ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/330101808

Perencanaan Mewujudkan Kehidupan Pemerintahan dan Sosial Yang Islami di Desa Tonrong Rijang Kabupaten Sidenreng Rappang

Conference Paper · April 2016

CITATIONS
14

READS
3,995

1 author:



Ahmad Mustanir
Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang, Indonesia
171 PUBLICATIONS **538** CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:

The Effect of Siri's Marriage on Government Administration View project

lecturer View project

All content following this page was uploaded by Ahmad Mustanir on 03 January 2019.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

PROSIDING

SEMINAR NASIONAL

"REFORMASI DAN INOVASI TATA KELOLA PEMERINTAHAN"

SAMARINDA, 24-25 NOVEMBER 2016

Prosiding Seminar Nasional
Reformasi dan Inovasi Tata Kelola Pemerintahan

Penulis:

FISIP UNIVERSITAS MULAWARMAN

ISBN:

Editor:

Budiman
Rita Kalalinggi
Burhanudin
Jauchar B

Desain Sampul:

Reza Pahlefy

Penerbit:

FISIP UNIVERSITAS MULAWARMAN

Redaksi:

Jl. Tana Grogot Samarinda
75119
Telp. (0541) 738532

Kata Pengantar

Salah satu perbedaan mendasar system pemerintahan, antara masa orde baru dengan saat ini adalah terpisahnya kekuasaan. Bila di masa lalu bersifat sentralistis, di mana semuanya dipusatkan di Jakarta, kini sebagian kekuasaan dialihkan ke daerah. Desentralisasi lebih diutamakan, daerah diberikan ruang untuk mengelola dan mengurus daerahnya. Pemerintah daerah dituntut untuk melaksanakan pembaruan diberbagai sector sebagai suatu langkah untuk mengatasi tuntutan masyarakat yang semakin kompleks. Inovasi menjadi solusi dan keharusan yang mesti dilakukan agar keberadaan pemerintah menjadi bermakna di mata rakyatnya. Inovasi tidak hanya penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan tetapi juga untuk meningkatkan kapabilitas pemerintah. Diperlukan adanya daya inovatif pemerintah dalam mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan melalui pembangunan. Sudah lebih dari sepuluh tahun program desentralisasi ini dijalankan, program ini diharapkan bisa menjadi tata kelola pemerintahan daerah lebih maju, dan tentu saja kesejahteraan masyarakat bisa meningkat. Namun program yang sedari awal ditanggapi positif oleh berbagai kalangan, ternyata belum berjalan sebagaimana diharapkan.

Banyak sekali indikasi yang menunjukkan, bahwa tata kelola di daerah masih bermasalah. Misalnya reformasi internal birokrasi pemerintahan belum berjalan maksimal, dan yang lebih disayangkan aspek pelayanan public juga bermasalah. Pertanyaan bagaimana melakukan reformasi dan inovasi tata kelola pemerintahan agar terwujud pemerintahan yang berdaya guna dan berhasil guna di Indonesia

menjadi topik yang menarik untuk diangkat dan didiskusikan dengan melibatkan pihak-pihak terkait dalam sebuah forum seminar nasional.

Samarinda, 20 November 2016
Ketua Panitia

Dr. Rita Kalalinggi, M.Si

KATA SAMBUTAN

Puji syukur patut kita panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maka Kuasa, karena atas izin dan perkenanNya jualah maka pertemuan Asosiasi Program Studi Ilmu Pemerintahan Indonesia (APSIPI) dapat terlaksana.

Pertemuan ini diisi dengan acara Seminar Nasional dengan pembicara Budi Santoso (KPK), Prof. Dr. Bahrullah (BPK), Prof. Dr. H. Masjaya, M.Si (Rektor Unmul), Drs. Yusran Aspar, M.Si (Bupati Penajam Paser Utara), dan Dr. Teguh Yuwono, M.Pol, Admin (APSIPI), yang mengangkat beberapa tema yang menjadi issu sentral di masyarakat seperti reformasi birokrasi pemerintahan, Inovasi tata kelola Pemerintahan, Efektivitas Teknologi Informasi dan Media, Transparansi dan akuntabilitas serta anti korupsi, Kepemimpinan pemerintahan serta Sinergitas pemerintah, actor privat dan masyarakat sipil.

Guna menambah semaraknya nuansa keilmuan pada acara pertemuan APSIPI ini, panitia juga memberikan kesempatan kepada seluruh anggota atau peserta pertemuan APSIPI untuk menyampaikan paper yang dipresentasikan pada acara Seminar Nasional *call for paper,* Kamis tanggal 24 November 2016. Seminar ini diikuti oleh 58 *presenter* dan 70 partisipan yang terdiri dari dosen, mahasiswa, birokrat, praktisi, pemerhati pemerintahan dari perguruan tinggi yang ada di Indonesia.

Terima kasih yang sebesar-besarnya kami sampaikan kepada Rektor Universitas Mulawarman, yang telah memberikan restu untuk pelaksanaan acara ini, begitu juga kepada Walikota Samarinda, yang begitu antusias mendukung pelaksanaan acara ini. Terima kasih dan penghargaan mendalam disampaikan kepada Ketua dan seluruh jajaran APSIPI yang telah memberikan kesempatan kepada Program Studi Ilmu Pemerintahan Fisip Unmul sebagai tuan rumah penyelenggaraan acara ini. Juga kepada seluruh peserta yang menyampaikan paper sekaligus mempresentasikannya di acara ini, kami mengucapkan terima kasih. Tidak lupa, kepada seluruh panitia pelaksana acara pertemuan APSIPI, kami sangat berterima kasih atas semua usaha dan kerja kerasnya.

Tentu kita semua berharap pertemuan APSIPI yang dirangkai dengan acara seminar nasional dan presentasi full paper ini memberikan makna mendalam serta pencerahan, khususnya dalam kancah Ilmu Pemerintahan, bagi kalangan akademisi maupun para birokrat pemerintahan.

Samarinda, 20 November 2016

Dekan Fisip Unmul,

Dr. H. Muhammad Noor, M.Si

Daftar Isi

Kata Pengantar..... i

Kata Sambutan…….. iii

Daftar Isi..... v

A. Reformasi Birokrasi Pemerintahan Untuk Kesejahteraan Masyarakat

Kegagalan Reformasi Birokrasi Negara Berkembang:
Critical Teori Sound Governance Terhadap Good Governance
(Ali Azham Burhani & Eki Darmawan)..... 1

Kebijakan Penyelenggaraan Reformasi Birokrasi Pada Pemerintah Bekasi
(Aos Kuswandi)..... 20

Analisis Metodologi Ilmu tentang Pemerintahan Reformatif di Indonesia
(Pipin Hanapiah)..... 39

Penataan Dan Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Menurut Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 2016 Di Kota Bogor Prop. Jawa Barat
(Fernandes Simangunsong)..... 54

Mentransformasi Organisasi Publik Menjadi Learning Organization
(Agus Joko Purwanto)..... 91

Profesionalisme Aparat dan Kapasitas Kelembagaan dalam Pelayanan Publik
(Rahman Mulyawan, Dede Mariana)..... 105

B. Inovasi Tata Kelola Pemerintahan pada Tingkat Pemerintahan Nasional, ataupun Desa

Inovasi Model Kebijakan Pembangunan Desa
(Melly Maulin, Purwaningwulan, Dewi Kurniasih, Irawan Afrianto)... 118

Inovasi Tata Kelola Pemerintahan Pada Tingkat Pemerintahan Nasional Ataupun Desa; Analisa Kapasitas Tata Kelola Pemerintahan Kampung Yiwika
(Siti Khikmatul Rizki)..... 133

Pengelolaan BUMDES Melalui *Good Governance*
Studi Kasus: Bumdes Tirta Mandiri Desa Ponggok Klaten Jawa Tengah
(Tia Subekti)..... 153

Memperkuat Partisipasi Perempuan Di Desa (Sisi Lain Inovasi Tata Kelola Pemerintahan
(Ane Permatasari)..... 179

Melembagakan Peran Partai Politik Dalam Membentuk Good Local di Level Pemerintahan Desa
(Ahmad Zaki Fadlurrohman)..... 190

Inovasi Pemerintah Daerah Melalui Pembangunan Assesment Center Di Kota Bandung
(Dede Sri Kartini, Nandang Alamsyah Deliar Noor, Hery Wibowo, Rudiana)... 210

Inovasi Pemerintahan Daerah Dalam Pengelolaan Sampah Di Kota Makassar
(Muchlas M.Tahir, Zulfan Nahruddin)..... 234

Kota Wisata Batu, Branding Pembentuk Entitas Warga Kota Batu
(Restu Karlina Rahayu)..... 252

Strategi Pemerintah Daerah Dalam Pengembangan Industri Gerabah Di Kabupaten Sinjai Sulawesi Selatan
(Ihyani Malik)..... 275

Perencanaan Mewujudkan Kehidupan Pemerintahan dan Sosial Yang Islami Di Desa Tonrong Rijang Kabupaten Sidenreng Rappang
(Ahmad Mustanir)..... 289

Optimalisasi Desentralisasi Ekonomi Pengelolaan Pajak Hiburan Pasca Implementasi PermenKeu No.158 Thn 2015
(Studi Pada Pemerintah Daerah Kota Batu)
(Hevi Kurnia Hardini)..... 308

Proses Pemberdayaan Penyandang Disabilitas Eks Kusta dalam Program *Makassarta Tidak Rantasa* Di Dinas Sosial Kota Makassar
(Elya Septiani, Nuryanti Mustari)..... 332

C. Transparansi, Akuntabilitas, dan Anti Korupsi Tata Kelola Pemerintahan

Pelaksanaan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Upaya Transparansi, Akuntabilitas dan Pencegahan korupsi
(Kiki Endah, Endah Vestikowati, dan Agus Nurulsyam Suparman)..... 354

Model Akuntabilitas Kinerja Pemerintahan Desa
Suranto, Dyah Mutiarin, Awang Daru Murti..... 373

Dimensi Etika Pemerintahan Dalam Good Governance
(H. Utang Suwaryo)..... 399

Tata Kelola Pemerintahan Berbasis Demokrasi Kontekstual
(Urbanus Ola)..... 419

Analisis Kinerja Keuangan Daerah dalam Optimalisasi Capaian Perencanaan Pembangunan
(Lukman Hakim, Ahmad Imron Rozuli, Aswin Ariyanto Aziz)..... 443

D. Kepemimpinan Pemerintahan dalam Reformasi dan Inovasi Tata Kelola Pemerintahan

Kepemimpinan Pemerintahan Dalam Reformasi dan Inovasi Tata Kelola Pemerintahan Di Era Otonomi Khusus Papua
(Rudi Hartono)..... 475

Inovasi Tata Kelola Pemerintahan Desa Melalui Penguatan Kepemimpinan Pemerintahan
(Afrizal)..... 493

Opini Masyarakat Terhadap Kepemimpinan Kepala Daerah Dalam Bidang Pembangunan Infrastruktur Pedesaan
(Syafhendri)..... 516

Pengaruh Habitus dan Kapital dalam Kemenangan Kyai Blater Sebagai Bupati
(Tunjung Sulaksana)..... 536

E. Sinergitas Tiga Aktor Utama (Pemerintah, Aktor Privat dan Masyarakat Sipil) dalam Reformasi dan Inovasi Tata Kelola Pemerintahan

Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Terpadu di Prov Riau dalam perspektif Collaborative Governance
(Auradian Martha)..... 567

Menjaga Marwah Negara di Tapal Batas. Pembangunan Infrastruktur Kawasan Perbatasan Dalam Perspektif Stakeholder Collaborative Governance
(Suswanta)..... 586

Sinergitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan
(Dikson Yunus)..... 609

Komunikasi Pemerintahan dalam Promosi Layanan Bus Rapid Transit (BRT) Mamminasata di Kota Makassar
(Nursaleh Hartaman, A. Luhur Prianto)..... 617

Desentralisasi Kewenangan Pusat Daerah dalam Konteks Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintahan Daerah ; Tinjauan dari perspektif paradiplomasi
(Mani Festati Broto)..... 628

Peran Ombudsman RI dalam Pengawasan Pelayanan Publik
(Hamrun, Ahmad Taufik)..... 645

Peran Aktor Pemerintah Kota dalam Implementasi Pembangunan Hotel di Kota Makassar
(Arfan Ashari Saputra, Andi Luhur Aprianto, Muhlis Madani)..... 657

Analisis Aspek Pembangunan Berkelanjutan pada Pelaksanaan Program CSR Bina Lingkungan PT.Semen Tonasa
(Arif Ansar, Nuryanti Mustari)..... 671

Peran Pemerintah Daerah dalam Inovasi Pembangunan Pertanian di Kabupaten Bantaeng
(Nurkhaerah dan Ahmad Harakan)..... 685

Road Map Kebijakan Pengendalian Penduduk di Provinsi Riau
(Baskoro Wicaksono)..... 701

Potret Masyarakat Miskin di Daerah Kaya SDA ; Studi Kasus Implementasi Kebijakan Program Bantuan Keuangan Kepada Kampung di Kabupaten Keerom Propinsi Papua
(Bonefasius Bao, Apner Siang)..... 723

A. Reformasi Birokrasi Pemerintahan Untuk Kesejahteraan Masyarakat

KEGAGALAN REFORMASI BIROKRASI NEGARA BERKEMBANG : *CRITICAL* TEORI *SOUND GOVERNANCE* TERHADAP *GOOD GOVERNANCE*

Oleh:

Ali Azham Burhani,S.IP&Eki Darmawan,S.Sos,M.IP
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta & Universitas Maritim Raja Ali Haji
Email : zhemy22@ymail.com/ekidarmawan75@yahoo.co.id

ABSTRAK

Penerapan tata pemerintahan yang baik adalah pelayanan Publik yang lebih baik kepada masyarakat. Demi mencapai cita-cita ideal tersebut, maka sistem birokrasi perlu direformasi. Selama ini birokrasi cenderung tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Birokrasi yang ada tidak bisa menciptakan efisiensi dan efektivitas kerja, sehingga birokrasi sering dianggap menjadi penghambat untuk mencapai tujuan pemerintahan. Good governance tidak mungkin tercapai apabila ketiga pilar (pemerintah, swasta, dan masyarakat) enggan untuk bekerja sama, apalagi jika saling menyalahkan. Semua aspek saling terintegrasi dan tidak bisa dipisahkan, karena good governance merupakan sistem yang akan tegak jika elemen-elemennya bekerja harmonis dan koordinatif sesuai dengan aturan/mekanisme yang berlaku. Adapaun tantangan yang akan dihadapi birokrasi Indonesia terdiri dari dua jenis tantangan yaitu tantangan dari dalam negeri dan tantangan internasional. Keberhasilan penerapan good governance di berbagai dunia itu diikuti dengan dampak kuatnya fundamental ekonomi rakyat. Kenyataannya, relasi antara kesejahteraan rakyat dengan good governance dalam realitas deskiptif tidak sesuai dengan teori normatif . Makin merekatnya hubungan antara negara, bisnis dan rakyat ternyata tidak serta merta menguatkan fundamental ekonomi rakyat. Salah satu kegagalan Good governance adalah tidak memasukkan arus globalisasi dalam pigura analisisnya. Dalam good governance seolah-olah kehidupan hanya berkutat pada interaksi antara pemerintah di negara tertentu, pelaku bisnis di negara tertentu dengan rakyat di negara tertentu pula. Tentulah ini sangat naif. Sebab kenyataan bahwa aktor yang sangat besar dan bekuasa di atas ketiga elemen tersebut tidak dimasukkan dalam hitungan, yaitu aktor tersebut adalah dunia internasional. Good governance memiliki dampak terhadap kerdilnya struktur negara berkembang, sementara kekuatan bisnis dunia makin membesar. Oleh karena itu, harus ada penyempurnaan dari paradigma Good governance, salah satunya yaitu konsep Sound Governance (SG) yang sekaligus membuka arah baru bagi pembangunan global ke depan. Sound Governance mempunyai pandangan yang jauh komprehensif dengan empat aktor, yaitu tiga aktor sudah diketahui dalam konsep good governance yaitu inklusifitas relasi politik antara negara, civil society, bisnis yang sifatnya domestik dan satu lagi aktor yaitu kekuatan internasional. Kekuatan internasional di sini mencakup korporasi global, organisasi dan perjanjian internasional.

Kata Kunci: Reformasi Birokrasi, Good Governance, Sound Governance

PENDAHULUAN

Globalisasi yang menyentuh berbagai bidang kehidupan di seluruh wilayah pemerintahan negara menuntut reformasi sistem perekonomian dan

pemerintahan, termasuk birokrasinya, sehingga memungkinkan interaksi perekonomian antar daerah dan antarbangsa berlangsung lebih efisien. Kunci keberhasilan pembangunan perekonomian adalah daya saing, dan kunci dari daya saing adalah efisiensi proses pelayanan, serta mutu ketepatan dan kepastian kebijakan public. Dalam upaya menghadapi tantangan tersebut, salah satu prasyarat yang perlu dikembangkan adalah komitmen yang tinggi untuk menerapkan nilai luhur dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik *(good governance)* dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan negara, sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Keinginan mewujudkan *good governance* dalam kehidupan pemerintahan telah lama dinyatakan oleh para pejabat Pemerintah Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota. Para elit pemerintahan serta sejumlah kalangan di luar pemerintahan juga banyak yang menyatakan ingin mewujudkan *good governance* menjadi praktik tata-pemerintahan sehari-hari di lingkungan mereka. Hal ini tentunya tidak terlepas dari perkembangan administrasi public. Administrasi publik mengalami perkembangan paradigma secara dinamis. Diawali dengan *Old Public Administration*, di mana terjadi dikotomi locus dan fokus, dan masih kental orientasinya dengan *government*. OPA pada perkembangannya bergeser menjadi paradigma baru, yaitu *New Public Manajemen, New Public Services* hingga *Good Governance*.

Good Governance diterjemahkan sebagai tata pemerintahan yang baik merupakan tema umum kajian yang populer, baik di pemerintahan, *civil society* maupun di dunia swasta. Kepopulerannya adalah akibat semakin kompleksnya permasalahan, seolah menegaskan tidak adanya iklim pemerintahan yang baik. *Good Governance* dipromosikan oleh *World Bank* untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang sehat. Pemahaman pemerintah tentang *good governance* berbeda-beda, namun setidaknya sebagian besar dari mereka membayangkan bahwa dengan *good governance* mereka akan dapat memiliki kualitas pemerintahan yang lebih baik. Banyak di antara mereka membayangkan bahwa dengan memiliki praktik *good governance* yang lebih baik, maka kualitas pelayanan publik menjadi semakin baik, angka korupsi menjadi semakin rendah, dan pemerintah menjadi semakin peduli dengan kepentingan warga (Dwiyanto, 2005).

Elemen penting yang ada di sini adalah dua fitur penting inovasi kebijakan dan administratif yang diperiksa lewat analisis beragam dimensi dan jalur *governance* yang jelas, seperti organisasi; struktur antar dan dalam organisasi; aspek manajerial, politik dan ekonomi; kebijakan; dan ekologi global. Di negara berkembang seperti Indonesia, buruknya birokrasi tetap menjadi problem terbesar. Birokrasi selalu dikaitkan dengan prosedur kerja yang berbelit-belit dan lamban. Birokrasi yang memiliki sifat *patron-klien* yang kental, hierarkhis dan impersonal telah memberikan dampak antara lain mematikan inisiatif masyarakat dan kualitas pelayanan masyarakat yang tidak efisien.

Dalam hal ini sudah merupakan rahasia umum bahwa pelayanan umum di instansi pemerintah selama ini lamban, ruwet, tidak efisien bahkan menjengkelkan karena banyak calo yang berkeliaran. Hal ini memberi kesan bahwa birokrasi kita sangat memprihatinkan, akibatnya masyarakat enggan berhadapan dengan birokrasi. Inilah sebuah patologi birokrasi kita yang justru tidak mendinamisasi masyarakat. Kekuasaan yang berlimpah baik yang bersifat otoritas formal, keuangan, informasi maupun *skill* menjadikan posisi birokrasi kuat dan memungkinkan birokrasi untuk memaksakan kehendaknya tanpa ada kemampuan masyarakat menolaknya. Dengan demikian dalam keadaan seperti itu, birokrasi yang semula dipandang sebagai organisasi yang dapat secara efektif dan efisien melayani kebutuhan masyarakat kemudian mengalami penurunan kepercayaan di mata masyarakat bahkan menumbuhkan resistensi yang tinggi dari masyarakat.

Sejauh ini strategi yang dilakukan untuk mengatasi beberapa persoalan birokrasi tersebut adalah melalui reformasi. Reformasi birokrasi adalah upaya untuk mengatasi berbagai masalah internal birokrasi seperti tumpang tindih tugas dan kesemrawutan fungsi organisasi di berbagai tingkatan, persoalan etos dan budaya kerja, belum adanya standar pelayanan publik, penggunaan anggaran yang belum berorientasi pada hasil dan standar kinerja, monitoring serta evaluasi masih sering terjadi.

Namun bagaimana jika reformasi birokrasi ini malah menjadi gambaran buruk karena ada konsep yang mengikat dan membudaya untuk tidak keluar dari jalur baik tersebut yakni konsep *good governance* tadi. Reformasi birokrasi berupaya untuk mengurangi masalah tersebut dengan perubahan, penyegaran dan pembaharuan guna memenuhi pelayanan publik yang dapat mengimbangi

dinamika dan kebutuhan masyarakat, akan tetapi dalam konsep *good governance* belum mengakomodir secara menyeluruh tentang birokrasi itu sendiri. Tulisan berikut ini akan mencoba mengelaborasi lebih jauh terkait dengan reformasi birokrasi di Negara berkembang yang harus lebih inisiatif mengembangkan konsep keluar dari terminasi *good governance* dalam melaksanakan reformasi tersebut.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian kepustakaan atau library research. Penulis memanfaatkan sumber-sumber perpustakaan untuk memperoleh data penelitian dengan rangkaian kegiatan mulai dari membaca, mencatat sampai dengan mengolah bahan bacaan sehingga menjadi bahan penelitian.

KERANGKA TEORI

Governance di sini di artikan sebagai mekanisme praktik dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep governance, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi actor paling menentukan. Implikasinya, peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut. governance menuntut redefinisi peran Negara, dan itu berarti adanya redefinisi pula pada peran warga. Ada tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintah itu sendiri.

Sejatinya konsep governance harus di pahami sebagai suatu proses, bukan struktur atau institusi. Governance juga menunjukkan inklusivitas. Kalau government dilihat sebagai “mereka”, maka governance adalah “kita”. Menurut leach & Percy-Smith (2001), government mengandung pengertian politisi dan pemerintahlah yang mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan, sementara sisa dari “kita” adalah penerima yang pasif. Sementara governance

meleburkan perbedaan antara “pemerintah” dan “yang diperintah”, kita semua adalah bagian dari proses governance.

Sebagai Negara yang sedang menjalani proses transisi menuju demokrasi, pertanyaan besar yang muncul di Indonesia saat ini adalah hubungan seperti apa yang kelak akan di bangun antara warga dan pemerintah untuk menjamin tercapainya penyelenggaraan good governance? Jawabannya, kita menginginkan adanya penyelenggaraan pemerintah yang demokratis, yaitu pemerintahan yang menekankan pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suasa sura komunitas. Artinya, proses pengambilan keputusan yang bersifat hirarkis berubah menjadi pengambilan keputusan dengan andil seluruh stakeholder. Aspek partisipasi dalam governance menuntut adanya hubungan langsung antara pemerintah dan warganya, tidak semata-mata melalui perantara, wakil dalam dewan perwakilan rakyat, atau partai politik saja.

Belakangan, diyakini keterlibatan civil society merupakan komponen yang menentukan kualitas governance. Ahli politik amerika, Robert Putnam dalam artikelnya yang berjudul “ bowling alone; America’s declining social capital”(1995) menjelaskan pentingnya civil society yang kuat dan aktif agar demokrasi dapat berjalan.menurut pengamatannya, ada kecendrungan warga amerika menarik diri darikegiatan sosial. Oleh karena itu ia menekankan pentingnya agenda untuk membalik kecendrungan dalam hubungan sosial dalam upaya merestorasi civic engagement dan civic trust.

Good Governance anak Ideologis Neoliberalisme

Good governance merupakan suatu konsep rasional. Sebuah konsep yang lahir dari peoses rasional manusia (meski tidak berarti bahwa karena lahir dari proses rasional, lantas bersifat rasional). Dan seperti konsep rasional lainnya, konsep good governance juga mengandung dalam dirinya suatu cara pandang dunia yang kohesif dan komprehensif, sehingga (dan oleh karena itu) ia berwatak ideologis, karena berwatak ideologis inilah, konsep good governance harus di kaji seca kritis. Pertanyaan utamanya ialah “cara pandang ideologis macam apakah yang di ajarkan oleh konsep good governance?”.

Secara singkat bisa di katakana bahwa meta-asumsi dari konsep good governance ialah; “pemerintah-pemerintah yang tau mau mengikuti resep bank

dunia, pastilah akan gagal dan rapuh pertumbuhan ekonominya.” Dan pengalaman krisis ekonomi Indonesia menjadi bukti yang di jadikan justifikasi terhadap meta-asumsi tersebut. bank dunia (beserta lembaga keuangan dan donor internasional lainnya) adalah juru selamat dunia. Tak ada keslamatan di luar bank dunia dan lebaga donor.

Good governance berperan sebagai ideology yang akan membuka jalan rintisan bagi terbentangnya jalan yang lebih luas bagi masuknya neo-liberalisme ke dalam ruang kesadaran warga Negara-bangsa di seluruh dunia. Bagaikan pasukan komando yang bertugas sebagai pasukan perintis untuk membukakan jalan bagi pasukan regular, konspe good governance merupakan suatu unit elit yang akan meruntuhkan basis paling inti dari pertahanan kesadaran ani-liberalisme dan anti-neoliberalisme, yaitu konsep mengenai apa yang baik (good) dalam pengelolaan Negara-bangsa. Dalam hal ini, konsep good governane sungguh menerapkan secara bagus kekuatan tersembunyi dari bahasa.

Sebagai kesimpulan akhir, dalam fungsinya sebagai ideologi, konsep good goverance secara sistematis dan intensif bergerak dengan metodologi langkah-langkah sebagai berikut;

a. Konsep tersebut mengajarkan bahwa ada faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan pembangunan pembangunan ekonomi Negara-negara berkembang sehingga karenanya faktor-faktor tersebut harus di eliminasi;
b. Konsep tersebut mengajarkan bahwa Bank Dunia dan IFIS telah berhasil menemukan resep mujarab untuk mengeliminir faktor-faktor tersebut, yang tak lain ialah konsep good governance itu sendiri
c. Konsep tersebut mengajarkan bahwa konsep tersebut merupakan satu-satunya resep manjur bagi penyelesaian problem kegagalan pembangunan ekonomi Negara Negara berkembang
d. Konsep tersebut mengajarkan bahwa faktor-faktor penyebab kegagalan itu membuat pembangunanekonomi gagal karena menghambat berfungsinya secara sempurna mekanisme pasar. Dan karena itu setrategi inti dari resep itu ialah mendorong pemerintah Negara-negara berkembang agar menyelaraskan proses pemerintahan dan kebijakannya sedemikian rupa sehingga kondusif

bagi berlangsungnya mekanisme pasar bebas yang sempurna dan tanpa hambatan, dan

e. Konsep tersebut mengajarkan bahwa pemerintah Negara-negara berkembang yang tak menerapkan konsep good governance akan di anggap sebagai pemerintah yang poor governance atau bad governance, sehingga karena itu bukanlah pemerintah yang baik.

PEMBAHASAN

Seiring dengan proses reformasi yang terjadi di beberapa Negara berkembang, tuntutan masyarakat terhadap birokrasi juga menguat. Birokrasi dituntut untuk menjadi *publik servant*. Artinya tugas birokrasi adalah melayani masyarakat, bukan sebaliknya masyarakat yang melayani birokrat. Masyarakat menuntut untuk diterapkannya manajemen yang baik dan transparan. Sebagai konsekuensinya, pemerintah harus meningkatkan kinerja dalam fungsi pelayanan publik agar lebih efektif, efisien dan transparan demi terwujudnya tata pemerintahan yang baik (good governance).

Dalam proses demokratisasi di berbagai Negara berkembang, *good governance* sering mengilhami para aktivis untuk mewujudkan pemerintahan yang memberi ruang partisipasi yang luas bagi aktor dan lembaga di luar pemerintah sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antara Negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Adanya pembagian peran yang seimbang dan saling melengkapi antar ketiga unsur tersebut bukan hanya memungkinkan adanya *check and balance* tetapi juga menghasilkan sinergi yang baik dalam mewujudkan kesejahteraan bersama.

Dwiyanto (2006) mengemukakan empat kriteria yang dapat digunakan untuk menilai kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik. *Pertama*, akuntabilitas publik, yaitu dengan melihat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan publik dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat atau yang dimilki oleh *stakeholders*. *Kedua*, responsivitas, yaitu menilai kinerja birokrasi dengan melihat kemampuan birokrasi dalam mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda berdasarkan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program sesuai kebutuhan dan aspirasi masyarakat. *Ketiga*, orientasi pada pelayanan, yaitu dengan melihat seberapa banyak energi birokrasi

digunakan untuk memberikan pelayanan kepada publik. *Keempat*, efisiensi pelayanan, yaitu dengan membandingkan antara input dan output pelayanan.

Birokrasi cenderung mengutamakan untuk mempertahankan kekuasaan daripada kualitas pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, Osborne dan Gaebler menyarankan agar birokrasi mesti memiliki semangat enterpreuner yang tinggi, yaitu harus memiliki kemampuan untuk mencari cara baru guna memaksimalkan produktivitas dan efektivitas sudah saatnya dilakukan mengingat tuntutan publik yang semakin tinggi, kebutuhan pelayanan masyarakat yang semakin meningkat serta kesiapan pihak swasta melakukan pelayanan publik dengan menjanjikan pelayanan yang lebih berkualitas. Tidak mungkin pemerintah berperan sebagai *provider* jasa yang pasif dan monopolistik sebagaimana yang terjadi pada masa-masa sebelumnya.

Konsepsi reformasi birokrasi di setiap negara dan lebih sempit lagi pada level daerah tentu memiliki konteks tersendiri yang turut berkontribusi dalam reformasi birokrasi. Oleh karena itu, konsep *Sound Governance* yang diawali dari gagasan Ali Farazmand (2004).Terminologi “Sound” menggantikan “Good” merujuk pada prinsip-prinsip penghormatan dan pengakuan atas adanya fakta keberagaman diantara Negara bahkan di daerah-daerah dalam suatu negara seperti Indonesia. Hal ini berarti bahwa konsepsi *Sound Governance* memberikan penghormatan dan pengakuan atas bervariasinya konteks suatu tempat yang memiliki lokalitas dan kearifan lokal yang berbeda-beda termasuk di dalamnya inovasi secara lokal sesuai dengan kebudayaan yang ada dalam tempat tersebut.

Namun, adanya faktor keberagaman dalam melakukan reformasi birokrasi ini tidak terlepas dari prasyarat awal dari *Good Governance* yang terlibat didalamnya seperti adanya syarat demokrasi, transparansi dan akuntabilitas.Banyak sekali perspektif lain yang berbeda dalam menjelaskan konsep *good governance* maka tidak mengherankan kalau kemudian terdapat banyak pemahaman yang berbeda-beda mengenai *good governance*. Namun, secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *good governance*. ***Pertama***, praktik *good governance* harus memberi ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dengan non-pemerintah seperti masyarakat sipil

dan mekanisme pasar. ***Kedua***, dalam praktik *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting. ***Ketiga***, praktik *good governance* adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik Korupsi Kolusi Nepotisme dan berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu, praktik pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

Tantangan utama dalam mewujudkan *good governance* adalah bagaimana mewujudkan ketiga karakteristik tersebut dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Tentu bukan pekerjaan yang mudah untuk mewujudkan ketiga hal itu dalam praktik pemerintahan sehari-hari di Indonesia. Tradisi pemerintahan yang ada sekarang ini masih sangat jauh dari ciri-ciri yang dijelaskan di atas. Pembagian peran antara pemerintah dan lembaga non-pemerintah sering masih sangat timpang dan kurang proporsional sehingga sinergi belum optimal. Kemampuan pemerintah melaksanakan kegiatan secara efisien, berkeadilan, dan bersikap responsif terhadap kebutuhan masyarakat masih sangat terbatas. Praktik Kolusi Korupsi dan Nepotisme masih terus menggurita dalam kehidupan semua lembaga pemerintahan baik yang berada di pusat ataupun di daerah.

Dalam hal ini strategi jitu perlu diambil oleh pemerintah dalam mengembangkan praktik *good governance*. Luasnya cakupan persoalan yang dihadapi, kompleksitas dari setiap persoalan yang ada, serta keterbatasan sumberdaya dan kapasitas pemerintah dan juga non-pemerintah untuk melakukan pembaharuan praktik *governance* mengharuskan pemerintah mengambil pilihan yang strategis dalam memulai pengembangan praktik *good governance*. Pembaharuan praktik *governance,* yang dalam banyak hal masih mencirikan *bad governance* menuju pada praktik *good governance*, dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar, sejauh perubahan tersebut secara konsisten mengarah pada perwujudan ketiga karakteristik praktik pemerintahan sebagaimana telah dijelaskan di atas. *Clean and good governance* meniscayakan adanya transparansi disegala bidang. Hal ini untuk mengikis budaya korupsi yang mengakibatkan kebocoran anggaran dalam penggunaan

uang negara untuk kepentingan individu atau golongan bukan untuk kesejahteraan rakyat.

Beberapa ahli malah tidak setuju dengan konsep *good governance*, karena dinilai terlalu bermuatan nilai-nilai ideologis. Alternatif lainnya adalah *democratic governance*, yaitu suatu tata pemerintahan yang berasal dari (partisipasi), yang dikelola oleh rakyat (institusi demokrasi yang legitimate, akuntabel dan transparan), serta dimanfaatkan (responsif) untuk kepentingan masyarakat. Konseptualisasi ini secara substantif tidak berbeda jauh dengan konseptualisasi *good governance*, hanya saja tidak memasukkan dimensi pasar dalam *governance*.

Term *Good* dalam *good governance* adalah *westernized* dan diabsolutkan sedemikian rupa terkadang mendekati *God*, sehingga prasyarat yang ada dalam *Good Governance* harus dituruti atau diikuti. Kritik berikutnya dalam *good governance*, seolah-olah kehidupan hanya berkuatat pada interaksi antara pemerintah di negara tertentu, pelaku bisnis di negara tertentu dengan rakyat di negara tertentu pula. Hal tersebut tidak sesuai dengan realitas, karena secara kenyataan bahwa aktor yang sangat besar dan bekuasa di atas ketiga elemen tersebut tidak dimasukkan dalam hitungan, aktor tersebut adalah dunia internasional. Merestrukturisasi pola relasi pemerintah, swasta dan masyarakat secara domestik dengan mengabaikan peran aktor internasional adalah pengingkaran atas realitas global. Dampak dari pengingkaran ini adalah banyaknya variable, yang sebenarnya sangat penting, tidak masuk kedalam hitungan. Variabel-variabel yang absen itu adalah kearifan lokal (akibat hegemoni terma “good‟ oleh Barat) dan dampak dari kekuatan kooptatif internasional.

Good governance memiliki dampak terhadap kerdilnya struktur negara berkembang, sementara kekuatan bisnis dunia makin membesar. Oleh karena itu, harus ada penyempurnaan dari paradigma *good governance*, salah satunya yaitu konsep *Sound Governance* (SG) yang sekaligus membuka arah baru bagi pembangunan global ke depan (Ali Farazmand, 2004). Pada Implementasi *good governance*, aktor kunci yang berperan terfokus pada tiga aktor (pemerintah, pasar dan civil society), dan *good governance* selama ini lebih merestrukturisasi pola relasi pemerintah, swasta dan masyarakat secara domestik. *Sound Governance* mempunyai pandangan yang jauh komprehensif dengan empat aktor, yaitu tiga aktor sudah diketahui dalam konsep good

governance yaitu inklusifitas relasi politik antara negara, civil society, bisnis yang sifatnya domestik dan satu lagi aktor yaitu kekuatan internasional.

Kekuatan internasional di sini mencakup korporasi global, organisasi dan perjanjian internasional. Dalam pandangan *Sound Governance* penerapan *good governance* kehidupannya hanya berkutat pada interaksi antara pemerintah di negara tertentu, pelaku bisnis di negara tertentu dengan rakyat di negara tertentu pula. Tentulah ini sangat naif, sebab kenyataan bahwa aktor yang sangat besar dan bekuasa di atas ketiga elemen tersebut tidak dimasukkan dalam hitungan. Aktor tersebut adalah dunia internasional. Bahkan Ali Farazmand (2004) secara tegas menyebut *good governance* sebagai bagian dari praktik penyesuaian struktural (structural adjustment programs/SAPs).

Kritik lain juga muncul terhadap identitas dari *good governance* kata “good” menjadi sesuatu yang hegemonik, seragam dan juga dilakukan tak jarang dengan paksaan. Term “good" dalam good governance adalah westernized dan diabsolutkan sedemikian rupa. Pentingnya sistem pemerintahan yang berbasis pada budaya lokal sudah mulai banyak terabaikan dan ini juga terjadi di negara dunia ketiga termasuk di Indonesia. Hal ini terjadi karena kontruksi konsep birokrasi modern Weber yang mewarnai perkembangan ilmu administrasi publik termasuk lahirnya *good governance* adalah bentuk pembantaian budaya lokal dalam sistem pemerintahan. *Sound governance* muncul untuk memberikan peluang dalam menyelamatkan keragaman kebudayaan lokal dalam mewarnai konsep tata pemerintahan. Bentuk kritik lainnya dalam pelaksanaan *good governance* agar proses tata pemerintahan yang baik bisa terwujud maka ada satu jalan yaitu pemerintahan harus menjalankan prinsip-prinsip yang digariskan dalam *good governance, seperti participation, rule of law, transparancy, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, strategic vision*.

Sedangkan *Sound Governance* mempunyai pandangan berbeda dan lebih melihat pada proses menuju tercapainya tujuan, dari pada membahas perdebatan soal bagaimana (prinsip-prinsip) dilakukan untuk mencapai tujuan. *Sound governance* sebagai wacana baru yang muncul sebagai kritik *good governance*, yaitu memberikan makna term “Sound” menggantikan “Good” adalah dalam rangka penghormatan terhadap kenyataan keragaman (diversity). Untuk itu *Sound governance* dalam tata pemerintahan (pola relasi pemerintah,

swasta dan masyarakat) membuka kembali peluang variable-variable yang absen yaitu kearifan lokal (akibat hegemoni terma “good" oleh Barat) dan dampak dari kekuatan kooptatif internasional. *Sound Governance* menyadarkan kembali bahwa konsep-konsep non-barat sebenarnya banyak yang *applicable*, khususnya di bidang pemerintahan. Selain itu Sound governance pada prinsipnya juga memberikan ruang bagi tradisi atau invoasi lokal tentang bagaimana negara dan pemerintahan harus ditata, sesuai dengan kebiasaan, budaya dan konteks lokal serta ukuran universal tentang kesejahteraan rakyat dan penghormatan hak dasar harus tetap ditegakkan.

Komponen Sound Governance

Sound governance berisi beberapa komponen, sebagai elemen vibrant dari sebuah sistem dinamis, elemen komponen ini berinteraksi secara dinamis satu sama lain, dan semuanya membentuk kesatuan yang mempertimbangkan keragaman, kompleksitas dan intensitas internal, dan menindaklanjuti tantangan, batasan, dan peluang eksternal. Pada fitur dinamis internal dan eksternal bisa berinteraksi secara konstan, yang membuat sistem governance dinamis difokuskan pada arah dan aksi menurut tujuannya.

Keragaman ini memberikan peluang bagi sistem governance untuk menerima feedback dari kekuatan dialektik lawan yang menjadi mekanisme *check and balance*. Keragaman juga menyuntikkan darah baru ke dalam sistem, dan menghasilkan inovasi dan kreativitas. Kompleksitas terbentuk sebagai hasil keragaman dinamis dan melibatkan sejumlah kekuatan eksternal dan peripheral yang menantang pelaksanaan sistem governance.

Proses ini menghasilkan beragam intensitas dalam sistem governance, dalam operasi internasionalnya, dan dalam respon dinamisnya ke tekanan, peluang dan batasan lingkungan eksternal - secara lokal, nasional, regional dan global. Semakin eksternal peluang dan elemen pendukungnya, semakin lancar pelaksanaan sistemnya secara internal.

Sebaliknya, semakin banyak tekanan, tantangan dan batasan yang lebih eksternal (misal, sangsi, propaganda, kekerasan, konflik perbatasan, perang dan tekanan finansial/ekonomi internasional), maka semakin sulit pelaksanaan sistem governance internal. Walaupun demikian, ini juga memberikan sebuah peluang baru bagi sistem governance di tengah perselisihan; meningkatnya intensitas

interaksi dinamis internal antar kekuatan oposan dialektik dalam sebuah medan energi, atau tepatnya sebuah proses yang meningkatkan level pembentukan kapasitas, inovasi, kreativitas, dan respon adaptif. Ini adalah sebuah karakteristik sehat dari proses dan struktur dinamis dalam sistem sound governance, karena sistem tersebut didorong untuk menghasilkan kemandirian lewat kreativitas dan inovasinya dalam kebijakan dan administrasi di berbagai bidang, dan didorong untuk melakukan lompatan ke arah pembentukan kapasitas dan peningkatan administrasi dan self-governance. Kualitas governancelah yang membuat sistem menjadi jelas dan dinamis.

Sound governance memiliki banyak komponen. Ini meliputi (1) proses, (2) struktur, (3) kognisi dan nilai, (4) konstitusi, (5) organisasi dan institusi, (6) manajemen dan kinerja, (7) kebijakan, (8) sektor, (9) kekuatan internasional atau globalisasi, dan (10) etika, akuntabilitas dan transparansi. Setiap dimensi ini bekerjasama dengan lainnya seperti orkestra, dengan leadership yang jelas dan partisipasi dinamis elemen atau komponen interaktif, sehingga memberikan kualitas sistem governance di luar harapan.

1. *Proses*. Sound governance berisi sebuah proses yang mengatur segala interaksi segala elemen atau stakeholder yang terlibat; ini adalah makna yang ingin dihasilkan oleh good governance. Tapi, sound governance bukanlah tentang proses internal dan eksternal; ini juga memiliki sebuah struktur.

2. *Struktur*. Struktur adalah sebuah badan elemen konstitutif, aktor, aturan, regulasi, prosedur, kerangka pembuatan keputusan, dan sumber otoritatif yang bisa memberikan sangsi atau melegitimasi proses governance. Wujud strukturalnya dibentuk dan dijalankan secara vertikal dan horisontal, dan dipengaruhi oleh beragam faktor dan kekuatan internal dan eksternal, lokal dan internasional.

3. *Kognisi dan nilai*. Komponen kognitif atau nilai merepresentasikan sistem nilai unik atau deviant dalam struktur atau proses governance. Contoh, sistem governance yang tidak sehat, korup dan buruk adalah yang organisasinya longgar, institusionalisasi dan legitimasinya minim, dan sangat mengandalkan kekuatan eksternal dalam melegitimasi kekuasaannya. Ini cenderung rapuh, dan menunggu waktu yang tepat atau sebuah peluang kecil hanya untuk terpecah belah. Sebagian besar pemerintah kontemporer di negara dunia ketiga seperti Asia, Afrika, dan Amerika Latin/Tengah masuk dalam kategori ini, karena mereka

lebih mengandalkan struktur kekuatan global dan dominan, dan sistem governance yang represif adalah yang cenderung rapuh dan siap terpecah. Dukungan intervensi militer, ekonomi dan politik superpower global, malah akan mempertahankan beberapa rejim di tempatnya. Kadar keragaman, kompleksitas dan intensitas dalam proses governance di dalam pemerintah cenderung rendah dengan interaksi minimum. Sistem ini mirip jembatan berkarat yang siap roboh kapan pun. Bisakah ini dirubah menjadi sistem governance yang sehat? Ya, tapi, perubahan struktural tetap dibutuhkan untuk membebaskannya dari diktasi/manipulasi eksternal, dan dari sistem nilai internal yang korup, eksploitatif, dan represif.

4. *Konstitusi*. Selanjutnya, komponen governance dan sound governance yang paling penting adalah konstitusi pemerintahan dan sistem governance. Konstitusi adalah dokumen dasar yang menjadi cetak biru dari governance. Meski begitu, dalam sistem governance yang lemah, kurang terorganisasi dan tidak jelas – meski masih disebut sistem – konstitusi tidak lebih sekadar dokumen formal; ini masih sering diabaikan, dan hanya digunakan secara selektif untuk melayani kepentingan tertentu. Inilah masalah tipikal “formalisme” atau dualitas dalam proses governance yang sangat dipengaruhi atau didikte oleh struktur kekuatan global eksternal. Formalisme terjadi ketika aturan dan regulasi formal diganti oleh norma dan perilaku informal dan tidak resmi dalam politik, governance, dan administrasi untuk melayani tujuan spesifik, tapi ini diterapkan secara kaku ketika melawan penantang sistem (Farazmand, 1989; Riggs, 1994).Semua sistem governance menunjukkan sebuah kadar formalisme, dan ini berisi bangsa industri maju di Barat, tapi masalahnya lebih kronis dalam bangsa yang maju dan kurang maju (Riggs, 1966, 1994). Tingginya kadar formalisme bisa merusak legitimasi sistem. Sebuah konstitusi bisa menjadi sumber legitimasi yang paling penting dalam sistem governance; sebuah konstitusi juga mendukung kejelasan governance di level nasional.

5. *Organisasi dan institusi*.Komponenlainnya dalam sound governance adalah komponen organisasi dan institusional. Apa yang dimaksud dengan institusi governance? Seberapa baik institusi ini dijalankan secara berkoordinasi dengan institusi pemerintah lainnya? Struktur dan proses governance atau kebijakannya ditentukan oleh institusi governance, dan tanpa institusi, tidak ada sound governance. Apakah institusi yang disangsikan secara formal dan konstitusional

dikatakan legitimate? Apakah institusi informal memainkan peran kuat dalam proses governance? Ini adalah pertanyaan dasar seputar dimensi governance. Meski begitu, institusi tanpa organisasi yang jelas dikatakan rapuh dan cenderung hancur, karena tidak bisa mengerjakan dan melakukan apa yang menjadi maksud pembentukannya. Kegagalan ini bisa menyebabkan kegagalan kebijakan, struktur dan proses sistem governance; yang di sini disebut *unsound governance*. Di lain pihak, institusi yang berkinerja baik bisa menghasilkan sound governance.

6. *Manajemen dan kinerja*.Komponen manajerial dan kinerja dari sound governance memiliki keterkaitan erat. Ini adalah bagian integral dari sistem keseluruhan. Tapi, sekadar kinerja saja tidak cukup; ini harus membuahkan hasil yang diinginkan, tepatnya yang bisa diterjemahkan menjadi legitimasi institusional dan sistem. Dimensi manajemen adalah ibarat sebuah lem, tepatnya transmisi sistem yang membuahkan hasil yang diinginkan. Manajemen harus diberitahu seputar pengetahuan, teknologi, kapasitas, sumberdaya dan keahlian terbaru, yang intinya perlu diupdate secara konstan lewat penelitian dan pengembangan, pelatihan dan peningkatan, dan pembentukan kapasitas. Tanpa sistem manajemen yang jelas seperti yang dikarakterkan oleh efisiensi dan efektivitas, sound governance kehilangan kompetensi, menghasilkan kinerja buruk, sampah dan duplikasi, biro-patologi dan kekurangan legitimasi.

7. *Kebijakan*. Selanjutnya adalah komponen kebijakan dari sound governance, yang memberikan panduan, arahan dan kendali yang jelas bagi elemen atau dimensi proses, struktur dan manajemen. Salahsatunya adalah eksternal dari organisasi governance, dan ini berasal dari otoritas legislatif dan politik atau judisial yang merepresentasikan keinginan dari rakyat. Jenis kebijakan ini memandu dan memberikan arahan bagi institusi dan organisasi governance untuk mencapai tujuan dan target yang diinginkan. Tipe kedua kebijakan adalah yang internal dalam organisasi dan institusi governance; ini adalah kebijakan organisasi, atau panduan kepada peran yang mendefinisikan dan menetapkan aturan, regulasi, prosedur dan nilai yang digunakan untuk menghasilkan kinerja organisasi dalam misi dan tujuan sound governance seperti yang diharapkan. Secara bersama, kebijakan eksternal dan internal menjadi mekanisme kendali bagi kinerja organisasi dalam sound governance. Semakin banyak partisipasi rakyat dalam pembuatan kebijakan ini, semakin besar kredibilitas dan legitimasi

yang diberikan ke manajemen publik dan sistem governance. Tanpa partisipasi rakyat dalam pembuatan kebijakan dan manajemen, rakyat dan badan konstituen masih dalam kegelapan; mereka kekurangan pengetahuan dan informasi tentang apa yang terjadi; dan mereka kemudian menjadi obyek atau subyek pasif dari aktivitas pemerintah. Merosotnya kepercayaan dalam organisasi publik dan pemerintahan akan terjadi, yang menimbulkan rendahnya legitimasi dan krisis governance. Karena itu, partisipasi adalah sebuah dimensi sound governance, yang melibatkan rakyat dalam apa yang disebut governance; dan sound governance, seperti good governance, bukan hanya melibatkan partisipasi rakyat, tapi juga mendorong terjadinya itu.

8. *Sektor*. Dimensi lain dari sound governance adalah fitur sektoral yang membentuk semua dimensi lain. Dimensi sektoral dari governance dikatakan penting karena difokuskan pada sektor spesifik seperti industri, pertanian, desa, kota, ilmiah, penelitian dan pengembangan, pendidikan, kesehatan, transportasi dan area lainnya. Sound governance sektoral membutuhkan partisipasi langsung dari rakyat, manajemen yang mampu, dan pengetahuan dan keahlian dalam kinerja organisasi publik. Tapi koordinasi, kerjasama, dan pembagian pengetahuan dan informasi antar sektor dan antar organisasi dikatakan sebagai bahan penting dari sound governance. Sayangnya, banyak sistem governance dan organisasi ini kekurangan elemen absolut bagi koordinasinya, baik dalam negara industri dan negara berkembang.

9. *Kekuatan internasional atau globalisasi*. Dimensi sound governance lainnya dan yang sangat penting adalah dimensi global atau internasional. Saat ini, di jaman cepatnya globalisasi dan keterkaitan global, negara-bangsa, pemerintah dan rakyat masuk ke dalam – baik sukarela atau dipaksa – rejim yang tidak toleran dengan perilaku governance apapun yang sebelumnya dianggap normal dan internal dalam pemerintah berdaulat (misal, Rejim Apartheid di Afrika Selatan, atau genosida di Afrika), atau menuntut diimplementasikannya aturan, regulasi, dan protokol yang disepakati bersama di level regional atau global.Contoh organisasi internasional dan global di kategori fungsional adalah United Nations dan beragam agensi dan organisasi yang tersebar di dunia, seperti International Labor Office, World Food Organization, World Health Organization, WB, IMF, WTO dan lainnya. Yang menyertai organisasi internasional ini adalah beragam organisasi gerakan global neo-pemerintah dan

grassroot, yang dibentuk oleh rakyat di dunia, yang target dan aktivitasnya adalah untuk mewujudkan tujuan seperti lingkungan, kemiskinan, migrasi, kesehatan dan kelaparan, dan hak asasi manusia. Kekuatan dan institusi internasional ini memainkan peran penting dalam mendefinisikan parameter governance di berbagai negara, bahkan dalam bangsa industri yang kuat sekali pun. Dalam lingkungan global ini, sistem governance di negara berkembang dan kurang maju masih rusak, dan sayangnya, banyak cacat dan diktasi global ini sering dirasakan rakyat dan pemerintah dunia ketiga dalam topeng kata “demokrasi” dan “kebebasan”, dimana dalam realitanya, demokrasi dan kebebasan bisa dijauhkan dari masyarakat mana pun. Karena itu, dimensi global dan internasional dari sound governance memiliki hambatan serius, dan akibatnya, banyak pemerintah di negara dunia ketiga mengalami kerugian, dan tetap merugi di tengah krisis legitimasi karena leader atau rejim yang tidak mendukung kepentingan rakyat tetap berkuasa di negara tersebut dan melayani kepentingan elit kekuatan global. Apapun terhambatnya kekuatan global, sound governance bisa diimplementasikan di negara berkembang, dengan beragam kadar kesuksesan dan efektivitas. Penentuan nasib sendiri ini adalah hak masyarakat pribumi, dan sound governance demokratik bisa diwujudkan lewat partisipasi rakyat dalam panggung politik dan governance, dan hanya lewat governance dan administrasi yang partisipatif-lah maka sistem bisa menjadi jelas.

10. *Etika, akuntabilitas, dan transparansi*. Fitur pokok dari sound governance adalah pondasi pokok dari nilai etika, kebutuhan akuntabilitas, dan struktur dan nilai transparansi. Prinsip kardikal tentang cek governance untuk menghindari penyalahgunaan dan korupsi sistem atau untuk menghindari prinsip buta efisiensi dan ekonomi murni dalam proses manajemen dan administrasi.

KESIMPULAN

Pada dasarnya, penerapan tata pemerintahan yang baik adalah pelayanan Publik yang lebih baik kepada masyarakat. Untuk mencapai cita-cita ideal tersebut, maka sistem birokrasi perlu direformasi. Selama ini birokrasi cenderung tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Birokrasi yang ada tidak

bisa menciptakan efisiensi dan efektivitas kerja, sehingga birokrasi sering dianggap menjadi penghambat untuk mencapai tujuan pemerintahan.

Secara konseptual, seharusnya keberhasilan penerapan good governance di berbagai dunia itu diikuti dengan dampak kuatnya fundamental ekonomi rakyat. Kenyataannya, relasi antara kesejahteraan rakyat dengan good governance dalam realitas deskiptif tidak sesuai dengan teori normatif . Makin merekatnya hubungan antara negara, bisnis dan rakyat ternyata tidak serta merta menguatkan fundamental ekonomi rakyat. Salah satu kegagalan Good governance adalah tidak memasukkan arus globalisasi dalam pigura analisisnya.

Dalam good governance seolah-olah kehidupan hanya berkutat pada interaksi antara pemerintah di negara tertentu, pelaku bisnis di negara tertentu dengan rakyat di negara tertentu pula. Kemudian aktor yang sangat besar dan bekuasa di atas elemen tersebut tidak dimasukkan dalam hitungan, yaitu aktor tersebut adalah dunia internasional. Reformasi birokrasi dalam Negara berkembang seharusnya dilakukan melalui inovasi dan terobosan pelayanan publik untuk mendorong keunggulan kompetitif dan keunggulan komparatif yang berbasis sumber daya alam dan sumber daya manusia.

Dalam pelaksanaan reformasi birokrasi tidak serta merta tanpa kendala. Berbagai kendala yang dihadapi dalam melakukan reformasi birokrasi harus disikapi dengan sikap optimisme dan keyakinan. Oleh karena itu pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus dapat merumuskan strategi inti yang akan dijalankan melalui kejelasan tujuan, peranan dan arah. Strategi ini tentunya juga harus bisa dioperasionalkan dengan baik sehingga akan mampu menghasilkan kinerja yang tinggi dengan kualitas pelayanan yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

Agus Dwiyanto, 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta.

Bank Dunia, 2003. *Memerangi Korupsi di Indonesia Memperkuat Akuntabilitas Untuk kemajuan*.World Bank Office.

Dwiyanto, Agus, 2005.*Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gadjah Mada: University Press.

Farazmand, Ali. 2004. *Sound Governance, Policy and Administrative Innovation*. Westport: Praeger.

Farazmand, Ali. 1989. *The State, Bureacracy, and Revolution in Modern Iran: Agrarian Reform and Regime Politics.* Westport: CT: Praeger.

Riggs, Fred. 1966. *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity.*

KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN REFORMASI BIROKRASI PADA PEMERINTAH KABUPATEN BEKASI

Oleh:
Aos Kuswandi

Dosen Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Islam ‘45’ Bekasi
Email: aos_kuswandi@yahoo.com

ABSTRAK

Dalam perkembangan pemerintahan Indonesia, reformasi birokrasi mengalami ketertinggalan dibanding reformasi di bidang politik, ekonomi, dan hukum. Reformasi birokrasi pemerintahan gelombang pertama secara bertahap mulai dilaksanakan pada tahun 2004 dan tahap kedua tahun 2010. Pada tahun 2025, Indonesia diharapkan berada pada fase yang benar-benar bergerak menuju negara maju dan kekuatan birokrasi pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi. Upaya pencapaian tujuan reformasi birokrasi dilakukan melalui penetapan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi tahun 2010-2025, sangat perlu didukung oleh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Paper ini menjelaskan hasil penelitian penyelenggaraan reformasi birokrasi pada Pemerintah Kabupaten Bekasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bekasi penting untuk merumuskan dan menetapkan *Grand Design* Reformasi Birokrasi sebagai rancangan induk yang berisi arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan pemerintah kabupaten Bekasi. Sebagai operasionalnya dalam jangka menengah, *Road Map* Reformasi Birokrasi perlu disusun dan dilakukan setiap 5 (lima) tahun sekali dan merupakan rencana rinci reformasi birokrasi dari satu tahapan ke tahapan selanjutnya selama lima tahun dengan sasaran per tahun yang jelas.Reformasi birokrasi di Kabupaten Bekasi perlu merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktek manajemen pemerintah, dan menyesuaikan tugas fungsi satuan kerja perangkat daerah dengan paradigma dan peran baru.

Kata Kunci: Kebijakan Publik; Reformasi Birokrasi; Pemerintahan Daerah

Pendahuluan

Kebijakan nasional reformasi birokrasi pemerintahan Indonesia ditetapkan berdasarkan pada kondisi dan kecenderungan secara nasional bahwa masih ditemukannya praktek KKN di berbagai bidang, dan masih rendahnya kualitas pelayanan publik. Hal ini ditandai dengan belum mampunya Pemerintah memenuhi harapan publik, belum optimalnya pencapaian efektivitas, efisiensi dan produktiitas di bidang kelembagaan, Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur yang masih kurang profesional, ketatalaksanaan dan pengawasan yang masih kurang optimal, serta masih rendahnya tingkat transparansi dan akuntabilitas

birokrasi. Kondisi tersebut memberikan gambaran bahwa reformasi birokrasi yang telah dan sedang dilakukan pada tingkat nasional maupun pemerintah daerah masih belum mencapai sasaran yang diharapkan.

Pada era otonomi daerah dimana penyelenggaraan urusan pemerintahan sudah didesentralisasikan pada pemerintah kabupaten/kota, dalam pola birokrasi pemerintahan telah terjadi perubahan paradigma. Adanya perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralisasi menjadi desentralisasi memberi semangat dan motivasi baru bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus semakin menjadi lebih baik. Namun kondisi yang terjadi justru banyak keluhan dari masyarakat atas buruknya pelayanan publik dari birokrasi pemerintahan daerah. Kondisi demikian menghendaki dilakukannya reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia baik pusat maupun daerah.

Reformasi bermakna sebagai mengubah atau membuat sesuatu menjadi lebih baik daripada yang sudah ada. Reformasi ini diarahkan pada perubahan masyarakat yang termasuk didalamnya masyarakat birokrasi, dalam pengertian perubahan ke arah kemajuan. Dalam kaitannya reformasi birokrasi, Kristiadi dalam Pasolong (2011:67), mengatakan bahwa birokrasi adalah merupakan struktur organisasi di sektor pemerintah, yang memiliki ruang lingkup tugas-tugas yang sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya. Birokrasi yang dimaksudkan untuk penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan. Dalam hal yang lain seringkali pengertian birokrasi oleh masyarakat diartikan dalam konotasi yang berbeda. Birokrasi seolah-olah memberi kesan adanya suatu proses panjang yang berbelit-belit apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan dengan aparat pemerintah. Sedangkan menurut Thoha (2011:16), birokrasi pemerintah sering kali diartikan sebagai “*officialdom*” atau kerajaan pejabat. Nampak bahwa terdapat beberapa perbedaan pandangan dalam memahami birokrasi. Namun secara lebih positif, ada suatu pendapat bahwa birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasi secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang (Kumorotomo, 2009:74).

Makna penting dari reformasi birokrasi adalah sebagai sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Hal

ini seiring munculnya tuntutan kepada Pemerintah Indonesia pada saat itu untuk segera memperbaiki kinerja birokrasi agar lebih transparan, lebih efisien, lebih bersih, dan lebih akuntabel (Rosser, 2003, p.241). Birokrasi pemerintah tidak bisa dilepaskan dari proses dan kegiatan politik. Pada setiap gugusan masyarakat yang membentuk suatu tata kelola pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari aspek politik ini (Thoha, 2011:26). Namun netralitas birokrasi tetap diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Lebih lanjut Thoha (2010:168), menjelaskan bahwa netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi dalam memberikan pelayanan berdasarkan profesionalisme bukan karena kepentingan politik.

Sebagai upaya menjamin penyelenggaraan pemerintahan, terkait dengan upaya mewujudkan birokrasi pemerintahan yang lebih baik, Pemerintah Indonesia telah menetapkan Peraturan Presiden No 81 tahun 2010 tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi. Dalam Perpres tersebut ditegaskan bahwa reformasi birokrasi bermakna sebagai sebuah pertaruhan besar bagi bangsa Indonesia dalam menyongsong tantangan abad ke-21. Cita–cita ideal dari keberhasilan reformasi birokrasi akan mencapai tujuan yang diharapkan, di antaranya: 1) mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan; 2) menjadikan negara yang memiliki *most-improved bureaucracy;*3) meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat; 4) meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi; 5) meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi; 6) menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis.

Hal penting yang harus diperhatikan jika reformasi birokrasi gagal dilaksanakan, maka reformasi birokrasi hanya akan menimbulkan ketidakmampuan birokrasi dalam menghadapi kompleksitas yang bergerak secara eksponensial di abad ke-21, antipati, trauma, berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, dan ancaman kegagalan pencapaian pemerintahan yang baik *(good governance),* bahkan menghambat keberhasilan pembangunan nasional.

Dalam survey yang dilakukan oleh Dwiyanto, dkk dalam Setiyono (2012:118), terlihat bahwa nilai capaian kinerja birokrasi dalam hal produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas birokrasi kita masih sangat rendah. Berdasarkan *The World Competitiveness Yearbook* tahun 1999, tingkat indeks *Competitiveness* birokrasi kita berada pada urutan terendah dari segi kualitas pelayanan publik dibandingkan dengan 100 negara lain di dunia.

Pada tingkat Pemerintahan Daerah, seperti halnya pada Pemerintahn Nasional, implementasi kebijakan reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan belum menunjukkan keberhasilan yang berarti. Pada fenomena pencapaian program dan kegiatan reformasi birokrasi yang telah dilaksanakan di Kabupaten dan Kota di Indonesia belum mampu memberikan perubahan yang signipikan bagi perbaikan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan daerah. Hal yang sama terjadi pada Pemerintah Kabupaten Bekasi, ia belum mampu mencapai tujuan dari reformasi birokrasi secara maksimal. Hasil evaluasi yang telah dilakukan, diduga masih menunjukkan bahwa birokrasi pemerintahan daerah di kabupaten Bekasi masih memerlukan perbaikan dalam reformasi birokrasi.

Kebijakan Nasional terkait dengan Reformasi Birokrasi pada Pemerintahan Daerah, didasarkan pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 9 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan *Road Map* Reformasi Birokrasi Kementrian/Lembaga dan Pemerintah Daerah. Namun dalam perkembangan selanjutnya seiring dengan perkembangan tuntutan publik, perubahan global dan perkembangan politik/pemerintahan Indonesia, Pemerintah telah mengganti kebijakan tersebut dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 37 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan *Road Map* Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah.

Secara subtansial dilaksanakannya reformasi birokrasi bertujuan untuk membangun kepercayaan masyarakat *(public trust building)* dan menghilangkan citra negatif birokrasi pemerintahan dengan membentuk birokrasi yang memiliki kapasitas, komitmen dan profesional. Sasaran utama dari reformasi birokrasi adalah terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, terwujudnya

peningkatan kualitas pelayanan publik dan meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi melalui pembaharuan pola pikir *(mind set)* dan pola budaya *(culture set)* sumberdaya manusia aparatur dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sistem manajemen pemerintahan. Melalui reformasi birokrasi diharapkan dapat mewujudkn pemerintahan yang baik *(good governance),* hal tersebut antara lain ditandai dengan kondisi birokrasi yang akuntabel, transparan , efektif dan efisien.

Menurut Utomo (2012:206), dalam melakukan reformasi birokrasi di Indonesia perlu adanya *planned change*, dan yang utama harus difokuskan dalam 3 (tiga) hal: *pertama*, komitmen dan dukungan dari pimpinan atau atasan (Gubernur, Sekda, assekda, pendek kata eselon I, II); *kedua,* bahwa bawahan (Eselon III, Staff ke bawah) merasa perlunya reformasi tersebut. Dan yang *ketiga*, bahwa para pimpinan seharusnya merupakan aktor utama sebagai pe-reform, sebelum dirinya sendiri merupakan bagian yang harus di-reform

Penyelanggaraan reformasi birokrasi pada Pemerintah Kabupaten Bekasi sudah dilaksanakan sejak ditetapkannya kebijakan nasional Permen PAN-RB No 9 Tahun 2011 yang telah disempurnakan dengan Permen PAN-RB No. 37 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan Road Map Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah. Namun kondisi yang terlihat belum menunjukkan pada perbaikan yang lebih baik. Kebijakan reformasi birokrasi di Kabupaten Bekasi yang dirumuskan dalam RPJMD dan kebijakan pembangunan lainnya mengindikasikan belum terlaksana secara optimal. Kondisi tersebut menarik untuk dikaji lebih jauh sebagai upaya untuk memberikan alternatif rekomendasi bagi perbaikan dan penyempurnaan kebijakan reformasi birokrasi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bekasi.

Tulisan ini merupakan hasil penelitian mengenai kebijakan penyelenggaraan reformasi birokrasi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bekasi. Berbagai permasalahan serta hambatan yang dihadapi dalam reformasi birokrasi menjadi bagian yang dianalisis pada kebijakan reformasi birokrasi di Kabupaten Bekasi. Hasil penelitian memberikan rekomendai bagi penyempurnaan kebijakan Grand Desian Reformasi Birokrasi di Kabupaten Bekasi.

Pembahasan

Analisis Kebijakan Reformasi Birokrasi

Permasalahan ‘birokrasi’ yang mengemuka dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa kita dewasa ini diantaranya adalah ‘tatanan organisasi dan manajemen pemerintah pusat maupun daerah yang belum mantap, implementasi kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintahan di daerah masih belum lepas dari berbagai masalah yang menyulitkan koordinasi, format perangkat pemerintahan di daerah pada kebanyakan daerah yang duplikatif, kompetensi aparatur yang memperihatinkan, dan agenda kebijakan yang tidak efektif dalam menghadapi permasalahan dan tantangan pembangunan bangsa’. Kondisi demikian jelas memerlukan upaya untuk mengatasinya. Salah satu kebijakan pemerintah yang masih menjadi prioritas dalam pemerintahan baik pusat maupun daerah adalah reformasi biirokrasi.

Reformasi birokrasi merupakan perubahan signifikan elemen-elemen birokrasi antara lain kelembagaan, sumber daya manusia sebagai aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas aparatur, pengawasan, dan pelayanan publik. Tujuannya diarahkan pada upaya mencegah dan mempercepat upaya pemberantasan korupsi secara berkelanjutan dalam menciptakan suatu tata pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa.

Dalam perkembangan pelaksanaan reformasi gelombang pertama, reformasi di bidang birokrasi mengalami ketertinggalan dibanding reformasi di bidang politik, ekonomi, dan hukum. Oleh karena itu, pada tahun 2004, pemerintah telah menegaskan kembali akan pentingnya penerapan prinsip-prinsip *clean government* dan *good governance* yang secara universal diyakini menjadi prinsip yang diperlukan untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut, program utama yang dilakukan pemerintah adalah membangun aparatur negara melalui penerapan reformasi birokrasi. Dengan demikian, reformasi birokrasi gelombang pertama pada dasarnya secara bertahap mulai dilaksanakan pada tahun 2004.

Dalam perkembangan selanjutnya Indonesia melaksanakan reformasi gelombang kedua, termasuk reformasi birokrasi. Reformasi gelombang kedua bertujuan untuk membebaskan Indonesia dari dampak dan ekor krisis yang terjadi sepuluh tahun yang lalu. Pada tahun 2025, Indonesia diharapkan berada pada fase yang benar-benar bergerak menuju negara maju dan kekuatan birokrasi pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi dapat diwujudkan.

Reformasi birokrasi berkaitan dengan ribuan proses tumpang tindih *(overlapping)* antar fungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit. Selain itu, reformasi birokrasi pun perlu menata ulang proses birokrasi dari tingkat *(level)* tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan baru *(innovation breakthrough)* dengan langkah-langkah bertahap, konkret, realistis. Berbagai tahapan dan proses tersebut menjadi penting dilakukan untuk mencapai tujuan dari reformasi birokrasi.

Upaya pencapaian tujuan ideal dari reformasi birokrasi sudah dilaksanakan sejak tahun 2010 dengan penetapan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Desain* Reformasi Birokrasi tahun 2010-2025. Kebijakan tersebut memerlukan dukungan dari pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dengan demikian pada kabupaten/kota penting untuk memiliki kebijakan *grand desain* reformasi birokrasi dan *road map* reformasi birokrasi

Dalam dokumen perencanaan pembangunan nasional telah ditetapkan Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019, salah satunya dirumuskan mengenai perencangan pembangunan bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi. Dalam hal ini dirumuskan bahwa: sasaran yang ingin diwujudkan dalam reformasi birokrasi adalah meningkatnya kualitas birokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik dalam mendukung peningkatan daya saing dan kinerja pembangunan nasional di berbagai bidang, yang ditandai dengan: terwujudnya kelembagaan birokrasi yang efektif dan efisien; meningkatkan kapasitas pengelolaan reformasi birokrasi; diimplementasikannya UU Aparatur Sipil Negara secara konsisten pada seluruh instansi pemerintah; dan meningkatnya kualitas pelayanan publik.

Selanjutnya terkait dengan tata kelola pemerintahan yang baik, pada pemerintahan daerah, telah dirumuskan dalam RPJMN tahun 2015-2019 mengenai **Penguatan Tata Kelola Pemerintah Daerah dan Peningkatan Kualitas Pemerintahan Daerah.** Ini sebagai konsekuensi adanya Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur sistem pemerintahan daerah yang memiliki hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sasaran pengembangan tata kelola pemerintahan daerah terkait dengan reformasi birokrasi pada tahun 2015-2019, meliputi: 1) Meningkatnya Kapasitas Kelembagaan Pemerintahan Daerah; dan 2) Meningkatnya Kapasitas Aparatur Pemerintahan Daerah.

Reformasi birokrasi pada tingtak nasional maupun daerah perlu merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktek manajemen pemerintah pusat dan daerah, dan menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru. Upaya tersebut membutuhkan suatu *grand design* dan *road map* reformasi birokrasi yang mengikuti dinamika perubahan penyelenggaraan pemerintahan sehingga menjadi suatu *living document.*

Keterkaitan Reformasi Birokrasi dan Kinerja Pemerintah Kabupaten Bekasi

Berdasarkan uraian di atas, dalam kontek Pemerintah Kabupaten Bekasi, kebijakan *Grand Design* Reformasi Birokrasi adalah rancangan induk yang berisi arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan pemerintah kabupaten Bekasi untuk kurun waktu 2015-2025. Sedangkan kebijakan *Road Map* Reformasi Birokrasi adalah bentuk operasionalisasi *Grand Design* Reformasi Birokrasi yang disusun dan dilakukan setiap 5 (lima) tahun sekali dan merupakan rencana rinci reformasi birokrasi dari satu tahapan ke tahapan selanjutnya selama lima tahun dengan sasaran per tahun yang jelas. Pemerintah Kabupaten Bekasi menganggap penting dan harus menyusun *grand desain* penyelenggaraan reformasi birokrasi di lingkungan pemerintah Kabupaten Bekasi. Selanjutnya kebijakan ini sebagai dasar kebijakan dalam upaya

perbaikan penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bekasi pada masa mendatang. Dalam rangka memberikan arah pelaksanaan reformasi birokrasi agar berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten dan berkelanjutan maka menjadi penting disusunnya*Grand Desain* Reformasi Birokrasi Pemerintah Kabupaten Bekasi Tahun 2015-2025.

Kondisi saat ini birokrasi pada pemerintah daerah Kabupaten Bekasi masih belum menunjukkan pada potret ideal birokrasi pemerintah sebagai pelayan yang baik. Fakta menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik, kapasistas dan akuntabilitas birokrasi masih menunjukkan kinerja yang belum menggembirakan. Secara rinci capaian indikator birokrasi kabupaten Bekasi masih belum menunjukkan kinerja yang diharapkan. Terkait dengan capaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan dapat dilihat bahwa seberapa besar kinerja pembangunan dan pelayanan publik telah dicapai, dapat dilihat dari hasil perhitungan IPM yang terakhir, yaitu IPM Kabupaten Bekasi tahun 2013 nilainya adalah sebesar 74,13 bila dibandingkan dengan Kabupaten lain di Jawa Barat relatif masuk dalam kategori menengah atas (65 < IPM < 80) (RKPD Kabupaten Bekasi,2014).

Angka Melek Huruf (AMH) merupakan komponen IPM di bidang pendidikan yang menggambarkan proporsi penduduk usia 15 tahun ke atas yang dapat membaca dan menulis. Untuk Angka Melek Huruf (AMH) pada tahun 2013 realisasinya mencapai 94,39. Untuk mencapai target AMH Tahun 2013 dilaksanakan kegiatan Keaksaraan Fungsional (KF) dan pemberdayaan peran serta masyarakat melalui Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM). Hal ini sesuai dengan perluasan akses pendidikan dalam rangka pelayanan dan peningkatan Angka Melek Huruf (AMH) yang pada akhirnya terjadi peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia yang pintar dan benar. Program yang telah dilakukan Dinas Pendidikan untuk meningkatkan angka AMH di Kabupaten Bekasi antara lain perluasan Akses dan Pemerataan Pendidikan, Pemberantasan Buta Huruf dan Pencapaian Program Wajib Belajar (WAJAR) 12 Tahun melalui kegiatan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), Kelompok Belajar Paket Kesetaraan (Paket A, B, C), Keaksaraan Fungsional dan Rintisan Sekolah Gratis jenjang SMA/SMK Negeri.

Angka Rata-Rata Lama Sekolah menggambarkan rata-rata jumlah penduduk berusia 15 tahun ke atas untuk menempuh semua jenjang pendidikan formal yang pernah dijalani. Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) pada tahun 2013 adalah 8,73 tahun terjadi kenaikan sebesar 0,02 poin bila dibandingkan dengan RLS pada tahun 2012 sebesar 8,71 tahun. Hal ini disebabkan karena faktor sosial budaya, dimana masih banyak masyarakat yang beranggapan bahwa bekerja masih lebih penting daripada sekolah dan kurangnya kesadaran masyarakat bahwa pendidikan yang lebih tinggi dapat menunjang seseorang dalam bekerja untuk memperoleh penghasilan yang lebih besar.

Untuk meningkatkan IPM terutama pada sektor pendidikan memerlukan adanya perhatian khusus untuk meningkatkan upaya-upaya yang dapat mendorong masyarakat untuk menyadari akan pentingnya pendidikan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi dengan cara mengarahkan program pembangunan ke arah upaya untuk mensukseskan Program Wajib Belajar 9 Tahun. Sedangkan untuk sektor pendidikan Non Formal diperlukan adanya perluasan akses meliputi perluasan kegiatan kejar Paket A, B, C dan KF (Keaksaraan Fungsional).

Angka Harapan Hidup menggambarkan rata-rata lamanya hidup dari seorang bayi (0 tahun) sampai mencapai umur tertentu. Pencapaian Angka Harapan Hidup (AHH) Kabupaten Bekasi pada tahun 2013 sebesar 70,07 tahun memperlihatkan adanya peningkatan sebesar 0,12 point dari tahun 2012 sebesar 69,95 tahun.

Selanjutnya terkait dengan perkembangan capaian kinerja pemerintahan Kabupaten Bekasi terutama pada sasaran peningkatan kualitas pelayanan publik; meningkatnya kapasitas sumber daya aparatur (SDM Birokrasi) dan terwujudnya pelayanan publik yang prima selama kurun waktu 2011-2014, berdasarkan hasil evaluasi terakhir penyusunan RKPD tahun 2014, dijelaskan bahwa kualitas pelayanan publik di Kabupaten Bekasi dikategorikan sudah cukup baik. Hal ini diperkuat dengan adanya lembaga khusus yang menangani pelayanan publik dalam bentuk perijinan yaitu Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPMPPT). Pelayanan publik juga diberikan bagi pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat antara lain pelayanan dalam sektor pendidikan dan kesehatan. Namun demikian masih terjadi sedikit permasalahan

dalam hal aksesibilitas terhadap informasi pembangunan di Kabupaten Bekasi, dimana masyarakat masih mendapatkan kesulitan dalam memperoleh informasi pembangunan karena keterbatasan sarana (Evaluasi RKPD Kabupaten Bekasi, 215). Kesulitan memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan oleh berbagai instansi baik swasta maupun masyarakat mengenai profil daerah dan potensi wilayah Kabupaten Bekas, merupakan permasalahan yang terjadi oleh pemangku kepentingan. Berdasarkan temuan penelitian menunjukkan bahwa terdapat berbagai persoalan yang dihadapi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan di Kabupaten Bekasi, antara lain :

a. Secara kelembagaan masih ditemukan adanya tumpang tindih dalam tugas dan fungsi serta beban kerja yang belum terdistribusikan secara optimal, sehingga ditemukan adanya Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang memiliki beban terlebih, demikian juga sebaliknya. Tumpang tindih terjadi baik antar dinas ataupun antar dinas; badan atau kantor dengan lembaga teknis daerah lainnya.
b. Pengembangan Sumber Daya Aparatur (SDA) masih belum mencerminkan terbentuknya aparatur yang profesional.
c. Masalah rekruitmen pegawai yang belum sepenuhnya didasarkan atas formasi yang dibutuhkan sehingga dalam jangka panjang jika tidak dikembangkan secara baik akan menjadi beban daerah.
d. Penempatan pegawai belum sepenuhnya didasarkan pada standar kompetensi yang dibutuhkan.
e. Pembenahan manajemen SDA menjadi tuntutan yang mutlak untuk mewujudkan birokrat yang kompeten.
f. Ketatalaksanaan masih belum didukung oleh sistem informasi yang berbasis kepala teknologi informasi sesuai dengan kebutuhan. *Standard Operating Prosedures* (SOP) yang sudah dirancang belum dilaksanakan secara optimal.
g. Pelayanan publik pada SKPD masih ada yang belum menggunakan standar pelayanan sebagaimana diamanahkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

h. Pola pikir dan budaya kerja para pegawai yang masih birokratis serta belum menumbuhkan budaya kerja yang inovatif.

Berdasarkan kondisi temuan analisis yang diuraikan di atas, maka menjadi sangat beralasan bagi Pemerintah Kabupaten Bekasi untuk melakukan evaluasi secara mendalam terkait dengan kebijakan reformasi birokrasi yang telah berjalan selama ini. Hasil evaluasi tersebut menjadi dasar bagi penyusunan kebijakan desain dalam reformasi birokrasi. Secara formal menjadi penting menyusun Grand Design Reformasi Birokrasi. Ini penting sebagai upaya serius yang konstruktif dan sistematis dari Pemerintah Kabupaten Bekasi untuk mewujudkan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang berkualitas.

Peta Analisis Grand Desain Reformasi Birokrasi Kabupaten Bekasi

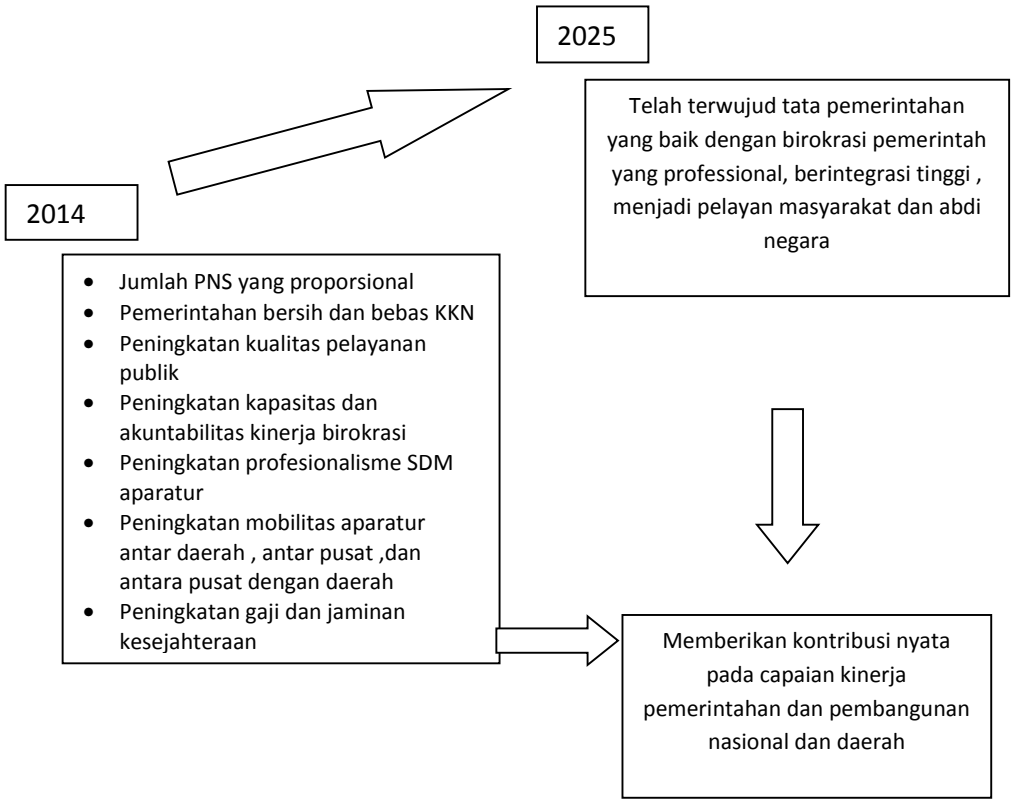
Reformasi birokrasi ini merupakan upaya berkelanjutan yang setiap tahapannya memberikan perubahan atau perbaikan birokrasi ke arah yang lebih baik. Tahun 2015 merupakan awal dari dirumuskannya grand design reformasi birokrasi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bekasi, dengan capaian pada lima tahun pertama yaitu tahun 2019, diharapkan dapat diwujudkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, dan bebas korupsi, kolusi, serta nepotisme. Selain itu, diharapkan pula dapat diwujudkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapanmasyarakat, yang semakin maju berbasis teknologi, kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi semakin baik, SDM aparatur semakin profesional, dan *mind-set* serta *culture-set* yang mencerminkan integritas dan kinerja semakin tinggi.

Pada tahun 2025, di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bekasi diharapkan telah terwujud tata pemerintahan yang baik dengan birokrasi pemerintah yang profesional, berintegritas tinggi, dan menjadi pelayan masyarakat yang berkualitas dan abdi negara. Reformasi Birokrasi di lingkungan pemerintah Kabupaten Bekasi harus dimulai dari penataan kelembagaan dan sumberdaya manusia aparatur. Langkah selanjutnya adalah membuat mekanisme atas perubahan dan penyempurnaan struktur kelembagaan, pengaturan, sistem, dan prosedur yang sederhana tidak berbelit-belit, menegakkan akuntabilitas aparatur, meningkatkan dan menciptakan pengawasan yang komprehensif, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik menuju pelayanan publik yang berkualitas.

Berdasarkan analisis mendalam dari kebijakan reformasi birokrasi di lingkungan pemerintah Kabupaten Bekasi, maka dalam program selanjutnya kebijakan reformasi birokrasi harus dimulai dari penataan kelembagaan dan sumberdaya manusia aparatur. Langkah selanjutnya dalam kebijakan teknis terkait dengan implementasi reformasi birokrasi adalah membuat mekanisme atas perubahan dan penyempurnaan struktur kelembagaan, pengaturan, sistem, dan prosedur yang sederhana tidak berbelit-belit, menegakkan akuntabilitas aparatur, meningkatkan dan menciptakan pengawasan yang komprehensif, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik menuju pelayanan publik yang berkualitas.Dengan memperhatikan pada Hasil analisis Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, dapat dirumuskan hasil analisis terkait dengan kondisi birokrasi Pemerintah Kabupaten Bekasi yang diinginkan sebagai berikut:

Gambar: 1

Kondisi Birokrasi yang diinginkan

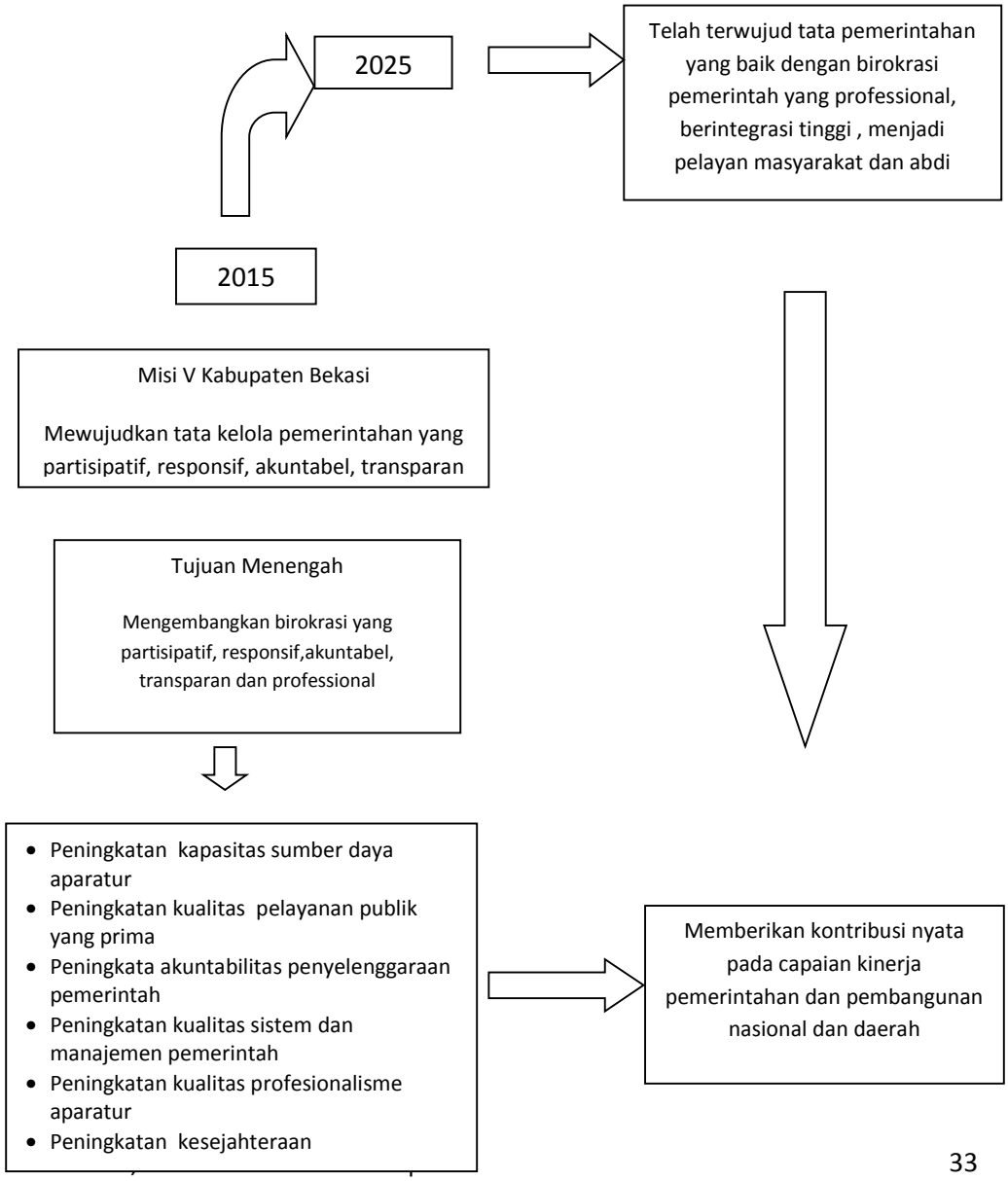


Sumber: Analisis berdasarkan Perpres No 81 Tahun 2010

Memperhatikan gambar 1 di atas nampak bahwa pada tahun 2025, diharapkan telah terwujud tata pemerintahan yang baik dengan birokrasi yang professional, berintegrasi tinggi, dan menjadi pelayan masyarakat dan abdi negara.

Berdasarkan pada arah pencapaian jangka panjang dari reformasi birokrasi pemerintahan Indonesia, maka dirumuskan arah capaian jangka menengah dan jangka panjang Pemerintah Kabupaten Bekasi sebagai berikut:

Gambar: 2 Arah Pencapaian Reformasi Birokrasi Jangka Panjang Kabupaten Bekasi



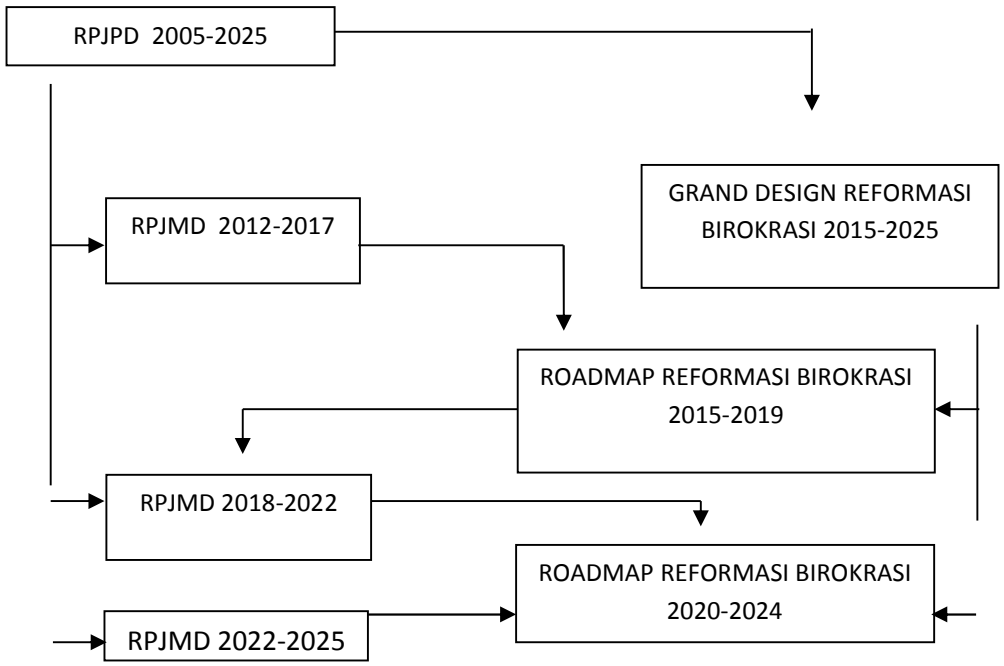
Berdasarkan uraian di atas, dalam kontek Pemerintah Kabupaten Bekasi, jelas keberadaan *Grand Design* Reformasi Birokrasi dan *Road Map* sangat penting. Kebijakan *Grand Design* Reformasi Birokrasi adalah rancangan induk yang berisi arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan pemerintah kabupaten Bekasi untuk kurun waktu 2015-2025. Sedangkan *Road Map* Reformasi Birokrasi adalah bentuk operasionalisasi *Grand Design* Reformasi Birokrasi yang disusun dan dilakukan setiap 5 (lima) tahun sekali dan merupakan rencana rinci reformasi birokrasi dari satu tahapan ke tahapan selanjutnya selama lima tahun dengan sasaran per tahun yang jelas. Pemerintah Kabupaten Bekasi menganggap penting dan harus menyusun grand desain penyelenggaraan reformasi birokrasi di lingkungan pemerintah Kabupaten Bekasi. Selanjutnya ini sebagai dasar kebijakan dalam upaya perbaikan penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bekasi pada masa mendatang. Dalam rangka memberikan arah pelaksanaan reformasi birokrasi agar berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten dan berkelanjutan maka Grand Desain Reformasi Birokrasi Pemerintah Kabupaten Bekasi Tahun 2015-2025 ini disusun.

Keterkaitan Grand Desain Reformasi Birokrasi dan Perumusan RPJMD

Grand design reformasi birokrasi di lingkungan pemerintah Kabupaten Bekasi ini selanjutnya akan mejadi dasar kebijakan pembangunan dan penataan birokrasi sampai dengan tahun 2025. Dengan demikian perlu adanya sinergitas perencanaan dan pelaksanaan program dengan bidang maupun kelembagaan daerah yang ada. Untuk mencapai harmonisasi dan sinergitas program maka grand design reformasi birokrasi ini berkaitan erat denga RPJPD dan RPJMD Kabupaten Bekasi.

Penyusunan grand design ini mengacu kepada RPJPD Kabupaten Bekasi berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 3 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Bekasi Tahun 2005-2025 dan Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 6 Tahun 2012 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bekasi Tahun 2012-2017. Keterkaitan tersebut dapat dilihat dalam gambar berikut:

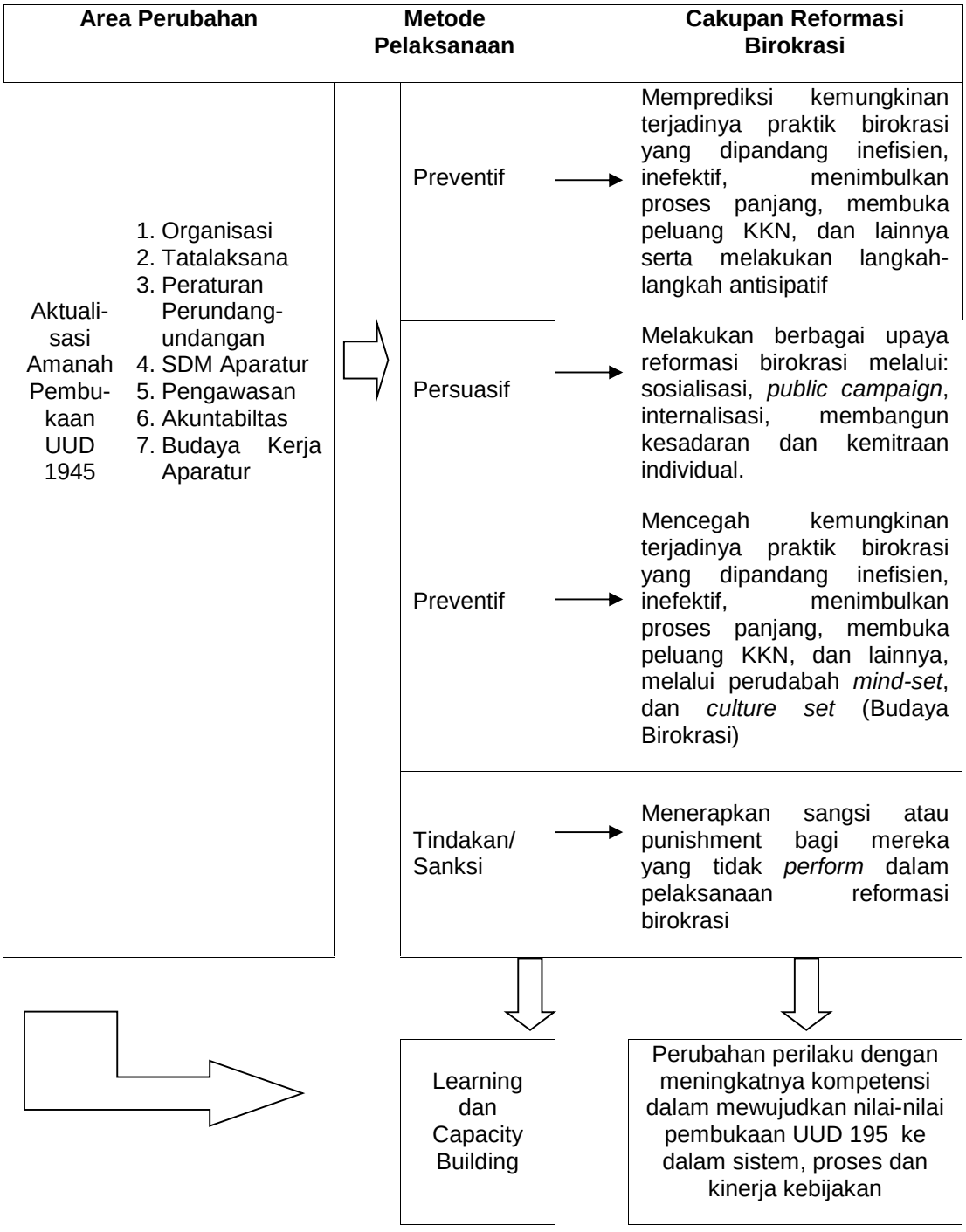
Gambar 3: Keterkaitan Grand Design dengan RPJPD dan RPJMD



Pencapaian kinerja antara yang bisa juga dijadikan indikator keberhasilan dari reformasi birokrasi di Kabupate Bekasi antara lain dari adanya peningkatan pembangunan ekonomi, kesehatan, pendidikan , dan sosial budaya. Walaupun pengukuran dari capaian kinerja pembangunan ini merupakan aggregate dari aktivitas semua pemangku kepentingan termasuk swasta dan masyarakat. Sehingga yang bisa dilakukan adalah memberikan penjelasan secara deskriptif analitis dengan menggunakan data dan informasi yang valid perihal dampak adanya reformasi birokrasi dengan perbaikan pada indikator pembangunan yang bisa dijadikan sebagai indikator untuk menjelaskan berbagai upaya reformasi birokrasi yang dijalankan.

Untuk mencapai keberhasilan pada pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan Kabupaten Bekasi diperlukan metoda agar tujuan dan sasaran dari reformasi birokrasi dapat dicapai sesuai dengan tahapan waktu yang telah ditentukan. Sesuai dengan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi Indonesia. dengan merujuk pada kebijakan tersebut maka metode pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan

Pemerintah Kabupaten Bekasi berdasarkan analisis sebelumnya dapat dirancang sebagai berikut:



Gambar 4 :
Metoda Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Kabupaten Bekasi Diadaptasi dari Perpres No. 81/2010

Penutup

Simpulan dan Saran

Pemerintahan Kabupaten Bekasi sebagai bagian dari Pemerintahan Nasional Indonesia harus secara progresif mendukung dan melaksanakan setiap kebijakan dalam upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Untuk pencapaian tersebut birokrasi pemerintah harus dikelola berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan profesional. Birokrasi pemerintahan harus sepenuhnya mengabdi pada kepentingan rakyat dan bekerja untuk memberikan pelayanan prima, transparan, akuntabel, dan bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Kondisi ideal tersebut menjadi pendorong dilaksanakannya reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bekasi.

Grand Desain reformasi birokrasi perlu disusun sebagai kebijakan pemerintah Kabupaten Bekasi sebagai acuan bagi penyusunan kebijakan *RoadMap* reformasi birokrasi di Kabupaten Bekasi. Dengan adanya grand desain diharapkan pelaksanaan reformasi birokrasi pemerintah mampu mendorong perbaikan dan peningkatan kinerja birokrasi pemerintah Kabupaten Bekasi. Kinerja Pemerintahan Kabupaten Bekasi. Kinerja birokrasi akan meningkat apabila ada motivasi yang kuat secara keseluruhan pemangku kepentingan berpartisipasi dan mendukung kebijakan ini. Motivasi dari pemangku kepentingan akan muncul jika setiap program/kegiatan yang dilaksanakan menghasilkan keluaran *(output),* nilai tambah *(value added),* hasil *(outcome),* dan manfaat *(benefit)* yang lebih baik dari tahun ke tahun, disertai dengan sistem *reward* dan *punishment* yang dilaksanakan secara konsisten dan berkelanjutan. Dengan grand desain reformasi maka program /kegiatan reformasi birokrasi di Kabupaten Bekasi akan terprogram dan terarah dengan tahapan waktu yang ditetapkan.

Daftar Pustaka

Dwiyanto, Agus, dkk. 2006. reformasi birokrasi publik di Indonesia. Yogyakarta: UGM press.

Dwiyanto, Agus. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik : Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: UGM Press.

Kumorotomo, Wahyudi. 2009. *Governance Reform di Indonesia : Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Yogyakarta: Gava Media.

Pasolong, Harbani. 2011. *Teori Administrasi Publik*. Cetakan III. Bandung: Alfabeta.

Rosser, A. 2003, What Paradigm Shift?: Public Sector Reform in Indonesia since the Asian Crisis. In A. B. Cheung, & I. Scott, *Governance and Public Sector Reform in Asia : Paradigm Shifts or Business as Usual?.* London and New York: RoutledgeCurzon.

Setiyono, Budi. 2012. *Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi*. Cetakan I. Bandung: NUANSA.

Thoha, Miftah. 2010. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Edisi I, Cetakan ke-7. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Thoha, Miftah. 2011. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Edisi I Cetakan ke-3. Jakarta: Kencana.

Analisis Metodologi Ilmu tentang Pemerintahan Reformatif di Indonesia

Oleh:

Pipin Hanapiah[1]
Email: pipin.hanapiah@unpad.ac.id
pipin_hanapiah@yahoo.com

Abstrak

Sejak berhentinya Presiden Soeharto tahun 1998, bergulir isu-isu reformasi nasional di Indonesia dalam berbagai bidang pembangunan, termasuk isu-isu reformasi pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah. Sampai dengan saat ini, isu-isu tersebut terus berdinamika, terutama di tingkat daerah. Dinamika isu-isu pemerintahan ini merupakan fenomena, masalah, dan/atau permasalahan penelitian yang menarik untuk dikaji secara tematik dan berkelanjutan. Tema-tema kajian pemerintahannya bisa ditelusuri baik secara perspektif metodologi-ilmu maupun perspektif konseptual-teoretik; selain itu bisa juga secara ragam aspeknya. Perspektif tematik ini bisa memperkaya kajian Ilmu Pemerintahan yang lebih luas dan lebih dalam terutama apabila isu, fenomena, masalah, dan/atau permasalahan reformasi pemerintahan dimaksud diperkaya dari aspek-aspek dan/atau dari perspektif filsafat, ideologi, politik, administrasi publik, kebijakan publik, sosiologi, psikologi, hukum tata negara, pertahanan, keamanan, ekonomi, dan statistika baik dalam konteks di negara Indonesia maupun di negara lain. Pengayaan dengan cara perluasan dan/atau pendalaman kajian ini diharapkan akan bisa mempercepat penguatan dan/atau pemapanan Ilmu Pemerintahan sebagai pengetahuan tentang pemerintahan yang semakin ilmiah. Artikel ini dibatasi kajiannya pada analisis metodologi ilmu tentang pemerintahan reformatif.

Kata-kunci: Analisis Metodologi Ilmu, Ilmu Pemerintahan, Pemerintahan Reformatif.

[1] Lektor Kepala dalam bidang 'Metodologi Ilmu Politik/Pemerintahan' pada Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran (FISIP UNPAD), Jatinangor, Jawa Barat.

Pendahuluan

Sejak Jenderal Soeharto menyatakan berhenti sebagai Presiden Republik Indonesia di bulan **Mei** tahun 1998, bergulir isu-isu dan tuntutan-tuntutan reformasi nasional di Indonesia dalam berbagai bidang pembangunan, termasuk isu-isu reformasi pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah dan desa. Hal itu begitu wajar karena pada saat itu—dan di beberapa tahun sebelumnya—sedang terjadi kejenuhan kepemimpinan di tingkat nasional terutama yang terkait dengan kebebasan politik yang sedang terkekang dan kesejahteraan ekonomi yang sedang krisis. Sampai dengan saat ini, di era Reformasi pun, isu-isu dan tuntutan-tuntutan tersebut terus berdinamika, terutama tuntutan yang terkait dengan pertumbuhan ekonomi yang sedang stagnan. Hal itu sampai dengan saat ini pun imbasnya masih terjadi dan terrasa sampai di tingkat daerah dan desa.

Dinamika isu-isu pemerintahan ini merupakan fenomena, masalah-masalah, dan/atau permasalahan pemerintahan reformatif yang menarik untuk dikaji secara tematik dan berkelanjutan baik melalui penelitian maupun kajian lainnya. Karena, bisa jadi dinamika tentang fenomena, masalah-masalah, dan/atau permasalahan pemerintahan reformatif itu akan memberi kontribusi baru bagi ditemukannya tesis-tesis baru yang kemudian menciptakan—atau sekurang-kurangnya mengoreksi terhadap yang selama ini ada—konsep-konsep dan/atau teori-teori baru yang terkait dengan kajian pemerintahan reformatif. Di samping itu, itu pun bisa jadi akan memberi kontribusi baru bagi semakin dibutuhkannya cara-cara ilmiah (metodologi) baru yang kemudian menciptakan—atau sekurang-kurangnya mengoreksi terhadap yang selama ini ada—metodologi-ilmu baru yang terkait dengan kajian pemerintahan reformatif.

Temuan tentang perspektif-perspektif baru itu akan semakin kaya apabila diperluas dan/atau diperdalam oleh ragam aspek pengkajiannya. Aspek-aspek dan/atau dimensi-dimensi pengkajian yang selama ini seringkali memberi kontribusi pengayaan pada kajian Ilmu Pemerintahan adalah dari perspektif studi filsafat, studi ideologi, ilmu politik, ilmu administrasi publik, studi kebijakan publik, sosiologi, psikologi, ilmu hukum tata negara, studi pertahanan dan keamanan, ilmu ekonomi, dan statistika baik dalam konteks di negara Indonesia maupun di negara-negara lain. Pada umumnya, reformasi pemerintahan akan meninggalkan

nilai-nilai pemerintahan yang lama yang kemudian akan memunculkan bahkan membutuhkan **nilai-nilai** pemerintahan yang baru.

Sebagaimana diketahui bersama, Metodologi Ilmu berasal dari dua suku-kata, yaitu 'metodologi' dan 'ilmu'. Metodologi *"is defined as referring to the foundations of knowledge, as how we perceive and understand reality, as well as how we study it"* (Rosenau, 2001). Sementara Ilmu *"is an activity that consists in the explanation, prediction, and control of empirical phenomena in a rational manner. By "scientific reasoning" we mean the principles of reasoning relevant to the pursuit of this activity. They include principles governing experimental design, hypothesis testing, and the interpretation of data*".[2] Dengan demikian, menurut penulis, Metodologi Ilmu merupakan studi tentang metode-metode ilmiah untuk mengkaji pengetahuan secara ilmiah menuju kemapanan pengetahuan tersebut untuk menjadi ilmu pengetahuan.[3] Metode-metode ilmiah ini terutama terkait dengan filsafat ilmu, filsafat penelitian, paradigma, pendekatan, metode (*an-sich*), strategi, pilar, konstruksi-model kajian, dan seterusnya. Metodologi Ilmu merupakan cabang Filsafat Ilmu—terutama terkait dengan Filsafat Epistemologis---untuk memastikan bahwa ilmu pengetahuan yang bersangkutan adalah benar sebagai pengetahuan yang ilmiah.

Pembahasan dalam makalah ini dibatasi pada analisis metodologi-ilmu tentang pemerintahan reformatif di Indonesia. Dengan demikian, secara metodologi-ilmu, tulisan ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis paradigma kajian pemerintahan reformatif.
2. Menganalisis pendekatan kajian pemerintahan reformatif.
3. Menganalisis metode kajian pemerintahan reformatif
4. Menganalisis pilar kajian pemerintahan reformatif.
5. Menganalisis konstruksi model kajian pemerintahan reformatif.

---

[2] Lihat *"Philosophy of Science"* dalam http://philosophy.hku.hk/think/sci/causation.php, 12/10/2016 (13:27).

[3] Untuk pemahaman lebih lanjut dan yang terkait dengan kajian Ilmu Pemerintahan, lihat Pipin Hanapiah tentang "*Metodologi Ilmu Pemerintahan"* dalam Jurnal *PublicSphere*, Vol. 1 No. 1, Edisi Januari-Juni 2007, hal. 39-48, Bandung: Laboratorium Ilmu Pemerintahan FISIP UNPAD.

Mengacu pada pemahaman konseptual-teoretik dan tujuannya tersebut, maka tulisan tentang “analisis metodologi ilmu” ini dianggap penting (dan tentu ada urgensi dan relevansinya) untuk disajikan karena dalam Seminar Ilmiah terkait dengan Program Studi Ilmu Pemerintahan (APSIPI) ini dipandang perlu untuk membahas ragam dimensi akademiknya—filsafat ilmiah dan/atau metodologi ilmiah, konseptual/teoretik, regulatif-normatif, dan praktik-empiriknya—secara untuh dan lengkap. Dengan demikian, tulisan ini juga menjadi signifikan dan berkontribusi bagi kajian Ilmu Pemerintahan.

Pembahasan

Analisis Paradigma Kajian Pemerintahan Reformatif

Analisis paradigmatis pemerintahan reformatif yang dimaksud di sini adalah analisis tentang sistem dan/atau kerangka-acuan ‘nilai-nilai’ pemerintahan apa saja dan yang bagaimana yang selama ini ada dan yang perlu ditelisik pascareformasi. Kedua kategori ini, menurut penulis, adalah yang terfokus pada empat paradigma kajian pemerintahan, yaitu paradigma mistik, paradigma filsafat, paradigma ilmu, dan multiparadigma.

Sebelum terjadi reformasi pemerintahan, paradigma kajian pemerintahan lebih banyak didominasi dan terfokus pada ‘nilai-nilai misteri’ (mistik) pemerintahan yang terkait dengan budaya-lokal pemerintahan-Jawa yang berfilosofi monistik, monoloyalistik, dan integratif (sebagai paradigma filsafatnya). Hal ini tentu saja sudah melatarbelakangi dan memberi ‘benang-merah’ pada pemahaman dan pengkajian-ilmiah terhadap Ideologi Pancasila, Konstitusi UUD 1945, regulasi, dan termasuk implementasi/praktiknya. Selanjutnya, apa dan bagaimana yang terjadi secara akademik (sebagai paradigma ilmunya)?

Sudah barang tentu itu semua—dengan sendirinya secara *‘empirical evidencies’* memunculkan isu-isu, fenomena, masalah-masalah, dan permasalahan pemerintahan yang karakter dan substansinya tidak jauh dari seperti itu. Faktanya adalah ‘disain-riset’ kajian untuk kepentingan karya-tulis seperti skripsi, tesis, dan disertasi dan/atau kepentingan ‘proyek-ilmiah’ (sebagai konsekuensi multiparadigmanya) sudah barangtentu diformulasi dan/atau dikemas sesuai dengan ‘fakta-lapangan’ tersebut.

Kemudian, apa dan bagaimana paradigma pemerintahan pasca reformasi? Jawaban untuk itu, tentu saja perlu ada ‘tawar-menawar’ kembali agar reformasi-pemerintahannya ‘dikuasai’ oleh Ilmu Pemerintahan. Untuk paradigma-mistik, tampaknya Indonesia perlu ‘mempertahankan-dengan-mereposisi’. Artinya, kajian pemerintahan-paradigmatis di Indonesia perlu ‘dikemas-ulang’ karena adanya dinamika pemerintahan global yang sedang ‘bermesraan-secara-kompetitif’ antara filsafat-paradigmatis China dan filsafat-paradigmatis Neoliberalisme (baca: Amerika Serikat) di tengah-tengah ketidakpengkuhan pemahaman Bangsa Indonesia atas filsafat-paradigmatis Pancasila; begitu pula, di tengah-tengah ketidakpengkuhan pemahaman atas konstitusional UUD 1945. Apa akbibatnya? Sudah barangtentu sedang bergejala pada adanya ‘rubah sana-sini, bulak-belok, gonta-ganti’ regulasinya dalam tataran peraturan perundang-undangan pemerintahan beserta peraturan pelaksanaannya baik di tingkat Pusat, Daerah, maupun Desa. ‘Mempertahankan-dengan-mereposisi’ ini tentu saja akan mendorong munculnya isu-isu, fenomena, masalah-masalah, dan permasalahan pemerintahan yang bisa dikaji lebih lanjut oleh Ilmu Pemerintahan.

Muncul pertanyaan penting, kalau begitu di Indonesia, apakah kajian Ilmu Pemerintahan itu ‘diatur’ oleh ‘reformasi pemerintahan’, atau sebaliknya, ‘reformasi pemerintahan’ itu ‘diatur’ oleh Ilmu Pemerintahan? Kajian Ilmu Pemerintahan di masa depan perlu ‘masuk’ ke dalam ‘dua-area itu’. Mengapa? Ilmu Pemerintahan itu akan semakin kuat dan mapan apabila fenomena pemerintahannya semakin variatif dan berkembang (secara paradigmatis ontologis-epistemologis filsafat); dan juga sebaliknya, Ilmu Pemerintahan itu akan semakin kuat dan mapan apabila kontribusi bagi pembangunan pemerintahan-negaranya semakin bermanfaat (secara paradigmatis tautologis-aksiologis filsafat).

Dengan demikian, paradigma ilmu atas kajian Ilmu Pemerintahanlah yang perlu dipertajam dan diperkuat yang dilandasi oleh Paradigma Filsafat. Mengapa? Karena, itu akan berkontribusi pada menguatnya pengetahuan pemerintahan yang semakin ilmiah (kuat dan mapan) dengan tetap ‘dikawal’ oleh paradigma filsafat yang ‘bisa’ tembus tempat, waktu, dan ruang dalam pengkajiannya secara rasional dan holistik.

Analisis paradigmatis atas pemerintahan reformatif itu, sudah barang tentu akan mendorong adanya ‘penyesuaian’ metodologis ilmiah yang berikutnya. Analisisnya sebagai berikut.

Analisis Pendekatan Kajian Pemerintahan Reformatif

Analisis pendekatan pemerintahan reformatif yang dimaksud di sini adalah analisis tentang aspek-aspek, dimensi-dimensi, dan/atau perspektif kajian pemerintahan apa saja dan yang bagaimana yang selama ini ada dan yang perlu ditelisik pascareformasi pemerintahan. Kedua kategori ini, dengan meminjam pendekatan dalam kajian Ilmu Politik menurut David E. Apter, adalah yang terfokus pada enam pendekatan kajian pemerintahan, yaitu pendekatan filsafat, pendekatan kelembagaan, pendekataan tingkahlaku, pendekatan kemajemukan, pendekatan struktural, dan pendekatan perkembangan.

Sebagaimana sudah disinggung dalam bahasan tentang “analisis paradigma kajian pemerintahan reformatif” di atas, yaitu mengapa fenomena pemerintahan-reformatif akan semakin variatif dan berkembang? Karena, regulasi tentang *governance* (penyelenggaraan dan tatakelola pemerintahan) akan semakin melibatkan banyak aspek baik dalam pertimbangan atau konsiderannya maupun dalam implementasi atau penerapannya. Dengan begitu, sebagai konsekuensi dan pada gilirannya nanti, kajian Ilmu Pemerintahan akan membutuhkan aspek-aspek, dimensi-dimensi, dan/atau perspektif (sebagai pendekatan kajiannya) yang lebih kompleks, yaitu yang di antaranya berupa filsafat, politik, sosiologi, psikologi, hukum tata negara, pertahanan dan keamanan, ekonomi, dan seterusnya. Kalau seperti ini yang diharapkan, maka ini akan dengan sendirinya bisa memperkaya pendekatan—dan sekaligus sebagai pecabangan—dalam kajian Ilmu Pemerintahan yang semakin kuat dalam bentuk Filsafat Pemerintahan, Politik Pemerintahan, Sosiologi Pemerintahan, Psikologi Pemerintahan, Hukum Tata Pemerintahan, Ketahanan Pemerintahan, Ekonomi Pemerintahan, dan seterusnya.

Sepengetahuan penulis, kajian pemerintahan di masa sebelum reformasi di Indonesia—terutama untuk kepentingan skripsi, tesis, disertasi, dan/atau ‘proyek-ilmiah’ lebih banyak menggunakan pendekatan kelembagaan (termasuk kepranataannya), seperti tentang fungsi dan/atau peran (peranan) pemerintahan;

itu pun lebih banyak yang terkait dengan konsep/variabel tentang kinerja, kualitas, efektivitas, dan sejenisnya. Yang lebih parah lagi adalah ketika topik/judulnya itu adalah monovariat misalnya, ternyata variabelnya adalah bukan yang sebagai kajian Ilmu Pemerintahan. Mengapa hal ini terjadi? Bisa jadi karena kekurangfahaman kita tentang Filsafat Ilmu Pemerintahan, Metodologi Ilmu Pemerintahan, Kapita Selekta Pemerintahan, Metode Penelitian Sosial (baik MPS Kualitatif maupun MPS Kuantitatif), atau Statistika, atau bahkan karena kesalahpahaman mengenai varian kajian dalam Ilmu Pemerintahannya itu sendiri. Artinya, esensi kajian Ilmu Pemerintahannya ‘tertinggalkan’ (semoga bukan karena ‘ditinggalkan’), sementara varian-dimensional/pendekatannya yang ‘lebih menarik’ untuk diutamakan.

Berkaca pada pemahaman tentang ‘analisis paradigma kajian pemerintahan reformatif’ di atas, saat ini (di era fenomena ‘pemerintahan reformatif’) tampaknya perlu mengalihkan-perhatian Ilmu Pemerintahan pada aspek-aspek, dimensi-dimensi, dan/atau perspektif untuk mengkaji isu-isu, fenomena, masalah-masalah, dan/atau permasalahan pemerintahan dengan lebih banyak untuk menggunakan:

1. Pendekatan Filsafat, dengan harapan akademis untuk menemukan pola/model konstruksi-baru kajian Filsafat Pemerintahan ‘Nusantara Baru’.
2. Pendekatan Tingkahlaku, dengan harapan akademis untuk menemukan karakter pemerintahan yang manusiawi dan Indonesiawi.
3. Pendekatan Kemajemukan, dengan harapan akademis untuk menemukan pola/model tingkahlaku lembaga dan insan pemerintahan NKRI yang konstitusional, berbhineka-tunggal-ika, dan egalitarian.
4. Pendekatan Strukturalisme, dengan harapan akademis untuk menemukan pola/model jatidiri hak dan kewajiban pemerintahan yang sesuai dengan regulasi, status, peran, dan kewenangan pemerintahan di Indonesia.
5. Pendekatan Perkembangan, dengan harapan akademis untuk menemukan pola/model sistem-nilai, kebijakan, proses, dan dampak reformasi untuk dipetakan dan diproyeksikan pada pengembangan pemerintahan reformatif di masa depan.

Analisis Metode Kajian Pemerintahan Reformatif

Sejauh pengamatan penulis, kajian pemerintahan sebelum ini lebih banyak menggunakan metode deskriptif dan metode eksplanatif. Itu pun seakan-akan sudah berpola pada judul monovariat dengan metode deskriptif dan judul bivariat dan multivariat dengan metode eksplanatif. Masalahnya adalah, itu pun seringkali terjadi dalam skripsi, tesis, disertasi, dan/atau ‘proyek-ilmiah’ yang—lagi-lagi—monovariat tetapi variabel penelitiannya bukan tentang pemerintahan.

Tantangan bagi kita saat ini adalah—dengan tetap mengacu pada bahasan-bahasan tentang analisis paradigma dan analisis pendekatan di atas—adalah bagaimana bila dalam pengkajian pemerintahan reformatif di Indonesia dan/atau di negara lainnya itu mulai menawarkan metode eksplorartif dan metode prediktif. Mengapa demikian?

Memang benar secara metodologis, penggunaan metode penelitian itu sesuai dengan kebutuhan dengan pertimbangan bahwa penelitian ilmiah itu bermula dari isu, masalah, dan/atau permasalahan penelitian. Tradisi akademik seperti ini tetap berjalan dan berlanjut. Namun untuk kepentingan kemajuan pembangunan nasional negara dalam bidang pemerintahan, tidak salah apabila kajian Ilmu Pemerintahan di masa depan lebih diperkaya oleh temuan-temuan ilmiah yang terkait dengan pengetahuan-pengetahuan pemerintahan yang eksploratif dan prediktif. Mengapa demikian?

Suka tidak suka, selama ini tesis-tesis tentang konsep-konsep dan/atau teori-teori pemerintahan yang diajarkan dan/atau dipelajari di universitas-universitas di Indonesia adalah hasil impor dari negara-negara asing (baca: negara maju). Kalau hal ini dilanjutkan terus-menerus, maka jangan heran apabila nanti juga akan masih terus terdengar ‘celetukan’ akademis, ini sebagai ‘biusan pertama’ bahwa ‘yang ilmiah itu’ apabila karya tulisnya ‘berbau’ bahasa-asing, apabila konsep-teorinya dari orang asing, apabila konsep-teorinya asing, dan bahkan apabila merujuk banyak buku/jurnal asing, dan seterusnya. Di samping itu, ini sebagai ‘biusan kedua’, karena semua metode (kecuali metode eksploratif) dalam kajian Ilmu Pemerintahan ditekankan perlu bermula dari adanya literatur (konsep dan/atau teori) secara lebih daripada cukup; apabila tidak cukup, maka itu berkategori penelitian eksploratif. Bagi penulis, ini peluang

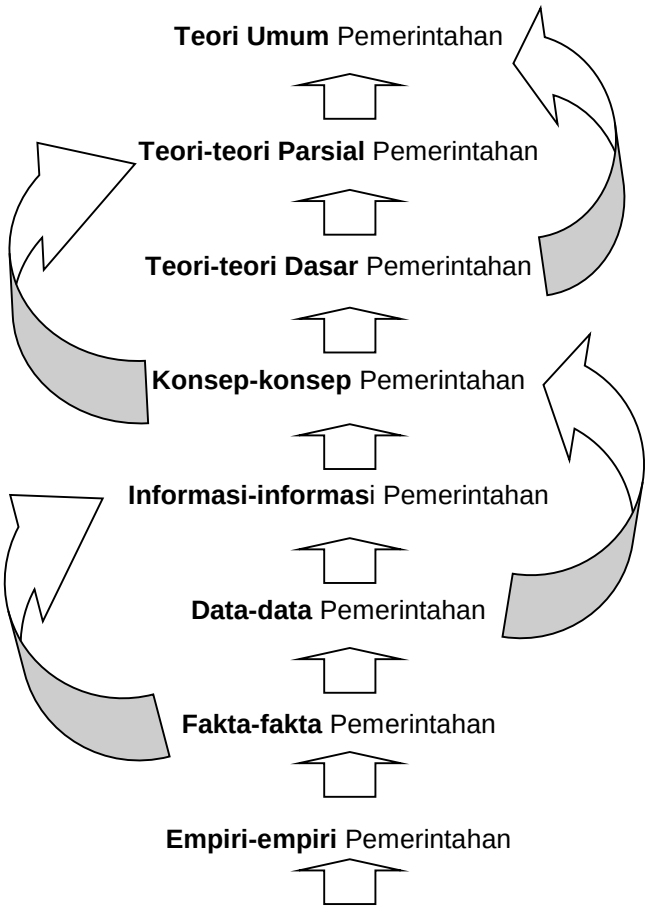
untuk lebih menggunakan metode eksploratif dan bermula dari isu-isu, fenomena, masalah-masalah, dan/atau permasalahan pemerintahan di 'alam-nyata' Indonesia sendiri.

Kalau sudah begitu, maka kita tinggal 'melenggang' untuk mengkonfirmasi dan bahkan menguji hipotesis-hipotesis pemerintahan 'buatan' metode eksplorartif melalui penggunaan metode-metode deskriptif, ekplanatif, dan analisis. Untuk selanjutnya, berdasarkan peristiwa-peristiwa pemerintahan-reformatif yang terjadi secara empiris serta berulang, berpola, bergeneralisasi/berinduksi, beruji/berbukti, dan bertesis itu nantinya akan bisa diprediksikan dengan menggunakan metode prediktif untuk memetakan dan memproyeksikan tentang model reformasi pemerintahan (sebagai hasil prediksi khusus) dan juga tentang konseptual-teoretik dan metodologis kajian Ilmu Pemerintahan di masa depan (sebagai hasil **prediksi umum)**[4].

Analisis Pilar Kajian Pemerintahan Reformatif

Merujuk pada pemahaman paradigma, pendekatan, dan metode yang penulis tawarkan untuk mengkaji fenomena pemerintahan reformatif di Indonesia di atas, maka dengan demikian, prosedur untuk dan substansi dalam 'membangun teori-teori pemerintahannya'—sebagai pilar Metodologi Ilmu Pemerintahan (MIP) yang pertama—adalah sebagaimana di bawah ini.

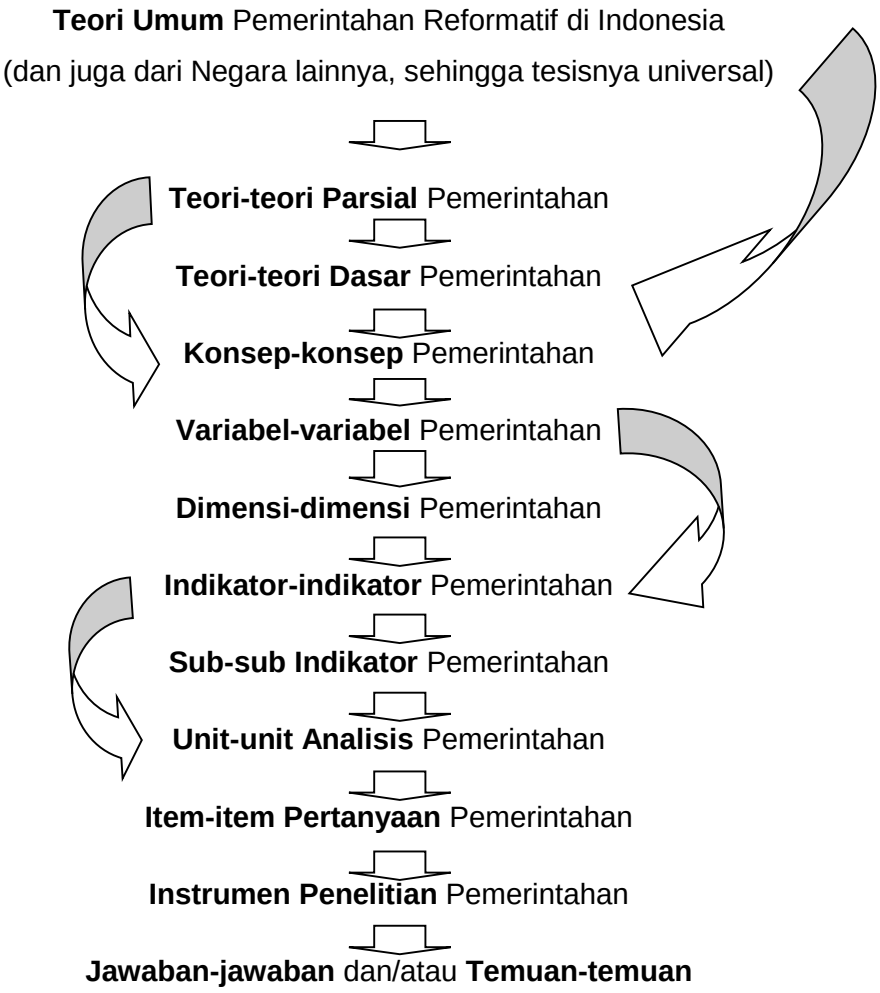
[4] Pemahaman lebih mendalam tentang prediksi-teoretik, silakan lihat Dahl (1991).



‘ Dengan menggunakan prosedur tersebut; maka isu-isu, fenomena, masalah-masalah, dan/atau permasalahan pemerintahan reformatif dengan mengacu pada paradigma ilmu (yang dikawal paradigma filsafat); pendekatan-pendekatan filsafat, tingkahlaku, kemajemukan, struktural, dan perkembangan; serta metode eksploratif dan metode prediktif—sebagaimana sudah ditawarkan penulis di atas—di masa depan akan ditemukan konse-konsep dan/atau terori-teori pemerintahan baru yang bersumber dari bumi Indonesia. Tinggal kemudian, temuan tesis-tesisnya ini diverifikasi oleh temuan-temuan serupa di negara-negara lain sehingga tesis-tesisnya itu menjadi bersifat dan/atau berlaku universal.

Begitu pula, merujuk pada pemahaman paradigma, pendekatan, dan metode yang penulis tawarkan untuk mengkaji fenomena pemerintahan

reformatif di Indonesia di atas, maka prosedur untuk dan substansi dalam ‘**menerapkan** teori-teori pemerintahannya’—sebagai pilar Metodologi Ilmu Pemerintahan (MIP) yang kedua—adalah sebagaimana di bawah ini.



Dengan menggunakan prosedur tersebut; maka teori-teori dan konsep-konsep pemerintahan reformatif yang bersubstansi paradigma ilmu (yang sudah terkawal paradigma filsafat); berpendekatan filsafat, tingkahlaku, kemajemukan, struktural, dan perkembangan; serta bermetode eksploratif dan prediktif itu nantinya akan dengan lebih tepat untuk mampu ‘menjawab’ peristiwa-peristiwa dan/atau permasalahan pemerintahan yang akan terjadi di waktu-waktu, tempat-tempat, dan/atau ruang-ruang berikutnya di muka bumi ini.

Bila harapan itu terjadi, maka Ilmu Pemerintahan dianggap sudah mampu ‘menggali’ pemerintahan reformatif dan juga dianggap sudah bisa bermanfaat dalam ‘mengatur’ jalannya roda reformasi pemerintahan di Indonesia. Begitu pula, dengan sendirinya, ia sudah bisa berkontribusi bagi lingkungan (*sphere*) di sekitarnya (di Negara lainnya) secara universal.

Analisis Konstruksi Model Kajian Pemerintahan Reformatif

Mulai saat ini—dan di sini—kita perlu berkomitmen dan berjuang bersama untuk memperluas dan memperkaya kajian Ilmu Pemerintahan dalam konteks ‘mengawal’ dan ‘mengisi’ keberlanjutan pemerintahan reformatif di Indonesia. Secara Metodologi Ilmu Pemerintahan, bagaimana caranya? Caranya sebagai berikut.

1. Utamakan penggunaan paradigma ilmu—dengan pengawalan paradigma filsafat—dalam mengkaji isu-isu, fenomena, masalah-masalah, dan/atau permasalahan pemerintahan untuk kepentingan pengembangan Ilmu Pemerintahan. Silakan gali dan telisik permasalahan pemerintahan dengan juga menggunakan paradigm mistik dan multiparadigma untuk kepentingan pembangunan pemerintahan reformatif.
2. Perkuat pengkajian pemerintahan dengan penggunaan pendekatan-pendekatan filsafat (*philosophism*), tingkahlaku (*behavioralism*), kemajemukan (*pluralism*), struktural (*structuralism*), dan perkembangan (*developmentalism*) untuk mengimbangi penggunaan pendekataan kelembagaan (*institutionalism*) sehingga bersinerji dengan tawaran penulis tentang paradigm tersebut.
3. Perbanyak penggunaan metode eksploratif untuk membuat hipotesis-hipotesis dan metode prediktif untuk memetakan/memproyeksikan tesis-tesis, konsep-konsep, dan/atau teori-teori baru di pihak satu dan metodologi baru di pihak lain dari hasil penggunaan metode deskriptif, metode eksplanatif, dan/atau metode analisis yang selama ini sudah lebih ‘familiar’ bagi kita.
4. Untuk mendalami ketiga tawaran dan ajakan itu—yaitu yang terkait dengan paradigma, pendekatan, dan metode)—kita pun perlu sering dan membiasakan-diri dalam mengkaji isu-isu, fenomena, masalah-masalah,

dan/atau permasalahan pemerintahan dengan ‘melibatkan’ aspek-aspek, dimensi-dimensi, atau perspektif ilmu/studi lain di luar studi Ilmu Pemerintahan (disingkat “IP”)—khususnya yang seringjkali bertali-temali—seperti studi filsafat, ilmu politik, sosiologi, psikologi, ilmu hukum tata negara, studi pertahanan dan keamanan, ilmu ekonomi.

5. Bila dikemas secara metodologi, agar kajian Ilmu Pemerintahan semakin bisa menggapai tawaran penulis sebagaimana dalam tulisan ini, maka analisis konstruksi model kajian pemerintahan reformatif bisa dilakukan sebagai berikut:

   a. Tidak ada pilihan lain untuk kajian pemerintahan yang monovariat, variabel penelitian dalam topik/judul penelitian untuk penulisan dan penyusunan karya ilmiah berbentuk skripsi, tesis, dan disertasi harus berupa/tentang pemerintahan.

   b. Untuk kajian pemerintahan yang bivariat, sebagaimana menurut ilmu pengetahuan Statistika, alternatif konstruksi variabel penelitian dalam topik/judul penelitian untuk penulisan dan penyusunan karya ilmiah berbentuk skripsi, tesis, dan disertasi adalah sebagai berikut:

      1) Kualitas pertama:

         Vb (kajian IP) — **Vt** (kajian IP)

      2) Kualitas kedua:

         Vb (bukan kajian IP) — **Vt** (kajian IP)

      3) Kualitas ketiga:

         Vb (kajian IP) — **Vt** (bukan kajian IP)

   c. Untuk kajian pemerintahan yang multivariat, (dan seterusnya).

Penutup

Simpulan

Analisis Metodologi Ilmu tentang pemerintahan reformatif di Indonesia bisa mengkonfirmasi dan mericek-kroscek apakah reformasi pemerintahan selama ini sudah memberi inspirasi dalam mengevaluasi dan sekaligus

merefleksi-diri kajian Ilmu Pemerintahan, baik dalam tataran empirik-praktik, regulatif-normatif, konseptual-teoretik maupun tataran metodologis-ilmiah.

Saling-silang kontributif di antara isu-isu, fenomena, masalah-masalah, dan/atau permasalahan pemerintahan reformatif dengan tesis-tesis, konsep-konsep, dan/atau teori-teori pemerintahan yang terbarukan nantinya akan memberi penguatan pada kajian Ilmu Pemerintahan secara metodologi-ilmu di pihak satu dan memberi pematangan pada regulasi dan pencapaian kinerja pemerintahan di masa depan khususnya di Indonesia di pihak lain. Intinya, semakin luas dan kaya fenomena pemerintahan, semakin kuat dan mapan Ilmu Pemerintahan. Adanya penguatan dan pemapanan Ilmu Pemerintahan akan sangat bergantung pada adanya pengayaan dan pendalaman teori-teori dan metodologinya.

Saran

Ke depan perlu ditradisi akademikan dalam forum seminar-nasional APSIPI (atau forum yang lainnya) untuk membahas isu dan/atau topik/tema kajiannya yang meliputi (a) dimensi kajian filsafat-ilmu dan/atau metodologi ilmu, (b) dimensi hasil riset dan kajian konseptual-teoretik, (c) dimensi regulatif-normatif, dan (d) dimensi implementatif-praktik pemerintahan agar saling-silang kontributif di atas bisa terfasilitasi secara lebih komprehensif dan baik.

APSIPI—dalam konteks untuk lebih memahami substansi makalah ini—perlu menginisiasi dan melaksanakan kajian-riset bersama tentang apa dan bagaimana penyelenggaraan-pemerintahan (*governance*) yang ideal dan bermanfaat bagi bangsa dan negara Indonesia yang maju dan jaya di masa depan.

Daftar Pustaka

Bradford, Alina, 2015. Dalam http://www.livescience.com/20896-science-scientific-method.html, 29/9/2016 (14:26).

Creswell, John W., 2013. *Qualitativ Inquiry Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Third Edition. Los Angeles: Sage Publications.

Dahl, Robert A., 1991. *Modern Political Analysis* (5th edition), New Delhi: Prentice-Hall International, Inc.

Held, David, 2004. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance,* Oxford: Marston Book Services Ltd.

Marczyk, Geoffrey, David de Matteo, David Festinger (eds). 2005. *Essentials of Research Design and Methodology*. New Jersey: John Wiley and Sons, Inc.

Polkinghorne, Donald. 1983. *Methodology for Human Sciences: Systems of Inquiry*. Albany: State University of New York Press.

Singh, Yogesh Kumar. 2006. *Fundamental of Research Methodology and Statistics*. New Delhi: New Age International, Ltd.

Taagepera, Rein. 2000. *Making Social Sciences More Scientific: The Need for Predictive Models*. Oxford: Oxford University Press.

Rosenau, P.V., 2001. Dalam http://dx.doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/00692-6, 29/9/2016 (13:08).

Lihat*“Philosophy of Science”* dalam http://philosophy.hku.hk/think/sci/causation.php, 12/10/2016 (13:27).

PENATAAN DAN PEMBENTUKAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2016

DI KOTA BOGOR PROVINSI JAWA BARAT

Oleh :

Fernandes Simangunsong
Institut Pemerintahan Dalam Negeri,
Jl. Raya Bandung-Sumedang Km. 20 Jatinangor
email : kisankiel@yahoo.co.id
Website : www.fernandessimangunsong.com

ABSTRAK

Penelitian ini mendalami tentang mekanisme terbaru dalam melakukan penataan dan pembentukan organisasi perangkat daerah khususnya di Kota Bogor Provinsi Jawa Barat yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Penataan dan pembentukan organisasi perangkat daerah di Kota Bogor disesuaikan dengan potensi daerah yang dimiliki untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerja kelembagaan secara efektif dan efisien. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah merupakan pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 yang menetapkan Perangkat Daerah dalam 3 (tiga) tipe, yaitu sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan Inspektorat Tipe A, sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan Inspektorat tipe B dan sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan Inspektorat tipe C, dinas tipe A, dinas tipe B, dan dinas tipe C, badan tipe A, badan tipe B, dan badan tipe C, Satpol PP tipe A, Satpol PP tipe B dan Satpol PP tipe C serta Kecamatan dalam 2 (dua) tipe yaitu kecamatan tipe A dan Kecamatan tipe B. Penetapan tipe Perangkat Daerah didasarkan pada perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja. Variabel beban kerja terdiri dari variabel umum dan variabel teknis. Variabel umum, meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah APBD, sebagai variabel umum dengan bobot sebesar 20% (dua puluh persen) dan variabel teknis yang merupakan beban utama dengan pembobotan sebesar 80% (delapan puluh persen). Pada tiap-tiap variabel, baik variabel umum maupun variabel teknis ditetapkan 5 (lima) kelas interval, dengan skala nilai dari 200 sampai dengan 1000. Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara optimal. Oleh karena itu Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar diwadahi dalam bentuk dinas utama minimal tipe C. Merujuk kepada Peraturan Pemerintah diatas, maka penelitian ini merupakan penelitian kebijakan dengan sampel penelitian adalah sampel jenuh yaitu semua organisasi perangkat daerah di Kota Bogor merupakan populasi yang akan diteliti semuanya.

Kata Kunci : Peraturan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Penataan Organisasi

Pendahuluan

Fenomena desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia bukanlah respon normatif terakhir pada issue administrasi publik, namun fenomena ini ternyata penuh dengan romantika dan problematikanya sendiri sampai saat ini. Fenomena desentralisasi dan otonomi daerah yang dimanifestasikan dengan munculnya beberapa undang-undang yang mengaturnya, seperti UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbaiki dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan juga telah diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014, ternyata pada tahap implementasinya tidak sederhana.

Sebagai gambaran salah satu wujud implementasi UU No. 32 Tahun 2004 tersebut adalah dengan ditetapkannya PP No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan PP No. 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Operasionalisasi PP tersebut dirumuskan, salah satunya, Permendagri No. 57 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Selanjutnya dioperasionalisasi lagi dalam bentuk (masing-masing, satu atau lebih) Peraturan Daerah (Propinsi/Kabupaten/Kota), serta peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti peraturan gubernur atau bupati atau walikota.

Wacana model pembenahan birokrasi mulai mengemuka dalam kaitannya dengan reformasi manajemen pemerintahan. Kajian pemerintahan yang bersifat klasik menempatkan institusi pemerintah sebagai aktor dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Urgensi untuk melakukan reformasi manajemen pemerintah semakin diperkuat dengan adanya kebutuhan untuk mengantisipasi berbagai perubahan yang tidak dapat diprediksi dan berlangsung cepat dalam lingkungan sistem politik. Perubahan ini berlangsung dalam aras global, nasional, maupun lokal. Dalam tataran global, berlangsung perubahan-perubahan penting sejalan dengan kebutuhan untuk meningkatkan kapasitas akumulasi kapital.

Prinsip liberalisme yang dikaitkan dengan kapitalisme perekonomian global menjadi dasar bagi perjuangan kepentingan politik negara-negara kapitalis untuk mendorong perubahan konstruksi kenegaraan di negara-negara

berkembang. Tujuannya agar peran negara semakin berkurang sementara di sisi lain, ruang bagi masyarakat semakin luas. Dengan demikian, ruang bagi proses akumulasi modal dapat semakin luas. Pada intinya, kekuatan global menghendaki agar melalui perubahan-perubahan di tingkat nasional, kekuatan nasional dapat melayani dinamika kepentingan global. Oleh karena itu, mulai dikembangkan isu-isu penyelenggaraan pemerintahan yang membuka ruang yang lebih besar bagi masyarakat untuk berpartisipasi, seperti isu *good governance, civil society, empowerment* (pemberdayaan), demokratisasi, akuntabilitas publik, desentralisasi, otonomi, dan sebagainya yang pada dasarnya dimaksudkan agar terdapat kontrol terhadap pemerintah untuk mengurangi praktek-praktek penyalahgunaan kekuasaan yang nantinya dapat membahayakan mekanisme pasar.

Kebijakan desentralisasi di Indonesia dewasa ini merupakan landasan normatif bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk perubahan kewenangan baik di tingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/Kota. Sebagai konsekuensi diterbitkannya PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, terjadi perubahan beban tugas dan struktur pada organisasi pelaksana urusan pemerintahan yang pada gilirannya menuntut dilakukannya penataan kelembagaan pemerintah di daerah.

Penataan kelembagaan perangkat daerah yang merupakan konsekuensi dari kewenangan tidak lain adalah sebagai suatu bentuk pengembangan organisasi. Arahnya adalah menata organisasi perangkat Daerah yang sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya agar dapat menggerakkan semua organisasinya melaksanakan pemerintahan daerah dengan sasaran menyentuh kepentingan masyarakat dengan menggunakan seluruh sumber daya alam, sumber daya manusia serta potensi yang dimilikinya.

Gejala pembengkakan organisasi perangkat daerah selain menimbulkan inefisiensi penggunaan sumberdaya, juga berdampak pada melebarnya rentang kendali dan kurang terintegrasinya penanganan urusan, yang seharusnya

ditangani satu kesatuan unit menjadi kebeberapa unit organisasi. Kondisi tersebut akan berpotensi pada terjadinya garis konflik antara organisasi perangkat Daerah itu sendiri. Hal ini mengakibatkan rebutan tugas dan fungsi sehingga pelayanan publik menjadi terbengkalai. Dengan demikian kondisi kelembagaan perangkat Daerah masih belum sejalan dengan makna, maksud dan tujuan kebijakan otonomi daerah.

Selain itu, dengan adanya otonomi daerah, organisasi perangkat Daerah diharapkan menjadi organisasi yang mapan dan mampu berperan sebagai wadah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah serta sebagai proses interaksi antara Pemerintah dengan institusi daerah lainnya dan masyarakat secara optimal. Dengan demikian, akan terwujud postur organisasi perangkat Daerah yang proporsional, efektif dan efisien berdasarkan prinsip-prinsip organisasi.

Penataan kelembagaan pemerintah lebih diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proposional dan transparan, sehingga upaya tersebut diharapkan organisasi perangkat daerah tidak akan terlalu besar sesuai dengan semangat pembaharuan fungsi-fungsi pemerintah (*reinventing government*) dalam rangka mendukung terwujudnya tata pemerintahan daerah yang baik (*good local government*).

Dalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan, penataan kelembagaan sering diartikan sama dengan pengembangan atau penambahan struktur organisasi yang telah ada. Sejalan dengan itu, para pemimpin organisasi selalu berusaha mengembangkan unit organisasi yang telah ada untuk mencapai tujuan organisasi. Anggapan seperti ini tampaknya perlu dikaji kembali karena penataan kelembagaan tidaklah selalu identik dengan penambahan unit-unit baru. Penataan kelembagaan dapat diartikan penataan tugas dan fungsi yang ada tanpa penambahan unit baru bahkan apabila perlu unit-unit yang sudah tidak efektif dan efisien dapat dihapus.

Dengan adanya kejelasan penyelenggaraan kewenangan di daerah merupakan modal dasar dalam pengambilan kebijakan untuk pengembangan kelembagaan di daerah, namun demikian tidak berarti bahwa setiap kewenangan harus dibentuk kelembagaan yang menangani kewenangan tersebut, akan tetapi

seyogyanya lebih dipertimbangkan bagaimana berbagai kewenangan dilaksanakan oleh satu lembaga saja dalam arti bahwa pengembangan kelembagaan di daerah senantiasa berpegang pada prinsip “*Tepat Struktur Tepat Fungsi*”.

Salah satu permasalahan yang ditemui dalam konteks pemerintahan daerah adalah struktur kelembagaan yang begitu gemuk, sehingga sangat mungkin terjadinya pembengkakan dalam segi anggaran. Selain itu kadangkala dijumpai keberadaan beberapa struktur kelembagaan daerah yang tidak sesuai dengan kebutuhan daerah sehingga berdampak pada ketidak-efektif dan efesiennya pemerintah pada aspek pembangunan. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah ini mempunyai dua semangat, yaitu semangat untuk mengatasi kesimpangsiuran nomenklatur beserta tupoksi dan rentang kendali organisasi dan semangat untuk membatasi sekaligus menyeragamkan jumlah kelembagaan daerah.

Seiring dengan berjalannya waktu maka lahirlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemeritahan Daerah. Dengan lahirnya Undang-Undang tersebut memberi dampak yang sangat signifikan terhadap jalanya roda pemerintahan terutama pemerintahan daerah yang menjalankan urusan pemerintahan daerah baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Pembagian urusan pemerintahan dalam UU No. 23 Tahun 2014 sebenarnya hampir sama dengan UU No. 32 Tahun 2004, namun dalam UU No. 23 Tahun 2014 ada beberapa perubahan dalam pembagian urusan pemerintahan (lihat Lampiran UU No. 23 Tahun 2014).

Sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing Daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif dan efisien.

Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah

(*strategic apex*), sekretaris Daerah (*middle line*), dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti *(operating core)* yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti *(operating core).*

Dalam rangka mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi yang diamanatkan dalam UU No. 23 Tahun 2014, maka Pemerintah Pusat dalam rangka pembentukan dan penataan ulang perangkat daerah sebagai tindak lanjut dari keluarnya UU No. 23 Tahun 2014 telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tersebut didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah disebutkan bahwa kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Unsur staf diwadahi dalam sekretariat Daerah dan sekretariat DPRD. Unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah diwadahi dalam dinas Daerah. Unsur pelaksana fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam badan Daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelengaraan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam Inspektorat. Disamping itu pada Daerah kabupaten/kota dibentuk Kecamatan sebagai Perangkat Daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana dan intensitas tinggi.

Kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, kepala inspektorat dan camat/nama lain di kabupaten/kota bertanggung jawab kepada kepala Daerah melalui sekretaris Daerah. Fungsi sekretaris Daerah dalam pertanggungjawaban tersebut hanyalah fungsi pengendalian administrasi untuk memverifikasi kebenaran administrasi atas pertanggung jawaban yang disampaikan oleh kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, inspektur, kepala satuan polisi pamong praja dan camat atau sebutan lain kepada kepala Daerah.

Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah adalah adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan wajib dan Urusan Pemerintahan pilihan. Urusan Pemerintahan wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Pembentukan Perangkat Daerah harus mempertimbangkan faktor keuangan, jumlah penduduk, kemampuan keuangan Daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap Daerah melalui Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 menetapkan Perangkat Daerah dalam 3 (tiga) tipe, yaitu sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan Inspektorat Tipe A, sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan Inspektorat tipe B dan sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan Inspektorat tipe C, dinas tipe A, dinas tipe B, dan dinas tipe C, badan tipe A, badan tipe B, dan badan tipe C, Satpol PP tipe A, Satpol PP tipe B dan Satpol PP tipe C serta Kecamatan dalam 2 (dua) tipe yaitu kecamatan tipe A dan Kecamatan tipe B. Penetapan tipe Perangkat Daerah didasarkan pada perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja. Variabel beban kerja terdiri dari variabel umum dan variabel teknis. Variabel umum, meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah APBD, sebagai ariabel umum dengan bobot sebesar 20% (dua puluh persen) dan variabel teknis yang merupakan beban utama dengan pembobotan sebesar 80% (delapan puluh persen). Pada tiap-tiap variabel, baik variabel umum maupun variabel teknis ditetapkan 5 (lima) kelas interval, dengan skala nilai dari 200 sampai dengan 1000. Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan

dasar masyarakat dapat termenuhi secara optimal. Oleh karena itu Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar diwadahi dalam bentuk dinas utama minimal tipe C.

Pembinaan dan pengendalian Perangkat Daerah dalam Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah ini dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi antarDaerah dan antarsektor, sehingga masing-masing Pemerintah Daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan Perangkat Daerah. Menteri atau Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat, dapat membatalkan peraturan Daerah tentang pembentukan Perangkat Daerah yang bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian Perangkat Daerah, pemerintah senantiasa melakukan fasilitasi melalui asistensi, pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan, serta kerja sama, sehingga sinkronisasi dan simplifikasi dapat tercapai secara optimal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah tersebut mengatur mengenai pembentukan, jenis, kriteria tipelogi, kedudukan, tugas, fungsi, kriteria, susunan organisasi, jabatan, pembinaan, dan pengendalian Perangkat Daerah, serta Perangkat Daerah baru, staf ahli, pemetaan Urusan Pemerintahan, nomenklatur, dan hubungan antara Perangkat Daerah Provinsi dan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dimaksudkan memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah dalam menata Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan Daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan Daerah.

Berangkat dari hal tersebut maka Penelitian ini akan melakukan penataan dan pembentukan kembali organisasi perangkat daerah yang sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dengan permasalahan yang akan dikaji adalah

bagaimanakah mekanisme penataan dan pembentukan organisasi perangkat daerah di Kota Bogor yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah?

Kerangka Konsep

Sejalan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengakibatkan terjadinya perubahan urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat dan daerah yang berimplikasi pada perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang ada. Widjaja (2002 : 14) mengemukakan bahwa prasyarat yang harus dipenuhi oleh daerah otonom yaitu: *Pertama*, adanya kesiapan sumberdaya aparatur yang berkeahlian. *Kedua*, adanya sumber dana yang pasti untuk membiayai berbagai urusan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat sesuai kebutuhan dan karakteristik daerah. *Ketiga*, tersedianya fasilitas pendukung pelaksanaan pemerintahan daerah. *Keempat*, bahwa otonomi daerah yang diterapkan adalah otonomi daerah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan memperhatikan prasyarat tersebut, maka salah satu langkah yang harus segera dilakukan dengan upaya penataan kelembagaan yaitu dengan melakukan sejumlah tindakan efisiensi berupa penghematan struktur organisasi (sekaligus penghematan biaya) peningkatan profesionalisme aparatur dan peningkatan kualitas pelayanan masyarakat (termasuk didalamnya deregulasi) yang menuju pada sasaran-sasaran tertentu, sehingga tidak membingungkan masyarakat pengguna jasa.

Dalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan, penataan kelembagaan sering diartikan sama dengan pengembangan atau penambahan struktur organisasi yang telah ada. Sejalan dengan itu, para pemimpin organisasi selalu berusaha mengembangkan unit organisasi yang telah ada untuk mencapai tujuan organisasi.

Anggapan seperti ini tampaknya perlu dikaji kembali karena penataan kelembagaan tidaklah selalu identik dengan penambahan unit-unit baru.

Penataan kelembagaan dapat diartikan penataan tugas dan fungsi yang ada tanpa penambahan unit baru bahkan apabila perlu unit-unit yang sudah tidak efektif dan efisien dapat dihapus.

Kejelasan urusan pemerintahan bagi suatu daerah merupakan modal dasar dalam pengambilan kebijakan untuk pengembangan kelembagaan di daerah. Namun demikian tidak berarti bahwa untuk menangani setiap urusan pemerintahan harus dibentuk kelembagaan. Seyogyanya lebih dipertimbangkan bagaimana berbagai urusan pemerintahan dilaksanakan oleh satu lembaga saja dalam arti bahwa pengembangan kelembagaan di daerah senantiasa berpegang pada prinsip “Ramping Struktur Kaya Fungsi”.

Urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007 pada implementasinya diterjemahkan secara berbeda-beda oleh masing-masing daerah. Sebagaimana Sadu Wasistiono (2001 : 49) mengemukakan bahwa adanya perubahan kebijakan otonomi perlu diikuti dengan penataan kembali organisasi pemerintahan daerah secara mendasar. Penataan tersebut dapat berupa : (1) Pembentukan unit organisasi baru; (2) Penggabungan organisasi yang sudah ada; (3) Penghapusan unit-unit yang sudah ada; dan (4) Perubahan bentuk unit-unit yang sudah ada.

Struktur organisasi yang terlalu hirarkis hanya akan memperlambat proses kerja dan cenderung tidak efisien. Terdapatnya berbagai macam tugas dalam organisasi yang harus diselesaikan menuntut kemampuan dan keahlian aparatur. Dengan struktur yang membagi tugas organisasi dalam kelompok kelompok bukan berarti struktur menjadi terkotak-kotak. Adanya pengotakan hanya sebagai alat untuk menunjukkan bahwa suatu kegiatan dan pekerjaan dalam organisasi berinduk pada kotak tersebut.

Struktur organisasi merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi publik, sebagaimana pendapat dari beberapa para ahli. Bahwa struktur organisasi merupakan hal yang sangat penting bagi upaya pencapaian tujuan organisasi karena berisi kedudukan, tugas, dan fungsi yang dialokasikan di dalam organisasi. Hal ini mempunyai dampak yang signifikan terhadap cara orang melaksanakan tugasnya (bekerja) dalam organisasi.

Perubahan struktur organisasi adalah perubahan yang dilakukan terhadap sebagian ataupun secara keseluruhan struktur organisasi dalam rangka mencari bentuk yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi atau dikenal dengan istilah restrukturisasi organisasi. Sedarmayanti (2000 : 60) mengemukakan bahwa upaya restrukturisasi dalam suatu organisasi dapat dilakukan melalui upaya manajemen dengan cara melakukan penaataan ulang atau rekayasa ulang (reengineering) sehingga perusahaan diharapkan dapat melakukan adaptasi terhadap pengaruh perubahan lingkungannya, sehingga perusahaan akan tetap bertahan hidup.

Sedangkan menurut Nugroho (2001 : 15) restrukturisasi berarti “penataan ulang, dengan pemahaman baru tersebut maka diperlukan penataan ulang organisasi publik”. Adapun tujuan dari restrukturisasi menurut Gouillart dan Kelly (1995 : 7) adalah “menyiapkan perusahan/organisasi untuk dapat mencapai tingkat kompetisi yang digunakan, hal ini berhubungan dengan organisasi yang ramping dan fit”.

Organisasi Pemerintah sebagai organisasi publik dituntut untuk selalu mengadakan restrukturisasi, guna menyesuaikan dengan tujuan organisasi yaitu mencapai kesejahteraan seluruh masyarakat. Restrukturisasi tidak dapat dilihat hanya pada perampingan organisasi, SDM, ataupun kinerjanya saja secara terpisah-pisah akan tetapi juga harus merupakan sebuh sistem yang saling mempengaruhi antara satu dengan yang lainnya.

Perubahan sistem Pemerintahan Daerah, berdampak terhadap perubahan internal birokrasi Pemerintah Daerah serta perubahan lingkungan masyarakat. Oleh karena itu Pemerintah Daerah dituntut kemampuannya mengambil langkah-langkah antisipatif untuk mengatasi masalah jangka pendek, jangka menengah maupun jangka panjang. Salah satu diantaranya yang dinilai sangat mendesak adalah penataan organisasi Pemerintah Daerah, baik unsur *lini* (Dinas-dinas Daerah), *unsur teknis daerah kewilayahan* (Kecamatan dan Kelurahan). Unsur-unsur tersebut menduduki posisi sentral dalam pemberdayaan Pemerintahan Daerah dalam rangka pelayanan masyarakat secara prima.

Nugroho (2001;15-20) mengatakan bahwa restrukturisasi atau penataan ulang Organisasi publik meliputi :

1. Perampingan fungsi-fungsi yang tidak seharusnya dilaksanakan oleh Pemerintah. Fungsi-fungsi tersebut dialihkan ke organisasi lain (organisasi bisnis dan nirlaba) namun organisasi publik masih memilikinya (*outsourching*), memberikan sepenuhnya atau bersama-sama mengelolanya.
2. menghilangkan *political appointy* dalam organisasi publik di satu sisi, dan menata bangun organisasi sesuai dengan tuntutan publik. Dalam konteks ini lebih ditekankan pada masalah kepemimpinan, karema kunci sukses pembangunan organisasi yaitu dimulai dari kepemimpinan yang unggul. Kriteria kepemimpinan yang unggul yaitu Pemimpin yang mempunyai kemampuan profesional dan keinovatifan. Profesional dalam arti menguasai bidang yang dipimpin. Dan keinovatifan yaitu mampu menciptakan perubahan yang signifikan guna meletakkan pembaharuan dan pembangunan organisasi publik.
3. membangun hubungan yang diametral namun fungsional dengan organisasi kontra-birokrasi sebagai *the looking glass self* dari organisasi publik pemerintah. Hal ini perlu dilakukan karena hari ini kita memang hidup dalam paradoks. Misalnya membuat demokrasi dengan pertumbuhan ekonomi harus berjalan bersama.
4. Menata sesuai dengan tuntutan nasional, khususnya yang hari ini mengemuka adalah desentralisasi. Kedepan tidak perlu lagi organisasi yang besar, karena birokrasi tidak perlu lagi menyelenggarakan pekerjaan-pekerjaan yang tidak berhubungan dengan tugas teknis, dalam arti tidak ada lagi pegawai yang bertugas menyapu, mengepel, menyiapkan air, atau mengirim surat. Pekerjaan-pekerjaan tersebut harus sudah di *outsourching* ke perusahaan jasa kebersihan (*cleaning service*), *catering* dan jasa kurir, sehingga birokrasi tidak lagi dibebani pegawai bergaji rendah.
5. Menata organisasi publik agar sebangun dengan tuntutan publik global. Secara khusus organisasi publik harus adaptif terhadap arus mobilitas modal yang melintas bukan saja antar negara tapi antar

bagian negara dengan bagian negara lain. Untuk itu syarat yang diperlukan adalah kompetensi kelas global : praktek manajemen profesional dan *good governance* – yang meliputi responsivitas, transparansi, dan akuntabilitas. Dengan globalisasi, otomatis organisasi publik dituntut untuk menjadi adalah *world class public organization*, dengan standar manajemen dan kepemimpinan yang kelas dunia pula.

Sementara itu Hamer dan Champy dalam (Sedarmayanti, 2003:58) memberikan batasan “*Reengineering is the fundamental rethinking and radical redesign of business to achieve dramatic improvements in critical, contemporary of performance, such as cost, quality, service and speed”.* (Penataan ulang adalah pemikiran ulang secara fundamental dan perancangan ulang secara radikal atas proses-proses bisnis untuk mendapatkan perbaikan dramatis dalam hal ukuran-ukuran kinerja yang penting dan kontemporer, seperti biaya, kualitas, pelayanan dan kepercayaan).

Dari defenisi tersebut terdapat empat kata kunci yaitu : *fundamental, radical, dramatic* dan *processes*. *Fundamental* mengandung arti bahwa perubahan yang dilakukan dalam organisasi bisnis (organisasi apa pun, termasuk pemerintahan) harus dilakukan terhadap hal-hal yang bersifat mendasar, misalnya visi, misi, tujuan organisasi, aturan yang mendasari beroperasinya organisasi dan lainnya. *Radical* adalah proses perekayasaan ulang organisasi harus mengenai akar permasalahannya, bukan “bedah muka” sehingga organisasi tersebut kelihatan baik dari luar saja, padahal di dalamnya kurang baik. *Dramatic,* maksudnya untuk menghasilkan perubahan yang sifatnya merupakan terobosan baru yang berorientasi ke masa depan. *Procesess, reengineering* ini harus berorientasi kepada proses kerja suatu organisasi, tidak berorientasi kepada tugas, pekerjaan, orang maupun struktur organisasi.

Di lain pihak, Sadu Wasistiono (2003:84) mengatakan agar kelembagaan pemerintah daerah mampu mengadaptasi perubahan yang berjalan secara cepat, maka harus dilakukan penataan ulang. Hal ini didasari bahwa organisasi seperti sebuah organisme hidup yang dapat lahir, tumbuh dan berkembang dan kemungkinan mati dan pada sisi lain, organisasi merupakan sebuah sistem terbuka yang menerima dan memberi masukan kepada lingkungan, baik

lingkungan internal maupun lingkungan eksternal. Dengan demikian dapat dipahami bahwa selain terdapat dinamika pada lingkup internal, suatu organisasi juga tidak bisa melepaskan diri dari kondisi eksternal yang sering membawa dampak kurang menguntungkan bagi organisasi yang bersangkutan. Artinya kemampuan organisasi dalam mewujudkan tujuannya, akan sangat dipengaruhi oleh perubahan lingkungan strategis yang terjadi diluar organisasi.

Metode Penelitian

Untuk mendapatkan hasil perhitungan nilai intensitas Urusan Pemerintahan dan besaran organisasi perangkat daerah dilaksanakan dengan langkah sebagai berikut:

1. Langkah 1:

   Menghitung nilai masing-masing indikator dari variabel umum dan variabel teknis dengan cara melakukan perkalian skala nilai yang sesuai dengan keadaan sebenarnya dari Daerah dengan prosentase dari bobot indikator tersebut.

2. Langkah 2:

   Menghitung jumlah nilai dari seluruh indikator dari variabel umum dan variabel teknis dengan cara melakukan penjumlahan nilai dari seluruh indikator tersebut.

3. Langkah 3:

   Melakukan perkalian jumlah nilai dari seluruh indikator dari variabel umum dan variabel teknis tersebut dengan faktor kesulitan geografis, dengan kriteria sebagai berikut:

   a. Provinsi dan kabupaten di Jawa dan Bali dikalikan 1 (satu);
   b. Provinsi dan kabupaten di Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi serta kota di seluruh wilayah dikalikan 1,1 (satu koma satu);
   c. Provinsi dan kabupaten di Nusa Tenggara dan Maluku dikalikan 1,2 (satu koma dua);
   d. Provinsi dan kabupaten di Papua dikalikan 1,4 (satu koma empat);
   e. Daerah provinsi dan kabupaten/kota berciri kepulauan dikalikan 1,4 (satu koma empat);
   f. Kabupaten di Daerah perbatasan darat negara dikalikan 1,4 (satu koma empat); dan

g. Kabupaten/kota di pulau-pulau terluar di Daerah perbatasan dikalikan 1,5 (satu koma lima).

Dalam hal suatu Daerah masuk dalam dua klasifikasi atau lebih, Daerah tersebut dapat memilih faktor kesulitan geografis terbesar

4. Langkah 4:

Penetapan intensitas Urusan Pemerintahan dan beban kerja Perangkat Daerah berdasarkan hasil perhitungan tersebut dengan kriteria sebagai berikut:

a. Total skor kurang dari atau sama dengan 300, merupakan intensitas sangat kecil dan diwadahi dalam Perangkat Daerah setingkat seksi/subbidang;
b. Total skor lebih dari 300 sampai dengan 400, merupakan intensitas sangat kecil dan diwadahi dalam Perangkat Daerah setingkat bidang;
c. Total skor dari 401 sampai dengan 600, merupakan intensitas kecil dan diwadahi dalam Perangkat Daerah tipe C;
d. Total skor dari 601 sampai dengan 800 merupakan intensitas sedang dan diwadahi dalam Perangkat Daerah tipe B;
e. Total skor lebih dari 800 merupakan intensitas besar dan diwadahi dalam Perangkat Daerah tipe A.

Sedangkan untuk kecamatan pada dasarnya sama dengan perhitungan skor variabel urusan pemerintahan dalam menentukan beban kerja (tipelogi) kecamatan. Namun bebeda halnya dalam penentuan kriteria tipelogi kecamatan, dimana dalam PP No. 18 Tahun 2016 Pasal 53 ayat (4) disebutkan bahwa tipelogi kecamatan ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan nilai variabel yaitu variabel umum ditambah variabel teknis, maka tipelogi kecamatan dibagi menjadi 2 (dua) tipe yaitu:

a. kecamatan tipe A apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600; dan
b. kecamatan tipe B apabila hasil perhitungan nilai variabel kurang dari atau sama dengan 600

Temuan dan Pembahasan

Berdasarkan uraian mengenai perhitungan nilai skor variabel dan tipelogi masing-masing urusan pemerintahan Kota Bogor pada Bab IV, maka dapat disimpulkan rekapitulasi total skor dan tipelogi urusan pemerintahan Kota Bogor

pada tabel di bawah ini.

Tabel
Rekapitulasi Total Skor dan Tipelogi Urusan Pemerintahan di Kota Bogor Tahun 2016

NO.	URUSAN BIDANG	SKOR VARIABEL		JML SKOR	FAKTOR KESULITAN GEOGRAFIS	TOTAL SKOR	TIPE
		UMUM	TEKNIS				
1	2	3	4	5 (3+4)	6	7 (6x5)	8
1.	SEKRETARIAT DAERAH	140	580	720	1,1	792	B
2.	SEKRETARIAT DPRD	140	720	860	-	860	A
3.	INSPEKTORAT	140	570	710	1,1	781	B
4.	PENDIDIKAN	140	740	880	1,1	968	A
5.	KESEHATAN	140	580	720	1,1	792	B
6.	PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG	140	514	654	1,1	719	B
7.	PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN	140	360	500	1,1	550	C
8.	KETENTERAMAN DAN KETERTIBAN UMUM SERTA PERLINDUNGAN MASYARAKAT SUB URUSAN KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN (SATPOL PP)	140	470	610	1,1	671	B
9.	KETENTERAMAN DAN	140	380	520	1,1	572	C

NO.	URUSAN BIDANG	SKOR VARIABEL		JML SKOR	FAKTOR KESULITAN GEOGRAFIS	TOTAL SKOR	TIPE
		UMUM	TEKNIS				
1	2	3	4	5 (3+4)	6	7 (6x5)	8
	KETERTIBAN UMUM SERTA PERLINDUNGAN MASYARAKAT SUB URUSAN BENCANA DAN KEBAKARAN						
10.	SOSIAL	140	662	802	1,1	882	A
11.	TENAGA KERJA	140	520	660	1,1	726	B
12.	PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PELINDUNGAN ANAK	140	490	630	1,1	693	B
13.	PANGAN	140	640	780	1,1	858	A
14.	PERTANAHAN	140	170	310	1,1	341	BIDANG
15.	LINGKUNGAN HIDUP		710	850	1,1	935	A
16.	ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL	140	540	680	1,1	748	B
17.	PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA	140	356	496	1,1	546	C
18.	PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA	140	464	604	1,1	664	B
19.	PERHUBUNGAN	140	550	690	1,1	759	B

NO.	URUSAN BIDANG	SKOR VARIABEL		JML SKOR	FAKTOR KESULITAN GEOGRAFIS	TOTAL SKOR	TIPE
		UMUM	TEKNIS				
1	2	3	4	5 (3+4)	6	7 (6x5)	8
20.	KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA	140	688	828	1,1	911	A
21.	KOPERASI, USAHA KECIL, DAN MENENGAH	140	520	660	1,1	726	B
22.	PENANAMAN MODAL	140	760	900	1,1	990	A
23.	KEPEMUDAAN DAN OLAHRAGA	140	800	940	1,1	1.034	A
24.	STATISTIK	140	160	300	1,1	330	BIDANG
25.	PERSANDIAN		160	300	-	300	BIDANG
26.	KEBUDAYAAN	140	680	820	1,1	902	A
27.	PERPUSTAKAAN	140	428	568	1,1	625	B
28.	KEARSIPAN	140	600	740	-	740	B
29.	KELAUTAN DAN PERIKANAN	140	190	330	1,1	363	BIDANG
30.	PARIWISATA	140	700	840	1,1	924	A
31.	PERTANIAN		504	644	1,1	708	B
32.	KEHUTANAN	140	0	140	-		(TIDAK DPT DIBENTUK)
33.	ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL	140	0	140	-		(TIDAK DPT DIBENTUK)
34.	PERDAGANGAN	140	620	760	1,1	836	A
35.	PERINDUSTRIAN	140	440	580	1,1	638	B
36.	TRANSMIGRASI	140	50	190	1,1	209	SEKSI

NO.	URUSAN BIDANG	SKOR VARIABEL		JML SKOR	FAKTOR KESULITAN GEOGRAFIS	TOTAL SKOR	TIPE
		UMUM	TEKNIS				
1	2	3	4	5 (3+4)	6	7 (6x5)	8
37.	PERENCANAAN	140	460	600	1,1	660	B
38.	KEUANGAN	140	730	870	1,1	957	A
39.	KEPEGAWAIAN, PENDIDIKAN DAN PELATIHAN	140	540	680	1,1	748	B
40.	PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN	140	390	530	1,1	583	C
41.	KECAMATAN BOGOR BARAT	140	650	790	1,1	869	A
42.	KECAMATAN BOGOR SELATAN	140	650	790	1,1	869	A
43.	KECAMATAN BOGOR TENGAH	140	540	680	1,1	748	A
44.	KECAMATAN BOGOR TIMUR	140	470	610	1,1	671	A
45.	KECAMATAN BOGOR UTARA	140	510	650	1,1	715	A
46.	KECAMATAN TANAH SEREAL	140	580	720	1,1	792	A

Keterangan:

1. Pasal 40 (2) PP No. 18/2016 Nilai Variabel teknis 0 (nol) tidak diwadahi dalam unit OPD (tidak dapat dibentuk OPD)
2. Pasal 53 PP No. 18/2016
   a. Tipelogi Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas/Badan:
      - Tipe A Skor > 800
      - Tipe B Skor 601-800
      - Tipe C Skor 401-800
      - Bidang skor 301-400
      - Seksi Skor ≤ 300

   b. Tipelogi Kecamatan: Tipe A > 600 dan Tipe B ≤600

3. Pasal 107 (4) PP No. 18/2016 Sekretariat DPRD, Kearsipan, Persandian, ESDM dan Kehutanan skor nilai variabel tidak dikalikan dengan faktor kesulitan geografis

Berdasarkan rekapituslasi perhitungan skor variabel pada tabel di atas, maka pada tabel di bawah ini akan disajikan rekapitulasi hasil pemetaan pembentukan perangkat Daerah Kota Bogor sebagai berikut.

Tabel

Rekapitulasi Pemetaan Pembentukan Perangkat Daerah di Kota Bogor Tahun 2016

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
1.	SEKRETARIAT DAERAH	792	B	SEKRETARIAT DAERAH	3 Asisten 3 Bagian 9 Subbagian (Psl 75 PP 18/2016)	Dibentuk OPD tersediri Tipe B
2.	SEKRETARIAT DPRD	860	A	SEKRETARIAT DPRD	4 Bagian 12 Subbagian (Psl 78 PP 18/2016)	Dibentuk OPD tersediri Tipe A
3.	INSPEKTORAT	781	B	INSPEKTORAT	Inspektur Sekretaris 2 Subbagian 3 Inspektur Pembantu (Psl 79 ayat (3) dan (4) PP 18/2016)	Dibentuk OPD tersediri Tipe B
4.	PENDIDIK	968	A	DINAS	Kepala Dinas	Dibentuk

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
	AN			PENDIDIKAN	Sekretaris 3 Subbagian 4 Bidang 12 Seksi (Psl 81 PP 18/2016)	Dinas tersediri Tipe A
5.	KESEHATAN	792	B	DINAS KESEHATAN	Kepala Dinas Sekretaris 2 Subbagian 3 Bidang 9 Seksi (Psl 82 PP 18/2016)	Dibentuk Dinas tersediri Tipe B
6.	PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG	719	B	Alternatif 1 DINAS PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG Tipe B (3 Bidang)	Kepala Dinas Sekretaris 2 Subbagian 3 Bidang 9 Seksi (Psl 82 PP 18/2016	Dibentuk Dinas tersediri Tipe B (3 Bidang)
				Alternatif 2 DINAS PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG Tipe B (5 Bidang)	Kepala Dinas Sekretaris 2 Subbagian 5 Bidang 18 Seksi	Dibentuk Dinas Tipe B dengan penamabahan 2 Bidang menjadiDinas Tipe B (5 Bidang)

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
						Pasal 89 PP 18/2016
7.	PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN	550	C→B	DINAS PERUMAHAN, KAWASAN PERMUKIMAN, DAN PERTANAHAN Tipe B	Kepala Dinas Sekretaris 2 Subbagian 3 Bidang 9 Seksi (Psl 82 PP 18/2016)	Dibentuk Dinas gabungan dengan Urusan serumpun yang tidak memenuhi kriteria dibentuk Dinas yaitu Urusan Pertanahan Skor 341 hanya dapat dibentuk Bidang, Dinas Gabungan urusan Tipeloginya naik 1 tingkat (Pasal 40 ayat (1) dan (6). Perumpunan urusannya pasal 40 ayat (4) huruf f yaitu Urusan perumahan dan kawasan permukiman, pekerjaan umum dan penataan ruang, pertanahan, perhubungan, lingkungan hidup, kehutanan, pangan, serta

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
						kelautan dan perikanan.
8.	KETENTERAMAN DAN KETERTIBAN UMUM SERTA PERLINDUNGAN MASYARAKAT SUB URUSAN KETENTRAMAN DAN KETERTIBAN	671	B	SATPOL PP	Kepala Satpol PP Sekretaris 2 Subbagian 3 Bidang 9 Seksi (Psl 8 PP 18/2016)	Dibentuk Dinas (Satpol PP) tersendiri Tipe B
9.	KETENTERAMAN DAN KETERTIBAN UMUM SERTA PERLINDUNGAN MASYARAKAT SUB URUSAN BENCANA DAN KEBAKARAN	572	C	DINAS PEMADAM KEBAKARAN	Kepala Dinas Sekretaris 2 Subbagian 2 Bidang 6 Seksi (Psl 83 PP 18/2016)	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe C
10.	SOSIAL	882	A	DINAS SOSIAL	Kepala Dinas Sekretariat	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe A

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
					3 Subbagian 4 Bidang 12 Seksi (Psl 81 PP 18/2016)	
11.	TENAGA KERJA	726	B	DINAS TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI Tipe B	Kepala Dinas Sekretariat 2 Subbagian 3 Bidang 9 Seksi (Psl 82 PP 18/2016)	Dibentuk Dinas gabungan dengan Urusan serumpun yang tidak memenuhi kriteria dibentuk Dinas yaitu Urusan Transmigrasi Skor 209 hanya dapat dibentuk Seksi, Perumpunan urusannya pasal 40 ayat (4) huruf d yaitu urusan penanaman modal, koperasi, usaha kecil dan menengah, perindustrian, perdagangan, energi dan sumber daya mineral, transmigrasi dan tenaga kerja.

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
12.	PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PELINDUNGAN ANAK	693	B	DINAS PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PELINDUNGAN ANAK	Kepala Dinas Sekretariat 2 Subbagian 3 Bidang 9 Seksi (Psl 82 PP 18/2016	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe B
13.	PANGAN	858	A	DINAS PANGAN	Kepala Dinas Sekretaris 3 Subbagian 4 Bidang 12 Seksi (Psl 81 PP 18/2016)	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe A
14.	PERTANAHAN	341	BIDANG	BIDANG PERTANAHAN	1 Bidang 3 seksi	Digabung ke Dinas yang menjalankan Urusan Serumpun yaitu Urusan Perumahan dan Kawasn Permukiman (lihat point 7)
15.	LINGKUNGAN HIDUP	935	A	DINAS LINGKUNGAN HIDUP	Kepala Dinas Sekretaris 3 Subbagian 4 Bidang 12 Seksi	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe A

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
					(Psl 81 PP 18/2016)	
16.	ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL	748	B	DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL	Kepala Dinas Sekretariat 2 Subbagian 3 Bidang 12 Seksi (Psl 82 PP 18/2016)	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe B
17.	PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA	546	C	DINAS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA	Kepala Dinas Sekretaris 2 Subbagian 2 Bidang 4 Seksi (Psl 83 PP 18/2016)	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe C
18.	PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA	664	B	DINAS PENGENDALIAN PENDUDUK DAN KELUARGA BERENCANA	Kepala Dinas Sekretariat 2 Subbagian 3 Bidang 9 Seksi (Psl 82 PP 18/2016)	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe B
19.	PERHUBUNGAN	759	B	DINAS PERHUBUNGAN	Kepala Dinas Sekretaris 2 Subbagian	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe B

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
					3 Bidang 9 Seksi (Psl 82 PP 18/2016)	
20.	KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA	911	A→A (5 BID)	DINAS KOMUNIKASI, INFORMATIKA, STATISTIK, DAN PERSANDIAN Tipe A (5 Bidang)	Kepala Dinas Sekretariat 3 Subbagian 5 Bidang 15 Seksi	Dibentuk Dinas gabungan dengan Urusan serumpun yang tidak memenuhi kriteria dibentuk Dinas yaitu Urusan Statistik Skor 330 (bidang) dan Urusan Persandian Skor 300 (bidang) sesuai Pasal 40 ayat (1) dan (2) , Perumpunan urusannya pasal 40 ayat (4) huruf e yaitu urusan komunikasi dan informatika, statistik dan persandian
21.	KOPERASI, USAHA KECIL, DAN MENENG	726	B	DINAS KOPERASI, USAHA KECIL, DAN MENENGAH	Kepala Dinas Sekretaris 2 Subbagian	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe B

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
	AH				3 Bidang 12 Seksi (Psl 82 PP 18/2016)	
22.	PENANAMAN MODAL	990	A	DINAS PENANAMAN MODAL DAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU	Kepala Dinas Sekretaris 3 Subbagian 4 Bidang 12 Seksi (Psl 81 PP 18/2016)	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe A dengan ada penambahan unit pelayanan perzinan terpadu satu pintu (Pasal 39 PP 18/2016)
23.	KEPEMUDAAN DAN OLAHRAGA	1.034	A	DINAS PEMUDA, DAN OLAH RAGA	Kepala Dinas Sekretaris 3 Subbagian 4 Bidang 12 Seksi (Psl 81 PP 18/2016)	Dibentuk dinas tersendiri Tipe A
24.	STATISTIK	330	BIDANG	BIDANG STATISTIK	1 Bidang 3 seksi	Digabung ke Dinas yang menjalankan Urusan Serumpun yaitu Urusan Komunikasi dan Informatika (lihat point 20)

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
25.	PERSANDIAN	300	BIDANG	BIDANG PERSANDIAN	1 Bidang 3 seksi	Digabung ke Dinas yang menjalankan Urusan Serumpun yaitu Urusan Komunikasi dan Informatika (lihat point 20)
26.	KEBUDAYAAN	902	A	DINAS KEBUDAYAAN	Kepala Dinas Sekretaris 3 Subbagian 4 Bidang 12 Seksi (Psl 81 PP 18/2016)	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe A
27.	PERPUSTAKAAN	625	B	DINAS PERPUSTAKAAN	Kepala Dinas Sekretaris 2 Subbagian 3 Bidang 9 Seksi (Psl 82 PP 18/2016)	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe B
28.	KEARSIP	740	B	DINAS	Kepala Dinas	Dibentuk Dinas

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
	AN			KEARSIPAN	Sekretaris 3 Subbagian 4 Bidang 12 Seksi (Psl 81 PP 18/2016)	Tersendiri Tipe B
29.	KELAUTAN DAN PERIKANAN	363	BIDANG	BIDANG KELAUATAN DAN PERIKANAN	1 Bidang 3 Seksi	Digabung ke Dinas yang menjalankan Urusan Serumpun yaitu Urusan pertanian (lihat point 31)
30.	PARIWISATA	924	A	DINAS PARIWISATA	Kepala Dinas Sekretaris 3 Subbagian 4 Bidang 12 Seksi (Psl 81 PP 18/2016	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe A
31.	PERTANIAN	708	B→A	Alternatif 1 DINAS PERTANIAN, KELAUTAN DAN PERIKANAN tipe A (4 Bidang)	Kepala Dinas Sekretaris 3 Subbagian 4 Bidang 12 Seksi	Dibentuk Dinas Tipe A (4 bidang) tipologi naik B→A ada penambahan Bidang dari Urusan Kelauatan dan Perikanan skor

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
						363 (bidang) (Pasal 40 ayat (6) PP 18 /2016)
				Alternatif 2: DINAS PERTANIAN, KELAUTAN DAN PERIKANAN tipe A (6 Bidang)	Kepala Dinas Sekretaris 3 Subbagian 4 Bidang 12 Seksi (Psl 81 PP 18/2016)	Dibentuk Dinas Tipe A (6 bidang) tipologi naik B→A ada penambahan Bidang dari Urusan Kelauatan dan Perikanan skor 363 (bidang) (Pasal 40 ayat (6) PP 18 /2016) dan untuk urusan pertanian boleh menambah 2 bidang baru (Pasal 90 PP 18/2016)
32.	KEHUTANAN	140	-	TIDAK DPT DIBENTUK OPD		Variabel teknis Nol (Psl 40 (2)
33.	ENERGI DAN SUMBER DAYA MINERAL	140	-	TIDAK DPT DIBENTUK OPD		Variabel teknis Nol (Psl 40 (2)
34.	PERDAGANGAN	836	A	DINAS PERDAGANGAN	Kepala Dinas Sekretaris 3 Subbagian 4 Bidang	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe A

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
					12 Seksi (Psl 81 PP 18/2016)	
35.	PERINDUSTRIAN	638	B	DINAS PERINDUSTRIAN	Kepala Dinas Sekretaris 2 Subbagian 3 Bidang 9 Seksi (Psl 82 PP 18/2016)	Dibentuk Dinas Tersendiri Tipe B
36.	TRANSMIGRASI	209	SEKSI	SEKSI TRANSMIGRASI	1 seksi	Digabung ke Dinas yang menjalankan Urusan Serumpun yaitu Urusan tenaga kerja (lihat point 11)
37.	PERENCANAAN	660	B	BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH	Kepala Badan Sekretaris 2 Subbagian 4 Bidang 12 Sub Bidang (Psl 85 PP 18/2016)	Dibentuk Badan Tersendiri Tipe B
38.	KEUANGAN	957	A	Alternatif 1: BADAN KEUANGAN DAERAH tipe A	Kepala Badan Sekretaris 3 Subbagian	Dibentuk 1 Badan Tipe A dengan Penambahan

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
				(6 Bidang)	6 Bidang 18 Sub Bidang	2 Bidang (Pasal 89 PP 18 /2016)
				Alternatif 2: 1. BADAN KEUANGAN DAERAH Tipe B 2. BADAN PENDAPATAN DAERAH Tipe B	Susunan organisasi masing-masing Badan: Kepala Badan Sekretaris 3 Subbagian 4 Bidang 12 Sub Bidang (Psl 85 PP 18/2016)	Dibentuk 2 Dinas Tipe B Skor 957 berada pada skor 951-975 (Pasal 90 PP 18/ 2016)
39.	KEPEGAWAIAN, PENDIDIKAN DAN PELATIHAN	748	B	BADAN KEPEGAWAIAN, PENDIDIKAN DAN PELATIHAN	Kepala Badan Sekretaris 2 Subbagian 3 Bidang 9 Sub Bidang (Psl 86 PP 18/2016)	Dibentuk Badan Tersendiri Tipe B
40.	PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN	583	C	BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN	Kepala Badan Sekretaris 2 Subbagian 3 Bidang 9 Sub Bidang (Psl 86 PP	Dibentuk Badan Tersendiri Tipe C

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
					18/2016)	
41.	KECAMATAN BOGOR BARAT	869	A	KECAMATAN TIPE A	Camat Sekretaris Kecamatan 2 Subbagian 5 Seksi (Pasal 91 PP 18/2016)	
42.	KECAMATAN BOGOR SELATAN	869	A	KECAMATAN TIPE A	Camat Sekretaris Kecamatan 2 Subbagian 5 Seksi (Pasal 91 PP 18/2016)	
43.	KECAMATAN BOGOR TENGAH	748	A	KECAMATAN TIPE A	Camat Sekretaris Kecamatan 2 Subbagian 5 Seksi (Pasal 91 PP 18/2016)	
44.	KECAMATAN BOGOR TIMUR	671	A	KECAMATAN TIPE A	Camat Sekretaris Kecamatan 2 Subbagian 5 Seksi (Pasal 91 PP	

No.	URUSAN BIDANG	SKOR	TIPE	PEMBENTUK OPD HASIL KAJIAN		KETERANGAN
				NOMENKLATUR	SUSUNAN ORGANISASI	
					18/2016)	
45.	KECAMATAN BOGOR UTARA	715	A	KECAMATAN TIPE A	Camat Sekretaris Kecamatan 2 Subbagian 5 Seksi (Pasal 91 PP 18/2016)	
46.	KECAMATAN TANAH SEREAL	792	A	KECAMATAN TIPE A	Camat Sekretaris Kecamatan 2 Subbagian 5 Seksi (Pasal 91 PP 18/2016)	

Penutup

Berangkat dari hasil kajian diatas, maka dapat disarankan sebagai tindak lanjut dari kajian penataan organisasi yaitu :

1. Desain kelembagaan OPD berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah membuka kemungkinan untuk mewadahi setiap urusan dan fungsi penunjang dalam satu wadah Dinas/Badan tersendiri yang mengakibatan terjadinya Proliferasi (pembesaran organisasi) sehingga kebijakan untuk ramping struktur kaya fungsi diserahkan kepada Pemerintahan Daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah (Bupati) dan DPRD

2. Pembahasan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Perangkat Daerah ini sebaiknya disinkronkan dengan Peraturan Daerah tentang Urusan Konkuren Kota Bogor dan Peraturan Daerah tentang RPJMD Kota Bogor.
3. Dengan organisasi perangkat daerah yang baru diharapkan pemerintah daerah Kota Bogor dapat mengikuti trend perkembangan pemerintahan dalam pengisian jabatan struktural yang dimulai dari jabatan eselon II dengan lelang jabatan, baru diikuti dengan pengisian jabatan eselon III, dan eselon IV yang tidak menutup kemungkinan dapat juga melakukan tradisi lelang jabatan.

Daftar Pustaka

Gaffar Karim dkk, 2006. Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia, Yokyakarta : Pustaka pelajar – JIP Fisipol UGM

George H. Frederickson. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco : Jossey Bas.Inc. Publisher. 1997.

James L. Gibson dkk. *Organisasi dan Manajemen : Perilaku, Struktur dan Proses*. Jakarta : Erlangga. 1997.

Mardiasmo. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : Penerbit ANDI. 2002.

Miftah Thoha. *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta : RajaGrafindo Persada. 2001.

Numberi, Freddy. 2000. *"Organisasi dan Administrasi Pemerintah*", Seminar Nasional Profesionalisasi Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik, MAP UGM, Yogyakarta.

Raul P. de Guzman dan Mila A. Reforma (eds). *Decentralization towards Democratization and Development*. Manila : EROPA Secretariat, 1993.

Robbins, Stephen P. *Teori Organisasi, Struktur, Desain dan Aplikasi*. Edisi 3. Alih bahasa Yusuf Udaya, Penerbit Arcon. 1995.

Sadu Wasistiono. "PP 8/2003 : Dilema Upaya Efisiensi Birokrasi Daerah". *Makalah*. Disampaikan pada Roundtable Discussion Kaji Kritis PP 8 Tahun 2003 pada tanggal 11 Juni 2003 yang diselenggarakan Oleh *Center for Local Government Innovation* (CLGI), Jakarta.

Syaukani (dkk). *Otonomi dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. 2002.

Utomo, Warsito. 2000. *“Otonomi dan Pengembangan Lembaga di Daerah”,* Seminar Nasional Profesionalisasi Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik, Fisipol UGM, Yogyakarta.

Widjaja, 2002. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, Jakarta : Raja Grafindo Persada,

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahu 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Dearah.

Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kab/Kota.

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Becana Daerah Kota Bogor

Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 3 Tahun 2010 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Mentransformasi organisasi publik menjadi learning organization

Oleh:

Dr. Agus Joko Purwanto (ajoko@ecampus.ut.ac.id)
Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Terbuka

Masyarakat menuntut birokrasi dapat memberikan pelayanan dengan lebih cepat dan lebih murah. Salah satu strategi agar birokrasi dapat memberikan pelayanan dengan lebih cepat dan lebih murah adalah dengan mentransformasi organisasi menjadi learning organization (LO). Secara formal Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 untuk memberikan kerangkan bagi organisasi pemerintah untuk melakukan reformasi birokrasi. Studi di Universitas Terbuka menunjukkan bahwa dengan menjadi LO, para pegawai mampu mengembangkan kapasitasnya untuk memenuhi kebutuhan stakeholders. Agar para pegawai mampu mengembangkan kapasitasnya, maka manajemen UT memberikan fasilitas yang dibutuhkan untuk berkembang. Secara konseptual LO memiliki tiga pengertian yaitu organisasi dipandang sebagai tempat, organisasi dipandang sebagai entitas yang memiliki kemampuan, dan ketiga, LO dipandang sebagai proses dalam organisasi. Dengan demikian LO mencakup seluruh elemen dalam organisasi. Beberapa penelitian yang dilakukan oleh peneliti menunjukkan bahwa LO di UT dipengaruhi oleh factor-faktor sistem informasi, struktur organisasi yang fleksibel, budaya organisasi, dan sumberdaya manusia, adanya toleransi terhadap kesalahan, leadership dan implementasi prinsip-prinsip *total quality management*. Paper ini merupakan metaanalisis dari beberapa penelitian yang penulis lakukan dalam upaya menemukan factor-faktor yang berpengaruh terhadap transformasi organisasi publik menjadi LO. Implikasi penelitian ini terhadap manajemen organisasi publik adalah organisasi publik yang ingin bertransformasi menjadi LO dapat menggunakan hasil-hasil penelitian ini sebagai *benchmar*k.

Kata kunci : learning organization, sistem informasi, struktur organisasi, budaya organisasi, sumberdaya manusia, leadership, total quality management

Pendahuluan

Pada tahun 2010, Presiden menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 yang kemudian diikuti dengan penerbitan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Permen PAN) dan Reformasi Birokrasi tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014. Pada Permen PAN ini beberapa istilah yang selama ini hanya digunakan pada organisasi dan manajemen privat telah digunakan dalam organisasi publik. Istilah tersebut misalnya *knowledge management, quality assurance,* manajemen perubahan, dan *rightsizing*. Permen

PAN ini memberikan arah pelaksanaan reformasi birokrasi agar pemerintahan berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, melembaga, dan berkelanjutan dengan tujuan utama dihasilkannya peningkatkan kualitas layanan. *Knowledge management* didorong agar terjadi pertukaran informasi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi.

Bagi organisasi Pemerintah tidak mudah untuk melakukan perubahan. Beberapa hal mendasar yang berkaitan dengan organisasi malahan merupakan penghambat dalam proses transformasi menjadi *learning organization (*LO). Dalam kajian di Universitas Terbuka (UT) diperoleh informasi bahwa dalam bertransformasi menjadi LO UT mengalami banyak kendala dan keterbatasan. UT sebagai organisasi public yang menggunakan sistem belajar terbuka dan jarak jauh (SBTJJ) milik Pemerintah memiliki banyak keterbatasan dalam merancang dan menerapkan strategi akibat kebijakan sentralisasi dalam pengelolaan organisasi. UT adalah PTN ke 45 yang telah melakukan reformasi birokrasi secara sistematis sejak tahun 2001. Reformasi UT dimulai dengan meninjau kembali visi, misi, tujuan, dan sasaran. Dua instrumen manajemen yang dijadikan nilai untuk melakukan transformasi adalah *total quality management* (TQM) dan *good and corporate governance (GCG)*, termasuk didalamnya LO dan *knowledge management*. Dengan jumlah mahasiswa registrasi mencapai 300.000 orang yang tersebar di seluruh Indonesia dan luar negeri. UT merupakan organisasi yang besar dan kompleks. Untuk mendukung operasinya, UT bekerjasama dengan berbagai instansi baik di Pusat maupun di daerah.

Keterbatasan tersebut adalah:

a. Struktur organisasi UT yang ditetapkan oleh Kemenpan dan Kemendiknas merupakan gabungan model struktur organisasi birokrasi profesional dan divisi geografis;
b. Budaya kerja pegawai negeri yang birokratis; dan,
c. Kemampuan sebagian SDM yang belum multiskilled.

Tiga hal mendasar tersebut menghambat UT dalam bertransformasi menuju LO. Penelitian ini merupakan penelitian metaanalisis dengan mengolah informasi dari 8 delapan paper dan penelitian yang telah penulis lakukan di UT dalam upaya

menemukan variabel-variabel dominan di UT yang mendorong dan menghambat transformasi menjadi LO. Penelitian-penelitian tersebut adalah:

a. Pengaruh Sistem Informasi, Struktur Organisasi, Pengembangan Sumberdaya Manusia, dan Budaya Organisasi Terhadap *Learning Organization* Universitas Terbuka, tahun 2014.
b. *Knowledge creation process in developing academic products and service system in Universitas Terbuka (Indonesian Open University*)
c. *The Effect of Information System, Organizational Structure, Human Resource Development, and Organizational Cultures to Universitas Terbuka's Learning Organization* (LO)
d. *Bureaucratic Transformation: Universitas Terbuka's Experience*
e. *Informational technology as the backbone of effectiveness of the regional offices organizational structure*
f. *Flexible Organizational Structure for Learning Organization: Case of the Indonesia Open University* (Universitas Terbuka)
g. *Organizational Culture Design for Learning: The Experience of Universitas Terbuka*

Temuan temuan tersebut kemudian penulis sintesiskan menjadi tulisan ini.

Kajian Literatur

Dalam berbagai literatur dinyatakan bahwa strategi untuk dapat menyediakan pelayanan publik yang lebih murah, lebih cepat dan lebih baik dapat tercapai bila difasilitasi oleh organisasi dengan struktur yang tidak terlalu hierarkis dan para pegawai yang memiliki daya tanggap dan inovasi tinggi. Untuk itu banyak pihak yang menyarankan agar dilakukan perubahan organisasi. Tujuan perubahan tersebut adalah untuk memperoleh organisasi yang adaptif yang mampu menghasilkan pengetahuan. Salah satu strategi perubahan yang disarankan adalah mengubah organisasi menjadi *learning organization (LO)*. Beberapa saran agar organisasi publik ditransformasikan[5] menjadi learning organization Osborne dan Plastrick (1997). Linden (1984) menyarankan

[5] Transformasi organisasi didefinisikan sebagai " mendesain kembali arsitektur organisasi secara simultan pada ke empat dimensi yaitu ***reframing*** (mentransform *mind* organisasi), ***restructuring*** (mentransformasi struktur), ***revitalize*** (menghubungkan organisasi dengan lingkungan), ***renewal*** (mentransformasi sumber daya manusianya dan semangat organisasi) (**Gouillart dan Kelly,1995:6-7**).

organisasi menjadi *seamless organization,* yaitu organisasi yang antara lain berbaisis tim yang *multiskilled*, aktivitasnya terdesentralisasi, focus pada pelanggan dengan pelayanan cepat, dan tugas dikoordinasikan dengan tim lintas fungsi *(cross functional teams).* Sementara itu Daly dan Watkins, menyarankan bagaimana mengelola masa transisi. Komponen penting yang disarankan adalah menentukan arah, mengembangkan strategi, mempercepat learning, membangun tim, membangun aliansi dan menginterasikan dan mengeksekusi strategi. Jika dicermati saran Daly dan Watkins (2006) adalah bagaimana beradaptasi secara cepat melalui penyusunan strategi, proses *learning, membangun aliansi dan mengeksekusi strategi,* Whitehurst (2015) menyarankan agar organisasi ditransformasi menjadi *open organization*. Beberapa saran tersebut jika diperhatikan adalah dalam rangka menyediakan "wadah" agar organisasi dapat menghasilkan pengetahuan untuk menyongsong masa depan.

LO pada Organisasi Sektor Publik

Dalam kajian literature, terdapat tiga makna LO yaitu organisasi sebagai tempat. Definisi ini dikemukakan oleh Senge. Menurut Senge, LO as *a place where people are continually discovering how they create their reality. And how they can change it (Senge, 2006). Pendapat Senge didukung oleh Jones and* George. Menurut Jones and George (2008) menciptakan *learning organization* berarti *creating a climate in which learning is encourage, assisted, applauded, and rewarded.* Pengertian kedua, Garvin mendefinisikan LO sebagai kemampuan organisasi, LO as *organization skilled at creating, acquiring, interpreting, tranferring, and retaining knowledge, and at purposivefully modifying it behavior to reflect new knowledge and insights (Garvin, 2000). Sedangkan Schermerchon menggunakan istilah organizational learning (OL).* Menurut Schermerhorn OL adalah *the process of knowledge acquisition, information distribution, information interpretation, and organizational retention (*Schermerhorn et.al.,2011). Walau terdapat definisi yang berbeda namun subyek LO sama, yaitu pengetahuan.

Jones (2010) menjelaskan bahwa LO adalah *an organization that purposefully designs and constructs it structure, culture, and strategy so as to enhance and maximize the potential for organizational learning to take place".* LO tumbuh dalam sector privat namun kemudian banyak diadopsi oleh organisasi public. Menurut Ingraham dan Romzek (1994) kemiripan organisasi privat dan

publik terletak pada kemiripan pada lingkungan umum organisasi, sumber daya yang digunakan, dan masalah yang dihadapi. Baik organisasi public maupun privat melaksanakan fungsi yang sama yaitu *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting,* dan *budgeting* (Allison, dalam Shafritz dan Hyde, 1997). Sedangkan perbedaan utamanya adalah pada lingkungan khusus, tujuan, sumber otoritas, hubungan dengan pers, akuntabilitas dan sumber keuangan (Gaebler dan Plastrick, 1997, dan Willcocks dan Harrow, 1992).

Transformasi organisasi publik kadang disertai dengan perubahan tujuan, insentif, akuntabilitas, struktur kekuasaan, dan budaya (Gaebler dan Plastricks, 1997). Budaya organisasi birokrasi cenderung menghambat munculnya tanggungjawab, inovasi, kompetisi, dan adaptasi (Gaebler dan Plastrick, 1997). Keberhasilan penerapan LO dan dukungan terhadap penerapan LO di sektor publik antara lain dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler (1995), Osborne dan Plastrick (1997), Kettl dalam Ingraham dan Romzek (1994), Tapscott (1996), Linden (1994), Harrow dan Willcocks (dalam Willcocks dan Harrow 1992), dan Lovell (1994). Menurut mereka, dengan LO, organisasi publik akan lebih *costumer oriented*, hierarki lebih pendek, pekerjaan berpusat pada kerja kelompok, efektif, memiliki daya tanggap dan akuntabilitas pegawai publik meningkat, serta organisasi publik akan menjadi pusat jaringan dengan kegiatan utama melakukan pengendalian dan penggerakan (*steering*).

Kettl (dalam Ingraham dan Romzek, 1994), menyarankan perubahan tersebut dilakukan dengan mengubah birokrasi menjadi birokrasi yang belajar (*learning bureaucracy) dengan menempatkan learning dan pengetahuan sebagai kekuatan utama birokrasi. "If government is to be more effective, it must learn better".* Birokrasi menjadi terbuka, sensitive terhadap lingkungan. Barzelay dan Armajani (dalam Shafritz dan Hyde,1997), menyarankan adanya perubahan dalam cara berpikir, dengan mengubah orientasi menjadi *customer driven* dan berorientasi pada pelayanan (Barzelay dan Armajani dalam Shafritz and Hyde, 1997). Barzelay dan Armajani (1992) juga menyatakan bahwa organisasi perlu desentralize, terdapat pendelegasian wewenang, struktur yang ramping, dan kepatuhan secara sukarela.

Pengetahuan diperoleh melalui pengalaman pemecahan masalah melalui eksperimen, metode coba-coba, dan kegiatan-kegiatan mandiri. (Daft,1995; Jones,1998). Menurut de Geus (de Geus,1997), ada beberapa sifat dasar LO yaitu sensitif, kohesif, dan toleran. Sementara itu Margareth Dale menyatakan bahwa (dalam Mabey dan Iles,1994) ciri-ciri LO, adalah adanya iklim yang mendukung, budaya belajar, strategi pengembangan sumber daya manusia, dan meletakkan organisasi dalam proses transformasi yang kontinyu.

Dengan memperhatikan berbagai pendapat tentang strategi mencapai LO, nampak bahwa tujuan *learning* adalah menciptakan pengetahuan

(*knowledge creation*). K*nowledge creation* adalah kemampuan perusahaan sebagai keseluruhan untuk menciptakan pengetahuan baru, menyebarkannya ke seluruh organisasi dan pengetahuan ini muncul dalam produk, pelayanan, dan sistem (Nonaka dan Takeuchi, 1995). *Knowledge creation* ini menjadi penting dalam LO karena LO berhubungan dengan penciptaan kondisi masa depan.

Dari kajian teoritik hambatan terhadap tumbuhnya LO **adalah:**

a. Tidak tersedianya waktu untuk berdialog, kecenderungan organisasi yang hanya mengumpulkan informasi tidak menggunakannya, kecenderungan untuk memaksimalkan penggunaan tenaga manusia ketimbang “ mengembangkan dan menumbuhkannya” (Colin Coulson-Thomas;1997)
b. Birokrasi, iklim kompetisi, pengendalian, komunikasi yang buruk, penggunaan sumberdaya, hierarki yang ketat, dan ukuran organisasi (Marquardt dan Reynolds ;1994)
c. Birokratisasi dan profesionalisasi (Harrow dan Wilcocks dalam Willcocks dan Harrow (*ed.),* 1992).
d. Adanya ketakutan dan ketidakpercayaan *people don’t want to learn, they won’t want to learn if they are feeling helpless, unstrusted, and afraid* (Stephen George, 1997).
e. Intoleran terhadap kegagalan (Peters dan Waterman, 2004), *a special attribute of the success-oriented, positive, and innovating environment is a substantial tolerance for failure*.
f. Marshall, Smith, dan Buxton (2010) melaporkan bahwa faktor penghambat proses learning adalah *mixed understanding of the drivers for improvement and learning, different and opposing perceptions of the current learning climate and capability, and the dysfunctional interactions of misaligned sub-culture or community.*

Faktor berpengaruh terhadap LO

Beberapa studi menunjukkan bahwa agar organisasi dapat bertransformasi menjadi LO maka organisasi harus mengelola beberapa komponen yang mempengaruhinya. Komponen yang mempengaruhi transformasi menjadi LO adalah Marquardt learning, organisasi, pegawai, pengetahuan, dan teknologi (Marquardt;1994). Sementara itu Mullin (2005) menyebutkan struktur dan budaya organisasi serta iklim organisasi. Menurut Cummings dan Worley (2005) komponen tersebut adalah struktur organisasi, sistem informasi,

pengembangan sumber daya manusia, budaya organisasi, dan kepemimpinan (Cumming and Worley, 2005). Sementara itu study di Hong Kong dan Yunani menunjukkan bahwa TQM dapat menjadi jembatan organisasi biasa dalam bertransformasi menjadi LO.

Temuan dan Diskusi

Dari studi dokumen Memorandum Akhir Jabatan Rektor UT tahun 2001-2008 diperoleh informasi bahwa UT membangun budaya kerja yang diarahkan pada terwujudnya LO dengan menetapkan kebijakan implementasi *total quality management* (TQM) dan implementasi prinsip-prinsip *corporate and good governance* (CGG). Kebijakan tersebut merupakan arah pengembangan UT. Dalam dokumen Renstra 2010-2021 disebutkan bahwa untuk mencapai visi dan misinya UT perlu ditopang oleh sistem yang mampu: memberikan ruang gerak bagi munculnya ide-ide baru dalam bekerja; memberikan umpanbalik yang cepat, mendeteksi kesalahan sedini mungkin; melakukan perbaikan, dan menangani umpan balik. Untuk memenuhi hal tersebut, sistem UT perlu ditopang oleh adanya kemampuan dan kesempatan untuk melakukan inovasi produk dan perubahan manajemen tatkala diperlukan. Untuk itu, UT harus didukung oleh SDM yang berkompetensi tinggi yang mampu melaksanakan kegiatan secara *multitasking*. Pada laporan audit tahun 2005 dan 2010 *International Council for Distance Education* (ICDE) menyatakan UT dinilai telah menjadi organisasi yang belajar (OB) atau *”learning organization* (LO)” hingga mampu memberikan layanan dengan kualitas tinggi. Pada laporan audit tahun 2010, ICDE menyatakan bahwa sistem UT telah berkelas dunia. Setiap UPBJJ ditugaskan menyesuaikan sistem operasinya sesuai dengan standar ISO 9001:2008. Setelah melakukan penyesuaian manajemen sesuai standar ISO, maka kemudian setiap UPBJJ dinilai oleh eksternal auditor untuk menguji apakah sistem layanan UPBJJ telah sesuai dengan standar atau belum. Di samping itu, UT juga telah memperoleh sertifikat ISO dalam berbagai bidang.

Terhadap capaian tersebut penulis mencoba menelusuri beberapa studi yang dilakukan terhadap UT untuk menemukan penjelasan yang melandasi UT mampu melakukan transformasi menjadi LO. Dalam studinya, Purwanto (2014) menemukan variabel-variabel utama yang mempengaruhi transformasi menjadi LO. Dalam penelitian kuantitatif dengan menggunakan analisis regresi ditemukan bahwa sistem informasi merupakan variabel yang memiliki pengaruh

paling besar terhadap LO dibanding dengan struktur organisasi, budaya organisasi dan pengembangan sumberdaya manusia. Penulis (2014) kemudian menggunakan analisis jalur untuk menguji model hubungan antar variabel. Dari model yang disusun dan diuji dengan menggunakan analisis jalur ditemukan bahwa variabel sistem informasi mempengaruhi struktur organisasi, sumberdaya manusia, dan budaya organisasi, serta LO. Struktur organisasi mempengaruhi langsung pengembangan SDM. Pengembangan SDM berpengaruh terhadap budaya organisasi. Sedangkan budaya organisasi berpengaruh langsung terhadap LO. Walau tidak semua variabel diukur, namun temuan ini tidak ada yang bertentangan dengan konsep yang disampaikan oleh Marquardt, Mullins, dan Cummings dan Worley

Pada studi lainnya Purwanto dan Marisa (2015) tentang penciptaan pengetahuan diperoleh informasi bahwa faktor yang mendukung proses penciptaan pengetahuan adalah (1) kemampuan teknis, pegelaman dan pengetahuan anggota tim; (2) kecukupan kewenangan yang dimiliki oleh Tim; (3) adanya toleransi terhadap kesalahan dalam pengembangan; (4) dukungan fasilitas, pendanaan, dan SDM yang diperlukan dari manajemen;(5) sistem kompensasi dan penghargaan yang mcmadai; (6) ketersediaan infrastruktur IT. Sedangkan faktor yang menghambat adalah: (1) sulitnya koordinasi; (2) ketidakcukupan waktu anggota tim; (3) ketiadaan visi sebagian anggota tim. Temuan ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Colin Coulson-Thomas, Marquardt dan Reynolds; Harrow dan Wilcocks; Stephen George; Peters dan Waterman; dan, Marshall, Smith, dan Buxton.

Dalam penelitian tentang peranan IT di unit program belajar jarak jauh-Universitas Terbuka (UPBJJ-UT), Purwanto (2015) menemukan bahwa (1) terdapat beberapa tugas yang tidak tertulis; (2) rentang kendali yang efektif; (3) koordinasi dan komunikasi efektif. Analisis data menunjukkan bahwa keefektifan struktur organisasi UPBJJ-UT, karena UPBJJ-UT; (1) menggunakan IT untuk mengumpulkan, memproses, sharing, dan menyimpan data dan informasi, (b) mengijinkan komunikasi informal, dan (c) kepala UPBJJ-UT menambahkan mekanisme informal sebagai sarana komunikasi dengan staf. Implikasi studi ini adalah jika organisasi memiliki tingkat kompleksitas yang tinggi organisasi perlu mendesain strukturnya dengan memberikan otonomi secukupnya dan menggunakan IT untuk memfasilitasi pelaksanaan pekerjaan. Temuan ini sejalan

dengan temuan Barzelay dan Armajani yang menyatakan bahwa organisasi perlu desentralize, melakukan pendelegasian wewenang, mendesain struktur yang ramping, dan ada kepatuhan secara sukarela.

Dalam penelitian tentang struktur organisasi di UPBJJ-UT Bandung dan Surakarta, Purwanto (2015) menemukan bahwa dalam praktiknya struktur organisasi UT sangat fleksibel. Secra resmi model struktur organisasi UT adalah birokrasi profesional dan struktur divisi geografis. Namun manajemen UT juga membantuk tim-tim kerja sehingga dalam keadaan tertentu struktur UT menjadi matriks dan bahkan berkembang menjadi struktur jaringan. UT juga menngadopsi TQM dan GCG. Oleh ICDE UT telah dinyatakan sebagai LO. Sebagai LO UT memiliki struktur dan budaya organisasi yang efektif. Struktur yang efektif dan budaya organisasi yang kuat merupakan sarana dalam sharing pengetahuan dan nilai organisasi. Sistem informasi dan komunikasi informal yang bagus dapat mengatasi hambatan dalam komunikasi. Seperti temuan Konindari dan Lim, Poo, dan Chin, implementasi prinsip TQM mampu membantu UT dalam bertransformasi menjadi LO. Hal ini karena TQM membantu menstandarisasi pekerjaan dan terdapat proses sharing antara unit yang diaudit dengan auditor. Dengan IT yang baik dan komunikasi informal yang efektif hambatan strutktur birokratis dapat diatasi sehingga sharing knowledges dan values dapat berlangsung secara efektif.

Dalam konteks budaya organisasi, LO dapat terjadi jika arah dan tujuan organisasi terumuskan dengan jelas da dimengerti oleh seluruh anggota organisasi. Nilai, norma dan filosofi organisasi yang jelas dan mudah dimengerti akan berpengaruh pada kemampuan individu untuk sharing, untuk belajar. Temuan Purwanto (2016) di UT adalah UT menghargai nilai dan norma tentang kebebasan dalam mencoba hal-hal baru, dan mentoleransi adana kesalahan. Penghargaan dan toleransi tersebut akan mendorong pegawai untuk melaksanakan learning. Faktor lain yang berpengaruh terhadap transformasi ke LO adalah keterampilan, pengalaman, dan hubungan persional yang baik, serta transparansi dalam pengambilan keputusan dan kejelasan tugas.

Kesimpulan

Organisasi publik milik pemerintah umumya dicirikan oleh adanya struktur organisasi yang hirearkis dan kaku, budaya organsasi yang birokratis, dan SDM

yang sangat terspesialisasi. Kondisi tersebut menyulitkan dalam transformasi menjadi LO.Sebagai salah satu organsasi public milik Pemerintah, UT juga memiliki hambatan dalam melakukan transformasi menuju LO. Transformasi yang ditempuh UT adalah dengan meninjau ulang visi, misi, tujuan, dan strategi, serta menetapkan Renstra. Dari data yang diperoleh variable utama penentu LO adalah variabel sistem informasi. Variabel lain yang mempengaruhi transformasi organisasi menjadi LO adalah struktur organisasi. Budaya organisasi, dan pengembangan SDM.

Data kualitatif yang dikumpulkan menunjukkan bahwa UT mampu mengatasi hambatan dalam bertransformasi. Temuan dalam penelitian ini adalah:

a. Kendala struktur organisasi yang hierarkis dan kaku dapat diatasi dengan membentuk tim kerja sehingga struktur organisasi berkembang menjadi struktur matriks, dan networking. Mengijinkan adanya komunikasi informal. Adanya delegasi kewenangan dan Tim diberikan kecukupan kewenangan dalam melaksanakan pekerjaan. Adanya transparansi dalam pengambilan keputusan dan kejelasan tugas.
b. IT digunakan untuk mengumpulkan, memproses, sharing, dan menyimpan data dan informasi. IT digunakan pula untuk memperkuat komunikasi informal, dan memfasilitasi pelaksanaan pekerjaan. IT menjadi backbone organisasi UT.
c. Nilai, norma dan filosofi organisasi yang jelas dan mudah dimengerti akan berpengaruh pada kemampuan individu untuk sharing, untuk belajar. Sharing pengetahuan dan nilai nilai dapat berlangsung baik karena kemampuan teknis, pengalaman dan pengetahuan anggota tim yang memadai, adanya toleransi terhadap kesalahan dalam pengembangan;
d. Dukungan fasilitas, pendanaan, dan SDM yang diperlukan dari manajemen, UT memiliki sistem kompensasi dan penghargaan yang mcmadai, dan keterampilan, pengalaman, dan hubungan persional yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

Alison, dalam Jay M. Shafritz and Albert C.Hyde, *Classics of Public Administration.* *Worth: Harcourt Brace College Publishers, 1997.*

Barton, D.L., *Wellsprings of Knowledge: Building and Sustaining the Sources of Innova* Massachusetts, Harvard Business School Press, 1995.

Barzelay, M., and Armajani B., *Breaking Through Bureaucracy*, dalam dalam Shafritz, J and Hyde, A.C., *Classics of Public Administration*, Forth Worth, Harcourt Brac Company, 1997.

Beckhard, R., and Pritchard, W., *Changing The Essence: The Art of Creating and Lea Fundamental Change in Organization*, San Fransisco, Jossey-Bass Pub., 1992.

Daft, RL., *Organization Theory & Design (5th Ed.),* St. Paul, West Publishing Company, 1

Espejo, R., (et.al.), *Organizational Transformation and Learning; A Cybernetic Approac Management*, West Sussex, John Wiley and Sons, 1996.

Gaebler, T., And Plastrick P., *Banishing Bureaucracy; The Five Strategies For Reinver Government,* Reading, Addison-Wesley Pub. Company, 1997.

Universitas Terbuka, Rencana Strategis 2010-2021

Garvin, David A., Learning in Action: A Guide to Putting The Learning Organizatio Work. Boston: Harvard Business Schools Press, 2000.

George, Stephen. *Uncommon Sense: Creating Business Excellence in Your Organiza* New York: John Wiley and Sons, 1997.

Geus, A. de, *The Living Company*, Boston, Harvard Business School Press, 1997.

Gore, Al, *Common Sense Government: Works Better and Costs Less*, New York, Ran House, 1995.

Gouillart, F.J. and Kelly J.N., *Transforming The Organization*, New York, McGraw Hill, 19

Jones, G.R, *Organizational Theory: Text and Cases* (2nd edition), Reading, Addison We Longman Publishing Company,1998.

Kaplan, R. S. and Norton, D. P., *The Balanced Scorecard*, Massachusetts, Harvard Busi School Press, 1996.

Linden, R. M., *Seamless Government; A Practical Guide to Re-Engineering in The Pu Sector*, San Fransisco, Jossey Bass, 1994.

Lovell, R., *Managing Change in The New Public Sector*, Harlow Essex, Longman, 1994.

Marquardt, M,. and Reynolds A*., The Global Learning Organization*, Richard D. Irwin New York, 1994.

Mintzberg, H., *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, New Jersey, Pren Hall Inc; 1983

Nolan, R. L and Croson, D. L , *Creative Destruction: A Six Stage Process For Transforr The Organization,* Massachusetts, Harvard Business School Press, 1995.

Nonaka, I. and Takeuchi, H. *The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create The Dynamics Of Innovation*, New York, Oxford University Press, 1995.

Osborne, D., dan Gaebler, T., *Mewirausahakan Birokrasi: Mentransformasi Sema Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*, (terj.), Jakarta, PT. Pustaka Binaman Presi 1995.

Osborne, D., dan Plastrick, P., *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinver Government*, Reading, Addison_Wesley Pub. Comp. Inc., 1997.

Pearn, M., Roderick C., and Mulroney, C., *Learning Organization in Practice*, Berks McGraw Hill,1995.

Pedler, M., Burgoyne, J., and Boydell, T*., The Learning Company; A Strategy for Sustain Development,* Berkshire, McGraw-Hill Book Comp. Europe, 1991.

Robbins, S. P., *Organization Theory: Structure, Design and Applications*, New Jer Prentice Hall, 1990.

Thomas, C.C*., The Future of The Organization; Achieving Excellence Through Business Transformation*, London, Kogan Page, 1997.

Jim Whitehurst, The Open Organization: Igniting Passion and Performance, Boston, Harvard Business Review, 2015.

Donald F. Kettl, *Managing on the Frontiers of Knowledge: The Learning Organization*, dalam, *New Paradigm for Government diedit oleh* Patricia W. Ingraham, Barbara S. Romzek, and Associates (ed), (San Fransisco, Jossey Bass, 1994). h.34.

International Council for Distance Education (ICDE) *Institutional Quality Audit, Universitas Terbuka*, 6-10 Juni 2005.

Joe Marshall, Simon Smith, Steve Buxton, *Learning organisations and organisational learning: What have we learned?,* http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1796176771&sid=2&Fmt=4&clientId=121000&RQT=309&VName=PQD (diakses 20 Juni 2010)

Jones, Gareth, Organizational Theory, Design, and Change (6th ed.), Boston, Prentice Hall, 2010.

Jones, Gareth R. and Jennifer M. George (5th ed.). Contemporary Management. Boston: McGraw-Hill Irwin, 2008

Kettl, Donald F. *Managing on the Frontiers of Knowledge: The Learning Organization.* dalam *New Paradigm for Government.* Patricia W. Ingraham, Barbara S. Romzek, and Associates (ed). San Fransisco: Jossey Bass, 1994.

M.Y. Lam, Gary K.K. Poon, dan K.S. Chin, *An organizational learning model for vocational education in the context of TQM culture,* http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1442651111&sid=4&Fmt=3&clientId=121000&RQT=309&VName=PQD (diakses 15 Juni 2010)

Memorandum Akhir Masa Jabatan Rektor Universitas Terbuka 2005-2009 (Jakarta, Universitas Terbuka, 2009), Dokumen tidak diterbitkan.

Mullins, Laurie J. *Management and Organizational Behaviour (7th edition*). Essex: Pearson Education Limited, 2005.

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014.

(diakses17 Juni 2012). <http://www.batan.go.id/prod_hukum/extern/permenpan_no_20_tahun_2010_ttg_road_map_reformasi_birokrasi_2010-2014.pdf>

Purwanto, Agus J., Informational technology as the backbone of effectiveness of the regional offices organizational structure, Dipresentasian pada 29th AAOU Annual Conference di Kuala Lumpur 29 November – 3 Desember 2015

Purwanto, Agus J., Pengaruh Sistem Informasi, Struktur Organisasi, Pengembangan Sumberdaya Manusia, dan Budaya Organisasi Terhadap *Learning Organization* Universitas Terbuka, tahun 2014. Disertasi di Universitas Negeri Jakarta, 2014 (tidak diterbitkan)

Purwanto, Agus J. dan Marisa, Knowledge creation process in developing academic products and service system in Universitas Terbuka (Indonesian Open University), Dipresentasikan dalam 28th Annual Conference of Asian Association of University (AAOU), 28-31 October 2014 di Hongkong.

Purwanto, Agus J. dan Marisa, The Effect of Information System, Organizational Structure, Human Resource Development, and Organizational Cultures to Universitas Terbuka's Learning Organization (LO), Dipresentasikan pada *2nd* International Seminar and Conference on Learning Organization di Jakarta pada tanggal 5 dan 6 November 2014.

Purwanto, Agus J., Bureaucratic Transformation: Universitas Terbuka's Experience, Dipresentasikan dalam Seminar Dies Natalis UT 23 Oktober 2014

Purwanto, Agus J., Flexible Organizational Structure for Learning Organization: Case of the Indonesia Open University (Universitas Terbuka) Dipresentasikan pada *3nd* International Seminar and Conference on Learning Organization di Yogyakarta pada tanggal 24-27 November 2015.

Purwanto, Agus J., Organizational Culture Design for Learning: The Experience of Universitas Terbuka, Dipresentasikan pada *4nd*

International Seminar and Conference on Learning Organization di Bandung pada tanggal 26 Oktober 2016.

Tapscott, Don. *The Digital Economy: Promise and Peril in The Age of Networked Intelligence.* New York: McGraw-Hill, 1996.

Tom Peters dan Robert Waterman Jr., *In Search of Excellence: Lesson from American’s Best-Run Companies* (London, Profile Books ltd, 2004), h. 223.

Victoria Konidari dan Yvan Abernot, *From TQM to learning organisation: Another way for quality management in educational institutions,* http://proquest.umi.com/pqdweb?did=991058261&sid=10&Fmt=4&clientId=121000&RQT=309&VName=PQD (diakses 15 Juni 2010)

PROFESIONALISME APARAT DALAM PELAYANAN PUBLIK DI BADAN PERENCANAAN DERAH PROVINSI JAWA BARAT

Oleh :

Dr. Rahman Mulyawan.,M.Si.& Prof. Dr. Dede Mariana.,M.Si

Abstrak

Makalah ini mengkaji pada pengaruh profesionalisme pegawai terhadap kualitas pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan pengejawantahan dari amanat konstitusi tersebut untuk memberikan pelayanan kepada warganegaranya. Dua aktor penting dari pelayanan publik menyangkut, adalah itu pemerintah sebagai penyedia barang atau jasa dan warganegara atau masyarakat sebagai pengguna barang atau jasa.

Rendahnya mutu pelayanan yang diberikan oleh aparatur menjadi citra buruk pemerintah di tengah masyarakat. Bagi masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrasi selalu mengeluh dan kecewa terhadap tidak layaknya aparatur dalam memberi pelayanan. Oleh karena itu penyebab kegagalan utama dalam melaksanakan orientasi pelayanan publik ini (jelasnya, tugas desentralisasi) adalah: kuatnya komitmen budaya politik yang bernuansa sempit; kurangnya tenaga-tenaga kerja yang terlatih dan trampil dalam unit-unit lokal; kurangnya sumber-sumber dana untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab; adanya sikap keengganan untuk melakukan pendelegasian wewenang; dan kurangnya infrastruktur teknologi dan infrastruktur fisik dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas pelayanan publik.

Latar Belakang Permasalahan

Pelayanan publik merupakan proses menuju tujuan utama dibentuknya suatu negara, yakni bagaimana mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Namun pada kenyataanya saat ini terindikasi bahwa pelayanan publik memiliki kualitas rendah. Rendahnya kualitas dari pelayanan publik ini lebih banyak disebabkan oleh aparat (birokrasi) yang tidak menyadari adanya perubahan dan pergeseran yang terjadi dalam budaya masyarakatnya dari budaya yang bersifat hirarkhis ke budaya yang bersifat individual, dari budaya yang bersifat fatalis, ke budaya yang bersifat egaliter. Pelayanan publik yang modelnya birokratis cocok untuk budaya masyarakat hirarkhis; pelayanan publik yang modelnya privatisasi cocok untuk budaya masyarakat individual (yang anti hirarkhis); pelayanan publik yang modelnya kolektif cocok untuk budaya masyarakat fatalis (yang mendukung budaya hirarkhis dan anti budaya individu); sedangkan pelayanan publik yang modelnya memerlukan pelayanan cepat dan terbuka cocok untuk budaya

masyarakat egaliter (yang anti budaya hirarkhis, anti budaya individu dan anti budaya fatalis).

Saat ini, kecenderungannya mengatakan bahwa masyarakat Jawa Barat sudah memasuki era budaya masyarakat egaliter, oleh karenanya bentuk pelayanan publik yang cocok adalah model pelayanan cepat dan terbuka.

Berdasarkan pengamatan penulis, dapat diidentifikasikan beberapa faktor yang menyebabkan belum optimalnya profesionalnya aparat di Provinsi Jawa Barat dalam pelayanan publik, yaitu :

1) Birokrasi pemerintah Provinsi Jawa Barat masih belum optimal dalam menjalankan fungsi pelayanan umum;
2) Perilaku kepemimpinan dalam penyelenggaraan pelayanan publik belum terfokus pada melayani;
3) Profesionalisme pegawai dalam memberikan pelayanan masih belum baik;
4) Belum optimalnya pengembangan kapasitas kelembagaan;

Dengan demikian para pegawai harus professional dalam melayani masyarakat karena profesionalisme pegawai merupakan arah serta tujuan dari tata kelola pemerintahan yang baik.

Profesionalisme Aparat dan Pelayanan Publik di Bappeda Provinsi Jawa Barat

Bappeda Provinsi Jawa Barat sebagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) diatur melalui Peraturan Gubernur Jawa Barat nomor 17 Tahun 2015 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Rician Tugas Unit dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Barat, memiliki tanggung jawab dalam perencanaan dengan tugas pokok yang meliputi melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis perencanaan pembangunan dan penyusunan serta pelaksanaan kebijakan perencanaan pembangunan Daerah. Dalam menyelenggarakan tugas pokok tersebut, Bappeda mempunyai beberapa fungsi :

1. Penyelenggaraan perumusan dan penetapan kebijakan teknis perencanaan pembangunan daerah;
2. Penyelenggaraan kesekretariatan, penelitian/pengkajian, pengendalian dan evaluasi, fisik, ekonomi, sosial dan budaya, pemerintahan serta pendanaan pembangunan;

3. Penyelenggaraan data dan informasi pembangunan serta mengkomunikasikan hasil-hasil perencanaan pembangunan daerah untuk peningkatan mutu dan akuntabilitas perencanaan;
4. Penyelenggaraan koordinasi dan sinkronisasi perencanaan pembangunan Daerah dengan nasional serta Kabupaten/Kota.

Jika dicermati, sedikitnya ada tiga implikasi penting terhadap perencanaan pembangunan daerah, yaitu: (i) pemerintah daerah memiliki kewenangan yang semakin luas untuk mengatur dirinya sendiri; (ii) pemerintah daerah semakin dituntut untuk mampu mengelola dan memanfaatkan semua potensi daerah melalui pengembangan kreatifitas, inisiatif, prakarsa, dan partisipasi dari seluruh komponen masyarakat; dan (iii) semakin besarnya tuntutan masyarakat akan akuntabilitas publik, pemerintahan yang bersih, transparansi, keterbukaan, pelayanan publik, dst.

Berbagai implikasi di atas telah mengakibatkan tanggung jawab dan kewenangan Bappeda juga semakin besar dan luas. Bappeda, disamping dituntut untuk tetap melaksanakan fungsi dasarnya, yaitu mengembangkan proses perencanaan, mengimplementasikan, serta melakukan monitoring dan evaluasi atas perencanaan pembangunan daerah, juga dituntut untuk menyusun kerangka makro rencana pembangunan daerah, menentukan strategi dan prioritas program pembangunan daerah, mengidentifikasi dan mengelola potensi daerah, mengembangkan sumber-sumber alternatif pembiayaan pembangunan daerah, mengembangkan kerjasama vertikal dan horizontal, merangsang partisipasi masyarakat, dan lain-lain.

Namun patut disayangkan bahwa struktur organisasi Bappeda hampir tidak mengadaptasi atau melakukan proses penyesuaian (*adjustment process*) atas membengkaknya tanggung jawab dan kewenangan tersebut. Jika diamati, struktur organisasi Bappeda, hampir tidak mengalami perubahan berarti. Kalaupun terjadi perubahan, nampaknya hanya sebatas perubahan nomenklatur jabatan. Sama sekali tidak ada perubahan yang berlangsung secara diametral.

Tentu saja, agak sulit mengharapkan Bappeda lebih optimal jika struktur organisasinya masih kental dengan nuansa struktural, hirarkial, dan birokratis. Struktur organisasi seperti itu mungkin sesuai untuk lembaga teknis – katakanlah dinas dan kantor – tetapi tentu saja tidak cocok untuk lembaga ”think-tank” seperti Bappeda. Proses kreatifitas berpikir – sesuatu yang amat diperlukan di

Bappeda – sulit tumbuh di lingkungan kerja yang mengedepankan struktur dengan pola kaku ”atasan-bawahan” dan bekerja berdasarkan atas ”instruksi-juklak-juknis”.

Dengan beban kerja yang relatif cukup tinggi, Bappeda di hadapkan kepada tantangan masa depan yang lebih kompleks. Sehingga dengan peran strategis yang diemban, Bappeda dituntut untuk dapat lebih rensponsif dan proaktif dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan pembangunan di Provinsi Jawa Barat. Bappeda diharapkan mampu beradaptasi dengan cepat dan tepat, tidak hanya dalam konteks kekinian melainkan juga melakukan antisipasi kejadian yang akan datang. Dengan demikian perlu disusun struktur organisasi Bappeda Provinsi Jawa Barat yang ideal dan proporsional, yang di dalamnya ada unsur lini dan unsur staf, yang semuanya harus sinergi dari *Top manajer, midle manajer* sampai dengan *lower manajer* yang diimplementasikan oleh Pejabat Eselon II, Pejabat Eselon III dan Pejabat Eselon IV Bappeda.

Namun harapan tersebut diatas terindikasi sulit untuk terlaksana mengingat UU No 5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki program untuk penghapusan jabatan eselon III, IV dan V (*di Bapeda Provinsi Jawa Barat tidak memiliki jabatan eselon V*). Para pegawai dari tiga jenjang eselon itu nantinya bakal menduduki sebagai pegawai fungsional. Ada dua hal pokok yang akan mengalami perubahan setelah UU ASN diberlakukan. Kedua hal itu terkait struktur kelembagaan dan penghapusan jabatan eselon III sampai V. Tiap SKPD hanya terdapat unsur kepala, sekretaris dan tata usaha. Dan konsekuensinya jabatan eselon III, IV dan V dihapus.

Apabila memperhatikan kondisi di atas, maka eselonisasi yang terdapat di lembaga Bappeda Provinsi Jawa Barat adalah sebagai berikut : Eselon II (1 orang), Eselon III (7 orang) dan Eselon IV (19 orang) dengan rincian seperti pada tabel di bawah ini.

Tabel 1
Jabatan dan Eselonisasi Di Bappeda Provinsi Jawa Barat
(Perda Mo. 3 Tahun 2014 tentang SOTK)

Nomor	Jabatan	Eselon
1	Kepala	II
2	Sekretaris	IIIa
3	Subbag Perencanaan dan Program	IVa
4	Subbag Umum	
5	Subbag Keuangan	
6	Bidang Pengendalian dan Evaluasi	IIIa
7	Subbid Pengendalian dan Evaluasi Fisik, Ekonomi dan Pendanaan Pembangunan	IVa
8	Subbid Pengendalian dan Evaluasi Sosial Bidaya	
9	Bidang Fisik	IIIa
10	Subbid Tata Ruang dan Lingkungan Hidup	IVa
11	Subbid Infrastruktur Wilayah	
12	Bidang Ekonomi	IIIa
13	Subbid Pertanian	IVa
14	Subbid Dunia Usaha, Industri, Perdagangan dan Pariwisata	
15	Bidang Sosial Budaya	IIIa
16	Subbid Kependudukan dan Kesehatan	IVa
17	Subbid Agama, Pendidikan dan Kebudayaan	
18	Bidang Pemerintahan	IIIa
19	Subbid Aparatur Politik dan Hukum	IVa
20	Subbid Kerjasama Pembangunan	
21	Bidang Pendanaan Pembangunan	IIIa
22	Subbid Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	IVa
23	Subbid Non Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	
24	UPTB Pusdalisbang	
25	Subbag Tata Usaha	
26	Kasie Pelayanan Informasi dan Komunikasi	
27	Kasie Data dan Analisa	

Sumber : Bappeda Provinsi Jawa Barat (2016)

Penghapusan jabatan eselon III sampai V itu dimaksudkan untuk efisiensi kinerja pegawai pemerintahan. Mereka nantinya hanya menjadi pegawai fungsional. Perubahan inilah yang harus dipersiapkan Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota.

Tidak dipungkiri selama ini jabatan fungsional masih dipandang sebelah mata. Bahkan setiap kali para pegawai eselon ditawari menjadi pegawai fungsional cenderung gengsi, sebab jabatan itu dinilai seolah nonjob. Padahal tenaga fungsional sangat diperlukan dalam pelaksanaan tugas-tugas pokok organisasi.

Jabatan fungsional ini seperti auditor, tenaga arsiparis, peneliti, perencana, pranata komputer, statistik, pranata laboratorium dan penguji kendaraan bermotor. Selama ini jabatan fungsional peneliti masih langka dan dipandang sebelah mata, karena memang belum banyak dikenal. Padahal, peneliti mutlak diperlukan keberadaannya di setiap satuan kerja.

Jabatan peneliti juga sangat strategis, mengingat tidak ada persyaratan angka kredit untuk menempati jabatan ini. Saat ini tengah dipersiapkan program yang nantinya mengharuskan masing-masing unit SKPD memiliki tenaga **fungsional perencana**. Diupayakan, ke depan pejabat fungsional pun bisa menduduki struktural asalkan punya legalisasi kompetensi jabatan (atau lolos dalam lelang jabatan).

Permasalahan Profesionalisme Aparat

1. Mekanisme Koordinasi

Diakui atau tidak, salah satu titik lemah dalam struktur organisasi Bappeda selama ini adalah belum optimalnya mekanisme kerja dan koordinasi antar bidang. Bidang yang ada dalam struktur organisasi Bappeda cenderung bekerja sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing, tanpa merasa perlu untuk mengetahui tugas ataupun berkoordinasi dengan bidang lainnya. Pembidangan seringkali diterjemahkan dan diimplementasikan secara kaku dan penuh sekat. Akibatnya, terjadi fragmentasi, pengkotak-kotakan, dan egoisme bidang dalam tubuh Bappeda. Kondisi ini tentu saja amat tidak kondusif bagi pekerjaan perencanaan. Sebab, bagaimanapun, pekerjaan perencanaan adalah sebuah pekerjaan yang bersifat integratif, komprehensif, dan holistik. Masalah ini, sekali lagi, hanya bisa diatasi jika struktur organisasi Bappeda lebih berciri ”divisionalisasi”.

Lalu, bagaimana pula gambaran koodinasi antara Bappeda dengan Dinas dan lembaga teknis daerah (Badan dan Kantor)? Nampaknya, juga tidak jauh berbeda. Koordinasi berlangsung dengan intensitas yang rendah dan tanpa arah yang jelas. Bahkan seringkali terjadi pertikaian – khususnya dalam hal penetapan program dan kegiatan – antara Bappeda dengan Dinas dan lembaga teknis daerah (Badan dan Kantor). Ini terjadi akibat ketidakjelasan (atau ketiadaan) platform perencanaan pembangunan daerah. Sebab, ketiadaan platform perencanaan seperti itu mengakibatkan tidak adanya parameter untuk menentukan mengapa misalnya suatu program disetujui dan mengapa program lainnya dieliminasi.

Saat ini, di kalangan pemerintah daerah berkembang pandangan yang mengatakan bahwa kesetaraan eselonisasi antara Bappeda dengan Dinas dan Badan menjadi sumber penyebab mengapa Bappeda tidak optimal mengemban fungsi koordinasi perencanaan. Namun, pandangan ini tentu saja tidak sepenuhnya valid, sebab di zaman dulu ketika eselonisasi Bappeda satu level di atas Dinas, fungsi koordinasi perencanaan juga tidak sepenuhnya berjalan secara optimal. Oleh karena itu, menurut hemat penulis, efektifitas fungsi koordinasi perencanaan, bukan ditentukan oleh faktor eselonisasi, tetapi lebih ditentukan oleh faktor kewibawaan dan kredibilitas Bappeda sebagai institusi perencanaan pembangunan daerah, yang lahir dari kemampuannya untuk merumuskan platform perencanaan yang akurat.

2. Kapasitas dan Kompetensi Aparat

Secara jujur harus diakui bahwa kualitas SDM aparat yang dimiliki daerah, secara umum memang relatif masih rendah. Ini setidaknya bisa diamati dari tingkat pendidikan, pengetahuan, pengalaman, wawasan, motivasi, etos kerja, kualifikasi, kapasitas, dan kompetensi.

Jika ditelusuri kebelakang, ini bukan sepenuhnya kesalahan daerah. Sistem pemerintahan sentralistik yang dilaksanakan selama lebih dari tiga dekade, turut berkontribusi terhadap rendahnya kualitas SDM aparat di daerah. Dalam sistem ini, pemerintah pusat melakukan intervensi pada hampir semua dimensi kehidupan. Bahkan sistem ini telah menciptakan dominasi pemerintah pusat atas pemerintah daerah dan dominasi pemerintah atas masyarakat. Pemerintah daerah hanya dijadikan alat untuk melayani kepentingan pemerintah pusat di daerah. Karenanya, sistem tersebut telah menghambat berlangsungnya

proses belajar, sekaligus menumpulkan daya inisiatif dan kreatifitas pemerintah daerah dalam menjalankan aktifitas pembangunan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Aparat pemerintah daerah hanya dicekoki dengan beragam instruksi, arahan, dan petunjuk (juklak dan juknis). Karenanya pekerjaan cenderung dilaksanakan secara “teknis-mekanistis”.

Mengubah mentalitas aparat dari budaya petunjuk ke budaya inisiatif tentu saja bukanlah pekerjaan mudah. Dibutuhkan berbagai bentuk intervensi strategis secara sistemik dan berkelanjutan, terutama yang berkaitan dengan pengembangan kapasitas kelembagaan dan aparatur. Diharapkan, dengan adanya berbagai bentuk intervensi strategis tersebut, akan lahir aparat pemerintah daerah yang “cemerlang”, yang sanggup memadukan dan menjaga keseimbangan antara pekerjaan teknis dengan non-teknis, antara loyalitas dengan integritas, antara rutinitas dengan kreatifitas.

Sedangkan secara lokal, rendahnya kualitas SDM aparat, juga disebabkan oleh sistem rekruitmen, pola mutasi dan promosi, pemberiaan kesempatan mengikuti pendidikan dan pelatihan, lingkungan kerja, dan lain-lain. Oleh karena itu, untuk penguatan kelembagaan Bappeda ke depan, kesemuanya itu perlu mendapat pembenahan, khususnya dalam hal independensi Bappeda dalam mengatur dan menata seluruh perangkat kelembagaannya secara internal. Pembenahan dimaksud, antara lain:

Pertama, rekruitmen staf. Mungkin sudah saatnya dipikirkan, rekruitmen staf sepenuhnya menjadi kewenangan Bappeda sendiri, sehingga benar-benar sesuai dengan kebutuhan intern Bappeda. Bagaimanapun, pekerjaan perencanaan bukan semata-mata pekerjaan “teknis”, tetapi lebih merupakan pekerjaan “intelektualitas”. Amat sulit mengharapkan Bappeda menjadi sebuah lembaga yang berwibawa dan kredibel jika hanya didukung oleh staf yang masuk kategori “biasa”. Amat naïf mengharapkan Bappeda tumbuh menjadi lembaga perencana yang kuat jika lembaga-lembaga teknis justru lebih menguasai filosofi perencanaan daripada orang-orang Bappeda. Oleh karena itu, rekruitmen dan pembinaan staf seyogyanya mendapat perhatian serius di masa depan.

Kedua, mutasi dan promosi. Selama ini, penempatan jabatan eselon di Bappeda hampir selalu bersifat dropping dan hanya disesuaikan dengan kepangkatan, dan bukan didasarkan atas kapasitas, kompetensi, dan kualifikasi. Akibatnya, seringkali ada staf yang menempati jabatan eselon di Bappeda yang

tidak pernah sama sekali terlibat sebelumnya dalam kegiatan perencanaan. Dan pada saat yang sama, seringkali pula ada staf yang sudah dikader dan dibina dengan baik dalam hal perencanaan, namun karena pengaturan job, harus dipindahkan (mutasi) ke instansi lain yang sama sekali tidak ada kaitannya dengan perencanaan. Ke depan, sudah saatnya dikembangkan pola jabatan karir di lingkungan Bappeda, yang mana hal tersebut di satu sisi dapat menjadi reward bagi staf yang potensial dan berprestasi, dan di sisi lain akan memperkuat kelembagaan Bappeda dari segi pengembangan staf.

Ketiga, pengembangan staf dan lingkungan kerja. Aparat Bappeda harus didorong dan diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk meningkatkan kompetensinya, baik melalui jalur pendidikan formal maupun jalur pelatihan. Pemberian kesempatan harus berlaku bagi siapa saja dan tidak lagi ditentukan oleh faktor klise: like and dislike. Disamping itu, kegiatan in-house training juga perlu dibudayakan di lingkungan Bappeda. Mereka yang baru pulang dari mengikuti pendidikan dan pelatihan misalnya, wajib hukumnya untuk membagi pengetahuan yang diperolehnya kepada seluruh aparat Bappeda. Diskusi berkala juga perlu lebih diintensifkan, dimana aparat Bappeda secara bergilir menyampaikan bahan presentasi, khususnya mengenai isu-isu aktual pembangunan dan perencanaan. Upaya seperti ini, disamping dapat meningkatkan semangat kolektifitas, membangun kerjasama tim, meningkatkan kualitas aparat, juga potensial menurunkan tensi persaingan di kalangan staf.

3. Sistem dan Metode Perencanaan

Agar Bappeda dapat menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara optimal, maka sistem dan metode perencanaan yang dipraktekkan selama ini oleh Bappeda nampaknya juga perlu mendapat perhatian. Meski pola metode perencanaan yang dipraktekkan selama ini merupakan kombinasi antara model top-down dan bottom-up, namun nuansa top-down nampak lebih kental, bukan hanya karena alasan pembiayaan (anggaran) tetapi juga karena tingkat validitas usulan kegiatan dari bawah dinilai masih relatif rendah. Yang terjadi kemudian, kepercayaan masyarakat terhadap forum-forum seperti Musbangdes untuk tingkat desa, Temu Karya untuk tingkat kecamatan, Rakorbang untuk daerah kabupaten/kota, dan seterusnya, dari waktu ke waktu kian memudar, bahkan cenderung mengarah ke sikap skeptis. Sejak beberapa tahun yang lalu, sesungguhnya telah muncul kesadaran baru di kalangan masyarakat, bahwa

forum-forum tersebut tidak lagi cukup efektif untuk menjadi sebuah wahana bagi perumusan berbagai program dan kegiatan yang betul-betul berbasis pada kebutuhan masyarakat. Forum tersebut hanya sekedar untuk melegitimasi proses dan mekanisme perencanaan, tanpa pernah sanggup untuk benar-benar mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Oleh karena itu, melanggengkan pola perencanaan yang telah terbukti memiliki sejumlah kelemahan dan telah melahirkan sikap skeptis di kalangan masyarakat, bukanlah sebuah sikap dan tindakan yang bijak. Beberapa daerah yang mencoba “keluar” dari pola perencanaan konvensional dan mengembangkan sendiri sistem dan metode perencanaan pembangunannya yang sesuai dengan kondisi lokalitasnya, tetap patut diapresiasi. Bagaimanapun, daerah-daerah tersebut setidaknya telah berusaha untuk melakukan adaptasi atas perubahan dinamika lingkungan strategis dan mengakomodasi tuntutan-tuntutan baru yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat yang semakin dinamis.

Pengembangan struktur organisasi yang lebih bersifat ”divisionalisasi” (bukan departementasi) merupakan sebuah struktur yang lebih mengedepankan pada pencapaian output dan outcomes melalui pola kerja tim yang tidak dibatasi oleh sekat-sekat jabatan dan pangkat. Sebuah struktur yang bekerja berdasarkan pendekatan ”integratif-sinergis”. Sebuah struktur yang memberi ruang bagi setiap anggota organisasi – serendah apapun jabatan dan pangkatnya – untuk ikut berkontribusi dalam pekerjaan organisasi. Sebuah struktur yang mengapresiasi prestasi kerja dan kemudian memberi reward berdasarkan prestasi kerja tersebut. Dalam sistem divisionalisasi, pemimpin harus bertindak sebagai konduktor dari sebuah orkestra: menjamin agar semua elemen yang otonom bercampur bersama-sama secara harmonis menuju tujuan dan cita-cita bersama.

Ke depan, model bottom-up planning dengan penekanan pada perencanaan partisipatoris (partisipatory planning) nampaknya menjadi sebuah keniscayaan. Berbagai konsep perencanaan partisipatif yang dewasa ini telah dan sedang dikembangkan, katakanlah Partisipatory Rural Appraisal (PRA), Rapid Rural Appraisal (RRA), Partisipatory Learning and Action (PLA), Partisipatory Local Social Development (PLSD) , Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa (P3MD), sudah saatnya diimplementasikan dalam berbagai perumusan program dan kegiatan pembangunan.

Bagaimanapun, pendekatan seperti itu diyakini sungguh-sungguh melibatkan masyarakat, mulai dari tahapan perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian, dukungan sumberdaya, hingga tahapan evaluasi.

Usulan dan Rekomendasi

Berdasarkan uraian permasalahan dan kajian teori yang telah dikemukakan, maka dapat dikemukakan usulan dan rekomendasi sebagai berikut :

1. Struktur Organisasi Bappeda yang ideal memiliki dua alternatif bentuk yang dapat dipilih berdasarkan kebutuhan dan kemampuan, yaitu :
   a. Struktur dengan mempertahankan 7 (tujuh) Bidang yang telah ada sesuai dengan Pergub Jawa Barat nomor 17 Tahun 2015.
   b. Struktur dengan perampingan bidang menjadi 4 (empat) bidang, 1 (satu) Balai dan 1 (satu) UPTB yang terdiri atas:
      i. Bidang Pengendalian dan Evaluasi
      ii. Bidang Ekonomi dan Pendanaan Pembangunan
      iii. Bidang Sosial Budaya dan Pemerintahan
      iv. Bidang Fisik
      v. Balai Diklat Perencana Pembangunan
      vi. UPTB Humas dan Pelayanan pada Masyarakat
2. Jabatan Struktural Eselon IV harus tetap dipertahankan, dengan alasan:
   a. Jabatan Struktural *Low Manager* yang meliputi : Kasubbid, Kasubbag, Kasie dan Kepala UPTB sangat menunjang dan mendukung optimalisasi operasionalisasi kinerja Bappeda.
   b. Eksistensi *low manager* secara teori berlaku universal dan keberadaannya disesuaikan dengan konsep desentralisasi (otonomi) yang berbasis terhadap kemampuan dan kebutuhan daerah.

Terkait dengan upaya penghapusan jabatan eselon III dan IV di lembaga Bappeda Provinsi Jawa Barat, maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh organisasi, antara lain:

Pertama, proses perpindahan pegawai dalam jabatan struktural, khususnya jabatan struktural eselon III dan IV, kepada jabatan fungsional tertentu, perlu ada mekanisme tertentu yang mendasari proses perpindahan

jabatan yang disandang pegawai dari jabatan struktural kepada jabatan fungsional tertentu;

Kedua, dilaksanakannya kajian formasi terhadap kebutuhan jabatan fungsional tertentu di lembaga Bappeda Provinsi Jawa Barat agar ada kesesuaian antara beban tugas organisasi dengan jumlah pegawai dalam jabatan fungsional tertentu yang sangat berpengaruh terhadap pengembangan kariernya;

Ketiga, dilaksanakannya penyesuaian besaran tunjangan untuk jabatan fungsional tertentu yang belum sesuai dengan bobot jabatan atau dengan tunjangan jabatan fungsional tertentu lainnya diharapkan dapat mendorong motivasi kerja pegawai yang telah pindah ke jabatan fungsional tertentu;

Keempat, dilaksanakannya orientasi kepada para pegawai baru dalam jabatan fungsional tertentu dimaksudkan sebagai upaya untuk menyesuaikan keberadaan para pegawai baru dalam jabatan fungsional tertentu terhadap tugas-tugas barunya, sekaligus pengenalan terkait dengan pengembangan karier pada jabatan fungsional tertentu;

Kelima, dilaksanakannya pengembangan kualitas atau kompetensi pegawai dalam jabatan fungsional tertentu untuk menyesuaikan kemampuan kerja dengan tugas barunya, juga dimaksudkan sebagai upaya peningkatan kinerja pegawai tersebut.

Daftar Pustaka

Iriani, Enni. 2007. *Kajian Kebijakan Good Local Governance Dalam Optimalisasi Pelayanan Publik: Suatu Evaluasi Implementasi Pelayanan Publik Terpadu di Kabupaten/Kota di Indonesia*. Bandung: PKP2AI-LAN.

Ivansevich. M. John, Konopaske Robert, Matteson. T. Michael. 2007. Perilaku dan Manajemen Organisasi. Jilid 1. Jakarta: Penerbit Erlangga.

Koehler, Jerry W., Pankowski, Joseph M. 1997. *Transformational Leadership in Government*. Delray Beach, Florida: St. Lucie Press.

Kotter, J.P. dan Heskett. 1992. *A Force for Change: How Leadership Differs From Management*. New York: Free Press.

Kouzes, James M. dan Barry Z. Posner. 1987. *The Leadershio Challenge: How to Get Extraordinary Things Done in Organizations*. San Francisco: Josset-Bass Publisher.

Kumorotomo, Wahyudi. 1992. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT Rajafindo Persada.

_____. 1999. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT Rajafindo Persada.

Lembaga Administrasi Negara. 2003. *Tehnik Penyusunan Organisasi Berbasis Kinerja*. Jakarta: LAN dan BPKP.

_____.2004. *Modul Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. Jakarta: LAN dan BPKP.

Light, Paul. 2008. *The Pillars of High Performance*: 4 Kunci Penting Menuju Perusahaan yang Sehat dan Kuat. Jakarta: PT. Buana Ilmu Komputer

Luthans, Fred. 1995. *Organizational Behavior*. (7th eds). Singapore: Mc Graw-Hill.

Mahmudi. 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.

B. Inovasi Tata Kelola Pemerintahan pada Tingkat Pemerintahan Nasional ataupun Desa

INOVASI MODEL KEBIJAKAN PEMBANGUNAN E-DESA

Melly Maulin Purwaningwulan[6], Dewi Kurniasih[7], Irawan Afrianto[8]
Universitas Komputer Indonesia
Jl. Dipatiukur No. 102 – 116 Bandung 40132
E-Mail: maulinmelly@yahoo.com, dekur010575@yahoo.com, irawan_afrianto@yahoo.com

ABSTRAK

Teknologi Informasi dan komunikasi (TIK) saat ini sedang marak dimanfaatkan oleh manusia di seluruh dunia. Semua aspek kehidupan pun tidak luput dari penggunaan TIK, tidak terkecuali dalam tata kelola pemerintahan, yang saat ini kita kenal dengan istilah*electronic government* (*e-Government*), dari mulai tingkat pusat sampai tingkat daerah termasuk desa. Pemerintah dituntut memberikan pelayanan publik secara elektronis bahkan *online*. Hal ini menjadi salah satu inovasi dalam bidang pemerintahan. Penelitian ini difokuskan pada pembangunan e-Desa. Permasalahan muncul tatkala kita dihadapkan pada kesiapan sumber daya aparatur desa, infrastruktur, dan regulasi yang mengaturnya. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini adalah diterapkannya model kebijakan pembangunan *e-Desa* yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah dan masyarakat desa. Metode yang digunakan adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik penentuan informan dilakukan secara *purposive*, sedangkan teknik pengumpulkan data menggunakan studi pustaka dan studi lapangan. Penelitian ini telah dilakukan selama tiga tahun. Tahun pertama menunjukan bahwa pengembangan model kebijakan pembangunan e-Desa dapat dilakukan karena telah didukung oleh peraturan daerah tentang program peningkatan kapasitas IT di desa. Selain itu, aparat desa memiliki komitmen yang kuat terhadap tujuan kebijakan pembangunan *e-Desa* ini. Hasil penelitian tahun kedua, kamiberhasil membangun rancangan aplikasi *e-Desa* yang disesuaikan dengan karakteristik masalah dan kelompok sasaran di desa. Dan hasil penelitian tahun ketiga adalah sosialisasi dan pelatihan aplikasi *e-Desa* terkait penerapan aplikasi *e-Desa* dan rekomendasi model kebijakan *e-Desa* yang memiliki hak paten.

Kata Kunci: Model Kebijakan, Pembangunan, e-Desa.

ABSTRACT *The utilize of Information and Communication Technology (ICT) was currently emerging by people around the world. All aspects of human life can not be spared from the use of ICT, and there was no exception in the governance, which we were more familiar to call it as the concept of Electronic Government (e-Government), from the center to the regions and villages. The government were prosecuted to provide public services electronically and even online. This has become one of the innovations in the field of governance. This research*

[6]Staf Pengajar di PS Ilmu Komunikasi FISIP Unikom.
[7]Staf Pengajar di PS Ilmu Pemerintahan FISIP Unikom.
[8]Staf Pengajar di PS Tehnik Informatika FTIK Unikom.

focused on the development of e-Desa. Problems arise when we were faced with the readiness of personnel resources, infrastructure, and regulations that govern them. Therefore, the purpose of this research was the application of e-Desa development policy model which can be exploited by the government and villagers. The method used was descriptive method with qualitative approach. Mechanical determination informant done purposively, while the collecting data technique using literature and field study. This research was conducted over three years. First year results showed that the development of e-Desa policy model can be done because it has been supported by local regulations concerning IT capacity building programs in villages. In addition, village officials was committed to the objectives of e-Desa development policy. Research in the second year resulted a draft of e-Desa application which has been adapted to the characteristics of the problem and also the group target. The results of the third year are socialization and training of e-Desa application related to the implementation of e-Desa application and recommendation of e-Desa policy model which has patent rights.

Keywords: Policy Model, Development, e-Desa.

PENDAHULUAN

Latar belakang penelitian ini diawali dengan adanya kebutuhan dan tuntutan masyarakat akan pelayanan pemerintah yang lebih cepat, mudah, murah dan efektif.Inovasi dalam bidang pemerintahan segera perlu diwujudkan. Salah satu inovasi yang dapat dilakukan adalah dengan memanfaatkan Teknologi, Informasi dan Komunikasi (TIK) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini masuk kedalam salah satu pembangunan yang harus dilakukan pemerintah.

Pembangunan tersebut dilakukan baik di tingkat pusat sampai tingkat daerah termasuk desa. Desa merupakan unsur pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Jumlah desa di Indonesia sangatlah banyak. Pertanyaannya adalah bagaimana membangun desa dengan memanfaatkan TIK ?. Oleh karena itu, lokasi penelitian ini adalah desa, terutama desa yang ada wilayah Kabupaten Bandung Provinsi Jawa Barat.

Kabupaten Bandung memiliki wilayah yang sangat luas. Wilayah ini meliputi 31 kecamatan, 270 desa dan 10 kelurahan, dengan total luas area mencapai 176.238,67 Ha. Kondisi wilayah seperti ini mengakibatkan rentang kendali antara Pemerintah Kabupaten Bandung dan pemerintah desa cukup jauh,terutama untuk menjangkau masyarakatnya. Wilayah Kabupaten Bandung

berbentuk pegunungan. Kondisi inilah yang melatarbelakangi pengembangan model kebijakan pembangunan *e-Desa* di Kabupaten Bandung dilakukan.

Peneliti menemukan fakta bahwa para aparat desa di wilayah Kabupaten Bandung memiliki ketertarikan dalam hal penerapan TIK. Terutama dalam menjalankan tugas pemerintahannya sehari-hari. Namun, kendalanya adalah kemampuan mereka dalam mengoperasionalkan komputer dan teknologi informasi. Sarana dan prasarana pendukungnya pun belum memadai, padahal aktivitas pemerintahan saat ini sudah mulai dijalankan secara elektronis (selanjutnya disebut *e-Government*).

Mengingat *e-Government* ini sudah masuk ke desa, maka persoalan di atas perlu segera dicarikan solusinya. Maka urgensi penelitian ini terletak pada masalah yang paling mendasar dari pengembangan model kebijakan pembangunan *e-Desa* yaitu keterbatasan aparatur dan sarana prasarana *e-Desa* serta sikap dan perilaku masyarakat desa dalam mendukung pengembangan *e-Desa*. Sikap dan perilaku tersebut meliputi kecenderungan masyarakat desa yang masih tergantung pada aparat desa dalam pengurusan surat-surat dan pengembangan potensi desanya. Selain itu juga, masyarakat desa masih belum memiliki pengetahuan dan keterampilan yang mendukung pengembangan *e-Desa*.

E-Desa merupakan layanan berbasis *web* yang bertujuan memfasilitasi desa dalam mengelola data dan menyampaikan informasi secara luas kepada masyarakat, maupun pihak-pihak lainnya. Penggunaan *e-Desa*, diharapkan dapat membantu pekerjaan aparaturdesa yang semula bersifat konvensional kearah modern agar lebih dapat berjalan efisien, mudah dan aman. Informasi yang disampaikan pun dapat diakses oleh semua orang, baik masyarakat maupun pengampu kepentingan lainnya. *E-Desa* dapat pula digunakan sebagai media promosi bagi desa untuk dapat menampilkan potensi dan dan keunggulannya secara lebih luas.

Inovasi yang ditargetkan pada sistem *e-Desa* meliputi pengolahan data desa yang lebih teroganisir, teratur namun aman. Penerapan sistem *e-Desa* dapat dilengkapi dengan fitur-fitur pelayanan administrasi pemerintahan, sehingga mempermudah masyarakat desa dalam pengurusan kepentingan tersebut. Sehingga pertanyaan penelitian ini adalah “Bagaimana inovasi model

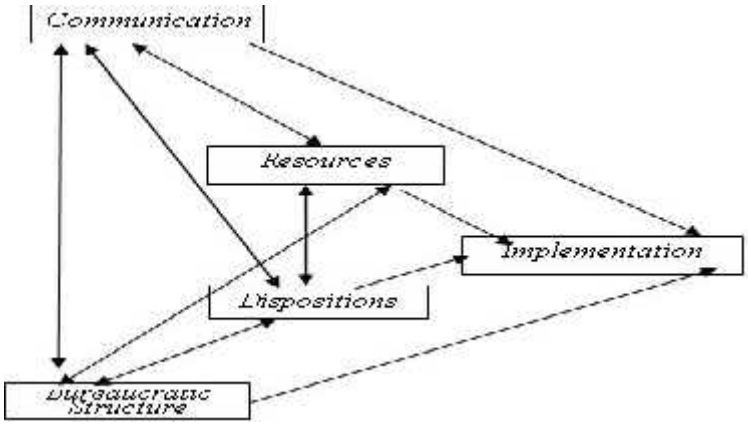
kebijakan pembangunan *e-Desa* dilihat dari faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi ?”

Kerangka teori dalam penelitian ini diawali dengan pemahaman kita tentang inovasi. Pemerintah diharapkan dapat berperan sebagai innovator yang membawa perubahan dalam kegiatan pembangunan. Hal ini sesuai dengan pendapat Merrit (1985:1) yang mengatakan bahwa “*the future of democracy is becoming more and more dependent on governments ability to innovate*”. Disini jelas dipahami bahwa pemerintah yang inovatif akan membawa kemajuan dalam demokrasi di kemudian hari. Jadi pemerintah memiliki potensi besar dalam melakukan inovasi secara efektif.

Model kebijakan yang digunakan dalam penelitian ini diturunkan dari TeoriGeorge C. Edwards III (1980:7-8) yang mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan yaitu: “… *fourcritical factors or variables in implementing public policy: communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure*.”

Model kebijakan tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 1
Model Implementasi Kebijakan



(Sumber: Edward III, 1980:148)

Model implementasi dari Edwards ini dapat digunakan sebagai alat mengukur implementasi program/kebijakan di berbagai tempat dan waktu.

Pembangunan secara sederhana dipahami sebagai perubahan menuju arah yang lebih baik.Secara umum pembangunan identik dengan pertumbuhan ekonomi. Namun konsep pembangunan dalam penelitian ini diarahkan pada

penyusunan aplikasi sistem informasi berbasis teknologi informasi. Menurut Indrayani (2013:18) dikatakan bahwa “ada tiga jenis upaya pengembangan system informasi pemerintahan, yaitu: (1) sistem informasi yang menggunakan software buatan, (2) sistem informasi yang menggunakan paket software yang sudah ada, (3) rekayasa sistem informasi yang sudah ada”. Namun penelitian ini mengupayakan pada sistem informasi yang menggunakan software buatan yang dibangun peneliti yang dsebut aplikasi *e-Desa*.

Oleh karena itu, tujuan penelitian ini adalah agar terciptanya model kebijakan pembangunan *e-Desa* yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah dan masyarakat desa. Sedangkan target khusus penelitian ini adalah meratanya pembangunan di seluruh wilayah yang berdampak secara ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

METODOLOGI

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan karena peneliti merupakan perencana, penafsir data/informasi, dan pada akhirnya sekaligus menjadi pelapor hasil penelitian.Teknik penentuan informan dilakukan secara *purposive* (pengambilan informan berdasarkan tujuan). Dalam hal ini peneliti menentukan anggota informan berdasarkan pertimbangan peneliti sendiri yang sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian. Informan pada penelitian ini adalah Kepala Desa dan perangkatnya, aparatur BPPMD, Bapapsi Kabupaten Bandung dan masyarakat.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1) Studi Pustaka dengan mengumpulkan data berupa bahan-bahan dalam pelbagai tulisan, buku, dokumen atau penjaringan data hasil penelitian yang relevan.
2) Studi Lapangan dengan mengamati dan terjun langsung ke lapangan untuk mengetahui pembangunan model kebijakan *e-Desa* di Kabupaten Bandung yang menjadi objek penelitian ini. Studi lapangan dilakukan dengan cara observasi dan wawancara mendalam (*in-depth interview*).
3) Dokumentasi dengan mencari data mengenai hal-hal atau konsep berupa catatan buku, majalah dan sebagainya yang terkait dengan pengembangan model kebijakan *e-Desa* dalam pembangunan desa di Kabupaten Bandung.

Analisis data yang digunakan adalah analisa deskriptif kualitatif. Data dikumpulkan terlebih dahulu sebelum diinterprestasikan melalui tahapan umum prosedur pengolahan data kualitatif, sebagai berikut:

1. *Data Reduction* (reduksi data), yaitu bagian dari proses analisia dengan bentuk analisis untuk mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal yang tidak penting dan mengatur data sehingga dapat disimpulkan.
2. *Data Display* (penyajian data), yaitu susunan informasi yang memungkinkan dapat ditariknya suatu kesimpulan, sehingga memudahkan untuk memahami apa yang terjadi.
3. *Conclusion Verification* (penarikan kesimpulan), yaitu suatu kesimpulan yang diverifikasi dengan cara melihat dan mempertanyakan kembali, dengan meninjau kembali secara sepintas pada catatan lapangan untuk memperoleh pemahaman yang lebih cepat.

(Sugiyono,2007:92-99)

Validitas data dalam penelitian ini menggunakan triangulasi. Triangulasi dilakukan dengan mengecek kebenaran data mengenai pengembangan model kebijakan *e-Desa* dalam pembangunan desa di Kabupaten Bandung dengan membandingkannya dengan data yang diperoleh dari sumber lain pada berbagai fase penelitian di lapangan, pada waktu yang berlainan, dan sering dengan menggunakan metode yang berlainan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemerintah desa memiliki peran penting dalam proses pembangunan di Indonesia. Karena desa merupakan unsur pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Oleh karena itu, sudah sewajarnya pemerintah desa saat ini lebih tanggap dan efektif dalam menjalankan tugasnya khususnya dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah desa juga dituntut untuk dapat memanfaatkan TIK dalam kesehariannya. Saat ini langka ditemui seorang perangkat desa menggunakan mesin tik manual dalam melayani administrasi pemerintahan desa. Sekarang semua sudah komputerize bahkan terkoneksi dengan jaringan internet.

Guna mewujudkan tuntutan di atas, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (disingkat APBDes) di dalamnya mengalokasikan dana untuk pengembangan IT desa. Bahkan Pemerintah Kabupaten Bandung menetapkan minimal 5 juta setiap tahun untuk pengembangan IT desa ini. Hal ini tentunya diupayakan untuk mewujudkan pemerintah desa yang inovatif.

Inovasi yang dimaksud pada pemerintahan desa, diantaranya membangun *web desa*. Namun, kondisi di Kabupaten Bandung, belum semua desa memiliki *web*-nya masing-masing. Kendala tersebut dilihat dari faktor-faktor seperti belum kuatnya keinginan pemerintah desa membuat *web desa*, kurangnya kemampuan aparatur desa mengoperasional komputer dan teknologi informasi serta sarana dan prasarana pendukung yang belum memadai. Kondisi ini dapat teratasi apabila hasil penelitian ini dapat diterapkan.

Komunikasi dalam model kebijakan pembangunan *e-Desa* merupakan aspek yang berkaitan dengan suatu kondisi yang harus dipenuhi sebelum kebijakan ini diimplementasikan.Masyarakat dan para pelaksana kebijakan terkait terlebih dahulu harus mengetahui isi kebijakan *e-Desa*tersebut. Kebijakan*e-Desa* ini pun harus disampaikan (*transmitted*) kepada orang (perangkat desa dan masyarakat) yang tepat.Isi perintahnya harus jelas (*clear*), dan konsisten, sehingga penerapan kebijakan *e-Desa*tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Dengan demikian,pelaksanaan komunikasi tentang *e-Desa*harus dapat menghindari kelonggaran bagi para pelaksana untuk menafsirkan kebijakan tersebut (mis persepsi).Hal ini dikarenakan akan sangat mempengaruhi kualitas pencapaian sasaran kebijakan*e-Desa*. Hal ini sesuai dengan pernyataan Mulyana (2003:62) yang mengacu kepada pendapat Harold Lasswell bahwa komunikasi merupakan “Cara terbaik untuk menggambarkan komunikasi adalah dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut: *Who Says What in Which Channel To Whom With What Effect*? atau siapa mengatakan apa dengan saluran apa kepada siapa?”.

Kebijakan*e-Desa* juga perlu dilaksanakan secara konsisten.Konsistensi pelaksanaan *e-Desa*harus dilakukan oleh pihak-pihak terkait seperti pemerintah desa dan SKPD pendukung misalnya Bapapsi dan Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPMPD) Kabupaten Bandung. Bahkan kalau memungkinkan kebijakan *e-Desa* ini dapat dikukuhkan melalui sebuah produk hukum daerah.

Sumber daya sebagai pendukung dalam inovasi kebijakan *e-Desa* mencakup adanya sejumlah staf pelaksana yang secara kuantitas maupun kualitas memadai di tingkat desa. Selain itu, sumberdaya berupa informasi yang relevan tentang *e-Desa*sampai tata cara implementasinya, merupakan syarat kesuksesan *e-Desa* diterapkan. Hal ini perlu ditunjang oleh sebuah kewenangan yang cukup dari pemerintah desa. Terlebih lagi pemerintah desa perlu menyediakan berbagai fasilitas penunjang lainnya seperti ruang *server*serta dana operasional.

Disposisi dalam model kebijakan *e-Desa* menggambarkan seorang pelaksana kebijakan *e-Desa*. Perangkat desa dimaksud, selain harus memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan*e-Desa*, dia pun dituntut untuk memiliki kemauan yang kuat agar kebijakan *e-Desa*tersebut dapat dilaksanakan. Sikap para pelaksana kebijakan*e-Desa*, bagaimanapun akan dipengaruhi oleh pandangan pribadinya tentang ihwal kebijakan ini serta bagaimana kebijakan itu akan mempengaruhi kepentingan diri dan organisasinya. Menurut Edwards (1980:90) “terdapat 3 aspek yang harus diperhatikan di dalam disposisi ini, yaitu efek disposisi, penetapan staf, dan insentif”.

Struktur Birokrasi dalam model kebijakan *e-Desa* menunjukkan karakteristik utama dari birokrasi pemerintahan desa. Hal ini meliputi prosedur pengoperasian standar (*Standard Operating Procedure* / SOP) dan fragmentasi. SOP adalah penetapan proses berupa langkah-langkah serta syarat-syarat yang harus dipenuhi dan dipatuhi baik oleh para pelaksana *e-Desa*maupun pihak-pihak yang berkenaan dan berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan*e-Desa*. Sedangkan fragmentasi merupakan pembagian tanggungjawab untuk dalam kebijakan*e-Desa* diantara unit-unit organisasional lainnya.

e-Desa diupayakan dapat melayani urusan kependudukan masyarakat desa seperti pengurusan permohonan SKK (Surat Kartu Keluarga), SKTP (Surat Kartu Tanda Penduduk), SKP (Surat Keterangan Pindah), SKKL (Surat Keterangan Kelahiran), SKKM (Surat Keterangan Kematian), SKKB (Surat Keterangan Kelakuan Baik), SKSG (Surat Keterangan Serbaguna), SKU (Surat Keterangan Usaha), SKNA (Surat Keterangan Nikah), dan SKTM (Surat Keterangan Tidak Mampu)

Setelah melalui tahapan analisis dan perancangan tahapan selanjutnya adalah implementasi sistem *e-Desa* yang digunakan untuk pengolahan data desa maupun fungsional lainnya.Adapun pengguna dalam Sistem *e-Desa* ini adalah :

1. Admininitrator *e-Desa* (*Cloud Provider*) : Instansi/lembaga yang diberikan akses untuk mengelola pendaftaran dan manajemen desa-desa yang akan menjadi bagian dari sistem *e-Desa*.
2. Administrator Desa : Adalah pengguna yang berasal dari aparatur desa yang bertugas mengelola data dan informasi desa masing-masing dalam sistem *e-Desa*.
3. Pengunjung : Adalah pengguna luar yang dapat mengakses data dan informasi pada sistem *e-Desa*.

Teknologi yang digunakan adalah *web,* sehingga sistem *e-Desa* dapat diakses secara *online* oleh para pengguna tersebut.Adapun kebutuhan untuk menggunakan Sistem *e-Desa*sebagai berikut :

Tabel 1

Kebutuhan Sistem *e-Desa*

Pengelola Sistem E-Desa	Desa
Hosting pada Suatu penyedia jasa ISP	Perangkat Komputer
Domain Sistem E-Desa (e-desa.com)	Koneksi Internet

Adapun tampilan antar muka dari Sistem *e-Desa* sebagai berikut :

1. Halaman Utama Sistem *e-Desa*Halaman utama ini adalah gerbang masuk ke sistem *e-Desa*, didalamnya berisi informasi mengenai Sistem *e-Desa* dan prosedur pendaftaran desa.

Gambar 1
Halaman Utama E-Desa



2. Halaman Form Pendaftaran Desadigunakan oleh administrator desa untuk mendaftarkan desanya. Digunakan oleh aparatur desa yang nantinya bertindak sebagai pengelola data-data desanya. Data-data tersebut akan diverifikasi oleh Admin Sistem *e-Desa*dan apabila benar maka akan diberikan akses kedalam sistem.

Gambar 2

Halaman Form Pendaftaran Desa



3. Halaman Login Admin Sistem *e-Desa*.Halaman ini digunakan oleh pengguna admin Sistem *e-Desa*(*Cloud Provider*) untuk mengakses sistem.
4. Halaman Pengolahan *e-Desa*Halaman ini merupakan hak akses dari administrator sistem *e-Desa*, dimana digunakan untuk memverifikasi desa-desa mana saja yang telah mendaftar serta mengaktifkan Sistem *e-Desa*untuk desa tersebut.
5. Halaman Utama *e-Desa*(Profil Desa).Halaman ini merupakan halaman utama yang diakses oleh pengunjung untuk mendapatkan data maupun

informasi terkait dengan desa tersebut. Data dan informasi yang muncul pada halaman utama *e-Desa*merupakan data-data standar yang mencakup visi, misi, tujuan desa, profil desa , letak geografis desa, data aparatur desa, data monografi desa, potensi desa, serta informasi-informasi terbaru yang dapat disampaikan oleh desa.Data atau informasi tersebut berasal dari data-data yang dimasukkan oleh admin *e-Desa*desa tersebut, melalui *back end applicatione-Desa*, setelah admin tersebut masuk kedalam sistem *e-Desa*.

6. Halaman Login Admin Desa
   Digunakan untuk mengakses sistem *e-Desa*oleh aparatur desa, sehingga data dan informasi desa dapat dimasukkan ke dalam sistem *e-Desa*.
7. Halaman Utama Pengolahan desa
   Halaman ini digunakan untuk mengelola data-data dasar terkait dengan desa, yang dibagi menajdi pengelolaan data master dan data operasional.
8. Halaman Pengolahan Data Master
   Halaman pengolahan data master digunakan untuk memasukkan data konten *web*, deskripsi desa, kondisi geografis, aparatur desa dan *link-link* terkait.
9. Halaman Pengaturan Konten *Web*
   Halaman ini digunakan untuk melakukan konfigurasi data dan informasi apa saja yang akan disajikan dihalaman *web desa*.
10. Halaman Pengaturan Deskripsi Umum Desa
    Digunakan untuk memasukkan profil singkat mengenai desa
11. Halaman Pengaturan Kondisi Geografis
    Halaman ini digunakan untuk memasukkan data letak geografis desa, batas-batas desa dan peta desa.
12. Halaman Pengolahan Aparatur Desa
    Digunakan untuk memasukkan data-data aparatur desa, struktur organisasi desa dan foto-foto aparatur.
13. Form Tambah Data Aparatur Desa
    Digunakan untuk menambah data aparatur desa.
14. Halaman Pengolahan Link Terkait
    Digunakan untuk memasukkan link-link yang terkait dengan informasi-informasi penunjang desa.
15. Halaman Pengolahan Data Operasional

Halaman ini digunakan untuk mengelola data-data operasional desa yang mencakup data monografi, potensi, arsip dan pengolahan berita terbaru.

16. Halaman Pengolahan Data Monografi
    Digunakan untuk pengolahan data monografi desa yang mencakup bidang-bidang terkait dengan operasional desa pertahun.
17. Halaman Form Tambah Data Monografi
    Digunakan untuk memasukkan data monografi desa yang mecakup bidang, subbidang,kategori dan jumlah.
18. Halaman Pengolahan Potensi Desa
    Digunakan untuk mengelola data potensi desa
19. Halaman Form Tambah Data Potensi Desa
    Halaman yang digunakan untuk memasukkan data-data potensi daerah berdasar kategori yang ada.
20. Halaman Pengolahan Arsip Desa
    Digunakan untuk mengelola data arsip-arsip digital yang ada di desa.
21. Halaman Form Tambah Data Arsip Desa
    Digunakan untuk memasukkan data-data dokumen-dokumen desa.
22. Halaman Pengolahan Berita
    Halaman ini digunakan untuk mengelola data-data berita yang akan diamiakna desa kepada masyrakatnya.
23. Halaman Form Tambah Data Berita
    Digunakan untuk menambah data berita yang ada di desa.
24. Halaman Pengolahan Forum Komunikasi
    Halaman ini digunakan untuk mengelola data forum diskusi antara pemerintah desa dengan masyarakat
25. Halaman Form Tambah Forum
    Digunakan untuk menambah kategori diskuisi dalam forum yang ada di desa.
26. Halaman Tampilan Aparatur Desa
    Halaman yang menampilkan data-data aparatur desa, struktur organisasi desa.
27. Halaman Tampilan Data Monografi
    Menampilkan data-data monografi desa yang dimasukkan oleh pengelola *e-Desa*.

28. Halaman Tampilan Potensi Desa

    Halaman *e-Desa*untuk memanapilkan informasi potensi yang ada di desa.
29. Halaman Tampilan Berita

    Halaman untuk menampilkan berita-berita terkait dengan desa.
30. Halaman Tampilan Arsip Desa

    Halaman ini digunakan untuk menampilkan data-data arsip-arsip desa terkait dengan kegiatan, prosedur dan sebagainya.
31. Halaman Tampilan Forum Komunikasi

    Digunakan untuk menjadi media komunikasi antara pemerintah desa dengan masyarakatnya.
32. Halaman Form Kirim Email ke Desa

    Digunakan untuk mengirimkan pesan kepada pemerintah desa.

Tahapan selanjutnya dalam pengembangan sistem *e-Desa* ini adalah melakukan implementasi langsung kepada pengguna di desa. Sebagai *pilot project* penelitian ini kami tentukan di Pemerintah Desa Cibeureum Kecamatan Kertasari Kabupaten Bandung, sebagai pengguna dari sistem *e-Desa*ini.

Kedepannya sistem *e-Desa* ini dapat dimanfaatkan oleh desa-desa lainnya guna memberikan informasi serta layanannya melalui teknologi *web* sehingga potensi, pelayanan dan hal-hal lainnya dapat lebih mudah diakses oleh masyarakatnya.

SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pembahasan di atas diperoleh kesimpulan bahwa :

1. Masih kurangnya perangkat TIK dan konektivitas dalam menunjang aktivitas *e-Desa*.
2. Masih terbatasnya jumlah perangkat Desa yang memiliki kemampuan TIK guna memberikan pelayanan kepada masyarakat.
3. Kebutuhan model kebijakan*e-Desa* meliputi Kebutuhan Perangkat Lunak (*Software*), Kebutuhan Perangkat Keras (*Hardware*) dan Kebutuhan Perangkat Pikir (*Brainware*) sesuai hasil *assement.Brainware*meliputi Administrator Sistem *e-Desa* Operator dan Sistem *e-Desa* yang memiliki pengetahuan pengoperasian komputer, Pengetahuan mengenai pengolahan data dan pengetahuan *web* dan internet.

4. Hasil penelitian menunjukkan adanya komitmen aparat yang memiliki sikap percaya diri, berorientasi pada tindakan, dorongan untuk selalu meningkatkan kualitas diri, serta sikap tanggung jawab yang dibutuhkan. Komitmen ini diperlukan guna memodernisasi pemerintahan desa khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan kesimpulan di atas, dirumuskan saran sebagai berikut:

1. Buatlah pelatihan terkait aplikasi *e-Desa* yang akan dijalankan di desa di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung.
2. Sosialisasikan secara intens tentang sistem *e-Desa* ini kepada masyarakat.
3. Lakukan evaluasi secara berkala, apakah aplikasi *e-Desa*dapat dilanjutkan atau tidak sebagai model kebijakan pelayanan publik modern.

DAFTAR PUSTAKA

Abidin, Said Zainal. 2004. *Kebijakan Publik.* Jakarta: Pancar Siwah.

Anderson, James, A. 1997. *Public Policy Making Third Edition.* USA: Houghton Miffin Company.

Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington D.C USA: Congreesional Quaterly Press.

Holmes, Douglas. 2001. *E-Gov, E-Business Strategies fot Government*. London: Nicholas Brealey Publishing.

Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik berbasis Dynamic Policy Analysis.* Yogyakarta: Gava Media.

Indrayani, Etin dan Gatiningsih. 2013. *Sistem Informasi Manajemen Pemerintahan*. Jatinangor:IPDN Press.

Islamy, Irfan. 2004. *Prinsip-Prinsip Kebijaksanaan Negara*. Jakarta:CV.Bumi Aksara.

Kartasasmita, Ginanjar. 1994. M*anajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. Jakarta : PT Gelora Aksara Pratama.

Lele, S.M. 1991. *Sustainable Development: a Critical Review, In World Development, Vol.19 No.6*.

Mazmanian, Daniel. A and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy.* United State Of America:Scott, Foresman and Company.

Merritt, Richard.L. dan Merritt, A.J. 1985.*Innovation in The Public Sector*. London:Sage Publication.

Meter, Donald S. Van and Carl E. Vanhorn. 1975.*The Policy Implementation Prosess:A Conceptul Framework.* Ohio State University:Sage Publications Inc.

Miller, Michael. 2008. *Cloud Computing Web-based Application That Change The Way You Work and Collaborative Online*. Indianapolis: quepublishing.

Pressila, Mayasuri. 2014. *Pembangunan Dalam Pusaran Globalisasi.* Yogyakarta: Ombak.

Siagian, H. 1989. *Pokok-pokok Pembangunan Desa, Masyrakat Desa.* Bandung: Citra Aditya Bhakti.

Siagian, P. Sondang, 2008, Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strateginya, Jakarta: Bumi Aksara.

Sri Rumini, dkk. 2006. *Psikologi Pendidikan*. Yogyakarta: UNY Press

Sumarno, Alim. 2012. Perbedaan Penelitian dan Pengembangan. http://blog.elearning.unesa.ac.id/alim-sumarno/perbedaan-penelitian-dan pengembangan.

Tahir, Arifin. 2014. *Kebijakan Publik & Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.* Bandung: Alfabeta.

Wahana Komputer. 2011. *Kupas Tuntas Bermacam Aplikasi Generasi Cloud Computing.* Yogyakarta:Andi.

Westcott, Clay G. 2001. *Business Case fore-Government*. Asia Development Bank.

Winardi.2005.*Pemikiran Sistemik dalam Bidang Organisasi dan Manajemen*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

ANALISA KAPASITAS TATA KELOLA PEMERINTAHAN KAMPUNG YIWIKA

Siti Khikmatul Rizqi, S.IP.,M.Si.

Program Studi Ilmu Pemerintahan STISIP Amal Ilmiah Yapis Wamena
Jl. Hom-Hom Telp./Fax (0968) 34053 Kotak Pos 148 Wamena
sitikhikmatulrizqi@yahoo.com

ABSTRAK

Makalah ini bertujuan mendiskripsikan mengenai kapasitas tata kelola pemerintahan kampung dengan mengambil lokus kajian di Kampung Yiwika Distrik Kurulu Kabupaten Jayawijaya pada tahun 2016. Permasalahan yang terjadi dalam kapasitas tata kelola pemerintahan Kampung Yiwika adalah dimulai dari rendahnya empati kepala daerah dalam pembangunan kampung, hingga saat ini belum ada Perda yang mengatur tentang penyerahan kewenangan kepada kepala kampung, Pemerintah Daerah kurang fleksibel (kaku) dalam menyesuaikan diri dengan perubahan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, pengaturan kewenangan kampung dan beberapa Perda lain yang berhubungan dengan penyelenggaraan kewenangan belum diberlakukan secara penuh karena masih pada tahap sosialisasi, kampung sampai saat ini belum menerima kewenangan delegatif, keberpihakan setengah hati dalam membagi sebagian kewenangan kepada pemerintah kampung dan mempraktikkan perilaku menikmati keuntungan dari lemahnya kapasitas tata kelola pemerintahan kampung oleh para elite birokrasi pemerintah daerah. Hai inilah yang menyebabkan ketidakmampuan Pemerintahan Kampung dalam mengatasi ketidakberdayaan multi-pihak (*stake holders*) di Kampung Yiwika bidang sosial, politik, hingga penelantaran pohon Buah Merah sebagai komoditi utama (ekonomi).

Kata kunci : Tata Kelola Pemerintahan Kampung, capacity building

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

> "Desentralisasi berarti membawa pemerintah lebih dekat pada rakyat. Dekat di sini berarti rakyat mempunyai akses politik terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah. Dekat juga bisa dimaknai kemampuan pemerintah dalam merespon kebutuhan dan tuntutan masyarakat lokal (Sutoro Eko 2006).

Kutipan ini menunjukkan betapa pentingnya mengimplementasikan desentralisasi dalam tata kelola pemerintahan daerah maupun kampung. Desentralisasi yang mensyaratkan pemerintah dekat dengan rakyat serta pemerintah dituntut untuk merespon kebutuhan dan tuntutan masyarakat merupakan bentuk dari sistem pemerintahan yang baik, responsive dan

akuntabel. Meskipun nilai-nilai luhur yang terkandung dalam desentralisasi pada tataran pelimpahan kekuasaan dari pusat ke daerah tidak mudah.

Kabupaten Jayawijaya merupakan daerah yang memiliki ciri tersendiri sebagai daerah otonomi khusus. Sejak tahun 2009-2016 (masa kepemipinan Jhon Wempi Wetipo- Jhon Richart Banua) Pemerintah Kabupaten Jayawijaya terfokus pada pembangunan kota, sehingga Peraturan Daerahyang mengatur tentang penyerahan kewenangan kepada Kampung belum ada. Bupati tidak pernah menyerahkan kewenangan kepada Kampung melalui surat keputusan Bupati tentang penyerahan kewenangan. Perda dibuat berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa sehingga posisi kewenangan desa sudah dilemahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Perda. Melalui produk hukum yang lebih tinggi dari Perda tersebut, desa diberikan kewenangan sebagai berikut:

1) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul kampung;
2) Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan
3) Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Namun kewenangan Kampung untuk mengatur dan mengurusi kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa dan kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan belum dilaksanakan oleh Daerah.

Pemerintah Daerah Kabupaten Jayawijaya kurang fleksibel (kaku) dalam menyesuaikan diri dengan perubahan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.

Penyerahan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada pemerintahan kampung melalui Pemerintah Daerah (Perda) Kabupaten Jayawijaya Nomor 32 Tahun 2007 Tentang Pengaturan Kewenangan Kampung dan beberapa Perda lain yang berhubungan dengan penyelenggaraan kewenangan belum diberlakukan karena masih pada tahap sosialisasi.

Carut marutnya regulasi maupun sistem tata kelola pemerintahan kampung mengakibatkan kapasitas individu aparat kampung dan kapasitas organisasional menjadi lemah. Di sisi lainmenyebabkan ketidakmampuan Pemerintahan Kampung dalam mengatasi ketidakberdayaan multi-pihak (*stake holders*) di Kampung Yiwika bidang sosial, politik, dan ekonomi.

Dari identifikasi masalah tersebut di atas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut : **“Bagaimanakah Kapasitas Tata Kelola Pemerintahan Kampung Yiwika?”**

2. Kajian Pustaka

a. Tata Kelola Pemerintahan

Istilah “*governance*” mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisajuga diartikan pemerintahan. Governance sebagai terjemahan dari pemerintahan kemudian berkembang dan menjadi popular dengan sebutan kepemerintahan, sedangkan praktik terbaiknya disebut kepemerintahan yang baik (*good governance*) (Sedarmayanti 2012).

Lembaga Administrasi Negara (2000) menyimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan Negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain Negara, sektor swasta dan masyarakat.

b. Capacity Building

Capacity building didefinisikan oleh Morison (2001:118) sebagai suatu proses untuk melakukan sesuatu, atau serangkaian gerakan, perubahan multi level di dalam individu, kelompok-kelompok, organisasi-organisasi dan sistem-sistem dalam rangka untuk memperkuat kemampuan penyesuaian individu dan organisasi sehingga dapat tanggap terhadap perubahan lingkungan yang ada, baik perubahan yang bersifat personal maupun perubahan kelompok.

*World Bank*menyampaikan*capacity building* adalah proses untuk meningkatkan kemampuan individu, kelompok, organisasi, komunitas atau masyarakat dalam menganalisis lingkungan dengan dimulai dari mengidentifikasi permasalahan sehingga dapat mengetahui apa yang menjadi kebutuhan atas permasalahan tersebut dan dapat melihat peluang

untuk bisa mengatasi permasalahan tersebut. Setelah itu dapat dirumuskan strategi penyelesaian persoalan dengan merancang rencana suatu tindakan yang efektif dan berkesinambungan sesuai potensi yang dimiliki agar mampu melaksanakan, memonitor dan mengevaluasi program kegiatan (GTZ, 2013). Jadi *capacity building* (pengembangan kapasitas) merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam strategi meningkatkan *efficiency, effectiveness* dan *responsiveness* kinerja pemerintah. *Efficiency* dalam hal waktu (*time*) dan sumber daya (*resources*) yang dibutuhkan guna mencapai suatu *outcome*; *effectiveness* berupa kepantasan usaha yang dilakukan demi hasil yang dikehendaki dan responsiveness yakni bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tersebut. *Capacity building* atau pengembangan kapasitas pada dasarnya merupakan parameter strategi bagi terwujudnya *good governance*. (GTZ, 2013)

Pemerintahan kampung memiliki basis-basis penting untuk memahami komponen-komponen dalam proses peningkatan kapasitas yang pada gilirannya akan bermanfaat untuk meningkatkan kemampuan *problem solving*. Sebagai sebuah desain dasar, peningkatan kapasitas memang dibutuhkan untuk mendorong peningkatan kualitas dan akses pemerintah kampung. Akan tetapi, persoalan yang kemudian menjadi penting dilakukan adalah merumuskan ukuran-ukuran yang nantinya menjadi basis untuk menilai dan mengembangkan kapasitas pemerintahan kampung sebagai suatu wadah yang merancang dan merumuskan pembangunan kampung agar dapat berjalan dengan baik dan konsisten di dalamnya. Dengan demikian kapasitas tata kelola pemerintahan kampung seharusnya bisa diandalkan karena pemerintah kampung merupakan perancang pembangunan dalam rangka peningkatan perencanaan pembangunan kampung.

Capacity building menurut *Australian Centre For Health Promotion* dikategorikan ke dalam tiga level yang saling terkait (individual, organisasional, dan sistemik), ketiga level tersebut antara lain:

1). Kapasitas Individual. Kualitas tata kelola pemerintahan kampung ditentukan oleh individu-individu yang ada dalam organisasi memiliki kapasitas yang mendukung bagi bekerjanya fungsi-fungsi Pemerintahan Kampung. Dalam hal pengembangan pelayanan sektor pendidikan, faktor

individu terutama birokrasi level bawah menjadi sangat relevan untuk diperbincangkan. Hal ini karena tingkat kepuasan masyarakat akan sangat ditentukan oleh pelayanan birokrasi level bawah yang berhadapan langsung dengan mereka.

Pada level individual ini ada beberapa indikator yang bisa mengukur kapasitas individual bagi tata kelola pemerintahan kampung;*Pertama*, Basis ketrampilan dan pendidikan;*Kedua*,Kemampuan individu untuk kerja sama;*Ketiga*, Kemampuan individu untuk bekerja sama secara independen; *Keempat*, Komitmen individu; *Kelima,*Kompetensi etika (Suyanto, 2004:35).

2). Kapasitas Organisasional. Dalam beberapa literatur tentang *capacity building*, disebutkan bahwa kapasitas organisasi bisa dilihat setidaknya dalam tiga unsur pokoknya yaitu komitmen, *skill* dan struktur organisasi.

a). Komitmen Organisasi

Ukuran pertama yang seringkali dipakai untuk melihat potensi sebuah organisasi memiliki komitmen organisasi yang kuat adalah terletak pada misi organisasi. Keberadaan misi secara normatif akan menjadi pemandu bagi birokrasi level bawah untuk menjalankan tugasnya baik sebagai individu maupun sebagai tim pelaksana.

Ukuran kedua yaitu ketersediaan sumber daya, baik sumber daya manusia, finansial dan infrastruktur. Pola dan besaran pengalokasian sumber daya yang ada dianggap mencerminkan sejauh mana organisasi yang bersangkutan punya kehendak untuk mencapai tujuan bersama dalam pemenuhan pelayanan publik.

Ukuran ketiga untuk mengukur derajat komitmen organisasi terletak pada adanya pembagian kerja dan tanggung jawab yang jelas baik antara unit-unit yang ada dalam organisasi maupun antara individu-individu yang ada dalam organisasi. Dengan adanya pembagian kerja dan tanggung jawab yang jelas ini maka dibayangkan setiap orang dan setiap bagian dalam organisasi memahami tentang bagaimana tugas yang mereka lakukan terkait dengan keseluruhan kerja tim dan organisasi. Artinya, di dalam organisasi memiliki standar-standar yang jelas tentang bagaimana dan apa yang harus dilakukan oleh anggota organisasi.

b).*Skill* Organisasi

Dalam literatur tentang peningkatan kapasitas, *skill* organisasi sangat diperlukan agar organisasi tersebut bisa bekerja secara efektif dan efisien dan mampu memenuhi misi yang hendak dicapainya. Ada beberapa indikator umum yang bisa dipakai untuk melihat sejauh mana institusi mampu menjalankan tugas organisasinya dengan baik (Suyanto, 2004:27). Indikator-indikator itu adalah: *Pertama*, Kemampuan organisasi untuk mengimplementasikan program dan menjalankan fungsinya; *Kedua*, Kemampuan organisasi untuk memecahkan persoalan baik yang terkait dengan program maupun yang terkait dengan organisasi secara keseluruhan; *Ketiga*, Kemampuan organisasi untuk menjamin keberlanjutan atas program-program yang dijalankan.

c).Struktur

Struktur organisasi adalah hadirnya struktur perencanaan dan evaluasi. Secara umum dengan adanya perencanaan dan evaluasi maka individu dalam organisasi dan juga organisasi itu sendiri akan memiliki kesempatan untuk merefleksikan sejauh mana hal yang mereka lakukan dan bagaimana hal-hal tersebut bisa dikembangkan lebih lanjut ke depan.

3). Kapasitas Sistemik. Pada level sistemik, persoalan kapasitas tata kelola pemerintahan kampung akan dipengaruhi oleh dua hal: *Pertama,* Adanya peraturan yang mendukung serta penegakan atas aturan yang ada.*Kedua,*Adanya partisipasi dari publik untuk mendukung bekerjanya Pemerintahan Kampung secara maksimal yang diwujudkan dalam komitmen serta advokasi masyarakat terhadap perencanaan pembangunan Kampung.

3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mendeskripsikan kapasitas tata kelola pemerintahan Kampung Yiwika, yang meliputi kapasitas individual, kapasitas organisasional, dan kapasitas sistemik.

METODOLOGI PENELITIAN

Metode Penelitian. Metode penelitian yang diambil dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif(Moleong 2002). Dengan menggunakan penelitian metode deskriptif kualitatif tidak sekedar mengumpulkan data saja tetapi juga menyusun menyajikan kemudian menganalisa dan

menginterpretasikan data tersebut. Penelitian data kualitatif adalah suatu proses atau kegiatan untuk menjawab berbagai pertanyaan bagaimana dan mengapa (makna atau proses) dalam pertanyaan nyatanya. Penelitian kualitatif tidak bertujuan untuk mengkaji atau membuktikan kebenaran suatu teori, tetapi teori yang telah ada dikembangkan lagi dengan menggunakan data yang terkumpul.

Lokasi Penelitian. Penelitian dilakukan di Kampung Yiwika, Distrik Kurulu, Kabupaten Jayawijaya. Penliti memilih lokasi tersebut karena karena lokasi yang dijadikan obyek penelitian memiliki keterkaitan.

Metode Penentuan Informan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik *purposive sampling* yaitu dengan cara menetapkan informan yang dianggap tahu atau mempunyai sangkut pautnya dengan masalah secara mendalam tentang persoalan yang hendak diteliti.

Metode Pengumpulan Data. Dalam penelitian ini penulis menggunakan pengumpulan data adalah wawancara, dokumentasi dan observasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Analisa Kapasitas Tata Kelola Pemerintahan Kampung Yiwika

Melalui uraian peta sosial Kampung Yiwika dan evaluasi program PPK tergambar bahwa adanya ketidakmampuan Pemerintah Kampung, yakni pemerintah kampung dan Badan Permusyawaratan Kampung (BMK) dalam mengatasi masalah ketidakberdayaan multi-pihak (*stakeholders)* di Kampung Yiwika bidang ekonomi, sosial dan politik di Kampung Yiwika belum teratasi hingga saat ini. Oleh sebab itu, melalui analisis ini akan menganalisa faktor-faktor yang menjadi tolok ukur kekuatan kapasitas tata kelola pemerintahan kampung antara lain; 1) aspek kapasitasindividual aparatur pemerintah kampung 2). Aspek kapasitas organisasional, dan 3) aspek kapasitas sistemik. Masing-masing tolok ukur dapat dianalisa sebagai berikut:

a. Analisa Kapasitas Individual dalam Tata Kelola Pemerintahan Kampung Yiwika

Kapasitas individual aparat kampung masih lemah. Faktor-faktor yang mengakibatkan lemahnya kapasitas individual aparat kampung adalah sebagai berikut: 1) Aparat Pemerintahan Kampung Yiwika tidak memiliki pengetahuan dan keterampilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya; 2) Aparat dan Kepala Kampung Yiwika kurang memahami tugas dan fungsinya masing-masing;

3) Aparat dan Kepala Kampung Yiwika kurang mampu melaksanakan fungsi manajemen Kampung; dan 4) Aparat dan Kepala Kampung Yiwika sering lalai dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Lemahnya kapasistas individual aparat kampung di atas merupakan penyebab dari ketidakberpihakan Pemerintah Kabupaten Jayawijaya terhadap pengetahuan kapasitas tata kelola pemerintahan kampung yang dipraktikkan melalui sistem hukum atau proses-proses kebijakan publik, yakni pada aras proses isi atau naskah, tata laksana dan budaya dari kebijakan publik, seperti:

1. Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Jayawijaya kaku (tidak fleksibel) dalam penyesuaian dengan perubahan peraturan perundangan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa dan peraturan Perundang-undangan lainnya sehingga tidak pernah melaksanakan pelatihan, dan bimbingan dari Pemda Kabupaten Jayawijaya, khususnya Kantor Distrik secara berkelanjutan sebagai suatu kewajiban (kewenangan atribut) yang diamalkan melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pemda Kabupaten Jayawijaya telah menyediakan buku petunjuk kerja seperti yang ditetapkan dalam Kepmendagri Nomor 32 Tahun 2006 Tentang Pedoman Administrasi Desa, Kepmendagri Nomor 04 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa dan berbagai pedoman lainnya tentang pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing perangkat kampung, namun aparat kampung tidak bisa memahami dan mempraktikkannya.
3. Kapasitas Individual aparat kampung kurang menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi dalam melaksanakan tugasnya karena hanya Kepala Kampung dan Sekretaris Kampung sajalah yang berpendidikan SLTA sedangkan 4 orang staf lainnya serta 7 anggota Bamuskam hanya menamatkan pendidikan Sekolah Dasar dan tidak pernah diberikan pelatihan keterampilan bekerja tentang pelaksanaan tugas dan fungsi masing-maisng perangkat kampung;
4. Pemda Kabupaten Jayawijaya tidak memotivasi bawahan melalui penghargaan bagi yang berprestasi dan memberikan sanksi bagi yang lalai dalam tugas.

Dampak yang ditimbulkan pada kapasitas individual aparat kampung dalam tugas penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan

kemasyarakatan adalah antara lain: 1) kurang komitmen dan konsisten terhadap visi dan misi pembangunan Kabupaten Jayawijaya; 2) kurang paham sehingga kurang efektif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan kebijakan daerah dan peraturan perundangan yang berlaku; 3) kurang memiliki rasa tanggung jawab; 4) kurang profesionalisme; 5) kurang memiliki kreativitas; 6) kurang miliki jiwa keterampilan dan keteladanan; 7) kurang komitmen dalam membangun kerjasama (kemitraan) dan membangun dinamika kelompok kerja; 8) kurang mampu menciptakan ketepatan dan kecepatan kerja; 9) kurang mampu dalam mengambil keputusan dan ketegasan; 10) kurang disiplin 11) kurangnya keberanian dan kearifan 12) kurangnya dedikasi dan loyalitas kepada kepala kampung sebagai pemimpinnya; serta 13) kurang semangat dan motivasi bekerja.

Efek yang ditimbulkan pada multi-pihak (*stakeholders)* di kampung Yiwika dari kondisi kapasitas tata kelola pemerintahan kampung bidang kapasitas individual adalah multi-pihak di Kampung Yiwika kurang mendapatkan pelayanan secara optimal (prima) melalui penerapan prinsip *Total Quality Govermance* dan *Good governance* dalam tata kelola Pemerintahan Kampung seperti: 1) secara filosofis adalah tidak terciptanya “keanekaragaman dalam kesatuan” melalui pemikiran-pemikiran yang inovatif dari aparat kampung dalam melaksanakan tugas seagai pelayan publik; 2) secara politik adalah tidak mendorong terciptanya demokratisasi, pemerataan dan keadilan dalam proses pelayanan publik; 3) secara ekonomi adalah tidak dapat meningkatkan daya saing daerah dari tingkat kampung dalam menghadapai persaingan global melalui pelayanan administrasi yang mudah dan murah bagi multi-pihak dan mendorong pengembangan kawasan; 4) secara sosial adalah multi-pihak di Kampung Yiwika tidak mendapatkan peluang untuk mendorong pengembangan modal sosial dan jejaring melalui penyelenggaraan tugas pelayanan publik dari aparat kampung; 5) secara hukum adalah tidak menciptakan kondisi kepastian (konsistensi) atas keamanan dari pelayanan yang didapatkan oleh multi-pihak.

b. Analisa Kapasitas Organisasional dalam Tata Kelola Pemerintah Kampung Yiwika

Kapasitas keorganisasian dalam tata kelola Pemerintah Kampung Yiwika masih lemah. Kelemahan kapasitas keorganisasian bdalam tata kelola adalah sebagai akibat dari ketidakmampuan kepala dan aparat kampung dalam menata keoranisasian kampung, mengoptimalkan tata laksana administrasi dan mengembangkan budaya kerja dalam tugas penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan karena tidak didukung dengan pengetahuan yang cukup untuk menjalankan fungsi manajemen tata kelola pemerintahan kampung. Selain itu, kapasitas kepemimpinan Kepala Kampung sebagai kepala pemerintahan dan juga sebagai Pembina lembaga-lembaga kemasyarakatan, kurang mampu mengaktualisasikan dirinya sebagai pemimpin yang baik (*visioner).* Yang menjadi indikator lemahnya kapasitas kepemimpinan kepala kampung adalah a)kurang mampu membangun tim kerja antara multi-pihak di Kampung Yiwika; b) kurang mampu berpikir realistis, inovatif, dan kreatif, c) kurang mampu mengamankan kebijakan daerah (perintah atasan); dan d) kurang percaya diri.

Berbagai masalah ketidakmampuan dalam penyelenggaraan tata pemerintah bidang keorganiasasian adalah merupakan penyebab dari ketidakberpihakan Pemerintah Kabupaten Jayawijaya terhadap kapasitas tata kelola pemeirntahan kampung yang dipraktikkan melalui sistem hukum atau proses-proses kebijakan publik, yakni pada aras proses isi atau naskah, tata laksana dan budaya dari kebijakan publik, seperti:

1. Dalam menjalankan kewajiban pembinaan dan pengawasan oleh kantor distrik yang diamanatkan pasal 102, Peraturan Pemerintah NO.72 Tahun 2005 belum optimal.

Dampaknya adalah tidak dapat membangun pola hubungan kerja antara Kepala Distrik dan Kepala Kampung, seperti; a) hubungan kerja fasilitatif, yaitu Kepala Distrik menjadi penghubung antara kampung Yiwika dengan kebijakan Pemerintah Kabupaten Jayawijaya; contoh: pelaksanaan Musrenbang Kampung hanya sebagai syarat administrasi, hasil Musrenbang sudah ditentukan oleh Pemerintah Daerah yang disampaikan melalui BPMK; dan APB Kampung untuk selanjutnya menyampaikan hasil pelaksanaan kepada Bupati dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD); b) hubungan kerja koordinatif, yaitu Kepala Distrik mengkoordinasikan proses pembangunan bagi kampung-kampung yang ada di wilayahnya agar memenuhi asas sinkronisasi dan integrasi dengan arah

kebijakan pembangunan Daerah, Contohnya: bekerjasama dengan kampung lain dalam tugas penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan; c) hubungan kerjasama (kemitraan), yaitu Kepala Distrik yang memimpin satuan unit pemerintahan bekerjasama dengan Kepala Kampung yang memimpin satu unit pemerintahan dimana kedudukan setara untuk mencapai tujuan bersama, contohnya kerjasama dengan kampung lain dan distrik dalam tugas-tugas pembantuan; dan d) hubungan pembinaan, yaitu Kepala Distrik melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap jalannya roda Pemerintahan Kampung sebagai usaha pembinaan bagi penguatan kapasitas ketatakelolaan Pemerintahan Kampung.

2. Dalam menjalankan kewajiban pembinaan dan pengawasan oleh pemerintahan supra desa yang diamanatkan pasal 98-102 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 juga belum optimal.

Dampak yang ditimbulkan adalah ketidakmampuan Pemerintah Kampung dalam melaksanakan hal-hal sebagai berikut: a) menata administrasi pemerintahan kampung; b) mengelola keuangan kampung dan mengoptimalkan asset kampung; c) menegakkan peraturaan perundang-undangan; d) melaksanakan tugas dan fungsi kepala kampung serta perangkat kampung; e) membantu dan mendampingi pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban lembaga kemasyarakatan di tingkat kampung; f) memfasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan secara partisipatif; g) membangun kerjasama dengan kampung lain dan kampung kerjasama dengan pihak kegita; h) melaskanakan usaha pemberdayaan masyarakat; i) membangun kerjasama (kemitraan) dengan lembaga kemasyarakatan dan lembaga kemasyarakatan dengan pihak ketiga; dan j) membangun hubungan koordinasi dan kemitraan dengan unit kerja Pemerintah Daerah dalam pengembangan lembaga kemasyarakatan; k) mengembangkan komoditi Buah Merah sebagai basis atau usaha ekonomi unggulan dan pengembangan potensi-potensi ekonomi lokal lainnya; serta l) menginventarisasi potensi sosial, masalah sosial dan potensi ekonomi;

Keterbatasan pembinaan selama ini, Kepala Kampung dan Aparat Kampung dalam memimpin dan menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di Kampung Yiwika dilaksanakan sesuai dengan pengalaman, meminta petunjuk secara lisan ke Kantor Distrik atau BPMK serta menggunakan buku-buku petunjuk tentang penyelenggaraan

pemerintahan kampung dan peraturan perundangan yang berlaku (terbaru). Namun pendampingan tidak efektif karena BPMK datang ke kampung satu kali dalam seminggu.

Dampak yang ditimbulkan pada multi-pihak *(stakeholders)* di Kampung Yiwika dari tugas penyelenggaraan tata pemerintahan kampung bidang keorganisasian adalah multi-pihak kehilangan kesempatan mengkaderkan calon-calon pemimpin yang visioner, berbakat dan berkemampuan dalam menciptakan prinsip *total Quality Govermance (tqg)* dan *Good Covermance* dalam tata kelola pemerintahan kampung sehingga lebih memapankan ketidakberdayaan multi-pihak. Ketidakberdayaan multi-pihak di Kampung dapat dilihat dari berbagai sudut pandang yang berbeda seperti: 1) secara filosofis adalah tidak terciptanya kondisi yang kondusif untuk mendorong berkembangnya “keanekaragaman dalam kesatuan” melalui pemikiran-pemikiran yang inovatif dari multi-pihak di Kampung Yiwika dalam rangka memperkaya konsep pemberdayaan; 2) secara politik adalah tidak terciptanya kondisi yang kondusif untuk mendorong demokratisasi, pemerataan dan keadilan bagi multi-pihak; 3) secara ekonomi adalah tidak menghadapi persaingan global melalui pemberdayaan multi-pihak di Kampung Yiwika; 4) secara sosial adalah tidak terciptanya kondisi yang kondusif untuk kepastian keamanan dari pelayanan yang didapatkan multi-pihak; dan 6) secara administrsi adalah tidak terciptanya kondisi yang kondusif untuk mendorong terciptanya efektifitas dan efisiensi melalui usaha mendekatkan pelayanan publik pada multi-pihak di Kampung Yiwika sebagai fokus utama untuk mencapai hasil akhir berupa kesejahteraan dan keadilan. Kondisi inilah yang memapankan ketidakberdayaan multi-pihak di Kampung Yiwika bidang ekonomi, sosial dan politik.

c. Analisa Kapasitas Sistemik dalam Tata Kelola Pemerintahan Kampung Yiwika

Kapasitas kewenangan Pemerintah Kampung Yiwika dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan sangat lemah. Kelemahan kapasitas kewenangan ini sebagai akibat dari Pemerintah Kampung Yiwika tidak diberikan kewenangan delegatif dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, urusan pembangunan dan urusan kemasyarakatan dari Pemerintah Kabupaten Jayawijaya melalui Surat Keputusan Bupati sebagai peraturan pelaksana atas desentralisasi fiskal

(keuangan), desentralisasi administratif (pelayanan publik) dan desentralisasi politik (pengambilan keputusan) kepada Kampung sehingga tidak tercapai esensi dari adanya otonomi daerah, yaitu: 1) secara filosofis adalah mendorong terciptanya “keanekaragaman dalam kesatuan”, 2) secara politik adalah mendorong terciptanya demokritasisasi, pemerataan dan keadilan; 3) secara ekonomi adalah meningkatkan daya saing daerah dalam menghadapi persaingan global melalui pemberdayaan masyarakat; 4) secara administrasi adalah mendorong terciptanya efektifitas dan efisiensi dengan mendekatkan pelayanan publik pada masyarakat sebagai fokus utama untuk mencapai hasil akhir berupa kesejahteraan multi-pihak (stakeholder) di Kampung Yiwika. Dengan demikian pemerintah kampung kehilangan proses belajar masyarakat untuk penguatan kapasitas. Beberapa kapasitas kewenangan yang hilang tersebut antara lain: 1) kapasitas kewenangan regulasi, yakni pengaturan di bidang urusan pemerintahan, pembangungan dan kemasyarakatan; 2) kapasitas kewenangan ekstraksi yakni kapasitas mengoptimalkan asset desa untuk memenuhi kebutuhan multi-pihak di Kampung Yiwika; 3) kapasitas kewenangan distributif, yakni kapasitas menjaga keseimbangan dan keadilan dalam distribusi sumber daya bagi multi-pihak di Kampung Yiwika; 4) kapasitas responsif, yaitu kemampuan daya tanggap terhadap kebutuhan multi-pihak di Kampung Yiwika; dan 5) kapasitas jejaring, yakni kemampuan membangun hubungan baik vertikal maupun horizontal untuk mendorong percepatan pembangunan.

Pemerintah Kabupaten Jayawijaya tidak memberikan kewenangan delegatif berupa desentralisasi fiskal, desentralisasi administratif dan desentralisasi politik kepada Pemerintah Kampung yang dipraktikkan melalui sistem hukum atau proses-proses kebijakan publik, yakni pada aras proses isi atau naskah, tata laksana dan budaya dari kebijakan publik, seperti:

1. Belum ada Perda Kabupaten Jayawijayayang mengatur tentang penyerahan kewenangan kepada Kampung sehingga Bupati tidak pernah menyerahkan kewenangan kepada Kampung melalui surat keputusan Bupati tentang penyerahan kewenangan. Perda dibuat berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa sehingga posisi kewenangan desa sudah dilemahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Perda. Melalui produk

hukum yang lebih tinggi dari Perda tersebut, desa diberikan kewenangan sebagai berikut:

1) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
2) Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan
3) Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Namun kewenangan Kampung untuk mengatur dan mengurusi kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa dan kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah tidak dapat diimplementasikan oleh Daerah dan Pemerintah karena kewenangan atribut tersebut kurang jelas rumusannya dan tidak dirinci batang tubuh maupun penjelasan dalam peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas. Sedangkan tugas pemantuan mulai dilaksanakan sejak tahun 2006. Dengan demikian, Perda-Perda tersebut hanya sekedar memenuhi kewajiban administrasi Negara karena pada kenyataannya tidak memberikan dampak yang berarti bagi penyelenggaraan Pemerintahan Kampung dan penguatan kapasitas tata kelola pemerintahan kampung.

2. Selain ketidakjelasan rumusan naskah, tata laksana dan budaya dari kebijakan publik tentang kewenangan yang telah diuraikan di atas tidak terlepas dari keinginan Pemerintah untuk mempertahankan status quo terhadap Rekomendasi No.7, Tap MPR No IV/MPR-RI/2000 untuk memperkokoh kekuasaan di Desa. Melalui Tap MPR ini, telah merekomendasikan pelaksanaan otonomi bertingkat 3 dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yakni Provinsi, Kabupaten/Kota dan Desa tidak dijabarkan ke dalam revisi naskah Undang-Undang dasar 1945 sehingga berpengaruh terhadap muatan naskah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Akibatnya adalah melalui peraturan perundang-undangan di atas, Kampung (desa) dimasukkan ke dalam otonomi tingkat 2 yakni Kabupaten/Kota. Dengan demikian kewenangan Kampung bukanlah sebagai kewenangan kampung akan ada jika Pemerintah Kabupaten/Kota memberikan (melimpahkan) sebagian kewenangan kepada Kampung atas kewenangan yang telah diterima dari Pemerintah. Hal ini

menunjukkan bahwa keberpihakan setengah hati dalam membagi sebagian kewenangan kepada Pemerintahan Kampung dan mempraktikkan perilaku menikmati keuntungan dari lemahnya kapasitas tata kelola Pemerintahan Kampung oleh para elite birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten Jayawijaya.

3. Pemerintah Daerah Kabupaten Jayawijaya kurang fleksibel (kaku) dalam menyesuaikan diri dengan perubahan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Kepmendagri Nomor 64 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 dan lainnya. Pemerintah Daerah Kabupaten Jayawijaya juga kehilangan arah karena perubahan peraturan-perundangan dalam jangka waktu yang singkat. Kondisi ini lebih memapankan Pemerintah Daerah Kabupaten Jayawijaya untuk mempertahankan status quo atas kekuasaan di kampung melalui sentralisasi kekuasaan di tingkat Pemerintahan Kabupaten. Sementara Pemerintahan Kampung tidak dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan pembangunan dan kemasyarakatan dengan berpedoman pada aturan yang baru di tingkat nasional yang merupakan hasil penyesuaian diri atas tuntutan perubahan masyarakat yang dinamis. Dengan demikian hingga saat ini Pemerintahan Kampung kehilangan berbagai kewenangan yang sudah diatur melalui peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas kecuali tugas pembantuan yang sudah mulai diterima sejak tahun 2005, seperti PPK yang menjadi bahan evaluasi oleh pengkaji.
4. Penyerahan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada pemerintahan kampung melalui Pemerintah Daerah (Perda) Kabupaten Jayawijaya Nomor 32 Tahun 2007 Tentang Pengaturan Kewenangan Kampung dan beberapa Perda lain yang berhubungan dengan penyelenggaraan kewenangan belum diberlakukan secara penuh karena masih pada tahap sosialisasi. Yang menjadi dasar hukum (konsiderans) Perda ini adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang memberikan kewenangan fiskal, administratif dan politik kepada Pmerintahan Kampung namun dapat diprediksikan bahwa Perda ini pun akan bernasib sama dengan Perda-Perda sebelumnya mengingat beberapa pasal yang memungkinkan untuk tidak melakukan penyerahan

kewenangan dan melakukan penarikan kembali kewenangan seperti: a) pasal 5 ayat 1, yang memungkinkan tidak menyerahkan kewenangan dengan pertimbangan kemampuan individual Kampung, kemampuan keuangan daerah (APBD), efisiensi dan efektifitas;) pasal 8 ayat 3, yang memungkinkan menarik kembali kewenangan dengan pertimbangan pelaksanaan kewenangan tidak efektif selama 2 (dua) tahun sejak penyerahan kewenangan; c) pasal 10 ayat 2 dimana pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan kewenangan Kampung diserahkan kepada Distrik yang pada saat ini berada dalam kondisi ketidakberdayaan.

5. Kampung hingga saat ini belum menerima kewenangan delegatif, sehingga hanya dapat melaksanakan tugas pemantuan dan hibah dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten namun kewenangan ini tidak dapat secara leluasa mengatasi seluruh masalah pembangunan di Kampung karena kewenangan melaksanakan tugas pemantuan hanyalah merupakan kewenangan teknis. Kewenangan penuh berada pada Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten yang memberikan tugas pembantuan.

Lemahya kapasitas sistemik (kewenganan fiskal, administrasi dan politik) pada Pemerintah Kampung mengakibatkan Kampung tidak dapat secara leluasa melaksanakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan seperti: membina lembaga kemasyarakatan, melaksanakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kampung, melaksanakan proses Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Kampung, mengamankan aksi pencurian dan pengrusakan Sumber Daya Alam (SDA), membangun Badan Usaha Milik Kampung (BUMK), tidak dapat membangun hubungan kemitraan dengan pihak ke tiga dalam mengatasi masalah sosial dan lainnya.

Efek yang ditimbulkan dari aspek ekonomi pada multi-pihak (*stakeholders)* dari kapasitas sistemik tata kelola pemerintahan kampung bidang kewenangan adalah multi-pihak di Kampung Yiwika kehilangan kesempatan mengembangkan ekonomi kerakyatan yang berkelanjutan seperti: 1) multi-pihak kehilangan kesempatan mengakumulasi modal usaha secara kolektif dan berkelanjutan untuk menjadi masyarakat produsen; 2) multi-pihak kehilangan kesempatan menambah unit usaha baru termasuk melakukan inovasi yang kreatif maupun perawatan dan perluasan unit usaha yang lama sebagai *multiplier*

effect atas desentralisasi fiskal; 3) multi-pihak kehilangan kesempatan menciptakan kelebihan (keunggulan) Buah Merah yang dimilikinya; 4) multi-pihak kehilangan kesempatan belajar untuk membangun hubungan kemitraan (sejajar) dalam melaksanakan aktifitas ekonomi.

Sedangkan efek yang ditimbulkan dari aspek sosial pada multi-pihak *(stakeholders)* di Kampung Yiwika dari kondisi kapasitas tata kelola pemerintahan kampung bidang kewenangan adalah sebagai berikut: 1) multi-pihak kehilangan kesempatan mendapatkan pelayanan yang murah dan cepat (inefisiensi) akibat tidak terlaksananya desentralisasi administrasi; 2) multi-pihak kehilangan kesempatan untuk memperkuat dan mengembangkan modal sosial melalui peningkatan intensitas musyawarah (berkumpul dan berinteraksi) untuk mengatasi masalah sosial secara kolektif melalui pelaksanaan kewenangan fiskal, administrasi dan politik secara partisipatif aktif.

Efek yang ditimbulkan dari aspek poltiik pada multi-pihak *(stakeholders)* di Kampung Yiwika dari kondisi kapasitas tata kelola pemerintahan kampung bidang kewenangan adalah: 1) multi-pihak kehilangan kesempatan belajar mengatasi masalah secara mandiri dan partisipatif melalui keputusan-keputusan yang penting bagi dirinya dan kemajuan kampungnya dalam proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi, pemanfaatan dan pemeliharaan atas hasil-hasil pembangunan kampung; 2) multi-pihak di kampung tidak dapat memajukan demokrasi dalam pelaksanaan kewenangan fiskal, administratif dan politik dan terjadi proses pembodohan tersistematis melalui pembiaran yang pada akhirnya akan memapankan stigma bahwa masyarakat kampung adalah “orang bodoh” sehingga semua pengaturan diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten Jayawijaya.

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Kapasitas tata kelola pemerintahan kampung Yiwika sangat lemah karena ketidakberpihakan pemerintah kabupaten Jayawijaya terhadap penguatan kapasitas tata kelola pemerintahan kampung yang dipraktikkan melalui sistem hukum atau proses-proses kebijakan publik, yakni pada aras proses isi atau naskah, tata laksana dan budaya dari kebijakan pulbik, seperti:

Kapasitas Individual. Pemda Kabupaten Jayawijayatidak memberikan pelatihan, bimbingan pada aparat Pemerintahan Kampung dan pendampingan sebagaimana diamanatkan dalam pasal 98-102, PP 72 Tahun 2005 dan peraturan perundangan lainnya. Dengan demikian terjadi proses pembodohan secara sistematis melalui pembiaran. Hal ini berdampak pada **kapasitas organisasional**, dimana kemampuan pemerintahan kampung dalam melaksanakan tugas karena akibatnya adalah tidak dapat melaksanakan fungsi manajemen organisasi pemerintahan, kurang mampu menata keorganisasian kampung, kurang mampu mengoptimalkan tata laksana administratif dan mengembangkan budaya kerja dalam menyelenggarakan tata kelola kampung. Kurang komitmen dan konsisten terhadap visi dan misi pembangunan Kabupaten Jayawijaya; kurang paham sehingga kurang efektif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan kebijakan daerah dan peraturan perundangan yang berlaku; kurang memiliki rasa tanggung jawab; kurang komitmen dalam membangun kerjasama (kemitraan) dan membangun dinamika kelompok kerja.Sarana dan prasarana dalam kantor kampung kurang memadai, hal ini berdampak pada : tidak dapat memberikan kualitas pelayanan yang baik dalam hal kecepatan dan ketepatan hasil kerja serta kualitas hasil kerja yang maksimal. Ketidakpuasan kerja dan ketidakpuasan memberikan pelayanan dari diri aparat kampung kepada multi- pihak di Kampung Yiwika sehingga menjadikannya malas bekerja.

Kapasitas sistemik. Pemda Kabupaten Jayawijaya tidak memberikan kewenangan delegatif kepada Pemerintah kampung Yiwika melalui Perda dan Surat Keputusan Bupati tentang desentralisasi fiskal, desentralisasi administratif dan desentralisasi politik sebagaimana diamanatkan dalam Rekomendasi No. 7, Tap MPR No IV/MPR-RI/2000, UU No. 34 Tahun 2000, PP No. 52 Tahun 2001, UU No. 32 Tahun 2004, PP No. 58 Tahun 2005 dan PP No. 72 Tahun 2005. Hal ini memberikan dampak pada kehilangan sumber pendapatan kampung yang berasal dari desentralisasi fiskal, tidak dapat melaksanakan pelayanan publik (dan tidak memiliki kekuasaan pengaturan dalam tugas penyelenggaraan urusan pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti: membina lembaga kemasyarakatan, melaksanakan Musrenbang Kampung; melaksanakan proses ABD Kampung, mengamankan aksi pencurian dan pengrusakan SDA,

membangun BUMK, tidak dapat membangun hubungan kemitraan dengan pihak ketiga dalam mengatasi masalah sosial dan lainnya.

2. SARAN

1. Kapasitas Individual, Pemerintah Daerah Kabupaten Jayawijaya sebaiknya melakukan pengkaderan calon-calon pemimpin kampung yang visioner, berbakat dan berkemampuan dan menciptakan kondisi tata kelola pemerintahan kampung yang berprinsipkan *Total Quality Governance* (TQG) dan *Good Governance* dalam rangka *capacity building.*
2. Kapasitas Organisasional, Pemerintah Daerah sebaiknya; a). Membangun gerakan pembangunan yang terencana guna meningkatkan taraf hidup melalui desentralisasi dan partisipasi aktif multi-pihak guna mendorong perubahan yang positif pada pengetahuan, keyakinan, sikap dan niat individu untuk meraih kesuksesan atas dasar kekuatan sendiri untuk dapat menepis timbulnya rasa kehilangan menikmati kemerdekaan secara bermartabat. b). Melaksanakan proses pembangunan yang dapat memperhatikan kelangsungan hidup, menjunjung tinggi kehormatan diri sebagai manusia dan kebebasan menentukan masa depan dirinya dan kampungnya melalui proses pembangunan kampung yang berkeadilan dan berkelanjutan.
3. Kapasitas Sistemik, Pemerintah Daerah supaya segera mengeluarkan Peraturan Daerah yang mengatur tentang penyerahan kewenangan kepada kampung melalui Surat Keputusan Bupati. Melaksanankan desentralisasi fiskal, administratif dan politik kepada Pemerintah Kampung Yiwika.

DAFTAR PUSTAKA

Australian Centre For Health Promotion*. Indicator To Help With Capacity Building In Healt Promotion.* http;//www.Healt.nsw.gov.au/pubs/i/pdf/capbuild.pdf. (diakses Agustus 2016).

Brown, L., Anne, L.F. 2001. *Measuring Capacity Building*. Chapel Hill : Carolina Population Centre/University of North Carolina.

LAN-BPKP. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta : LANRI.

Moleong, Lexy J. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosda Karya.

Morrison, T. 2001. *Actionable Learning – A handbook for Capacity Building Through Case Based Learning*. Australia : ADB Institute.

Sedarmayanti. 2012. Good Governance. Bandung : Mandar Maju.

Sutoro Eko. 2006. *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jogjakarta : APMD Press.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tentan Pemerintah Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2006 Tentang Pedoman Administrasi Desa,

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 04 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa

Pengelolaan BUMDes melalui *Good Governance*

Studi Kasus: BUMDes Tirta Mandiri Desa Ponggok Klaten Jawa Tengah

Oleh: Tia Subekti, S.IP, M.A[9]

Trend pembangunan pemerintah melalui program nawacita telah menunjukkan adanya pergeseran konsentrasi pembangunan dari kota menuju desa. Membangun Indonesia melalui desapenting dilakukan untuk memeratakan pembangunan. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah optimalisasi pembanguann Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) guna menuju desa mandiri. Beragamnya potensi desa diberbagai daerah di Indonesia merupakan sebuah peluang besar. Sehingga melalui BUMDes dapat diharapkan SDM yang dimiliki desa dapat mendorong kesejahteraan masyarakat desa. Tulisan ini akan melihat salah satu upaya yang bisa dilakukan untuk mengoptimalisasi BUMDes melalui sinergitas antara tiga actor yakni pemerintah, swasta, dan juga masyarakat. Kajian analitis berbasis pada penelitian lapangan dipilih oleh penulis untuk manganalisa dan melihat sinergitas antara ketiga actor tersebut dalam pengelolaan BUMDes.Melalui kacamata teori *good governance* tulisan ini telah menghasilkan sedikitnya dua hasil akhir, yakni. *Pertama*, relasi partnersip yang terbangun antara pemerintah, swasta, dan masyarakat telah menjadi factor utama yang menentukan keberlangsungan sebuah BUMDes. *Kedua,* pembangunan BUMDes telah mengakbitkan dampak baik secara ekonomi maupun sosial bagi masyarakat desa.

Kata kunci: Desa, BUMDes, good governance, pembangunan desa

Latar belakang

Jika diibaratkan desa itu seperti pengemis, yang menggunakan mangkuk dari emas 24 karat sebagai wadah koin. Artinya bahwa sebenarnya desa itu kaya raya, namun mereka tidak menyadarinya. Potensi yang mereka punya sangat besar, namun mereka juga tidak menyadarinya. Sehingga mereka membiarkan orang lain mengklaim dan memiliki kekayaanya dan mereka menjadi pekerja kasar untuk mendapatkan gaji kecil dari kekayaan mereka sendiri. - Yuedra Efendi dalam ,2016

[9] Penulis adaah staff pengajar pada Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Brawijaya Malang, email: bektitia@gmail.com.
Penulis kedua adalah Agies Arinda Alumni Program studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Brawijaya Malang

Kutipan diatas menggambarkan kondisi masyarakat desa saat ini yang mana terdapat ketidakseimbangan antara sumber daya yang dimiliki dengan kesejahteraan masyarakat. Keterbatasan sarana dan prasarana, rendahnya pendidikan, kurangnya akses, dan rendahnya pendapatan masyarakat merupakan kondisi umum yang terjadi di berbagai desa di Indonesia. Hal ini disebabkan adanya kesalahan terhadap cara pandang masyarakat terhadap pembangunan dan kemajuan daerah yang kerap diukur dari modernitas dan perkembangan kota. Sehingga pembangunan kerap terkonsentrasi hanya dikawasan kota. Sementara kawasan desa hanya dieksploitasi sumber dayanya tanpa diimbangin dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kondisi tersebut pada akhirnya mendorong pemerintah untuk merubah cara pandang terhadap arah pembangunan di Indonesia dimana pemerintah mulai menujukkan perhatiannya terhadap desa. Hal ini terlihat dalam program nawacita presiden Jokowi pada poin ketiga yakni “membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka Negara kesatuan”. Keseriusan pemerintah dalam membangun desa semakin ditunjukkan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa. Tidak hanya itu pemerintah juga bertekad membangun desa dengan mengalokasikan dana desa yang besar untuk setiap desa di Indonesia. Semangat mendorong otonomi desa dan kemandirian desa mulai tercermin dalam peraturan tersebut.

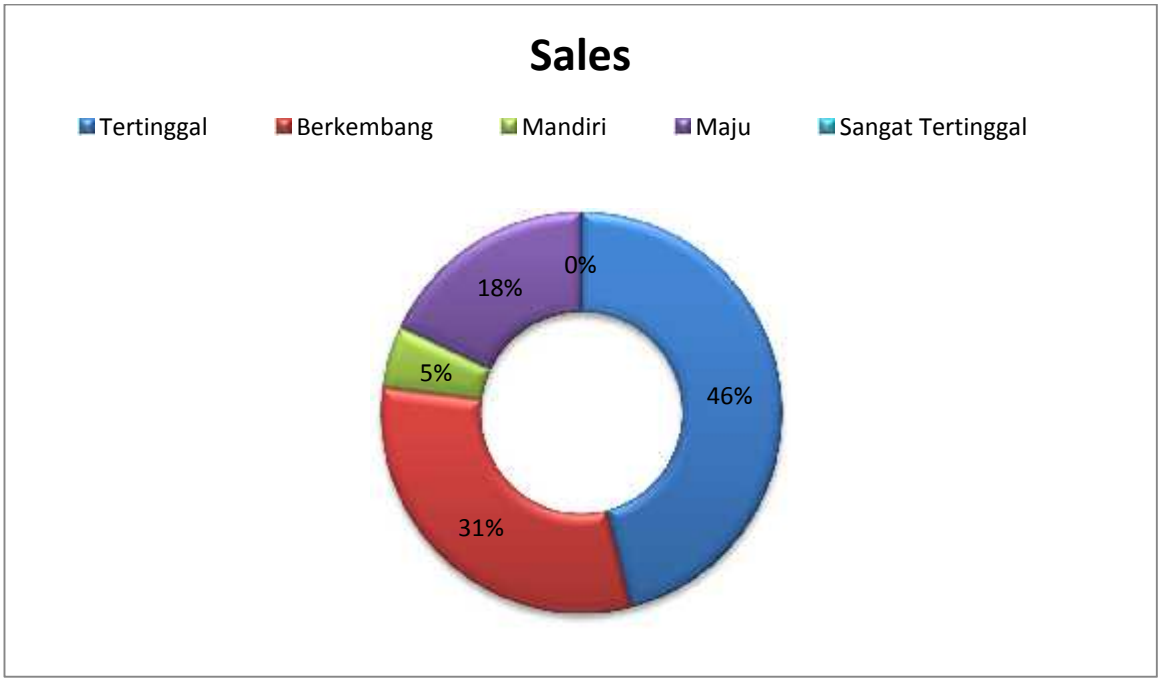
Berikutnya, upaya pemerintah yang dilakukan untuk mendorong kemandirian desa juga terlihat dengan adanya program pembangunan Badan Usaha Milik Desa. Menurut Undang-Undang Nomor tahun yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Desa atau disingkat BUMDes merupakan *lembaga usaha desa yang dikelola masyarakat dan pemerintah desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan potensi dan kebutuhan desa*. Secara lebih jelas penegertian BUMDes dijelaskan dalam Permendesa Nomor 4 tahun 2015 yang menjelaskan bahwa.*BUMDes adalah badan usaha yang seluruh atau sebagain modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola asset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-*

*besarnya kesejahteraan masyarakat desa.*Keberadaan BUMDes di desa dipercaya mampu menstimulasi pergerakan ekonomi masyarakat.

Kondisi desa di Indonesia saat ini cukup jauh dari kondisi sejahtera. Masih banyak desa di Indonesia yang masuk kategori desa tertinggal, dan hanya sebagian kecil yang sudah mampu menjadi desa mandiri dan maju. Kondisi desa di Indonesia saat ini telah tergambar dalam diagram berikut:

Gambar 1:

Jumlah Klasifikasi Desa Berdasarkan IDM 2015



Sumber: Buku Indeks Desa Membangun (2015:8)

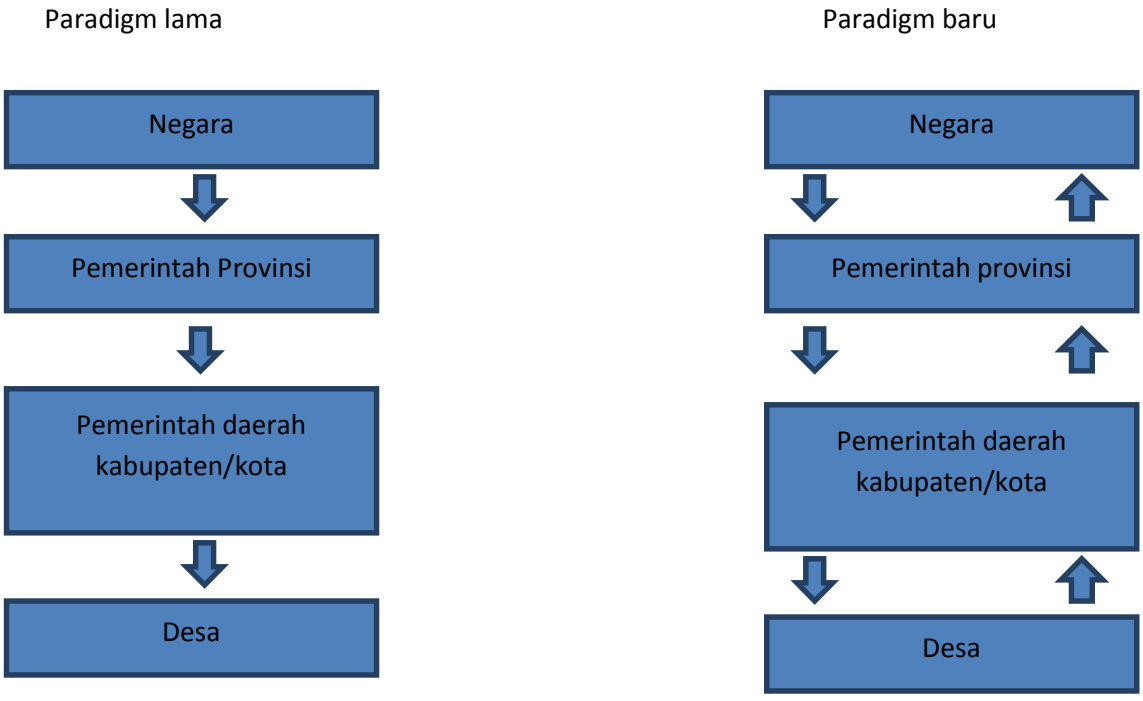
Kondisi tersebut sangat jauh berbalik dengan kondisi sumber daya alam yang dimiliki desa. Desa-desa di Indonesia sejatinya menyimpan potensi yang beragam dan bernilai tinggi. Desa memiliki dua potensi unggulan sebagai modal utama, yakni potensi fisik dan non fisik. Potensi fisik merupakan keberadaan sumber daya alam yang beragam, misalnya gunung, sawah, air, hasil pertanian, hasil perkebunan, sumber energi, hasil tambang, dan lain sebagainya. Sementara potensi non fisik bisa berupa kebudayaan, lembaga sosial desa, adat desa, dan lainnya. Kedua potensi tersebut seyogyanya mampu dikapitalisasi menjadi sebuah modal untuk pembangunan desa.

Disinilah kemudian pentingnya untuk membangun BUMDes. BUMDes mampu hadir sebagai media yang menjembatani antara potensi masyarakat dan harapan terwujudya peningkatan ekonomi masyarakat. Akan tetapi untuk konteks saat ini keberadaan BUMDes di Indonesi masih jauh dari jumlah yang diharapkan. Data terakhir yang dimuat dalam laman viva.co.id menunjukkan BUMDes di Indonesia berjumlah 12.115 dari jumlah total desa 75.000.hal ini dilatarbelekangi oleh adanya berbagai kendala yang muncul dalam pembangunan BUMDes, diantaranya adalah:

Pertama, kurangnya inisiatif dari pemerintah desa untuk membangun desanya menjadi lebih mandiri. Sejauh ini paradigma masyarakat desa masih berkutat pada paradgima lama dimana desa mengandalkan pembangunan dari atas. Sementara itu, kondisi saat ini sudah menujukkan adanya tuntutan lain. Dengan adanya Undang-Undang Desa terbaru, desa diharapkan lebih mampu membangun daerahnya menjadi lebih mandiri. Yansen dalam bukunya yang bertajuk *Revolusi Dari Desa (2014)* memberikan gambaran sederhana terhadap pergesaran paradigma pembangunan desa sebagai berikut:

Gambar 2:

Paradigma Desa



*Kedua,*terkait dengan modal pendirian BUMDes. Besarnya potensi yang dimiliki memerlukan modal untuk mengelolanya . Sehingga dalam hal ini peran swasta diharapkan turut campur dalam pembangunan BUMDes. *Ketiga,* kurangnya partisipasi masyarakat dalam upaya pembangunan desa. Lemahnya SDM masyarakat dan pengetahuan mereka menjadi salah satu pemicu utama rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa. Masyarakat lebih banyak berlaku sebagai objek pembangunan ketimbang berlaku secara aktif dalam mengupayakan pembangunan itu sendiri.

Bertolak dari berbagai peluang dan tantangan dari BUMDes itu sendiri secara sederhana dapat dikatakan bahwa dalam pengembangan BUMDes penting untuk membangun sinergitas antara pemerintah, masyarakat, dan swasta. Ketiganya perlu bekerja dalam rangka mengelola potensi dan meminimalisir kendala pembangunan BUMDes. Sinergitas ketiga aktor sebut dalam tata kelola pemerintahan kita lebih akrab disebut sebagai penerapan *good governance.*

Good governance sendiri merupakan isu lama yang telah didengungkan oleh Word Bank pada tahun 1980-an.Berbagai Negara telah mengadopsi sistem tersebut sebagai upaya perbaikan sistem pemerintahan mereka. Begitu pula dengan Indonesia, penerapan *good governance* di level nasional maupun di level daerah telah diterapkan dalam berbagai sektor pemerintahan. Akan tetapi penerapan di level desa dirasa belum maksimal. Bahkan dapat diyakini bahwa pemerintah desa sendiri belum sepenuhnya memahami bagaimana *good governance* itu sendiri. Oleh karena itu, BUMDes dapat dijadikan sarana pmbelajaran sekaligus penerapan sistem*good governance* di lingkup desa.

Bertolak dari hal tersebut tulisan ini mencoba untuk memberikan suatu kajian analitis tentang pengelolaan BUMDes melalui penerapan *good governance.* Dengan berkaca pada hasil penelitian dari pengelolaan BUMDes terbaik di tingkat nasional yakni BUMDes Tirta Mandiri Umbul Ponggok Klaten Jawa Tengah maka penulis berupaya menjelaskan dengan komprehensif bagaimana sinergitas aktor pemerintah, swasta, dan masyarakat bekerja dalam membangun BUMDes tersebut. Lebih jauh lagi penulis juga berupaya untuk menjelaskan bagaimana BUMDes berdampak pada masyarakat desa.

Teori *Good Governance* Dalam Melihat BUMDes

Achar Kasim, dkk menjelaskan bahwa*Good governance* adalah langkah awal dan konsep vital dalam menata pemerintahan yang baik. *Good governance* berupaya mencapai kehidupan masarakat yang berkembang jauh lebih baik, melalui seperangkat kebijakan publik yang dilakukan oleh lembaga yang adil, bijaksana, transparan, akuntabel, partisipatif, responsif, dikelola dengan baik, dan efisien.Good governance mulai popular pada akhir tahun 1980-an yang pertama kali dipopulerkan oleh worldbank. Melaui publikasinya yang bertajuk *Governance and Development* pada tahun 1992 Bank Dunia memberikan definisi *governance* sebagai berikut: *"the manner in which power is exercised in the management of a country's sosial and economic resources for development*"(Hetifah, 2009: 2).Menurut Jon Pierre dan B Guy Peter (2000) ada beberapa hal mendasar yang melatarbelakangi munculnya *good governance* yakni adanya krisis keuangan nagara, pergeseran ideologis terhadap pasar, globalisasi, kegagaan Negara, munculnya manajmen baru public, perubahan sosial yang lebih kompleks.

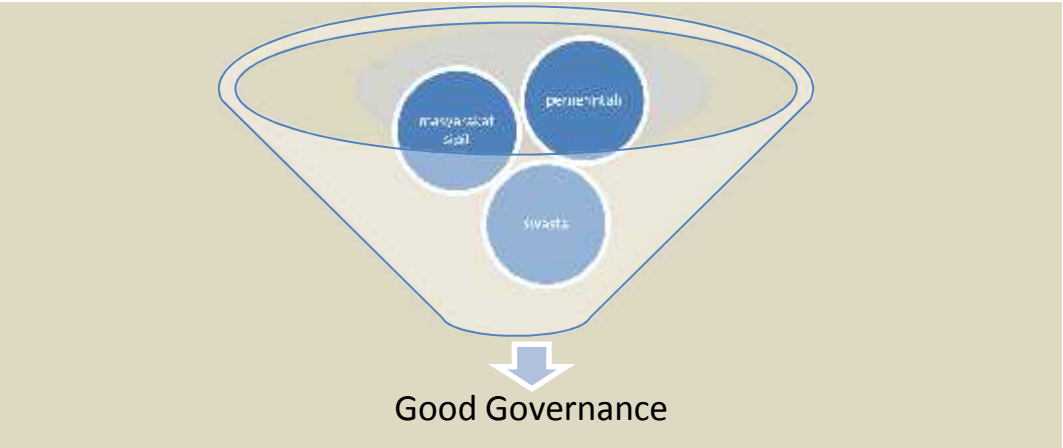
Good Governance sejatinya merupakan sebuah konsep yang terjadi karena adanya pergeseran dalam tata kelola pemerintahan dari yang semula disebut *government* menju konsep baru berajuk *governance.Governmet* dipahami sebagai pemerintah saja, artinya segala proses dalam tata kelola pemerintahan dan kenegaraan menjadi urusan pemerintah saja. Sementara *governance* memberikan angin perubahan pada tata kelola pemerintahan dimana tidak lagi bertumpu pada pemerintah namun melibatkan multi aktor. Hetifah telah menyederhanakan perbedaan makna *government* dan *governance.* Jika *government* lebih mengarah pada "mereka" sementara *governance* lebih pada "kita" (2009: 2).

Lebih lanjut Hetifah menjelaskan bahwa konsep *governance* menempatkan pemerintah hanyalah menjadi salah satu aktor pelaku pemerintahan. Artinya terdapat kewajiban dan ruang pada aktor lain untuk turut campur dalam pemerintahan. Dalam hal ini adalah sektor swasta dan masyarakat. Masyarakat tidak lagi ditempatkan sebagai objek namun juga diharapkan lebih aktif dalam proses pemerintahan (2009.1-2). Secara sederhana tiga aktor yang terlibat

dalam tata kelola pmerintahan berdasarkan prinsip *good governance* adalah sebagai berikut:

Gambar 3 :

Aktor-aktor dalam Good Governance



Tidak hanya perubahan pada aktor yang berperan dalam pemerintahan, namun *good governance* juga menyajikan beberapa prasyarat yang harus dipenuhi dalam tata kelola pemerintahan, yakni: *accountability, participation, predictability, dan trancparency*(2009:2). Sementara UNDP memberika lima prinsip good governance, yaitu *: legitimacy and voice, direction, performance, accountability, fairness*(Jhon Graham,dkk, 2003).

Dalam tulisan ini konsep *good governance* dipinjam oleh penulis untuk memberikan analisis terkait dengan pengelolaan BUMDes dengan berbasis multi aktor. Artinya dengan konsep ini diharapkan dapat dipetakan aktor-aktor mana saja yang memiliki peluang untuk bisa turut mengelola BUMDes dan bagaimana mereka seharusnya berperan. Beberapa potret sukses BUMDes di Indonesia telah menyajikan fakta menarik dimana keterlibatan masyarakat, pemerintah, dan swasta ternyata memegang sebuah peranan penting untuk menentukan kesuksesan sebuah BUMDes. Sehingga perlu untuk dibahas lebih lanjut bagaimana seharusnya *good governance* ini bekerja dalam pengelolaan BUMDes.

Lebih jauh lagi, memperkenalkan konsep *governance* ke ranah lokal khusunya ke tingkat desa merupakan sebuah PR besar bagi pemerintah. Hal ini dikarenakan pemerintah desa syarat dengan adanya pemisahan antara Negara atau pemerintah, swasta, dan masyarakat. Masyarakat desa cenderung dan terbiasa dengan adanya sekat drai ketiga aktor tersebut. Sedangkan konsep*good governance* mencoba hadir untuk menghapus adanya sekat diantara ketiga aktor tersebut. Salah satu pembelajaran tersebut tersaji dalam mekanisme pengelolaan BUMDes. Dalam BUMDes logika swasta bermain dalam rangka mencari keuntungan dan menjalankan sebuah perusahaan. Sementara domain pemerintah tetap terjaga karena BUMDes merupakan perusahaan yang dimiliki oleh pemerintah desa. Sedangkan masyarakat memegang peranan penting sebagai penggerak dari BUMDes.

Pada akhirnya konsep ini akan mampu menjelaskan tentang bagaimana seharusnya aktor pemerintah, masyarakat sipil dan swasta bekerja dalam menjalankan sebuah BUMDes serta bagaimana prinsip-prinsip dasar *good governance* diterapkan di ranah desa.

Potret BUMDes di Indonesia

Awal kemunculan BUMDes dalam tata kelola pemerintahan desa dilatarbelakangi oleh adanya dorongan terhadap kemandirian dan otonomi di tingkat desa. Desa pada level terbawah diharapkan mampu meciptakan kemadirian guna meningkatkan taraf hidup masyarakat.Berdasarkan Permendes PDTT nomor 4 tahun 2015 pasal 3 BUMDes didirikan dengan tujuan sebagai berikut:

> a.meningkatkan perekonomian Desa; b. mengoptimalkan aset Desa agar bermanfaat untuk kesejahteraan Desa; c. meningkatkan usaha masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi Desa; d. mengembangkan rencana kerja sama usaha antar desa dan/atau dengan pihak ketiga; e. menciptakan peluang dan jaringan pasar yang mendukung kebutuhan layanan umum warga; f. membuka lapangan kerja; g. meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan umum, pertumbuhan dan pemerataan ekonomi Desa; dan

h. meningkatkan pendapatan masyarakat Desa dan Pendapatan Asli Desa.

Sehingga untuk mendukung berjalannya tujuan tersebut pemerintah menunjukkan keseriusannya dalam mengelola BUMDes dengan mengeluarkan beberapa peraturan tentang BUMDes, diantaranya sebagai berikut:

Pertama, dalam UU nomor 32 tahun 2004 pada pasal 213 yakni: *“desa dapat mendirikan badan usaha milik desa yang sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa”.Kedua*, diatur dalam PP nomor 72 tahun 2005 tentang Desa pasal 78 sampai dengan 81 . *Ketiga*, Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 39 tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa. *Keempat,* Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. *Kelima,* Permendesa nomor 4 tahun 2015 tentang Pendirian Pengurusan Dan Pengeloelaan Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa. Dalam peraturan tersebut kurang lebih diatur dengan cukup jelas terkait dengan pendirian BUMDes, pengelolaan, permodalan, dan manfaat BUMDes yang diperuntukkan sepenuhnya bagi masyarakat desa.

Meskipun berbentuk badan usaha namun BUMDes memiliki pebedaan dengan badan usaha pada umumnya. Dalam Buku Panduan Pendirian Pengeloaan BUMDes (2007) dijelaskan bahwa terdapat sedikitnya tujuh ciri utama yang membedakan BUMDes dengan jenis usaha yang laiannya. *Pertama,* BUMDes bukan milik perseorangan atau individu, namun badan usaha ini dimiliki oleh desa dan dikelola secara bersama. *Kedua*, modal usaha bersumber dari desa sebesar 51% dan sisanya bersumber dari masyarakat dan atau dukungan dari sponsor melalui sisem penyertaan modal. *Ketiga,* memperhatikan budaya local. *Keempat*, BUMDes menyesuaikan dengan potensi yang dimiliki oleh desa. *Kelima,* keuntungan sepenuhnya diperuntukkan untuk pengelola dan masyarakat desa. *Keenam,* difaslitasi oleh pemerintah provinsi, kabupaten, kota, dan pemerintah desa. *Ketujuh,* pengawasan dilakukan secara bersama oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

BUMDes dibentuk dengan memperhatikan potensi yang dimiliki oleh masing-masing desa. Sutoro Eko menjelaskan ada beberapa bentuk BUMDes yang dapat diterapkan di Indonesia, seperti yang terlihat pada tabel berikut:

Tabel 1 :

Jenis-Jenis BUMDes

No.	Jenis BUMDes	Keterangan
1.	*Serving*	BUMDes memberikan pelayanan sosial dan pelayanan public kepada masyarakat.
2.	*Banking*	BUMDes menjalankan bisnis yang bergerak dibidang keuangan, cara kerjanya seperti sebuah Bank dimana ada sistem menabung dan meminjam uang dengan bunga rendah yang dieruntukkan untuk masyarkat desa.
3.	*Renting*	BUMDes dapat menjalankan bisnis penyewaan kepada masyarakat. Misalan penyewaan alat-alat pesta, alat berat, alat-alat pertanian seeprti traktor, dsb.
4.	*Brokering*	BUMDes dapat menjadi lembaga penyaur antara masyarakat dengan pihak lainnya. Misalnya menyakurkan hasil pertanian ke pasar, atau menjadi perantara pembayara listrik ke PLN atau pembayaran air minum ke PDAM, atau pembayaran telepon.
5.	*Trading*	BUMDes melakukan usaha dibidan produksi atau penjulan produk-produk tertentu.
6.	*Holding*	BUMDes menjalan usaha bersama yang didalamnya terdapat beberapa unit kerja lainnya. Misalnya pengelolaan sector wisata.

Sumber: Sutoro Eko, dkk, 2014

Dorongan pemerintah terhadap pemerintah desa untuk membangun desa semakin dirasakan hingga saat ini. Terlihat pada tahun 2016 terdapatpeningkatan BUMDes hingga 12 kali lipat. Jumlah terakhir BUMDes tercatat mencapai 12.115 yang tersebar di berbagai provinsi di Indonesia dengan data sebagai berikut:

Tabel 2 :

Data BUMDes Tahun 2015

No.	Nama Provinsi	Jumlah BUMDes
1.	Aceh	6.474
2.	Bangka Belitung	6
3.	Bali	288
4.	Banten	63
5.	Bengkulu	360
6.	Gorontalo	58
7.	Jawa barat	416
8.	Jawa tengah	35
9.	Jawa timur	869
10.	Jambi	5
11.	Kalimantan barat	29
12.	Kalimantan Selatan	152
13.	Kalimantan utara	13
14.	Kalimantan tengah	252
15.	Kalimantan timur	255
16.	Kep. Riau	20
17.	Lampung	255
18.	Maluku	5
19.	Maluku utara	9
20.	NTB	49
21.	NTT	44
22.	Papua	-

23.	Papua Barat	7
24.	Riau	319
25.	Sulawesi barat	196
26.	Sulawesi selatan	313
27.	Sulawesi tengah	496
28.	Sulawesi tenggara	46
29.	Sulawesi utara	629
30.	Sumatera barat	150
31.	Sumatera selatan	154
32.	Sumatera utara	-
33.	Yogyakarta	148
	Jumlah total	12115

Sumber: Laporan Akhir Tahun Direktur PUED

Dari data tersebut terlihat Provinsi NAD menduduki posisi pertama dengan jumlah BUMDes terbanyak. Kemudian disusul provinsi Jawa Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, dan Jawa Barat. Masing-masing daerah mengeloa BUMDes secara beragam. Disini penulis menyajikan beberapa contoh BUMDes di Indonesia yang mendapat apresiasi baik di tingkat daerah maupun di tingkat nasional.

Tabel 3:
Beberapa Contoh BUMDes di Indonesia

No.	Nama BUMDes	Jenis Usaha
1.	BUMDes Tirta Mandiri Desa Umbul Ponggok Klaten	Pengelolaan air kolam sebagai daerah wisata terpadu
2.	BUMDes Karya Mandiri Cibodas Bandung	Pengelolaan sumber daya air, pengelooaan gedung olahraga/serba guna, pengelolaan kios desa
3.	BUMDes “ Nugraha Tata Samaya” di Bali	Simpan pinjam, penggemukan babi dan sapi, penyewaankios toko, dan pengeloaan sampah
4.	BUMDes Pagedangan	Sentra wisata kuliner dan tempat pembuangan sampah terpadu (TPST)

5.	BUMDes Maju Makmur Desa Minggir Sari Kabupaten Blitar	Unit simpan pinjam, sarana produksi pertanian, pembesaran sapi

Dari kelima BUMDes tersebut saat ini sorotan masyarakat tertuju pada BUMDes Tirta Mandiri di Desa Umbul Ponggok Klaten Jawa Tengah. BUMDes ini telah dinobatkan menjadi BUMDes terbaik se Indonesia tahun 2016. Hal ini bukanlah tanpa alasan, dengan penghasilan mencapi Rp. 5 milyar pertahuan Umbul Ponggok pantas disebut sebagai BUMDes terbaik. Selain ini ada beberapa hal menarik yang bisa dipejarai dari pengelolaan BUMDes Umbul Ponggok: *pertama,* pengelolaan potensi desa secara maksimal. *Kedua*, keseriusan pemerintah desa dalam menggaap BUMDes.

Ketiga, kreatifitas masyarakat dan partisipasi masyarakat tinggi dalam mengelola BUMDes. Hal ini ditunjukkan dengan adanya fasilitas foto didalam air atau disebut dengan istilah foto *under water*, serta berabgai fasilitas laiannya yang disajikan. *Keempat,* peran swasta turut hadir untuk memberikan bantuan permodalan, salah satunya adalah perusahaan perbankan BNI. *Kelima,* kemampuan memanfaatkan sarana tegnologi dan media sosial dalam melakukan promosi. Seperti pengelolaan website, promosi melalui facebook dan instagram.

Good Governance dalam BUMDes: *Siapa Melakukan Apa?*

Berbicara tentang *good governance* tidak bisa terlepas dengan pembicaraan tetang aktor-akor mana yang terlibat demi mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Sementara itu, pembicaraan pada ranah aktor akan meninyunggung banyak tentang *stakeholder.Stakeholder* adalah pihak-pihak yang terlibat dan memiliki pengaruh dalam *governance* itu sendiri. Dalam mewujudkan *good governance* sendiri terdapat tiga *stakeholder* yang terlibat: *pertama, state* (Negara atau pemerintah).*Kedua,* private sector (sektor swasta). *Ketiga,society* (masyarakat). Ketiga *stakeholder* tersebut memegang peran dan fungsinya masing-masing. Pemerintah berperan dalam memberikan dukungan politik dan jaminan hukum. Masyarkat berperan dalam membangun interaksi sosial, memberikan legitimasi, dan sektor swasta berperan untuk menciptakan pekerjaan dan pendapatan (Hetifah,2009:25).

Lebih jauh Hetifah menjelaskan bahwa ketiga aktor yang terlibat dalam *good governance* butuh untuk membangun sebuah relasi *partnership.Partnership* diwujudkan melalui sebuah hubungan kerjasama yang dilandasi atas rasa kepercayaan, kesetaraan, dan kemandirian untuk mencaai tujuan besama. Hubugan *partnership* ini penting dibangun untuk menghapus sekat diantara ketiganya yang semula bergerak dalam ranahnya masing-masing tanpa adanya relasi yang berarti.

Dalam membangun BUMDes peran ketiga *stakeholder* tersebut menjadi salah satu kunci utama untuk mewujudkan kesuksesan BUMDes. BUMDes Tirta Mandiri Desa Umbul Ponggok menjadi salah satu bukti dimana relasi *partnership* antara ketiga *stakeholder* telah terwujud sehingga menghasilkan kesuksesan yang luar bisaa. Selanjutnya dalam memahami penerapan konsep *good governance* dalam pengelolaan BUMDes kita perlu untuk memahami terkait “siapa melakukan apa?” Berikut Adalah Penjabaran Peran Masing-Masing Aktor Dalam Pengelolaan BUMDes Tirta Mandiri yang mengacu pada sistem*good governance:*

- ***State (Negara atau Pemerintah)***

*Good governance*mensyaratkan adanya perubahan dalam tata kelola pemerintahan kita khususnya dalam ranah pemerintah. Pemerintah diharapkan mampu menjadi sebuah institusi yang responsive, tranparan, akuntable, inovatif, dan bersih dari KKN. Pemerintah tidak lagi hadir sebagai lembaga yang posisinya lebih tinggi dari masyarakat namun jutsru pemerintah harus bertindak memberikan pelayanan semaksimal mungkin terhadap masyarakat.

Dalam penerapan BUMDes peran pemerintah menjadi penentu utama jalannya BUMDes. Hal ini dikarenakan BUMDes tidak seperti badan usaha umum lainnya. BUMDes bersumber dari dana desa sebesar 51% dan kepemilikan BUMDes juga menjadi hak milik pemerintah desa. Sehingga pemerintah dalam hal ini diharapkan mampu menciptakan inisiasi terhadap pembangunan BUMDes. Pemerintah sendiri dibagi menjadi tiga yakni pemerintah pusat, daerah, dan pemerintah desa. Pada paradgima lama sifat hirarkis terlihat dalam pola komunikasi antar pemerintah di Indonesia. Artinya setiap hal yang dilakukan oleh pemerintah desa merupakan perintah yang diberikan oleh

pemerintah pusat melalui pemerintah daerah terlebih dahulu. Akan tetapi semenjak diberlakukannya otonomi desa maka pemerintah desa saat ini diberikan keleluasaan yang lebih dalam mengeloa daerahnya. Hal ini juga diwujudkan dalam peraturan yang mana desa bisa mendirikan BUMDes dengan hanya berlandaskan peraturan desa tidak perlu perda atau peraturan bupati.

Saat ini dukungan pemerintah pusat terhadap pembanguan BUMDes cukup besar. Hal ini diperlihatkan dengan adanya target pendirian BUMDes yang disampaikan leh menteri desa PDTT menargetkan adanya 15.000 BUMDes terbangun pada tahun 2016. Lebih jauh lagi kemeterian desa juga menerapkan program *One Village One BUMDes*. Kedepan diharapkan setiap desa Indonesia memiliki BUMDes masing-masing sehingga perekonomian desa mampu tumbuh secara mandiri dan berkembang. Untuk mencapai program tersebut pemerintah menerapkan beberapa langkah strategig, diantaranya adalah:

Pertama, pemerintah melalukan bimbingan teknis. Bimbingan teknis yang diberikan meliputi kegiatan penguatan kelembagaan, penguatan kapasitas SDM, pengembangan usaha bagi masyarakat desa, keberlanjutan yang berupa foruadvokasi , promosi dan penggorganisaian. *Kedua,* Penerbitan buku BUMDesa. *Ketiga,* Konsultasi terpadu mlalui sistem pintu terbuka . (Direktorat PEUD, “Petunjuk Teknis pelaksanaan dekosentrasi bidang pengembangan usaha ekonomi desa”, Jakarta: kemendesa PDTT.Ditjen PPMD. hlm. 4).

Selanjutnya peran pemerintah yang menjadi kunci utama keberhasilan BUMDes adalah pemerintah desa sendiri. Pemerintah desa memerankan fungsi ganda dalam BUMDes yakni sebagai inisiator sekaligus penggerak BUMDes itu sendiri. Selainkan menyediakan modal pemerintah desa juga harus menyediakan sumber daya manusia yang memadai untuk menjamin keberlangsungan BUMDes. Kita bisa melihat langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah Desa ponggok dalam mengelola BUMDes Tirta Mandiri. Pemerintah desa menerapkan tiga langkah strategis sebagai berikut:

Pertama, pendekatan sektoral: mengembangkan komoditas dan usaha produktif, memposisikan pemerintah desa sebagai pemerintah wirausahayaitu pemerintah desa yang memfokuskan energinya bukan hanya membelanjakan uang akan tetapi memperolehnya atau mendapatkan hasil usaha.

Kedua, pendekatan SDM: peningkatan kapasitas SDM perangkat desa untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, penguatan kapasitas semua lembaga desa (BPD, LPMD, PKK, Karangtaruna, RT, RW), pelatihan motivasional masyarakat, pelatihan mitigasi bencana, platihan penguatan BUMDes, pelatihan manajemen usaha UMKM, pelatihan pengelolaan ekonomi rumah tangga, kursus bahaa inggris.

Ketiga, pendekatan tegnologi: mengembangkan e-governance dengan membuat gerakan “desa melek IT” . Desa Umbul Ponggok per RW disediakan spot untuk wifi gratis yang dapat digunakan untuk promosi daerah wisatanya.

Ketika *good governance* mulai merebak di Indonesia maka tuntutan akan reformasi dalam tubuh pemerintahan terus digaungkan oleh banyak kalangan. Reformasi birokrasi dan pelayanan publik menempati urutan pertama bagian yang wajib direformasi. Sepertinya ada banyak kalangan yang mengeluhkan birokrasi dan pelayanan publik pemerintah selama ini. Pelayanan yang tidak afektif dan jauh dari ramah menjadi problem utama yang dirasakan oleh masyarakat. Warisan orde baru menempatkan birokrasi yang sejatinya menjadi pelayan rakyat justru menjelma menjadi sekelompok elit yang minta dilayani oleh rakyat. Bagaimana tidak mereka digaji sepenuhnya oleh uang rakyat.

Itulah catatan kritis yang harus pula menjadi bahan pertimbangan dalam penerapan BUMDes oleh pemerintah. Dalam menjalankan sebuah usaha dalam BUMDes pemerintah harus menjelma dan meminjam logika pelayanan yang selama ini dijalankan oleh swasta. Mengedapankan kepuasan pelanggan, mengutamakan pelayanan dan efektifitas serta efisiensi. Kira-kira itulah yang selama ini dilakukan oleh swasta. Sehingga BUMDes mampu menjadi sebuah usaha yang diminati dan diburu oleh konsumen. Jika itu tidak dilakukan besar kemungkinan usaha yang dibangun dalam BUMDes tidak akan berjalan.

- ***Swasta***

Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa BUMdes adalah badan usaha milik desa dengan modal 51% berasal dari desa, sementara sisanya adalah 49 %bisa berasal dari modal investasi yang dimasukkan dengan sistem penyertaan milik. Dari kondisi ini kemudian timbul beberapa pertanyaan antara

lain: Darimana kemudian kita mendapatkan modal 49 %? Bagaimana jika masyarakat sendiri belum mampu melakukan investasi? Bagaimana jika desa tersebut merupakan desa miskin yang mana masyarakat juga mengalami kekurangan modal? Persoalan modal adalah persoalan utama yang dialami adalam setiap pengelolaan BUMDes. Bisa jadi sebuah desa telah memiliki potensi desa sebagai modal utama namun tetap pula membutuhkan modan keuangan lain sebagai penggerak BUMDes.

Disinilah kemudian peran swasta menjadi penting. Masuknya peran swsta dalam tata kelola pemerintahan merupakan ciri khas dari penerapan *good governance* dan inilah yang membedakan dengan pengelolaan pemerintahan sebelumnya. Jika sebelumnya swasta berada di lingakaran luar pemerintahan, kini swasta juga turut andil dan memiliki peran dalam pemerintahan. Dalam kasus BUMDes, swasta diharapkan berperan untuk mendukung dalam sisi permodalan. Swasta bisa menyalurkan dana CSR yang mereka miliki untuk membantu permodalan BUMDes misalnya. Hal ini telah diatur dan ditegaskan dalam Peraturan Menteri Desa PDTT nomor 4 tahun 2015 tentang BUMDes pasal 18 tentang permodalan BUMDes, antara lain:

a. hibah dari pihak swasta, lembaga sosial ekonomi kemasyarakatan dan/atau lembaga donor yang disalurkan melalui mekanisme APB Desa;
b. bantuan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang disalurkan melalui mekanisme APB Desa;
c. kerjasama usaha dari pihak swasta, lembaga sosial ekonomi kemasyarakatan dan/atau lembaga donor yang dipastikan sebagai kekayaan kolektif Desa dan disalurkan melalui mekanisme APB Desa;
d. aset desa yang diserahkan kepada APB Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang Aset Desa.

Dari keempat sumber permodalan yang sah tersebut terdapat dua celah masuknya modal swasta yakni berupa hibah dan kerjasama usaha.

Hal inilah yang diterapkan oleh BUMDes Tirta Mandiri Umbul Ponggok. Mereka menggandeng pihak-pihak swasta untuk mendukung permodalan

BUMDes. *Pertama,* Desa Ponggok mendapatkan uang pembangunan dari PT.Tirta Investama sebesar 1,3 M pertahun. Perlu dikteahui bahwa PT. Tirta Investama adalah perusahaan air minum yang mengambil bahan baku berupa air mineral di kawasan Dea Ponggok Klaten. Kemudian perusahaan membutuhkan pelepasan tanah untuk pelindung mata air karena pabrik membutuhkn bahan baku air mineral secukupnya. Sehingga dari pelepasan tanah tersebut desa ponggok mendapatkan penggantian lahan seluas 7.8150 Ha. *Kedua,* BUMDes menjalin kerjasama dengan biro tour dan travel dari Solo dan Jogja untuk kepentingan promosi wisata objek wisata Umbul Ponggok. *Ketiga,* bantuan CSR dari PT. BNI 46. Salah satunya diberikan dalam bentuk pelatihan *excellent service* kepada pengelola BUMDes. Misalnya pemberian pelatihan perawatan peralatan snorkeling, dll.

- ***Civil Society***

Good Governance telah mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam tata kelola pemerintahan. Masyarakat tidak hanya sekedar objek pembangunan namun juga beralih menjadi subjek pembangunan. Artinya masyarakat dituntut pula untuk andil memberikan kontribusi nyata dalam pembangunan Negara kita. Partisipasi masyarakat diharapkan muncul untuk mengimbangi peran pemerintah dan swasta dalam rangka mewujudkan good governance. Faktanya sejauh ini untuk konteks Indonesia partisipasi masih cukup jauh dari harapan yang semestinya. Hetifah (2009) menjelaskan adanya tiga hambatan utama yang menyebabkan rendahnya partisipasi masyarakat. *Pertama,* hambatan struktural yang membuat iklim dan lingkungan menjadi kurang kondusif untuk terjadinya partisipasi. *Kedua,* hambatan internal masyarakat sendiri, diantaranya kurang inisiatif, tidak teroganisir, dan tidak memiliki kapasitas memadai. *Ketiga,* hambatan akibat kurang terkuasainya metode dan teknik-teknik partisipasi.

Dalam rangka mengatasi hambatan-hambatan tersebut serta guna meningkatkan partisipasi masyarakat Hetifah (2009: 31-33) menekankan pentingnya peran *Civil Society Organization* atau lebih dikenal dengan sebutan LSM untuk konteks Indonesia. Namun sejatinya CSOs tidak mesti berbentuk LSM namun juga bisa berbentuk kelompok-kelompok masyarakat atau forum-

forum masyarakat. Sedikitnya ada empat kegiatan yang bisa dilakukan oleh CSOs dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat: *pertama,* peningkatan kesadaran (*awareness rising*). *Kedua,* advokasi kebijakan (*policy advoacy*). *Ketiga,* pengambangan institusi (*institution building*). *Keempat,* pengembangan kapasitas *(capacity buliding).*

Dalam konteks pengelolaan BUMDes peran masyarakat sipil memegang peranan sentral seperti halnya pemerintah dan swasta. Masyarakat menjadi penggerak utama keberlangsungan BUMDes. Tanpa adanya partisipasi masyarakat BUMDes tidak mungkin bisa berkembang secara maksimal. Misalnya dalam BUMDes Tirta Mandiri Umbul Ponggok terlihat sinergi yang bagus antara masyarakat dengan pemerintah dan swasta. Partisipasi masyarakat terlihat nyata dengan kontribusi yang besar dalam pengelolaan BUMDes sebagai berikut:

Pertama, hampir seluruh karyawan dan pekerja yang terlibat dalam BUMDes merupakan warga masyarakat desa sendiri*. Kedua,* peran masyarakat juga terlihat dalam kegiatan promosi wisata. Promosi wisata dilakukan oleh masyarakat melalui media sosial seperti youtube, fb, twitter, instagram dengan mengusung tagline *“ Umbul Ponggok Bunakennya Jawa Tengah*”.*Ketiga,* masyarakat pengeloa wisata juga tergabung dalam forum kelompok sadar wisata atau Pokdarwis. *Keempat*, partisiapsi masyarakat juga terlihat dalam kegiatan karang taruna di lingkungan Umbul Ponggok. Geliat semangat pemuda dalam mengelola kawasan wisata tersebut terlihat dari berbagai kekreatifan dan inovasi yang diciptakan oleh masyarakat dan pemuda. Misalnya saja inovasi berfoto *under water* dengan menawarkan berbagai aksesoris yang bisa dibawa berfoto didalam air.

Pada akhirnya sinergitas yang baik antara ketiga aktor yakni pemerintah, swasta, dan masyarakat mampu menjadi factor penentu utama berjalannya BUMDes. Dengan menjalin kerangka kerja yang bersifat partnership dan focus terhadap tugasnya masing-masing menjadi penting dalam pengelolaan BUMDes. Hal inilah yang kemudian dapat menghilangkan factor-faktor penghambat BUMDes sendiri.

Dampak Sosial Ekonomi BUMdes: studi kasus BUMDes Tirta Mandiri Umbul Ponggok

Pada hakekatnya pembangunan BUMDes membawa misi utama adalah meningkatakan kemandirian desa melalui cara pengelolaan potensi desa yang diharapkan mampu mendorong ekonomi masyarakat. Sehingga tujuan utama yang diharapkan dar BUMDs adalah adanya peningkatan pendapatan baik desa maupun masyarakat. Pada akhirnya pembangunan BUMDes pada kenyataanya memberikan dampak yang cukup besar yang menyangkut berbagai level baik secara ekonomi maupu secara sosial. Dampak yang dihasilkanpun juga bermacam-macam, ada yang berdampak positif ada juga yang memberikan dampak negatif. Dengan melihat contoh dari BUMDes Tirta Mandiri, berikut secara singkat dampak sosial ekonomi dari pembangunan BUMDes di Desa Ponggok tersebut:

- ***Dampak Positif***

Dampak positif dari pengeloaan BUMDes Tirta Mandiri sedikitnya terlihat dari dua hal yakni peningkatan ekonomi masyarakat, tranformasi struktur mata pencaharian, dna peninkatan pengetahuan serta wawasan masyarakat desa.

1. Peningkatan Ekonomi Desa dan Masyarakat

Kontribusi dari pengelolaan BUMDes pada pemasukan pendapatan desa sangat besar. Pendapatan tersebut sebagain dialirkan masuk pada pos Pendapatan Asli Desa/PAD. Berikut data pemasukan BUMDes pada pendapatan asli desa dari tahun 2010-2015:

Tabel 4 :

Penerimaan Pendapatan Asli Desa dari Hasil Usaha BUMDes Tirta Mandiri pada tahun 2010-2015

Tahun	Jumlah (Rp)
2010	33.000.000
2011	55.000.000
2012	70.000.000
2013	80.000.000
2014	350.000.000
2015	500.000.000

Sumber: BUMDes Tirta Mandiri, 2015

Data tersebut menunjukkan adanya peningkatan pemasukan yang cukup besar. Dalam jangka waktu lima tahun kenaikan mencapai lebih dari 10 kali lipat. Pemasukan ini sejalan dengan adanya peningkatan jumlah pengunjung yang terus bertambah setiap tahunnya. Berikut adalah data pengunjung yang terlihat dari 2010 sampai dengan 2015:

Tabel 5:

Data Kunjungan Wisatawan Umbul Ponggok Tahun 2010-2015

No.	Tahun	Orang	Keterangan
1.	2010	5.362	-
2.	2011	33.604	-
3.	2012	41.865	-
4.	2013	65.000	-
5.	2014	167.445	-
6.	S.D November 2015	330.000	Rata-rata 30.000 orang/bulan

Sumber: BUMDes Tirta mandiri, 2015

Tingginya jumlah pengunjung ke objek wisata tersebut sudah tentu memberikan peningkatan ekonomi pula bagi masyarakat sekitar. Hal ini dikeranakan

setiappengunjung akan melakukan berbagai transaksi di kawasan wisata tersebut. Transaksi yang terjadi antara lain berupa pembayaran tiket, persewaan alat menyelam, akomodasi, dan laiannya.

2. Transformasi struktur mata pencaharian

Pembangunan BUMDes dengan berbasis pada pengembangan kawasan wisata di Desa Umbul Ponggok telah emberikan dampak pada perubahan mata pencaharian masyarakat. Banyak dari kalangan ibu-ibu rumah tangga yang dulunya merupakan pengangguran kini telah beralih profesi menjadi para pedagang di kawasan wisata Umbul Ponggok. Berikutnya beberapa masyarakat yang dulunya memiliki pekerjaan yang tidak tetap misalkan buruh tani atau kuli bangunan kini mereka telah memiliki pekerjaan tetap dengan membuka tempat persewaan ban dan persewaan alat untuk menyelam. BUMDes ini juga menyerap tenaga kerja dari kalangan pemuda. Para pemuda desayang sebelumnya tidak memiliki pekerjaan kini telah beralih profesi sebagai pemandu selam, operator foto, juru parker dan lainnya.

Pembangunan BUMDes tersebut pada akhirnya mampu menyerap tenaga kerja yang cukup besar dan meningkatkan pendaatan masyarakat serta pemerintah desa. Pembangunan BUMDes telah mendorong munculnya variasi jenis pekerjaan di desa tersebut. Jika dulunya pekerjaaan hanya dalam bidang pertanian saat ini pilihan jenis pekerjaan jadi lebih bervariasi. Muncul misalnya jenis pekerjaan dibidang industri, jasa, dan perdagangan.

3. Peningkatan Ketrampilan Dan Wawasan Masyarakat

Pada bagian awal makalah ini telah dijelaskan bahwa desa pada dasarnya memiliki dua modal utama yang dapat digunakan sebagai modal untuk membangun BUMDes. Yang pertama adalah modal fisik seperti sumber daya alam yang tersedia di desa tersebut. Yang kedua adalah modal sosial. Modal sosial tersebut misalnya adalah sumber daya manusia, kebudayaan, adat, dan lain sebagainya. Sehingga sejatinya dalam pengembanan BUMDes selain mengembangkan potensi fisik juga perlu pula untuk mengembangkan potensi sosial khususnya masyarakat. Demi kemajuan sebuah BUMDes misalnya

masyarakat perlu untuk didorong potensinya supaya bias lebih terampil dan kreatif.

Bayang-bayang stigma yang mengatakan bahwa masyaraka desa adalah masyarakat dengan pendidikan rendah dan sulit untuk menerima masukan dari luar harus segera dihindari. Hal itulah yang membuat masyarakat desa kemudian enggan untuk berubah, sehingga masyarkat harus diebrikan optimisme bahwa mereka mampu berkembang dan meningkatkan kreatifivitas. Inilah yang terjadi di Desa Umbul Ponggok, sebagai daerah pegunungan tentunya masyarakat Desa Umbul Ponggok hampir sebagain besar tidak paham tentang tata cara menyelam. Itu adalah kebiasaan dan ketrampilan orang-orang yang tinggal dikawasan pantai. Akan tetapi setelah dibukanya wisata air umbul ponggok masyarakat kemudian belajar tentang cara menyelam dan bahkan membuat inovasi foto *under water.*

Selanjutnya masyarakat juga menambah wawasan mereka dengan mendapatkan pelatihan SAR. Ini penting dilakukan untuk menjamin keamanan dan meminimalisir resiko bencana di kawasan wisata umbul ponggok. Belum lagi kreatifitas masyarakat dibidang pembuatan souvenir dan berbagai jenis makanan oleh-oleh khas desa mereka. Masyarakat pada akhirnya berkembang dan memanfaatka potensi yang ada dalam diri mereka masing-masing. Disisi lain ini menunjukkan bahwa sejatinya masyarakat desa memiliki potensi yang besar namun terkadan perlu untuk didorong dan dipaksa untuk mau berkembang.

- ***Dampak Negatif***

Pembangunan pada hakektanya selalu mengakibatkan dua dampak yakni dampak positif dan dampak negatif. Dampak negatif kerap muncul dari segi sosial dan berubahnya perilaku masyrakat sekitar. Berikut adalah beberapa dampak negatif yang mucnul dari pembangunan BUMDes di Desa Ponggok:

1. Perilaku konsumtif masyarakat lokal

Berkembangnya kawasan desa Ponggok menjadi sebuah daerah tujuan wisata pada nyatanya juga memberika dampak buruk bagi masyarakat. Salah satunya adalah perubahan pola hidup masyarakat yang menjadi lebih konsumtif. Berubahnya kawasan mereka menjadi kawasan wisata secara nyata merubah

wajah kawasan tersebut menjadi lebih ramai dan modernisasi mulai masuk. Arus informasi mulai mengalir deras masuk di kawasan desa tersebut, tidak hanya yang berdampak positif namun juga sebagain berdampak negatif. Gaya hidup masyarakat kemudian juga berubah sejalan dengan peningakatan pendapatan yang mereka miliki.

2. Berkuarangnya nilai tradisi gotong royong

Peningkatan PAD dan kemampuan keuangan desa yang besar di satu sisi ternyata memberikan dampak buruk bagi masyarakat. Salah satunya adalah mulai lunturnya nilai gotong royong di tengah-tengah masyarakat. Masyarakat mulai mengalami pergeseran pola piker dengan selalu menjadikan uang sebagai tolok ukur terhadap segala sesuatu. Salah satu contohnya misalkan pada awalnya pembangunan jalan desa dikerjakan melalui sistem gotong royong pada akhirnya masyarakat meminta upah dan dikerjakan secara professional. Karena mereka berfikiran bahwa desa memiliki penghasilan yang cukup untuk menggaji mereka.

3. Konflik sosial

Berbagai masalah dan kofnlik sosial mulai munculsejalan dengan berkembangnya kawasan tersebut menjadi daerah kawasan wisata. *Gap* yang muncul diantara masyarakat dan kecemburuan sosial antara yang kaya dengan yang miskin semakin terasa di kawasan tersebut selanjutnya, masalah sosial baru yang muncul dan meresahkan warga adalah munculnya banyak *homestay* atau losmen yang kemudian dijadikan sebagai sarang porstitusi. Hal ini tidak baik bagi perkembangan pendidikan anak-anak dan reaja di sekitar kawasan tersebut.

Catatan Akhir: Masa Depan BUMDes di Indonesia

Program *One Village One BUMDes* yang telah dicanangkan oleh Kementerian Desa PDTT merupakan sebuah wujud dari optimisme pemerintah terhadap pembangunan BUMDes. Ini menjadi awal yang baik untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya BUMDes. Akan tetapi disisi lain program ini pada akhirnya akan berdampak pada bertambahnya PR pemerintah desa untuk mampu membuat sebuah BUMDes di desanya.

Perlu kita ketahui bersama bahwa pembangunan BUMDes haruslah berbasis pada potensi yang dimiliki oleh desa tersebut. Akan tetapi banyak desa di Indonesia yang tidak memiliki potensi yang mampu diolah atau adanya kesulitan untuk menemu kenali potensi yang ada. Hal ini tentu menyulitkan untuk mewujudkan sebuah BUMDes. Ketakutannya adalah BUMDes nantinya justru tidak lahir sebagai solusi terhadap harapan munculnya kemandirian desa, namun justru BUMDes menambah beban kerja pemerintah desa.

Praktik pengelolaan BUMDes oleh BUMDes Tirta Mandiri Desa Umbul Ponggok memang sangat menarik untuk menjadi pembelajaran bagi BUMDes yang lain di Indonesia. Tersinerginya dengan baik antara pemerintah, swasta, dan masyarakat menjadi contoh diterapkannya sistem*good governance*sebagai upaya menuju sebuah tata kelola pemerintahan yang baik yang diwujudkan dalam pengelolaan BUMDes. Akan tetapi perlu kita ketahui bahwa Desa Umbul Ponggok sejatinya memang memiliki berbegai keuntungan yang menopang keberlangsungan BUMDes. *Pertama,*adanya potensi desa yang besar. Sehingga mereka tinggal memikirkan bagaimana potensi tersebut dikelola untuk masyarakat.*Kedua,* Desa tersebut juga mendapatkan bantuan modal yang sangat besar dari pemberian CSR oleh swasta.

Oleh karena itu, kedepan sedikitnya ada empat hal yang perlu kita fikirkan bersama dalam pengelolaan BUMDes. *pertama,* mengenali dan menggali potensi masing-masing desa dan mencari cara untuk mengeloa potensi tersebut. *Kedua,* mendorog aliran dana CSR oleh swasta untuk mendukung permodalan BUMDes. *Ketiga*, mendorong munculnya inisiasi dari pemerintah desa. *Keempat,* mendorong peningkatan partisipasi masyarakat secara nyata. Dengan melakukan sedikitnya empat hal tersebut diharapkan ke depan setiap desa mampu memiliki BUMDes yang bisa turut menopang perekonomian masyarakat desa.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal:

Direktorat PSD, 2015. *Indeks Desa Membangun.* Jakarta: Kemendesa, PDIT

Eko, Sutoro, dkk. 2014. *Policy paper* “ Membangun Badan Usaha Milik Desa Yang Mandiri, Kokoh , Dan Berkelanjutan”.FPPD dan ACCES.

Friendman, Allan Warren. " Good Governance. Academe". Vol. 82, No. 4 (Jul-Aug., 1996), pp 41-43

Graham, Jhon, Bruce Amos, Tim Plumptre. 2003."Principles For Good Governance in the 21st Century". Ontario: Institute of Governance

Kasim, Achar, Martani Huseini, Roza Anwar, Neon Boon Siong. *Merekonstruksi Indonesia: sebuah perjalanan menuju dynamic governance*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.

PKDSP FEB UB. 2007. *Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan BUMDes*. Malang: PKDSP Universitas Brawijaya

Yansen, 2014. *Revolusi Dari Desa*.Jakarta: Elex Media Komputino.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Bomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

PP nomor 72 tahun 2005 tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 39 tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa

Permendesa Nomor 4 tahun 2015 tentang 2015 tentang Pendirian Pengurusan Dan Pengeloelaan Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa

Internet:

___, 2016. Mendes Sebut Pembentukan BUMDes Melebihi Target. Diunduh melalui laman http://news.okezone.com/read/2016/05/22/340/1394989/mendes-sebut-pembentukan-bumdes-lebihi-target(Diakses oktober 2016)

Akbar, Raden Jihat. 2016. Pembentukan BUMDes Melebihi Target. Diunduh melalui laman http://www.viva.co.id/bea-cukai/read/776081-pembentukan-bumdes-melebihi-target (Diakses oktober 2016)

Endra, Hermawan. 2016. BUMDes Asal Klaten ini jadi yang terbaik di tingkat nasional. Diunduh melalui laman http://jateng.tribunnews.com/2016/06/24/bumdes-asal-klaten-ini-jadi-yang-terbaik-di-tingkat-nasional?page=3 (Diakses oktober 2016)

Suharyanto. 2015. Aneka Jenis Usaha Desa . diunduh melalui laman http://www.berdesa.com/aneka-jenis-usaha-bumdes/ (Diakses otober 2016)

MEMPERKUAT PARTISIPASI PEREMPUAN DI DESA

(Sisi Lain Inovasi Tata Kelola Pemerintahan)

Oleh:

Ane Permatasari

Dosen Prodi Ilmu Pemerintahan Fisipol
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
anepermatasariyk@yahoo.com

Pendahuluan

Partisipasi masyarakat di dalam kegiatan pembangunan sangatlah penting dan bahkan menentukan. Menurut Ginanjar Kartasasmita (1955) "*pembangunan memang dapat juga berjalan dengan mengandalkan kekuatan yang ada pada pemerintah ..... namun hasilnya tidak akan sama jika dibandingkan dengan pembangunan yang mendapat dukungan dan partisipasi rakyat"*. Partisipasi masyarakat tersebut sangat penting, sehingga partisipasi aktif segenap lapisan masyarakat dalam pembangunan harus makin meluas dan merata. Adapun pengertian partisipasi disini diwujudkan dalam perencanaan, memikul beban, tanggungjawab dalam pelaksanaan dan menerima kembali hasil-hasil pembangunan. Meskipun istilah partisipasi sudah menjadi jargon politik yang perwujudannya dalam proses pembangunan ini diinginkan oleh semua orang, tapi sebagai istilah, perkataan partisipasi belum mendapatkan batasan pengertian yang jelas.

Partisipasi ini dapat pula dipandang sebagai salah satu wujud dari demokratisasi dan pemberdayaan (*empowering*) masyarakat. Selain demokratisasi, partisipasi dapat disebutkan pula sebagai Hak Azasi Manusia. Apabila didudukkan di dalam kerangka berfikir Maslow, partisipasi dapat dipandang sebagai kebutuhan perwujudan diri. Lebih jauh dari itu, masyarakat tidak diikutsertakan dalam setiap tahapan kegiatan pembangunan ini, maka seringkali dijumpai adanya kasus-kasus dimana sarana atau prasarana yang dibangun tidak sesuai dengan kebutuhan atau kehendak dan kondisi masyarakat setempat.

Ada empat indikator partisipasi masyarakat, yaitu: pengambilan keputusan (dalam perencanaan), implementasi (pelaksanaan), mendapatkan manfaat (benefit) dan evaluasi (evaluation), atau dapat pula disebutkan bahwa masyarakat harus senantiasa ikut serta dalam setiap tahapan kegiatan pembangunan. Secara klise seringkali disebutkan bahwa masyarakat tersebut bukanlah hanya sekedar konsumen pembangunan, tapi subyek dari pembangunan (Rija Sudirja, 2007:2). Menurut Perserikatan Bansa-Bangsa (1981), partisipasi berarti: Penciptaan peluang bagi semua anggota masyarakat untuk memberikan kontribusi bagi pembangunan dan mempengaruhi proses pembangunan serta turut menikmati hasilnya.

Adanya keiikutsertaan masyarakat di dalam setiap tahapan pembangunan ini, sering dikaitkan dengan upaya menumbuhkan rasa memiliki (*"sense of ownership"* atau *"sense of belonging")* terhadap sarana atau prasarana yang dibangun. Dengan adanya rasa memiliki ini pada gilirannya akan menghasilkan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainability*).

Partisipasi Warga Menurut Undang-Undang Desa

Kehadiran UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa) telah membawa angin segar bagi pembangunan desa yang lebih partisipatif. UU Desa ini membuka ruang yang seluas-luasnya bagi warga untuk berpartisipasi aktif dalam membangun desanya.

Amanat penting dari UU Desa itu sendiri yakni membangun kemandirian desa dan menjadikan desa sebagai subjek pembangunan nasional. Termasuk di dalamnya adalah yang terkait dengan masalah partisipasi warga. Pasal 82 UU Desa ini mengatur tentang partisipasi warga dalam tata kelola desa.

Adapun bentuk partisipasi warga sebagaimana diatur dalam pasal tersebut yakni berpartisipasi dalam musyawarah desa. Dibuka ruang yang besar bagi warga untuk menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan maupun tertulis. Warga desa juga diberi akses untuk mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan pembangunan desa.

Bentuk partisipasi yang lain yakni warga diberi kesempatan untuk memantau pelaksanaan pembangunan desa. Selain itu, warga juga dapat

melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan pembangunan desa kepada pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

UU Desa mengatur dua forum untuk ruang partisipasi warga. Pertama, musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes). Di sini bentuk partisipasi warga berupa pengajuan usulan pembangun an desa kepada unit pemerintah di atas nya untuk penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD-kabupaten/ kota) dan RPJMN (nasional).

Forum kedua yakni musyawarah desa. Di forum ini warga dapat terlibat dalam pembahasan dan penyusunan rencana pembangunan jangka menengah desa (RPJMDes), pembahasan dan penyusunan rencana kerja pemerintah desa (RKPDes), pembahasan dan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes), pembahasan dan penyusunan peraturan desa (perdes), dan pembahasan masuknya investasi dan hibah ke desa.

Musyawarah desa yang dimaksud dalam UU Desa Tahun 2014 ini merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh BPD, pemerintah desa, dan unsur masyarakat desa untuk membahas hal-hal strategis. Hal strategis itu di antaranya pembuatan Perdes, RPJMN, RKP, penataan desa, kerja sama desa, rencana investasi yang masuk desa, pembentukan BUM Desa, aset desa, dan kejadian luar biasa lainnya (Pasal 54).

Musyawarah desa juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014. Pada Pasal 80 disebutkan, unsur masyarakat terdiri dari tokoh adat, tokoh aga ma, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok perajin, kelompok perempuan, perwakilan kelompok pemerhati dan perlindungan anak, dan perwakilan kelompok masyarakat miskin. Selain itu musyawarah desa dapat melibatkan unsur masyarakat lain sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat.

Selain itu, bentuk partisipasi warga desa yang lain adalah menjadi anggota Badan perwakilan Desa (BPD).

Begitulah, UU Desa telah membuka kesempatan yang luas bagi masyarakat desa untuk terlibat dalam forum-forum perencanaan pembangunan

yang ada di desa. Namun, terbukanya peluang partisipasi warga desa berhadapan pula dengan sejumlah tantangan, terkait situasi sosial desa dan ketersediaan informasi serta pengetahuan warga tentang tata kelola desa.

Masih banyak hambatan dalam mengimplementasikan UU Desa. Hambatan tersebut juga hadir dalam masalah partisipasi warga, sebagai sebuah kendala dalam hal demokratisasi desa. Demokratisasi desa masih menghadapi kendala praktik administratif. Aparatur pemerintah daerah cenderung melakukan tindakan kepatuhan dari "Pusat" untuk mengendalikan pemerintah desa, termasuk dalam hal penggunaan dana desa. Padahal UU Desa telah mengakui kewenangan yang dimiliki oleh desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya secara demokratis dan partisipatif. Demokratisasi desa juga terkendala oleh lemahnya tingkat partisipasi yang substantif dan konstruktif dari masyarakat desa. Pada dimensi inilah sebenarnya pemerintah dan pemerintah daerah dapat berperan aktif untuk membina dan memberdayakan ma syarakat desa dalam rangka meningkatkan kualitas partisipasi mereka

Penelitian yang dilakukan Pusat Studi Wanita Universitas Muhammadiyah Yogyakarta tentang partisipasi warga (terutama perempuan) dalam tata kelola desa, menemukan ada dua tantangan besar ketika bicara tentang partisipasi warga dalam tata kelola desa untuk membangun desanya. Pertama, ketertutupan pemerintah desa dan BPD untuk melibatkan warga. Kedua, apatisme warga karena minimnya pengetahuan tata kelola desa dan peluang partisipasi warga.

Terkait ketertutupan pemerintah desa dan BPD,, terlihat bahwa BPD tidak menjalankan fungsinya secara optimal sebagai pengawas kinerja pemerintah desa dan perwakilan masyarakat. Relasi BPD dengan pemerintah desa berjalan tertutup. Sering, mereka tidak membagi informasi hasil musyawarah dan pengawasan kinerja ke pada warga desa. Hubungan kekerabatan di antara pemerintah, elite desa, dan warga juga ikut menumpulkan jalannya fungsi pengawasan di desa.

Tantangan lainnya yakni kurangnya pelibatan warga dalam kegiatan musyawarah desa dan musyawarah pembangunan desa. Pemerintah desa hanya mengundang tokoh masyarakat, RT, dan RW. Tidak mengundang warga

di luar struktur kekuasaan desa sehingga partisipasi warga rendah di musdes dan musrenbangdes. Selain itu, warga juga belum menyadari bahwa BPD bisa diminta mengadakan musdes kapan saja jika diperlukan untuk membahas masalah atau hal-hal strategis.

Terkait apatisme warga terhadap musrenbangdes, hal ini sering terjadi karena usulan program pembangunan desa tidak pernah dikomunikasikan hasil dan tindak lanjutnya kepada warga. Sehingga warga menganggap usulannya tidak ditanggapi. Meskipun memang sangat jarang hasil musrenbangdes diakomodasi dalam RPJMD. Di sisi lain, warga belum memahami perbedaan antara musdes dan musrenbangdes. Warga masih menganggap musdes adalah hal yang sama dengan musrenbangdes.

Sebenarnya warga tidak selalu apatis dan tidak peduli. Sudah ada inisiatif warga untuk melakukan pengawasan kinerja kepala desa. Namun, pengawasan belum berjalan optimal, karena warga kurang memahami alur pembuatan kebijakan dan dokumen yang relevan untuk menjadi instrumen pegawasan.

Partisipasi Perempuan

Persoalan lain dalam hal partisipasi warga di desa adalah ketidakterlibatan perempuan dalam forum-forum partisipasi warga desa. Hasil penelitian Pusat Studi Wanita Universitas Muhammadiyah di seluruh desa di Kabupaten Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta menunjukan peran perempuan dalam tata kelola desa sangat minim atau hanya sekitar 10 persen. Penelitian ini juga menemukan minimnya peran tersebut akibat perempuan seringkali dipandang sebelah mata.

Selain itu, hasil penelitian PSW UMY ini juga menemukan, bahwa tafsir terhadap budaya, agama, dan adat istiadat menjadi salah satu penghalang peran perempuan untuk aktif dalam pemerintahan desa. Apalagi desa tempat riset dilakukan masih memegang teguh budaya patriarki, stigma, dan minimnya pengetahuan perempuan seputar tata kelola pemerintahan desa.

Anna menyatakan,

"," ujar dia.

Menyikapi kondisi tersebut, Anna menyarankan pemerintah pusat bisa membantu desa meningkatkan perempuan. "Partisipasi perempuan jangan lagi terbatas pada anggota PKK, karena organisasi umumnya tak diikuti karena kehendak pribadi. Anggota atau ketua PKK kebanyakan adalah istri dari pejabat yang tengah berkuasa. Perempuan hendaknya ikut aktif dengan kemauannya sendiri," kata Anna.

Fenomena ini sangat memprihatinkan, pasalnya Indonesia sudah memiliki payung hukum terkait peran perempuan dan warga pada umumnya dalam pemerintahan desa dalam UU Desa. Kebijakan ini mengandung cara pandang baru yang menegaskan bahwa desa bukan sekadar wilayah administratif semata. Namun desa merupakan “negara kecil” yang mempunyai wilayah, kekuasaan, pemerintahan, institusi lokal, penduduk, tanah, dan sumberdaya ekonomi. Cara pandang baru ini memberi harapan dan peluang terhadap visi pembaharuan desa menuju perubahan yang jauh lebih besar dan lebih baik daripada sebelumnya.

Begitu pun bagi perempuan, dimana kebijakan ini dapat menjadi momentum bagi perempuan di desa untuk mengoptimalkan perannya dalam rangka mengubah posisinya dari obyek menjadi subyek pembangunan di desa. Seperti diketahui bahwa selama ini perempuan selalu mengalami peminggiran hak-haknya dalam keseharian. Momentum ini dapat menjadi pintu masuk untuk pembenahan relasi gender dalam kehidupan sehari-hari.

UU Desa sudah memberi ruang partisipasi bagi perempuan, tapi implementasinya masih menemui sejumlah masalah. Keberadaan aturan tak serta merta meningkatkan peran perempuan dalam pemerintahan desa. Perempuan masih harus berhadapan dengan kultur untuk memastikan perannya dalam pembangunan desa.

Sekian lama perempuan ditempatkan pada ruang privat, minim ruang untuk berkumpul dan mendiskusikan isu “publik”. Kesempatan yang diberikan kepada perempuan telah dikotakkan pada isu rumah tangga dalam bungkus PKK, Posyandu, dan sejenisnya. Sementara banyak perempuan yang memiliki potensi dan hasrat untuk mendiskusikan hal lain seperti tentang “Desa” itu sendiri. Di Desa, perempuan dianggap tidak mampu mentransfer apa yang diperoleh

kepada aparat desa. Anggapan ini masih muncul dari aparat desa, kecamatan dan lainnya, yang mayoritas laki-laki.

Ketidakterlibatan perempuan dalam forum-forum partisipasi warga di desa ditengarai juga terkait dengan masalah kapasitas aparat desa yang tidak paham tata kelola desa. Aparat desa banyak yang tidak paham bagaimana melibatkan perempuan dalam forum-forum di desa.

Salah satu masalah mendasar pembangunan sampai saat ini memang masih pada rendahnya partisipasi perempuan dalam pembangunan dan masih adanya diskriminasi serta kondisi sosial budaya dan lingkungan yang bias gender. Padahal perempuan dapat secara optimal berpartisipasi dalam pembangunan mulai dari tingkatan desa dengan aktif pada forum Musrenbangdes. Tapi kenyataannya peran perempuan tersebut belum optimal, dan ini banyak faktor yang menyebabkan yaitu bisa faktor internal (kemauan dan kemampuan dalam diri perempuan) maupun faktor eksternal (adat, budaya dan peraturan perundang-undangan). Oleh karena itu untuk mengawal pelaksanaan UU Desa yang berkeadilan gender, menjadi penting menyusun model penguatan partisipasi perempuan di semua aktvitas pembangunan di desa dalam rangka pembangunan desa responsif gender.

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa partisipasi perempuan dalam bidang publik ternyata sangatlah berperan besar, namun demikian dalam sistem pengembangan pembangunan khususnya di pedesaaan, tidaklah memberikan kesempatan yang sama dengan laki-laki.

Memfokuskan isu gender dengan memberikan peluang kepada perempuan untuk berpartisipasi secara aktif dalam perencanaan pembangunan desa, akan berpengaruh bukan saja terhadap kinerja suatu program, tetapi juga memberdayakan perempuan dan menimbulkan rasa kepemilikan *(sense of ownership)* terhadap suatu pembangunan desa. Akses yang lebih baik terhadap perencanaan pembangunan juga memberikan kesempatan kepada perempuan untuk berkontribusi dalam setiap kegiatan pembangunan desa.

Permasalahan yang sekarang masih perlu diberikan solusi di tingkat pembangunan desa adalah;

1. Masih Rendahnya pemahaman masyarakat terhadap pemahaman tentang konsep seks (jenis kelamin) dan konsep gender;
2. Masih rendahnya keterlibatan/peran perempuan baik dari segi kuantitas maupun kualitas dalam musyawarah desa, musyawarah perencanaan pembangunan desa (Musrenbangdes) maupun dalam keterlibatannya sebagai anggota BPD.

Mencermati latar belakang dan permasalahan diatas, dapat dirumuskan model penguatan peran perempuan di musrenbangdes. Dimana model penguatan tersebut dibagi menjadi 2 (dua) langkah ada yang bersifat pemberdayaan dan kebijakan, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Penguatan Partisipasi Perempuan Di Desa Dengan Langkah Pemberdayaan, merupakan usaha yang perlu dilakukan oleh masyarakat, tokoh masyarakat, aktivis perempuan maupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) ataupun juga birokrasi tingkat desa/kelurahan, yang terdiri dari:
   a. Langkah pertama yang perlu dilakukan dalam meningkatkan partisipasi perempuan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa adalah melakukan pendidikan pelatihan, penyuluhan, workshop, Focus Group Discussion (FGD) ataupun sarana lain berupa pencerahan untuk menjelaskan perbedaan ataupun meluruskan pemahaman tentang konsep seks (jenis kelamin) dengan konsep gender. Karena pemahaman tentang gender pada umumnya masih diartikan secara sempit, semata-mata sebagai perbedan jenis kelamin antara kaum pria dan kaum perempuan, ataupun pemahaman yang salah bahwa penyadaran gender, berarti akan ada ‘perlawanan’ perempuan terhadap laki-laki. Padahal pemahaman tentang kesetaraan dan keadilan gender lebih merujuk kepada kesempatan yang harus dimiliki secara sama dan adil antara pria dan wanita dalam memikul tanggung jawab.
   b. Pengorganisasian di desa, kegiatan ini dilakukan bersama masyarakat berupa penguatan kapasitas warga masyarakat tentang hak dan kewajiban sebagai warga dan kewajiban sebagai pemerintah desa. hal ini dimaksudkan untuk mendorong terhadap terwujudnya pembangunan yang berbasis keadilan dan kesetaraan gender. selain melibatkan warga masyarakat secara partisipatif, pengorganisasian juga melibatkan pada

stakeholder pemerintah desa, yang meliputi kelembagaan desa dan pemerintah desa.

c. Pembentukan kelembagaan/organisasi kewanitaan di masyarakat. Dengan adanya gerakan kelembagaan akan semakin efektif dalam berpartisipasi di pembangunan karena segalanya terencana dan terarah oleh banyak pemikiran dan gerakan di lembaga atau organisasi tersebut. Bukan sebuah rahasia bahwa kaum perempuan memiliki potensi besar dalam menunjang pelaksanaan pembangunan.

2. Penguatan Partisipasi Perempuan Melalui Kebijakan, merupakan arah/tindakan yang perlu dilakukan oleh pemerintah/birokrasi baik tingkat desa, kecamatan, kabupaten maupun pusat dengan mengeluarkan kebijakan yang responsif terhadap peran perempuan, kebijakan ini terdiri dari:
   a. Menciptakan sistem perencanaan di desa yang ramah perempuan, dimana perempuan diberikan porsi untuk mengungkapkan program-programnya, pengaturan peserta dengan ada keterwakilan 30% perempuan dari unsur organisasi wanita ataupun aktivis perempuan
   b. Program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), adanya program atau kegiatan prioritas dari SKPD yang menyangkut masalah pemberdayaan perempuan di tingkatan desa serta memperoleh alokasi anggaran.
   c. Adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur partisipasi optimal kaum perempuan. Misalnya dengan memberikan kuota 30% untuk perempuan dalam keanggotaan lembaga-lembaga desa.

Penutup

Sebuah hal yang sangat penting untuk mendorong partisipasi perempuan di tingkat desa. Ada tiga hal yang mendukung pernyataan tersebut. Pertama, karakter khas desa. Desa merupakan unit pemerintahan terkecil yang sarat dengan proses politik formal sekaligus personal sebagai akibat dari jumlah penduduk desa yang relatif kecil, pola interaksi antarwarga umumnya sangat intensif, dan relasi antara warga dan pimpinan desa sangat berpenga ruh terhadap peluang dan bentuk partispasi politik mulai dari tingkat lokal hingga lapisan di atasnya.

Dengan dikeluarkannya UU Desa yang mengatur pemilihan kepala desa dan alokasi dana hibah pemerintah dalam jumlah cukup besar untuk desa, pemberdayaan warga desa untuk ikut mengawasi dan terlibat dalam dinamika politik desa menjadi semakin penting. Perempuan warga desa merupakan potensi yang selayaknya tidak hanya diandalkan sebagai sandaran potensi reproduksi biologis dalam hal melahirkan dan membesarkan anak. Tapi, juga perlu didorong untuk memenuhi potensi reproduksi sosiologis dan politik dalam hal mengakses peran dan fungsi kepemimpinan di tingkat lokal atas dasar keadilan dan kesetaraan.

Kedua, kendala struktural yang menghadang partisipasi perempuan. Banyak penelitian mencatat minimnya partisipasi politik perempuan sebagai penyelenggara pemilu di berbagai tingkatan ternyata dilatarbelakangi oleh kendala regulasi (peraturan yang tidak secara tegas memfasilitasi partisipasi perempuan), kendala geografis yang secara khusus dialami oleh perempuan secara berbeda (dibandingkan dengan laki-laki) sebagai akibat dari tantangan kebebasan serta keamanan melakukan mobilitas, dan yang terakhir – seringkali justru merupakan yang "terberat" – kendala kultural yang umum nya menempatkan perempuan sebagai pemikul peran dan beban kerja domestik yang mempersulit perempuan untuk berkiprah di luar rumah tanpa seizin keluarganya. Temuan kendala struktural di atas boleh jadi memiliki pola yang berbeda di tiap-tiap desa dan kerumitan yang beragam pula pada berbagai bentuk partisipasi warga.

Ketiga, kesejahteraan desa secara mendasar sesungguhnya bertumpu pada kesejahteraan perempuan dan anak. Pengu kuran terhadap tingkat kesejahteraan desa bukan sekadar soal jumlah pendapatan daerah di tingkat lokal tapi lebih mendasar lagi adalah soal kesejahteraan hidup yang meliputi kesehatan dan pendidikan. Angka kematian ibu dan anak (AKI), akses terhadap pendidikan yang murah dan berkualitas, akses terhadap pelayanan kesehatan, dan akses terhadap air bersih merupakan segelintir contoh indikator kesejahteraan yang sesungguhnya sangat dekat dengan perempuan.

Oleh karenanya, mendorong partisipasi perempuan dalam tata kelola desa menjadi bagian integral dari upaya meningkatkan kesejahteraan kehidupan

warga desa. Ini karena persoalan keseharian yang menjadi indikator kesejahteraan sangat dekat dengan kepentingan perempuan.

Daftar Pustaka

Aksara. 2008. *Pembangunan Berbasis Hak dan Kesetaraan Gender.* Catatan aksara di Desa Ketro dan Karanganyar, Kecamatan Karangrayung-Kabupaten Grobogan-Jawa Tengah.

Greety, Sumayku.2007. *Peranan Pejabat Perempuan Dalam Pembangunan Berwawasan Gender*. Biro Pemberdayaan Perempuan Setda Prop. Sulut: makalah

Partisipasi Perempuan Dalam Pembangunan Rendah. http://www.gorontaloprov.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=1035&Itemid=2. Diakses pada 26 Agustus 2009.

Rija, Sudirja. 2007. *Partisipasi Perempuan Dalam Penyusunan Program Pembangunan Pertanian di Pedesaan*. Lembang. Pelatihan partisipatory rural apraisal (pra)Bagi tenaga pemandu dinas/lembaga tenaga kerja Kabupaten/kota se-indonesia.

Yuda Irlang. *Badan Perwakilan Mereposisi Perempuan di Desa*. http://www.mail-archive.com/wanita-muslimah@yahoogroups.com/msg31894.html. Diakses pada 26 Agustus 2009.

Melembagakan Peran Partai Politik Dalam Membentuk “Good Local Governance” di Level Pemerintahan Desa

Ahmad Zaki Fadlurrohman, S.IP, MA

Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Brawijaya

Jln. Veteran Malang 65145

azacky64@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini mencoba untuk mempertanyakan kembali kiprah partai politik sebagai actor intermediary di level pemerintahan desa. Selama ini, ada “gap” antara studi tentang *good governace* dengan studi tentang *partai politik*, khususnya di level pemerintahan desa. Padahal, peran partai politik sebagai *broker linkage* sangat dibutuhkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di level desa, mulai dari pemilihan kepala desa hingga penyusunan program-program kesejahteraan masyarakat desa. Oleh karena itu, studi ini bermaksud untuk melacak bagaimana peran partai politik dalam membentuk *good local governance* di level pemerintahan desa. Studi ini dilakukan di empat desa di Kabupaten Malang, yaitu Desa Putukrejo, Desa Kaliasti, Desa Sumber Kerto, dan Desa Sumber Rejo. Hasil dalam riset ini menunjukkan bahwa ; (1) partai politik gagal dalam melakukan pengakaran partai di level desa sehingga tidak ada aktivitas apapun selain mobilisasi warga menjelang pemilu, (2) partai politik gagal dalam melakukan fungsi intermediary di level desa sehingga tidak ada actor penghubung antara masyarakat dengan pemerintah desa dalam proses kebijakan. (3) partai politik gagal dalam menjalankan fungsinya dalam memberikan “pendidikan politik” terhadap masyarakat sehingga sulit ditemukan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik. Dengan demikian, gagalnya partai politik menjalankan “peran”nya menjadi kendala utama dalam membentuk *good local governance* di level pemeritahan desa.

Kata kunci : partai politik, pemerintahan desa, good governance dan intermaediary

Pendahuluan

Tulisan ini bermaksud untuk mengargumentasikan bahwa selama ini kegagalan pemerintahan desa dalam membentuk *good local governance* adalah gagalnya partai politik menjalankan perannya sebagai aktor intermediary di level desa.Tulisan ini juga menjadi otokritik bagi studi tentang partai politik untuk

mengembangkan studi kepartaian di level desa.Karena selama ini, bicara tentang partai sering kali dilakukan dalam konteks makro secara nasional.Padahal, basis konsituen partai politik mayoritas ada di desa.Sungguh ironi jika partai politik tidak melakukan pengakaran partai hingga level desa.

Tulisan ini berangkat dari riset tentang pola governace dalam optimalisasi pelayanan public di desa tertinggal di empat desa di Kab Malang, yaitu di Desa Putuk Rejo, Desa Kaliasri, Desa Sumber Kerto, dan Desa Sumber Rejo. Keempat desa tersebut dinyatakan tertinggal berdasarkan peraturan menteri desa pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi No. 3 Tahun 2016 dimana ada 6 kriteria dan 27 indikator yang dijadikan pedoman untuk mengkategorikan daerah tertinggal. 6 kriteria tersebut adalah infrastruktur, aksesibilitas, karakteristik daerah, ekonomi, sumberdaya manusia dan kemampuan keuangan daerah.Dalam riset tersebut menyimpulkan bahwa pembangunan yang kurang maksimal di empat daerah tertinggal tersebut salah satunya adalah tidak adanya pola *governance* yang baik.

Padahal, sejak diberlakukannya Undang Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa, Desa memiliki pemerintahan yang otonom dalam melakukan penyelenggaraan pemerintahannya dengan diberikan keleluasaan dalam mengakses “dana desa”. Harapannya, desa mampu mendorong pembangunan dan memberdayakan masyarakatnya sehingga tercapainya kamakmuran bagi seluruh penduduk desa. Selain itu, desa juga diharapakan mampu mendorong perbaikan bagi pelayanan publik di level desa. Pada akhirnya, akan terbentuk sebuah pemerintahan desa yang professional, efisien, terbuka, serta bertanggung jawab. Namun, yang terjadi sebaliknya, karena tidak adanya proses *governance* yang baik dimana ada interaksi antar aktor dalam menyelenggarakan pemerintahan, maka pembangunan di desa tertinggal cenderung lamban.

Dalam konteks ini, pemerintahan desa memerlukan sebuah perangkat system yang terbentuk didalamnya sehingga mampu mendorong sebuah pola pemerintahan local yang baik atau *good local governance*.Mengacu pada cara bekerjanya sebuah system politik Almond (1965) yang menekan pada pendekatan structural fungsional, *good local governance* harus diletakkan dalam

sebuah sistem politik di level desa dimana didalamnya ada struktur yang secara fungsional saling berinteraksi dan bekerja dengan baik sehingga menghasilkan sebuah output yang sesuai dengan harapan masyarakat. Dalam kerangka tersebut, partai politik sebenarnya hadir sebagai aktor intermediary yang berfungsi untuk menjembatani masyarakat dengan pemerintahan desa sehingga ada ruang dimana sebuah kebijakan dilevel desa dapat berjalan secara demokratis, terbuka, transparan, dan akuntabel. Oleh karena itu, tulisan ini mencoba untuk mengargumentasikan bahwa untuk menciptakan *good local governance* di level pemerintahan desa mensyaratkan adanya pengakaran partai politik di level desa sehingga bisa menjadi aktor intermediary dalam relasi antar aktor pada proses kebijakan.

Tulisan ini akan dibagi menjadi empat bagian besar. *Pertama*, adalah **pendahuluan** sebagai pengantar untuk menjelaskan cakupan seluruh tulisan ini.*Kedua,* adalah **kerangka konsep**sebagai pijakan teoritik dalam membangun argumentasi dalam tulisan ini dimana mencakup dua bagian, yaitu (1) *konsep governance*untuk melacak bagaimana pola governance yang ada dalam penyelengaraan pemerintahan di empat desa tertinggal, dan (2) *good local governance dan pengorganisasian partai politik*, dimana menjadi pijakan untuk melihat dan memberikan masukan terkait dengan bagaimana seharusnya partai politik mengorganisasikan diri dalam menopang *good local governance*. *Ketiga*, adalah **pembahasan**, dimana akan menjadi tiga bagian: (1) pemetaan aktor governance dalam penyelenggaran pemeritahatan di empat desa tertinggal, (2) pengakaran partai di level grassroot, dan (3) krisis peran intermediary. *Keempat*, **kesimpulan** sebagai *lesson learned* atas hasil riset, sekaligus memberikan rekomendasi terhadap penyesuaian structural dalam system politik di desa, dan revisi regulasi tentang kepartaian.

Kerangka Konsep: Menciptakan *Good Local Governance* Melalui Pengakaran Partai Politik di Level Desa

a. Konsep *Governance*

Istilah *governance* sering kali digunakan secara bergantian dengan istilah *government* atau *governing*.Padahal setiap istilah tersebut punya penekanan dan konsep yang berbeda.*Government* sebenarnya lebih mengacu pada aktor negara

sebagai institusi yang memiliki kewenangan secara sah menetapkan dan mengelola kebijakan publik.Sedangkan *governing* lebih menekankan pada aktivitas dalam menetapkan dan mengelola kebijakan.

Selain itu, istilah *governance* sebagaimana dalam tulisan Pratikno (2005) dalam *good governnace dan governability*,sebenarnya merupakan perubahan konsep pemerintahan dari penggunaan mekanisme negara ke mekanisme non negara.Alasan perubahan istilah itu tidak lepas dari konteks pembangunan negara dimana model pemerintahan yang menekankan pada peran negara atau *state oriented* mengalami kemunduran karena dalam menyelanggarakan pemerintahan cenderung korup, tidak efektif dan efisien. Dari konteks inilah kemudian oleh Bank Dunia atau *world bank*dipopulerkan istilah *governance* menggantikan istilah *government*.

Setelah istilah *governance* dipopulerkan oleh Bank Dunia dimana menilai bahwa negara adalah sumber masalah pemerintahan, kemudian banyak bermunculan definisi *governance* yang mengacu pada aktor-aktor di luar negara. Sebagaimana yang dikutip dalam Pratikno (2006), Tokyo Institute of Technology menegaskan bahwa:

> *"the concept of governance refers to the set of value, norms, processesand institutions by which society manages its development resolves conflict formally, and informally,,,".*

Dari definisi tersebut, cara memaknai *governance* lebih menekankan pada perilaku dan kapasitas masyarakat untuk mengelola kepentingan bersama. Dalam konteks itu, peran masyarakat lebih dominan dalam mengelola kepentingan publik daripada peran negara.

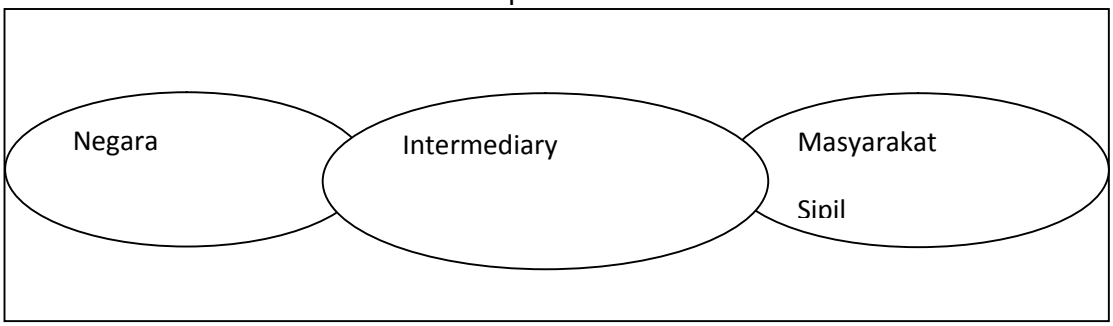
Definisi lain tentang *governance* ada yang lebih seimbang antara peran negara dan nonnegara. Hal ini bisa dilacak dari beberapa dokumen resmi yang dikeluarkan oleh beberapa lembaga internasional seperti UNDP (Weiss, 2000 dalam Pratikno, 2006) yang mendefinisikan governance sebagai:

> "*the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels which comprises mechanisms, processes, and institutions through which citizens*

and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences,,”

Dalam definisi diatas mulai terbentuk model *governance* yang lebih dominan antara aktor negara maupun non negara, melainkan ada sinergitas antar berbagai aktor dalam mengelola kepentingan publik.

Gambar.1. Konsep Governance



Gambar.1 diatas menujukkan adanya relasi antar aktor dalam gagasan *governance*.Negara tidak lagi dipandang sebagai satu-satunya dalam menyelenggarakan pemerintahan, namun disejajarkan dengan aktor lain. Sedangkan *Intermediary* sebagai representasi dari masyarakat politik seperti partai politik dan masyarakat ekonomi seperti kelas pengusaha. Sedangkan masyarakat sipil direpresentasikan oleh organisasi masyarakat yang mandiri dan swadaya serta terbebas dari hegemoni negara (Suwondo, 2003 : 14).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa *governance* adalah metode dalam mengelola urusan publik dengan cara melibatkan berbagai aktor, yaitu negara, intermediary dan masyarakat sipil. Ketiga aktor inilah yang kemudian memiliki peran dalam proses mewujudkan pelayanan publik yang baik.

Good Local Governance dan Pengorganisasian Partai Politik

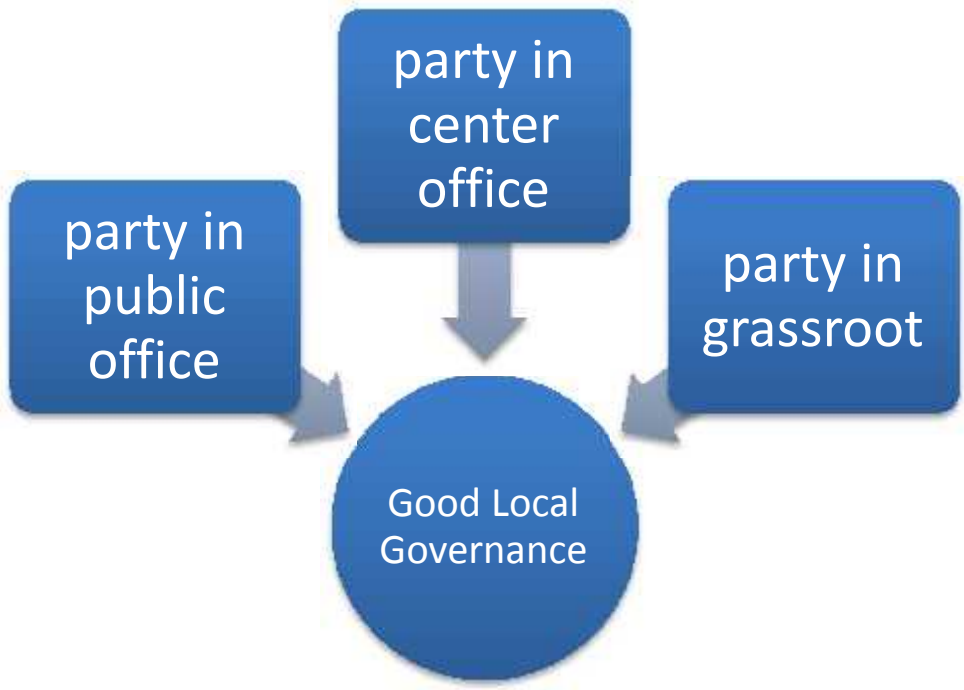
Arus gelombang demokratisasi ketiga diberbagai belahan dunia ditandai oleh pergantian rezim dari rezim yang cenderung otoriter ke rezim yang lebih demokratis (Huntington, 1991).Pada saat yang bersamaan, pola pengorganisasian kekuasaan baik secara horizontal maupun secara vertical juga berubah. Secara horizontal, kekuasaan lebih tersebar kedalam lokus-lokus kekuasaan secara merata baik di level legislatif maupun level eksekutif. Sedangkan di level kekuasaan vertical, kekuasaan yang awalnya memusat

ditingkat pemerintah pusat atau sentralistis, kemudian mengadopsi systemdesentralisasi dimana pemerintah pusat memberikan sebagian kekuasaannya kepada pemerintahan daerah. Dalam konteks inilah kemudian muncul gagasan tata kelola pemerintahan di level local atau *local governance* (Wilson, 2000).

Gagasan *local governance* sebetulnya sama dengan gagasan *governance* namun hanya merujuk pada pola tata kelola pemerintahan di level local. Pada dasarnya, gagasan *governance* sebetulnya merupakan dampak dari gelombang demokratisasi ketiga di beberapa negara berkembang yang mengalami peralihan dari pemerintahan otoritarian sentralistik ke model pemerintahan yang demokratis dengan pengelolaan hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah secara desentralisasi. Hal ini merujuk pada pergantian gagasan *government* yang cenderung dimonopoli oleh satu aktor, yaitu negara ke gagasa *governance* yang mengadopsi gagasan pemerintahan yang membuka banyak aktor untuk berpartisipasi dalam proses pemerintahan salah satunya adalah keterlibatan *civil society* dalam proses kebijakan.

Untuk menghubungkan antara state dan civil society, maka dibutuhkan aktor pengubung, yang dalam hemat Almond (1965) disebut dengan aktor *intermediary*. Dalam pendekatan structural fungsional, Almond mencoba memetakan derajat aktor-aktor intermediary dalam mengubungkan antara state dan civil society. Dalam melakukan fungsi tersebut, partai politik merupakan salah satu aktor intermediary yang paling kompleks secara organisasi dan memiliki derajat kekuasaan yang tinggi disbanding kelompok intermediary lainnya, seperti kelompok kepentingan dan kelompok penekan.Kelompok kepentingan hanyalah mewakili kelompok asosiasi tertentu seperti kelompok pengusaha yang berkepntingan untuk mempengaruhi kebijakan. Begitu halnya dengan kelompok penekan yang lebih spesifik lagi dalam melakukan tekanan terhadap negara dalam proses kebijakan sebagaimana asosiasi buruh yang banyak menyoroti soal kebijakan upah minimum, hak-hak jaminan social, dan lain sebagianya yang sifatnya advokatif. Sedangka Partai politik memiliki jangkauan yang lebih besar karena bisa secara langsung mengirimkan kadernya untuk mengikuti pemilu dalam rangka mengisi jebatan public.

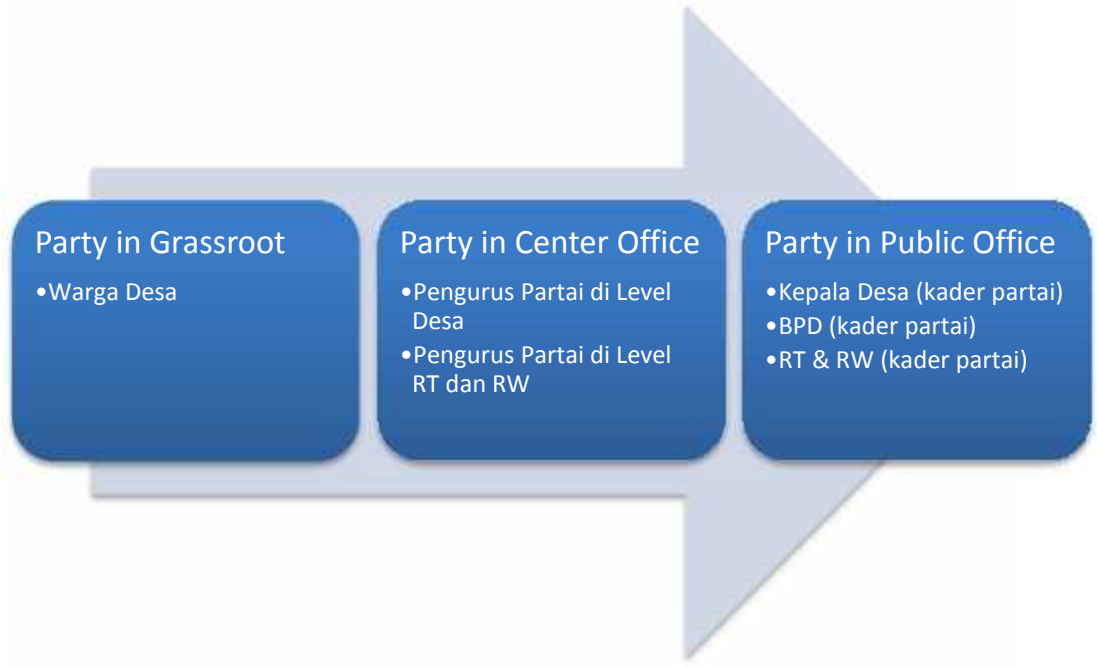
Kompleksitas dan luasnya jangkauan organisasi partai politik dari level pusat hingga daerah memberikan peluang bagi pengembangan *good local governance*. Karena asumsinya, pemerintahan yang baik di level desa sehingga menghasilkan pemerintahan yang efektif, efisien, akuntabel, transparan, dan demokratis pasti membutuhkan sebuah sistem yang memfasilitasi cara bekerjanya pemerintahan yang mengakomodasi adanya control dari masyarakat. Dalam konteks ini, peran partai politik sebagai penghubung antara masyarakat dan negara menjadi penting. Untuk mengkerangkai peran partai politik sebagai *supporting system* dalam bekerjanya good local governance didalam pemerintahan desa, bisa mengadopsi dari cara pengorganisasi partai politik yang dikonseptualisasikan oleh Kat dan Mair tentang tiga wajah partai politik. Yaitu, partai di level *center office,* partai di level *public office*, dan partai di *grassroot* atau di level desa.Ketiga wajah partai politik inilah yang harus bersinergi dalam membangun *good local governance* di level desa.



gambar.1. kerangka konsep tiga wajah partai politik dalam good local governance

Gambar diatas merupakan konsep bagaimana cara bekerjanya logika pengorganisasian partai politik dalam membangun good local governance. *Pertama*, wajah partai politik di level *grassroot* atau akar rumput. Dalam konteks barat, hapir seluruh partai politik berurat akar dari bawah atau akar rumput. Dalam konteks Indonesia, *grassroot* bisa diartikan sebagai masyarakat di tingkat paling bawah dalam struktur peemrintahan secara vertical, yaitu tingkat RT (rukun tetangga) dan RW (rukun warga). Dari akar masyrakat paling bawah inilah partai politik di barat berkembang secara massif menjadi partai local terlebih dahulu.Kemudian, ketika mendapatkan sudah mendapatkan suara diberbagai daerah dan dinyatakan memenuhi syarat dalam pemilu tingkat nasional, barulah partai tersebut bisa menjadi partai nasional.Dalam konteks ini, seluruh kebijakan partai politik berdasarkan idiologi yang sudah berurat akar di *grassroot*. Dari sinilah proses kebijakan yang dilakukan oleh partai politik dimulai. Dari tuntutan suara para kader di *grassroot* kemudian diadvokasi dan diakomodasi oleh pengurus partai politik di level desa atau Ranting, kemudian dibahas di tingkat PAC, lalu dinaikan di tingkat DPC hingga terus menjadi keputusan DPP. Dari tiap level tersebut kemudian diditribusikan ke wajah partai di level *public office* atau jabatan publik untuk menjadi kebijakan.

Dalam konteks pemerintahan desa, dimana kepala desa membawahi dusun yang didalamnya ada RW (Rukun Warga), yang didalamnya ada RT (Rukun Tangga). Setidaknya, *grassroot* bisa di asosiasikan dengan satuan kader partai secara individu dalam tiap RT. Suara yang muncul dari tiap warga di lingkungan RT kemudian didiskusikan dan diepakati segala tuntutan, kemudian dibawa ketingkat RW bersama kepala dusun setempat. Asumsinya, karena setiap individu memiliki pandangan masing-masing dala menyikapi sebuah isu kebijakan, maka disanalah peran kader partai politik di level *grassroot* dalam melakukan agregasi kepentingan yang selanjutnya nanti dibawa kedalam keputusan partai di level desa.



gambar.2. alur proses kebijakan berdasarkan kerangka tiga wajah partai

Kedua, wajah partai di level *center office* sebetulnya merujuk pada pengurus partai di level pusat. Kats dan Mair (1993) mengacu pada pengalaman pegorganisasia partai politik di barat dimana pola komando tertinggi partai berada di pusat pemerintahan. Hal ini untuk memudahkan dalam mengelola isu kebijakan di level pemerintahan pusat. Meskipun begitu, *center office* tidak hanya dimaknai sebagi pengurus pusat sebagaimana di Indonesia adalah DPP (Dewan Pengurus Pusat). Namun juga bisa jadi *center office* itu adalah DPW/DPD, DPC, PAC dan Ranting dalam cakupan level kebijakan karena merujuk pada pusat komando dalam proses kebijakan dalam struktur pengurus partai politik. Dalam konteks kebijakan nasional, DPP lah yang memiliki kuasa dalam mengorganisasikan partai politik.Begitu juga dengan kebijakan di level propinsi, kabupaten, kecamatan dan desa juga mengacu pada struktur pengurus partai.Dalam konteks pemerintahan desa, *center office* merupakan struktur kepengurusan partai politik di level Ranting. Asumsinya kader partai politik yang ada di tingkat ranting menjadi pusat komando kebijakan yang diserap dari kader partai di *grassroot* dimana isu itu didiskusikan oleh kader partai di level RT/RW bersama masyarakat.

Ketiga, wajah partai di level *public office* menurut hemat Kats dan Mair (1993) menyebutkan sebagai wajah partai di level negara atau pejabat publik. Hal ini diasumsikan bahwa partai politik ketika sudah mengikuti pemilu, maka akan mengirimkan kader-kader terbaiknya dalam mengisi jabatan ditingkat eksekutif maupun legislatif. Dalam hal ini, semua anggota DPR RI hingga daerah, dan Presiden hingga kepala daerah tidak bisa lepas dari statusnya sebagai anggota partai politik. Sehingga segala tingkah laku dan kebijakannya harus didasarkan atas apa yang telah menjadi cita-cita partai politik dalam memperjuangkan kepentingan maupun idiologinya. Hal inilah yang kemudian diambil kesimulan oleh Kats dan Mair bahwa pejabat public adalah bagian dari partai politik dilevel *public office*. Oleh karena itu, sebagai orang yang ditugaskan oleh partai dalam menduduki jabatan public, sudah semestinya pejabat public tersebut haruslah mengikuti apa yang telah digariskan oleh partai politik di level *center office*. Dalam konteks pemerintahan desa, *public office* dapat diperankan oleh kepala desa dan BPD (Badan Perwakilan Desa).Kedua institusi desa ini asumsinya dibentuk berdasarkan keterwakilan masyarakat melalui partai politik.Dengan demikian, rekrutmen pemimpin kepala desa dan anggota BPD didasarkan atas keterwakilan partai politik.

Pembahasan

a. Pemetaan Aktor Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Desa Tertinggal

Dalam melakukan proses tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang efektif di desa tertinggal berdasarkan , dibutuhkan sebuah pola relasi antar aktor yang saling mendukung antar satu sama lain. Karena, sejak munculnya gagasan *governance* menggantikan gagasan *government,* proses penyelenggarakan pemerintahan sudah tidak lagi didominasi oleh aktor negara, melainkan lebih pada relasi antar aktor yang melibatkan aktor masyarakat, serta aktor intermediary. Oleh karena itu, dibutuhkan juga relasi antar aktor dalam proses penyelenggaraan optimalisasi pelayanan pendidikan di desa tertinggal.

Dalam konteks penyelenggaraan pelayaan pendidikan di empat desa di Kab malang, secara umum sudah mengalami kemajuan yang signifikan dari tahun ke tahun. Hanya saja, karena tidak diperkuat oleh pola governance yang

baik di level desa sehingga hasilnya masih kurang maksimal. Jika dipetakan, ada tiga level aktor yang ada di dalam penyelenggarakan pelayanan pendidikan di desa, yaitu aktor negara, intermediary, dan masyarakat sipilil. Dalam hal ini negara diwakili oleh pegawai birokrat di lingkungan sekolah negeri dan kepala desa dilingkungan pemerintahan desa.Sedangkan intermediary diperankan oleh aktor partai politik dilevel desa.Terakhir, masyarakat sipil diperankan oleh aktor pemuka agama.

a.1. Aktor Negara

Dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang mengacu pada pola governance, aktor Negara meskipun tidak lagi menjadi aktor tunggal, namun perannya sangat vital.Dalam konteks pelayanan pendidikan di daerah tertinggal, aktor Negara memiliki peran dominan dalam menentukan sejauh mana kualitas pelayanan pendidikan.Hal ini sangat berkaitan erat dengan kebijakan Negara dalam melakukan optimalisasi pelayanan pendidikan.Salahnya satunya adalah soal kebijakan prioritas anggaran bagi desa tertinggal sebagai langkah afirmatif untuk mengejar ketertinggalan dengan desa lainnya.

Sejauh ini, aktor Negara yang diperankan oleh dinas pendidikan daerah kab malang masih belum memiliki program khusus bagi optimalisasi pendidikan di desa tertinggal. Hal ini tidak lepas dari peran kebijakan Pemerintah Daerah Kab Malang yang tidak mengeluarkan aturan secara khusus mengenai program percepatanan pembangunan desa tertinggal. Sehingga diharapkan dari program tersebut adanya kerja sama antar dinas dalam melakukan perhatian khusus mengenai pelayanan publik di desa tertinggal, khususnya soal pendidikan.

Absennya peran Negara dalam melakukan afirmasi percepatan pembangunan desa tertinggal berdampak pada penyelenggaraan optimalisasi pendidikan yang kurang optimal. Hal ini sebagaimana yang terjadi di Desa Kaliasti dimana SDN yang ada di Desa tersebut menurut petugas sekolah setempat justru merasa dianak tirikan daripada sekolah desa tetangga yang lebih maju dimana infrastruktur, fasilitas, muridnya jauh lebih baik. Dalam konteks ini, logika *reward* atas prestasi sebuah sekolah tentu perlu ditinjau ulang. Karena sekolah yang berada di desa tertinggal sudah pasti akan sulit untuk bersaing dengan desa yang secara fasilitas dan infrastruktur sudah memadai.

Peran Negara yang secara tidak langsung berkontribusi terhadap optimalisasi pelayanan pendidikan didaerah tertinggal justru diperankan oleh pemerintah desa, dimana turut untuk memberikan prioritas pembangunan kepada akses masyarakat menuju sekolahan.Karena factor non teknis ini turut mempengaruhi daya semangat bagi siswa untuk belajar di sekolahan yang lokasinya cukup jauh dari tempat tinggalnya.Menurut petugas pemerintah desa, jarak lokasi rumah penduduk dengan sekolahan bisa sejauh 3 kilo meter.Padahal, tidak semua siswa diantar jemput oleh orang tuanya.Ada banyak yang pergi kesekolah dengan naik sepeda ataupun berjalan kaki.Tentu infrastruktur jalan yang baik sebagai akses menuju sekolah menjadi factor penunjang dalam optimalisasi pelayanan pendidikan.

a.2. Aktor Intermediary

Dalam system politik dan pemerintahan, aktor intermediary merupakah sub system dalam bekerjanya sebuah kebijakan yang berfungsi untuk menjembatani antara masyarakat dan pemerintah. Umumnya, aktor intermediary diperankan oleh organisasi massa atau NGO atau LSM. Gabriel Almond membagi kelompok intermediary kedalam tiga bentuk, yaitu (1) partai politik, (2) kelompok kepentingan, dan (3) kelompok penekan.Masing-masing dari pembagian tersebut memiliki peranan yang berbeda dalam menjalankan fungsinya sebagai aktor intermediary.Partai politik memiliki kesamaan dengan kelompok kepentingan dalam melakukan agregasi kepentingan kelompoknya dalam mempengaruhi kebijakan public.Bedanya, partai politik jauh memiliki peran yang lebih besar karena mampu mengirimkan wakilnya di lembaga pemerintahan, baik legislative maupun eksekutif melalui pemilu. Sedangkan kelompok penekan lebih banyak diperankan oleh para LSM yang concern terhadap kebijakan-kebijakan yang secara langsung bersinggungan dengan kelompoknya, seperti asosiasi buruh yang selalu menyuarakan isu-isu tertentu soal kebijakan perburuhan.

Dalam kaitannya dengan optimalisasi pendidikan di daerah tertinggal, aktor intermediary seharusnya bisa berfungsi sebagai aktor yang mampu menjembatani masyarakat dengan pemerintah dalam proses kebijakan. Mengingat kondisi desa tertinggal yang secara infrastruktur masih tergolong rendah dibanding dengan desa-desa lainnya, aktor intermediary sangat

dibutuhkan keberadaannya.Hal ini berkaitan langsung dengan advokasi masyarakat desa tertinggal dalam menyediakan pelayanan pendidikan yang layak.Dalam konteks ini, peran aktor intermediary di empat desa tertinggal relative sangat terbatas. Satu-satunya aktor intermediary yang ada di desa tertinggal hanyalah partai politik yang memiliki jejaring organisasi di level grass root. Meskipun begitu, perannya tidak optimal sebagaiamana saat pemilihan umum atau saat pemilihan kepala daerah.

Menurut laporan beberapa masyarakat di Desa Sumber Rejo, mereka sama sekali tidak pernah merasakan keberadaan partai politik semenjak pemilu dan pilkada usai. Begitu halnya dengan apa yang diungkapkan oleh masyarakat di dua desa lainnya, yaitu Putukrejo dan Sumber Kerto. Saat pemilu, mereka hanya melakukan mobilisasi saja dalam proses kampanye. Hampir tidak pernah bicara soal kebijakan yang lebih substansial seperti terkait dengan pelayanan publik dibidang pendidikan.Hanya karena mendapatkan uang makan dan bensin, masyarakat turut berperartisipasi selama kampanye pemilu legislatif.Dalam konteks ini, partai politik hanya memanfaatkan masyarakat untuk mobilisasi kampanye selama pemilu.

Meskipun begitu, ada cerita yang menarik dari peran aktor intermediary di Desa Kali Asti. Meskipun tidak mengatasnamakan partai politik, seorang anggota DPRD Kab Malang yang berasal kecamatan yang sama, berhasil menjembatani masyarakat Desa Kaliasti dalam mengajukan pendanaan program desa. Merujuk pada pendapat Mainwairing (1999), salah satu ciri partai politik yang terlembaga dengan baik adalah keberhasilan partai politik dalam membangun *electoral linkage* atau hubungan dengan konsituennya pasca pemilu dalam proses pembuatan kebijakan. Sedangkan anggota DPRD dalam hemat Katz dan Mair (1993) adalah bagian dari wajah partai politik di level *public office*atau lembaga pemerintahan. Dengan demikian, apa yang diperankan oleh anggota DPRD tersebut adalah bagian dari peran aktor intermediary di level desa yang harus dikembangkan dalam melakukan optimalisasi pembangunan di Desa Tertinggal.

a.3. Aktor Masyarakat Sipil

Masyarakat sipil merupakan elemen penting dalam proses governance. David Easton dalam teorinya tentang system politik dan pemerintahan, menempatkan masyarakat sipil sebagai sumber apirasi atau *input* sebelum masuk dalam *proses* pemerintahan yang pada akhirnya menghasilkan output kebijakan. Sebuah kebijakan yang dilahirkan oleh system politik dan pemerintahan pada akhirnya akan mendapatkan respon atau *feedback* dari masyarakat sehingga ada perbaikan sebuah kebijakan, ataupun bahkan terjadi penolakan. Sebagai subjek kebijakan, sudah semestinya masyarakat sipil menjadi aktor determinan dalam proses governance sehingga mampu mengontrol aktor intermediary sekaligus Negara. Dalam konteks optimalisasi pelayanan pendidikan di desa tertinggal, peran masyarakat sipil akan menentukan sejauh mana keberhasilan pembangunan desa tertinggal, khususnya dalam kaitannya dengan pelayanan pendidikan.

Meskipun begitu, peran aktor masyarakat sipil di empat desa tertinggal di Kab malang ternyata masih belum mampu memaksimalkan perannya yang sangat menentukan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, baik di level kabupaten, kecematan, maupun desa. Selama ini, lemahnya peran masyarakat sipil menujukkan betapa mereka belum menjadikan pendidikan sebagai sebuah persoalan public yang mennyangkut hak kewarganegaraan dalam memperoleh pelayanan pendidikan yang layak dari negara.Hal ini terlihat dari sejauh mana kepedulian masyarakat setempat dalam melakukan tindakan afirmatif dalam membangun pendidikan yang layak.

Hampir semua aktor masyarakat sipil yang diperankan oleh tokoh masyarakat di empat desa tertinggal di Kab Malang cenderung tidak menggunakan modal sosialnya untuk mempengaruhi ataupun mengontrol aktor Negara. Seorang pemuka agama misalnya, yang memiliki pesantren ataupun lembaga pendidikan madrasah lebih banyak focus pada pemenuhan pendidikan kelompoknya ataupun santrinya. Padahal, suaranya cukup didengar oleh masyarakat setempat.Hal inilah yang menyebabkan peran masyarakat sipil dalam relasi antar aktor governance cenderung lemah.Lebih banyak menjadi objek kebijakan daripada subjek kebijakan.

Sedangkan, mayoritas masyarakat di empat desa tertinggal di Kab Malang mayoritas adalah buruh tani.Hal inilah yang menyebabkan tingkat kesadaran politik masyarakatnya sangat rendah.Belum ada kesadaran bahwa pelayanan pendidikan yang berkualitas adalah hak bagi seluruh warga Negara Indonesia, bahkan di desa tertinggal sekalipun.Hal inilah yang menyebabkan tidak adanya tuntutan dari masyarakat sendiri untuk memaksa aktor negara untuk memberikan prioritas pelayanan pendidikan yang lebih baik. Bahkan, masyarakat sendiri cenderung frustasi terkait dengan pentingnya pendidikan bagi investasi masa depan. Hal inilah yang menyebabkan mengapa banyak usia produktif yang putus sekolah, dan lebih memilih bekerja kasar seperti buruh tani atau buruh bangunan yang benefitnya secara langsung bisa dirasakan, daripada harus menyelesaikan pendidikan hingga tingkat menengah.

b. Pengakaran Partai Politik di Level Grassroot

Salah satu problem utama dalam pelembagaan partai politik adalah adanya jarak antara partai sebagai organisasi politik dengan warga sipil sebagai basis konsituen. Sering kali ada semacam *missing link* antara partai politik dan konsituennya. Hal inilah yang menyebabkan keterputusan *linkage* antara partai politik dan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan. Kasus penyelengaraan pemerintahan desa tertinggal di empat desa di Kab Malang menunjukkan gejala demikian.Ketika peniliti terjun ke lapangan, hampir tidak ditemukan aktivitas partai politik di desa tersebut. Bahkan, kantor partainyapun tidak ada. Padahal, pengurus partai di level desa merupakan garda terdepan dalam melakukan agregasi kepentingan dalam proses kebijakan. Ketidak hadiran inilah yang menyebabkan rendahnya tingkat pelembagaan partai politik di Indonesia.

Ketika dikonfirmasi ke beberapa masyarakat setempat, memang tidak ada kader partai politik yang sedang bekerja sehari-harinya.Hanya saja, saat pemilu atau pilkada ada beberapa orang di desa yang seolah-oleh menjadi kader partai politik dimana secara persuasif mengajak dan memobilisi masyarakat untuk memilih partai tertentu maupun kandidat tertentu.Itupun ternyata sering kali berganti-ganti afiliasi dari periode pemilu ke pemilu selanjutnya.Hal ini juga menyebabkan preferensi masyarakat di Desa menjadi tidak jelas keanggotaanya.

Sebagaimana dalam kasus Kali Asti misalnya, menurut pengakuan masyarakat, pada pemilu 2009 banyak yang memilih partai demokrat. Namun, pada pemilu tahun 2014 pemenang pemilu didaerah tersebut adalah PDIP.Hal ini tidak lepas dari arus besar yang sedang popular di Desa tersebut sehingga masyarakat cenderung memilih partai berdasaran arus tersebut.

Dalam proses kebijakan, hampir tidak ada ruang-ruang dimana masyarakat di tingkat RT/RW yang mendiskusikan isu-isu strategis tentang kebijakan desa. Hal ini karena semenjak ada UU tentang Desa, ada kebijakan dana desa yang dikirim dari pemerintah sekitar 1-2 Milyar. Tentu partisipasi masyarakat dalam mengawal dana desa sangat dibutuhkan. Hal ini menyangkut tentang prioritas penggunaan dana tersebut. Disinilah sebetulnya peran partai politik dalam mengawal kebijakan di Desa dalam proses *agenda setting*, atau dimana isu-isu tersebut diwacanakan untuk menjadi problem umum sehingga diprioritaskan dalam proses kebijakan.

Proses pewacanaan sebuah kebijakan sebelum dijadikan sebagai prioritas kebijakan tentu membutuhkan partisipasi masyarakat secara luas. Dalam konteks ini, seharusnya para kader partai di *grassroot* mampu menjadi penghubung antara tuntutan warga dengan kebijakan yang diambil oleh kepala desa. Namun, yang terjadi justru partai politik tidak hadir sehingga proses kebijakan sering kali mengalami pembajakan oleh para pemangku kebijakan di level desa seperti yang diperangkan oleh Kepala Desa selama ini.

c. Krisis Peran Intermediary

Peran partai politik di level *center office* sebenarnya menjadi penopang bagi perkembangan aktor intermediary dalam proses kebijakan. Dalam konteks pemerinatah desa, pengurus partai politik ditingkat ranting seharusnya mampu menjembatani setiap tuntutan warga dengan kepala desa. Tentu hal ini membutuhkan pelembagaan partai politik dalam melakukan proses rekrutmen BPD maupun Kepala Desa. Namun, dalam kasus empat desa tertinggal di Kab Malang, hampir semuanya tidak pernah melibatkan unsur partai politik dalam rekrutmen pemimpin di Desa, baik BBP maupun Kepala Desa. Hal inilah yang menyebabkan tidak adanya mekanisme saling mengontrol antara BPD dan Kepala Desa. Selain itu juga tidak adanya control dari masyarakat terhadap

keputusan pemerintahan desa. Inilah yang menyebabkan sulitnya membangun kualitas akuntabilitas secara vertical antara kepala desa dan masyarakat.

Rendahnya kualitas akuntabilitas pemerintahan desa menyebabkan tidak adanya efisiensi dan transparansi dalam melakukan pengelolaan anggaran. Hal ini telah dikonfirmasi dari data yang didapatkan dari masyarakat di keempat desa tersebut, bahwa selama ini masyarakat mayoritas tidak mengetahui berapa dana yang dimiliki oleh desa, dan berapa saja desa membelanjakan dana tersebut. Kalopun ada yang tahu, itupun ternyata berasal dari kabar burung atau informasi dari mulut ke mulut, tidak secara formal diumumkan oleh pemerintah desa. Dalam beberapa kasus, tidak adanya transparansi dana ini juga menyebabkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah desa, bahkan tidak jarang menjadi bahan gunjingan masyarakat bahwa ada dana desa yang dikorupsi.

Selain itu, membangun efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa tidak akan bisa tercapai kecuali ada keterlibatan masyarakat sipil dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam konteks ini, peran partai politik dapat diandalkan sebagai aktor intermediary yang mampu menjembatani dalam penyelenggaraan pemerintahan. Karena partai politik sebagai sebuah organisasi intermediary terbesar memiliki banyak tenaga ahli dalam melakukan asistensi proses kebijakan. Hal ini tentu juga dapat membantu dalam membangun efisiensi anggaran sekaligus inovasi kebijakan.

Selama ini, proses pembuatan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sering kali hanya didominasi oleh kepala desa serta perangkat-perangkatnya. Tokoh masyarakat yang ada di desa dimana diperankan oleh tokoh agama yang biasanya memiliki pesantren, seharusnya mampu menjadi *broker linkage* dalam menyuarakan masyarakat. Namun, yang terjadi justru tokoh agama sering kali tidak berperan dalam proses penyelengaaran pemerintahan seperti terkait dengan pengguna dana desa. Dalam konteks ini, partai politiklah yang seharusnya menjadi peran penghubung antara masyarakat dan pemerintaha desa.

Kemudian, asas demokratis yang ada didalam mewujudkan *good local governance* seharusnya bisa terlambaga tidak hanya di level nasional hingga

daerah, tapi juga di level desa. Karena selama ini tatanan system politik di level desa cenderung ada *gap* dengan system yang dibangun dalam pemerintahan diatasnya. Salah satunya adalah soal demokratisasi di level desa. Proses rekrutmen kepemimpinan tidak didasarkan atas partai politik sebagaimana dalam pilpres dan pilkada. Padahal logika penyelenggaraan pemerintahan di level desa dan nasional maupun daerah tidak jauh berbeda. Karena didalamnya ada pengelolaan kekuasaan secara horizontal sebagaimana kekuasaan legislatif dan eksekutif.Namun, karena system politiknya tidak diperkuat dengan peran partai politik sebagai aktor intermediary, hal ini menyebabkan pola governancenya menjadi tidak terbentuk.

Tidak adanya keterlibatan partai politik dalam proses rekrutmen menyebabkan pola representasinya menjadi *absurd.* Artinya, mekanisme pemilihan kepela desa tidak didasarkan atas kontestasi kelompok yang merepresentasikan pluralism idioligi atau kepentingan. Apalagi munculnya fenomena “politik uang” dalam proses pemilihan kepala desa menyebabkan tidak adanya proses pemberian legitimasi secara idiologis. Namun, legitimasi yang terjadi cenderung traksaksional sehingga masyarakat terkesan keadulatannya sebagai warga negara sudah tergadaikan.Hal inilah yang menyebabka partipasi masyarakat sangat rendah, karena sudah menyerahkan sepenuhnya tentang kebijakan publik terhadap aparat desa. Dalam konteks ini, wajah partai di level *public office* menjadi tidak terwakili dilevel pemerintahan desa.

Kesimpulan

Untuk mewujudkan *good local governance* sebetulnya membutuhkan pola *governance* yang baik diantara para aktor penyelenggara pemerintahan. Sedangkan pola governance membutuhkan adanya peran yang matang dari berbagai aktor untuk saling terkoneksi satu sama lain. Namun, yang terjadi dalam riset di empat desa tertinggal di kabupaten malang, menunjukkan betapa penyelenggaraan pemerintahan desa ternyata hanya didominasi oleh aktor negara. Sedangkan aktor masyarakatnya tidak partisipatif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa. Selain itu, aktor intermediary yang diperankan oleh partai politik juga ternyata tidak hadir dalam proses kebijakan di level pemerintahan desa.

Tidak bekerjanya aktor masyarakat sipil dan aktor intermediary setidaknya dapat disimpukan menjadi tiga penyebab utama.*Pertama,* partai politik sebagai aktor intermediary ternyata gagal dalam melakukan pengakaran di level grassroot. Padahal, akar dari partai politik adalah konsituen yang berada di level desa itu sendiri. *Kedua,* partai gagal dalam melakukan fungsi intermediary, atau aktor penghubung antara negara dan masyarakat sipil.Kehadiran pengurus partai di level ranting ternyata tidak ada aktivitas, selain saat menjelang pemilu.*Ketiga,* partai politik sebagai aktor intermediary yang befungsi dalam melakukan pendidikan politik terhadap masyarakat ternyata gagal dalam membangun kesadaran politik masyarakat desa.Ketiga hal inilah yang menyebabkan gagalnya *good local governance* di level desa.

Tawaran untuk mengatasi persoalan tersebut, dengan meminjam logika pengorganisasian partai politik milik Katz dan Mair (1993), mencoba untuk menawarkan kerangka konsep penguatan fungsi intermediary partai politik sebagai *supporting system* dalam membangun *good local governance* dalam menyelenggarakan pemerintahan desa. Dalam konteks ini, partai politik harus dipaksa hadir di level pemerintahan desa. Untuk membuka ruang tersebut, setidaknya bisa dilakukan melalui penyesuaikan struktur system politik di level desa, sekaligus regulasi tentang kepartaian. Dalam proses rekrutmen kepimpinan di level desa, KPU (Komisi Pemilihan Umum) harus memfasilitasi pemilihan kepala desa. Selain itu, regulasi tentang kepartaian harus memaksa partai politik untuk melakukan pelembagaan partainya di level desa. Demikian halnya dengan regulasi soal pendaftaran partai baru, harus melalui tahapan di level local terlebih dahulu sebelum menjadi partai nasional. Dengan demikian, cara pengorganisasian partai politik melalui tiga wajah partai, yaitu *party in grassroot*, *party in public office*, dan *party in center office* baru bisa diterapakan .

Daftar Pustaka :

Almond, Gabriel A., dan Sidney Verba. 1965. *The Civic Culture: Political Attituteds and Democracy in Five Nations,* Little,Brown and Company, Boston.

Katz, Ricard dan Peter Mair. 1993. *The Evolution of Party Organization in Europe : The ThreeFace of Party Organization*, The American Review of Politics, Vol.14.

Mainwaring, Scott. 1998. *Party Systems in The Third Wave*. Journal of Democracy. Vol. 9 No. 3 pp 67-81. National Endowment for Democracy and the John Hopkins University Press

Pratikno, S. Kristiansen. 2005. *Good Governance dan Governability*, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik: Democratic Governance*, vol. Volume 8.

SP. Varma. 2001. Teori Politik Modern; *“Gabriel Almond dan analisa Fungsional Struktural*”. Rajawali Press.

Weiss, Thomas. 2000. *Governance, Good Governance, and Global Governance : Conceptual and Actual Challenges*. Third World Quarterly Journal of Emerging Areas, Volume 21 No.5 Oktober 2000.

Wilson, Robert. 2000. *Understanding Local Governance : an international perspective*. RAE (Revista de Administracao de Empresas. Vol.40. pp51-63.

Inovasi Pemerintah Daerah Melalui Pembangunan *Assessment Center* Di Kota Bandung

Dede Sri Kartini[10]

Abstrak

Assessment Center merupakan salah metode dengan serangkaian tes untuk mengetahui kompetensi secara obyektif dalam menempatkan seseorang dalam suatu jabatan. Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya mengatasi permasalahan tersebut tersebut adalah penataan aparatur pemerintah yang meliputi penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan penataan sumber daya pegawai/aparat sipil negara. Dalam penataan aparat sipil negara tersebut, Kota Bandung melakukan pembangunan *Assessment Center* baik secara metodologis maupun secara fisik/bangunan. Dengan menggunkan pendekatan kualitatif jenis deskriptif, tim peneliti mewawacarai pengelola *Assessment Center* yang ada di lembaga pemerintahan seperti Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, Daerah Istimewa Yogyakarta, Badan Kepegawaian Negara (BKN), Lembaga Administrasi Negara (LAN), dan PT. Telkom..Dari hasil kajian diketahui bahwa pembangunan *Assessment Center* rata-rata memakan waktu 3 sampai dengan 5 tahun. Dalam tahun-tahun pertama pelaksanannya didampingi oleh lembaga yang sudah terlebih dulu menggunakan *Assessment Center* yaitu Dinas Psikologi Angkatan Darat (Dispiad) dan Telkom, namun lama-lama pendampingan ini tidak diperlukan lagi manakala *Assessment Center* yang bersangkutan sudah bisa mandiri. Untuk itu, diperlukan persiapan-persiapan yang meliputi *direct* dan *indirect preparation.* Selain itu diperlukan pula dukungan ekosistem yang kondusif, seperti legalitas kegiatan, *political will*, dan *awareness* dari calon pengguna.

Kata Kunci : Inovasi Pemerintah, *Assessment Center,* Kompetensi

Pendahuluan

Perkembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu pemerintahan telah membawa perubahan yang besar di bidang pemerintahan yaitu tuntutan untuk mewujudkan tata kepemerintahan yang demokratis dan baik *(democratic and good governance).* Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya perubahan tersebut adalah penataan aparatur pemerintah yang meliputi penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan penataan sumber daya pegawai/aparat sipil negara (Thoha, 2005 : 1).

[10] Dede Sri Kartini adalah Staf Pengajara Prodi Ilmu Pemerintahan FISIP UNPAD, Jl. Raya Bandung Sumedang Km. 21 Jatinangor. Email : dedekartini@yahoo.com
Penulis lainnya : Nandang Alamsah Deliarnoor, Hery Wibowo, Rudiana

Di sisi lain penyelenggaraan sistem pemerintahan Indonesia pun mengalami perubahan. Perubahan mendasar terjadi ketika kebijakan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab mulai diberlakukan. Kebijakan ini selain mensyaratkan penataan kembali pola hubungan pemerintahan antara pusat dan daerah, yang menempatkan pemerintah daerah sebagai sentral penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publik di daerah, juga menyediakan ruang bagi masyarakat dan swasta untuk berpartisipasi dalam pembangunan secara lebih luas.

Sebagai sentral penyelengaraan pembangunan dan pelayanan publik tentunya diperlukan sumber daya manusia (SDM) yang kualitasnya melebihi masyarakat dan swasta. Tantangan ke depan, pemerintah akan dihadapkan pada tuntutan masyarakat yang semakin kompleks, sehingga akan mengalami *governmental overload* seperti yang dikutip Eva dari D. Bell, M. Crozier, S.P. Huntington, A. King. R. Rose yang mencetuskan teori kelebihan beban kerja pemerintah *(governmental overload),* mengemukakan bahwa akhir-akhir ini terjadi peningkatan pada tekanan yang diterima pemerintah untuk memenuhi permintaan masyarakat yang terus bermunculan jenisnya dan makin lama makin besar tuntutannya (Eva, 2011 : 69).

Untuk mengantisipasi kelima permasalahan di atas, dan menghadapi *governmental overload,* maka diperlukan sebuah metode yang dapat mendeteksi kompetensi aparat dan juga memberikan masukan kepada Kepala Daerah dalam menentukan pejabat-pejabat di bawahnya. Metode tersebut merupakan pusat penilaian atau *Assessment Center* bagi semua aparat yang ada dalam satu sistem pemerintahan. Inilah inovasi yang dilakukan Kota Bandung dalam menata aparatnya melalui metode yang obyektif dan transparan, agar pejabat yang ditempatkan memliki kompetisi.

Perubahan dalam mengelola sumber daya manusia baik di sektor swasta maupun publik perlu direspon dalam rangka meningkatkan kinerja dan pelayanan seutau organisasi. Kota Bandung yang dalam hal ini Bapedda telah menyusun *roadmap* kerjasama daerah untuk periode tahun 2016-2018 yang telah mengidentifikasi sebanyak 62 usulan kerjasama potensial berdasarkan dokumen RPJMD serta 15 usulan kerjasama strategis yang perlu ditindaklanjuti dan dapat secara signifikan meningkatkan kinerja pelayanan dan pembangunan di Kota Bandung. Salah satu usulan kerja yang perlu segera ditindaklanjuti tersebut

adalah pembangunan dan pengembangan *assessment center,* pola kerjasama dapat dijadikan salah satu cara untuk melakukan percepatan dalam pembangunan dan pengembangan *assessment center* untuk kebutuhan peningkatan kapasitas dan kinerja aparat pemerintah Kota Bandung.

Dari uraian di atas, peneliti ingin mengetahui bagaimana Kota Bandung melakukan inovasi pemerintah melalui pembangunan *assessment center.* Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis inovasi pemerintah melalui pembangunan *assessment center.*

Menyadari akan pentingnya sumber daya manusia khususnya ASN (Aparat Sipil Negara) serta dalam rangka meningkatkan profesionalisme ASN, Pemerintah Kota Bandung telah merencanakan pembangunan dan pengembangan *Assesssment Center* yang dijadikan target dalam RPJMD. Dari perencanaan inilah diharapkan lahirnya ASN yang memiliki *self-accountability* yang pada dasarnya merupakan proses akuntabilitas internal yang sangat tergantung kepada penghayatan mengenai nilai-nilai moral atau etika para pejabat yang melaksanakan tugas pelayanan publik (Kumorotomo, 2005 : 5).

Menurut Thornton *et al* yang dikutip oleh Kadarisman menyatakan bahwa *"assessment center is method of assessing potential do handle future responsibilities through the use of behavior simulations that measures an assesses abilities against criteria of managerial effectiveness"* (Kadarisman, 2013 : 371).Badan Kepegawaian Negara[11] menyatakan bahwa *assessment center* adalah suatu metode untuk memprediksi perilaku melalui beberapa simulasi oleh beberapa penilai untuk mengukur kemampuan seseorang dalam menangani tanggung jawab di masa mendatang dengan menggunakan kriteria kesuksesan dalam jabatan tersebut. Ada juga yang mendefinisikan, *Assessment Center* sebagai alat pengumpulan informasi yang relevan dibawah kondisi yang tersandar tentang kapabilitas individu untuk menduduki posisi manajer (*An assessment center is a means of gathering relevant information, under*

[11]http://www.bkn.go.id/produk/assessment-center. Diakses tanggal 13 Feb 2016 jam 12.46

standardized conditions, about an individual's capabilities to perform a managerial position)[12].

Menurut Lewis [13] *Assessment Center* dapat didefinisikan *a method for assessing aptitude and performance; applied to a group of participants by trained assessors using various aptitude diagnostic processes in order to obtain information about applicants' abilities or development potential. Sedangkan menurut Coleman (1987)*[14]*an assessment center can be defined as "a variety of testing techniques designed to allow candidates to demonstrate, under standardized conditions, the skills and abilities that are most essential for success in a given job*".

Menurut Rourke (1984), saat ini para birokrat yang berada dalam struktur pemerintahan harus dapat menjamin bahwa keputusan yang diambil oleh pemimpin politik merupakan saran-saran yang diajukan oleh orang yang kompeten dan dilaksanakan oleh personel yang memang profesional. Birokrasi publik membutuhkan berbagai macam keahlian yang kemudian diolah dalam proses pemerintahan. Birokrasi memang membutuhkan personel yang kompeten dan profesional, karena mereka adalah orang-orang yang memberi input pada kepala pemerintahan, sekaligus melaksanakan outputnya yaitu kebijakan publik.

Kebijakan publik merupakan jantungnya pemerintahan, karena kehadiran pemerintah bisa dirasakan dengan adanya kebijakan publik di tengah-tengah masyarakat. Berikut beberapa pendapat yang penulis ambil dari Nelson dalam Robert E. Goodin dan Hans Dieter Klingemann (ed), 1996. Garry Brewer dan Peter deLeon (1983 : 9, 17-21) menulis bahwa "kebijakan adalah keputusan yang paling penting bagi masyarakat, tindakan-tindakannya didukung berdasarkan persetujuan dan atau pemberlakuan sanksi". Sedangkan Lawrence Mead (1995 : 1) mendefinisikan kebijakan publik sebagai : "pendekatan dalam studi politik yang

[12]https://www.developmentalassociates.com/client-openings/what-are-assessment-centers/. Diakses tanggal 12 Februari 2016 jam 13.41

[13]http://www.psychometric-success.com/assessment-centers/acfaq-what-is.htm diakses tanggal 12 Februari 2016 jam 13.13

[14]http://www.hr-guide.com/data/G318.htm. Diakses tanggal 12 Februari jam 13.09

menganalisa pemerintahan yang berkaitan dengan isu-isu publik utama”., sementara itu James Anderson (1990 : 5) menyatakan bahwa “aksi-aksi yang bertujuan pada kepedulian permasalahan-permasalahan yang dibangun oleh lembaga pemerintah dan aparatnya”.

Rondinelli (2007) yang dikutip Syakrani dan Syahriani (2009 : 3), mengemuakan, tuntutan peningkatan kompetensi aparat dan kapasitas institusional lembaga pemerintah bersumber dua hal, yaitu prasysrat-prasyarat berglobalisasi dan ketidakpuasan terhadap kinerja pemerintah selama ini dalam menjalankan tugas mensejahterakan penduduk dan menyediakan pelayanan publik yang bermutu. Atas dasar itu, pendapat Weber yang menyatakan : “ setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya , idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif” (Thoha, 2005 : 18), perlu direalisasikan dengan adanya penilaian obyektif terhadap seorang aparat pemerintah. Ia ditempatkan bukanlah kehendak subyektif diri atau atasannya, tapi ada seperangkat obyektifitas yang dapat dipertanggunggjawabkan. Cara yang obyektif untuk menilai seseorang itu adalah melalui *Assessment Center.*

Salah satu karakteristik kunci *assessment center* adalah tujuannya: menghimpun indikasi terbaik mengenai kompetensi orang yang aktual maupun indikasi terbaik mengenai kompetensi orang yang aktual maupun potensial, untuk perform pada jabatan atau tingkat jabatan tertentu (Prihadi, 2004). Metode *assessment center* adalah sebuah prosedur yang digunakan manajemen SDM untuk mengevaluasi tenaga kerja dalam hal atribut manusia atau kemampuan yang relevan dengan efektivitas organisasi. Walaupun semua *assessment center* memiliki persamaan karaketiristik umum, namun prosesnya dapat disesuaikan ke dalam berbagai cara untuk mencapai tujuan yang berbeda. (Thornton, 2005: 1).

Pendekatan atau metode *assessment center* untuk mencapai tujuan itu adalah dengan mengombinaksikan seperangkat teknik assessment untuk menjerat indikasi-indikasi yang paling jelas dan paling kuat (Prihadi, 2004). *Assessment Center* merupakan proses sistematis untuk menilai keterampilan, pengetahuan dan kemampuan individu yang dianggap kritikal bagi keberhasilan kerja yang unggul (Moeheriono, 2014:28).

Prinsipnya, melalui dimilikinya pusat aktivitas *assessment center*, organisasi/unit institusi dapat memiliki beragam manfaat lebih yang dapat dioptimalkan. Para pengambil kebijakan, dapat mulai terbiasa untuk

menghasilkan keputusan berbasis landasan data sumber daya manusia yang lebih akurat.

Gambar 2.2

Kegunaan *Assessment Center* (Olahan BKN)



Melalui gambar di atas terlihat bahwa banyak hal terkait aktivitas manajemen sumber daya manusia ataupun tata kelola kepegawaian yang didasarkan oleh praktik *Assesment Center*. Artinya pendirian sebuah *assessment center* dapat menjadi sebuah investasi yang berharga bagi proses pengembangan Sumber Daya Manusia selanjutnya.

Metodologi

Seperti yang dikutip Kartini (2014 : 14), menurut Denzin dan Lincoln (2011 : 11) kata kualitatif sukar diukur, namun penelitian ini menekankan realita secara sosial :

> Kata kualitatif menyiratkan penekanan pada kualitas entitas, proses dan makna yang tidak dikaji atau diukur (jika memang diukur) secara eksperimental dari sisi kuantitas, jumlah, intensitas, atau frekuensi. Para peneliti kualitatif menekankan sifat realita yang terbangun secara sosial, hubungan erat antara peneliti dengan subjek yang diteliti, dan kendala situasional yang membentuk penelitian.

Dalam hal ini peneliti akan melihat realita yang terbangun di (Badan Kepegawaian Daerah) BKD. Dalam melihat realita tersebut penelitian ini tidak

lepas dari ciri-ciri yang dikemukakan oleh Finlay yang dikutip Qudsy (2011 : xviii) yang dikutip Kartini (2014 : 15) yaitu :

1. Peneliti akan secara langsung untuk berada di dalam *setting* penelitian dalam hal ini peneliti akan mewawancarai para nara sumber dari BKD, Tim *Asessment Center* dari Telkom, LAN Jatinangor dan Propinsi Yogyakarta untuk mengumpulkan data. Selanjutnya data akan dipilih atau direduksi untuk menentukan data mana yang akan dipakai dalam analisis dan data mana yang dibuang. Setelah kegiatan ini dilakukan, data akan diinterpretasi untuk menghasilkan jawaban atas pertanyaan penelitian. Dalam tahap inilah pengetahuan tahap awal diharapkan akan terungkap, yaitu berupa pelaksanaan *Asessment Center* di tempat-tempat tersebut.
2. Berusaha membangun hubungan yang baik dengan objek penelitian yaitu membina hubungan komunikasi dengan para nara sumber melalui wawancara, agar tujuan dari kajian ini dapat tercapai. Dari hasil wawancara dengan mereka diharapkan interpretasi data ini dapat merekomendasikan arah pembangunan dan pengembangan *Asessment Center* di Kota Bandung.
3. Tim Peneliti akan menginvestigasi dan memahami peluang, pihak-pihak yang akan bekerjasama, resiko dan manfaat adanya *Asessment Center* dan sebagainya seperti yang ada dalam rumusan masalah.Tidak menutup kemungkinan akan ada hal-hal yang terjadi diluar dugaan tim kajian, maka akan dicari pula mengapa hal tersebut terjadi dan bagaimana bisa terjadi akan diungkap dalam kajian ini.
4. Fenomena yang disampaikan oleh nara sumber akan diinterpretasikan sesuai dengan kapasistas nara sumber sebagai pelaku atau terlibat dalam pelaksanaan *Asessment Center*. Kemudahan atau kesulitan dalam pembangunan dan pengembangan *Asessment Center* akan diungkap pula melalui wawancara yang mendalam.
5. Tim Peneliti akan berusaha untuk menyajikan hasil kajian ini secara rinci dan komprehensif, meskipun temuan kajian diprediksi akan kompleks. Dengan kata lain ada penyederhanaan hasil kajian meskipun terdapat kompleksitas data di lapangan.

Untuk mengahadapi kompleksitas data di lapangan, maka Tim Peneliti akan menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

- Dokumen-dokumen. Dokumen-dokumen yang penulis kumpulkan sebagai data adalah dokumen dari BKD Kota Bandung, AC Yogya,dan BKN yang memiliki arsip mengenai usaha-usaha pengella AC Alma mewujudkan AC yang mandiri.

- Wawancara. Ini menjadi sumber data yang paling penting, karena menurut Harrison (2007), apabila kita ingin mengetahui bagaimana institusi politik beroperasi, bagaimana keputusan penting dibuat, dan bagaimana kekuasaan politik diraih, kita tidak akan bertanya kepada publik umum, tetapi pada individu (seringkali dalam kelompok kecil) yang punya akses ke level informasi seperti ini—mereka yang disebut elite politik. Teknik ini akan dilengkapi dengan FGD yang dihadiri oleh BKD Kota Bandung, Biro Psikologi Unpad, Dinas Psikologi Angkatan Darat (Dispiad) dan *Assessment Center* LAN Jatinangor.

Hasil dan Pembahasan

Dalam melaksanakan inovasinya, Kota Bandung saat ini berada dalam tahap mempersiapkan*Assessment Center,* melalui perencanaan yang dilakukan oleh BKD, studi banding ke berbagai lembaga yang sudah memiliki *Assessment Center,* dan FGD dengan pihak luar yaitu LAN Jatinangor, Biro Psikologi Unpad dan Dispiad.

a. Perencanaan oleh BKD Kota Bandung

Untuk membangun *Assessment Center* ini, sebenarnya BKD Kota Bandung sudah menjajakinya sejak tahun 2012, dengan menyusun kajian mengenai *Assessment Center* dan melakukan *benchmarking* ke beberapa instansi *Assessment Center* atau Pemerinatah Daerah/instansi pusat yang memiliki *Assessment Center,* diantaranya:

a. Puspenkom (Pusat Penilaian Kompetensi) BKN RI
b. PKP2AI LAN RI
c. *Assessment Center* Provinsi DKI Jakarta
d. *Assessment Center* Provinsi DIY

Pada tahun 2013, BKD Kota Bandung merencanakan program Pembangunan dan Pengembangan *Assessment Center* dalam DIPA, sekaligus memantapkan kajian-kajian tentang *Assessment Center.* Pada tahun 2014, menetapkan Program Pembangunan dan Pengembangan *Assessment Center,* dan mulai menjalankan tahap pertama salah satunya adalah dengan menyusun *Blueprint* Aplikasi Uji Kompetensi berbasis komputer *(Computer Assisted Test),* membuat proposal pembangunan *Assessment Center,* dan Diklat assessor untuk PNS yang memenuhi syarat.

Dengan dilatarbelakangi oleh pentingnya pemetaan kompetensi sumber daya manusia, dalam upaya mendukung *competency human resources management* atau manajemen sumber daya manusia berbasis kompetensi, yang reintegrasi mulai dari rekrutmen,penempatan dalam jabatan, pengembangan karier, pengembangan kapasitas SDM sampai dengan pengangkatan dalam jabatan struktural, perencanaan *Assessment Center* dilanjutkan pada tahun 2015. Pada tahun 2015 BKD melakukan :

1. Pembangunan gedung *Assessment Center.*
2. Melanjutkan *Assessment* kerja sama dengan pihak yang kompeten.
3. Menjaring lebih banyak lagi PNS untuk Diklat Asesor.
4. Pembangunan *software* uji kompetensi berbasis komputer.
5. Penyusunan *Bussiness Process Assessment Center* dan SOP *Assessment.*
6. Penyusunan alat ukur, pemuatan bank data soal-soal uji kompetensi.

Sedangkan di tahun 2016, tahun 2017 dan tahun 2018, BKD Kota Bandung akan melaksanakan kegiatan di bawah ini.

Tahun 2016 :

1. Pembangunan lanjutan gedung *Assessment Center;*
2. Melaksanakan *Assessment* mandiri, bekerjasama dengan *Associate Assessor* jika diperlukan.
3. Menjaring lebih banyak lagi PNS untuk Diklat Asesor.
4. Pembangunan *software* uji kompetensi berbasis komputer.
5. Penyusunan lanjutan *Bussiness Process Assessment Center* dan SOP *Assessment.*
6. Penyusunan alat ukur, pemuatan bank data soal-soal uji kompetensi.

Tahun 2017 :

1. Melaksanakan *assessment* mandiri dalam rangka pemetaan kompetensi (penyusunan profil kompetensi) maupun seleksi untuk penempatan PNS dalam jabatan, bekerja sama dengan *Associate Assessor* jika diperlukan;
2. Pengembangan *software* uji kompetensi berbasis komputer;
3. Penyusunan lanjutan *Bussiness Process Assessment Center* dan SOP *Assessment.*
4. Penyusunan alat ukur, pemuatan bank data soal-soal uji kompetensi.

Tahun 2018 :

1. Melaksanakan *assessment* mandiri dalam rangka pemetaan kompetensi (penyusunan profil kompetensi) maupun seleksi untuk penempatan PNS dalam jabatan, bekerjasam dengan *Associate Assessor* jika diperlukan;
2. Pengembangan *software* uji kompetensi berbasis komputer, integrasi data profil kompetensi dengan SIMPEG;
3. Penyusunan alat ukur, pemuatan bank data soal-soal uji kompetensi;
4. Pelaksanaan pengembangan karier dan pengembnagan pegawai berbasis kompetensi.

Dengan demikian lama waktu yang diperlukan untuk perencanaan sampai pelaksanaan *assessment* mandiri, diperkirakan memakan waktu 5 tahun. Untuk kekurangan *Assessment Center,* menurut BKD tidak/belum ada, sedangkan kelebihannya adalah menghemat biaya.

Pelaksanaan *Assessment Center* di BKD Kota Bandung, sampai tahun 2016 masih dilaksanakan secara kerja sama dengan instansi yang kompeten untuk melakasanakannya. Adapun lembaga yang pernah melaksanakan kerja sama dengan BKD Kota Bandung adalah BPIB (Biro Pelayanan dan Inovasi Psikologi) UNPAD, DISPIAD (Dinas Psikologi Angkatan Darat), PKP2AI LAN Jatinangor (AC LAN), SBM ITB, dan lembaga swasta lainnya. Peran lembaga-lembaga tersebut adalah untuk melaksankan *Assessment* di BKD Kota Bandung. Dalam kerja sama tersebut ada yang menggunakan multi assessor dan instrumen dari lembaga luar. Ada juga yang pelaksannaanya melibatkan assessor dan instrumen dari internal BKD Kota Bandung.

Selama 4 tahun merencanakan dan melaksanakan *Assessment Center* yang bekerjasama dengan pihak-pihak di atas, biaya non fisik yang telah

dikeluarkan kurang lebih mencapai Rp. 4 milar, dengan rincian : penyusunan standar kompetensi, penyusunan alat ukur penialain kompetensi, penilaian kompetensinya itu sendiri dan penuyusunan *business process.* Seluruh pembiayaan tersebut berasal dari APBD Kota Bandung. meskipun biaya yang dikeluarkan cukup besar, tapi *Assessment Center* hanya menyumbang 40-60% bobot penilaian penempatan seseorang dalam jabatan. Dampak ikutan dari *Assessment Center* yang diraskan adalah adanya dampak psikologis jika *Assessment* menyebabkan seseorang tidak lolos untuk masuk seleksi ke tahap berikutnya. BKD juga menginginkan ada *feedback* dari hasil *Assessment* kepada sesi (jika sudah memiliki *Assessment Center* sendiri). *Feedback* diharapakan bisa dilakukan secara kontinu.

Kondisi saat ini, *Assessment Center* di BKD Kota Bandung berada di bawah Bidang Pengembangan Karir melalui Sub Bidang Analisa Kompetensi dan Penempatan, jadi belum memiliki struktur organisasi tersendiri melainka fungsinya masih melekat pada Sub Bidang Analisa Kompetensi dan Penempatan. Untuk payung hukumnya masih menggunakan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Peraturan Walikota Tupoksi BKD. BKD sangat memberikan dukungan terhadap *Assessment Center,* karena dapat menyediakan hasil penialain kompetensi PNS ssebagai bahan kebijakan penempatan dalam jabatan. Sedangkan keweanganan yang dimiliki saat ini hanya menggambarkan profil kompetensi PNS yang dibutuhkan untuk diassess.

BKD menyadari bahwa hasil dari *Assessment Center* seharusnya bisa menjadi bahan dasar pengambilan kebijakn manajemen SDM secara keseluruhan mulai dari perencanaan sampai dengan pemberhentian. Untuk itu *Assessment Center* yang ingin dikembangkan BKD diharapkan dapat bermanfaat baik untuk Pemerinath Kota Bandung sendiri, maupun Kabupaten/Kota lainnya es Jawa Barat atau es Indonesia, dan tidak menutup kemungkinan bisa dimanfaatkan juga oleh pihak swasta. Ke depan fasilitas yang mungkin bisa dimanfaatkan oleh pihak luar adalah fasilitas CAT (*Computer Assisted Test)* yang sedang dibangun saat ini.

b. Hasil Studi Banding

Proses pembuatan Grand Desain Assesment Centre di TNI AL cukup sulit, karena tim perancang *Assesment Center* ini tidak menemukan komparasi yang dapat memberikan gambaran ideal bagi TNI AL. Namun hal itu dapat

teratasi ketika tim melakukan analisa yang pada akhirnya memuculkan 3 kelompok kerja tersebut. *Grand desainAssesment Center* TNI ALini juga dapat terbentuk karena tim pembentuk (INFORMAN) memegang teguh prinsip bahwa peperangan itu ujung tombaknya adalah kapal, sehingga untuk bisa memenangi sebuah peperangan maka kapal itu harus djalankan dengan baik. Analisa dari masing-masing kapal itulah yang memperlihatkan adanya kesamaan kelompok kerja tadi.

Grand desain ini kemudian banyak merubah tatanan yang sebenarnya sudah terlembaga sejak lama. Salah satu tatanan yang berubah seiring adanya grand desain *Assesment Center* ini adalah peta kurikulum pendidikan Angkatan Laut. Secara umum kurikulum yang ada tidak berubah banyak, tetapi kemudian bobotnya disesuaikan dengan latar belakang masing-masing peserta didik, agar mudah disesuaikan dengan kebutuhan assessment tadi sehingga penempatan setiap masing-masing orang itu dapat sesuai dengan harapan. Tentunya hal ini menimbulkan perdebatan yang panjang karena merubah tatanan yang sudah settle sejak lama. Tetapi dengan kesabaran dan penjelasan kemudian hal ini dapat dilakukan dengan mudah. Semua hal ini lah yang kemudian menjadi modal dasar TNI AL dalam membentuk *Assesment Center.*

Selain peta kurikulum, tatanan lain yang kemudian berubah akibat adanya *Assesment Center* ini adalah tatanan rekruitmen. Selain teori Bloom yang dipakai, dalam prosesnya kami juga kemudian melihat bahwa ada teori lain yang perlu untuk dipakai yakni teori organisation behaviour dari Falkwit, yang menyebutkan bahwa output sebuah organisasi itu dapat terlaksana dan terlihat dengan baik ketika terdapat 2 hal dalam setiap bagiannya yakni, pertama*Job performance* dan kedua adalah Komitmen. Apalah artinya kerja yang baik tetapi tidak memiliki komitmen yang kuat untuk tetap bekerja dengan baik. Teori ini kemudian dipakai untuk menganalisa aspek lain yang dilihat dari pengoperasian Kapal Perang, yang menunjukkan bahwa para prajurit yang mengisi Kapal Perang ini tidak hanya sekedar memiliki potensi kinerja yang diukur dari 3 Aspek sebelumnya, tetapi juga harus memiliki komitmen. Karena mereka akan sering ditempatkan di tempat yang sempit, namun dengan komitmen mereka akan tetap nyaman karena mereka memiliki rasa yang lebih terhadap pekerjaannya sehingga tidak terjadi kejenuhan yang serius.

Analisa ini yang kemudian merubah tatanan rekrutmen dimana rekruitmen lebih berfokus pada Teknik inside yang artinya adalah inputnya merupakan orang-orang yang memiliki ketertarikan dan keinginan yang lebih kepada hal hal yang bersifat teknik. Hal ini dilakukan karena banyak orang yang menjadi gila, stress bahkan bunuh diri dengan berada lama di kapal ini. Tetapi setelah adanya perubahan ini TNI AL mendapatkan orang-orang yang bagus, tidak ada lagi yang memunculkan kasus-kasus aneh seperti sebelumnya.

Semua hal ini juga kemudian dilakukan dalam memilih posisi Staff, perwira tinggi, yakni berpedoman pada tiga aspek kognitif, afektif, dan psikomotorik serta ditambah dengan Job Performance dan Komitmen. Pada tataran eselon satu, aspek kompetensi yang paling dibutuhkan itu adalah kemampuan pemimpin, maka aspek koginitif lah yang akan dominan menjadi bahan penilaian bagi paa calon pengisi jabatan tersebut. Sementara pasa posisi middle,diperlukan adanya keseimbangan antara aspek kognitif dan afektif karena ia harus bisa menerjemahkan perintah dari atasan untuk kemudian melaksanakannya bersama dengan anak buahnya. Terakhir pada level yang paling bawah barulah aspek psikomotroiknya yang lebih di titik beratkan. Namun, hasil *Assesment Center.*tidak dipakai sebagai dasar untuk menentukan seseorang dalam menentukan jabatan yang sesuai dengan kompetensinya.. Hal inilah yang menjadi temuan tim peneliti, bahwa komitmen pimpinan sangat diperlukan agar keberadaan *Assesment Center* dapat dimanfaatkan dalam menentuukan kompetensi dan jabatanyang dimiliki seseorang.

Pendirian *Assesment Center* pada tahun 2006 di BKN diperkuat Undang-undang ASN yang menyatakan harus ada proses *assessment* sebelumnya untuk menempatkan seseorang di jabatan,. Dengan demikian undang-undang ASN terlahir sesudah ada proses *Assesment Center* di BKN. Filosofi awal pembentukan *Assesment Center*(AC) adalah BKN bisa memberikan rekomendasi kepada pimpinan paling tidak dalam proses penentuan siapa-siapa saja yang akan menjabat dalam jabatan tertentu apalagi kalau jabatan struktural tersebut cukup strategis. Agar AC berhasil pimpinan harus punya komitmen untuk mendirikan dan melaksnakan AC, komitmen inilah yang menjadi dasar untuk menggunakan metode *assessment center* sehingga unit ini

di bangun. AC BKN yang semula bernama Unit Pengembangan Kepegawaian, kemudian terpisah menjadi Unit Penilaian Kompetensi.

Ketika ACberdiri di BKN, bidak ada pertentangan dari lembaga lain ataupun internal BKN. Menurut pihak BKN, sesuatu yang baru itu pasti akan menuai kritik atau apa, itu hal yang biasa, kritikkan lebih kepada karena orang memiliki budaya organisasi yang belum terbiasa untuk *diassess*. Untuk melakukan proses *assessment* yang belum banyak dikenal, dan dinilai oleh orang lain belum terbiasa, karena budaya itu tidak ada, cara pandang seperti inilah yang memberatkan. Untuk itu BKNmelakukan sosialisasi paling tidak memperkenalkan dulu proses *assessment* itu seperti apa, bahkan pimpinan BKN pun juga tidak tahu, sehingga embrio AC BKN didahului dengan mengadakan pelatihan-pelatihan dengan cara mengundang *provider*. *Provider* membuat semacam pelatihan untuk pengenalan tentang *assessment center* untuk pimpinan. Dari penjelasan Yat diberikan oleh pihak BKN, temuan tim peneliti adalah perlu adanya sosialisasi kepada aparat dan bantuan pihak *provider*untuk membuat semacam pelatihan dan pengenalan tentang *assessment center* untuk pimpinan.

Awal keberadaan *assessment center* (AC) di DIY muncul pada tahun 2002 ketika ada gagasan untuk membuat AC. Tahun 2004 sudah mulai melakukan metode AC, sehingga mendahului AC di BKN. Kelahiran Undang-undang ASN semakin memperkuat keberadaan AC Yogya. Sebelum munculnya Undang-undang ASN, perjalannya AC Yogya mengalami jatuh bangun.

Berawal dari integrasi Kanwil kesehatan ke DIY yang memiliki komitmen untuk mengukur kemampuan pejabat dengan uji kompetensi, selama 4 tahun AC Yogya mengembangkan SDM terlebih dahulu. Awal nama AC ini adalah balai pengukuran kompetensi. Dimulai dari penjajakan kepada Dinas Psikologi Angkatan Darat (Dispiad) yang ditindaklanjuti dengan kerja sama untuk mempersiapkan keberadaan AC. Pada tahun 2008 berdiri sebagai Unit Pelaksana Teknis (UPT). Untuk menjadi UPT, SDM yang akan mengisi AC diberi pelatihan oleh Dispiad, selain itu kerja sama juga dilakukan dengan AC swasta. Dengan demikian, AC Yogya, selain bekerjasama dengan instansi pemerintah juga dengan AC swasta dan konsultan-konsultan swasta yang sudah profesional.

Kelebihan AC terletak pada metode yang paling valid dibandingkan dengan metode yang lain, validitas nya paling tinggi, sekitar 65% bila

pengukuran-pengukuran AC dipakai untuk mengukur kompetensi. Kelemahannya adalah assesse (yang dinilai) menjadi lelah karena dilaksanakan secara terus menerus dari pagi sampai sore.

Assessment center merupakan sebuah metode pengukuran yang cukup kompleks, hingga harus dilakukan pengukuran oleh beberapa assessor sekaligus, kemudian dengan berbagai simulasi yang kemudian datanya di integrasikan dan sebagainya . Itu dilakukan untuk mendukung ke sahihan data, juga dibantu dengan rekaman cctv, setiap ruang pengukuran dilengkapi dengan alat perekam baik visual maupun audio yang bisa melihat 360 derajat jadi bisa diatur melalui ruang kendali maupun operator cctv. Perekaman data bisa diarahkan fokusnya, kemudian ada beberapa simulasi yang dilepas untuk diobservasi dari ruang cctv. Jadi ruangannya pun harus ditata sedemikian rupa sesuai dengan kepentingan *assessment center* .

Bila di DIY pembangunan *assessment center* .dilatarbelakangi adanya integrasi kanwil kesehatan, maka LAN diawali akan membangun perpustakaan, tapi pimpinan mengalihkan fungsi ini ke *assessment center*. Pada saat itu LAN juga masih kebingunagan “apa sih itu assessment center dan seperti apa, dan sebagainya”. Karena pimpinan LAN waktu itu dari Kementrian Pemberdayaan Aparatur Negara, arah ke depan menginginkan *assessment center* sebagai sesuatu yang dibutuhkan. Hanya secara legalitas pada tahun 2009 masih belum terlihat, akhirnya LAN mencoba gedung yang tadinya untuk perpustakaan menjadi gedung *assessment center,* yang fasilitasnya mengacu kepada instansi yang kompeten, salah satunya BKN, BPKP , DISPIAD, dan TELKOM. Sarana dan prasarana, tata letak dan sebagainya LAN mengacu ke BKN, karea BKN yang lebih dulu membangun. Meskipun dasarnya belum ada, tapi arahnya jelas.

Keberadan *assessment center* lebih kuat begitu ada Undang-undang ASN pada tahun 2014. Pimpinan mengatakan bahwa LAN tidak semata-mata membuat gedung *assessment center* tapi dioptimalkan pemanfaatannya, jadi pada saat itu dimanfaatkan ke internal terlebih dulu. Pimpinan menginginkan semua pegawai LAN dipetakan kompetensinya, merencanakan sampai sekian tahun ke depan. Pada saat itu harapannya 5 tahun ke depan itu harus sudah terpetakan semua pegawai LAN kompetensinya jadi setelah berdiri, baru dibuat semua program-program yang akan dilaksanakan.

Pada tahun 1990 Telkom mendirikan *assessment Center*, walaupun embrio *assessment centre* sudah dimulai pada tahun 1986. Pada tahun yang sama yaitu tahun 1990 ini hanya sebatas metode, baru pada tahun 1993 menjadi “Bagian”, yang dikelola secara khusus untuk mengurus *assessment center,* yang bernama“Bagian Rekruitasi”. Tahun 1996 itu menjadi bagian dari *Training Division*. Sampai tahun 2013 namanya diganti menjadi *Assessment Center Indonesia* (ACI) karena manajemen Telkom ingin kami AC tidak hanya fokus di internal tapi juga keluar melayani Indonesia yaitu customer seluruh Indonesia.

Langkah yang dapat dilakukan oleh Kota Bandung, yaitu terbagi menjadi 3 bagian:

1. *Brainware*
2. *Sotfware*
3. *Hardware*

c. Hasil *Focus Group Discussion*

Untuk tiga langkah diatas Pemerintah Kota Bandung akan menyikapinya dengan strategi sebagai berikut :

Gambar 1

PERSIAPAN INTERNAL (DIRECT PREPRATION)



Sumber; Olahan Hasil Penelitian, tahun 2016

Berbasis diagram di atas, maka dapat dijelaskan bahwa secara, proses penyiapan AC memerlukan beberapa persiapan khusus yang meliputi aspek hardware, software dan brainware. Beberapa persiapan ini perlu dipikirkan dan

diperhatikan agar dapat menghasilkan unit dan aktivitas *assessment center* terbaik.

Asumsi proses/tahapan tiga tahun didasarkan pada banyaknya hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan/pengembangan Assesment Center. Namun demikian, apabila beberapa komponen yang dibutuhkan sudah ada, maka proses dapat dilakukan dengan lebih cepat.

Tabel 5.2

PERSIAPAN INTERNAL *(DIRECT PREPRATION)*

ASPEK	ASPEK DETAIL	PERSIAPAN	KETERANGAN
HARDWARE	GEDUNG/RUANG ASSESMENT CENTER INFRASTURKTUR PENUNJANG ALAT TEST FISIK	Perlu dipersiakan secara khusus ruang-ruang/gedung yang dapat digunakan untu melakukan aktivitas AC secara maksimal Perisiapan fisik ini juga secara lansung membangun kepercayaan pengguna (user) yang akan menjadi peserta AC.	Penyiapan dapat dilakukan secara simultan, maupun bertahap. Namun demikian, sesuai dengan tenggat waktu yang tidak banyak terkait upaya pembentukan unit Assesment Center, maka beberapa langkah/aktivitas penyiapan dapat dilakukan secara simultan dan berkelanjutan.
SOFTWARE	METODE AC SIMULASI INSTRUMENT PEDOMAN PENYELENGGARAAN	Sisi software ini perlu disiapkan secara khusus karena akan aspek ini merupakan salah satu dasar keberhasilan pelaksanaan AC. Ragam pemilihan metode dan pedoman penyelenggaraan, khususnya juga perlu mempertimbangkan	

		kesiapan dan ketersediaan SDM.	
BRAINWARE	RANGKAIAN PELATIHAN UNTUK MEMBENTUK ASSESOR RANGKAIAN UPAYA UNTUK MEMBANGUN KOMITMEN	Salah satu kunci utama membangun AC adalah menyiapkan SDM asesro atau tenaga pelaksana utama dari pratik AC. Assesor, perlu memiliki kenyamanan dan kepastian karir dalam bekerja. Proses pekerjaan sedapat mungkin dilakukan dengan tingkat independenssi yang tinggi, sehingga tidak banyak mengalami gangguan maupun intervensi dari pihak luar	

Sumber; (Olahan Hasil Penelitian, tahun 2016)

Dari rencana yang dikemukakan di atas, sebagai hasil *Focus Group Discussion*ada masukan-masukan dari Dispiad, BPIP Unpad dan LAN Jatinangor yang perlu diperhatikan. Masukan-masukan tersebut akan diuarkan di bawah ini.

Dispiad yang sebenarnya baru melaksanakan *Assessment Center* pada tahun 2014 memberi masukan dengan mengambil pengalaman dari Pemerintah

Daerah Propinsi Jawa Tengah. BKD Jateng ketika mencari pola melacak kompetensi kepada Dispiad, mengemukakan keinginanya untuk menentukan kompeten tidaknya seseorang, karena Gubernur terpilih menyodorkan aparatnya untuk dijadikan pejabat. Belajar dari BKD Jateng tersebut, Gunawan [15] menyarankan agar proses seleksi untuk menentukan kompeten tidaknya seseorang melalui *Assessment Center* agar diformalkan dalam bentuk Perda. Dengan demikian, siapapun Kepala Daerahnya akan mengikuti Perda tersebut, sehingga seleksi untuk menentukan kompetensi terarah dan memiliki standar. Metode *Assessment Center* berbeda dengan pemeriksaan psikologi tertulis, karena *Assessment Center* lebih ke elemen berdasarkan jabatan sasarannya, maka diperlukan desainer simulasi yang merupakan bagian dari *brainware.*

Masih menurut Gunawan, bila dibandingkan jumlah aparat antara Kota Bandung dengan TNI AD, Kota Bandung memiliki 21.000 ASN dan TNI AD memiliki 215.000. Tentunya tidak semua aparat sebanyak itu diseleksi dengan *Assessment Center*, di TNI AD hanya Korem ke atas yang diseleksi menggunakan *Assessment Center*, maka begitu juga Kota Bandung, sebaiknya diidentifikasi dulu jabatan-jabatan yang akan menggunakan *Assessment Center.* Juga harus ditentukan, kalau *Assessment Center* hanya untuk internal pembangunanya perlu dipikirkan karena membutuhkan biaya yang banyak. Bila merujuk ke Undang-undang ASN, hanya jabatan strategis saja yang menggunakan *Assessment Center,* untuk itu Gunawan menyarankan sebaiknya Kota Bandung menerapkan *Assessment Center* untuk eselon II ke atas.

Mariana [16] mengatakan, sejalan dengan perkembangan ilmu perilaku ada faktor yang bisa diukur yaitu kompetensi. Selain kompetensi bisa diukur dengan psikotes, juga bisa diukur dengan metode *Assessment Center* yang secara akurat bisa mendekatkan realitas kerja melalui simulasi. Simulasi inilah yang memiliki validitas tertinggi. Dengan menerapkan *Assessment Center* maka ada *rules* yang harus diikuti, juga dari segi anggaran sangat tinggi. Untuk itu metode *Assessment Center* hanya diterapkan pada posisi manajemen saja, sehingga dapat menjadi model kompetensi yang pada akhirnya akan menjadi kamus kompetensi. Hal tersebut dimaksudkan agar proses penilaian memiliki

[15] Perwakilan Dispiad
[16] BPIP Unpad dari Fakultas Psikologi

pijakan yg sama, sehingga *Assessment Center* dapat dijadikan panduan dalam mengetahui kompetensi seseorang.

Mariana juga mengatakan untuk mencari model *Assessment Center*, Kota Bandung bisa merujuk pada perkumpulan *Assessment Center* di Indonesia (PASTI) sedangkan di Telkom ada ACI. Mereka merupakan provider yang memiliki etika dalam menjalankan *Assessment Center.* Selain itu Mariana pun menyarakan tentang asesor yang merupakan dari *brainware :*

> Lalu saya komentari brainware nya, salah satu asesor integritas, sebetulnya asesor sudah harus di aseess dan di tes, punya kualifikasi, dan kontinu di review. Validasi lagi. Kami BPIP tidak mengembangkan AC. Kalau dari segi keilmuan, ada plus minus. Kami punya metode lain di luar AC.

Masukan lainnya datang dari Euis[17] yang menurutnya, tahun-tahun ini merupakan *bomming Assessment Center* sejak diberlakukannya Undang-undang ASN. Dia optimis bahwa *Assessment Center* tidak hanya sekedar metode tapi juga tempat. Kota Bandug yang sudah memiliki perencanaan begitu panjang sejak tahun 2012 sudah selayaknya merealisasikan *Assessment Center.* Perlu diprioritaskan pengembangan SDMnya, juga arah *Assessment Center*, kalau di LAN diarahkan pada pemetaan kompetensi, sedangkan di Telkom sudah pada *Development* nya. Kota Bandung pun perlu menentukan arah *Assessment Center* ke depan.

Euis juga menekankan bahwa standar kompetensi menjadi hal krusial, dan ini harus menjadi *action* pertama. Seperti diketahui ada tiga jenis kompetensi yaitu kompetensi manajerial, teknis, sosiokultural. Berbeda dalam hal kualifikasi, seperti S-1 masuk kualifikasi bukan kompetensi manajerial. Di LAN baru kompetensi manajerial, tahun LAN sedang menyelesaikan kompetensi yang teknis. Sosiokultural tidak jelas. Perlu diingat, hasil *assessment* bukan satu-satunya yang membuat seseorang ditempatkan tapi ada hal lain seperti rekam jejak, performa dan lain-lain. Euis optimis dengan

[17] Ketua *Assessmen Center* LAN Jatinangor

Assessment Center, karena metode ini paling akurat hanya saat implementasi ada fakta-fakta yang harus dilihat secara komprehensif.

Atep [18] yang merupakan perwakilan dari BKD Kota Bandung menyatakan, BKD Kota Bandung sebenarnya sudah lama mengenal metode pengukuran kompetensi, termasuk sudah banyak bekerja sama dengan berbagai pihak, namun tidak mudah untuk mengupas kompetensi seorang. Iapun mengemukakan kalau BKD Kota Bandung belum memiliki standar kompetensi, sehingga seleksi tidak terarah. Simulasipun sudah sering dilakukan meskipun belum menggunakan metode *Assessment Center.* Namun, semua yang dilakukan oleh BKD tersebut belum memuaskan pimpinan (Walikota Bandung). Hal tersebut bisa dilihat dari pejabat yang diseleksi oleh BKD tidak memuaskan Walikota.

Selain uraian di atas, Atep juga mengemukakan bahwa standar yang dikeluarkan oleh Menpan dan BKN terlalu umum, dan mengungkapkan pula langkah selanjutnya setelah seseorang dinilai dengan metode *Assessment Center.*

Setelah seseorang di *assess* timbul pertanyaan kalau non teknis nya tidak bagus lalu harus bagaimana orangnya. Jadi hasil *assess* harus diapain, ada *feedback*. Betul juga kami memerlukan tempat untuk kesatuan. Harus melibatkan bagian pemberdayaan organisasi. Kelembagaan dan tata kerja harus betul-betul untuk menentukan standar kompetensi.

BKD Kota Bandung pun diberi tugas oleh Walikota untuk menyusun tunjangan kinerja dinamis, syaratnya setiap orang harus memiliki jabatan. Dalam hal ini Atep berpendapat bahwa target pimpinan tidak jelas, tidak ada ukuran kuantitatif. Selain itu Staf belum mampu menjabarkan keinginan pimpinan.

Hernadi [19] dengan Nandang Alamsyah [20] menekankan pentingnya payung hukum berupa Perda untuk memperkuat pelaksanaan *Assessment Center.* Nandang menyatakan bahwa yang namanya AC bukan hanya sekedar meloloskan tapi tidak ditindaklanjuti. Ada fungsi psikologis sebagai media membentuk sikap karyawan. Secara sosiologis untuk kesiapan karyawan melaksanakan tugas. AC awal yang baik untuk pengembangan SDM. Jadi, dari

[18] Skretaris BKD Kota Bandung
[19] Anggota Tim Kajian, Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
[20] Anggota Tim Kajian, Guru Besar Ilmu Pemerintahan

sisi hukum sangat penting untuk melahirkan standar kerja. Produk hukum kerja sama belum ada tindak lanjutnya, memberikan penafsiran yang kurang baik. Perlu pembaharuan Perda kerja sama di Kota Bandung. Minimal 3 produk hukum yang mesti dipersiapkan yaitu Perda tentang Kerjasama, Perda tentang Standar Kompetensi dan Perda tentang *Assessment Center.*

Simpulan dan Saran

Simpulan

1. Kota Bandung sudah memiliki perencanaan pembangunan *Assessment Center* sejak tahun 2012, dan sampai tahun 2016 sudah mengeluarkan dana 4 milar, tapi belum dapat memiliki *Assessment Center* sendiri. Hal tersebut disebabkan karena komitmen yang kurang dari pimpinan BKD, target pimpinan tidak jelas dan bawahan tidak dapat menerjemahkan keinginan pimpinan, sehingga pembangunannya terlambat dibandingkan dengan lama waktu yang dialamai TNI AL, LAN, BKD Yogya dan BKN yang rata-rata memakan waktu 3 tahun untuk memulai perencanaan *Assessment Center* sampai pelaksanaan secara mandiri.
2. Hanya TNI AL yang memilki latar belakang reformasi birokrasi dalam mendirikan *assessment center* , sedangkan BKN, DIY, LAN dan Telkom memiliki latar belakang adanya kebutuhan internal yang mendorong dibangunya *assessment center.* Adanya perbedaan latar belakang ini mempengaruhi pelaksanaan *assessment center* di TNI AL. Di BKN, DIY. LAN dan Telkom *assessment center* sangat berkembang, dan hasilnya dipakai oleh pimpinan baik internal maupun eksternal dalam penentuan jabatan. Pelaksanaan *assessment center* sebagai suatu metode memiliki kesamaan di semua lembaga tersebut, tapi memiliki perbedaan dari segi harga layanan yang diberikan kepada mitra kerja sama. Kelembagaan pada umumnya berbentuk Unit Pelaksana Teknis dengan payung hukum disesuaikan dengan instansi masing-masing.kewenangan yang dimiliki *assessment center* hanya sebatas memberi rekomendasi kepada pimpinan baik secara internal ampun eksternal.

3. Dari hasil FGD dikemukakan bahwaseleksi untuk menentukan kompeten tidaknya seseorang melalui *Assessment Center* agar diformalkan dalam

bentuk Perda. Dengan demikian, siapapun Kepala Daerahnya akan mengikuti Perda tersebut, sehingga seleksi untuk menentukan kompetensi terarah dan memiliki standar. Perlunya identifikasi terlebih dulu jabatan-jabatan yang akan menggunakan *Assessment Center.*

Saran

1.Kota Bandung sudah memiliki perencanaan yang panjang sehingga layak untuk merealisasikan *Assessment Center* mandiri. Dengan dukungan regulasi yang ada dalam RPJMD, saat ini merupakan momen yang tepat untuk membangun *Assessment Center*

2.Hasil studi banding sebaiknya ditindaklanjuti dengan mengadaptasi hal-hal yang sudah dilakukan oleh TNI AL, BKN, BKD Yogyakarta, LAN dan Telkom. Pengalaman pengelolaan yang ada di lembaga-lembaga tersebut merupakan *best practice*yang dapat diambil oleh BKD Kota Bandung, sehingga *Assessment Center* tidak hanya sekedar metode, tapi juga gedung/tempat dan teknologi.

3. Metode *Assessment Center* sebaiknya dibatasi hanya untuk eselon II ke atas, untuk itu diperlukan desainer simulasi yang merupakan bagian dari *brainware.* Desainer simulasi ini bertugas untuk merancang simulasi-simulasi yang dapat mendekati realitas pekerjaan atau jabatan yang nantinya akan diduduki.

DAFTAR PUSTAKA

Etzioni, Eva dan Halevy. 2011. *Demokrasi dan Birokrasi Sebuah Dilema Politik,*Yogyakarta :ASRAM FOUNDATION

Harrison, Lissa. 2007. *Metodologi Ilmu Politik*. Jakarta : Kencana

Kadarusman, 2013, *Mananjemen Pengembangan Sumber Daya Manusia,* PT. RajaGrafindo : Jakarta.

Kartini, Dede Sri. 2014. Konsistensi antara Program partai Politik dengan Produk Kebijakan Pulik di Kabupaten Bandung. Tidak dipublikasikan

Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas birokrasi Publik : Sketsa PadaMasa Transisi* Pustaka Pelajar : Yogyakarta.

Moeheriono. 2014. *Pengukuran Kinerja Berbasis Kompetensi*. Edisi Revisi. Cetakan kedua. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Prihadi, Syaiful F. 2004. *Assesment Center*: Identifikasi, Pengukuran dan Pengembangan Kompetensi. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Rourke, Francis E. 1984, *Bureaucracy, Politics and Public Policy,* Little, Brown and Company, Toronto

Syakrani dan Syahriani, 2009. *Implementasi otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance.* Pustaka Pelajar : Yogyakarta.

Thoha, Miftah, 2005. *Manajemen Kepegawaian Sipil Di Indonesia.* Prenada Media Group, :Jakarta.

Internet :

[1]https://www.developmentalassociates.com/client-openings/what-are-assessment-centers/. Diakses tanggal 12 Februari 2016 jam 13.41

[1]http://www.psychometric-success.com/assessment-centers/acfaq-what-is.htm diakses tanggal 12 Februari 2016 jam 13.13

[1]http://www.hr-guide.com/data/G318.htm. Diakses tanggal 12 Februari jam 13.09

INOVASI PEMERINTAHAN DALAM PENANGANAN SAMPAH DI KOTA MAKASSAR

Muchlas M. Tahir[21]
Zulfan Nahruddin[22]

ABSTRAK

Inovasi pemerintahan dibutuhkan utnuk mempertahankan keberadaan organisasi dalam lingkungan yang rentan mengalami perubahan sosial. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis proses inovasi pemerintahan dalam penanganan sampah kota Makassar. Penelitian ini mengunakan metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu obeservasi, wawancara, dan dokumentasi. teknik analisis data mencakup reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa inovasi pemerintah kota Makassar dalam penanganan sampah kota Makassar mengunakan pendekatan partisipatif dengan mengorbitkan sejumlah jargon yang mudah dingat karena memiliki dialek khas Makassar di dalamnya. Selain itu program inovasi dari pemerintah kota seperti Lorong Garden (LONGGAR) sebagai penunjang utama program Makassar Tidak Rantasa (MTR) yang sejauh ini berjalan dengan baik. Inovasi pada armada pengakutan sampah kota Makassar juga cukup inovatif dengan desain dan fasilitas yang dimiliki, selain itu program Aku Dan Sekolahku Tidak Rantasa merupakan sarana pembelajaran kepada pelajar untuk peduli terhadap kebersihan lingkungan mendapat respon baik dari pelajar namun tidak semua programpemerintah kota dalam penanganan kebersihan mendapat tempat dihati masyarakat seperti program LISA yang hanya berfungsi sebagai jargon dan tidak aplikatif. Untuk menjadikan program pemerintah tersebut lebih maksimal diperlukan kerjasama yang sinergis dengan semua pihak termasuk swasta.

Kata Kunci : Inovasi, Pemerintah Kota, Sampah

PENDAHULUAN

Pertumbuhan penduduk kota yang tinggi serta meningkatnya kegiatan pembangunan di berbagai sektor menimbulkan berbagai masalah di wilayah-wilayah perkotaan yang antara lain urbanisasi, permukiman kumuh, persampahan dan sebagainya. Permasalahan yang dialami hampir di seluruh

[21]Staf pengajar di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas, Muhammadiyah Makassar, Jl. Sultan Alauddin No. Alauddin No.259 Makassar. muchlasmtahir7@gmail.com
[22]Staf pengajar di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, Jl. Sultan Alauddin No. Alauddin No.259 Makassar, e-mail. zulfannahruddin@gmail.com.

kota di Indonesia adalah persampahan. Pesatnya perkembangan pembangunan wilayah perkotaan di Indonesia, diikuti oleh peningkatan perpindahan sebagian rakyat pedesaan ke kota dengan anggapan akan memperoleh kehidupan yang lebih baik. Hal ini tentunya sangat berdampak pada peningkatan jumlah penduduk kota yang juga sebanding dengan limbah yang akan dihasilkan. Namun, tidak disertai secara langsung dengan penyediaan sarana dan prasarana yang tidak sebanding oleh pemerintah, akibatnya pelayanan yang ada tidak maksimal dan terjadi penurunan kualitas lingkungan, khususnya pada permasalahan pengangkutan sampah kota. Untuk menanggulangi permasalahan ini, sangat dibutuhkan peranan pemerintah yang didukung oleh kepedulian masyarakat kota setempat (Malino, 2015).

Inovasi merupakan upaya mempertahankan keberadaan organisasi dalam lingkungan. Adanya inovasi organisasi ini diharapkan dapat menanggapi kompleksitas lingkungan dan dinamisasi perubahan lingkungan terutama dalm persaingan yang ketat dan menciptakan sumber-sumber bagi keunggulan beraing. Hal tersebut dapat dicapai melalui (1). pengenalan teknologi baru (2). aplikasi baru dalam produk dan pelayanan (3). penyumbangan pasar baru (4). pengenalan bentuk baru organisasi. Ada persepsi umum bahwa menghasilkan dan menjalankan inovasi adalah sebuah proses yang sulit. Kesulitan itu terkait dengan kendala atau hambatan dalam berinovasi. Dalam hal ini, Jamil Khatib dalam slide presentasinya berjudul Capacity Building: Barriers to Knowledge Adoption (2013) menyebutkan adanya empat kendala inovasi yakni: do not know, cannot do, not willing, dan not allowed. Sedangkan Pelaksanaan inovasi yang baik dan terarah adalah inovasi yang dihasilkan dari sesuatu yang kecil dan terfokus (Drucker dalam Hastuti, 2015).

Menurut Ahmed & Shepherd (2010). inovasi tidak hanya terbatas pada benda atau barang hasil produksi, tetapi juga mencakup sikap hidup, perilaku, atau gerakan-gerakan menuju proses perubahan di dalam segala bentuk tata kehidupan masyarakat. Jadi, secara umum, inovasi berarti suatu ide, produk, informasi teknologi, kelembagaan, perilaku, nilai-nilai, dan praktik-praktik baru yang belum banyak diketahui, diterima, dan digunakan atau diterapkan oleh sebagian besar warga masyarakat dalam suatu lokalitas tertentu, yang dapat digunakan atau mendorong terjadinya perubahan-perubahan di segala aspek

kehidupan masyarakat demi terwujudnya perbaikan mutu setiap individu dan seluruh warga masyarakat yang bersangkutan.

Selanjutnya Jong &Hartog (2003) merinci lebih mendalam proses inovasi dalam 4 tahap yaitu: (1). Melihat peluang. Peluang muncul ketika ada persoalan yang muncul atau dipersepsikan sebagai suatu kesenjangan antara yang seharusnya dan realitanya. Oleh karenanya, perilaku inovatif dimulai dari ketrampilan melihat peluang. (2). Mengeluarkan ide. Ketika dihadapkan suatu masalah atau dipersepsikan sebagai masalah maka gaya berfikir konvergen yang digunakan yaitu mengeluarkan ide yang sebanyak-banyaknya terhadap masalah yang ada. Dalam tahap ini kreativitas sangat diperlukan. (3). Mengkaji ide. Tidak Semua ide dapat dipakai, maka dilakukan kajian terhadap ide yang muncul. Gaya berfikir divergen atau mengerucut mulai diterapkan. Salah satu dasar pertimbangan adalah seberapa besar ide tersebut mendatangkan kerugian dan keuntungan. Ide yang realistic yang diterima, sementara ide yang kurang realistic dibuang. Kajian dilakukan terus menerus sampai ditemukan alternatif yang paling mempunyai probabilitas sukses yang paling besar. (4). Implementasi. Pada tahap ini, keberanian mengambil resiko sangat diperlukan. Resiko berkaitan dengan probabilitas kesuksesan dan kegagalan. Hal ini berkaitan dengan probabilitas untuk sukses yang disebabkan oleh kemampuan pengontrolan perilaku untuk mencapai tujuan atau berinovasi.

Inovasi dalam penanganan sampah menarik untuk ditelusuri karena tidak hanya menjadi kewajiban pemerintah saja masyarakat dan pelaku usaha sebagai penghasil sampah juga harus bertanggung jawab menjaga lingkungan agar tetap bersih dan sehat. Ini berarti harus ada kerja sama yang baik antara pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat dalam mengatasi permasalahan sampah. Mengacu pada UUPS, untuk mengatasi masalah dibutuhkan program-program penanganan sampah agar tidak hanya menjadi timbunan sampah di TPA, tetapi menjadi sesuatu barang yang memiliki nilai guna dan nilai jual. Demikian halnya yang terjadi di Kota Makassar sebagai kota metropolitan masalah persampahan masih merupakan masalah yang sangat kompleks. Dinas Pertamanan dan Kebersihan Kota Makassar adalah organisasi pemerintah yang bertanggung jawab untuk menciptakan kebersihan kota Makassar yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar yang

ditindaklanjuti dengan Peraturan Walikota Makassar Nomor 38 Tahun 2009 Tentang Uraian Tugas Jabatan Struktural Pada Dinas Pertamanan dan Kebersihan Kota Makassar dimana dinas in juga merangkul masyarakat melalui pendekatan komunitas. Mereka membangun dan membina Lorong Garden (Longgar) serta menghidupkan Bank Sampah. Juga, meluncurkan program Lihat Sampah Ambil (Lisa) serta Perahu Angkat dan Angkut Sampah di Pesisir Pantai (Pattasaki). Pattasa dalam bahasa Makassar berarti kondisi tidak bersih atau berantakan. Semua kegiatan ini menyatu dalam program besar, yakni Kota Makassar Tidak Rantasa (kotor). Adanya program tersebut dapat mereduksi 30 persen dari 800 ton sampah per hari yang dibuang ke TPA Tamangapa (Hastuti, 2015).

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, jumlah penduduk Kota Makassar terus meningkat. Tahun 2013 tercatat 1,3 juta jiwa dan meningkat menjadi 1,7 juta jiwa tahun 2014. Dalam sehari, volume sampah yang terangkut oleh 447 truk sampah milik Dinas Kebersihan dan Pertamanan sebanyak 700-800 ton. Jumlah itu belum termasuk yang diolah masyarakat melalui bank sampah sebanyak 800 ton per tahun dan lainnya (yang masih dibakar dan sebagainya). Di Kota Makassar terdapat 1.700 lorong yang tersebar di 14 kecamatan dan 143 kelurahan. Sekitar 94.600 dari 1,7 juta penduduknya masuk kategori miskin. Mereka tersebar di lorong atau gang. Dalam "gencatan senjata" atas sampah, hingga kini Dinas Kebersihan dan Pertamanan sudah membina serta mendampingi 112 bank sampah dan satu bank sampah induk total anggota yang ada sebanyak 4.000 anggota dengan target sampai akhir tahun ini terbangun 333 bank sampah (Kompas, 2015).

Persoalan lingkungan adalah salah satu dari sejumlah persoalan Makassar yang pelik dan harus mendapat perhatian serius. Dimana Pengembangan wilayah Makassar yang tidak terkontrol, sistem pembuangan sampah yang masih primitif, sempitnya daerah serapan air, berkurangnya kawasan hijau, polusi udara, dan transportasi adalah sejumlah catatan terhadap kondisi lingkungan di Kota Makassar.Tak hanya itu, permasalahan tata ruang dan perumahan dengan tingkat kepadatan tinggi, sistem transportasi terpadu, dan pembangunan infrastruktur fisik merupakan beberapa tantangan bagi pemerintah Makassar di masa yang akan datang (KOPHI Sul-Sel, 2015). Untuk mewujudkan dan merealisasikan program dalam pengelolaan sampah di kota

pemerintah kota sebenarnya sudah melakukan banyak hal dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan dan juga berbagai program yang melibatkan masyarakat. Akan tetapi, Adi melihat dukungan masyarakat terhadap program dan kebijakan dari Pemkot Makassar masih belum benar-benar bersinergi dan masih membutuhkan usaha yang lebih keras lagi (JurnalPost.Com, 2016).

Permasalahan yang dapat diecermati yaitu program-program yang diterapkan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota masih memiliki kendala-kendala yang cukup mengganggu seperti jumlah armada pengangkutan sampah yang masih kurang seimbang dengan volume sampah yang dihasilkan, cuaca yang seringkali tidak mendukung sehingga memperparah kondisi pengambilan sampah dan proses pengangkutan sampah ke TPA, Sebagian besar armada pengangkut sampah di Makassar merupakan armada tak layak pakai. Hasil wawancara dengan informan diketahui bahwa armada kebersihan yang dimiliki Pemkot Makassar saat ini sebagian besar sudah berumur 30 tahun, bahkan ada yang lebih. aramada tua itu membuat operasional penjemputan kontainer sampah terganggu. Selain itu armada tersebut sering mengalami kerusakan kadang mesin tidak dapat menyala, ada lampu yang tidak menyala sehingga tidak tidak dapat dipakai.

Kemudian masalah di TPA Sampah yang dibuang di tempat ini terdiri dari sampah organik dan anorganik yang berasal dari pasar-pasar, rumah tangga, dan perkantoran. Hal ini menyebabkan sampah jenis ini lebih cepat membusuk dan menghasilkan polutan yang dapat mencemari air tanah. TPA yang ada di Tamangapa utamanya telah mengalami overload, sedangkan produksi sampah masyarakat meningkat pesat seiring arus urbanisasi sekaligus maraknya pola baru penyajian konsumsi berbungkus. Kini, semua pihak dituntut memiliki kesadaran dengan mengubah perilaku yang lebih ramah lingkungan. Salah satu problem mendasar namun seringkali diacuhkan yakni pengelolaan sampah rumah tangga yang justru berada di lingkungan masyarakat yang bersetuhan dengan kebiasaan sehari-hari. Oleh karena itu inovasi dalam pengelolaan sampah di perlukan pemerintah kota Makassar melalui sejumlah program-program yang partisipatif melalui jargon dan istilah-istilah lokal.

Adapun penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Nur (2015) dengan penelitian terkait Analisis Pelaksanaan Program Gerakan Makassar Ta’ Tidak Rantasa di Kota Makassar dimana menunjukkan bahwa desain Pelaksanan

Program Gerakan Makssar Ta’ Tidak Rantasa menggunakan tiga pendekatan yaitu Jargon, Kegiatan dan Pelibatan Elemen Pendukung. Sedangkan Penelitian yang dilakukan oleh Madani (2011) terkait dengan Agenda Setting Pengelolaan Sampah Pasar di Kota Makassar dimana menunjukkan bahwa Sampah telah menjadi masalah yang besar, bagi kota-kota besar di Indonesia sepertiJakarta, Surabaya, Bandung dan termasuk Makassar. Timbulan sampah pasar mencapai 60,10 % atau 16,69 % dari total timbunan sampah kota Makassar (STLHD, 2006). Cakupan pelayanan pengelolaan persampahan yang masih rendah khususnya di perkotaan dapat berdampak pada menurunnya aktivitas ekonomi pada pasar tradisional serta memicu peningkatan penyakit menular seperti diare,disentri, pes, dan lainnya. Dari penelitian yang telah dilakukan dan berdasarkan uraian yang telah dikemukakan sebelumnya maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu : Bagaimana proses inovasi pemerintahan dalam penanganan sampah di kota Makassar. Berkaitan dengan rumusan masalah tersebut maka tujuan penelitian ini yaitu untuk mengkaji dan menganalisis proses inovasi pemerintahandalam penanganan sampah di kota Makassar.

METODE PENELITIAN

Lokasi pada penelitian ini dilakukan di Kecamatan Tamalanrea untuk memantau dan melakukan wawancara dengan warga, khususnya khususnya terkait sejumlah program seperti lorong Garden (LONGGAR) dan sebagainya. Selain itu pengamatan juga dilakukan di sekitar wilayah Antang dan pengabilan data dilakukan pada Kantor Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Makassar.Tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. dimana hasil data yang diperoleh baik data primer atau pun data sekunder diolah dan dianalisis secara mendalam untuk memperoleh gambaran yang jelas terhadap apa yang menjadi objek penelitian serta batasan-batasannya. Pemilihan informan dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan tehnik purposive sampling. Tehnik purposive sampling adalah tehnik pemilihan informan dimana peneliti dengan sengaja memilih informannya. Penelitian ini lebih menfokuskan pada program inovatif pemerintah kota Makassar sehingga informan yang terlibat

dalam penelitian ini adalah Pegawai Kantor Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Makassar dan informan masyarakat berasal dari kelurahan tamalanrea.

Kemudian teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu observasi, dengan melakukan pengamatan langsung dilapangan sesuai dengan obyek yang diteliti kemudian dilakukan interview berupa wawancara langsung kepada informan serta dokumentasi, denganmelakukan kajian literatur/kepustakaan, dokumen, dan sumber tertulis lainnya yang ada kaitannya dengan kebutuhan data dan informasi dalam penelitian ini. Untuk teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model Miles dkk, dimana data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif, yakni analisis data dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas. Rangkaian prosesnya mencakup reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. (Sugiyono, 2011). Rangkaian inilah yang digunakan dalam memaparkan hasil penelitian tentang inovasi pemerintahan kota Makassar dalam penanganan sampah kota.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Untuk memberikan gambaran mengenai inovasi pemerintahan dalam penaganan sampah di Kota Makassar. Maka penelitian ini akan diuraikan melalui dimensi inovasi Jong & Hartog (2003) yang merinci lebih mendalam mengenai proses inovasi melalui sejumlah indicator berikut :

Melihat peluang

Peluang terhadap Inovasi muncul dengan adanya regulasi yaitu Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah menyebutkan bahwa pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengelolah sampah di daerah masing-masing.Pemerintahan daerah bertugas menjamin terselenggaranya pengelolaan sampah yang baik dan berwawasan lingkungan. Melalui ruang yang diberikan melalui regulasi tersebut maka Pemerintah Kota Makassar membuat Program “Gerakan Makassar Ta tidak Rantasa” sebagai upaya inovatif dalam mengatasi masalah persampahan di Kota Makassar.

Berdasarkan hasil wawancara menunjukkan lahirnya ide untuk menciptakan sebuah program yang bersifat partisipatif dalam rangka menyadarkan masyarakat Kota Makassar untuk menjaga kebersihan hal inilah yang menjadi tujuan Gerakan Makassar Ta Tidak Rantasa. merupakan program

yang memiliki filosifi cinta akan kebersihan. Gerakan Makassar Tidak Rantasa ini merupakan gerakan moral yang diharapkan dapat menstimulus pemikiran masyarakat agar peduli terhadap kebersihan dan pola hidup sehat selain itu filosofi lainnya yaitu bersih dalam arti prilaku.merupakan pesan moral tersendiri.

Mengeluarkan ide

Ruang inovasi pemerintah kota Makassar muncul dalam bentuk ide kreatif. Hal ini terlihat dengan kebebasan pemerintah kota dalam membuat jargon-jargon khusus yang bersifat lokal melalui setiap programnya terkait pengelolaan persampahan. Jargon yang digunakan yaitu LISA (Lihat Sampah Ambil), MABASA (Makassar Bebas Sampah), MABELO (Makassar Bersih Lorong), dan Aku Dan Sekolahku Tidak Rantasa. Selain itu terdapat juga istilah untuk armada pengangkut sampah yang digunakanTANGKASAKI, kependekan dari Truk Angkutan Sampah Kita. Khusus Lorong Garden (LONGGAR) dan TANGKASAKI merupakan istilah yang paling populer ditengah masyarakat kota Makassar.

Berdasarkan hasil wawancara dengan sejumlah informan ternyata istilah tersebut memberikan kesan tersendiri bagi masyarakat karena bahasa yang digunakan sangat lekat dengan bahasa lokal Makassar yang membuatnya lekat dalam ingatan.

Terdapat pula Program Lorong Garden (LONGGAR) bertujuan untuk memaksimalkan lahan lorong-lorong agar menjadi bersih dan tertata indah. Program longgar merupakan tanggungjawab Dinas pertamanan dan kebersihan yang sejalan dengan visi Walikota Makassar Menuju Kota Dunia yang nyaman untuk semua orang. Kemudain Ide jargon LISA merupakan singkatan dari Lihat Sampah Ambil. Jargon ini banyak dijumpai di tempat umum Kota Makassar. Jargon ini dimaksudkan untuk merubah prilaku masyarakat agar setiap kali menemukan sampah di sekitar tempat umum atau dilingkungan meraka agar segera memungutnya dan membuangnya di tempat sampah.

Kemudian terdapat Gerakan Sampah Tukar Beras yang didukung dengan membuat bank sampah sebagai pusat pertukaran jasa, selain itu warga diminta untuk menjadi nasabah bank sampah di wilayah kelurahan. Bagi warga yang menjadi nasabah bank sampah dan aktif maka akan digratiskan membayar iuran atau retribusi sampah rumah tangga. Semua warga yang menjadi nasabah bank sampah dibebaskan retribusi sampah. Tapi itu khusus nasabah bank

sampah aktif. Masyarakat tinggal memilah sampahnya kemudian di jual ke bank sampah. Saat ini setiap kelurahan terdapat tiga unit bank sampah yang dikelola langsung oleh masyarakat. Untuk menjadi nasabah tidak sulit, cukup memperlihatkan KTP dan mendaftarkan diri ke pengelola bank sampah. Hal ini dilakukan untuk mengsukseskan program Makassar Tidak Rantasa’ (MTR).

Mengkaji ide

Pelaksaan sosialisasi dari Gerakan Makassar Ta Tidak Rantasa dilakukan didalam kegiatan formal maupun tidak formal. Jadi disetiap pertemuan resmi ataupun dalam saat kerja bakti dan bertemu masyarakat pemerintah kecamatan terus menerus berupaya untuk mensosialisasikan Program Gemar MTR.program ini sulit untuk dievaluasi karena merupakan program yang didesain melekat secara sosial dalam kehidupan masyarakat sehingga ide ini tidak diperuntukkan untuk output yang jelas karena tidak memiliki peraturan daerah tetapi sebuah gagasan yang mengintegrasikan antara kerja pemerintah dengan prilaku hidup sehat masyarakat.

Berdasarkan hasil wawancara Program Lorong Garden (LONGGAR) Kegiatan ini telah dilakukan di Kecamatan Tamalanrea kota makassarmenunjukkan antusiasme dan partisipasi masyarakat cukup tinggi, terlihat dari dari kreasi dan kreatifitas warga dalam menata lorong atas inisiatif sendiri. Hal yang berbeda dengan jargon LISA yang menarik untuk diperhatikan karena berdasarkan hasil wawancara LISA hanya sebatas jargon semata tidak ada tanggapan serius dan motivasi tersendiri pada warga untuk memungut sampah karena pengaruh jargon tersebut hanya karena motivasi pribadi semata. Selanjutnya Berdasarkan hasil wawancara untuk program Aku Dan Sekolahku Tidak Rantasa disambut positif dan antusias oleh anak-anak di Sekolahseluruh siswa dan guru diajak untuk membersihkan area sekolah masing-masing setiap tanggal 9.

Implementasi

Pada tataran implementasi yang difokus pada resiko dari setiap program dalam penanganan persampahan kota yang mungkin dihadapi seperti program tersebut tidak berjalan sebagai mana mestinya sehingga pada tataran implementasi ide dari jargon LISA tidak begitu memberikan stimulus bagi masyarakat. Berbeda dengan Program Lorong Garden (LONGGAR) yang dapat dilihat dengan jelas implementasinya dengan keberadaan lorong-lorang yang

bersih dengan cat warna-warna yang menarik berserta tanaman hias yang dinilai cukup memberikan point positif bagi pemerintah terkait inovasi tersebut. Pemerintah Kota membangkitkan semangat dan antusiasme warga masyarakat untuk berpartisipasi dalam program LONGGAR ini.

Berdasarkan hasil wawancara pemuda asal lorong diberikan pelatihan, dalam workshop program Makassarta Tidak Rantasa (MTR) mereka dilatih untuk mampu menjadi motivator dalam mengajak dan menumbuhkan kesadaran warga untuk menjaga kebersihan lingkungan masing-masing. Peserta pelatihan merupakan utusan dari setiap komunitas lorong dari beberapa kecamatan di kota Makassar. Ada 143 komunitas lorong, masing-masing perwakilannya ini diundang 250 orang.

Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara inovasi lain yang dilakukan untuk mengatasi sampah. Pemerintah Kota melengkapi truk pengangkut sampah dengan GPS, sirine, dan sound system. Pengangkut sampah yang diberi namaTANGKASAKI, kependekan dari Truk Angkutan Sampah Kita. Dalam bahasa Makassar, Tangkasaki berarti Bersihkan. Bukan truk, tapi mobil boks. Kendaraan ini didesain sendiri oleh Wali Kota Makassar.Tangkasaki menjadi penunjang utama program Makassar Tidak Rantasa (MTR) atau Makassar tidak jorok. Mobil ini dilengkapi lampu sirene dan sound system untuk menjadi alat sosialisasi dan edukasi masyarakat tentang kesadaran menjaga kebersihan lingkungannya. Alat GPS yang dipasang di truk ini bertujuan memantau pergerakan truk yang diawasi langsung dari aplikasi tracking di War Room, kantor Balaikota Makassar. Rute perjalanan truk mengangkut sampah ke TPA Tamangapa dapat diawasi langsung dengan aplikasi yang menyerupai aplikasi Go-Jek dan dapat menghemat penggunaan BBM dengan meminimalisir potensi kecurangan dari pengemudi truk.

Analisis Inovasi Pemerintahan

Dari hasil penelitian diketahui bahwa salah satu dimensi inovasi yaitu dimensi melihat peluang, dalam Jong &Hartog (2003) dipersepsikan sebagai suatu kesenjangan antara yang seharusnya dan realitanya. Oleh karenanya, perilaku inovatif dimulai dari ketrampilan melihat peluang. Keterampilan melihat peluang muncul setelah adanya Undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan sampah menyebutkan bahwa pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengelolah sampah di daerah masing-masing. Selain itu

pemerintah kota juga melihat permasalahan yang ada di Kota Makassar sebagai bagian yang terintegrasi dengan masyarakat sehingga diperlukan upaya yang partisipatif untuk mengatasi masalah persampahan.

Hal inilah yang menjadikan Pemerintah Daerah cukup kreatif dalam memperkenal setiap jargon-jargon yang beraroma lokal seperti LISA (Lihat Sampah Ambil), MABASA (Makassar Bebas Sampah), MABELO (Makassar Bersih Lorong), dan Aku Dan Sekolahku Tidak Rantasa. Selain itu terdapat juga istilah untuk armada pengangkut sampah yang digunakan TANGKASAKI, kependekan dari Truk Angkutan Sampah Kita. Program Lorong Garden (LONGGAR). Istilah-istilah tersebut memberikan kesan tersendiri bagi masyarakat karena bahasa yang digunakan sangat lekat dengan bahasa lokal Makassar yang membuatnya lekat dalam ingatan. Jargon merupakan pemakaian bahasa dalam setiap bidang kehidupan, yang tiap-tiap bidang kehidupan mempunyai bahasa khusus yang tidak dimengerti oleh kelompok lain. Jargon digunakan pada suasana yang tidak resmi sehingga dapat dikatakan bahasa di bawah standar yang menolak aturan yang ditetapkan penulis atau pembicara yang baik. Istilah itu mencerminkan adanya kekhususan dan identitas kelompok pemakainya (Luriawati, 2013). Menurut Alwasilah dalam Kurnia dkk, (2013) mengartikan jargon adalah seperangkat istilah-istilah dan ungkapan-ungkapan yang dipakai satu kelompok sosial atau pekerja, tetapi dipakai dan sering tidak dimengerti oleh masyarakat ujaran secara kelesuruhan.Pemakaian bahasa dalam setiap bidang kehidupan, keahlian, jabatan, lingkungan pekerjaan, masing-masing mempunyai bahasa khusus yang sering tidak dimengerti oleh kelompok lain. Penggunaan Jargon dalam penanganan sampah ini dirasa cukup efektif bagi masyarakat terutama untuk istilah Lorong Garden (LONGGAR) dan TANGKASAKI yang paling populer ditengah masyarakat kota Makassar.

Kemudian pada dimensi Mengeluarkan Ide, menurut Jong & Hartog (2003) dimensi ini muncul ketika dihadapkan suatu masalah atau dipersepsikan sebagai masalah maka gaya berfikir konvergen yang digunakan yaitu mengeluarkan ide yang sebanyak-banyaknya terhadap masalah yang ada. Dalam tahap ini kreativitas sangat diperlukan. Hal ini ditunjukkan pemerintah kota Makassar dengan mensosialisasi sejumlah program dan Jargon khusus yang dimaksudkan untuk merubah prilaku masyarakat sekaligus menagani masalah sampah kota dan kebersihan seperti Program Lorong Garden (LONGGAR)

bertujuan untuk memaksimalkan lahan lorong-lorong agar menjadi bersih dan tertata indah. Program longgar merupakan tanggungjawab Dinas pertamanan dan kebersihan yang sejalan dengan visi Walikota Makassar Menuju Kota Dunia. Sementara untuk program Aku Dan Sekolahku Tidak Rantasa disambut positif oleh anak-anak di Sekolah seluruh siswa dan guru diajak untuk membersihkan area sekolah masing-masing setiap tanggal 9.Program yang dilakukan pemerintah Kota Makassar ini dapat dikategorikan sebagai inovasi hal sesuai dengan pedapat Ahmed & Shepherd (2010) melihat inovasi tidak hanya terbatas pada benda atau barang hasil produksi, tetapi juga mencakup sikap hidup, perilaku, atau gerakan-gerakan menuju proses perubahan di dalam segala bentuk tata kehidupan masyarakat. Jadi, secara umum, inovasi berarti suatu ide, produk, informasi teknologi, kelembagaan, perilaku, nilai-nilai, dan praktik-praktik baru yang belum banyak diketahui, diterima, dan digunakan atau diterapkan oleh sebagian besar warga masyarakat dalam suatu lokalitas tertentu, yang dapat digunakan atau mendorong terjadinya perubahan-perubahan di segala aspek kehidupan masyarakat demi terwujudnya perbaikan mutu setiap individu dan seluruh warga masyarakat yang bersangkutan.

Gerakan menuju perubahan ini terlihat dari banyak istilah yang muncul dan program khusus yang ditujukan untuk membangkitkan motivasi warga dalam menangani sampah seperti Gerakan Sampah Tukar Beras yang didukung dengan membuat bank sampah sebagai pusat pertukaran jasa, selain itu warga diminta untuk menjadi nasabah bank sampah di wilayah kelurahan. Bagi warga yang menjadi nasabah bank sampah dan aktif maka akan digratiskan membayar iuran atau retribusi sampah rumah tangga. Semua warga yang menjadi nasabah bank sampah dibebaskan retribusi sampah. Tapi itu khusus nasabah bank sampah aktif. Masyarakat tinggal memilah sampahnya kemudian di jual ke bank sampah. Gerakan ini mendorong warga untuk peduli pada kebersihan sekaligus memporoleh manfaat dari program tersebut.

Kemudian pada dimensi Mengkaji ide, Jong &Hartog (2003) menjelaskan bahwa tidak semua ide dapat dipakai, maka dilakukan kajian terhadap ide yang muncul. Gaya berfikir divergen atau mengerucut mulai diterapkan. Salah satu dasar pertimbangan adalah seberapa besar ide tersebut mendatangkan kerugian dan keuntungan. Ide yang realistic yang diterima, sementara ide yang kurang realistic dibuang. Kajian dilakukan terus menerus

sampai ditemukan alternatif yang paling mempunyai probabilitas sukses yang paling besar. Seperti pelaksaan sosialisasi dari Gerakan Makassar Ta Tidak Rantasa dilakukan didalam kegiatan formal maupun tidak formal. Jadi disetiap pertemuan resmi ataupun dalam saat kerja bakti dan bertemu masyarakat pemerintah kecamatan terus menerus berupaya untuk mensosialisasikan Program Gemar MTR.program ini sulit untuk dievaluasi karena merupakan program yang didesain melekat secara sosial dalam kehidupan masyarakat sehingga ide ini tidak diperuntukkan untuk output yang jelas karena tidak memiliki peraturan daerah tetapi sebuah gagasan yang mengintegrasikan antara kerja pemerintah dengan prilaku hidup sehat masyarakat.

Selanjutnya ide Lorong Garden (LONGGAR) dapat diketahui bahwa kegiatan ini telah dilakukan di Kecamatan Tamalanrea kota makassar menunjukkan antusiasme dan partisipasi masyarakat cukup tinggi, terlihat dari dari kreasi dan kreatifitas warga dalam menata lorong atas inisiatif sendiri sehingga ide ini tetap mendapat perhatian dan masih eksis hingga saat ini disamping itu pemuda asal lorong diberikan pelatihan, dalam workshop program Makassarta Tidak Rantasa (MTR) mereka dilatih untuk mampu menjadi motivator dalam mengajak dan menumbuhkan kesadaran warga untuk menjaga kebersihan lingkungan masing-masing.Semetara ide yang kurang realistis muncul pada program LISA hanya sebatas jargon semata tidak ada tanggapan serius dan motivasi tersendiri pada warga untuk memungut sampah karena pengaruh jargon tersebut hanya karena motivasi pribadi semata dipandang sebagai sesuatu yang kurang realistis.

Selanjutnya pada dimensi implementasi, Jong &Hartog (2003) mengungkapkan bahwa dalam tahap ini, keberanian mengambil resiko sangat diperlukan. Resiko berkaitan dengan probabilitas kesuksesan dan kegagalan. Hal ini berkaitan dengan probabilitas untuk sukses yang disebabkan oleh kemampuan pengontrolan perilaku untuk mencapai tujuan atau berinovasi. Seperti pada program LISA tidak begitu memberikan stimulus bagi masyarakat lain halnya dengan Program Lorong Garden (LONGGAR) yang dapat dilihat dengan jelas implementasinya dengan keberadaan lorong-lorang yang bersih dengan cat warna-warna yang menarik berserta tanaman hias yang dinilai cukup memberikan point positif bagi pemerintah terkait inovasi tersebut. Pemerintah Kota membangkitkan semangat dan antusiasme warga masyarakat untuk

berpartisipasi dalam program LONGGAR ini. Konsep partisipasi dalam Henryk (2013) mencakup kerjasama antara semua unsur terkait dan merupakan suatu kesepakatan, harapan, persepsi dan sistem komunikasi dimana kemampuan dan pendidikan mempengaruhi sikap dan cara berprilaku seseorang. Program penanganan sampah ini merupakan unsur perpaduan antara penyelenggaraan pemerintahan dengan partisipasi masyarakat dimana pemerintah kota Makassar berupaya mewujudkan sejumlah program unggulan untuk mendorong warga Makassar menjaga kebersihan melalui sejumlah program seperti Program Lorong Garden (LONGGAR) yang pada tataran implementasinya telah mendorong masyarakat berkreasi dalam membersihkan lorong-lorong diwilayah mereka masing-masing.

Selain dalam bentuk program yang bersifat partisipatif inovasi pemerintah kota Makassar juga terwujud melalui armada mengangkut sampah kota TANGKASAKI dimana kendaraan ini didesain khusus oleh WaliKota Makassar. Tangkasaki menjadi penunjang utama program Makassar Tidak Rantasa (MTR) atau Makassar tidak jorok. Mobil ini dilengkapi lampu sirene dan sound system untuk menjadi alat sosialisasi dan edukasi masyarakat tentang kesadaran menjaga kebersihan lingkungannya. Alat GPS yang dipasang di truk ini bertujuan memantau pergerakan truk yang diawasi langsung dari aplikasi tracking di War Room, kantor Balaikota Makassar. Rute perjalanan truk mengangkut sampah ke TPA Tamangapa dapat diawasi langsung dengan aplikasi yang menyerupai aplikasi Go-Jek dan dapat menghemat penggunaan BBM dengan meminimalisir potensi kecurangan dari pengemudi truk. Penggunaan TANGKASAKI merupakan modifikasi yang bertujuan untuk mencegah bau sampah karena dibuat tertutup bagian atasnya dan mengontrol penggunaan truk pengangkut sampah agar lebih teratur dalam hal pengangkutan sampah kota.

Secara keseluruhan inovasi pemerintah kota Makassar dalam penanganan sampah kota Makassar mengunakan pendekatan partisipatif dengan mengorbitkan sejumlah jargon yang sifatnya mudah dipahami warga kota Makassar karena mengunakan dialek daerah khas Makassar seperti Gerakan Makassar Ta Tidak Rantasa (MTR), TANGKASAKI, kependekan dari Truk Angkutan Sampah Kita. Kemudian untuk program yang terkesan unik yang hanya ada di makassar seperti Program Lorong Garden (LONGGAR) selain itu

ada Gerakan Sampah Tukar Beras yang didukung dengan membuat bank sampah sebagai pusat pertukaran jasa, selain itu warga diminta untuk menjadi nasabah bank sampah di wilayah kelurahan. Bagi warga yang menjadi nasabah bank sampah dan aktif maka akan digratiskan membayar iuran atau retribusi sampah rumah tangga. Kemudian pada perjalanannya sejumlah program juga perlu dikaji ulang karena dinggap sudah tidak produktif dan kurang realistis seperti LISA tidak begitu memberikan stimulus bagi masyarakatLISA hanya sebatas jargon, tidak diperoleh tanggapan serius dari program LISA. Inovasi yang menarik adalah program LONGGAR yang pada tataran implementasinya telah mendorong masyarakat berkreasi dalam membersihkan lorong-lorong diwilayah mereka masing-masing.program ini bersifat partisipatif dalam rangka menyadarkan masyarakat Kota Makassar untuk menjaga kebersihan tanpa ada keterlibatan masyarakat LONGGAR hanya akan menjadi istilah semata tanpa mencapai subtansi yang sebenarnya dari program tersebut. Selain itu program Aku Dan Sekolahku Tidak Rantasa disambut positif oleh anak-anak di Sekolahseluruh siswa dan guru diajak untuk membersihkan area sekolah masing-masing setiap tanggal 9 program ini dapat mendorong pemahaman kebersihan bagi anak-anak sejak dini.

Kemudian pada tataran implementasi juga dilakukan inovasi pada armada mengangkut sampah kota TANGKASAKImenjadi penunjang utama program Makassar Tidak Rantasa (MTR) atau Makassar tidak jorok. TANGKASAKI didesain dengan menyerupai mobil box agar tidak meyebarkan bau sampah yang dapat mencemari lingkungan. Kemudian TANGKASI dilengkapi lampu sirene dan sound system untuk menjadi alat sosialisasi dan edukasi masyarakat tentang kesadaran menjaga kebersihan lingkungannya selain itu penggunaan GPS yang dipasang di truk ini bertujuan memantau pergerakan truk. Program dan modifikasi armada pengangkutan sampah tergolong sebagau inovasi kerena mendorong kesuksesan ekonomi dan sosial berkat diperkenalkannya cara baru atau kombinasi baru dari cara-cara lama dalam mentransformasi input menjadi output yang menciptakan perubahan besar dalam hubungan antara nilai guna dan harga yang ditawarkan kepada konsumen dan/atau pengguna, komunitas, sosietas dan lingkungan.Vontana (2009:20).

Berbagai program yang dimotori oleh pemerintah kota menujukkan adanya inovasi organisasi dalam penanganan sampah kota Makassar. Inovasi

organisasi menurut Sutarno (2012:134-135) didefinisikan sebagai cara-cara baru dalam pengaturan kerja, dan dilakukan dalam sebuah organisasi untuk mendorong dan mempromosikan keunggulan kompetitif. Inti dari inovasi organisasi adalah kebutuhan untuk memperbaiki atau mengubah suatu produk, proses atau jasa. Inovasi organisasi mendorong individu untuk berpikir secara mandiri dan kreatif dalam menerapkan pengetahuan pribadi untuk tantangan organisasi. Semua organisasi bisa berinovasi termasuk untuk organisasi perusahaan, rumah sakit, universitas, dan organisasi pemerintahan. Pentingnya nilai, pengetahuan dan pembelajaran dalam inovasi organisasi sangat penting.

Cara-cara baru yang dilakukan pemerintah kota yaitu dengan mensosialisasi program-program partisipatif merupakan inovasi pemerintahan. Keunggulan dari inovasi yang dilakukan pemerintah kota makassaar terkait penaganan sampah kota yaitu pendekatan yang dilakukan cukup mendapat respon positif oleh masyarakat hal ini ditandai dengan semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam menata lorong tempat tinggal mereka hal ini karena stimulus dari program LONGGAR yang membuat warga berpartisipasi dalam menjaga lingkungan dan kebersihan dengan cara yang kreatif kemudian Gerakan Sampah Tukar Beras yang didukung dengan membuat bank sampah sebagai pusat pertukaran jasa melalui program ini warga yang menjadi nasabah bank sampah dan aktif maka akan digratiskan membayar iuran atau retribusi sampah rumah tangga. Selain itu inovasi yang tidak kalah menariknya adalah kendaraan pengangkutan sampah yang buat cukup modern dan efektif karena dilengkapi dengan fasilitas GPS sehingga pengelolaan sampah dan pengangkutan sampah menjadi efektif. Selain itu keunggulan lainnya dari inovasi yang dilakukan adalah adanya pembelajaraan kebersihan bagi masyarakat terutama bagi pelajar sekolah melalui program Aku Dan Sekolahku Tidak Rantasa merupakan sarana pembelajaran kepada pelajar untuk peduli terhadap kebersihan lingkungan. Selain itu terdapat sejumlah kekurangan seperti pada program LISA yang tidak begitu mendapat respon oleh masyarakat karena hanya sebatas jargon. Inovasi pemerintahan dalam penanganan sampah akan menjadi efektif jika dilakukan secara bersama-sama termasuk swasta dengan keberadaan CSR pada setiap perusahaan yang beroprasi di Kota Makassar tentu akan semakin mendukung program kebersihan kota.

KESIMPULAN DAN SARAN

Inovasi pemerintahan dalam penanganan persampahan kota Makassar saat ini lebih menonjolkan pendekatan partisipatif masyarakat kota, hal ini terjadi setelah adanya kebijakan pemerintah melalui undang-undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah menyebutkan bahwa pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengelolah sampah di daerah masing-masing sehingga peluang tersebut dimanfaat betul oleh pemerintah kota Makassar dengan melahirkan sejumlah jargon dan program unggulan dalam penanganan sampah seperti Lorong Garden (LONGGAR) dan TANGKASAKIsebagai penunjang utama program Makassar Tidak Rantasa (MTR)yang sejauh ini berjalan dengan baik, selain itu program Aku Dan Sekolahku Tidak Rantasa merupakan sarana pembelajaran kepada pelajar untuk peduli terhadap kebersihan lingkungan yang cukup mendapatkan respon positif dan antusiasme dari pelajar. Namun tidak semua programpemerintah kota dalam penanganan kebersihan mendapat tempat dihati masyarakat seperti program LISA yang hanya berfungsi sebagai jargon dan tidak aplikatif. Oleh karena itu inovasi pemerintahan pengelolaan sampah perlu senantiasa mendapat dukungan dari masyarakat dan tentunya akan lebih maksimal lagi jika melibatkan swasta melalui program CSR sehingga terjalin sinergi antara tiga komponen pemerintah kota, masyarakat dan swasta dalam penanganan sampah kota yang akan membantu mewujudkan visi Makassar menuju kota dunia.

DAFTAR PUSTAKA

Ahmed, Pervaiz K, & Shepherd, Charles D. 2010. *Innovation Management.* New Jersey: Pearson Education, Inc.

De Jong, Jeroen P.J., Den Hartog, & Deanne N. 2003. *How Leaders Influence Employees Innovative Behaviour.* Netherlands:University of Amsterdam Business School.

Jong, De&Hartog,Den. 2003. *Leadership as a determinant of innovative behavior*. A Conceptual framework. http://www.eim.net/pdf-ez/H200303.pdf

Hastuti, Sri Endah. 2015. *Inovasi sanitary landfill dalam Penanganan Sampah pada Dinas Pertamanan dan Kebersihan Kota Makassar.* Universitas Hasanuddin: Skripsi. http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/13143/SRI%20ENDAH%20HASTUTI.pdf?sequence=1.

Jurnal Post.com. 2016. *Program Penanganan Sampah Jadi Prioritas Pemkot Makassar*. www.jurnalpost.com/program-penanganan-sampah-jadi-prioritas-pemkot-makassar/1829/.

Kompas. 2015. *Inovasi Daerah: Menata Kota Lewat Seruan Kantong, Lorong, hingga Bank Sampah*. Transformasi: Center For Public Policy Tranformation. http://www.transformasi.org/id/inovasi/1238-inovasi-daerah-menata-kota-lewatseruan-kantong-lorong-hingga-bank-sampah.

Kurnia, Vivi; Ermanto; Emidar. 2013. *Penggunaan Jargon Oleh Komunitas Chatting Facebook Di Kalangan Mahasiswa Universitas Negeri Padang*. Universitas Negeri Padang. http://download.portalgaruda.org/article.php?article=75349&val=1518.

Luriawati, Deby N. 2010. *Bentuk Dan Faktor Penyebab Penggunaan Jargon Masyarakat Nelayan Di Rembang*. Jurnal Lingua, Vol 6, No 1.. http://journal.unnes.ac.id/artikel_nju/lingua/924.

Madani, Muhlis. 2011. *Agenda Setting Pengelolaan Sampah Pasar di Kota Makassar. Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol.1 No.1.* http://www.academia.edu/22459099/Agenda_Setting_Kebijakan_Pengelolaan_Sampah_Pasar_di_Kota_Makassar.

Malino, Ronal. 2015. *Analisis Angkutan Persampahan Kota Makassar (Studi Kasus: Kecamatan Tamalanrea).* Jurnal Penelitian Teknik Sipil Universitas Hasanuddin. http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/12966/JURNAL.pdf?sequence=1.

Sugiyono. 2011.*Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D.* Bandung: Afabeta.

Sutarno. 2012. *Serba-serbi Manajemen Bisnis*. Edisi 1. Yogyakarta: Graha Ilmu

Suwarno, Yogi. 2008. *Inovasi Di Sektor Publik.* STIA-LAN. Press:Jakarta hal 9

Utami, Rahayu. 2015. *Peliknya Permasalahan Lingkungan di Makassar. Koalisi Pemuda Hijau Indonesia Sulawesi Selatan*. https://kophisulsel.wordpress.com/2015/04/18/peliknya-permasalahan-lingkungan-di-makassar/.

Vontana, Avanti. 2009. *Manajemen Inovasi dan Penciptaan Nilai*. Jakarta: Grasindo

KOTA WISATA BATU, BRANDING PEMBENTUK ENTITAS WARGA KOTA BATU

Sub Tema: Inovasi Tata Kelola Pemerintah

Restu Karlina Rahayu
Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Brawijaya Malang
restu.karlina@ub.ac.id

Abstrak

Kota Batu dimekarkan setelah memisahkan diri dari Kabupaten Malang pada tahun 2001. Kota Batu berada di dataran tinggi di bawah kaki gunung Panderman. Memiliki hawa sejuk dan lingkungan yang nyaman serta panorama yang indah. Saat ini Kota Batu pernah berada di bawah kepemimpinan Imam Kabul, Muhammad Khudlori, Soerjanto Soebandi dan Eddy Rumpoko. Kepemimpinan Eddy Rumpokodimulai pada Desember 2008, Batu mulai menggunakan istilah tagline "Kota Wisata Batu". Eddy Rumpoko mulai memperkenalkan Batu sebagai daerah wisata dan mempromosikannya dalam berbagai even, menggunakan berbagai media baik cetak maupun eletronik. Setiap papan billboard milik pemerintah daerah dituliskan Kota Wisata Batu. Bahkan papan selamat datang menyambut pengunjung dengan "Kota Wisata Batu". Setiap tempat wisata yang ada di Batu, diharuskan menampilkan tulisan Kota Wisata Batu. Bahkan tempat makan dan restoran pun, dilengkapi simbol bergambar lencana dengan tulisan KWB atau "Kota Wisata Batu". Hal ini sengaja dilakukan oleh Walikota Eddy Rumpoko, daerah wisata di Jawa Timur maka identik dengan Kota Batu.Tagline "Kota Wisata Batu" dinilai cukup efektif mempengaruhi pariwisata di Kota Batu. Banyaknya investor yang tertarik berinvestasi di Kota Batu melahirkan banyak tempat wisata edukatif seperti Jatim Park I, Batu Secret Zoo, Eco Green Park, Museum Angkut, Batu Night Spectacular, Kusuma Agrowisata, dan sebagainya. Tidak hanya itu, rumah makan dan hotel-hotel banyak dibangun sebagai multiplier effect hadirnya tempat-tempat wisata tersebut. Pada tahun 2013 untuk memulai daya saing internasional Batu menggunakan tagline *Shinning Batu*.

Keywords: *city branding*, Kota Wisata Batu, entitas

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

City branding merupakan salah satu upaya yang dilakukan daerah untuk meningkatkan daya saing secara global. *City branding* bukanlah hal yang baru muncul akhir-akhir ini. Tanpa disadari telah banyak daerah di Indonesia yang memiliki *branding* atau citra. Contohnya Pulau Dewata Bali, Bandung Paris Van Java, Palembang Kota Empek-empek atau Batik Pekalongan. *Branding* biasanyamerupakan hal yang sudah melekat terhadap produk suatu kota.

Sehingga ketika menyebutkan nama sebuah kota, masyarakat diingatkan pada produk yang spesifik seperti makanan, pakaian atau tempat wisata.

Tidak hanya di Indonesia, *city branding* telah dilakukan oleh berbagai kota dibelahan dunia. Seperti *amazing Thailand, uniquely Singapore, your Singapore, the hidden charm Vietnam, it's more fun in the Philippines, Malaysia truly Asia.* Hampir setiap negara di Asia Tenggara telah memiliki *branding*. Tidak hanya negara berkembang yang berupaya menarik perhatian wisatawan dengan menggunakan *branding*. Negara maju seperti Australia, Perancis, Switzerland, Spanyol, USA, Jepang, Hongkong, RRC, Korea Selatan pun membranding kota yang dijadikan destinasi favorit wisatawan. Kita mengenal *there's nothing like Australia, rendes vous en France, Switzerland get natural, I need Spain, i love New York, yokoso Japan, Asias's world city, Taiwan the heart of asia, Taiwan touch your heart, let's your story begin Korea.*

City branding juga dilakukan oleh Kota Batu. Selama ini citra Kota Batu sangat melekat sebagai bagian dari Kabupaten Malang. Untuk melepaskan diri dari bayang-bayang Malang, Batu menambahkan kata "wisata" diantara kata kota dan batu. Upaya ini dilakukan agar masyarakat memiliki pemahaman jika ingin mendatangi tempat wisata di Jawa Timur datanglah ke Kota Batu bukan ke Malang. Karena Malang sendiri telah memiliki citra sebagai daerah pendidikan,dan tempat wisata kuliner. Apel dikenal sebagai produk unggulan Malang. Masyarakat Indonesia menamakannya apel Malang. Padahal sebagian besar perkebunan apel berada di Kota Batu. Batu ingin merebut citra itu dengan menggunakan apel sebagai icon kota.

Kota Batu mencoba menawarkan berbagai hal dengan mencitrakan diri sebagai daerah wisata. Dan upaya ini sudah dilakukan semenjak 2008 pada masa Eddy Rumpoko menjabat walikota untuk periode pertama. Masih sedikit daerah yang mencitrakan diri sebagai kota wisata pada kala itu. Memang kita sudah mengenal Bandung *Paris Van Java,Enjoy* Jakarta, Jogja *Never Ending Asia* ataupun Solo *The Spirit of Java*. Tapi di Jawa Timur sendiri, baru Batu yang memberanikan diri membranding dirinya sebagai destinasi wisata alternatif setelah Bromo dan Malang.

Keberhasilan yang telah dicapai Kota Batu mulai mendapatkan perhatian dari kabupaten/kota lain di Jawa Timur. Beberapa daerahpun mulai memperkenalkan *citybranding* mereka yang diharapkan mampu menaikan citra

dan daya saing daerahnya. Beberapa daerah di Jawa Timur yang mulai memperkenalkan *city branding* diantaranya Banyuwangi dengan "*The Sunrise of Java".* Banyuwangi memiliki banyak wisata pantai yang indah dan masih jarang dikunjungi wisatawan.

Jember memperkenalkan *city branding*-nyadengan "*Naturally Jember Lovely Destination".* Sebagai kota terbesar ketiga di Jawa Timur setelah Surabaya dan Malang. Jember memiliki potensi yang cukup besar. Sebelum mempromosikan *branding*-nya Jember telah dikenal masyarakat melalui *Jember Fashion Carnival.* Sebuah acara tahunan yang memperlihatkan kreativitas masyarakatnya dalam menciptakan pakaian yang unik. JFC ditiru oleh Joko Widodo ketika masih menjabat sebagai Walikota Solo dengan membuat evan "*Solo Batik Carnival"*. Saat ini Jember mulai dikenal dikancah dunia, karena keberhasilan rancangan putra Jember menjadi juara I dalam *national costume* pada ajang Miss Universe 2014.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam tulisan ini yaitu: "Bagaimana dampak *city branding* Kota Wisata Batu terhadap entitas warga Kota Batu?"

1.3 Kerangka Teoritis

Entitas menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah satuan yang berwujud; wujud. Entitas dapat juga dikatakan sebagai kumpulan yang memiliki karakter atau cirri khas unik. Entitas merupakan bagian-bagian kecil di dalam komunitas. Pengertian *brand* (merek) menurut Kotler (2008) adalah *brand is a name, term, sign, symbol or design or a combination of them, intended to identify the goodsor service of one seller of group of seller and to differentiate them from those of competitors."Brand is a name, symbol, design, or combination of them that identifies the goods or services of a company" (Straub and Attner, 1994:391).*Merek biasanya diberikan oleh sebuah perusahaan kepada sebuah produk yang mereka tawarkan kepada pembeli/konsumen. *Destination branding* atau *place branding* merupakan sebuah strategi bagaimana memasarkan sebuah daerah atau kota. Menurut Morgan dkk (2004) banyak cara yang dapat digunakan untuk merubah citra suatu daerah seperti *advertising, direct*

marketing, personal selling, website, brochures, event organizer, filmmakers, destination marketing organization, journalist.

Menurut Ali Hasan (2015) brand adalah alat untuk mengidentifikasi produk, layanan, orang atau tempat yang tampil sedemikian rupa bahwa pembeli atau pengguna merasakan relevan, nilai tambah yang unik yang sesuai dengan yang paling dibutuhkan konsumen. Lebih lanjur Ali Hasan mengungkapkan *brand building* dilakukan untuk menciptakan pengaruh terhadap opini masyarakat luas, dan *rebranding* terkadang diperlukan terutama bagi daerah yang memiliki perubahan lingkungan mendadak karena bencana alam atau bencana ulah manusia. *Branding* destinasi yang tepat dapat memperbaiki lingkungan destinasi, meningkatkan citra destinasi kota dan negara.

Philip Kotler dan Nancy Lee memperkenalkan konsep pemasaran dalam praktik bisnis untuk masuk dalam sektor publik. Di Indonesia sendiri konsep ini dipelopori oleh Hermawan Kartajaya. Hermawan memperkenalkan segitiga PDB yang sangat terkenal yaitu *positioning, differentiation and brand.* Hermawan dikenal sebagai konsultan yang banyak membantu menciptakan brand untuk berbagai kabupaten/kota di Indonesia. Mengapa kota membutuhkan merek seperti halnya perusahaan, menurut Yananda dan Salamah (2014) ada dua hal yang menyebabkan kota membutuhkan citra. Pertama sebagai entitas politik dan kedua faktor ekonomi. Dijelaskan lebih lanjut oleh Yananda dan Salamah sebagai berikut:

> Sebagai pusat pertumbuhan ekonomi, kota harus mampu membuat pelaku bisnis dan investor masuk dan tertarik untuk berusaha dan menanamkan modalnya. Kota juga harus mampu menarik hati turis untuk datang berkunjung dan membelanjakan uangnya. Sebagai entitas politik, kota wajib melakukan diplomasi publik selain juga mendukung promosi produk yang dihasilkannya.

Sedangkan menurut Rainisto, dkk (2009) sebuah kota juga harus mampu mempertegas identitas dan meningkatkan harkat yang dimiliki oleh warganya. Jadi upaya untuk memberikan citra tidak hanya berdampak pada investor untuk tertarik berinvestasi disuatu daerah. Tapi juga merupakan upaya untuk membangun kebanggaan daerah kepada masyarakat sekitar. *Branding* dapat dipandang sebagai upaya pemerintah daerah untuk melibatkan masyarakat untuk mewujudkan dan menjaga citra tersebut.

Menurut Yananda dan Salamah (2014: 188) ada tiga elemen penting dalam otonomi daerah yang terkait langsung dengan branding kota/kabupaten dan provinsi adalah (1) mendekatkan pelayanan kepada warga; (2) meningkatkan daya saing daerah dan (3) pembangunan daerah berbasis identitas/karakter daerah. Lebih lanjut dikemukakan *city branding* adalah perangkat pembangunan kota/kabupaten dan provinsi untuk meningkatkan daya saing berbasis identitas/karakter wilayah

Burhan Bungin (2015) mengungkapkan dampak dari sebuah branding sebagaimana disampaikannya

> Pada tahun 2007, ketika event *visit Malaysia Year 2007* jumlah kunjungan wisatawan ke Malaysia sebanyak 20.9 juta (tourist arrivals and receipts to Malaysia, 2010). Pada tahun berikutnya ketika even *visit Indonesia Year 2008* jumlah kunjungan wisatawan ke Indonesia mencapai jumlah 5,5 juta wisatawan (Badan Pusat Statistik Indonesia, 2011). Angka-angka tersebut baik di Malaysia maupun di Indonesia, merupakan jumlah tertinggi sepanjang sejarah pariwisata di kedua negara tersebut pada tahun tersebut.

Wasesa (2011) menjelaskan dalam membangun sebuah *branding* politik ada lima proses yang harus diperhatikan yaitu:

1. Inovasi

   Berani menciptakan kategori baru merupakan salah satu kekuatan dalam membangun nilai merek dan setelah ditiru merek lain maka merek pelopor harus bisa mengembangkan kategori baru yang lebih kuat, sehingga konsumen tetap melihat bahwa merek tersebut memang memimpin dalam kategorinya. Lakukan inovasi program-program politik. Inovasi program yang berkesinambungan dan terukur akan mampu merebut simpati masyarakat pemilih.
2. Asosiasi merek

   Untuk memudahkan masyarakat menancapkan nilai merek politik yang tengah dikembangkan ada baiknya membangun asosiasi merek dengan sesuatu yang relevan terjadi di masyarakat. Syukur jika nilai-nilai tersebut diasosiasikan sebagai solusi yang selama ini dibutuhkan masyarakat.
3. Pembaruan fungsi produk/program

Seperti halnya inovasi produk, sebuah merek (politik/komersial) harus melakkukan pembaruan fungsi-fungsi produknya untuk menghindari kejenuhan konsumen dan mencegah konsumen pindah ke kompetitor. Perlu ada pembaharuan program-program tiap tiga bulan.

4. Konsep paradoksal

   Salah satu kunci membuat konsep paradoksal adalah harus berani berbeda segara signifikan sehingga kecerdasan mutlak diperlukan. Konsep paradoksal yang unik akan lebih memicu perhatian publik dibandingkan konsep biasa

5. Sentuh pengalaman konsumen

   Interaksi antara konsumen dan produsen bukanlah interaksi jual beli apalagi sekedar pemenuhan kebutuhan fisik tetapi juga kebutuhan psikologisnya. Semakin mengesankan pengalaman dengan merek, akan semakin kuat nilai-nlai merek tertancap pada kebutuhan konsumen.

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini yaitu:

a. Mengidentifikasi proses *city branding* yang dilakukan oleh Kota Batu
b. Mengetahui dampak *city branding* bagi perekonomian warga Kota Batu
c. Menambah khasanah kajian ilmu pemerintahan terutama pengaruh dari otonomi daerah terhadap pemerintah daerah dan upaya yang dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan daya saing dengan daerah lain
d. Melihat reaksi yang diberikan oleh warga Kota Batu terhadap *branding* yang dilakukan oleh pemerintah daerah

II. Metodologi

Metode penelitian menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Penggunaan metode kualitatif dengan alasan untuk mempermudah penyesuaian prinsip-prinsip umum dalam mengumpulkan dan memperoleh pemahaman responden. Metode deskriptif memberikan gambaran atas obyek, kasus, dan situasi-situasi dengan teliti. Metode ini merangkai kenyataan menjadi suatu cerita yakni menguraikan secara teratur suatu masalah, keadaan, peristiwa secara nyata, untuk itu, untuk menyempurnakan metode ini tidak dapat berhenti pada pengumpulan data semata, tetapi harus dilanjutkan dengan analisis dan interpretasi terhadap data sehingga dapat menelaah dan menganalisis data dalam rangkaian yang sempurna.

Sumber data dalam penelitian ini ada dua yaitu:

a. Data primer, yaitu data yang relevan dengan pemecahan masalah atau pembahasan yang didapat dari sumber utama yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Data primer dalam penelitian ini bersumber dari observasi yang tidak terstruktur dan wawancara. Lokus dari penelitian ini adalah Kota Batu
b. Data Sekunder, yaitu data yang bersifat mendukung pembahasan, data yang diperoleh berasal dari dokumen pemerintah, buku, artikel, majalah, ataupu sumber yang mendukung dalam pemecahan masalah.

Informan dalam penelitian ini adalah narasumber yang berasal dari instansi pemerintah di Kota Batu. Informan adalah para pembuat kebijakan ataupun aparatur yang memberikan pelayanan publik. Sesuai dengan kategori tersebut maka terdapat beberapa informan yang kami wawancarai, yaitu:

Tabel 1

Daftar Informan

No.	Nama	Jabatan
1.	Sariono, SS.,M.M	Kasubid Pariwisata dan Pertanian Bappeda Kota Batu
2.	Roy Alamsyah	Kasi Informasi dan Analisa Pasar Dinas Pariwisata Kota Batu

Sumber: Hasil olahan peneliti, 2016

III. Hasil dan Pembahasan

Batu telah dikenal sebagai daerah wisata sejak dulu. Awal abad 19 Batu menjadi daerah tujuan wisata khususnya untuk orang-orang Belanda. Orang Belanda banyak membangun tempat peristirahatan (villa) di Batu. Bahkan bangsa Belanda mensejajarkan Batu dengan sebuah negara di Eropa yaitu Switzerland dan memberikan predikat sebagai De Klein Switzerland atau Swiss Kecil di Pulau Jawa.

Sehingga istilah wisata sudah identik dengan Batu dari awal abad 19. Pada tahun 1993 ketika Batu masih merupakan kota administratif. Batu telah memiliki slogan yang dicetuskan oleh Drs. Chusnul Arifin Damuri Walikotaf Batu yang pertama. Slogan tersebut adalah Batu Beramal. Batu beramal merupakan singkatan dari bersih, elok, rapi, aman, makmur, agrowisata dan industri, lestari.

Eddy Rumpoko mempopulerkan Batu sebagai KWB atau Kota Wisata Batu secara massif. Dimulai dari gapura selamat datang di Kota Batu. Eddy Rumpoko bekerjasama dengan Bank Jatim menggantinya menjadi Kota Wisata Batu. Dalam tahapan *destination branding* yang dijelaskan oleh Morgan (2002), maka tahap ini termasuk dalam *brand implementation.*

Gambar 1 Gapura Kota Batu



Sumber: www.panoramio.com/photo/50662265

Hal ini semakin memperkuat upaya Batu untuk memperkenalkan diri sebagai daerah wisata. Beberapa tempat wisatapun menggunakan tulisan Kota Wisata Batu. Seperti di salah satu kawasan pemandian alami di Cangar. Logo ini tidak hanya dipasang di Cangar. Di Alun-Alun Kota pun tidak luput dari tulisan Kota Wisata Batu.

Gambar 2 Gapura di Pemandian Cangar



Sumber: https://tarmujieboy.wordpress.com/2012/10/14/tempat-wisata-kota-batu-malang/

Selain tempat wisata yang menggunakan *branding* Kota Wisata Batu. Walikota Eddy Rumpoko sendiri berupaya mempopulerkan KWB dengan pakaian safari yang sering digunakannya. Pakaian ini berwarna putih dan pada bagian kantung terdapat emblem bertuliskan KWB. Dalam setiap kesempatan presentasi Eddy Rumpoko lebih memilih untuk menggunakan pakaian KWB. Begitupun mobil dinas yang digunakan tidak luput dari emblem KWB. Beberapa tempat makan terutama tempat makan yang sangat populer di Batu tidak luput untuk menggunakan logo KWB. Salah satunya adalah Pos Ketan Legenda yang terletak di Alun-alun Kota Batu yang tidak pernah sepi dari pengunjung.

Dalam konsep *branding,* promosi merupakan salah satu proses yang sangat penting. Semakin banyak media yang digunakan maka merek tersebut akan semakin dikenal dan melekat dalam alam bawah sadar konsumen. Hal inilah yang coba dilakukan oleh KWB. Semakin banyaknya logo KWB yang dimunculkan akan semakin banyak masyarakat yang membacanya. Sehingga alam bawah sadar masyarakatpun selalu teringat jika ingin berwisata maka datang ke KWB. *Branding* KWB ini boleh dibilang tersukses, masyarakat memberikan apresiasi yang sangat tinggi terhadap branding KWB. Mulai stiker, T-Shirt dan oleh-oleh dari kota diberi nama KWB[23]

Gambar 3 Eddy Rumpoko



Sumber: http://www.sportanews.com

Gambar 4 Pos Ketan Legenda



sumber:setia1heri.files.wordpress.com

Dalam promosi salah satu aktivitas terpenting adalah komunikasi. Komunikasi dibangun untuk menciptakan kepercayaan antara produsen dan konsumen. Dalam konteks KWB, komunikasi ini penting agar wisatawan percaya

[23] Penuturan Eddy Rumpoko dalam Kota Wisata Batu Bermetamorfosis. Dikutip oleh Majalah Panderman Triwulan I 2015. Diterbitkan oleh Bagian Humas Kota Batu

bahwa KWB adalah tempat yang tepat untuk rekreasi. Pengalaman yang akan didapatkan dengan berwisata di KWB tidak akan mengecewakan wisatawan. Karena itu upaya promosi yang dilakukan oleh KWB tidak hanya sekedar mempopulerkan logo KWB melalui berbagai plang atau *sign system*. Ada beberapa strategi yang ditempuh untuk mempromosikan KWB. Menurut kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Batu, strategi itu diantaranya:

1. Strategi untuk meningkatkan motivasi masyarakat Kota Batu sebagai pelaku wisata

   Strategi ini disusun untuk mewujudkan masyarakat yang memiliki kemauan untuk mendukung program pemerintah namun juga sekaligus sadar akan potensi yang dimilikinya. Kota Batu membentuk pokdarwis (kelompok sadar wisata). Kelompok ini adalah organisasi kepariwisataan yang anggotanya bersifat sukarela dan merupakan spontanitas dari masyarakat yang ingin memajukan pariwisata Kota Batu.
2. Strategi meningkatkan fasilitas wisatawan

   Menyadari bahwa pariwisata merupakan aktivitas holistik. Untuk mensukseskannya dibutuhkan perencanaan dari hulu sampai ke hilir. Untuk itu Pemerintah Kota Batu mencoba untuk bekerja sama dengan PHRI (Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia). Mempersiapkan transportasi umum, shuttle dari hotel ke tempat wisata dan menyediakan pemandu wisata untuk kenyamanan wisatawan. Tidak hanya itu KWB menyediakan pusat informasi di kawasan Alun-alun, sebuah bangunan berbentuk strawberry yang sengaja dibuat untuk menarik perhatian wisatawan domestik dan mancanegara.
3. Strategi pengenalan produk wisata

   Pengenalan produk merupakan bagian dari proses promosi. Promosi yang dilakukan KWB diantaranya melalui media, pemasangan logo-logo KWB diberbagai tempat strategis, mengadakan pemilihan duta wisata kakang nimas yang akan berfungsi sebagai *spoke person* bagi KWB.
4. Strategi peningkatan wisatawan

   Salah satu inovasi yang saat ini sedang diujicoba oleh KWB untuk menarik wisatawan khususnya wisatawan asing adalah desa wisata. Saat ini ada 9 desa yang dijadikan *pilot project* desa wisata diantaranya: Desa Sidomulyo, Desa Bumiaji, Desa Sumberrejo, Desa Gunungsari, Kampung

Kungkuk, Desa Tulungrejo, Kampung Kelinci Bulukerto, Desa Oro-oro Ombo dan Temas dan Desa Tlengkung. Sembilan desa tersebut memiliki potensi luar biasa mulai bunga hias, penghasil apel, sayur mayor, wisata ternak, tempat berkemah, air terjun, dan sentra kerajinan.

5. Strategi pengembangan wisata

   Strategi ini dilakukan dengan membuka berbagai tempat wisata baru yang cukup modern dengan fasilitas yang lengkap dan edukatif. Sebagian besar tempat wisata baru yang dibuka menargetkan keluarga sebagai pengunjung. Tempat wisata edukatif yang ada di Batu sangat disukai oleh pengunjung karena mereka dapat bersenang-senang lewat wahana yang ada sekaligus memberikan pengetahuan dan pengalaman baru bagi keluarganya. Contohnya saja *Eco Green Park,* taman bernuansa peduli lingkungan ini sangat unik memadukan wahana seperti simulasi gempa, simulasi tsunami, kerak bawah tanah dengan berbagai atraksi dan hiasan taman yang berasal dari barang bekas yang didaur ulang.

6. Strategi meningkatkan iklim investasi

   Pembangunan tidak akan dapat berjalan tanpa adanya dana. Menyadari hal itu Eddy Rumpoko membentuk Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Batu pada tahun 2009. Hal ini menunjukan bahwa pemkot memiliki kesadaran untuk menarik perhatian dunia usaha dibutuhkan beberapa insentif. Salah satunya adalah kemudahan dalam pelayanan ijin usaha. KPPT dengan slogan “mudah, cepat, trransparan, pasti”. Terus berupaya untuk meyakinkan dunia usaha agar mau berinvestasi di Kota Batu. Keseriusan ini merupakan upaya untuk meningkatkan iklim perekonomian dalam mensukseskan Kota Batu sebagai daerah wisata.

Branding Shining **Batu**

Branding Kota Wisata Batu telah terbukti memberikan dampak signifikan bagi masyarakat Kota Batu. Jumlah kunjungan wisatawan meningkat pesat dari tahun ke tahun. Ditambah banyaknya tempat-tempat wisata buatan seperti Jatim Park I, Batu Night Spectacular dan sebagainya. Pembangunan berbagai tempat wisata buatan modern tersebut sedikit demi sedikit menggeser citra Batu yang tadinya adalah tempat wisata alam dan agrowisata meenjadi tempat rekreasi taman hiburan. Wisatawan lebih banyak mengunjungi tempat-tempat wisata seperti Jatim Park, Museum Satwa, Museum Angkut, Eco Green

Park, Batu Night Spectacular daripada tempat agrowisata. Masyarakat lebih tertarik untuk mendatangi tempat-tempat baru modern tersebut daripada wisata alam seperti air terjun Coban Rondo atau Taman Bunga Selecta. Hal ini pada akhirnya berdampak pada *city image* bahwa Batu adalah destinasi wisata buatan modern. Sehingga Batu tidak lagi identik sebagai tempat wisata alam.

City image yang telah terbangun ini sangat disayangkan tidak sejalan dengan visi dan misi arah pembangunan Kota Batu pada RPJMD 2007-2012 yaitu “Kota Batu sentra pertanian organik berbasis kepariwisatann internasional ditunjang oleh pendidikan yang tepat guna dan berdaya saing, ditopang oleh sumberdaya (alam, manusia, dan budaya) yang tangguh, diselenggarakan oleh pemerintahan yang baik, kreatif, inovatif, dijiwai oleh keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa”. Dari visi tersebut jelas tertuang bahwa Kota Batu berupaya mewujudkan dirinya sebagai sentra pertanian, sentra pariwisata dan sentra pendidikan. Namun sentra pendidikan dan pertanian tidak berkembang sepesat sentra pariwisata. Untuk itulah Pemerintah Kota Batu berupaya untuk mengembangkan *branding* yang dianggap mampu untuk mengakomodir visi tersebut yang dikenal sebagai Tri Asa. *Branding* baru yang diperkenalkan adalah *shining* Batu.

Sebelum ditetapkannya *shining* Batu sebagai brand terbaru, ada beberapa alternative yang sempat disusun oleh tim penyusun program *city branding* diantaranya:

1. *Where hopes come true*
2. *A better place than best*
3. *It’s all here. One city fits all*
4. *Shining Batu*

Pada akhirnya terpilihlah *shining* Batu sebagai tagline terbaru. Setelah menyepakati citra terbaru yang ingin dibangun, pemerintah kota akhirnya memulai kampanye untuk meningkatkan perhatian masyarakat terhadap citra ini.

Shining Batu sebetulnya telah diluncurkan pada tanggal 20 Mei 2013. Namun mengapa tagline terbaru ini baru terdengar gaungnya pada akhir 2015. Hal ini sangat erat kaitannya dengan perkenalan logo baru tersebut kepada masyarakat. Walaupun telah diluncurkan pada tahun 2013. Namun upaya untuk marketing *branding* baru tersebut baru terlihat gencar dilakukan pada tahun

2015. Logo *shining* Batu sendiri adalah berlian bermata tiga. Berikut ini adalah logo dari Shinning Batu;

Gambar 5 Logo Shinning Batu

Sumber: www.batukota.go.id, 2016

Garis lengkung biru merepresentasikan pendidikan, hijau untuk pertanian dan merah orange untuk pariwisata. Logo ini dibentuk sebagai gambaran upaya pemerintah Kota Batu untuk mewujudkan Kota Tri Asa yaitu kota yang maju karena ditopang oleh tiga bidang yaitu pertanian, pendidikan dan pariwisata.

Berbagai upaya dilakukan demi mengkomunikasikan pencapaian visi dari brand terbaru. Karena sebuah brand tidak hanya berfungsi untuk mempromosikan sebuah kota, namun untuk menginternalisasikan tujuan yang ingin dicapai melalui citra tersebut. Pemerintah Kota Batu memulainya dengan melaunching sebuah even shining Batu. Even tersebut dipersiapkan dengan berbagai media informasi sepert booklet, brosur maupun data digital. Setelah dilauncing dalam sebuah even, Kota Batu melanjutkan promosi *shining Batu* dengan melakukan pembangunan ikon fisik atau logo *shining Batu* diberbagai tempat strategis seperti hutan kota, alun-alun dan ruang publik lainnya.

Tidak hanya ikon fisik saja yang dibangun, upaya untuk menginternalisasikan kepada jajaran pegawai pemkotpun dilakukan dengan penambahan atribut pin *shining Batu* pada seragam pegawai. Saat ini ada beberapa agenda lainnya dalam rangka mempromosikan *shining Batu* diantaranya pembangunan Batu *shining land* yang bertujuan sebagai fasilitas hiburan, pusat informasi, pengembangan pariwisata, pertanian dan fasilitas pengembangan SDM Batu.

Program selanjutnya yaitu pembangunan *shining organic market* sebagai fasilitas pasar modern bagi petani tempat petani menjual hasi panennya tanpa harus melalui tengkulak. Penambahan kurikulum pariwisata dan pertanian

di SMP dan SMA di Kota Batu. Hal ini bertujuan untuk menggugah peran aktif siswa dan pembuatan vokasi bidang pariwisata dan pertanian di Kota Batu. Media promosi *shining Batu* melalui website *shining Batu* yang bertujuan sebagai pusat informasi berbagai fasillitas pendidikan, pertanian dan pariwisata yang ada di Kota Batu. Terakhir adalah program *shining award*. Sebuah program khusus dalam bentuk pemberian penghargaan kepada masyarakat yang berprestasi dan berdedikasi terhadap program *shining Batu.*

Upaya untuk memperkenalkan *shining Batu* tidak hanya dilakukan secara internal. Secara eksternal pemerintah berupaya memperkenalkan brand baru ini melalui aktivitas promosi di stasiun televise nasional, internet, iklan cetak, billboard, pemasangan logo di pasar tradisional dan modern, pemasangan logo pada alat tulis, pemasangan logo pada taksi, dan pada berbagai kemasan produk di Kota Batu seperti kemasan buah organik, kemasan sayur organic, kemasan jus. Semua produk tersebut akan disematkan kata *shining* sehingga menjadi *shining juice, shining fruit, shining vegetables.* Sehingga masyarakat akan mengasosiasikan produk tersebut berasal dari Kota Batu.

Dampak Branding Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Batu

Kota Batu menyadari betul perubahan merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindari oleh siapapun. Siapa yang mampu berimprovisasi dialah yang akan mampu bersaing menghadapi perubahan. *Branding* KWB yang dimulai tahun 2008 walaupun saat ini sudah dinilai sukses dan baru berjalan selama 7 tahun tetapi Kota Batu sudah berimprovisasi dengan meluncurkan s*hining Batu*. Thailand merupakan salah satu negara yang merubah brandingnya setiap 2 tahun sekali. Karena mereka menyadari, setiap tahun ada perubahan atau image yang ingin mereka capai. Begitupun dengan Batu, setelah sektor pariwisata mampu berkembang dengan baik, maka saatnya untuk mengembangkan dua sektor lainnya yaitu pertanian dan pendidikan.

Pada tahun 2014 jumlah wisatawan yang mengunjungi Kota Batu mencapai 3 juta jiwa, jumlah ini luar biasa untuk sebuah daerah kecil yang hanya terdiri dari 3 kecamatan dengan jumlah penduduk 200 ribu jiwa. Diantara 3 juta pengunjung masih didominasi wisatawan domestik yang berasal dari Jawa Timur dan Jawa Tengah. Maka strategi wisata Batu yang terbaru adalah berupaya untuk menarik wisatawan mancanegara. Diwujudkan dalam visi Dinas Pariwisata

dan Kebudayaan yaitu “Terwujudnya Kota Wisata Batu sebagai Kota Kepariwisataan Internasional”.

Dengan memperkenalkan logo dalam bahasa inggris, merupakan salah satu wujud untuk bersaing dikancah global yang ingin dicapai oleh Batu. Walaupun pariwisata di KWB terbilang sukses, Pemkot Batu menyadari fokus utama mereka tetaplah memajukan dan mensejahterakan masyarakat Batu. Karena itu strategi *city branding* dinilai sebagai penguat strategi pembangunan bukan sebagai pengganti strategi pembangunan.

Suksesnya KWB dikenal sebagai tempat wisata utama di Jawa Timur saat ini tidak menghentikan langkah Eddy Rumpoko untuk terus mempromosikan KWB. Pada bulan Februari 2015 Eddy Rumpoko beserta Ketua DPRD Kota Batu mengunjungi *Holiday World* di Kota Praha Republik Ceko. Bersama dengan Dubes RI, Eddy Rumpoko mempromosikan KWB dan Indonesia. Promosi ditanggapi cukup positif mengingat Kawasan Eropa Timur dan Tengah merupakan pasar yang sangat potensial.

Kunjungan Eddy Rumpoko dijajaki pula kerjasama bidang pendidikan dan industry wisata. Pemkot Batu bersama Pemerintah Kota Karlovy Vary berupaya untuk mewujudkan kerjasama *sister city* khususnya untuk pengelolaan mata air panas di Kota Batu. Tidak hanya menggantongi upaya kerjasama Eddy Rumpoko menjajaki pembuatan kereta gantung, sebagai solusi mengatasi kemacetan di Kota Batu. Upaya tersebut diwujudkan dengan mengunjungi perusahaan kereta gantung di Austria.

Bentuk inovasi lain yang ingin diwujudkan Eddy Rumpoko adalah ASEAN Culture Park. Pembangunan tempat wisata baru dengan berbagai miniatur yang menjadi keunggulan negara-negara di ASEAN seperti Petronas atau Patung Merlion. Walikota Batu saat ini mulai membatasi berdirinya hotel baru dan objek wisata buatan. Agar investor yang sudah ada mendapatkan laba terlebih dahulu. Dan sebagai upaya untuk mengurangi alih fungsi lahan dari pertanian ke bangunan.

Sebagai pengambil keputusan di Kota Batu, kepemimpinan Eddy Rumpoko yang berlatar belakang sebagai pengusaha mampu menunjukan pola pikir yang visioner dan inovatif. Tipe kepemimpinan yang masih sulit ditemui di Indonesia. Eddy mampu merangkul masyarakat untuk terlibat dalam visi yang ingin diwujudkannya. Terlepas dari kontroversi pada masa pencalonannya yang

kedua. Eddy Rumpoko terbukti mampu membawa perubahan di Kota Batu. Perubahan tersebut dirasakan baik oleh Pemerintah Kota Batu maupun masyarakat Kota Batu dan wisatawan yang berkunjung ke KWB.

Berbagai strategi yang dilakukan oleh Kota Batu untuk mewujudkan kota wisata mulai membuahkan hasil. Pembenahan perijinan melalui KPPT pun gayung bersambut dengan banyaknya investor yang bersedia membangun tempat wisata, hotel, rumah makan, sentra oleh-oleh bahkan sekolahan. Realisasi retribusi izin di Kota Batu meningkat dengan pesat.

Tabel 2

Realisasi Retribusi Izin

No.	Uraian	Tahun			
		2009	2010	2011	2012
1.	Jumlah izin yang terbit	2.139	2.395	2.513	2.361
2.	Jumlah retribusi	1.409.879.934	1.473.142.803	1.500.315.500	1.784.193.700

Sumber: Profil KPPT Kota Batu 2012

Tidak hanya itu realisasi investasi di Kota Batu pada tahun 2012 mencapai 1,8 triliyun. Nilai ini bertambah dari tahun 2010 dengan jumlah investasi sebesar 761 milyar, tahun 2011 sejumlah 804 milyar sehingga total penyerapan investasi pada 2012 mencapai 1,8 triliun. Investasi ini berasal dari sektor perdagangan usaha mikro kecil menengah mencapai 46,29%, MICE (*meeting, incentive, convention, exhibition*) 24,52% dalam wujud pembangunan hotel dan sarana pendukung wisata. Sedangkan sisanya 29,19% untuk bidang usaha lainnya.

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Walikota Batu Tahun 2013 menunjukan adanya peningkatan PAD yang signifikan di Kota Batu mulai 2009-2013. Pada tahun 2009 PAD Kota Batu mencapai 17,38M, meningkat menjadi 17,735 M, 30,257M, 38,794M dan 59,670M pada tahun 2013. Sedangkan pada tahun 2014 PAD Kota Batu mencapai 78 M Salah satu kontribusi dalam

peningkatan PAD tersebut adalah realisasi perijinan yang terus meningkat dari tahun ke tahun sehingga rertribusi yang didapatkan dari sektor pariwisata terus meningkat. Peningkatan tersebut menunjukan adanya pengaruh yang signifikan dari kondisi pariwisata di Kota Batu terhadap pendapatan asli daerah.

Tabel 3 Jumlah pengunjung Wisata Kota Batu Tahun 2011-2015

2011	2012	2013	2014	2015
1.961.559	1.603.441	1.881.446	2.089.022	2.249.201

Sumber: Dinas Pariwisata Kota Batu 2016

Sedangkan untuk tahun 2016 sampai April telah mencapai 1.026.220 yang terbagi atas wisatawan nusantara sebanyak 1.021.0275 dan wisatawan asing sebanyak 4.945. Berikut ini adalah rekapitulasi jumlah pengunjung.

Tabel 4 Jumlah Wisatawan Tahun 2016

Tempat	**Jumlah**
Hotel	136.826
Daerah Tempat Wisata	645.257
Rumah Makan	238.536
Panti Pijat	3.227
Home Stay	2.374
Total	**1.026.220**

Sumber data : Pusat Informasi Pariwisata (PIP) Kota Batu, 2016

Realisasi anggaran dari sektor pariwisata tahun 2013 dan 2014 mencapai 1.277.092,68. Perkembangan ekonomi Kota Batu secara makro tergambar pada besaran PDRB Kota Batu yang mencapai 4.833,7 Milyar atas dasar harga berlaku dan 1.812,3 Milyar atas dasar harga konstan. Pendukung utama PDRB ADHB Kota Batu tahun 2014 adalah sektor perdagangan, hotel dan restauran, sektor pertanian dan sektor jasa-jasa yang mencapai 5,2 milyar. Hal ini sejalan dengan posisi Kota Batu sebagai kota agrowisata dan agro politan.

Sebagai daerah tujuan wisata, multiplier effect yang ditimbulkan pariwisata terhadap besaran PDRB cukup besar, luas dan berantai.[24]

Pertumbuhan ekonomi Kota Batu tahun 2014 yang mencapai 112,18 persen. pertumbuhan ekonomi Kota batu digerakkan oleh semua sektor paling tinggi pertumbuhannya sektor transportasi yang mencapai 18,60 sedikit mengalami peningkatan dibandingkan tahun 2013. Sedangkan pertumbuhan yang paling kecil di alami sektor administrasi pemerintahan yaitu sebesar 1,04 persen. Tingginya pertumbuhan ekonomi di Kota Batu akibat dari efek berganda dicanangkannya Kota Batu sebagai Kota Wisata setelah Bali dan Jogya.[25]

Dari sembilan sektor penyumbang PDRB Kota Batu terbesar dari sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran yaitu sebesar 50,6 persen kemudian diikuti oleh sektor pertanian dan jasa-jasa yaitu masing-masing sebesar 15,41 dan 17,30 persen. Sisanya merupakan sumbangan dari sektor industri pengolahan, keuangan, konstruksi, listrik gas air, angkutan komunikasi dan sektor pertambangan dan penggalian. Sebagai Kota Agro Wisata dan Agro Politan maka kontribusi ketiga sektor andalan merupakan multiplier effect sebagai akibat predikat Kota Wisata.

Dampak Branding Terhadap Entitas Masyarakat Kota Batu

Salah satu kelebihan Batu yang jarang dimiliki daerah lain di Jawa Timur adalah iklimnya yang sejuk dan daerah yang asri karena berada di kaki Gunung Panderman. Namun ini bukanlah faktor utama yang menjadi keberhasilan KWB. Selain kepemimpinan faktor lainnya adalah keterlibatan masyarakat. Salah satunya adalah pokdarwis atau kelompok sadar wisata.

Upaya yang dilakukan Pemkot Batu untuk melibatkan masyarakat dimulai dengan memperbaiki Alun-alun Kota Batu yang akan dijadikan icon utama KWB. Sebelum memanjankan pendatang dari dalam dan luar negeri. Pemkot Batu terlebih dahulu memanjakan masyarakatnya dengan membangun tempat-tempat publik. Alun-alun KWB diresmikan tahun 2011. Pengelolaan Alun-alun diserahkan kepada empat ormas yaitu: Pemuda Pancasila (PP), Pemuda Panca Marga (PPM), Forum Komunikasi Pemuda Pemudi Purnawirawan Indonesia (FKPPI) dan Legiun Veteran. Alun-alun telah mendapatkan rekor MURI karena tidak adanya pedagang asongan dan bebas rokok pertama di

[24]Sumber Kota Batu Dalam Angka 2016
[25]Ibid

Indonesia untuk fasilitas umum. Fasilitas umum lainnya yang dibangun Pemkot Batu untuk memanjakan masyarakatnya yaitu Hutan KWB di Jalan Sultan Agung.

Kesuksesan yang dialami Alun-alun KWB membutuhkan partisipasi masyarakat. karena Alun-alun tersebut adalah icon utama KWB. Keberhasilannya mencerminkan pengalaman yang akan dirasakan ditempat wisata lainnya. Selain melibatkan masyarakat dalam pengelolaan Alun-alun, masyarakat KWB dilibatkan dalam desa wisata. Saat ini tercatat 9 desa yang dijadikan *pilot project* desa wisata.

Tingginya euphoria masyarakat dalam mewujudkan KWB dalam terlihat pula dari keterlibatan mereka menggunakan logo KWB. Logo KWB dengan tulisan hitam dan latar belakang orange, banyak digunakan oleh masyarakat tanpa adanya paksaan dari pemerintah. Sehingga menimbulkan kesan masyarakat bangga untuk terlibat dalam proses *branding KWB.*

Seperangkat aturan disusun untuk menciptakan iklim pariwisata yang kondusif. Salah satunya melalui lahirnya Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan Kota Batu. Perangkat aturan ini disusun untuk memastikan baik pemerintah, masyarakat Kota Batu maupun wisatawan dapat merasakan dampak yang optimal dari pariwisata Kota Batu. Dan melindungi potensi masyarakat Kota Batu.

Sejumlah pelaku usaha pariwisata Kota Batu menyatakan semenjak menggunakan julukan Kota Wisata Batu jumlah pengunjung/konsumen yang mendatangi mereka terus meningkat. Seperti pemilik rumah makan, juru parkir dan penjual oleh-oleh yang mengakui jumlah pengunjung mereka terus bertambah dari tahun ke tahun terutama setelah banyaknya tempat wisata baru. Liburan merupakan saat yang paling ramai, bahkan pendapatan mereka dapat meningkat berlipat-lipat.

Wisatawan yang membawa keluarganya dan memilih berlibur ke Kota Batu mengungkapkan Batu memiliki suasana yang berbeda dengan tempat wisata lainnya. Selain suasananya sejuk, tempat wisata yang dimiliki Batu cukup lengkap dan fasilitasnya pun cukup memadai. Berbagai variasi tempat wisata dapat ditemui di Batu seperti wisata alam seperti air terjun, agrowisata, pendakian gunung, pemandian air panas. Kemudian ada wisata budaya, wisata kerajinan, wisata kuliner, wisata buatan, wisata religi, wisata sejarah.

Wisata budaya khas Batu menjadi daya tarik terbaru baik bagi wisatawan domestik maupun asing. Wisata budaya diwujudkan dalam grebeg suro, tarian tradisional jaranan, bantengan nusantara, serta agenda tahunan Batu Flowers Festival (BEF). Tidak hanya itu Batu menawarkan pula wisata buatan seperti Jatim Park I, Jatim Park II, Selecta, Batu Night Spectacular, Rafting Kaliwatu, Eco Green Park, Museum Angkut, Paralayang. Saat ini wisata buatan lebih dari 10 tempat, pada tahun 2007 jumlah wisata buatan hanya 3 tempat. Namun mereka menyatakan belum memahami mengenai *shining Batu.*

Alun-alun Kota Batu sendiri mencapai jumlah kunjungan yang cukup luar biasa. Setiap hari libur biasa jumlah wisatawan diperkirakan mencapai 1000 orang sedangkan pada hari libur sekolah jumlah pengunjung diperkirakan 5000 orang. Tingginya jumlah kunjungan sangat berdampak pada sektor usaha disekitar daerah itu. Seperti rumah makan, tempat oleh-oleh, tukang parkir, penginapan. Pada tahun 2014 jumlah pengunjung di Kota Batu mencapai 3 juta orang. Pada tahun 2007 ketika Eddy Rumpoko baru saja menjabat dan belum memperkenalkan KWB jumlah pengunjung wisata kurang dari 1 juta orang.

Secara entitas politik *branding* jika dibandingkan antara *branding* Kota Wisata Batu dengan *Shinning Batu*. Masyarakat lebih terbiasa dan akrab dengan Kota Wisata Batu. Istilah KWB cukup melekat dihati masyarakat. Sehingga sebagian besar masyarakat tanpa instruksi dari pemerintah daerah dengan bangga menggunakan symbol/logo KWB. Penggunaan KWB turut berperan dalampergeseran profesi masyarakat Di Kota Batu. Masyarakat yang awalnya mayoritas adalah petani beralih ke bidang jasa seperti perdagangan. Masyarakat banyak membuka hotel, rumah makan, atau tempat penjualan oleh-oleh.

Pariwisata bagaimakan koin bermata dua. Di satu sisi pendapatan masyarakat meningkat secara signifikan. Di sisi lain semakin banyaknya pengunjung berakibat buruk pada lingkungan di Kota Batu. Banyaknya pembangunan villa, hotel, restaurant mengakibatkan banyak pencemaran. Daerah yang awalnya lahan pertanian beralih fungsi menjadi tempat wisata. Suhu udara di Kota Batu pun semakin meninggi. Batu yang awalnya sangat dingin, mulai bersuhu hangat seperti suhu di perkotaan.

IV. Simpulan dan Saran

Berdasarkan hasil pembahasan pada bagian-bagian sebelumnya ada beberapa hal yang dapat disimpulkan diantaranya:

1. Kota Batu telah bermetamorfosis melalui proses yang cukup panjang. Dimulai pada tahun 2008 dengan memperkenalkan diri dari Kota Batu menjadi Kota Wisata Batu yang disingkat KWB. Berbagai promosi dan upaya untuk melibatan masyarakat dilakukan untuk mensukseskan *city branding* Kota Wisata Batu.
2. Perkembangan Kota Batu sangat signifikan setelah menggunakan *city branding* KWB. Jumlah wisatawan tahun 2007 kurang dari 1 juta orang, meningkat menjadi lebih dari 3 juta orang pada tahun 2014. Tempat wisata buatan yang sebelumnya hanya 3 sekarang lebih dari 10 tempat.
3. Pendapatan asli daerah Kota Batu terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2009 mencapai 17, 38 M. Sedangkan 2014 mencapai 78 M. Pendapatan masyarakatpun terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah pengunjung yang datang ke Kota Batu

Saran

Selain simpulan di atas ada beberapa saran yang penulis sampaikan baik kepada pemerintah Kota Batu maupun pemerintah pusat.

1. Semangat daya saing global yang diperlihatkan Kota Batu sangat positif, hal ini diiringi dengan *branding* terbaru yaitu *Shining Batu*. *Branding* baru ini harus dinilai positif sebagai upaya Kota Batu untuk merengkuh perubahan. Beberapa infrastruktur harus disiapkan untuk mendukung merek baru ini diantaranya website berbahasa asing. Saat ini website Pemkot Batu perlu diperbaharui, dibuat lebih interaktif dan bilingual sehingga dapat menarik banyak wisatawan luar negeri
2. Daya saing yang mulai diperlihatkan oleh daerah harus disambut positif oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat harus memiliki kementerian yang memiliki fungsi untuk mengkoordinasi seluruh even budaya yang ada di daerah. Sehingga pemerintah memiliki semacam kalender aktivitas festival yang ada di daerah dalam setahun. Seperti Batu Flowers Carnival, Solo Batik Carnival, Jember Fashion Carnival, Tambora Menyapa Dunia, Sail Bunaken, Sail Raja Ampat, dll. Seperti yang dicontohkan oleh Sumatera Barat yang telah memiliki kalender untuk even-even wisata penting selama satu tahun di Sumatera Barat
3. Ada baiknya pemerintah memberikan insentif kepada daerah yang mampu meningkatkan daya saing wisata melalui jumlah wisatawan asing

yang meningkat. Sehingga daerah lain mampu bersaing dengan Bali. Insentif yang diberikan dapat berupa uang ataupun memasukan daerah tersebut kedalam kawasan wisata unggulan Indonesia.

Daftar Pustaka

Antariksa, Basuki. 2016. Kebijakan Pembangunan Kepariwisataaan: Pengembangan Kepariwisataan yang Berkelanjutan dan Perlindungan Kekayaan Intelektual. Malang: Intrans Publishing.

Bungin, Burhan. 2015. Komunikasi Pariwisata: *Tourism Communication*. Jakarta: Prenadamedia Group.

Gaffar, Abdul Karim dkk, ed (2003). *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Haboddin, Muhtar, dkk (2013). *Inovasi Pemerintahan Daerah.* Malang: Pusat Kajian Inovasi Pemerintahan dan Kerjasama Antar Daerah.

Hasan, Ali. 2015. *Tourism Marketing.* Jakarta: PT. Buku Seru

Holt, Douglas dan Douglas Cameron. 2010. *Cultural Strategy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo

Kartajaya, Hermawan dan Yuswohady (2005). *Positioning*, Diferensiasi, and *Brand Concepts*: *Strategy That Works*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama

Kotler, Philip dan Kevin Lane Keller (2008). *Manajemen Pemasaran.* Jakarta: Erlangga

Morgan, Nigel, Anette Pritchard, Roger Pride, ed (2002). *Destination Branding*: *Creating The Unique Destination Proposition.* Oxford: Butterworth Heinemann

_____ (2004) *Destination Branding*: *Creating The Unique Destination Proposition second edition.* London: Elsevier Butterworth-Heinemann

Prastowo, Andi (2012). *Metode Penelitian Kualitatif dalam Perspektif Rancangan Penelitian.* Yogyakarta: Ar-Ruzz Media

Santoso, Agus (2013). *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sunyoto, Danang cet-3 (2014). *Dasar-dasar Manajemen Pemasaran (Konsep, Strategi, Kasus).* Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service.

Wandari, Lita Ayu dkk (2014). *Pengaruh City Branding Shining Batu Terhadap City Image dan Keputusan Berkunjung Wisatawan Kota Batu Tahun 2014.* Malang: Jurnal Administrasi Bisnis (JAB) Vol. 16 No. 1 Tahun 2014.

Wasesa, Silih Agung. 2011. *Political Branding dan Public Relations.* Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama

Widi, Restu Kartiko (2010). *Asas Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Graha Ilmu

Yananda, Rahmat dan Ummi Salamah. 2014. *Branding Tempat: Membangun Kota, Kabupaten, dan Provinsi Berbasis Identitas.* Jakarta:

Dokumen:

Albustomy. S (2014) Strategi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Batu dalam Pengembangan Pariwisata melalui Optimalisasi Kinerja Sumberdaya Manusia Bidang Pariwisata. Malang: Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Brawijaya

Alvian, Yogi (2014) Peran Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Batu untuk Pengembangan Wisata Kota Batu. Malang: Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Brawijaya

Kurniawan, Dito (2015) Strategi *City Branding* dan Pagelaran Banyuwangi Festival dalam Mengembangkan Pariwisata Kabupaten Banyuwangi. Malang: Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Brawijaya

Badan Perencanaan Pembangunan (2010) Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Kota Batu (Rippda) Periode Tahun 2010-2020.

Badan Perencanaan Pembangunan (2013) Laporan Akhir Kajian City Branding Kota Batu

Badan Perencanaan Pembangunan (2014) Laporan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Dawerah (Rippda) Kota Batu 2014-2029

Sherly, Felicia A (2015). Peran Kusuma Agrowisata Dalam Pengenalan Brand “Shining Batu. Malang: Jurusan Ilmu Komunikasi Universitas Brawijaya.

STRATEGI PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGEMBANGAN INDUSTRI GERABAH DI KABUPATEN SINJAI SULAWESI SELATAN

Oleh:

Ihyani Malik, Nuryanti Mustari, Hariani Baba

Jurusan Ilmu pemerintahan fakultas ilmu sosial dan ilmu politik
Universitas Muhammadiyah Makassar jalan Sultan Alauddin no 259 Makassar
ihyaniislahuddin@yahoo.co.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui strategi pemerintah dalam pengembangkan industri gerabah di kabupaten Sinjai beserta faktor penghambat dan pendukung yang mempengaruhinya.
Penelitian ini dilaksanakan di kelurahan Biringere kecamatan Sinjai Utara kabupaten Sinjai dengan menggunakan tipe penelitian kualitatif. Penelitian yang digunakan bersifat deskriptif. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan observasi, dokumentasi dan wawancara. Data yang dikumpulakan dari berbagai sumber dan teknik penentuan informan dilakukan dengan memilih informan yang berperan dan terlibat dalam pembuatan gerabah yaitu pemerintah dan masyarakat pengrajin gerabah. Data yang dikumpulkan selanjutnya dianalisis secara kualitatif.
Berdasarkan analisis data menunjukkan strategi pemerintah daerah dalam pengembangan industri gerabah berupa: (1) Pelaksanaan pelatiahan, (2) Bantuan modal, dan (3) Promosi. Faktor pendukungnya adalah Kesadaran masyarakat yang tinggi untuk membuat kerajinan tangan dan Faktor penghambatnya adalah minimnya sumber daya dan pengetahuan pengelola.

Kata kunci: strategi, pemerintah daerah, industri gerabah

Pendahuluan

Pengembangan dan pemberdayaan masyarakat merupakan bagian dari strategi pengembangan industri di daerah. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial, yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai

pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial.

Kerajinan rakyat sebenarnya timbul atas dorongan naluri manusia untuk memiliki alat serta barang-barang yang diperlukan dalam melangsungkan dan memperjuangkan hidup dan penghidupan. Dengan adanya naluri inilah, masyarakat pedesaan berusaha untuk meningkatkan taraf hidup dan dapat mencukupi kebutuhan hidup bagi keluarganya, Salah satunya adalah dengan bekerja sebagai pengrajin industri kerajinan rakyat. Selain itu, dengan menyempitnya tanah di pedesaan khususnya tanah pertanian, berakibat hasil produksi pertanian juga akan berkurang. Sehingga sektor industri kerajinan rakyat mampu ikut andil dalam upaya meningkatkan ekonomi masyarakat.

Dengan kondisi yang demikian itu, maka sangat perlu kiranya untuk melakukan program pemberdayaan dan pengembangan masyarakat pada daerah-daerah sentra industri di pedesaan melalui adanya perhatian khusus dari pemerintah daerah setempat kepada mereka dengan membuat kebijakan yang berpihak kepada usaha industri mereka. Pada perkembangannya, kerajinan gerabah bukan hanya untuk memenuhi barang-barang kebutuhan rumah tangga saja, tetapi juga untuk bahan bangunan, seperti bata merah, genteng, maupun keramik

Di Indonesia, pengaruh era globalisasi yang begitu kuat dan luas sangat dirasakan oleh masyarakat sampai di tingkat lapisan yang paling bawah utamanya globalisasi di bidang ekonomi, teknologi, dan budaya sangat kuat pengaruhnya terhadap masyarakat yang bergerak di bidang industri skala kecil menengah. Sebagian dari mereka ada yang mampu bertahan dan bahkan bisa mengembangkan usaha industrinya. Tetapi sebagian besar dari mereka banyak yang mengalami kemandegan usaha (usaha industri yang ditekuni tidak berkembang) bahkan ada yang gulung tikar karena beratnya persaingan.

Usaha pembuatan gerabah ini meskipun merupakan mata pencaharian yang turun temurun tetapi mempunyai arti penting bagi pengusahanya. Masyarakat kabupaten Sinjai terutama di kelurahan Biringere berpeluang untuk bisa mengembangkan usahanya lebih baik dan lebih maju. sehingga akan berpengaruh pada tingkat penghasilan yang lebih tinggi. Hasil produksi gerabah di Biringere sampai saat ini belum maksimal karena sistem pembuatannya masih menggunakan alat-alat tradisional. Para produsen gerabah masih terkendala

oleh modal dan sistem penjualannya masih dipasarkan di daerah sekitar. Oleh karena itu dibutuhkan strategi pemerintah untuk dapat membantu menyelesaikan masalah mereka. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana strategi pemerintah daerah dalam pengembangan industri serta apa saja yang menjadi faktor pendukung dan penghambat pengembangan industri Gerabah di kabupaten Sinjai khususnya di Kelurahan Biringere.

Kerangka Teori

1. Konsep Strategi

Strategi merupakan rencana yang disatukan, luas, berintegrasi yang menghubungkan keunggulan strategi perusahaan dengan tantangan lingkungan, yang dirancang untuk memastikan bahwa tujuan utama dari perusahaan dapat dicapai melalui pelaksanaan yang tepat oleh organisasi (Gluech dan Jauch 1998:9). Strategi adalah cara untuk mencapai tujuan jangka panjang. Strategi bisnis bisa berupa perluasan geografis, diversifikasi, akusisi, pengembangan produk, penetrasi pasar, rasionalisasi karyawan, divestasi, likuidasi dan *joint venture* (David, 2004:15).

Strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan dan dalam perkembangannya konsep mengenai strategi terus berkembang , hal ini dapat ditunjukkan oleh adanya perbedaan konsep mengenai strategi selama 30 tahun terakhir. Menurut porter strategi adalah suatu alat yang sangat penting untuk mencapai keunggulan bersaing (Rangkuti, 2004:4). Senada dengan itu, hamel dan pharalad juga mengatakan strategi merupakan tindakan yang bersifat *incremental* (senantiasa meningkat) dan terus-menerus, dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan oleh pelanggan dimasa depan (Rangkuti, 2004:4)

Menurut Siagian (2001:139) Strategi merupakan suatu bentuk pendekatan yang bersifat komprehensif atau menyeluruh yang berperan sebagai penuntun aktivitas atau kegiatan suatu organisasi, institusi, atau lembaga dalam rangka pencapai tujuan dan berbagai sasarannya.

Bryson (1995:280) mengatakan bahwa strategi dikatakan sebagai strategi pengembangan jika strategi tersebut berusaha menciptakan masa depan baru yang lebih baik. Pilihan pada strategi ini baru bisa dilaksanakan jika dukungan yang berasal dari lingkungan eksternal organisasi memadai. Bahkan ia

menambahkan bahwa sistem perencanaan formal (*formal planning system)* dapat digunakan untuk memberikan panduan dalam merancang jenis strategi ini.

2. Konsep Pengembangan Industri

Sejak era 1950-an sampai saat ini, di negara-negara yang sedang berkembang dapat diidentifikasi adanya pendekatan yang secara silih berganti menjadi arus utama dalam pelaksanaan pembangunan masyarakat. Pada dasarnya pendekatan tersebut merupakan penjabaran dari perspektif atau paradigma yang digunakan. Pada perkembangan terakhir, pemberdayaan masyarakat telah menempatkan dirinya sebagai pendekatan yang banyak dianut dan mewarnai berbagai kebijakan pembangunan masyarakat.

Industri adalah kegiatan ekonomi yang mengolah bahan mentah, bahan baku, barang setengah jadi atau barang jadi menjadi barang yang bermutu tinggi dalam penggunaannya, termasuk kegiatan rancang bangun dan perekayasaan industri. Dengan demikian, industri merupakan bagian dari proses produksi. Bahan-bahan industri diambil secara langsung maupun tidak langsung, kemudian diolah, sehingga menghasilkan barang yang bernilai lebih bagi masyarakat. Kegiatan proses produksi dalam industri itu disebut dengan perindustrian. Industri (perindustrian) di Indonesia merupakan salah satu komponen perekonomian yang penting.

Jenis-jenis industri di Indonesia digolongkan menjadi 12 kelompok, yaitu sebagai berikut :

a. Industri pengolahan pangan
b. Industri tekstil
c. Industri barang kulit
d. Industri pengolahan kayu
e. Industri pengolahan kertas
f. Industri kimia farmasi
g. Industri pengolahan karet
h. Industri barang galian bukan logam
i. Industri baja/pengolahan logam

Perindustrian memungkinkan perekonomian kita berkembang pesat dan semakin baik, sehingga membawa perubahan dalam struktur perekonomian nasional Penggolongan industri menurut jumlah tenaga kerja

a. Industri kecil: industri yang menggunakan tenaga kerja kurang dari 10 orang, misalnya industri rumah tangga.
b. Industri menengah: industri yang menggunakan tenaga kerja antara 10-50 orang. Modal usahanya sudah besar, misalnya dalam bentuk CV dan PT.
c. Industri besar: industri yang menggunakan lebih dari 50 orang, dan antara pemimpin perusahaan dan karyawannya tidak saling mengenal. Modal usaha jauh lebih besar dan penjualan hasil produksinya pun lebih luas.Perkembangan industri melibatkan berbagai penemuan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Di Indonesia, kegiatan pembangunan ditunjang oleh tumbuhnya berbagai jenis industri dengan berbagai jenis kegiatan Sekarang ini, banyak negara-negara di dunia terus berupaya untuk menumbuhkan ekonominya. Langkah yang diambil yaitu dalam masalah industri.

Industri memang menjadi faktor fenomenal untuk menunjang perdagangan. Mereka saling bersaing untuk mendapatkan tempat di pasar global. Karena di dalam pasar global itu sendiri terjadi perdagangan bebas dari dan tentang suatu negara. Salah satu hal yang mendukung ialah sektor industrialisasi. Perkembangan industri di Indonesia termasuk cukup cepat. Sektor industri dapat tumbuh rata-rata mencapi 12,8%. Kecepatan ini logis karena baru dalam taraf awal melalui penanaman modal secara besar-besaran, tetapi kemudian pertumbuhannya menurun bila mendekati titik kejenuhan, kecuali bila pasarannya dapat dikembangkan terus-menerus. Perkembangan sektor industri antara 1985-1988 adalah sebagai berikut: tahun 1985 (11,9%); 1986 (9,29%); 1987 (10,16%); 1988 (11,9%); dan tahun 1989 (9,09%) sebagai angka perkiraan. Sejauh ini pengembangan sektor industri makin marak, itu sebenarnya tuntutan globalisasi itu sendiri.

Di Indonesia, kota-kota industri mulai berkembang dan menghasilkan barang-barang produksi yang bermutu. Namun, ada banyak industri pula di Indonesia yang sebagian sahamnya adalah ahasil investasi asing, bahkan ada juga perusahaan dan industri yang secara mutlak berdiri dan beroperasi di Indonesia Sebagai contoh saja, industri otomotif sepertai Astra, Indomobil, New Armada.

Faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan industri kerajinan antara lain, sebagai berikut:

a. Modal

Modal merupakan salah satu sumber daya kunci yang sering disebut dengan istilah capital. Modal menunjuk pada kontribusi terhadap kegiatan produksi yang diberikan oleh investasi (uang dan saham), fisik (pabrik, kantor, mesin, peralatan), dan manusia (pendidikan dan pelatihan).

b. Teknologi

Teknologi merupakan istilah yang mengacu pada mesin dan peralatan sebagai alat produksi , telekomunikasi, dan penemuan.Teknologi juga diartikan sebagai metode, proses atau penanganan masalah teknis dalam seni praktis atau industri, maupun dalam ilmu terapan . Teknologi dalam proses produksi gerabah lebih ditekankan pada alat produksi, pengolahan bahan baku, dan penemuan-penemuan, yakni model atau bentu hasil produksi yang semakin meningkat dan berkualitas dari waktu ke waktu.

c. Pendidikan

Pendidikan merupakan proses transformasi nilai dan kebudayaan dari generasi sekarang ke generasi berikutnya, maka proses pendidikan itu akan terkait erat dengan latar belakang budaya tempat proses pendidikan berlangsung. Oleh karena itu, dengan pendidikan diharapkan dapat meningkatkan kemampuan, mutu kehidupan dan martabat manusia Indonesia serta menghasilkan manusia terdidik yang utuh, meliputi bidang keimanan, budi pekerti, pengetahuan dan ketrampilan, kepribadian serta rasa tanggung jawab.

3. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Moh. Ali Aziz, dkk (2005 : 136.) Pemberdayaan masyarakat merupakan suatu proses di mana masyarakat, khususnya mereka yang kurang memiliki akses ke sumber daya pembangunan, didorong untuk meningkatkan kemandiriannya di dalam mengembangkan perikehidupan mereka. Pemberdayaan masyarakat juga merupakan proses siklus terus-menerus, proses partisipatif di mana anggota masyarakat bekerja sama dalam kelompok formal maupun informal untuk berbagi pengetahuan dan pengalaman serta berusaha mencapai tujuan bersama. Jadi, pemberdayaan masyarakat lebih merupakan suatu proses.

Hasil kajian Ross yang dikutip oleh Mangatas Tampubolon (2001:17), pendekatan pemberdayaan yang bisa dipilih dalam rangka meningkatkan masyarakat dalam pemberdayaan, adapun pendekatan pemberdayaan masyarakat yang di maksud yaitu the inner reouces approach. Pendekatan ini menekankan pentinganya merangsang masyarakat untuk mampu mengidentifikasi keinginan-keinginan dan kebutuhan-kebutuhannya sendiri dan bekerja secara kooperatif dengan pemerintah dan badan-badan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan dan memecahkan permasalahan mereka, pendekatan ini mendidik warga masyarakat menjadi lebih peduli terhadap kegiatan aktif dalam memecahkan masalah yang mereka hadapi dengan memberdayakan potensi yang telah dimiliki.

Pemberdayaan atau pengembangan masyarakat adalah upaya mengembangkan sebuah kondisi masnyarakat secara berkelanjutan dan aktif berlandaskan prinsip-prinsi keadilan sosisal dan saling menghargai. Para pekerja kemasyarakatan berupaya memfasilitasi warga dalam proses terciptanya keadilan sosial dan saling menghargai melalui program-program pembangunan secara meluas yang menghubungkan seluruh komponen masyarakat. Pengembngan masyarakat menerjemahkan nilai-nilai keterbukaan, persamaan, pertanggujawaban, kesempatan, pilihan, partisipasi, saling menguntungkan, saling timbal balik, dan pembelajaran terus menerus. Inti dari pemberdayaan masyarakat adalah mendidik, membuat anggota masyarakat mampu mengerjakan sesuatu dengan memberikan kekuatan atau saran yang diperlukan dan memberdayakan mereka.

Kartasasmita (1995:95) mengemukakan bahwa ada tiga cara dalam memberdayakan rakyat, yaitu sebagai berikut:

a. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat untuk berkembang. Kondisi ini berdasarkan asumsi bahwa setiap individu dan masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan.
b. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat dengan menerapkan langkah-langkah nyata, menampung berbagai masukan, menyediakan prasarana dan sasaran yang baik fisik (irigasi, jalan, dan listrik). Dalam upaya pemberdayaan masyarakat ini yang penting antara lain adalah peningkatan mutu dan perbaikan sarana pendidikan dan

kesehatan, serta akses pada sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar.

c. Memberdayakan masyarakat dalam arti melindungi dan membela kepentingan masyarakat yang lemah. Melindungi dan membela harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang dan eksploitasi atas yang lemah.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemberdayaan adalah proses menyeluruh: sesuatu proses aktif antara motivator, fasilitator, dan kelompok masyarakat yang perlu diberdayakan melalui peningkatan pengetahuan, keterampilan, pemberian berbagai kemudahan serta peluang untuk mencapai akses sistem sumber daya dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat. Proses pemberdayaan hendaknya meliputi: *enabling* (menciptakan suasana kondusif), *empowering* (penguatan kapasitas dan kapabilitas masyarakat), *protecting* (perlindungan dari ketidakadilan), *supporting* (bimbingan atau dukungan), dan *foresting* (memelihara kondisi yang kondusif tetap seimbang).

Masyarakat Kelurahan Biringere kecamatan Sinjai Utara Kabupaten Sinjai merupakan komunitas masyarakat pedesaan yang sudah sangat lama menekuni usaha industri kerajinan gerabah secara turun tumurun, namun mereka juga memiliki latar belakang pendidikan, sosial ekonomi dan, sosial budaya yang dimiliki oleh masyarakat kelurahan Biringere, turut mewarnai dan berpengaruh terhadap proses industrialisasi di desa tersebut. Mereka harus diupayakan melalui tindakan nyata untuk mengembangkan usaha industrinya dengan harapan agar terjadi peningkatan pendapatan dari usaha industri kerajinan yang dijalankan.

Campur tangan oleh pihak pemegang otoritas kebijakan, dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah sangat dibutuhkan oleh masyarakat kelurahan Biringere agar dapat berpartisipasi dalam mengembangkan usaha industri gerabah dengan adanya bantuan untuk memfasilitasi, memberdayakan, meningkatkan, dan mengembangkan usaha industri kerajinan mereka, agar dapat memacu pertumbuhan industri yang lebih baik dan lebih meningkat.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Peneliti

bermaksud akan menggambarkan tentang strategi pemerintah daerah dalam pengembangan industri gerabah beserta faktor penghambat dan pendukung pengembangan industri gerabah di kabupaten Sinjai.

Pada penelitian ini yang menjadi lokasi penelitian adalah kelurahan Biringere kecamatan Sinjai utara kabupaten Sinjai dan informan penelitian yaitu: Staf Perindag Kabupaten sinjai, Lurah Biringere, Staf Kelurahan Biringere dan Pengrajin Gerabah Kelurahan Biringere Kecamatan Sinjai Utara Kabupaten Sinjai. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan model analisis deskriptif yang dikembangkan oleh Miles dan Hubberman (Sugiono,2013) yang mengemukakan bahwa ada tiga kelompok analisis yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Strategi Pemerintah Daerah dalam Pengembangan Industri Gerabah di Kelurahan Biringere Kecamatan Sinjai Utara

Strategi pengembangan indistri gerabah perlu selalu ditingkatkan sebagai nilai tambah bagi masyarakat kelurahan Biringere tentunya masyarakat pengrajin gerabah. Dengan perkembangan tekhnologi di kelurahan Biringere di masa depan tentunya perlu membawa dampak positif bagi penyerapan tenaga kerja dan meningkatkan perekonomian masyarakat. Namun demikian, untuk pengembangan strategi ini perlu didukung oleh berbagai instansi terkait berupa pembinaan, pelatihan, pemberian modal dan akses pemasaran.

Pemberdayaan masyarakat pengrajin gerabah di kelurahan Biringere yang dilakukan oleh pemerintah setempat, tentunya dimaksudkan untuk membantu permasalah perekonomian masyarakat. Masyarakat juga harus terlibat dan hasil kebijakan tersebut juga sangat perlu disosialisasikan sehingga masyarakat merasa memiliki potensi dan daya, pemerintah setempat memberikan pemahaman, pemanfaatan, dan memfasilitasi masyarakat dalam sistem pemberdayaan pembuatan gerabah yang ada di kelurahan Biringere.

a. Pelatihan

Pelatihan adalah suatu proses dimana orang-orang mencapai kemampuan tertentu untuk membantu mencapai tujuan organisasi dan

merupakan bagian dari pendidikan yang menyangkut proses belajar untuk memperoleh dan meningkatkan keterampilan di luar sistem pendidikan yang berlaku dalam waktu yang relatif singkat dengan metode yeng lebih mengutamakan pada praktek daripada teori. Proses pelatihan yang diberikan ini terikat dengan berbagai tujuan organisasi. pelatihan dapat dipandang secara sempit maupun luas. secara terbatas, pelatihan menyediakan pengetahuan yang sfesifik kepada para karyawan dan dapat diketahui serta keterampilan yang digunakan dalam pekerjaan mereka saat ini.

Untuk meningkatkan kualitas sumber daya masyarakat, maka pemerintah dan masyarakat harus bersinergi dalam pencapaian tujuan yang diinginkan. Dalam penelitian ini Pemerintah berperan melalui pelaksanaan program-program pelatihan untuk meningkatkan hasil kerajinan tangan dan kualiatas hidup masyarakat di kelurahan Biringere.

Setiap tingkat pemerintahan daerah sudah ada program kerja yang lebih memperhatikan masyarakat, khusunya pada tingkat peningkatan hasil produksi. Dan salah satunya mengenai pemberdayaan pembuatan gerabah melaui pelatihan pembuatan gerabah. Karena pelatihan sangat dibutuhkan oleh masyarakat untuk meningkatkan pengetahuan mereka dalam hal pembuatan gerabah sehingga masyarakat tersebut bisa menghasilkan hasil kerajinan tangan yang lebih modern. Masyarakat memiliki tingkat kesadaran bahwa dengan mengikuti pelatihan-pelatihan yang di adakan oleh pemerintah, maka pengetahuan mereka akan lebih meningkat dan bisa menghasilkan kerajinan tangan yang modern.

Hal ini sesuai dengan penelitian yang di lakukan oleh Roni yang menyatakan bahwa produktivitas kerja karyawan akan meningkat setelah mengikuti pelatihan, termasuk dalam pelaksanaan metode-metode pelatihan yang dapat menangkap dan memahami materi yang diberikan sehingga *skill* dan *knowledge* pada karyawan mengalami peningkatan

Program pemerintah melalui peningkatan kualitas hidup sumber daya manusia melalui pemberdayaan pengrajin gerabah merupakan kebijakan yang baik untuk masyarakat, namun program ini belum di laksanakan secara merata oleh pemerintah di Kelurahan Biringere. Pelatihan yang diberikan oleh

pemerintah daerah belum sepenuhnya merata karena masih ada pengrajin yang belum merasakan adanya pelatihan, hal ini terlihat dari hasil produksi masyarakat dan bagaimana proses pembuatan gerabah mereka, dimana prosesnya masih sangat tradisional dan hasilnya juga masih dalam bentuk yang tradisional.

Dari hasil ini kita dapat lihat adanya perbedaan antara produksi oleh masyarakat yang sudah mengikuti pelatihan dengan yang belum mengikuti pelatihan. Kebijakan pemerintah untuk mengembangkan kerajianan gerabah dengan memberikan pelatihan ini belum teraplikasi dengan baik di Kelurahan Biringere dan pemerintah harusnya memberikan perhatian atau pelatihan lebih kepada masyarakat khususnya pengrajin gerabah untuk meningkatkan kesejahteraan masyrakat.

b. Bantuan modal

Modal adalah sesutu yang sangat dibutuhkan di dalam sebuah perusahaan , Modal adalah segala sesuatu yang dapat digunakan untuk menjalankan suatu usaha. Modal dapat diperoleh dari dalam perusahan atau yang penambahan dari pihak pemilik perusaan dan juga dari pihak lain. Modal sangat besar mempengaruhi dalam jalanya suatu perusahaan. penentuan modal yang baik di dalam perusahaan dapat mempengaruhi kesuksesan perusahaan tersebut.Menurut sejumlah literatur, keberhasilan aksi-aksi pembangunan alternatif antara lain melalui program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat sangat penting untuk menyempurnakan keterbatasan dan kekurangan dari model pembangunan.

Bantuan permodalan dari pemerintah untuk masyarakat pengrajin gearbah belum banyak dikucurkan oleh pemerintah. Dari hasil wawancara juga memperlihatkan bahwa masyarakat sendiri merasa belum terlalu butuh modal karena bahan yang digunakan bisa di temukan di sekitar rumah mereka.Dalam hal ini terlihat bahwa masyarakat tidak mengeluarkan biaya yang banyak dalam penyediaan material pembuatan gerabahnya. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat menghasilkan produksi masih minim karena bahan baku dari produksi tersebut juga masih sedikit dan ketersediannya sangat tergantung kepada kemampuan alam di sekitar mereka untuk menyediakannya.

Dari hasil wawancara dengan staf kelurahan Biringere bahwa modal dalam pembuatan gerabah belum terlalu dibutuhkan oleh para pengrajin gerabah di kelurahan Biringere dimana bahan produksinya dapat ditemukan di sekitar

rumah mereka. Sehingga pemerintah menganggap bahwa material yang dibutuhkan produsen tidak memerlukan modal karena material yang digunakan tidak mereka beli, melainkan hanya diambil atau digali di sekitar rumah mereka.

Dalam melakukan usaha industri ini modal bukan hanya untuk memulai sebuah usaha tetapi juga bisa untuk dipakai untuk melakukan pekerjaan sampingan di waktu luang untuk tambahan penghasilan.Modal dalam bentuk uang yang diberikan oleh pemerintah memang masih sedikit karena masyarakat juga belum begitu membutuhkan bantuan modal dalam produksinya.

c. Promosi

Promosi adalah salah satu elemen penting yang digunakan untuk pemasaran. dengan demikian, promosi harus dilakukan selaras dengan pemasaran produk, harga, distribusi dan tindakan yang menargetkan prospek dan pelanggan. Ketika merencanakan suatu promosi, marketer atau pemasar dapat menggunakan satu hingga enam bentuk promosi, yaitu:

1) penjualan personal *(personal selling)*,
2) iklan *(advertising)*,
3) publikasi *(publication)*,
4) promosi penjualan *(sales promotion)*,
5) *sponsorship* dan
6) komunikasi di tempat penjualan atau di tempat konsumen yang akan membeli

Dalam hal ini pemerintah tidak terlalu banyak mencampuri mengenai hasil pembuatan gerabah, mengingat hasil kerajinan tangan tesebut masih kecil atau belum diproduksi dalam jumlah yang banyak.

Penelitian ini menemukan hasil bahwa pemerintah seharusnya bertanggung jawab dalam dalam hal pemasaran hasil kerajinan gerabah untuk peningkatan ekonomi masyarakatnya, tetapi di kelurahan Biringere ditemukan bahwa pemerintah daerah belum maksimal membantu dalam mempromosikan hasil produksi masyarakat secara khusus. Sehingga sistem penjualan hasil produksi masyarakat masih terbatas pada konsumen yang ada di daerah Sinjai sendiri dan konsumen dari daerah tetangga.Artinya produksi masyarakat belum dikenal secara luas oleh konsumen, padahal dalam sistem penjualan, melalui promosilah konsumen bisa lebih mengetahui produk-produk, baik dari modal, kualitas, termasuk harga yang ditawarkan produsen.Masyarakat tidak terlalu

membutuhkan promosi karena hasil kerajinan tangan mereka belum cukup banyak dan lebih memilih menjual hasil produksi secara individu.

Penulis melihat bahwa pemerintah belum bisa menfasilitasi masyarakat dalam hal pemasaran untuk hasil produksi gerabah yang di buat sehingga masyarakat kebanyakan menjual hasil produksi dengan sendiri-sendiri.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Pengembangan Industri Gerabah di Kabupaten Sinjai

a. Faktor pendukung

Kesadaran masyarakat yang tinggi untuk membuat kerajinan tangan. Dalam pengembangan industri gerabah, kesadaran masyarakat menjadi faktor pendukung dalam peran pemerintah untuk memberdayakan masyarakat untuk mengolah tanah liat menjadi hasil kerajinan tangan.

Adanya kesadaran masyarakat sendiri tanpa harus ada paksaan dari pihak pemerintah atau siapapun, maka sistem pemberdayaan di suatu daerah akan berhasil. Karena masyarakat sadar bahwa dengan mengikuti pelatihan, maka mereka akan mendapatkan pengetahuan yang banyak sehingga bisa menghasilkan hasil kerajinan yang baik.

b. Faktor penghambat

Minimnya sumber daya dan pengetahuan pengelola. Rendahnya pengetahuan masyarakat juga menjadi salah satu faktor penghambat dalam meningkatkan kesejahteraan dan produksi hasil pembuatan gerabah di kelurahan Biringere. Akibatnya mereka kurang memperhatikan pengembangan dan tidak berani berinovasi dalam mengolah tanah liat. Masyarakat lebih memilih bertani karena penghasilanya melebihi pendapatan dari pembuatan gerabah. Menajdi pengrajin gerabah hanya merupakan pekerjaan sampingan saja.

Masyarakat juga menyadari bahwa pengetahuan dalam pengelolah tanah liat masih terbatas. Pengetahuan masyarakat dalam pembuatan gerabah masih kurang. Upaya pemerintah juga masih kurang dalam memberikan pelatihan, karena masih banyak dari mereka yang kurang memiliki keterampilan dalam menciptakan karya yang lain.

Penutup

1. Kesimpulan

a. Strategi pemerintah yaitu pelatihan, bantuan modal dan promosi dalam industri pembuatan gerabah belum terealisasi dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari kurangnya pemahaman masyarakat tentang bagaimana cara menciptakan hasil karya yang bisa bersaing dan diterima secara luas.
b. Faktor pendukung dalam hal ini adalahKesadaran masyarakat yang tinggi untuk membuat kerajinan tangan dan Faktor penghambatnya adalah Minimnya sumber daya pengetahuan pengelolah

2. Saran

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti menyarankan kiranyapemerintah harus mengadakan/ memaksimalkan pelatihan, pemberian bantuan modal dan membantu para pengrajin dalam melakukan promosi agar industri gerabah tersebut dapat memberikan nilai tambah bagi masyarakat.

Daftar Pustaka

Ali, M. A. 2005:136. *Definisi pemberdayaan masyarakat* Yogyakarta: Pt. Lkis Pelangi Aksara

Bryson, 1995. *Strategi pengembangan* Yogyakarta: pustaka pelajar

David, P. 15. 2004. *Definisi strategi* Jakarta, Pt. Indeks Gramedia.

Glueck dan jauch,p.9 (1987) *definisi strategi,* Jakarta: Erlangga.

Hastuti I. 2012. *Perkembangan Usaha Industri Kerajinan Gerabah, Faktor yang Mempengaruhi, dan Strategi Pemberdayaannya pada Masyarakat di Desa Melikan Kecamatan Wedi Kabupaten Klaten,* Surakarta: BENEFIT. Jurnal Manajemen dan Bisnis. Volume 16, Nomor 2, Desember 2012.

Kartasasmita. 1995:95. *Cara memberdayakan rakyat* Jakarta: Bappenas.

Rangkuti. 2000. *Tipe-tipe strategi,* Jakarta: Gramedia pustaka.

Rangkuti. 2004:4. *Definisi strategi* Jakarta Pt. gramedia pustaka utama.

Siagian. 2001*. Definisi strategi,* Jakarta: PT Bumi Aksara.

Sugiyono. 2013. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D.* Bandung: Alfabeta.

Tompubolon, M. 2001. *Pendekatan pemberdayaan* Jakarta: Raja grafindo persada.

PERENCANAAN MEWUJUDKAN KEHIDUPAN PEMERINTAHAN DAN SOSIAL YANG ISLAMI DI DESA TONRONG RIJANG KABUPATEN SIDENRENG RAPPANG

Oleh :

AHMAD MUSTANIR

(Dosen STISIP Muhammadiyah Rappang-Sidrap)

ABSTRAK

Makalah ini akan memperlihatkan akan pentingnya sebuah pengabdian dimasyarakat bagaimana program-program pemberdayaan kemasyarakatan yang bersifat Islami mampu menyelesaikan segala permasalahan sosial kemasyarakatan dan pemerintahan. Dalam kegiatan itu menghasilkan sebuah luaran terjadinya kesepakatan masyarakat Desa Tonrong Rijang akan orang-orang yang duduk dalam kelembagaan yang mengurus program serta program-program apa saja yang menjadi usulan kegiatan dalam mewujudkan kehidupan Islami. Selain itu luaran yang ada : 1) Kriteria kepemimpinan, dan kebutuhan akan pemimpin yang mempunyai nilai-nilai kemanusiaan yang Islami yang akan duduk dalam lembaga.2) Teridentifikasinya/terbentuknya lembaga pengambil keputusan untuk menciptakan dan mengembangkan kehidupan Islami di tingkat Kelurahan/Desa. 3) Adanya kebutuhan masyarakat terhadap lembaga pengambil keputusan yang dapat menjalankan prinsip-prinsip kehidupan yang Islami. 4) Teridentifikasinya aturan-aturan/kebijakan tingkat lokal dalam mendukung kehidupan yang bernuansa Islami. 5)Rumusan permasalahan dan potensi untuk masalah-masalah sosial dan lingkungan. 6) Rencana kerja untuk pembangunan lembaga yang dipercaya masyarakat. 7) Program kerja yang mendukung penciptaan dan pengembangan kehidupan yang bernuansa Islami.Metode yang dipakai dalam proses pemetaan swadaya adalah metode partisipatif, yaitu metodologi pengkajian lingkungan (sosial, ekonomi, kelembagaan) dimana masyarakat lebih menekankan pada proses diskusi dan menganalisa permasalahan yang dihadapi secara bersama-sama dalam bentuk-bentuk visual. Dengan menggunakan metode ini masyarakatlah yang menjadi peneliti bagi dirinya sendiri bukan fasilitator, sehingga proses belajar dapat terjadi dan diharapkan tumbuh kesadaran kritis terhadap permasalahan yang dihadapi oleh mereka dan lingkungannya.

Kata Kunci : perencanaan partisipatif, pemetaan swadaya, pemberdayaan masyarakat, program Islami

1. PENDAHULUAN

Implikasi dari adanya kebijakan otonomi daerah di Indonesia pasca reformasi, baik melalui UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014, beberapa daerah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang secara sosio-historis

masyarakatnya kental dengan norma Islamnya ramai-ramai menuntut diberlakukannya aturan aturan yang bernuansa Islam secara formal, dengan alasan kondusifnya masyarakat dan otonomi daerah. Sejak saat itu lahirlah beberapa Perda/perdes bernuansa Islami ataupun yang berkesesuaian dengan nilai-nilai dalam Al-Quran. Hal ini terjadi karena baik konstitusi maupun ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, telah memberikan celah normatif yang memungkinkan bagi daerah-daerah untuk memberlakukan corak hukumnya masing-masing, termasuk pemberlakuan nilai-nilai Islami bagi daerah-daerah yang masyarakatnya telah menghayati secara mendalam terhadap sumber-sumber tradisi hukum Islamnya.

Dengan demikian, secara yuridis penyelenggaraan otonomi daerah yang saat ini sedang berlangsung berakibat pula terhadap perkembangan Perda/perdes yang mengatur beberapa aspek dari Islam, sehingga dipersepsikan Perda/perdes tersebut lazim dikenal sebagai Perda/perdes yang bernuansakan nilai Islam. Jenis-jenis Perda/perdes bernuansa Islam yang telah diproduk oleh beberapa pemerintahan daerah di Indonesia dapat diklasifikasikan dalam 4 (empat) kategori: **Pertama**, jenis Perda/perdes yang terkait dengan isu moralitas masyarakat secara umum. Perda/perdes jenis ini terutama diwakili oleh Perda/perdes anti pelacuran, narkoba, judi yang ada hampir di semua daerah yang istilah generiknya Perda/perdes anti kemaksiatan; **Kedua**, jenis Perda/perdes yang terkait dengan fashion dan mode pakaian lainnya seperti keharusan memakai jilbab dan jenis pakaian lainnya di tempat-tempat tertentu; **Ketiga**, jenis Perda/perdes yang terkait dengan “ketrampilan beragama”, seperti keharusan bisa baca tulis Al-Qur’an. Ketrampilan baca tulis Al-Qur’an menjadi syarat untuk nikah, naik pangkat bagi PNS, bahkan untuk memperoleh pelayanan publik. Dan **Keempat**, jenis Perda/perdes yang terkait dengan pemungutan dana sosial dari masyarakat melalui perda zakat, infaq dan shadaqah.

Dari latar belakang konsep ini lahir sebuah gagasan untuk melahirkan kelembagaan yang dapat menciptakan, menerapkan dan mengembangkan nilai-nilai yang bernuansa Islami di Desa Tonrong Rijang Kecamatan Baranti Kabupaten Sidenreng Rappang. Diharapkan Desa Tonrong Rijang dapat merupakan percontohan awal dari pengembangan nilai-nilai yang bernuansa Islami di Kabupaten Sidrap. Dengan penerapan dan pengembangan nilai-nilai

Islami inilah diharapkan juga dapat membantu mengektifkan perda-perda yang dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten Sidenreng Rappang. Misalnya Peraturan Daerah Kabupaten Sidenreng Rappang Nomor 2 Tahun 2014 tentang pencegahan dan penanggulangan terhadap penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan psikotropika.

Pembentukan ataupun mungkin penggunaan lembaga yang sudah ada dalam mendukung visi misi masyarakat yang bernuansa Islami ini akan dilakukan dengan sistem perencanaan yang bersifat bottom up. Perencanaan dari bawah ke atas atau lebih dikenal dengan perencanaan partisipasi sebagai suatu pendekatan perencanaan yang sesuai dengan aspirasi atau kebutuhan nyata masyarakat. Pandangan ini timbul karena perencanaan ini melibatkan masyarakat dalam prosesnya melalui identifikasi kebutuhan program yang secara langsung terkait dengan pelaksanaan dan dampak dari kegiatan yang direncanakan.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 PEMBERDAYAAN

Pemberdayaan (empowerment) adalah sebuah konsep yang berhubungan dengan ‘kekuasaan’ (*power*). Dalam tulisan Robert Chambers, kekuasaan (*power*) diartikan sebagai kontrol terhadap berbagai sumber kekuasaan, termasuk ilmu pengetahuan dan informasi. Karena itu, pemikiran penting Chambers mengenai pemberdayaan masyarakat adalah pengambilalihan penguasaan terhadap ilmu pengetahuan dan informasi, sebagai salah satu sumber kekuasaan yang penting, dari orang luar (peneliti dan agen pembangunan) oleh masyarakat. Caranya dengan menggali dan menghargai pengetahuan dan teknologi lokal, serta menjadikan proses pembelajaran sebagai milik masyarakat, bukan milik orang luar.

2.2 PEMETAAN SWADAYA

Dalam proses identifikasi kebutuhan masyarakat perlu dilakukan Pemetaan Swadaya. Dalam siklus ini masyarakat melakukan proses belajar untuk :

a) Menggali informasi, bagaimana kondisi nyata dari masalah-masalah yang dikemukakan dan dirumuskan khususnya pada upaya menciptakan kehidupan yang bernuansa Islami. Masalah-masalah tersebut harus didukung oleh data dan fakta, sehingga diperlukan proses penelitian untuk mengumpulkan informasi yang diperlukan.
b) Mengkaji, informasi dan fakta yang sudah didapatkan dianalisa dan dikaji bersama. Proses ini merupakan analisa kritis terhadap berbagai kondisi yang ada berdasarkan informasi dan fakta tadi untuk dicari sebab akibatnya. Setiap informasi yang muncul dianalisa apakah hal tersebut merupakan masalah yang sebenarnya atau hanya merupakan gejala saja.
c) Merumuskan masalah, pada tahapan ini masalah yang sudah ditemukan dan disepakati bersama dikelompokkan (pengorganisasian masalah), kemudian dianalisa hubungan sebab akibatnya. Dengan demikian dalam melakukan analisa kritis akan terjadi proses refleksi yang berulang-ulang.

Pada pelaksanaannya proses penggalian informasi, analisa masalah, dan perumusan masalah seringkali tidak berdiri sendiri-sendiri, akan tetapi merupakan proses yang dilaksanakan sekaligus. Metode dan teknik yang dikembangkan untuk Pemetaan Swadaya merupakan metode yang lebih menekankan pada proses diskusi masyarakat. Alat kajian (tools) yang dikembangkan adalah alat untuk mengajak masyarakat terlibat dalam proses penggalian informasi, analisa dan perumusan masalah/kebutuhan/program, sehingga melalui proses tersebut sebetulnya masyarakat yang terlibat menjadi peneliti bagi dirinya dan kehidupan lingkungannya sendiri.

Dengan terlibat dalam proses Pemetaan Swadaya masyarakat diharapkan mampu untuk:

a) Memahami persoalan nyata mereka sendiri yang berdasarkan kepada fakta dan informasi yang ada, sehingga yang mereka rumuskan bukan daftar keinginan tetapi daftar kebutuhan yang bermanfaat untuk lingkungannya terutama dalam rangka menciptakan serta mengembangkan kehidupan yang bernuansa Islami.
b) Pemecahan masalah (pemenuhan kebutuhan) tidak didasarkan kepada kehendak dan semata-mata bantuan ’orang luar’ akan tetapi lebih banyak mengutamakan kemampuan sumberdaya dan swadaya masyarakat.

c) Bagi ’orang dalam’ (masyarakat) kegiatan ini menjadi proses belajar dan penyadaran tentang keadaan kehidupan dan lingkungan yang mereka hadapi, sehingga diharapkan terjadi pemahaman terhadap kondisi warga di lingkungannya. Penyadaran ini merupakan renungan terhadap permasalah dirinya dan orang lain di lingkungannya sehingga diharapkan tumbuh kepedulian terhadap warga sekitar dan mencari jalan keluar dari keadaan-keadaan yang dianggap mengganggu (masalah).
d) Bagi ’orang luar’ (misalnya penginisiatif program). Kegiatan ini merupakan proses belajar dan ’penyadaran’ dalam memahami keadaan masyarakat, serta cara pandang dan nilai-nilai masyarakat yang mempengaruhi kehidupan mereka. Proses belajar ini juga akan menimbulkan dukungan masyarakat terhadap program yang didampinginya, apabila benar-benar berdasarkan kebutuhan-kebutuhan masyarakat, serta program kemudian dikembangkan oleh masyarakat sendiri.

Proses Pemetaan Swadaya, menggunakan pendekatan program ’dari bawah’ (*bottom up).* Pengertian swadaya dalam hal ini yaitu semua proses penggalian informasi, analisa dan rumusan masalah dilakukan oleh masyarakat. ’Orang luar’ (Fasilitator) hanya memfasilitasi proses, bahkan jika memungkinkan Fasilitasi juga dilakukan oleh Relawan yang merupakan unsurnya masyarakat. Keterlibatan ’orang luar’ diharapkan sekecil mungkin, artinya peran Fasilitator hanya diperlukan untuk mendorong masyarakat agar mereka belajar untuk menganalisa dan mencari alternatif pemecahan masalah, apabila masyarakat memang belum mampu mengembangkan gagasan yang dibutuhkan.

Kelompok masyarakat yang terlibat adalah semua unsur dari komunitas-komunitas yang ada dalam masyarakat. Keterlibatan masyarakat tidak hanya terbatas dalam pengertian ikut serta secara fisik, tetapi keterlibatan yang memungkinkan mereka melaksanakan penilaian terhadap masalah serta berbagai potensi yang terdapat dalam lingkungan sendiri, kemudian menentukan kegiatan yang mereka butuhkan. Keterlibatan masyarakat ini adalah keterlibatan yang mengarah kepada tumbuhnya kemampuan-kemampuan mereka untuk lebih berdaya menghadapi berbagai tantangan hidup tanpa harus bergantung kepada orang lain.

2.3. PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

2.3.1 PENGERTIAN PARTISIPASI

Pengertian secara umum dapat ditangkap dari istilah partisipasi adalah, keikutsertaan seseorang atau sekelompok anggota masyarakat dalam suatu kegiatan.Bornby (1974) partisipasi sebagai tindakan untuk “mengambil bagian” yaitu kegiatan atau pernyataan untuk mengambil bagian dari kegiatan dengan maksud memperoleh manfaat (Webster, 1976).

Kamus Sosiologi, partisipasi merupakan keikutsertaan seseorang di dalam kelompok sosial untuk mengambil bagian dari kegiatan masyarakatnya, di luar pekerjaan atau profesinya sendiri (Theodorson, 1969).

Partisipasi masyarakat menurut Isbandi (2007: 27) adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.

2.3.2 LINGKUP PARTISIPASI MASYARAKAT

Telaahan tentang pengertian partisipasi, Yadav (UNAPDI, 1980) dalam Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebiato (2015: 82-84). Mengemukakan tentang lingkup partisipasi dengan bertolak pada urutan proses perencanaan pembangunan, maka secara rinci jenis partisipasi dalam pembangunan sebagai berikut :

1. Partisipasi dalam pengambilan keputusan
2. Partisipasi dalam pelaksanaan kegiatan
3. Partisipasi dalam pemantauan dan evaluasi pembangunan

Partisipasi dalam pemanfaatan hasil-hasil pembangunan

3. METODE PELAKSANAAN KEGIATAN

3.1. PEMETAAN SWADAYA

Dalam Pemetaan Swadaya masalah-masalah yang menjadi hambatan dicari dan digali lebih dalam melalui proses diskusi, survey, dan teknik kajian lainnya sehingga didapatkan gambaran nyata kebutuhan masyarakat yang harus diupayakan pemenuhannya (pemecahan masalah).

Kajian yang dilakukan menyangkut :

1) Kajian Kelembagaan, untuk menganalisa lembaga seperti apakah yang diharapkan oleh masyarakat? apakah di kelurahan/desa setempat ada lembaga seperti yang diharapkan ? kalau tidak ada apakah mereka berniat untuk membentuk lembaga baru ? kalau ada bagaimana caranya untuk memfungsikan lembaga yang ada supaya optimal dalam mengawal upaya menciptakan dan mengembangkan kehidupan yang bernuansa Islami.
2) Kajian peraturan-peraturan dan program yang ada di kelurahan/desa setempat.
3) Kajian gejala-gejala masalah yang muncul dengan pertimbangan setiap tipologi wilayah RW atau dusun akan mempunyai karakteristik permasalahan yang berbeda-beda. Minimal kajian meliputi :
    a) *Masalah hukum, sosial dan keagamaan*
    b) *Masalah lingkungan*, terdiri dari : sarana dan prasarana.

Selengkapnya kajian yang akan digunakan dapat dilihat dalam tabel dibawah :

Informasi yang dikaji dan teknik yang digunakan :

No	Jenis Kajian	Jenis Informasi yang Dikaji	Teknik PRA untuk Pemetaan Swadaya
1	Kajian Kepemimpinan	• Kriteria pemimpin yang diharapkan oleh masyarakat • Sifat dasar Seorang Pemimpin	Teknik Analisa Kritis Kepemimpinan
2	Kajian Lembaga Pengambil Keputusan	• Jenis Lembaga- lembaga yang berfungsi sebagai pengambil keputusan. • Proses pembentukan, proses pengambilan keputusan, manfaat bagi masyarakat, tipe kepemimpinan.	Teknik Matriks Kelembagaan

No	Jenis Kajian	Jenis Informasi yang Dikaji	Teknik PRA untuk Pemetaan Swadaya
		• Masalah-masalah yang dihadapi	
3	Kajian Kebijakan Lokal	• Program /perdes. • Aturan-aturan yang berlaku • Dampaknya bagi kehidupan masyarakat • Masalah-masalah yang dihadapi	Teknik Matriks Kebijakan
4	Kajian Kelompok Sosial	• Kajian hubungan sosial berbagai golongan masyarakat • Masalah-masalah yang dihadapi	Diagram Venn
5	Kajian Masalah Hukum, Sosial dan Keagamaan	• Aturan-aturan hukum, sosial dan keagamaan yang berlaku • Dampaknya bagi kehidupan masyarakat • Masalah-masalah Hukum, Sosial dan Keagamaan yang dihadapi	Teknik Matriks Pembuatan Bagan Peringkat. (TPBP)

3.2. METODE PENGGALIAN, PENGKAJIAN DAN PERUMUSAN MASALAH

Dalam pelaksanaannya proses penggalian informasi, pengkajian dan perumusan masalah tidaklah berdiri sendiri-sendiri tetapi bisa dilaksanakan secara bersamaan tergantung kepada jenis informasi dan metode yang dipakai.

Metode yang dipakai dalam proses Pemetaan Swadaya adalah metode partisipatif, yaitu metodologi pengkajian lingkungan (sosial, ekonomi, kelembagaan, dsb) masyarakat baik itu kelurahan atau desa yeng lebih

menekankan pada proses diskusi dan menganalisa permasalahan yang dihadapi secara bersama-sama dalam bentuk-bentuk visual. Dengan menggunakan metode ini masyarakatlah yang menjadi peneliti bagi dirinya sendiri bukan Fasilitator (orang luar), sehingga proses belajar dapat terjadi dan diharapkan tumbuh kesadaran kritis terhadap permasalahan yang dihadapi oleh mereka dan lingkungannya.

Melalui proses Pemetaan Swadaya hasil yang diharapkan adalah :

1) Memahami persoalan nyata mereka sendiri yang berdasarkan kepada fakta dan informasi yang ada, sehingga yang mereka rumuskan adalah kebutuhan warga terhadap kehidupan yang bernuansa Islami.
2) Pemecahan masalah (pemenuhan kebutuhan) tidak didasarkan kepada kehendak dan semata-mata bantuan ’orang luar’ akan tetapi lebih banyak mengutamakan kemampuan sumberdaya dan swadaya masyarakat.
3) Bagi ’orang dalam’ (masyarakat) kegiatan ini menjadi proses belajar dan penyadaran tentang keadaan kehidupan dan lingkungan yang mereka hadapi, sehingga diharapkan terjadi pemahaman terhadap kondisi warga di lingkungannya. Penyadaran ini merupakan renungan terhadap permasalah dirinya dan orang lain di lingkungannya sehingga diharapkan tumbuh kepedulian terhadap warga sekitar dan mencari jalan keluar dari keadaan-keadaan yang dianggap mengganggu (masalah).
4) Bagi ’orang luar’ (lembaga pengembang program). Kegiatan ini merupakan proses belajar dan ’penyadaran’ dalam memahami keadaan masyarakat , serta cara pandang dan nilai-nilai masyarakat yang mempengaruhi kehidupan mereka. Proses belajar ini juga akan menimbulkan dukungan masyarakat terhadap program yang didampinginya, apabila benar-benar berdasarkan kebutuhan- kebutuhan masyarakat, serta program kemudian dikembangkan oleh masyarakat sendiri.

Dengan proses pemetaan swadaya tersebut keluaran yang diharapkan :

1) Kriteria kepemimpinan, dan kebutuhan akan pemimpin yang mempunyai nilai-nilai kemanusiaan yang Islami yang akan duduk dalam lembaga.
2) Teridentifikasinya/terbentuknya lembaga pengambil keputusan untuk menciptakan dan mengembangkan kehidupan Islami di tingkat Kelurahan/Desa.

3) Adanya kebutuhan masyarakat terhadap lembaga pengambil keputusan yang dapat menjalankan prinsip-prinsip kehidupan yang Islami.
4) Teridentifikasinya aturan-aturan/kebijakan tingkat lokal dalam mendukung kehidupan yang bernuansa Islami.
5) Rumusan permasalahan dan potensi untuk masalah-masalah sosial dan lingkungan.
6) Rencana kerja untuk pembangunan lembaga yang dipercaya masyarakat.
7) Program kerja yang mendukung penciptaan dan pengembangan kehidupan yang bernuansa Islami.

Target dan luaran yang dihasilkan adalah berdasarkan program-program yang akan di jalankan, yaitu :

1. Pelatihan fasilitator untuk memberikan pemahaman kepada fasilitator akan tugas dan peran mereka selama proses pendampingan dan teknis menjalankan siklus program. Pelatihan fasilitator ini menjadi sangat penting mengingat fasilitator sebagai ujung tombak keberhasilan pelaksanaan program di tingkat desa. Fasilitator di harapkan mampu memfasilitasi terjadinya proses dinamis dalam pengembangan masyarakat menuju pada perubahan yang lebih baik. Dalam perannya inilah seorang fasilitator/pendamping sering disebut sebagai *process provider.* Sebagai *process provider* seorang pendamping harus mampu memberikan motivasi *(motivator*) kepada masyarakat supaya menjadi lebih bersemangat dan berpengharapan untuk menyongsong masa depan yang lebih baik. Ada kalanya masyarakat mengalami stagnasi dan pasif, untuk itu pendamping harus mampu mendinamisasi *(dinamisator)* supaya proses transformasi dan pemberdayaan terjadi secara berdaya guna sehingga mencapai tujuan yang diharapkan. Pendamping juga harus mampu memfasilitasi kebutuhan masyarakat dalam hubungannya dengan pihak luar. Dalam hal ini peran melakukan mediasi atau sebagai *mediator* (*bridging*) terjadi.

   Beberapa hal yang menjadi fokus dalam pelatihan fasilitator adalah:

   a) Penjelasan prinsip dan mekanisme tahapan program
   b) Strategi memobilisasi masyarakat dan pemberdayaan
   c) Pelaporan

Materi-materi fasilitator yang diterima oleh fasilitator tersebut juga harus disalurkan kepada relawan dan masyarakat sebagai pengelola kegiatan di tingkat desa.

2. Terlaksananya sosialisasi tingkat desa program mewujudkan desa Islam di Desa Tonrong Rijang Kabupaten Sidenreng Rappang. Sosialisasi kegiatan dilaksanakan untuk menyebarluaskan konsep, mekanisme penyelenggaraan program serta menyatukan persepsi dalam pelaksanaan kegiatan Program. Luaran dari kegiatan ini adalah masyarakat dapat memahami maksud dan tujuan pelaksanaan program di masyarakat. Masyarakat dapat menerima program dan siap menjalankan program.
3. Pemetaan swadaya dan lokakarya tingkat RW serta pelatihan relawan berbasis tingkat RW (Rukun Warga).

   Proses Pemetaan Swadaya, menggunakan pendekatan program ’dari bawah’ (*bottom up).* Pengertian swadaya dalam hal ini yaitu semua proses penggalian informasi, analisa dan rumusan masalah dilakukan oleh masyarakat. ’Orang luar’ (Fasilitator) hanya memfasilitasi proses, bahkan jika memungkinkan Fasilitasi juga dilakukan oleh Relawan yang merupakan unsurnya masyarakat. Keterlibatan ’orang luar’ diharapkan sekecil mungkin, artinya peran Fasilitator hanya diperlukan untuk mendorong masyarakat agar mereka belajar untuk menganalisa dan mencari alternatif pemecahan masalah, apabila masyarakat memang belum mampu mengembangkan gagasan yang dibutuhkan. Luaran yang di harapkan dari pemetaan swadaya dan lokakarya tingkat RW yaitu :

   a) Kriteria kepemimpinan, dan kebutuhan akan pemimpin yang mempunyai nilai-nilai kemanusiaan yang Islami yang akan duduk dalam lembaga.
   b) Teridentifikasinya/terbentuknya lembaga pengambil keputusan untuk menciptakan dan mengembangkan kehidupan Islami di tingkat Kelurahan/Desa.
   c) Adanya kebutuhan masyarakat terhadap lembaga pengambil keputusan yang dapat menjalankan prinsip-prinsip kehidupan yang Islami.
   d) Teridentifikasinya aturan-aturan/kebijakan tingkat lokal dalam mendukung kehidupan yang bernuansa Islami.
   e) Rumusan permasalahan dan potensi untuk masalah-masalah sosial dan lingkungan.

f) Rencana kerja untuk pembangunan lembaga yang dipercaya masyarakat.
g) Program kerja yang mendukung penciptaan dan pengembangan kehidupan yang bernuansa Islami.

Sedangkan pelatihan relawan dimaksudkan agar terinternalisasinya program kepada masyarakat selaku ’orang dalam’ sehingga diharapkan dapat terjadi keberlanjutan program tanpa ada lagi pendampingan kelak.

4. Lokakarya tingkat desa dimaksudkan agar terjadinya kesepakatan masyarakat Desa Tonrong Rijang akan orang-orang yang duduk dalam kelembagaan yang mengurus program serta program-program apa saja yang menjadi usulan kegiatan.

4. PEMBAHASAN HASIL LAPANGAN

4.1 KAJIAN KEPEMIMPINAN

1. Jenis Informasi Kajian

Informasi yang dikaji adalah pendapat masyarakat mengenai pemimpin yang berkualitas yang memiliki kepedulian terhadap penerapan dan pengembangan kehidupan yang bernuansa Islami.

2. Sumber Informasi

Warga masyarakat

3. Tujuan Kajian

a) Memfasilitasi diskusi masyarakat untuk merumuskan kriteria pemimpin yang berkualitas yang memiliki moralitas dan memiliki kepedulian terhadap penerapan dan pengembangan kehidupan yang bernuansa Islami.
b) Memberikan penyadaran akan pentingnya pemimpin yang mempunyai sifat nilai-nilai luhur manusia.

4. Hasil Lapangan

Dengan mempergunakan matriks Teknik Analisa Kritis Kepemimpinan dan bantuanlembar kerja akan dapat diperoleh sifat dasar pemimpin yang dikehendaki masyarakat. Berikut adalah matriks yang digunakan.

Sifat Dasar Seorang Pemimpin

No	Profil Warga	Pilih/tidak	Alasan
1	Seorang pegawai negeri yang penuh dedikasi dan suka bekerja tanpa pamrih		
2	Seorang ibu rumah tangga yang aktif dalam kegiatan sosial dan penuh dedikasi serta jujur		
3	Seorang profesor yang sangat pandai dan disegani, namun sering ingkar janji		
4	Seorang tua, sangat aktif, ditokohkan dan pamrihnya banyak		
5	Seorang tokoh masyarakat, berdarah bangsawan dan penuh dedikasi kepada orang miskin serta rendah hati		
6	Seorang pemudi yang lugu, sopan dan dikenal dipercaya warga untuk diminta tolong dalam berbagai urusan dan baru lulus perguruan tinggi		
7	Seorang ibu rumah tangga miskin, dapat baca tulis, rendah hati, jujur dan dapat dipercaya, serta pekerja keras dan terkenal arif		
8	Seorang pedagang besar, warga keturunan, namun bersedia aktif dan sukarela menjadi pengurus koperasi warga setempat		
9	Tokoh masyarakat yang banyak pengalaman dan suka KKN		
10	Seorang pemuda idola yang terkenal pintar dan suka membual		
11	Seorang tokoh yang kurang aktif dan kurang pengalaman dalam kegiatan kelurahan, namun sangat ikhlas, rendah hati dan dipercaya warga		
12	Seorang tokoh masyarakat yang sangat vokal dan sangat berambisi menjadi pengurus atau pengelola bantuan dari pemerintah		
13	Seorang kaya yang sangat berpengaruh terkenal dermawan dan kurang jujur		

No	Profil Warga	Pilih/tidak	Alasan
14	Seorang pengurus partai politik besar yang tinggal di desa anda, dan kali ini mau hadir dalam pertemuan, supaya bisa dipilih sebagai pengurus		
15	Seorang warga yang dianggap oposan oleh pemerintah, namun dikenal bersih dan aktif bergaul dengan masyarakat miskin		
16	Seorang yang pandai dan dermawan dia berjanji akan mengutamakan kepentingan pemilihnya		
17	Seorang tokoh masyarakat yang pemalu, rendah hati, namun terkenal dermawan dan jujur		
18	Seorang dengan cacat tubuh dan terkenal bijaksana serta adil		
19	Anda sendiri bagaimana bila dibandingkan dengan 18 orang yang lain?		

4.2 KAJIAN LEMBAGA PENGAMBIL KEPUTUSAN

1. **Jenis Informasi Kajian**

   Informasi yang dikaji yaitu jenis-jenis lembaga yang merupakan lembaga pengambil keputusan di desa sasaran

   Aspek-aspek kajian meliputi, antara lain :

   a) Jenis-jenis lembaga pengambil keputusan
   b) Manfaatnya bagi masyarakat
   c) Proses pembentukannya
   d) Proses pengambilan keputusan (kebijakan)
   e) Cara-cara pemilihan pemimpinnya

2. **Sumber Informasi**

   Informasi tentang berbagai lembaga yang ada didapat dari warga masyarakat.

3. **Tujuan Kajian**

   a) Memfasilitasi diskusi masyarakat mengenai berbagai lembaga yang ada dalam pengambilan keputusan khususnya yang menyangkut program.

b) Mendapatkan pemikiran tentang jenis kegiatan yang layak dan dapat dikembangkan di masa yang akan datang

4. Hasil Lapangan

Hasil lapangan mempergunakanTeknik Matriks Kelembagaan

Kajian Lembaga Pengambil Keputusan

Jenis Lembaga	Proses Pembentukan	Proses Pemilihan Pemimpin	Tipe Kepemimpinan	Proses Pengambilan Keputusan	Keputusan Yang Diambil dan Manfaat

4.3 KAJIAN KEBIJAKAN (ATURAN) LOKAL

Masyarakat perlu memahami dan menyadari, dampak dari kebijakan atau aturan yang ada terhadap kehidupannya, dengan cara mengkaji aturan-aturan yang ada terutama yang berhubungan dengan penerapan dan pengembangan nilai-nilai Islami.

Kajian tersebut akan dilakukan dengan teknik bagan kajian kebijakan. Teknik ini dikembangkan agar masyarakat bisa berdikusi mengenai : dampak kebijakan terhadap kehidupan mereka, masalah-masalah yang dihadapi, siapa yang terkena dampaknya dan harapan-harapan ke depan terhadap aturan-aturan/kebijakan yang akan dikembangkan.

1. Jenis Informasi Kajian

Informasi yang dikaji yaitu jenis-jenis aturan/kebijakan yang ada yang menyangkut kehidupan bermasyarakat.

2. Sumber Informasi :

Informasi tentang berbagai aspek kebijakan dapat didapat dari warga masyarakat dan lembaga-lembaga pembuat aturan/kebijakan.

3. Tujuan kajian :

a) Memfasilitasi diskusi masyarakat mengenai berbagai aspek kebijakan/aturan yang ada

b) Adanya tukar pemikiran tentang kelayakan kebijakan/aturan yang dikeluarkan
c) Mendapatkan pemikiran tentang kebijakan-kebijakan yang layak dan dapat dikembangkan di masa yang akan datang.

4. Hasil lapangan :

Program/ kegiatan/ proyek	Aturan	Penerima manfaat	Masalah	Harapan

4.4 KAJIAN KELOMPOK SOSIAL (*COMMUNITY GROUPING*)

Dengan menganalisa kelompok-kelompok sosial, bisa dikaji hubungan-hubungan sosial di antara berbagai kelompok masyarakat. Bagaimana keterlibatan anggota masyarakat dari setiap golongan dalam kelompok tersebut.

Teknik Diagram venn merupakan teknik PRA yang sering dipergunakan untuk melihat hubungan berbagai lembaga yang terdapat di desa, sehingga diagram ini dikenal sebagai Bagan Hubungan Kelembagaan.

Teknik Bagan Hubungan Kelembagaan merupakan teknik PRA yang digunakan untuk memfasilitasi kajian hubungan antara masyarakat dengan lembaga- lembaga yang terdapat di lingkungannya.

Hasil kajian dituangkan ke dalam Diagram Venn (sejenis diagram lingkaran, diadaptasi dari disiplin ilmu matematika), yang akan menunjukkan besarnya manfaat, pengaruh dan dekatnya hubungan suatu lembaga dengan masyarakat.

1. Jenis Informasi Kajian

Informasi mengenai lembaga lembaga sosial secara umum, baik yang berada di dalam wilayah tersebut maupun yang ada di luar (misal :

arisan, pengajian, paguyuban RT, dan sebagainya) dan hubungannya dengan masyarakat.

2. **Sumber Informasi**
   a) Sumber informasi utama adalah warga masyarakat, terutama mereka yang secara langsung maupun tidak langsung mempunyai pengalaman yang menyangkut lembaga-lembaga yang bersangkutan.
   b) Informasi dari masyarakat bisa di cek silang (triangulasi) dengan infromasi dan pengelola lembaga yang bersangkutan
   c) Data sekunder, misalnya dari pemerintahan desa/kelurahan atau dari lembaga yang bersangkutan bisa digunakan sebagai pembanding.
3. **Tujuan Kajian**
   a) Memfasilitasi diskusi masyarakat mengenai keberadaan, manfaat dan peranan berbagai kelompok sosial yang ada di wilayah kajian.
   b) Memfasilitasi diskusi masyarakat mengenai saling hubungan di antara lembaga-lembaga tersebut.
   c) Memfasilitasi diskusi masyarakat mengenai keterlibatan berbagai kelompok masyarakat di dalam kegiatan kelembagaan tersebut.

4.5 KAJIAN HUKUM, SOSIAL DAN KEAGAMAAN

Salah satu teknik analisa yang bisa diterapkan dalam melakukan kajian hukum, sosial dan keagamaan adalah Teknik Pembuatan Bagan Peringkat (TPBP). TPBP adalah teknik untuk mengkaji sejumlah topik dengan memberi nilai pada masing-masing aspek kajian, berdasarkan jumlah kriteria perbandingan. Kriteria tersebut berdasarkan pada masyarakat sehingga sesuai dengan keadaan setempat.

1. **Jenis Informasi Kajian**
   Pengurutan masalah-masalah yang mempengaruhi dan dampak nya.
2. **Sumber Informasi**
   Sumber informasi utama adalah warga masyarakat, akan lebih baik orang- orang (atau keluarga) yang mengalami permasalahan tersebut.
3. **Tujuan Kegiatan**
   Memfasilitasi masyarakat dalam mengurutkan permasalahan hukum, sosial dan keagamaan. Dalam melakukan penilaian, aspek-aspek yang dipertimbangkan adalah :

a) Faktor-faktor penyebab
b) Hambatan-hambatan yang dihadapi
c) Upaya-upaya yang sudah dilakukan
d) Dampak.

4. Hasil Lapangan

Memfasilitasi masyarakat dalam mengurutkan permasalahan pemerintahan, hukum, sosial dan keagamaan. Seluruh RW yang ada saat membahas kajian ini mengatakan bahwa tidak ada permasalahan di daerah mereka yang berkaitan dengan permasalahan hukum, sosial, keagamaan dan sebagainya. Sehingga kajian ini tidak dilanjutkan. Hanya saja pada saat lokakarya tingkat desa, tokoh masyarakat menyampaikan bahwa masalah-masalah seperti itu tetap ada didesa. Masyarakat saat pemetaan swadaya tingkat RW cenderung untuk segan menyampaikannya.

5. HASIL LOKAKARYA TINGKAT DESA

Tokoh-tokoh masyarakat yang menghadiri lokakarya tingkat desa menerima keseluruhan hasil pemetaan swadaya tingkat RW. Usulan nama-nama dari setiap RW tidak di seleksi lagi, tetapi keseluruhannya langsung diterima untuk duduk dalam kelembagaan yang mengelola program.

Demikian juga program-program usulan dari tingkat RW diterima sebagai program yang dibutuhkan dalam mewujudkan kehidupan yang Islami di Desa Tonrong Rijang. Program-program tersebut, yaitu:

1. Program maghrib mengaji
2. Pembuatan perdes tentang maghrib mengaji
3. Jumat bersih
4. Gerakan memakmurkan masjid
5. Mengaktifkan kembali pengajian rutin.

DAFTAR PUSTAKA

Chambers, Robert. 1992. *Memahami Desa Secara Partisipatif.* Yogyakarta : Kaniaius dan Oxfam.

Fakih, Mansour. 2013. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi. Cet. 8.* Yogyakarta : Insist Press.

Konsultan Manajemen Wilayah – VI P2KP II. 2004. *Modul Pelatihan Pemetaan Swadaya dan Perencanaan Partisipatif Bagi Fasilitator*. Palu.

Mardikanto, Totok dan Poerwoko Soebiato. 2015. *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta

Nasdian, Fredian Tonny. 2015. *Pengembangan Masyarakat*. Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Rudito, Bambang dan Arif Budimanta. 2003. Metode dan Teknik Pengelolaan Community Development, penulis:, ICSD, Jakarta

Sumpeno, Wahyudin. *Perencanaan Desa Terpadu (Panduan Perencanaan Pembangunan Berbasis Masyarakat)*. Jakarta : CRS Indonesia.

Peraturan Perundangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa

Tim Penyusun Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi (2015). *Tanya Jawab Seputar Undang-Undang Desa*. Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi. Jakarta;

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (jo. UU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang);

OPTIMALISASI DESENTRALISASI EKONOMI PENGELOLAAN PAJAK HIBURAN PASCA IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI KEUANGAN NO 158 TAHUN 2015

(Studi Pada Pemerintah Daerah Kota Batu)

Hevi Kurnia Hardini, S.IP, MA.Gov[26]

Universitas Muhammadiyah Malang

hevi.hardini@gmail.com

ABSTRAK

Sejak diberlakukannya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No 158/PMK.010/2015 tentang Kriteria Jasa Kesenian dan Hiburan, kini kedua sektor tersebut tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Perubahan ini disatu sisi merupakan upaya dari pemerintah pusat untuk melakukan penertiban pengenaan "*double taxation* dari salah satu objek pajak", dikarenakan objek tersebut sudah dipungut oleh pemerintah daerah. Pada konteks Pemerintah Kota Batu, sektor pajak hiburan diatur pada Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Pajak Hiburan. Hal ini dikarenakan, tidak lagi terdapat prosentase bagi hasil dari dana perimbangan sektor PPN jasa hiburan dan kesenian dari pemerintah pusat kepada daerah, sehingga pemerintah daerah diharapkan mampu melakukan optimalisasi atas perolehan pajak dari sektor hiburan secara mandiri dalam konteks desentralisasi ekonomi.

Sesuai dengan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti terdapat 2 (dua) langkah optimalisasi yang dilakukan Pemerintah Kota Batu khususnya Dinas Pendapatan antara lain, 1). Melakukan monitoring dan evaluasi 2). Menyelenggarakan pelayanan prima. Sedangkan upaya optimalisasi yang dilakukan oleh Dinas Pendapatan Kota Batu dalam prakteknya, terdapat beberapa hambatan atau kendala yang dialami antara lain, Alokasi anggaran yang terbatas, kurangnya pemahaman wajib pajak, Sumber daya manusia yang kurang memadai pada bidang Seksi Pengawasan Dinas Pendapatan.

Adapun strategi untuk mengotimalkan penerimaan pajak hiburan Kota Batu yaitu,1). Menambah jumlah dan kualitas SDM pada seksi pengawasan Dinas Pendapatan Kota Batu yang melakukan proses pengawasan langsung dilapangan, 2). Meningkatkan teknologi informasi terkait dengan administrasi penerimaan laporan wajib pajak sektor hiburan untuk mengurangi terjadinya *human error*, 3). Pemerintah daerah membuat peraturan secara khusus terkait upaya optimalisasi penerimaan pajak hibruan, 4). Mengalokasikan anggaran guna memaksimalkan kinerja, terutama pada bidang pengawasan yang memiliki jumlah staf terbatas.

Kata Kunci: *Desentralisasi Ekonomi, Pajak Pertambahan Nilai, Pajak Hiburan dan Optimalisasi Pengelolaan*

[26] Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Poltik Universitas Muhammadiyah Malang, Jl. Raya Tlogomas 246, Telp: (0341) 464 318 Fax: (0341) 460 435. E-mail: hevihardini@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Pajak merupakan elemen penting pada pendapatan negara guna membiayai program pembangunan (Simanjuntak & Mukhlis, 2012). Oleh karena itu, sektor-sektor strategis yang dapat mengoptimalisasikan sumber pendapatan dari pajak akan terus dilakukan intensifikasi dan ekstensifikasi oleh pemerintah. Sebagain besar sektor pajak akan dikenakan pada komoditas strategis, ekonomis serta hal-hal terkait dengan sektor yang keberadaannya dibatasi oleh pemerintah seperti rokok, minuman beralkohol, diskotik dan kelab malam.

Adapun untuk jenis pajak yang dikelola pemerintah provinsi berbeda dengan pajak yang yang dikelola oloeh pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Terdapat perubahan regulasi pada konteks Pajak Pertambahan Nilai (PPN) untuk jasa hiburan dan kesenian. Sejak ditetapkannya PMK No.158/PMK.010/2015 tentang pembebasan PPn terhadap Jasa Hiburan, perubahan ini disatu sisi merupakan upaya dari pemerintah pusat untuk melakukan penertiban pengenaan “*double taxation* terhadap satu objek pajak”, hal ini dikarenakan pajak jasa hiburan telah dipungut oleh pemerintah daerah. Alasan rasionalnya adalah Pemerintah ingin memberikan ruang desentralisasi ekonomi pada daerah untuk melakukan optimalisasi pemungutan pajak daerah pada sektor hiburan, sekaligus ruang pengembangan sektor industri hiburan sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Pada satu sisi, pemberlakukan peraturan tersebut memiliki sisi positif yaitu peringanan tarif pada objek jasa hiburan (PMK 158/PMK.010/2015 pasal 2 ayat 2), sedangkan pada sisi yang lain, pemberlakukan regulasi tersebut disinyalir memberi efek negatif, terutama dalam bentuk peningkatan penggunaan jasa hiburan pada sektor diskotik, karaoke, kelab malam yang berujung pada kekhawatiran dekadensi moral masyarakat. Kelompok ini percaya bahwa pengenaan PPn merupakan bentuk *double taxation* yang mampu memberi efek pembatasan pada sektor hiburan malam disamping pengenaan pajak jasa hiburan oleh pemerintah daerah secara bersamaan.

Penelitian ini berikutnya akan berfokus pada pengelolaan pajak hiburan setelah penetapan PMK No. 158/PMK.010/2015. Pada konteks Pemerintah Kota Batu, penetapan pajak hiburan diatur pada Perda Kota Batu No. 2/2012 Tentang Perubahan Peda Kota Batu No. 6/2010 Tentang Pajak Hiburan. Dengan potensi sebagai kota agrowisata yang menyajikan destinasi wisata alam dan wana wisata modern, pemerintah kota batu menetapkan standar regulasi untuk hiburan dengan beberapa varian prosentase sebagai berikut:

Tabel 1. Perbandingan Prosentase Sektor Pajak Hiburan Menurut Perda No Tahun 2010 dan Perda No 6 Tahun 2012 di Kota Batu

Jenis Pajak Hiburan	2010	2012
Film dan sejenisnya	35%	10%
Kesenian musik, tari dan/atau busana	35%	10%
Kesenian yang bersifat tradisional yang dilindungi, dilestarikan, bersifat kreatif	10%	5%
Kontes kecantikan, bina raga	35%	10%
Pameran komputer, elektronik, otomotif, property, busana, taman wisata buatan dan sejenisnya		10%
Pendidikan seperti taman wisata yang memperkenalkan, menggelar atau mempertunjukkan pengetahuan tentang satwa, tumbuhan dan budaya, serta museum atau galeri	35%	7,5%
Karaoke, klub malam dan sejenisnya	Karaoke (35%), Klub Malam (75%)	25 %
Sirkus, akrobat, sulap dan sejenisnya	35%	10%
Permainan bilyar	35%	20%
Permainan golf dan bowling	35%	pajak 25%
Permainan olah raga lainnya seperti permainan sepak bola mini dan sejenisnya	15 %	10%
Pacuan kuda, kendaraan bermotor, permainan ketangkasan	Pacuan kuda & kendaraan bermotor 35% Permainan ketangkasan 75%	10%

Jenis Pajak Hiburan	2010	2012
Panti pijat, refleksi dan mandi uap/spa	75%	25%
Pusat kebugaran (fitness centre) dan sejenisnya		10%
Pertandingan olah raga	15%	10%

Sumber: Perda No 6 tahun 2010 dan Perda No 2 Tahun 2012 Kota Batu

Berdasarkan gambaran dari tabel 1 terkait dengan perbedaan varian prosentase penarikan pajak di kota batu khususnya Peraturan Daerah No 6 Tahun 2010, menunjukkan pada spirit kebijakan yang memberikan ruang berupa dukungan penguatan pendidikan dan hiburan kesenian rakyat dan tradisional pada level prosentase paling ringan yaitu 10 %, kemudian sektor pertandingan olehraga masih meningkat pada level 15 %, hal ini juga merupakan bentuk dukungan pemerintah pada penguatan sektor olahraga di daerah dan tidak dikategorikan pada ranah komersialisasi. Berikutnya prosentase pajak meningkat pada level 35% pada sektor wisata rekreatif yang turut memberikan sumbangsih strategis bagi perolehan Pendapatan Asli Dearah (PAD) Kota Batu seperti wahana wisata alam dan modern. Hal yang menarik adalah, sektor hiburan malam dikenakan pajak pada prosentae maksimal sebesar 75%. Jika dibandingkan dengan Provinsi DKI Jakarta yang menetapkan pajak hiburan malam sebesar 25% (Perda Provinsi DKI Jakarta No 3 Tahun 2015) dan Pemerintah Kabupaten Badung Bali yang menetapkan prosentase pajak hiburan malam hanya sebesar 12,5% (Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Badung, 2015), maka bisa disimpulkan meski kota batu adalah *icon* wisata di Jawa Timur, akan tetapi sektor hiburan malam masih dikategorikan sebagai sektor yang perlu untuk dibatasi. Hal demikian merefleksikan nilai dan norma yang diusung oleh DPRD dan Pemerintah Kota Batu selama proses penetapan Peraturan Daerah terkait Pajak Hiburan.

Tabel 1 menunjukkan perubahan kebijakan Pemerintah Kota Batu terkait dengan pungutan pajak hiburan. Peraturan Daerah No 2 Tahun 2012 menujukkan Prosentase yang berbeda. Pajak Hiburan yang memiliki nilai pungutan paling kecil adalah pajak hiburan yang menyangkut kesenian tradisional yang dilindungi, dilestarikan dan bersifat kreatif yaitu sebesar 5%. Kemudian pajak senilai 7,5% dikenakan kepada hiburan yang mendukung

pendidikan seperti taman wisata yang mempertunjukkan pengetahuan tentang satwa, tumbuhan dan budaya serta termasuk didalamnya museum atau galeri. Sedangkan secara berturut pajak hiburan yang mengalami penurunan nilai pungutan yaitu film, Kesenian music/tari, kontes kecantikan dan bina raga, sirkus, acrobat, sulap, permainan sepak bola, pacuan kuda, kendaraan bermotor, ketangkasan, dan pusat kebugaran yaitu sebesar 10% (dari semula sekitar 15%-35%). Berikut adalah prosentase perbandingan perolehan pajak hiburan dengan berberapa sektor lain pajak daerah sebagai berikut:

Tabel 2. Perbandingan Potensi Pajak (dalam Juta) dan % Tiap Jenis Pajak di Kota Batu

NO	JENIS PAJAK	TAHUN 2013	%	TAHUN 2014	%
1	Pajak Hotel	87	0.06	89	0.06
2	Pajak Restoran	91	0.06	155	0.11
3	Pajak Hiburan	34	0.02	38	0.03
4	Pajak Reklame	1,389	0.98	1,416	0.99
5	Pajak Parkir	16	0.01	18	0.01
6	Pajak Penerangan Jalan	43,308	30.47	43,308	30.37
7	Pajak ABT	153	0.11	153	0.11
8	Pajak BPHTB	1,232	0.87	1,294	0.91
9	PBB-P2	95,801	67.41	96,126	67.41
TOTAL		**142,111**	**100**	**142,597**	**100**

Sumber : Data data diolah, 2015

Sebagaimana dipaparkan pada Tabel 2, menunjukkan bahwa sektor pajak hiburan merupakan kategori rekreatif yang tidak menyumbangkan prosentase pemasukan pada PAD secara mayoritas seperti halnya dari sektor PBB. Oleh karena itu, menjadi penting untuk dilakukan penelitian ilmiah terkait penghapusan mekanisme *double taxation* sektor hiburan dan kesenian (pengenaan PPn jasa hiburan bersama dengan penarikan pajak daerah sektor hiburan). Dengan

ketetapan ini telah dipastikan tidak ada lagi prosentase bagi hasil dana perimbangan yang berasal dari PPn jasa hiburan dari pemerintah pusat kepada daerah, sehingga pemerintah daerah diharapkan mampu melakukan optimalisasi atas perolehan pajak dari sektor hiburan secara mandiri dalam konteks desentralisasi ekonomi, padahal disisi lain sektor pajak hiburan di Kota Batu dikenankan prosentasi pajak maksimal yaitu 75%, yang berarti perkembangan sektor usaha hiburan malam memiliki kendala besar atas pajak yang dibebankan.

2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana optimalisasi pengelolaan Pajak Hiburan oleh Pemda Kota Batu Pasca Implementasi PMK No. 158/2015?
2. Bagaimana Pemda Kota Batu mengelola hambatan optimalisasi Pajak Hiburan Pasca Implementasi PMK No .158/015?

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Optimalisasi Pengelolaan Pajak Daerah

Optimalisasi didefinisiakan sebagai sebuah proses pencapaian dengan cara terbaik dalam memperoleh keuntungan tanpa mengurangi kualitas (NS Sofyan 2014). Adapun Winardi (1996:363) dalam ZM Muharani 2015 menyebutkan bahwa optimalisasi adalah ukuran pencapaian tujuan terbaik dari yang tersedia (Winardi, 1996:363 dalam ZM Muharani 2015). Konsep optimalisasi tersebut jika dikaitkan dengan konteks pengelolaan pajak daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menggali semaksimal mungkin potensi perolehan pajak daerah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Penggalian potensi pajak daerah tersebut dapat dilakukan dengan strategi intensifikasi dalam artian memaksimalkan potensi yang telah ada agar terserap lebih baik, sedangkan ekstensifikasi melakukan perluasan potensi yang belum teridentifikasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Pemerintah daerah memiliki sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. PAD sebagai salah satu sumber

penerimaan daerah mempunyai peran yang sangat penting dalam pembangunan di suatu daerah.Pajak daerah dan retribusi merupakan dua sumber penerimaan daerah yang diharapkan mampu memberikan kontribusi yang signifikan khususnya dalam PAD.

Pajak daerah merupakan pajak yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan Peraturan Daerah (Perda), yang wewenang pemungutannya dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah (Siahaan, 2005:10). Definisi lain mengenai pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah (Mardiasmo, 2009:12)

2.2 Desentralisasi Ekonomi /Fiskal

Menurut teori, desentralisasi didefinisikan sebagai pembentukan badan yang terpisah (*body separated*) dan diatur dengan hukum (undang-undang) dari pemerintah pusat, yang mana kekuasaan formal untuk menentukan kebjiakan terhadap kepentingan publik diserhakan kepada pemerintah lokal (daerah) (Yustika, 2008:3). Dengan kata lain desentralisasi dipergunakan untuk mengurangi kewenangan pusat dan diserahkan ke daerah, dimana tidak semua persoalan bisa diselesaikan oleh pusat secara langsung. Tujuannya adalah mendekatkan pelayanan masyarakat ke tingkat administrasi yang paling bawah.

Secara lebih khusus, menurut Litvack (1999) desentralisasi fiskal (ekonomi) merupakan pelimpahan kewenangan pusat kepada daerah untuk mencari dan menggali sumber-sumber pendapatan, hak menerima transfer dari pemerintahan pusat, dan menentukan daftar belanja rutin maupun investasi di daerah tersebut yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sedangkan menurut Murdiasmo (2009) menjelaskan bahwa desentralisasi fiskal memiliki fungsi untuk mewujudkan pelaksanaan

desentralisasi politik dan administratif melalui pemberian kewenangan di bidang keuangan.

Dalam tataran konseptual, desentralisasi fiskal bisa juga didefinisikan sebagai proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah guna mendukung fungsi atau tugas pemerintahan yang dilimpahkan (Khusaini, 2006). Didalam prakteknya, konsep desentralisasi fiskal yang selama ini lebih dikenal dengan *money follow function* memberikan kondisi tertentu, yaitu pemberian kewenangan dan tugas kepada pemegang kekuasaan daerah (*expenditure assignment*) akan diikuti dengan pembagian kepada daerah dalam hal kewenangan penerimaan pendanaan (*revenue assignment*). Dengan kata lain, konsekuensi anggaran sangat diperlukan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangan yang sudah dilimpahkan dari pemerintah pusat. Kenyataan seperti ini berarti sangat membutuhkan kepastian hukum khususnya untuk pemerintah daerah dalam hal pembiayaan pembangunan dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan termasuk pajak dan retribusi di dalamnya (Rahmawati, F. dalam Yustika, 2008).

2.3 Pajak Sebagai Sumber Penerimaan Negara

Keberhasilan pembangunan nasional memerlukan berbagai aspek penunjang, antara lain aspek sumber daya manusia, sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang berupa dana pembangunan baik yang diperoleh dari pajak atau nan pajak. Dari sekian jenis penerimaan Negara yang dperuntukkan sebagai dana pembangunan, pajak adalah salah satunya. Pajak merupakan salah satu sumber pembiayaan program pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian pemerintah harus bersungguh-sungguh di dalam pengelolaan pajak, seperti amanat yang konstitusi Negara kita Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 23 A yang menyatakan ”Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan Undang-Undang”. Berkaitan dengan hal tersebut, maka pengelolaan pajak tersebut menjadi prioritas bagi Pemerintah.

Sedangkan pajak sendiri secara pengertian bisa kita rujuk pada Undang-undang No. 6 Tahun 1983, Bab 1. Ketentuan Umum, Pasal 1 Ayat 1 sebagaimana yang telah diubah dalam Undang-undang No. 28 tahun 2007, yang berbunyi : "Pajak adalah kontribusi wajib kepada Negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Menurut Wijaya, E (2012), dalam sejarah perjalanan Negara kita ini telah diketahui bersama bahwa Pajak telah menjadi unsur yang utama untuk menstimulasi kegiatan perekonomian, menjalankan program pemerintahan dan penyediaan fasilitas umum. Bahkan bisa diungkap secara persentase kurang lebih 70% pos penerimaan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) beberapa tahun belakangan. Hal ini menandakan peranan pajak dalam mendukung serta mewujudkan stabilitas berkehidupan bangsa ini, bahkan harus lebih ditingkatkan merujuk pada tingginya kebutuhan penunjang kehidupan dan semakin kompleksnya tantangan jaman.

Berikut tabel yang menunjukkan besarnya peran pajak sebagai sumber pemasukan bagi biaya pembangunan nasional (asumsi pajak menyumbang ± 70% pendapatan Negara dalam APBN). Data yang ditampilkan adalah data perkembangan realisasi APBN dari Tahun 2010 sampai dengan Tahun 2014.

Tabel 2.1 Data Perkembangan Realisasi APBN 2010 – 2014 (triliun rupiah)

No	Tahun	Pendapatan Negara			Belanja Negara	Defisit
		Pajak (±70%)	Lain-lain (±30%)	Total		
1.	2010	696,71	298,59	995,3	1.042,1	(-46,8)
2.	2011	847,42	363,18	1.210,6	1.295,0	(-84,4)
3.	2012	936,67	401,43	1.338,1	1.491,4	(-153,3)
4.	2013	1005,9	431,1	1.437,0	1.639,8	(-202,8)
5.	2104	1166,97	500,13	1.667,1	1.842,5	(-175,4)

***Ket: Tahun 2009-2013 Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), Tahun 2014 APBN 2014, (Sumber: Kompas, Jum'at 15 Agustus 2014)**

2.4 Pajak Pertambahan Nilai

Menurut Supramono (2009:125) pajak pertambahan nilai merupakan pajak yang dikenakan atas konsumsi di dalam negeri (daerah pabean), baik konsumsi Barang Kena Pajak (BKP) maupun Jasa Kena Pajak. Berdasarkan penjelasan Undang-Undang No. 42 Tahun 2009 Tentang perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, pada bagian umum, Pajak Pertambahan Nilai adalah pajak konsumsi barang dan jasa diDaerah Pabean yang dikenakan secara bertingkat di setiap jalur produksi dan distribusi. Ketentuan Pajak Pertambahan Nilai di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah. Subjek Pajak Pertambahan Nilai Menurut Resmi (2011:5) merupakan pajak tidak langsung, artinya pajak yang pada akhirnya dapat dibebankan atau dialihkan kepada orang lain atau pihak ketiga. Berikut dipaparkan Pihak-pihak yang mempunyai kewajiban memungut, menyetor, dan melaporkan PPN terdiri atas:

1. Pengusaha kena pajak (PKP) yang melakukan penyerahan barang kena pajak/jasa kena pajak di dalam daerah pabean dan melakukan ekspor barang kena pajak berwujud/barang kena pajak tidak berwujud/jasa kena pajak
2. Pengusaha Kecil yang memilih untuk dikukuhkan sebagai pengusaha kena pajak (PKP).

Selain itu, Objek Pajak Pertambahan Nilai selalu mengalami perubahan seiring dengan diberlakukannya ketentuan baru yang berlaku mulai 1 April 2010 PPN dikenakan atas :

- *Penyerahan Barang Kena Pajak (BPK) dan Jasa Kena Pajak (JKP) di dalam Daerah Pabean yang dilakukan oleh pengusaha*
- *Impor Barang Kena Pajak*
- *Pemanfaatan Barang Kena Pajak tidak berwujud dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean*
- *Pemanfaatan Jasa Kena Pajak dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean*
- *Ekspor Barang Kena Pajak berwujud atau tidak berwujud dan Ekspor Jasa Kena Pajak oleh Pengusaha Kena Pajak (PKP)*

Sebelum memaparkan ketentuan tarif PPM, menurut Mardiasmo (2009:269) PPN mempunyai kelebihan yaitu :

- Menghilangkan pajak ganda.
- Mengunakan tarif tungggal sehingga mudah pelaksanaannya.
- Netral dalam pesaingan dalam negeri, perdagangan nasional. Netral pola konsumsi dan mendorong ekspor.

2.5 Dasar Hukum Pengelolaan Pajak Hiburan oleh Daerah

Dalam melaksanakan seluruh kebijakan pemerintah harus memiliki landasan hukum yang mengikat. Demikian juga dalam pengelolaan pajak hiburan di Kota Batu, maka pemerintah daerah Kota Batu harus memiliki landasan hukum dalam pelaksanaannya. Dasar hukum untuk melakukan pengelolaan Pajak Hiburan di Kota Batu antara lain:

1. Undang-undang No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
2. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang Dan Jasa Dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah;

3. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No 158/PMK.010/2015 tentang Kriteria Jasa Kesenian dan Hiburan yang tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai;
4. Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 6 Tahun 2010 tentang Pajak Hiburan.
5. Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 2 Tahun 2012 tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Pajak Hiburan.

Tabel 2.2 Norma Hukun Pelakasanaan Pengelolaan Pajak Hiburan di Kota Batu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009

Hal	Pasal	Ayat	Bunyi Norma
Pajak Hiburan	**42**	1	Objek Pajak Hiburan adalah jasa penyelenggaraan Hiburan dengan dipungut bayaran
		2	Hiburan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah: a. tontonan film; b. pagelaran kesenian, musik, tari, dan/atau busana; c. kontes kecantikan, binaraga, dan sejenisnya; d. pameran; e. diskotik, karaoke, klab malam, dan sejenisnya; f. sirkus, akrobat, dan sulap; g. permainan bilyar, golf, dan boling; h. pacuan kuda, kendaraan bermotor, dan permainan ketangkasan; i. panti pijat, refleksi, mandi uap/spa , dan pusat kebugaran (fitness center); dan j. pertandingan olahraga.
		3	Penyelenggaraan Hiburan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dikecualikan dengan Peraturan Daerah
	43	1	Subjek Pajak Hiburan adalah orang pribadi atau Badan yang menikmati Hiburan
		2	Wajib Pajak Hiburan adalah orang pribadi atau Badan yang menyelenggarakan Hiburan
	44	1	Dasar pengenaan Pajak Hiburan adalah jumlah uang yang diterima atau yang seharusnya diterima oleh penyelenggara Hiburan
		2	Jumlah uang yang seharusnya diterima sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk potongan harga dan tiket cumacuma yang diberikan kepada penerima jasa Hiburan

Hal	Pasal	Ayat	Bunyi Norma
	45	1	Tarif Pajak Hiburan ditetapkan paling tinggi sebesar 35% (tiga puluh lima persen).
		2	Khusus untuk Hiburan berupa pagelaran busana, kontes kecantikan, diskotik, karaoke, klab malam, permainan ketangkasan, panti pijat, dan mandi uap/spa, tarif Pajak Hiburan dapat ditetapkan paling tinggi sebesar 75% (tujuh puluh lima persen)
		3	Khusus Hiburan kesenian rakyat/tradisional dikenakan tarif Pajak Hiburan ditetapkan paling tinggi sebesar 10% (sepuluh persen)
		4	Tarif Pajak Hiburan ditetapkan dengan Peraturan Daerah
	46	1	Besaran pokok Pajak Hiburan yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (4) dengan dasar pengenaan pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44
		2	Pajak Hiburan yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat Hiburan diselenggarakan

3. METODE

3.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif, karena peneliti ingin menelusuri permasalahan yang akan diselidiki dengan cara menggambarkan optimalisasi pengelolaan pajak hiburan oleh Pemda Kota Batu Pasca Implementasi PMK No.158/2015.

3.2 Teknik Pengumpulan Data

Pemaknaan teknik pengumpulan data adalah proses pengumpulan data dan informasi yang relevan dengan pengklasifikasian tingkat ketepatan data untuk diproses pada sebuah analisa data sesuai metode yang digunakan baik berupa perolehan data primer ataupun sekunder. Untuk **kategori data primer** adalah sebuah data-data yang diperoleh secara langsung dari lapangan yaitu data hasil observasi dengan melakukan pengamatan dan

pencatatan secara langsung di lapangan dan sumber data hasil wawancara dengan para ahli (sumber informasi). Tentunya sumber data tersebut harus diolah oleh peneliti tetap pada koridor kaidah ilmiah agar tetap obyektif dan dijabarkan secara sistematik. Teknik ini digunakan untuk menunjang data hasil pengamatan dan wawancara yang telah diperoleh oleh peneliti dengan cara menelusuri data yang berkaitan dengan pokok penelitian melalui form dokumen resmi, makalah, artikel, jurnal, data dari situs internet ataupun dokumen pribadi yang terkait Pengelolaan PPn dan Pajak Hiburan.

3.3 Lokasi Penelitian: Kota Batu

Pertimbangan dipilihnya Pemerintah Kota Batu adalah *(1)* dikarenakan eksistensi sebagai daerah otonom dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah masih relatif baru jika dibanding dengan Kota Malang dan Kabupaten Malang, dengan demikian akan terdapat banyak fenomena atau gejala sosial yang dapat dieksplorasi. *(2)* sebagai kota wisata objek hiburan di kota Batu dinilai memiliki nilai ekonomis yang laju kenaikannya relatif cepat. Sehingga fakta sosial terkait pengelolaan efektifitas pelayanan di Kota Batu menjadi menarik untuk diteliti.

3.4 Analisa Data

Proses Analisa data adalah bagian paling utama tentang bagaimana suatu data dan informasi dianalisa dan dijabarkan sesuai tujuan penelitian. Sebagaimana dengan Motode **penelitian kualitatif** dengan tipe/jenis penelitian **deskriptif** model analisa data yang dipergunakan adalah **analisa data kualitatif**.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Optimalisasi pengelolaan Pajak Hiburan di Kota Batu Pasca ditetapkannya (PMK) No. 158/PMK.010/2015

Dalam skala mikro optimalisasi pajak dapat dilaksanakan dengan meningkatkan jumlah wajib pajak yang terdaftar dari hasil survey. Sedangkan dalam skala makro dapat dilakukan dengan mengenakan pajak atas subyek atau obyek pajak yang semula belum dikenakan pajak. Hal ini

dilaksanakan sesuai perkembangan potensi ekonomi di daerah tersebut. Dengan pengkajian yang komprehensif, sekiranya dapat ditentukan subyek ataupun obyek pajak baru yang akan menambah penerimaan pajak. Dinas Pendapatan Kota Batu dapat melakukan optimalisasi dengan cara :

a. Mendatangi wajib pajak di Lokasi wajib pajak.

b. Melalui Pemberi Kerja/Bendaharawan Pemerintah.

c. Mengirimkan surat himbauan kepada wajib pajak.

Optimalisasi pajak dimaksudkan untuk meningkatkan pemasukan dari pajak melalui perluasan pungutan pajak (Soemitro,1990: 46), diantaranya:

a. Menambah wajib pajak baru dengan menemukan wajib pajak baru.

b. Menciptakan jenis/varian pajak-pajak baru, atau memperluas ruang lingkup pajak yang ada.

Berdasarkan kedua penjelasan tersebut dapat disimpulkan, bahwa kegiatan optimalisasi merupakan kegiatan menambah wajib pajak dan menciptakan varian pajak baru dengan cara mendatangi wajib pajak atau mengirim surat himbauan. Berdasarkan hasil penelitian melalui wawancara yang telah dilakukan oleh peneliti, Dinas Pendapatan Kota Batu telah melakukan hal-hal tersebut. Sesuai dengan penyajian data di atas, Dinas Pendapatan Kota Batu telah melakukan beberapa upaya antara lain:

a. Melakukan penggalian potensi di lapangan

b. Melakukan sosialisasi dengan wajib pajak

c. Pendataan ulang wajib pajak

Aktifitas-aktifitas tersebut merupakan usaha yang telah dilakukan Dinas Pendapatan Kota Batu dalam menambah jumlah wajib pajak dan menciptakan varian baru dalam pengenaan pajak. Jika di bandingkan dengan peraturan yang berlaku, hal tersebut telah sesuai dengan peraturan, upaya Dinas Pendapatan Kota Batu poin a dan b telah sesuai dengan poin a dan c. Didukung dengan adanya usaha lain termasuk bekerja sama dengan

instansi terkait juga telah dilakukan oleh Dinas Pendapatan Kota Batu untuk efektifitas dan efisiensi kinerja. Dalam melakukan kegiatan optimalisasi dibutuhkan *Standart Operational Prosedure* (SOP). Pemerintah Kota Batu telah menuangkan perencanaan optimalisasi melalui dua tahap yaitu :

a. Penyusunan SOP, berkaitan dengan penentuan wajib pajak baru yang menjadi sasaran
b. Penyusunan Rencana Kerja, berkaitan dengan penentuan prioritas sampai dengan teknis pelaksanaan.

Dinas Pendapatan Kota Batu sendiri bekerja dengan berbagai sub divisi, penyusunan SOP dilakukan oleh seksi pendataan. Secara teknis prosedur pelaksanaan optimalisasi yang dilakukan oleh Dinas Pendapatan Kota Batu merujuk pada peraturan yang berlaku. Untuk seksi pendataan lebih ke penemuan wajib pajak hiburan baru, sedangkan untuk pengembangan potensi lebih ke penemuan potensi pajak baru.

Optimalisasi pengelolaan pajak adalah rangkaian kegiatan penggalian penerimaan pajak terhadap objek dan wajib pajak yang telah dalam administrasi Dinas Pendapatan Daerah. Secara umum upaya optimalisasi dilakukan dengan cara penyuluhan memanfaatkan berbagai media baik cetak maupun elektronik, dalam situasi khusus bisa dilakukan dalam bentuk himbauan, pemeriksaan atau bahkan penyelidikan bila ditemukan adanya indikasi pelanggaran. Melalui rencana optimalisasi yang telah dilaksanakan, Pemda Kota Batu dapat mencermati apakah wajib pajak telah melaporkan seluruh obyek pajak yang ada padanya dengan sebenarnya. Lebih khusus untuk wajib pajak tertentu, bisa dalam bentuk konseling, Upaya optimalisasi dapat dilakukan dengan cara (Soemitro, 1990:42):

1) Penyempurnaan administrasi pajak;

2) Peningkatan mutu pegawai atau petugas pemungut;

3) Penyempurnaan Undang-Undang atau peraturan pajak

Berdasarkan pengertian dan tata cara optimalisasi, upaya ini dilakukan untuk memaksimalkan potensi pajak yang telah ada. Kegiatan optimalisasi ini

berkaitan erat dengan kesadaran Wajib Pajak. Semakin sadarnya wajib pajak maka kegiatan optimalisasi semakin tidak diperlukan karena tanpa di himbau tanpa ada perubahan peraturan, wajib pajak secara suka rela membayar pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan sebaliknya semakin rendahnya kesadaran wajib pajak maka kegiatan optimalisasi ini sangat dibutuhkan. Sesuai dengan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti dan telah disajikan pada bab penyajian data, ada beberapa hal yang dilakukan oleh Dinas Pendapatan Kota Batu sehubungan dengan kegiatan optimalisasi pajak hiburan di Kota Batu, antara lain :

1) Monitoring dan Evaluasi

2) Pelayanan Prima

Monitoring dan Evaluasi dilakukan oleh Dinas Pendapatan Kota Batu. Monitoring dan Evaluasi ini bertujuan untuk mengontrol perkembangan wajib pajak setiap tiga bulan dan kemudian di evaluasi terkait perbedaan perlakuan dengan sebelumnya. Dinas Pendapatan Kota Batu berusaha melakukan pelayanan seoptimal mungkin terhadap wajib pajak. Seperti telah dijelaskan pada bab sebelumnya pelayanan ini bertujuan untuk menarik wajib pajak agar semakin sadar terhadap pajak. Pelayanan ini dilakukan untuk menjaga kenyamanan wajib pajak dalam melaksanakan kewajibanya sebagai wajib pajak.

Jika dibandingkan dengan apa yang telah dijelaskan oleh Sumitro dalam bukunya, Optimalisasi pajak hiburan yang telah dilakukan oleh Dinas Pendapatan Kota Batu belum sepenuhnya sesuai, hal ini bisa dilihat kedua aktivitas yang dilakukan oleh Dinas Pendapatan Kota Batu hanya mencakup poin penyempurnaan administrasi. Untuk peningkatan mutu pegawai dan penyempurnaan pertauran belum tercermin dari aktivitas optimalisasi yang dilakukan oleh Dinas Pendapatan Kota Batu. Peningkatan mutu pegawai dan pemungut belum dilakukan oleh Dinas Pendapatan Kota Batu. Berkaitan dengan pelatihan dari dalam untuk meningkatkan *skill* karyawan, pihak Dinas Pendapatan Kota Batu mengaku belum maksimal karena keterbatasan anggaran dan minimalnya fasilitas yang diberikan pemerintah.

Tabel 3. Penerimaan (Target dan Realisasi) Pajak Hiburan Kota Batu Tahun 2009-2014

Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%
2009	2.800.000,-	1.978.360.490,-	70,66
2010	4.000.000,-	2.766.190.750,-	69,15
2011	3.155.000,-	3.751.062.526,-	119,89
2012	2.830.000,-	3.402.281.809,-	120,22
2013	5.380.000,-	6.296.771.461,-	117,04
2014	6.000.000,-	6.019.223.859,-	100,32

Sumber : Dinas Pendapatan Kota Batu, 2015

Untuk penyempurnaan kinerja atau *skill* pegawai dinas pendapatan daearah, dibutuhkan peraturan daerah yang mendasari proses kegiatan optimalisasi pajak hiburan. Peraturan daerah kota batu sendiri mengalami sekali perubahan Berdasarkan penjelasan tersebut, penyempurnaan undang-undang belum maksimal dilakukan oleh Dinas Pendapatan Kota Batu, dikarenakan tidak ada peraturan daerah secara spesifik mengatur tentang upaya optimalisasi yang seharusnya menjadi dasar aktivitas yang dilakukan Dinas Pendapatan Kota Batu. Pemerintah daerah masih mengacu pada peraturan pusat terkait.

4.2 Pengelolaan Hambatan Optimalisasi Pengelolaan Pajak Hiburan Di Kota Batu Pasca Ditetapkannya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 158/PMK.010/2015

Upaya optimalisasi yang dilaksanakan oleh Dispenda Kota Batu dalam prakteknya, terdapat beberapa hambatan atau kendala yang dialami. Sesuai dengan penjelasan sebelumnya kendala tersebut antara lain :

a. Anggaran Dinas Pendapatan Kota Batu yang terbatas

b. Kurangnya pemahaman wajib pajak yang suka menghindar untuk dikenakan pajak

c. Sumber Daya Manusia yang kurang memadai pada bidang Seksi Pengawasan

Anggaran Dinas Pendapatan yang terbatas menjadi kendala karena dalam proses pelaksanaan optimalisasi terutama survei dilapangan dan sosialiasi, dibutuhkan anggaran yang tidak sedikit untuk lancarnya kegiatan tersebut, terutama dana operasional. Dalam praktek sering terjadi terbatasnya anggaran mengakibatkan pihak Dinas Pendapatan Kota Batu mengalami keterbatasan jangkauan, sehingga proses survei hanya bersifat *sampling*, artinya hal ini bisa berakibat hasil survei yang kurang optimal.

Dasar penghitungan pajak hiburan adalah jumlah yang diterima oleh penyelenggara hiburan (Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2010 pasal 5). Fakta di lapangan masih cukup banyak wajib pajak yang tidak melaporkan pendapatan secara lengkap. Banyak terjadi di beberapa tempat hiburan, misalnya ada objek wisata tidak menunjukkan hasil penjualan karcis yang sebenarnya kepada petugas pengawas lapangan, akhirnya Dinas Pendapatan Kota Batu harus melakukan pemeriksaan terkait permasalahan tersebut.

Sedangkan kendala terkait dengan Sumber Daya Manusia berkaitan dengan kuantitas dan kualitas dari SDM itu sendiri. Di internal kepengurusan Dinas Pendapatan Kota Batu masih ditemui kondisi divisi yang terbatas secara jumlah di divisinya sebagi contoh adalah di seksi pengawasan dan pengendalian. Berkaitan dengan SDM yang ada di Dinas Pendapatan Kota Batu, berdasarkan Perda No. 6 Tahun 2010 Pasal 36, pemerintah daerah telah memberikan insentif kepada pegawai ketika telah mencapai target kerja tertentu. Tujuan dari adanya insentif tersebut sebagai motivasi peningkatan kinerja dari pegawai, artinya walaupun sumber daya masih terbatas tetapi dengan adanya insentif tersebut bisa memaksimalkan hasil kinerja yaitu pencapaian target dari pajak hiburan.

Kualitas SDM, pihak dispenda juga mengakui bahwa *skill* pegawai juga masih terbatas, hal ini menjadi kendala karena dalam fakta yang terjadi di lapangan berbeda dengan teori. Terkadang Dinas Pendapatan Kota Batu

kurang bisa mengakomodir segala sesuatu yang terjadi dilapangan kemungkinan masih sering terjadi, sebagai contoh proses pengawasan, masih banyak pegawai yang kurang memahami prosedur pengawasan yang baik dan benar. Kondisi semacam ini terjadi karena minimalnya pelatihan dan pembekalan untuk pegawai ketika hendak terjun ke lapangan. Kesalahan pegawai atau *human error* semakin tinggi.

Dinas Pendapatan Kota Batu menjelaskan bahwa akar dari hambatan atau kendala dalam upaya optimalisasi dan optimalisasi pajak hiburan di Kota Batu adalah terbatasnya anggaran. Minimalnya pengetahuan wajib pajak soal pajak bisa diatasi dengan dilakukan sosialisasi ke masyarakat sehingga masyarakat yang sebelumnya tidak tahu menjadi tahu, sosialisasi harus semakin intensif dan hal ini membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. *Skill* pegawai Dinas Pendapatan Kota Batu akan semakin terlatih dengan banyaknya pelatihan dan pembekalan, tentu untuk mengadakan kegiatan semacam itu juga dibutuhkan anggaran yang cukup.

4. KESIMPULAN

Pemerintah daerah Kota Batu melalui Dinas Pendapatan telah melaksanakan upaya optimalisasi pajak hiburan, antara lain:

1. Melaksanakan pendataan kembali potensi wajib pajak;
2. Melakukan penyebaran informasi kemudahan mengurus pajak hiburan kepada wajib pajak;
3. Mengulangi pendataan secara administraatif wajib pajak di Kota Batu;
4. Koordinasi intensif dengan pihak yang terkait fasilitas hiburan di Kota Batu.
5. Mengintensifkan kegiatan Monitoring dan Evaluasi
6. Melaksanakan Pelayanan Prima sebagai perwujudan pelayanan terhadap masyarakat

Usaha optimalisasi yang dilasanakan oleh Pemerintah Kota Batu, terdapat beberapa hambatan atau kendala yang dialami dalam prakteknya antara lain:

1. Terbatasnya Anggaran Dinas Pendapatan Pemerintah Kota Batu
2. Kurangnya pemahaman wajib pajak yang suka menghindar untuk dikenakan pajak
3. Sumber Daya Manusia yang kurang memadai pada bidang Seksi Pengawasan

5. SARAN

Pajak hiburan memiliki potensi yang besar dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah untuk itu penulis memberikan saran sebagai berikut :

1. Menambah jumlah SDM pada seksi pengawasan dengan cara mengalokasikan pegawai yang ada agar lebih maksimal dalam proses pengawasan langsung dilapangan.
2. Meningkatkan teknologi administrasi sehingga lebih mempermudah dalam proses penerimaan laporan dari wajib pajak hiburan dan mengurangi terjadinya *human error* dalam proses pelaporan.
3. Pemerintah daerah membuat peraturan secara khusus terkait upaya optimalisasi, agar dinas pendapatan Kota Batu dapat dengan jelas dan tepat dalam pelaksanaan proses optimalisasi. Sebagai contohnya adalah pembuatan Standar operasional prosedur tentang Pelaksanaan Optimalisasi.
4. Mengalokasikan anggaran Dinas pendapatan kepada kegiatan yang lebih diutamakan guna memaksimalkan kinerja. Terutama pada bidang pengawasan yang memiliki jumlah staf terbatas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Faisal, Sanapiah. 1999, *Format-format Penelitian Sosial,* Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Hidayat, Syarif. 2005. *Too Much Too Soon ; Local States Elite's Perspective on The Puzzle Of Contemporary Indonesian Regional AutonomyPolicy*. Rajawali Pers. Jakarta

Kaho, Josef Riwu. 2012. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Center for Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM. Yogyakarta.

Kasim, M. 1989. *Kebijakan Publik*. Yayasan Pancur Siwah. Jakarta

Khusaini, M. 2006. *Ekonomi Publik - Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*, BPFE Unibraw. Malang

Litvack, Jennie. 1999. *Decentralization*. World Bank. Washington DC.

Mawhood P. (ed), 1987. *Local Government in The Third World: TheExperience of Tropical Africa.* Chicester: Jhon Wiley & Sons.

Mardiasmo. "*Kebijakan Desentralisasi Fiskal di Era Reformasi:2005-2008*" dalam Abimanyu, Anggito dan Megantara, Andie, 2009. *Era Baru Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep dan Implementasi*. Penerbit Kompas. Jakarta.

Mardiasmo. 2009. *Perpajakan Edisi Revisi*. Yogyakara: Andi Offset

Moleong, Lexy J. 2004, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Cet. Duapuluh Edisi Revisi. Bandung.

Murdiasmo. 2009. *Akutansi Sektor Publik*. Andi. Yogyakarta.

Nawawi, Hadari. 2003, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, Cet. Kesepuluh. Yogyakarta.

Pasolong, H. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Alfabeta. Bandung

Siahaan, P. Marihot. 2005. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta: PT. Rajagrafino Persada

Surjadi. 2009. *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*. Refika Aditama. Bandung

T.H Simanjuntak & I. Mukhlis 2012, *Dimensi Ekonomi Perpajakan Dalam Pembangunan Ekonomi*, Raih Asa Sukses, Jakarta

Yani, A. 2009. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Rajawali Pers. Jakarta.

Yustika, Ahmad Erani. 2008. *Desentralisasi Ekonomi di Indonesia: Kajian Teoritis dan Realitas Empiris*. Bayumedia Publishing. Malang

Jurnal dan Internet:

Hutagaol, PM John. 2012. *Strategi Meningkatkan Kepatuhan Wajib Pajak*. Hasil Penelitian yang dipublikasikan pada E-Jurnal Pajak Dirjen Pajak. Pegawai Direktorat Jenderal Pajak. Tersedia pada laman:

http://www.pajak.go.id/content/jurnal-pajak. Diakses Tgl. 3 September 2014. Pukul: 11.38 WIB

Sumenge, Ariel Sharon. 2013. *Analisis Efektifitas dan Efisiensi Pelaksanaan Anggaran Belanja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Minahasa Selatan*. Jurnal EMBA Vol. 1 No.3 September 2013. Hal 74-81. ISSN: 2303-1174

Sasana, Hadi. 2009. Peran Desentralisasi Fiskal Terhadap Kinerja Ekonomi Di Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Tengah. Jurnal Ekonomi Pembangunan. Vol.10 No. 1 Juni 2009. Hal 103-124. (Diakses dari: http://publikasiilmiah.ums.ac.id/bitstream/handle/123456789/96/07-Hadi%20Sasana.pdf?sequence=1, tanggal 2 September 2014 pukul 22.00 wib)

Wijayan, E. 2012. Menyelami Arti Penting Pajak dan Kemandirian Bangsa. Artikel Pegawai Direktorat Jenderal Pajak. Tersedia pada laman: http://www.pajak.go.id/content/article/menyelami-arti-penting-pajak-dan-kemandirian-bangsa. Diakses Tgl. 3 September 2014. Pukul: 11.33 WIB

Undang-Undang dan Peraturan :

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No 158/PMK.010/2015 tentang Kriteria Jasa Kesenian dan Hiburan

Perda Kota Batu No 6 Tahun 2010 tentang Pajak Hiburan

Perda Kota Batu No 2 Tahun 2012 Perubahan tentang Perda No 6 Tahun 2010 tentang Pajak Hiburan

Perwali No 12 tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Batu Nomor 16 tahun 2011 tentang Tata Cara Pemberian dan Pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Media :

Kompas. 15 Agustus 2014. *”Tanpa Reformasi, Negara Kian Tekor”*. Hal: 1 – bersambung ke hal 15 (kolom 1-5). Versi Cetak. PT. Kompas Media Nusantara. Jakarta.

Kompas. 16 Agustus 2014. *”APBN Raksasa, Stimulus Minim: Jokowi Akan Potong Subsidi”*. Hal: 1 – bersambung ke hal 15 (kolom 5-7). Versi Cetak. PT. Kompas Media Nusantara. Jakarta.

Proses Pemberdayaan Penyandang Disabilitas Eks Kusta Dalam Program *Makassarta Tidak Rantasa* di Dinas Sosial Kota Makassar

Elya Septiani[1)], Nuryanti Mustari[2)]

[1]Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Muhammadiyah Makassar
Email:elya_septiani@yahoo.com
[2]Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Muhammadiyah Makassar
Email:nuryantimustari@ymail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui prose pemberdayaan penyandang disabilitas eks kusta dalam program *Makassarta Tidak Rantasa* di Dinas Sosial Kota Makassar. Jenis penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dan tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif.Teknik pengumpulan data menggunakan observasi dan, wawancara.

Hasil penelitian menunjukkan proses pemberdayaan penyandang disabilitas eks kusta dalam program *Makassarta Tidak* Rantasa di Dinas Sosial Kota Makassar dari empat indikator yaitu (1) mengidentifikasi masalah, (2) menyusun rencana kegiatan, (3) menerapkan rencana kegiatan, (4) memantau proses. Tiga indikator sudah berjalan dengan baik. Namun pada indikator memantau proses, di temukan bahwa pemberian pelatihan keterampilan belum mendorong penyandang disabilitas ke arah yang berdaya karena hanya sebelas dari seratus penyandang disabilitas eks kusta yang mampu mandiri dengan mengembangkan hasil dari pelatihan keterampilan sentra kerajinan. Penelitian ini menyarankan agar pemerintah juga harus berperan dalam mempromosikan hasil karya penyandang disabilitas fisik. Kerena itu pemerintah harus lebih memperhatikan kondisi dan kebutuhan penyandang disabilitas fisik sehingga mereka nantinya akan mampu berdaya dan mencapai kemandirian.

Keyword :Pemberdayaan, Penyandang Disabilitas Eks Kusta, Program *Makassarta tidak Rantasa*

PENDAHULUAN

Dewasa ini gerakan pemberdayaan masyarakat sangatlah mengemuka dan menjadi agenda utama organisasi-organisasi sosial masyarakat, terlebih bagi pemerintah.Agenda pemberdayaan masyarakat yang dijadikan salah satu instrument untuk mengatasi kemiskinan, nyaris menjadi arus utama dalam program kerja kementerian maupun pemerintah di tingkat provinsi dan kota/kabupaten. (Indrajit dan Soimin,2014). Sejak dari dulu pemerintah telah membuat berbagai program pemberdayaan kepada masyarakat, pemerintah telah melakukan berbagai macam program pemberdayaan dengan tujuan untuk

memandirikan dan melepaskan masyarakat dari kemiskinan dan keterbelakangan.Namun pada kenyataannya strategi pemberdayaan ini masih belum maksimal diaplikasikan dalam masyarakat.Masih banyak masyarakat yang belum berdaya dan terlepas dari kemiskinan dan keterbelakangan.Berbagai kendala dalam penerapan pemberdayaan disebabkan adanya perbedaan persepsi dalam menyikapi tentang pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Program *‘Makassar ta Tidak Rantasa’* atau disingkat GEMAR MTR adalah agenda pertama pasangan Walikota Makassar. Kata rantasa digunakan untuk menggali kultur yang ada di Kota Makassar, memunculkan siri (malu) dan menggerakkan hati masyarakat Makassar, karena program ini hanya dapat terlaksana jika seluruh komponen turut berpartisipasi. Hal ini akan menjadi langkah awal, untuk merubah pola pikir dan perilaku masyarakat Makassar untuk lebih disiplin dan peduli terhadap lingkungannya (*Tribun Timur*). Program-program pendukung MTR yakni program Lihat Sampah Ambil (LISA), program pemilahan sampah yang terbagi menjadi Bank Sampah dan Pengomposan, program membersihkan kanal, program kerja bakti setiap hari sabtu dan minggu, dan program lorong garden. Program MTR merupakan implementasi dan bersinergi langsung dengan program 3R dalam Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 13 Tahun 2012, dijelaskan bahwa pelaksanaan *reduce, reuse* dan *recycle* atau batasi sampah, guna ulang sampah, dan daur ulang sampah (3R) adalah segala aktifitas yang mampu mengurangi segala sesuatu yang dapat menimbulkan sampah, kegiatan penggunaan kembali sampah yang layak pakai untuk fungsi yang sama atau fungsi yang lain, dan kegiatan mengolah sampah untuk dijadikan produk baru.

Sosialisasi program MTR Pemerintah Kota Makassar pada kenyataan lebih banyak dilakukan dan melibatkan masyarakat yang normal dan masih jarang dilakukan secara khusus kepada penyandang disabilitas fisik.Meskipun pada dasarnya penyandang disabilitas fisik merupakan bagian dari masyarakat.Hal ini masih menunjukkan adanya diskriminasi terhadap penyandang disabilitas fisik. Diskriminasi masyarakat terhadap penyandang disabilitas fisik merupakan masalah nyata yang dihadapi penyandang disabilitas fisik sampai saat ini. Melihat pada kenyataannya penyandang disabilitas fisik

belum dilibatkan dan diberikan kesempatan yang sama dengan masyarakat umumnya dalam sosialisasi program *Makassarta Tidak Rantasa* di Kota Makassar.

Oleh karena itu program *Makassarta Tidak Rantas* di Kota Makassar sebagai salah satu program pemberdayaan masyarakat diharapkan tidak hanya memberdayakan warganya yang memiliki fisik normal tetapi juga warganya yang memiliki kondisi cacat fisik.Maka Dinas Sosial Kota Makassar sebagai instansi yang turut berperan dalam mensukseskan program Makassarta Tidak Rantasa dan juga sekaligus instansi yang menangani permasalahan penyandang disabilitas fisik serta pelaksana pemberdayaan memberikan pelatihan keterampilan daur ulang meskipun pada pelaksanaan pemberdayaan tersebut banyak permasalahan yang dialami penyandang disabilitas fisik salah satunya permasalahan pemasaran produk daur ulang.Sehingga program pemberdayaan pada dasarnya harus berkelanjutan untuk menigkatkan harkat dan martabat penyandang disabilitas fisik dengan meningkatkan kemampuan dan pengetahuan, mengembangkan sumber daya serta memandirikan penyandang disabilitas fisik sehingga penyandang disabilitas fisik mampu melepaskan diri dari perangkap keterbelakangan dan diskriminasi dalam masyarakat serta mencapai kemandirian penyandang disabilitas fisik.

KONSEP PEMBERDAYAAN

Istilah pemberdayaan semakin popular dalam konteks pembangunan dan pengentasan kemiskinan.Pemberdayaan (*empowerment*) merupakan konsep yang berkaitan dengan kekuasaan (*power*). Istilah kekuasaan seringkali identik dengan kemampuan individu untuk membuat dirinya atau pihak lain melakukan apa yang diinginkannya. Kemampuan tersebut baik untuk mengtur dirinya, mengatur orang lain sebagai individu atau kelompok/organisasi, terlepas dari kebutuhan, potensi, atau keinginan orang lain. Dengan kata lain, kekuasaan menjadikan orang lain sebagai objek dari pengaruh atau keinginan dirinya. (Anwas, Oos M 2013)

Pemberdayaan, juga dapat diartikan sebagai upaya memenuhi kebutuhan yang diinginkan oleh individu, kelompok dan masyarakat luas agar mereka memiliki kemampuan untuk melakukan pilihan dan mengontrol lingkungannya

agar dapat memenuhi keinginan-keinginannya, termasuk aksebilitasnya terhadap sumberdaya yang terkait dengan pekerjaannya, aktivitas sosial, dan lain-lain (Mardikanto, 2013).

Pemberdayaan adalah suatu proses untuk memberikan daya/kekuasaan (*power*) kepada pihak yang lemah (*powerless*), dan mengurangi kekuasaan (*disempowered)* kepada pihak yang terlalu berkuasa (*powerful)* sehingga terjadi keseimbangan (Djohani, 2013 dalam Anwas 2013).

Menurut Jim Ife, pemberdayaan adalah memberikan sumber daya, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan kepada warga untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam menentukan masa depannya sendiri dan berpartisipasi dalam dan memengaruhi kehidupan dari masyarakatnya (*empowerment means providing people with the resources, ooportunities, knowledge and skill to increase their capacity to determine their own future, and to participate in and affect the life of their community*) Jim Ife dalam Zubaedi (2013). Pada dasarnya pemberdayaan diharapkan mampu meningkatkan pengetahuan masyarakat dan mengembangkan sumber daya yang ada menjadi suatu hal yang bermanfaat dengan begitu masyarakat mampu hidup secara mandiri.

Menurut Rapport dalam Totok Mardikanto (2013), pemberdayaan adalah suatu cara agar rakyat, komunitas, dan organisasi diarahkan agar mampu menguasai atau berkuasa atas kehidupannya. Bahwa masyarakat berhak memperoleh kemampuan yang cukup untuk meningkatkan kehidupannya, pemberdayaan berkaitan dengan berkuasa dalam hal ini membuat orang lain melakukan apa yang kita inginkan, mempengaruhi mereka untuk menjadi masyarakat yang berdaya.

Secara lebih rinci Slamet 2003 dalam Anwas, 2013, menekankan bahwa hakikat pemberdayaan adalah bagaimana membuat masyarakat mampu membangun dirinya dan memperbaiki kehidupannya sendiri.Istilah mampu di sini mengandung makna; berdaya, paham, termotivasi, memiliki kesempatan, melihat dan memanfaatkan peluang, berenergi, mampu bekerjasama, tahu sebagai alterntif, mampu mengambil keputusan, berani mengambil resiko, mampu mencari dan menangkap informasi.Pemberdayaan tidak sekedar memberikan

kewenangan atau kekuasaan kepada pihak yang lemah saja. Dalam pemberdayaan terkandung makna proses pendidikan dalam meningkatkan kualitas individu, kelompok atau masyarakat sehingga mampu berdaya, memiliki daya saing, serta mampu hidup mandiri.

Sebelum menuju proses pemberdayaan maka diperlukan tahapan awal yaitu pengembangan masyarakat. Pengembangan masyarakat diarahkan untuk membangun *supportive communities,* yaitu sebuah struktur masyarakat yang kehidupannya didasarkan pada pengembangan dan pembagian sumber daya secara adil serta adanya interaksi sosial, partisipasi, dan upaya saling mendorong antara satu dengan yang lain. Dalam pemberdayaan mengandung terdapat dua kecenderungan.Pertama, proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya.Kedua, melakukan konsientisasi/ *conscientization*. Konsientisasi merupakan suatu proses pemahaman dan penumbuhan kesadaran terhadap situasi yang sedang terjadi, baik dalam kaitannya dengan relasi-relasi politik, ekonomi, dan sosial. Zubaedi (2013). Kecenderungan dalam pemberdayaan merupakan suatu proses untuk mengembangkan kemampuan dalam masayarakat dengan melihat situasi atau kondisi yang sedang terjadi dalam masyarakat sehingga masyarakat akan berdaya dengan pengembangan kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat.

Konsep pemberdayaan masyarakat jika ditelaah sebenarnya berangkat dari pandangan yang menempatkan manusia sebagai subjek dari dunianya sendiri.Pola dasar gerakan pemberdayaan ini mengamanatkan kepada perlunya *power* dan menekankan keberpihakan kepada kelompok yang tak berdaya. Dalam sejarahnya, pemberdayaan menjadi sebuah gerakan perlawanan pembangunan alternative terhadap hegemoni developmentalisme (teori modernisasi).

Pemberdayaan penyandang disabilitas dalam Pasal 1 ayat (49) PERDA KOTA MAKASSAR Tentang Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, adalah semua upaya yang diarahkan untuk menjadikan penyandang disabilitas yang mengalami masalah social mempuanyai daya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.Pemberdayaan penyandang disabilitas fisik pada

hakikatnya merupakan bagian dari pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat dipahami sebagai suatu proses dimana masyarakat didukung agar mampu meningkatkan kesejahteraan secara mandiri. Dalam kaitannya dengan pemberdayaan penyandang disabilitas, perlu adanya peningkatan kapasitas diri melalui peningkatan sarana dan prasarana maupun kesempatan penyandang disabilitas fisik.

Usaha pemberdayaan dan perubahan struktur terhadap penyandang disabilitas fisik inilah yang dikenal dengan pendekatan pemberdayaan terhadap penyandang disabilitas fisik.Perubahan sosial menggunakan analisis terhadap penyandang disabilitas fisik tidak hanya menghilangkan diskriminasi pembangunan akibat ideologi terhadap penyandang disabilitas fisik saja, tetapi juga memperhitungkan diskriminasi kelas, kasta dan suku, diskriminasi gender atau kesemuanya.

KONSEP PENYANDANG DISABILITAS

Pada pasal 1 ayat (7) PERDA Kota Makassar NO.6 TAHUN 2013 Tentang Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas yaitu penyandang disabilitas adalah orang yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama di mana ketika berhadapan dengan berbagaai hambatan, hal ini dapat menghalangi partisipasi penuh dan efektif mereka dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya.

Dalam konvensi Internasional Hak-Hak Penyandang Cacat dan Protokol Opsional terhadap konvensi (Resolusi PBB 61/106 13 Desember 2006) penyandang cacat berarti setiap orang yang tidak mampu menjamin oleh dirinya sendiri, seluruh atau sebagian, kebutuhan individual normal dan atau/atau kehidupan sosial, sebagai hasil dari kecacatan mereka, baik yang bersifat bawaan maupun tidak, dalam hal kemampuan fisik atau mentalnya. Secara yuridis pengertian penyandang disabilitas di atur dalam pasal 1 ayat (1) UU No 4 Tahun 1997 sebagai berikut :

Setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan kegiatan secara selayaknya, yang terdiri dari :

a. Penyandang cacat fisik
b. Penyandang cacat mental
c. Penyandang cacat fisik dan mental

Marjuki, 2010, mengungkapkan panyandang cacat fisik adalah kelainan fisik, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan bagi penyandangnya untuk melakukan kegiatan secara selayaknya. Jenis-jenis penyandang disablitas fisik : 1) Cacat tubuh yaitu cacat yang terjadi karena anggota tubuh tidak lengkap. Ketidaklengkapan ini merupakan bawaan dari lahir, kecelakaan, maupun akibat penyakit yang menyebabkan terganggunya mobilitas yang bersangkutan, misalnya: amputasi tangan, paraplegi, kecacatan tulang, cerebal palsu. 2) Cacat rungu wicara yaitu:Kecacatan sebagai akibat hilangnya atau terganggungnya fungsi pendengaran dan atau fungsi bicara baik disebabkan oleh kelahiran, kecelakaan maupun penyakit. Jenis kecacatan ini terdiri dari:Cacat rungu dan wicara, Cacat rungu, Cacat wicara. 3) Cacat netra yaitu Cacat yang dialami seseorang sehingga terhambat mobilitas gerak yang disebabkan oleh kelahiran, kecelakaan maupun penyakit.Dalam Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, penyandang cact/disabilitas merupakan kelompok masyarakat rentan yang berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Dalam UU No 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan Sosial, ditegaskan bahwa penyandang cacat/disbilitas digolongkan sebagai bagian dari masyarakat yang memiliKi kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial.

Menurut *Convention On The Rights of Persons With Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang disabilitas) yang telah disahkan dengan UU No 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention On The Rights of Persons With Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang disabilitas), penyandang disabilitas termasuk mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama di mana ketika berhadapan dengan berbagai hambatan, hal ini dapat mengahalangi partisipasi penuh dan efektif mereka dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya. Konvensi ini tidak memberikan batasan tentang penyandang

cacat.Dalam konvensi ini penyandang cacat disebut sebagai penyandang disabilitas.

Berdasarkan pengertian - pengertian tersebut, penyandang cacat/disabilitas fisik diakui sebagai bagian integral bangsa Indonesia, yang tidak terpisahkan dari anggota masyarakt lainnya. Penyandang cacat/disabilitas mempunyai kedudukan, hak, kewajiban, dan peran yang sama sebagai warga Negara Indonesia. Penyandang cacat/disabilitas fisik merupakan aset Negara bidang sumber daya manusia yang mempunyai kelebihan dan kekurangan sebagaimana manusia lainnya.Potensi yang dimiliki penyandang disbilitas fisik dapat dikembangkan sesuai dengan talenta yang dibawa sejak lahir.Namun karena kecacatan yang disandangnya penyandang disabilitas fisik mengalami hambatan fisik untuk mengembangkan dirinya secara maksimal.

KONSEP *MAKASSARTA TIDAK RANTASA*

Program Makassarta Tidak Rantas merupkan program gebrakan walikota Makassar. Dengan gerakan membersihkan kota Makassar ini sebenarnya sangat diharapkan sebagai upaya bersama warga kota Makassar untuk menegakkan siri atau rasa malu sebagai warga kota Makassar yang tidak rantasa atau dengan kata lain masyarakat yang tidak kotor. Program makassarta tidak rantasa merupakan program yang mengatur tentang tata kebersihan kota dimulai dari kesadaran semua masyarakat kota Makassar untuk mengedepankan aspek kebersihan dalam kehidupan sehari-hari. (Hasdin,2015)

Gerakan Makassarta tidak Rantasa (Gemar MTR) merupakan bagian dari gerakan revolusi mental untuk membuat masyarakat sadar dan berperan aktif dalam meningkatkan kebersihan kota demi mewujudkan Kota Makassar yang bebas dari sampah. Memakai kata “RANTASA” dimaksudkan untuk menggali kultur/budaya yang ada di Kota Makassar, kita munculkan si’ri (Malu) dan menggerakkan hati masyarakat Makassar karena program ini dapat terlaksana jika seluruh komponen turut berpatisipasi. (Dinas Pertamanan dan Kebersihan Kota Makassar, 2014)

Pada dasarnya program makassarta tidak rantasa mengajak warga kota Makassar mengetahui tentang pentingnya memelihara kebersihan disertai dengan adanya budaya siri kepada masyarakat yang biasanya tidak disiplin

untuk lebih sadar dalam penerapan pola hidup bersih. Progam makassarta tidak rantasa merupakan bentuk nyata dalam memberikan solusi untuk mengatasi permasalahan lingkungan di kota Makassar.

Menindaklanjuti program makassarta tidak rantasa untuk mengatur tentang tata kebersihan kota dimulai dari kesadaran semua warga kota makassar untuk mengedepankan aspek kebersihan dalam kehidupan sehari-hari. Maka dibuatlah kegiatan-kegiatan dalam program makassarta tidak rantasa, yaitu LISA (Lihat Sampah Ambil), Pemilahan sampah berbasis 3R, Bersih kanal, Kerja bakti (jumat, sabtu dan minggu bersih). Lorong garden (sumber Dinas Pertamanan dan Kebersihan)

Pihak-pihak yang terlibat dalam program makassarta tidak rantasa harus berangkat dari seluruh instansi dan SKPD pemerintah kota makassar. Selain itu Dinas Pertamanan dan Kebersihan dituntut untuk berperan aktif memastikan sampah yang terkumpul diangkut ke tempat pembuangan tepat waktu.Ditekankan pula Dinas Pertamanan dan Kebersihan untuk lebih memaksimalkan fungsi truk angkutan yang dimiliki, dan juga kesejahteraan para pelaku persampahan.Khusus di Kecamatan sampai kelurahan bertugas sosialisasi Makassarta tidak Rantasa dari rumah ke rumah (*door to door*).Persoalan rantasa bukan hanya pada persoalan kebersihan tetapijuga pada pola pikir dan perilaku masyarakat untuk lebih disiplin dan peduli.Dalam hal ini harus dimulai dari para pemimpin. (Tribun Timur,2014)

Pada dasarnya seluruh instansi, SKPD pemerintah kota Makassar dan Kecamatan semuanya berperan dalammensukseskan program makassarta tidak rantasa dan tentunya peran aktif masyarakat sangat penting dalam mendukung program makassarta tidak rantasa. Pemerintah kota dan SKPD nya serta Dinas terkait harus saling bersinergi dalam mewujudkan tujuan dari kebijakan makassarta tidak rantasa dengan mulai mengimplementasikan makassarta tidak rantasa mulai dari diri dan lingkungannya.

Program Makassarta tidak rantasa bertujan Memberdayakan masyarakat untuk peduli akan kebersihan dan kehijauan Kota Makassar. Memberikan penghargaan kepada masyarakat yang telah berhasil mewujudkan tempat tinggalnya bersih, hijau dan sehat.Mewujudkan Kota Makassar yang bersih, hijau dan sehat. Memberdayakan masyarakat dalam program makassarta tidak rantasa melalaui kegiatan-kegiatan, 1) pengelolaan sampah

berbasis 3R, 2) lihat sampah ambil (LISA), 3) lorong garden (longgar), 4) bersih kanal, dan 5) kerja bakti jumat,sabtu dan minggu bersih.

Pemberdayaan masyarakat dalam program *makassarta tidak rantasa*,dalam mengatasi persoalan sampah di kota makassar sesuai amanat PERDA No.4 Tahun 2011, makadilakukan berbagai upaya antara lain :

1. Memfasilitasi penerapan teknologi spesifik local yang berkembang pada masyarakat setempat untuk mengurangi dan menangani sampah
2. Memberdayakan masyarakat dalam mengelola sampah organic melalui komposter aerob dan keranjang takakura
3. Membentuk usaha kecil menengah (UKM) daur ulang sampah an organic
4. Membentuk forum kampong bersih dan hijau (FORKASIH) dengan keputusan walikota yang tersebar di 14 kecamatan (Dinas Pertamanan dan Kebersihan kota Makassar, 2012)

Prinsip dasar program *makassarta tidak rantasa* dalammemberdayakan masyarakat yakni 1.partisipatif ,semua warga masyarakat berhak memperoleh informasi yang memadai dan terlibat dalam keseluruhan proses (perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan kontrol) sesuai tanggungjawab dan perannya.2.Berkelanjutan,keseluruhan kegiatan memiliki manfaat dalam jangka panjang.3.Menyeluruh, seluruh warga masyarakat selalu mempertimbangkan seluas-luasnya aspek kehidupan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sehingga dapat memberikan kontribusi yang sebesar-besarnya bagi lingkungan.

Pemberdayaan masyarakat dalam *program makassarta tidak rantasa* harus melibatkan seluruh lapisan masyarakat tak terkecuali penyandang disabilitas fisik yang merupakan bagiaan dari masyarakat.Penyandang disabilitas fisik dilibatkan dalam pemberdayaan program pendukung makassarta tidak rantasa melaluipengelolaan sampah berbasis 3R.

Pengelolaan sampah bersbasis 3R telah diatur dalam peraturan menteri lingkungan hidup RI No.13 Tahun 2012 tentang pedoman pelaksanaan 3R, dijelaskan bahwa pelaksanaan reduce,reuse, dan recycle atau batasi sampah, guna ulang sampah, dan daur ulang sampah (3R) adalah segala aktifitas yang

mampu mengurangi segala sesuatu yang dapat menimbulkan sampah, kegiatan penggunaan kembali sampah yang layak pakai untuk fungsi yang sama atau fungsi yang lain, dan kegiatan mengolah sampah untuk dijadikan produk baru.

Pedoman pelaksanaan 3R tersebut dalam kaitannya pemberdayaan penyandang disabilitas dalam program makassarta tidak rantasa adalah melalui R yang ketiga yaitu recycle atau daur ulang sampah. Pemberdyaan penyandang disabilitas melalui daur ulang dengan diberikan keterampilan yang selanjutnya keterampilan tersebut akan dikembangkan menjadi produk baru yang memiliki nilai jual. Pemberdayaan melalui 3R tidak hanya untuk memberikan manfaat ekonomi tetapi juga mampu untuk mengubah pola pikir untuk peduli terhadap lingkungan dengan mampu memanfaatkan barang-barang bekas yang nantinya bisa menjadi sampah. Hal ini sesuai dengan tujuan makassarta tidak rantasa Memberdayakan masyarakat untuk peduli akan kebersihan dan kehijauan Kota Makassar. Memberikan penghargaan kepada masyarakat yang telah berhasil mewujudkan tempat tinggalnya bersih, hijau dan sehat.Mewujudkan Kota Makassar yang bersih, hijau dan sehat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif.Dilaksanakan di Kota Makassar. Topik yang diteliti adalah tentang proses pemberdayaan penyandang disabilitas eks kusta di Dinas Sosial Kota Makassar. Lokasi penelitian ini yaitu Dinas Sosial Kota Makassar karena data ataupun dokumen-dokumen dapat di peroleh dari Dinas Sosial Kota Makassar, penelitian ini direncanakan pada bulan Agustus-September 2016.Dengan melakukan observasi di daerah kompleks kusta jongaya dan wawancara dengan 2 informan dari instansi pemerintahan serta 4 informan dari penyandang disabilitas.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peran pemerintah sangat penting dalam memberdayakan penyandang disabilitas fisik untuk meningkatkan harkat dan martabat mereka serta kemandirian penyandang disabilitas fisik. Dinas Sosial Kota Makassar sebagai instansi yang memiliki peran mendukung program Makassarta Tidak Rantas juga

memiliki peran menangani permasalahan penyandang disabilitas. Khususnya dibidang Rehabilitas Penyandang Cacat telah memberikan pelatihan daur ulang kepada penyandang disabilitas fisik. Untuk meninjau dan mengetahui lebih lanjut peran pemerintah dalam hal ini Dinas Sosial sebagai pelaksana pemberdayaan penyandang disabilitas fisik dengan melakukan beberapa hal ataupun tahap-tahap pemberdayaan melalui kegiatan keterampilan adalah (1) mengidentifikasi masalah, (2) menyususn rencana kegiatan, (3) menerapkan rencana kegiatan (4) memantau proses.

1. Mengidentifikasi Masalah

Mengidentifikasi masalah sangat perlu dilakukan untuk mengetahui permasalahan yang dihadapi penyandang disabilitas fisik. Dengan mendindetifikasi permasalahan penyandang disabilitas fisik akan memudahkan menganalisa keadaannya yang dihadapi serta mampu mengetahui potensi maupun minat yang dimiliki penyandang disabilitas fisik. Sehingga penyandang disabilitas fisik diberikan keterampilan sesuai dengan minat dan potensi penyandang disabilitas fisik.

a. Melakukan penjangkauan

Penjangkauan adalah suatu proses untuk berupaya brinteraksi dengan individu maupun kelompok masyarakat yang didampingi, dalam rangka mewujudkan suatu tujuan tertentu. Dinas Sosial Kota Makassar sebelum melakukan kegiatan pelatihan terlebih dahulu melakukan penjangkauan kepada penyandang disabilitas fisik. Dalam penjangkauan tersebut maka Dinas Sosial Kota Makassar menentukan jumlah peserta tuna daksa sebanyak 100 penyandang diasabilitas fisik dari kompleks kusta jongaya yang akan diikutkan dalam pelatihan keterampilan.

Dinas Sosial Kota Makssar sebagai instansi yang menangani penyandang masalah kesejahteraan sosial termasuk juga permasalahan penyandang disabilitas fisik.Dinas Sosial dalam mengindentifikasi permasalahan penyandang disabilitas fisik melakukan penjangkauan dan mengasesmen penyandang disabilitas sehingga dapat diberikan keterampilan yang sesuai.

Dinas Sosial Kota Makassar melakukan penjangkauan terlebih dahulu yang bertujuan untuk memberikan keterampilan sesuai dengan minat penyandang disabilitas fisik. Sehingga keterampilan yang nantinya diberikan akan mampu mereka kembangkan sesuai dengan potensi yang mereka miliki. Adapun dari hasil penjangkauan dan asesmennya Dinas Sosial Kota Makassar memilih dan menentukan seratus peserta penyandang disabilitas eks kusta kompleks jongaya. Dari seratus peserta pelatihan keterampilan tersebut nantinya akan dibagi menjadi lima keleompok dan diberikan keterampilan sesuai dengan minat mereka.

b. Melakukan diskusi-diskusi atau mengadakan peretemuan

Melakukan diskusi atau mengadakan pertemuan bertujan untuk mengetahui sejauh mana permasalahan yang dihadapi penyandang disabilitas.Sehingga dapat diperoleh gambaran dari permasalahan tersebut.Mengidentifikasi masalah penyandang disbilitas eks kusta melalui diskusi ataupun dengan mengadakan pertemuan memiliki peran yang penting untuk mengetahui dan melihat masalah-masalah yang dimiliki penyandang disabilitas fisik untuk berdaya. Sehingga dapat ditemukan peluang-peluang penyandang disabilitas fisik untuk diberdayakan dalam pelatihan keterampilan.Permasalahan penyandang disabilitas dapat dikatakan cukup kompleks.Hal ini dikarenakan keterbatasan mereka mengakses segala hal yang mampu mengembangkan potensi penyandang disabilitas fisik. Keterbatasan dalam mengakses dana, keterbatasan tidak adanya pelatih keterampilan dan keterbatasan peralatan untuk keterampilan. Hal inilah yang menjadi permasalahan yang terkadang dihadapi penyandang disabilitas fisik.

2. Menyusun Rencana Kegiatan

Menyusun rencana kegiatan merupakan salah satu bentuk perencanaan pemberdayaan yang akan diberikan setelah mengidentifikasi masalah atau menemukan permasalahan penyandang disabilitas eks kusta. Dengan menyusun rencana kegiatan, dapat memudahkan untuk memahami kegiatan pemberdayaan dengan lebih baik.Menyusun rencana kegiatan membantu mengerjakan kegiatan pemberdayaan dengan teratur sekaligus

mengetahui hal-hal yang ingin dicapai.Dinas Sosial Kota Makassar setelah mengindentifikasi masalah penyandang disabilitas eks kusta melalui penjangkauan dan mengasesmen selanjutnya menyusun rencana kegiatan dengan membuat program-program yang sesuai dengan keinginan dan bakat penyandang disabilitas eks kusta.Maka disusun dan direncanakan kegiatan pelatihan keterampilan sentra kerajinan bagi penyandang disabilitas eks kusta oleh Dinas Sosial Kota Makassar dalam pemberdayaan penyandang disabilitas fisik.

Menyusun rencana kegiatan dimaksudkan untuk membuat program-program pemberdayaan penyandang disabilitas eks kusta yang sesuai dengan minat penyandang disabilitas eks kusta. Sehingga penyandang disabilitas eks kusta diberikan peluang untuk berdaya dengan adanya rencana yang telah dibuat untuk memberdayakan penyandang disabilitas eks kusta. Berikut ini susunan rencana kegiatan pelatihan keterampilan :

No	Susunan Rencana Kegiatan	Keterangan
1	Peserta	100 peserta penyandang disabilitas eks kusta
2	Waktu pelaksanaan	Tanggal 11 November 2015
3	Tempat pelaksanaan	Di gedung serba guna Yayasan Pendidikan Tuna Netra (Yapti)
4	Narasumber	Akademisi
5	Sumber dana	Dokumen pelaksanaan anggaran (DPA) SKPD pada Dinas Sosial Kota Makassar
6	Keterampilan	1. Membuat keset kaki 2. Bros 3. Lampu hias (lampion)

2. Menerapkan Rencana Kegiatan

Menerapkan rencana kegiatan berarti melaksanakan kegiatan pemberdayaan setelah menyusun rencana kegiatan. Melaksanakan kegiatan

pemberdayaan dengan menetapkan nama-nama yang akan menerima program pemberdayaan dan menetapkan waktu serta tempat pelaksanaan kegiatan serta dana yang sesuai dengan pagu anggaran kemudian dilaksanakanlah kegiatan pemberdayaan dengan memberikan pelatihan keterampilan Sentara kerajinan.

a. Pelatihan Keterampilan

Pelatihan keterampilan diberikan dengan tujuan untuk menggali bakat dan potensi serta menyalurkan minat penyandang disabilitas agar tumbuh menjadi manusia yang terampil, ulet dan mandiri.Selain itu untuk mempersiapkan penyandang disabilitas eks kusta dalam memenuhi kebutuhan hidupnya setelah menyelesaikan pelatihan keterampilan dengan harapan dapat membantu penyandang disabilitas eks kusta.

Perhatian kepada penyandang disabilitas eks kusta penting dilakukan dalam rangka mengentaskan penyandang disabilitas eks kusta dari keterbelakangan dan ketergantungan sosial ekonomi meningkatkan kualitas mereka. Pemberdayaan masyarakat penyandang disabilitas fisik dilakukan melalui pendekatan rehabilitas pelatihan. Salah satu upaya penanganan yang dilakukan Dinas Sosial Kota Makassar pemberdayaan melalui pelatihan keterampilan. Dalam menerapkan ataupun pelaksanaan kegiatan pemberdayaan penyandang disabilitas eks kusta yang diberikan oleh Dinas Sosial Kota Makassar berupa pelatihan keterampilan sentra kerajinan pada 11 november 2015.

Adapun pemberian pelatihan sentra kerajinan oleh Dinas Sosial yaitu :

1) Membuat keset kaki
2) Membuat bros
3) Membuat lampion (Lihat foto-foto terlampir)

Keterampilan yang diberikan haruslah menarik sesuai dengan minat dan bakat mereka.Ketidaksesuaian dengan minat dan bakat penyandang disabilitas fisik membuat mereka kurang bersungguh-sungguh dalam mengikuti pelatihan keterampilan tersebut.Kegiatan pelatihan keterampilan sentra kerajinan yang dilakukan Dinas Sosial Kota Makassar mendapat respon yang baik dari penyandang disabilitas fisik sehingga penyandang disabilitas fisik antusias mengikuti kegiatan pelatihan keterampilan sentra kerajinan.

Selain itu pemberian pelatihan keterampilan juga bertujuan mengubah pola pikir serta pola hidup penyandang disabilitas eks kusta setelah diberikan pelatihan keterampilan dengan tujuan kemandirian penyandang disabilitas fisik tidaklah mudah hanya sebagian yang berubah pola pikirnya dan hanya beberapa yang melanjutkannya. Sulitnya mengubah perilaku dan pola piker penyandang disabilitas eks kusta meskipun mereka telah diberikan pelatihan keterampilan dan hanya sebagian yang mengembangkan hasil dari pelatihan keterampilan, dikarenakan penyandang disabilitas eks kusta terutama yang aktif sebagai pengemis memiliki pola piker yang pada dasarnya sulit untuk dirubah karena yang mereka pikir cara mendapatkan uang lewat mengemis lebih cepat dan mudah dibandingkan dengan cara memproduksi hasil karya dari keterampilan.

Jenis Kegiatan : Praktek Pembuatan Keset Kaki

Table 4.2

Nama Peserta Keterampilan Pembuatan Keset Kaki Bagi Eks Kusta

Kelompok I

No	Nama	Keterangan
1	Hj.Rahmatiah	Ketua
2	Dg.Nami	Anggota
3	Asminar	Anggota
4	Salma	Anggota
5	Sunarti	Anggota
6	Hatipah	Anggota
7	Ramlah	Anggota
8	Nurliah	Anggota
9	Yena	Anggota
10	Suprihatin	Anggota
11	Saodah	Anggota
12	Fatmawati	Anggota
13	Nurintang	Anggota

14	Nurfadillah	Anggota
15	Mina	Anggota
16	Hatipah	Anggota
17	Sunarti	Anggota
18	Jumariah	Anggota
19	Rini	Anggota
20	Nani	Anggota
Jenis Kegiatan : Praktek Pembuatan Keset Kaki Kelompok II		
1	Aminah	Ketua
2	Nuraeni	Anggota
3	Murni	Anggota
4	Nurmala	Anggota
5	Dg. Intang	Anggota
6	Nurbaya	Anggota
7	P.Karra	Anggota
8	Marhumi	Anggota
9	Ruhani	Anggota
10	Rahmah	Anggota
11	Rini	Anggota
12	Rusni	Anggota
13	Mantasia	Anggota
14	Finarti	Anggota
15	Sumiati	Anggota
16	Nurwahyuni	Anggota
17	Halija	Anggota

18	Juliati	Anggota
19	Nurhaeda	Anggota
20	Tolawati	Anggota

Hasil Olahan data Sekunder, Dinas Sosial Kota Makassar, 2016

b. Menghasilkan Suatu Karya

Pemberian pelatihan keterampilan sentra kerajinan juga bertujuan untuk melatih penyandang disabilitas eks kusta agar mampu menghasilkan suatu karya dengan membekali penyandang disabilitas eks kusta dengan pengetahuan dan keterampilan kerja sehingga terjadi peningkatan pengetahuan, keterampilan kerja dan perubahan pola pikir serta pola pikir serta pola hidup yang mereka mampu hidup mandiri.

Karya-karya yang dibuat oleh penyandang disabilitas tentunya berbeda dengan karya yang dibuat oleh orang normal lainnya.Sehingga hasil karya mereka mendapat respon yang cukup baik dari sebagian masyarakat.diketahui bahwa tujuan utama pelatihan keterampilan adalah agar penyandang disabilitas eks kusta mampu menghasilkan suatu karya yang bernilai jual dimasyarakat serta menumbuhkan kreatifitas penyandang disabilitas eks kusta. Namun pada kenyataan meskipun penyandang disabilitas eks kusta telah mampu berkreatifitas dengan membuat keset kaki yang bermotif kartun dan motif buah namun nilai jualnya dimasyarakat masih cukup rendah.Nilai jual dimasyarakat masih cup rendah dikarenakan kurangnya kesadaran dan minat masyarakat untuk menggunakan barang dari hasil daur ulang.

GAMBAR 2 HASIL KARYA PENYANDANG DISABILITAS EKS KUSTA PEMBUATAN KESET KAKI DAN BROS





c. Memantau Proses

Kegiatan memantau dilakukan setelah pelaksanaan kegiatan pelatihan. Kegiatan memantau ini bertujuan untuk melihat sejauh mana perkembangan penyandang disabilitas eks kusta setelah diberikan pelatihan keterampilan sentra kerajinan. Dinas Sosial Kota Makassar sebagai pelaksana kegiatan keterampilan sentra kerajinan memantau proses dengan melakukan monitoring dan evaluasi.

Kegiatan memantau proses setelah pelaksanaan kegiatannya untuk melihat hasil dari pelatihan keterampilan yang telah diberikan setelah tiga bulan. Dan hasilnya ada sebagian penyandang disabilitas fisik yang masih menggeluti hingga memproduksi dari hasil produksi tersebut mampu untuk membantu memenuhi kebutuhan ekonominya.Upaya pemberian pelatihan keterampilan agar penyandang disabilitas eks kusta memiliki keterampilan kerja, menghasilkan suatu karya, dan hasil karyanya memiliki nilai jual. Kegiatan pelatihan keterampilan sentra kerajinan yang diberikan hingga sekarang masih digeluti oleh sebagian penyandang disabilitas eks kusta karena dapat membantu perekonomian mereka. Penyandang disabilitas fisik yang masih mengeluti kegiatan membuat keset kaki dan bantalan kursi dari limbah eceng gondok adalah R. Bagi R sebagai penyandang disabilitas kegiatan tersebut membantu dalam menambah penghasilan ekonominya.

Tabel 4.4 Nama-Nama Penyandang Disabilitas Eks Kusta

Keterampilan pembuatan Keset Kaki

No	Nama	Keterangan
Jenis Kegiatan : Praktek Pembuatan Keset Kaki Kelompok I		
1	Hj.Rahmatiah	Ketua
2	Dg.Nami	Anggota

3	Asminar	Anggota
4	Salma	Anggota
5	Sunarti	Anggota
6	Hatipah	Anggota
Jenis Kegiatan : Praktek Pembuatan Keset Kaki Kelompok II		
1	Aminah	Ketua
2	Nuraeni	Anggota
3	Murni	Anggota
4	Nurmala	Anggota
5	Dg. Intang	Anggota

Hasil Olahan data Sekunder, Dinas Sosial Kota Makassar, 2016

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara dapat ditarik kesimpulan bahwa peran pemerintah dalam hal ini Dinas Sosial Kota Makassar dalam memberikan pemberdayaan keterampilan kepada penyandang disabilitas fisik masih belum efektif ataupun belum cukup mendorong penyandang disabilitas eks kusta kearah yang lebih berdaya dikarenakan akses untuk promosi dan pemasaran masih sangat terbatas.Hal ini ditunjukan karena hanya sebagian kecil penyandang disabilitas yang mampu mandiri dengan mengubah pola pikir dan pola hidup mereka setelah diberikan pelatihan keterampilan.

Yang perlu diketahui pula pemberdayaan penyandang disabilitas harus berkelanjutan dengan tujuan untuk mencapai kemandirian penyandang disabilitas eks kusta itu sendiri.Oleh karena itu, jika penyandang disabilitas fisik telah memiliki keterampilan dan telah mampu mengahasilkan suatu karya yang dapat bersaing dipasaran maka peran pemerintah tidak hanya sampai pada pemberian pelatihan keterampilan tetapi pemerintah juga turut mengambil peran penting dalam mempromosikan hasil karya penyandang disabilitas fisik. Oleh karena itu, pemerintah harus lebih memperhatikan kondisi dan kebutuhan penyandang disabilitas sehingga mereka nantinya akan mampu berdaya dan mencapai kemandirian.

KESIMPULAN

Dari penelitian yang dilakukan penulis dengan proses pemberdayaan penyandang disabilitas eks kusta dalam program *Makassarta Tidak Rantasa* di Dinas Sosial Kota Makassar. Ada beberapa hal yang menjadi kesimpulan yaitu:

Proses pemberdayaan penyandang disabilitas eks kusta dalam program *Makassarta Tidak* Rantasa di Dinas Sosial Kota Makassar menunjukkan dari empat indikator yaitu (1) mengidentifikasi masalah, (2) menyusun rencana kegiatan, (3) menerapkan rencana kegiatan, (4) memantau proses. Tiga indikator sudah berjalan dengan baik. Meskipun pada indikator terakhir memantau proses dengan mengevaluasi dari hasil pelatihan penyandang disabilitas eks kusta dalam program *Makassarta Tidak Rantasa* di Dinas Sosial Kota Makassar. Ditemukan bahwa pemberian pelatihan keterampilan sentra kerajinan masih belum cukup mendorong penyandang disabilitas kearah yang berdaya karena hanya sebagian kecil penyandang disabilitas yang mampu mandiri dengan mengembangkan hasil dari pelatihan keterampilan sentra kerajinan.Perlunya kerjasama pemerintah, swasta, LSM dan masyarakat yang mampu untuk mendukung proses pemberdayaan penyandang disabilitas fisik sehingga penyandang disabilitas fisik mampu untuk berdaya dan hidup mandiri.Dalam upaya pemenuhan hak-hak tentang aksesibilitas, pemerintah pula perlu menyediakan akses umum yang dapat mempermudah penyandang disabilitas fisik berkegiatan dalam kehidupan sehari-hari meliputi : bangunan umum, transportasi dan layanan publik yang tentunya aman dan nyaman bagi penyandang disabilitas fisik.

DAFTAR PUSTAKA

Anwas, Oos M, 2013. *Pemberdayaan Masyarakat Di Era Global,*Jakarta : Alfabeta.

Buku Profil Dinas Pertamanan dan Kebersihan Tahun 2012

Buku Saku Profil Dinas Pertamanan dan Kebersihan Tahun 2014

Dewanto, Wahyu, 2015. Intervensi Kebersyukuran dan Kesejahteraan Penyandang Disabilitas Fisik, *Gadjah Mada Jurnal Of Profesional Psychology, Vol 1 No. 1.*

Huraerah, Abu, 2011. *Pengorganisasian & Pengembangan Masyarakat,* Bandung: Humaniora.

Hartini, Nurul, 2012. Hubungan Antara Penerimaan Diri Dengan Kecemasan Menghadapi Dunia KerjaPada Tunadaksa Di UPT Rehabilitas Sosial Cacat Tubuh Pasuruan, *Jurnal Psikologi Klinis dan Kesehatan Mental, Vol. 1 No. 02.*

Harahap, dkk, 2015. Perlindungan Hukum Terhadap Penyandang Disabilitas Menurut *Convention On The Rights Of Persons With Disabilities* (CPRD), *Jurnal Inovatif, vol VIII No. 1.*

Indrajit, Soimin, 2014. *Pemberdayaan Masyarakat dan Pembangunan,* Jakarta: Intrans Publishing.

Mardikanto, Soebiato, 2013. *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik,* Surakarta: Alfabeta.

Puspasari, Dyota, 2012. Makna Hidup Penyandang Cacat Fisik Postnatal Karena Kecelakaan, *Jurnal Psikologi Klinis dan Kesehatan Mental, Vol. 1 No. 02.*

Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas

Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Sampah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas

Widjajanti, Kesi, 2011. Model Pemberdayaan Masyarakat, *Jurnal Ekonomi Pembangunan, Vol 12 No. 1.*

Zubaedi, 2012.*Pengembangan Masyarakat,* Bengkulu: Kencana.

C. Transparansi, Akuntabilitas, dan Anti Korupsi Tata Kelola Pemerintahan

PELAKSANAAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM UPAYA TRANSPARANSI, AKUNTABILITAS DAN PENCEGAHAN KORUPSI

Sub Tema Transparansi, Akuntabilitas dan Anti Korupsi dalam Reformasi dan Inovasi Tata Kelola Pemerintahan

Kiki Endah, S.Sos.,M.Si, Endah Vestikowati, S.IP.,M.Si.,
Agus nurulsyam Suparman,S.IP.,M.Si.
Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Galuh
Jl.R.E Martadinata No 150 Ciamis
email : kiki_spt@yahoo.co.id

ABSTRAK

Korupsi merupakan penyakit yang dapat terjadi dalam lembaga pemerintahan maupun lembaga swasta. Tetapi apabila korupsi terjadi di lembaga pemerintahan maka akan mempengaruhi kemakmuran ekonomi masyarakat. Sebaliknya upaya pemberantasan korupsi senantiasa mempunyai hubungan dengan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Pada hakekatnya penyelenggaraan pemerintahan ditujukan untuk menciptakan fungsi pelayanan publik. Pemerintah yang baik cenderung menciptakan terselenggaranya fungsi pelayanan yang baik. Sebaliknya pemerintahan yang buruk mengakibatkan fungsi pelayanan publik tidak akan terselenggara dengan baik pula. Prinsip tata kelola pemerintahan yang baik tidak hanya terbatas pada penggunaan perundang undangan yang berlaku melainkan diterapkannya penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang hanya tidak melibatkan pemerintah tetapi melibatkan dunia usaha swasta dan masyarakat, serta kelompok-kelompok kepentingan lainnya. Pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang tidak hanya bekerja sebatas pada rutinitas kerja yang telah dibuat namun bekerja untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam bentuk pelayanan publik. Prinsip transparansi mempunyai arti bahwa informasi yang dibangun oleh pemerintah harus dapat diakses seluas luasnya oleh pihak pihak yang berkepentingan dan informasi yang terbuka tersebut harus dapat dimengerti dan dipahami oleh semua pihak. Akuntabilitas dimana aparatur pemerintah mampu bertanggungjawab terhadap kinerja yang dihasilkannya baik kepada lembaga internal maupun eksternal. Dengan tata kelola pemerintahan yang baik memungkinkan dapat mengurangi kesempatan aparatur pemerintahan dalam melakukan praktek korupsi yang dilakukan baik di tingkat pusat maupun daerah.

Kata kunci: *Pelaksanaan tata kelola, pemerintahan yang baik, Transparansi, akuntabilitas, pencegahan korupsi*

1. PENDAHULUAN

Antusiasme berbagai pihak untuk mempraktekan demokrasi dan melakukan reformasi diberbagai bidang telah mempengaruhi dinamika yang menjadi penggerak perubahan. Tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance* menuntut adanya perubahan yang ekstensif, terutama dalam peran pemerintah. Inti dari reformasi adalah bagaimana mengelola suatu proses perubahan. Upaya dalam menghadapi tantangan terhadap dinamika perubahan tersebut, maka prasyarat yang perlu dikembangkan adalah komitmen yang tinggi untuk menerapkan nilai luhur dan prinsip tata kelola pemerintahan (*good governance*) dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan negara, yang juga diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance* merupakan keinginan dari seluruh negara di dunia termasuk Indonesia dimana dengan pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik maka masyarakat akan mendapatkan pelayanan yang memuaskan dan dapat menciptakan pemerintah yang bersih dan bebas dari tindakan yang merusak citra aparatur negara. Isu yang muncul di masyarakat dimana melemahnya kondisi ekonomi Indonesia baik di sektor pemerintahan maupun swasta menjadikan keterpurukan rakyat hingga timbul krisis ekonomi, kemudian masih adanya penyimpangan moral yang dilakukan aparatur pemerintah dengan melakukan korupsi yang sulit diberantas diberbagai lembaga pemerintahan maupun sektor swasta sehingga membuat Indonesia masuk dalam peringkat daftar negara paling korup di dunia untuk beberapa kurun waktu, penegakan hukum yang sulit dijalankan serta masih lemahnya pengawasan terhadap kinerja aparatur pemerintah di berbagai lembaga pemerintahan mencerminkan bahwa tata kelola pemerintahan belum berjalan dengan baik.

Selain itu banyaknya permasalahan birokrasi yang sepenuhnya belum teratasi baik dari sisi internal maupun eksternal. Dari sisi internal berbagai faktor seperti demokratisasi, desentralisasi dan internal birokrasi masih berdampak pada kompleksitas permasalahan ke depan. Dari faktor eksternal faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi juga masih menjadi tantangan tersendiri dalam upaya menciptakan pemerintahan yang transparan dan akuntabel.

Dengan demikian merubah paradigma dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik merupakan sebuah keharusan sekaligus alat utama dalam mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi bangsa Indonesia saat ini. Tantangan bagi semua masyarakat dewasa ini adalah bagaimana mewujudkan tata kelola pemerintahan yang mampu merealisasikan terwujudnya kemakmuran, kesejahteraan semua orang serta mengantisipasi dampak negatif dari permasalahan yang timbul dari perbuatan korupsi baik di tingkat pusat maupun daerah dan menjadikan pemerintahan yang terbuka terhadap semua informasi dan akuntabel dalam segala proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan serta hasil-hasil yang dicapai.

2. KAJIAN TEORITIS

Good Governance

United Nations Development Program (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul *Governance for Sustainable Human Development* (1977), mendefinisikan kepemerintahan (*governance*) sebagai berikut : *Governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to a country's affairs at all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population* (Keterampilan adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan dalam bidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola berbagai urusan Negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrument kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas dan kohesitas social dalam masyarakat). Selanjutnya UNDP juga mensinonimkan *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat (LAN,2000:7).

Atas dasar inilah maka disusun sembilan karakteristik *good governance* masyarakat (dalam Tahir, 2015: 100) yaitu :

1. *participation*. setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakilkan kepentingannya.
2. *Rule of low*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu terutama hukum untuk asasi manusia

3. *Transparancy*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh masyarakat yang membutuhkan
4. *Responciveness.* Lembaga lembaga dan proses proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders
5. *Consensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan maupun prosedur prosedur
6. *Equity*. Semua warga negara baik laki laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency*. Proses proses dan lembaga lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggungjawab kepada publik dan lembaga lembaga *stakeholders.*
9. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Bappenas dalam modulnya Penerapan Prinsip Prinsip tata kelola kepemerintahan yang baik (2017:13) mengemukakan bahwa konsep tentang *government, good governance dan good public governance*. Menurutnya secara umum istilah *government* lebih mudah dipahami sebagai pemerintah yaitu lembaga beserta aparaturnya yang mempunyai tanggung jawab untuk mengurus negara dan menjalankan kehendak rakyat. *Governance* merupakan seluruh rangkaian proses pembuatan keputusan/kebijakan dan seluruh rangkaian proses dimana keputusan itu diimplementasikan atau tidak diimplementasikan.

Governance juga dapat diungkapkan oleh Mustopadidjaja (2003) sebagai berikut :

1. Kepemerintahan
2. Pengelolaan pemerintahan
3. Penyelenggaraan pemerintahan
4. Penyelenggaraan negara
5. Administrasi negara

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Inggris diartikan sebagai *The authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation, state, city,etc* (pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, kota, dan sebagainya). Ditinjau dari sisi semantik, kebahasaan *governance* berarti tata kepemerintahan dan *good governance* bermakna tata kepemerintahan yang baik. Di satu sisi istilah *good governance* dapat dimaknai secara berlainan, sedangkan sisi yang lain dapat diartikan sebagai kinerja suatu lembaga, misalnya kinerja pemerintahan, perusahaan atau organisasi kemasyarakatan.

Apabila istilah ini dirujuk pada asli kata dalam bahasa Inggris *: governing,* maka artinya adalah mengarahkan atau mengendalikan, Karena itu *good governance* dapat diartikan sebagai tindakan untuk mengarahkan, mengendalikan, atau mempengaruhi masalah publik. Oleh karena itu ranah *good governance* tidak terbatas pada negara atau birokrasi pemerintahan, tetapi juga pada ranah masyarakat sipil yang dipresentasikan oleh organisasi non pemerintah dan sektor swasta. Singkatnya, tuntutan terhadap *good governance* tidak hanya ditujukan kepada penyelenggara negara atau pemerintah, melainkan juga pada masyarakat di luar struktur birokrasi pemerintahan.

Penerapan tata kelola pemerintahan yang baik di lingkungan pemerintahan tidak lepas dari penerapan sistem manajemen kepemerintahan yang merupakan rangkaian hasil dari pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen *(planning, organizing, actuating dan controlling)* yang dilaksanakan secara profesional dan konsisten. Dengan demikian *governance* disini diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga negara mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik.

Menurut Hanifah (2004:1) bahwa dalam konsep *governance* pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan. Ini berarti bahwa implikasi dari *governance* peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa pelayanan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta ikut aktif dalam melakukan upaya tersebut. Dengan ikut berperannya masyarakat dan pihak swasta maka akan dapat memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.

Dalam penerapan *good governance* sangatlah mengedepankan tranparansi dan akuntabilitas karenanya adalah juga merupakan kunci dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala kegiatan terutama dalam bidang administrasi keuangan kepada semua pihak yang lebih tinggi. Media pertanggungjawaban akuntabilitas tidak terbatas pada laporan pertanggungjawaban saja, akan tetapi mencakup aspek aspek kemudahan memberi mandat untuk mendapatkan informasi baik langsung maupun tidak langsung secara lisan maupun tulisan sehingga akuntabilitas dapat tumbuh pada lingkungan yang mengutamakan keterbukaan sebagai landasan pertanggungjawaban.

Menurut Tjokroamidjojo (dalam Safroni, 2012:81) bahwa pemahaman konsep pengelolaan kepemerintahan yang amanah adalah dengan memperhatikan prinsip prinsip sebagai berikut :

1. Akuntabilitas, tanggung gugat/*accountability*. Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atas kinerja dan tindakan pimpinan suatu organisasi kepada publik yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban. Kalau salah pemerintahan dapat digugat oleh rakyat sebagai penerima pelayanan masyarakat.
2. Transparansi. Dapat diketahui oleh pihak yang berkepentingan mengenai kebijaksanaan pemerintah dan organisasi badan usaha. Seleksi jabatan berdasarkan *fit and proper test,* tender pelelangan, pemberian ijin dilakukan secara transparan.
3. Keterbukaan. Pemberian informasi secara terbuka terhadap saran dan kritik yang dianggap sebagai partisipasi masyarakat untuk perbaikan
4. Berdasarkan hukum. Keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi badan usaha yang menyangkut kepentingan publik dilakukan dengan berdasarkan hukum dan rasa keadilan pada masyarakat terhadap setiap kebijakan yang ditempuh penyelesaian konflik berdasarkan hukum.
5. Jaminan/perlakuan yang adil. Ini berlaku bagi pemerintah kepada masyarakat dalam pelayanan publik, perubahan kepada pelanggan dan sebagainya.

Dari berbagai pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintahan yang baik adalah baik dalam proses maupun hasilnya. Semua unsur dalam

pemerintahan bisa bergerak secara sinergis, tidak saling berbenturan, memperoleh dukungan dari rakyat, serta terbebas dari gerakan-gerakan anarkis yang bisa menghambat proses dan laju pembangunan. Pemerintahan juga bisa dikatakan baik jika produktif dan memperlihatkan hasil dengan indikator kemampuan ekonomi rakyat meningkat, baik dalam aspek produktivitas maupun dalam daya beli, kesejahteraan spiritual meningkat dengan indikator rasa aman, bahagia, dan memiliki rasa kebangsaan yang tinggi, serta pelayanan pemerintah indikator rasa puas dalam hasil pelayanan yang diperoleh masyarakat.

Transparansi

Dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk mengetahui berbagai informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan, maka dapat mempermudah upaya masyarakat dalam menilai keberpihakan pemerintah terhadap kepentingan publik (Dwiyanto : 224).Prinsip transparansi merupakan salah satu point penting dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Menurut Kumorotomo (2009:238) transparansi menyangkut masalah keterbukaan informasi, sesuatu yang cenderung bersifat timpang di dalam masyarakat. Menurut Kristiansen (dalam Kumorotomo, 2009:239) makna transparansi akan menunjang empat hal yang mendasar yaitu :

1) Meningkatnya tanggungjawab para perumus kebijakan terhadap rakyat sehingga kontrol terhadap para politisi dan birokrat akan berjalan baik.
2) Memungkinkan berfungsinya sistem kawal dan imbang/*chek and balances* sehingga mencegah adanya monopoli kekuasaan oleh para birokrat
3) Mengurangi banyaknya kasus korupsi
4) Meningkatkan efisiensi dalam menyelenggarakan pelayanan publik.

Makna transparansi menurut Bappenas (dalam Krina P, 2002:28) transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil hasil yang dicapai.

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Menurut Bappenas. (2007.60)

Prinsip ini memiliki dua aspek, yaitu komunikasi publik oleh pemerintah, dan hak masyarakat terhadap akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi. Komunikasi publik menuntut usaha konfirmatif dari pemerintah untuk membuka dan memberikan informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Secara ringkas dapat disebutkan bahwa, prinsip transparansi paling tidak dapat diukur melalui sejumlah indikator seperti :

a. mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik;
b. mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik maupun proses-proses di dalam sektor publik;
c. mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan melayani.

Makna dari transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan Tahir (2015:109) dapat dilihat dalam dua hal :

1. salah satu wujud pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat
2. upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktek korupsi kolusi dan nepotisme

Dengan demikian transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan yang diinformasikan diharapkan menghasilkan persaingan politik sehat, toleran dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik. Hal ini memberikan asumsi bahwa masalah transparansi merupakan sesuatu hal yang perlu dilakukan dalam rangka mewujudkan *good governance.*

Akuntabilitas

Deklarasi Tokyo (dalam Sedarmayanti, 2009:105) menetapkan definisi akuntabilitas sebagai kewajiban individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial, dan program. Dalam pengertian lebih luas akuntabilitas pelayanan publik berarti

pertanggungjawaban pegawai pemerintah kepada publik yang menjadi konsumen pelayanannya. sedangkan Sedarmayanti (2009:107) mendefiniskan akuntabilitas sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Menurut Jabra & Dwidevi dalam (dalam Wasistiono,2003) bahwa Akuntabilitas dibedakan dalam lima perspektif akuntabilitas yaitu :

a. *akuntabilitas administatif/organisasi* adalah pertanggungajwaban antara pejabat yang berwenang dengan unit bawahannya dalam hubungan hierarki yang jelas.
b. *akuntabilitas legal,* akuntabilitas jenis ini merujuk pada domain publik dikaitkan dengan proses legislatif dan yudikatif. Bentuknya dapat berupa peninjauan kembali kebijakan yang telah diambil oleh pejabat publik maupun pembatalan suatu peraturan oleh institusi yudikatif. Ukuran akuntabilitas legal adalah peraturan perundang undangan yang berlaku
c. *akuntabilitas politik,* Dalam tipe ini terkait dengan adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber–sumber dan menjamin adanya kepatuhan melaksanakan tanggungjawab administrasi dan legal. Akuntabilitas ini memusatkan pada tekanan demokratik yang dinyatakan oleh administrasi publik
d. *akuntabilitas profesional* hal ini berkaitan dengan pelaksanaan kinerja dan tindakan berdasarkan tolak ukur yang ditetapkan oleh orang profesi yang sejenis. Akuntabilitas ini lebih menekankan pada aspek kualitas kinerja dan tindakan.
e. *akuntabilitas moral.* Akunatabilitas ini berkaitan dengan tata nilai yang berlaku di kalangan masyarakat . Hal ini lebih banyak berbicara tentang baik atau buruknya suatu kinerja atau tindakan yang dilakukan oleh seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif berdasarkan ukuran tata nilai yang berlaku setempat.

Menurut Krina, Lalolo. P (Http//good governance: Bappenas.go.id./informasi. Htm, Sekretaris Good Public Governance. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) Prinsip akuntabilitas publik adalah suatu

ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para *stakeholders* yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut. Sehingga, berdasarkan tahapan sebuah program, akuntabilitas dari setiap tahapan adalah:

a. pada tahap proses pembuatan sebuah keputusan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik, adalah :
   a) pembuatan sebuah keputusan harus dapat dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap arga yang membutuhkannya.
   b) pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai nilai yang berlaku
   c) adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi serta standar yang berlaku
   d) adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi dengan konsekwensi mekanisme pertanggungjawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi, konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkam maupun prioritas dalam mencapai target tersebut.
b. Pada tahap sosialisasi kebijakan, beberapa indicator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah :
   a) penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa maupun media komunikasi personal
   b) akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program
   c) akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat
   d) ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah.

Menurut Jabra & Dwidevi Birokrasi pemerintah dikatakan akuntabel apabila mereka dinilai secara obyektif oleh masyarakat dapat mempertanggungjawabkan baik segala perbuatan, sikap kepada publik/masyarakat yang mana kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki itu berasal. Maka dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas merupakan

pertanggungjawaban kepada masyarakat sebagai unsur yang penting dalam mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Pencegahan Korupsi

Korupsi dirumuskan oleh Brooks dalam Alatas (1987) sebagai tindakan yang dengan sengaja melakukan kesalahan atau melalaikan tugas yang diketahui sebagai kewajiban atau tanpa hak menggunakan kekuasaan dengan tujuan memperoleh keuntungan yang sedikit banyak bersifat pribadi. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, *korupsi* didefinisikan lebih spesifik lagi yaitu penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara (perusahaan, organisasi, yayasan, dan sebagainya) untuk keuntungan pribadi atau orang lain. Korupsi diturunkan dari kata *korup* yang bermakna 1) buruk; rusak; busuk; 2) suka memakai barang (uang) yang dipercayakan kepadanya; dapat disogok (memakai kekuasaannya untuk kepentingan pribadi). Selain itu, ada kata *koruptif* yang bermakna *bersifat korupsi* dan pelakunya disebut *koruptor*.

Beberapa ahli mengidentifikasi jenis korupsi, di antaranya Syed Hussein Alatas yang mengemukakan bahwa berdasarkan tipenya korupsi dikelompokkan menjadi tujuh jenis korupsi sebagai berikut.

1. Korupsi transaktif (*transactive corruption*) yaitu menunjukkan kepada adanya kesepakatan timbal balik antara pihak pembeli dan pihak penerima, demi keuntungan kedua belah pihak dan dengan aktif diusahakan tercapainya keuntungan ini oleh kedua-duanya.
2. Korupsi yang memeras (*extortive corruption*) adalah jenis korupsi di mana pihak pemberi dipaksa untuk menyuap guna mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingannya atau orang-orang dan hal-hal yang dihargainya.
3. Korupsi investif (*investive corruption*) adalah pemberian barang atau jasa tanpa ada pertalian langsung dari keuntungan tertentu, selain keuntungan yang dibayangkan akan diperoleh di masa yang akan datang.
4. Korupsi perkerabatan (*nepotistic corruption*) adalah penunjukan yang tidak sah terhadap teman atau sanak saudara untuk memegang jabatan dalam pemerintahan, atau tindakan yang memberikan perlakuan yang

mengutamakan dalam bentuk uang atau bentuk-bentuk lain, kepada mereka, secara bertentangan dengan norma dan peraturan yang berlaku.

5. Korupsi defensif (*defensive corruption*) adalah perilaku korban korupsi dengan pemerasan, korupsinya adalah dalam rangka mempertahankan diri.
6. Korupsi otogenik (*autogenic corruption*) yaitu korupsi yang dilaksanakan oleh seseorang seorang diri.
7. Korupsi dukungan (*supportive corruption*) yaitu korupsi tidak secara langsung menyangkut uang atau imbalan langsung dalam bentuk lain.

Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Pidana Korupsi yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menetapkan 7 (tujuh) jenis Tindak Pidana Korupsi yaitu korupsi terkait kerugian keuangan negara, suap-menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, dan gratifikasi. Ketujuh jenis ini penting untuk Anda ketahui sebagai upaya memahami korupsi sebagai tindak pidana yang mengandung konsekuensi hukum. Untuk membahas korupsi terkait kerugian keuangan negara maka perlu diketahui apa yang dimaksud keuangan negara. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena

a. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
b. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, mengemukakan keuangan negara meliputi:

a. semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang;
b. segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban;
c. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat

dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.

Menurut Pope (2003: xxxi) bahwa untuk mencegah korupsi ada unsur unsur yang harus dijalankan yaitu :

1. Kemauan yang teguh dipihak pemimpin politik untuk memberantas korupsi dimanapun terjadi dan untuk meninjau kembali perlu tidaknya kekebalan hukum dan hak istimewa yang mungkin melindungi petinggi politik tertentu dari proses hukum.
2. Menekan pencegahan korupsi dimasa akan datang dan perbaikan sistem
3. Adaptasi Undang-Undang Korupsi yang menyeluruh dan ditegakan oleh lembaga-lembaga yang mempunyai integritas (termasuk polisi, jaksa dan hakim)
4. Identifikasi kegiatan-kegiatan pemerintahan yang paling mudah menimbulkan rangsangan untuk korupsi dan meninjau kembali undang-undang terkait dan prosedur administrasi
5. Program untuk memastikan bahwa gaji pegawai negeri sipil dan pemimpin politik mencerminkan tanggungjawab jabatan masing-masing dan tidak jauh berbeda dari gaji di sektor swasta
6. Penelitian mengenai upaya perbaikan hukum dan administrasi yang memastikan upaya hukum dan administrasi bersangkutan cukup mampu berfungsi sebagai penangkal korupsi.
7. Menciptakan kemitraan antara pemerintah dan masyarakat sipil (termasuk sektor swasta, profesi, organisasi keagamaan)
8. Menjadikan korupsi perbuatan beresiko tinggi dan berlaba rendah (yakni mempertinggi resiko tertangkap dan kemungkinan dijatuhi hukuman yang setimpal bila terbukti bersalah
9. Mengembangkan gaya manajemen yang selalu berubah yang memperkecil resiko bagi orang orang yang terlibat dalam korupsi.

Maka prinsip mencegah harus tetap diutamakan agar korupsi dapat dikurangi secara signifikan dan pada saat yang sama tersedia pengendali internal di dalam diri setiap pejabat sehingga korupsi tidak terjadi. Setidaknya korupsi tidak akan mudah terjadi kendati penegakan hukum belum dilakukan. Menurut Kumorotomo Ada tiga hal penting (2009:238) agar korpusi tidak terjadi yaitu transparansi, kepemimpinan dan dukungan publik. Pada prinsipnya bahwa

pencegahan korupsi tidak bisa dilakukan secara individual perlu adanya dukungan organisasi atau dukungan dari masyarakat banyak untuk memastikan pengakuan bahwa tindakan korupsi adalah tindakan yang tidak terpuji dan harus ada penghinaan umum atas perilaku korup dimanapun juga dan oleh siapapun juga.

3. PEMBAHASAN

Dalam konteks penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance)* dan berkaitan pula dengan pembangunan daerah maka perlu dibangun jaringan (*linkages*) yang partisipatif, transparan dan responsive serta akuntabel antara pilar-pilar *good governance* tersebut. Dan hubungan ini hanya dapat dibangun dengan menerapkan teknologi informasi atau manajemen berbasis *e-goverment* menurut Effendi dan Sofyan (dalam Azari, Idham (ed) 2002). Secara umum menurut Kumorotomo (2009:246) yang dimaksud dengan *e-gov* adalah penggunaan teknologi informasi pada lembaga pemerintah atau lembaga publik. Tujuannya adalah agar hubungan-hubungan tata pemerintahan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dapat tercipta sedemikian rupa sehingga efisien, efektif dan produktif.

Hal ini sejalan dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan E-Government dimana Pengembangan E-Government Diarahkan Untuk mencapai 4 (empat) tujuan, yaitu :

a. Pembentukan jaringan informasi dan transaksi pelayanan publik yang memiliki kualitas dan lingkup yang dapat memuaskan masyarakat luas serta dapat terjangkau di seluruh wilayah Indonesia pada setiap saat tidak dibatasi oleh sekat waktu dan dengan biaya yang terjangkau oleh masyarakat.
b. Pembentukan hubungan interaktif dengan dunia usaha untuk meningkatkan perkembangan perekonomian nasional dan memperkuat kemampuan menghadapi perubahan dan persaingan perdagangan internasional.
c. Pembentukan mekanisme dan saluran komunikasi dengan lembaga-lembaga negara serta penyediaan fasilitas dialog publik bagi masyarakat agar dapat berpartisipasi dalam perumusan kebijakan negara.

d. Pembentukan sistem manajemen dan proses kerja yang transparan dan efisien serta memperlancar transaksi dan layanan antar lembaga pemerintah dan pemerintah daerah otonom.

Penyelenggaraan *e-gov* diyakini dapat memberikan solusi inovatif bagi praktik penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik dalam meningkatkan mutu pelayanan publik. Sehingga ada adagium (Said, 2010:276) : "tidak ada perbaikan mutu pelayanan publik tanpa inovasi. Tidak ada inovasi tanpa aplikasi IT dalam birokrasi". Dimana *e-gov* menawarkan suatu mekanisme komunikatif antara pemerintah dengan masyarakat, bisnis dan LSM serta komunikasi antara masyarakat itu sendiri yang pada gilirannya akan mendorong kehidupan berbangsa yang semakin demokratis serta pemerintah yang akuntabel. dimana *e-gov* adalah keunggulan utama dari *information communication teknologies* (ICTs) yang mendorong terjadinya tiga perubahan yang mendasari terciptanya *good governance* di negara yang sedang berkembang yang meliputi (http://www.glowingweb.com/egov/indedth,htm) yaitu :

1. *Automation* yakni pergeseran dari pemprosesan informasi secara manual ke teknologi digital
2. *Informatisation* yakni mempercepat proses pengolahan informasi misalnya dalam rangka pengambilan keputusan dari implementasi keputusan
3. *Transformation* yakni penciptaan metode-metode pelayanan publik yang lebih cepat dan efisien

Dari ketiga perubahan yang fundamental ini akan membawa beberapa keunggulan bagi pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan khususnya pembangunan daerah dan pelayanan publik yakni :

1. Efisiensi yang artinya pemerintah mampu menyelenggarakan pelayanan dengan lebih murah, mampu menjangkau lapisan masyarakat, dan mampu bekerja lebih cepat. Pemerintah mampu menghasilkan sejumlah output yang lebih besar dengan total biaya yang sama serta pemerintah mampu menghasilkan output yang sama dengan biaya yang sama namun waktu yg lebih cepat
2. Efektivitas yang artinya pemerintah mampu bekerja lebih baik dan lebih inovatif, pemerintah mampu menghasilkan sejumlah output yang sama, dengan biaya dan waktu yang relative sama namun dengan standar kualitas layanan yang lebih baik serta mampu menangkap aspirasi masyarakat yang

dilayani dengan memberikan pilihan alternative sesuai dengan kondisi dan kemampuan masyarakat tersebut.

Selain keuntungan yang jelas dan nyata bagi masyarakat, penerapan *e-gov* juga memberikan lebih banyak lagi keuntungan baik secara internal maupun eksternal. Keuntungan internal adalah meningkatnya motivasi kerja pegawai sekaligus dapat mengubah perilaku dan etos kerja mereka. Selanjutnya akan memperbaiki image masyarakat tentang kinerja pemerintah selama ini. Sedangkan secara eksternal dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik yang semakin canggih, mudah dan murah. Selain itu dengan pemerintahan yang transparan dan tertib serta bebas dari KKN akan meningkatkan kepercayaan masyarakat internasional kepada pemerintahan dan akan menggairahkan kembali dunia usaha khususnya investasi asing.

Keberhasilan *e-gov* telah dibuktikan oleh kota Jogja sebagai kota yang pelayanan publiknya paling bersih dari korupsi menurut *Transparency International Indonesia* (TII) tahun 2009. Keberhasilan kota Jogja utamanya didukung oleh penggunaan teknologi dan informasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dimana pemerintah daerah kota Jogja memulai dengan membentuk Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap pada tahun 2000. Intinya adalah untuk menyatukan satuan satuan yang mempunyai tugas dalam bidang perizinan di bawah SKPD dan kemudian mendukung proses perijinan dengan teknologi informasi dan komunikasi.

Penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik akan berjalan sesuai dengan harapan apabila didukung oleh semua pihak baik pemerintah maupun masyarakat di luar pemerintahan. Hasil studi yang dilakukan oleh Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK (http://www.kpk.go.id) bahwa ada beberapa faktor yang menjadi kunci keberhasilan dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik di Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, yaitu:

1. Komitmen pimpinan. Adalah konsistensi pimpinan tertinggi di daerah yang bersungguh-sungguh melaksanakan perbaikan tata kelola pemerintahan di lingkungannya. Pimpinan berfungsi menjadi penggerak segala bentuk perubahan dan menjadi pelopor dalam pelaksanaannya.
2. Dasar hukum yang kuat. Setiap pelaksanaan kebijakan dalam rangka perbaikan sistem tata kelola pemerintahan yang baik, harus memiliki dasar hukum yang kuat, baik dalam bentuk Peraturan atau Keputusan Kepala

Daerah maupun Peraturan Daerah (Perda). Dalam rangka keberlanjutan suatu kebijakan tata kelola pemerintahan yang baik sebaiknya dasar hukum yang dipakai adalah Perda. Dengan dasar hukum Peraturan daerah, walaupun terjadi pergantian pimpinan daerah,kebijakan masih akan tetap berjalan.

3. Dukungan dari lingkungan internal dan masyarakat. Dukungan internal dan masyarakat atas kebijakan perbaikan tata kelola pemerintahan yang baik sangat diperlukan karena kebijakan tersebut diciptakan, dikelola dan diperuntukkan bagi mereka
4. Inisiatif Internal. Dorongan bagi timbulnya gagasan/inisiatif untuk memperbaiki sistem tata kelola pemerintahan yang baik idealnya muncul dari gagasan gagasan internal jajaran pegawai maupun pimpinan yang berada di lingkungan pemerintah yang bersangkutan.Perbaikan sistem yang didasarkan pada pendekatan persuasif dan musyawarah para pengambil kebijakan daerah, yang kemudian disosialisasikan ke seluruh jajarannya akan menghasilkan dukungan dan komitmen yang tinggi bagi seluruh staf.

4. PENUTUP

Kesimpulan

Pada prinsipnya tata kelola pemerintahan yang baik apabila adanya keseimbangan peran antara pemerintah, dunia usaha swasta dan masyarakat. Ketiganya mempunyai peran masing masing dimana pemerintah mempunyai peran menjalankan dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi unsur unsur lain dalam *governance*. Dunia usaha swasta mempunyai peran penting dalam menciptakan lapangan kerja dan pendapatan. Masyarakat mempunyai peran sesuai dengan nilai nilai dan prinsip prinsip terkandung dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Tata kelola pemerintahan yang baik tidak terlepas dari penerapan prinsip transparansi dimana pemerintah berkewajiban memberikan informasi maupun aktivitasnya yang relevan seluas luasnya secara terbuka kepada dunia usaha swasta maupun masyarakat. Sehingga apabila semua kebijakan, keputusan kebijakan dan pelayanan dilakukan dengan transparansi melalui teknologi informasi dan komunikasi *e-gov* maka wujud pertanggungjawaban pemerintah

tetap dapat diawasi masyarakat luas dan dapat mengurangi kesempatan praktek korupsi yang dilakukan oleh aparatur pemerintah.

Saran

Diharapkan kepada seluruh lembaga pemerintahan pusat maupun daerah untuk selalu memiliki komitmen yang kuat dalam mengedepankan kinerja yang transparansi dan akuntabel sehingga dapat mempersempit celah dikalangan pejabat publik untuk melakukan korupsi, dan bertanggungjawab atas keberhasilan maupun kegagalan dalam pencapaian misi dan tujuan organisasi.

Referensi

Alatas.1987. Korupsi : *Sifat, Sebab dan Fungsi*.Jakarta.LP3ES

Bappenas.2007.Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah

Dadang Solihin, 2007. *Pengukuran Good Governance Index* Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik – BAPPENAS,

Dwiyanto, Agus. 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Penerbit Gadja Mada University Press

Krina, Lalolo. P, *"indikator dan alat ukur akuntabilitas, transparasi dan partisipasi"*Http//good governance : Bappenas.go.id./informasi.Htm, Sekretaris Good Public Governance. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Nazarudin. 2004. *Korupsi dan Sanksi Sosial,* bahan ajar Soiologi dan Antropologi. Lhoksumawe. Univ Malikussaleh

Ndraha, Taliziduhu*.* 2003. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru),* Jakarta Rineka Cipta

Sadu Wasistiono. 2003. *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.* Bandung. Fokus Media

Santoso, U. & Pambelum,Y.J.2008. Pengaruh Penerapan Akuntansi Sektor Publik Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Dalam Mencegah Fraud. *Jurnal Administrasi Bisnis, 4 (1)*, 14-33.

Tahir.2015. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.* Bandung. Alfabeta

Wahyudi Kumorotomo. 1999. *Etika Administrasi Negara.*Jakarta .PT Raja Grafndo Persada.

Dokumen.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih, Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK (http://www.kpk.go.id)

MODEL AKUNTABILITAS KINERJA PEMERINTAH DESA

Oleh:

Dr. Suranto. M.Pol / NIDN : 05112056501
Dr. Dyah Mutiarin, MSi / NIDN : 0508117102
Awang Darumurti, SIP, MSi / NIDN : 0519108101

ABSTRAK

Ditetapkannya UU no 6 Tahun 2014 tentang desa membuat pelaksanaan desentralisasi atau otonomi desa menjadi nyata. Dengan adanya otonomi, maka desa berhak mengatur daerahnya sendiri dengan leluasa. Hibah dari APBN dan APBD membuat setiap desa rata-rata mendapat 1,5 Milyar per tahun. Jika Pemerintah Desa tidak bisa menjalankan amanah dengan baik, maka yang terjadi adalah munculnya “kerajaan-kerajaan kecil” di desa dan masyarakat desa tidak bisa menikmati kemakmuran. Oleh karena itu akuntabilitas Pemerintah Desa perlu ditingkatkan untuk menghasilkan desa yang makmur masyarakatnya. Dalam penelitian ini akan di dicarikan solusi bagaimana model akuntabilitas Pemerintah Desa yang ideal. Akuntabilitas di bidang keuangan, administrasi dan kebijakan publik. Dalam jangka panjang penelitian ini bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja Pemerintah Desa agar tercipta Good Village Governance. Metode yang digunakan menggunakan pendekatan kualitatif, pengumpulan data menggunakan teknik deep interview, FGD. Lokasi penelitian di 2 Desa yakni Desa Terong dan Desa Temuwuh Kecamatan Dlingo, Kabupaten Bantul. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada dasarnya aparat desa sudah mengetahui mengenai UU Desa yang terbaru, namun mereka perlu mendapatkan sosialisasi yang lebih baik lagi. Dalam persoalan akuntabilitas keuangan, aspek transparansi masih perlu ditingkatkan mengingat masih ada beberapa masyarakat yang tidak mengetahui alokasi penggunaan anggaran tersebut. Untuk akuntabilitas kebijakan, peran atau partisipasi dari masyarakat untuk mengikuti setiap proses dalam kebijakan publik masih perlu ditingkatkan lagi, pemberdayaan masyarakat dalam hal ini mutlak untuk dilakukan. Untuk akuntabilitas administrasi, penggunaan teknologi informasi seharusnya mulai menjadi kebutuhan utama di pemerintahan desa. Perlu juga pemberian materi penyusunan SOP kepada aparat desa.

Kata Kunci: Akuntabilitas, Kinerja, Pemerintah Desa

Latar Belakang Masalah

Lahirnya UU no 6 tahun 2014 tentang Desa membawa peluang dan tantangannya tersendiri. Desentralisasi atau otonomi desa menjadi semakin nyata dengan ditetapkannya UU tersebut. Peluang untuk mewujudkan desa yang sejahtera semakin terbuka, karena UU Desa mengatur 10% dari APBN akan disalurkan ke desa. Rata-rata setiap desa di Indonesia akan menerima dana hibah sebesar 1,5 Milyar per tahun yang akan dimulai pada tahun 2015. Jumlah

tersebut masih ditambah lagi dengan anggaran 10% dari APBD setempat. Dengan anggaran tersebut, desa diberi kewenangan untuk menggunakan anggaran yang ada demi mewujudkan desa yang makmur. Seperti dua sisi mata uang, antara harapan dan tantangan tidak bisa dipisahkan.[27] Anggaran 10% dari APBN tentu bukan jumlah yang sedikit bagi pembangunan desa, maka dari itu pengaturan dan pengelolaan anggaran tersebut menjadi tantangan yang tidak dibisa pisahkan. Potensi penyalahgunaan akan selalu ada, dengan demikian akuntabilitas pemerintahan desa menjadi kata kunci untuk mengurangi potensi penyalahgunaan kewenangan tersebut.

Pasca UU Desa ini disahkan, pemerintah desa sebagai birokrasi perlu mentrasformasi diri menjadi 1) birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, 2) birokrasi pembangunan yang memiliki fungsi pokoknya yaitu fungsi pembangunan *(development function)* atau fungsi adaptasi *(adaptive function)*; karena hal yang melatar belakangi terbitnya UU ini adalah masih adanya ketimpangan pembangunan di desa dan 3) birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang pada hakikatnya merupakan bagian atau berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah pelayanan *(service)* langsung kepada masyarakat. Pelayanan di sini bisa dimaknai sebagai mengakomodasi langsung aspirasi masyarakat desa.

Untuk menuju pada birokrasi pemerintahan umum, birokrasi pembangunan, birokrasi pelayanan, akuntabilitas pemerintahan desa mutlak untuk ditingkatkan. Jika akuntabilitas tidak bisa ditegakkan, maka otonomi desa ini hanya akan dinikmati oleh elit desa yang berhak mengelola sumber dana yang begitu besar tersebut, tanpa bisa menciptakan kemakmuran masyarakat desa. Akibatnya, ketimpangan antara desa dan kota yang selama ini menjadi dasar munculnya UU desa ini tetap tidak akan bisa dihilangkan dan kemiskinan di desa terus akan ada. Akuntabilitas dalam hal kebijakan, administratif serta keuangan menjadi jawaban atas persoalan kemiskinan di desa setelah ditetapkannya UU no 6 tahun 2014 tentang desa ini.

[27]Dodi Faedlulloh, Peluang dan Tantangan Otonomi Desa, Makalah

Oleh karena itu, sebuah penelitian tentang model akuntabilitas kinerja pemerintah desa mutlak segera dilakukan tahun ini mengingat UU desa ini akan efektif berlaku pada tahun 2015 ini. Jika akuntabilitas pemerintah desa bisa dibangun, maka kesiapan pemerintah desa dalam mengimplementasikan amanah yang tertuang di UU desa tersebut dapat lebih dipertanggungjawabkan dan masyarakat desa bisa lebih sejahtera.

Rumusan Masalah

> “Bagaimana model akuntabilitas kinerja pemerintah desa yang ideal pasca ditetapkannya UU no 6 tahun 2014 tentang desa ?”

Rumusan masalah tersebut dimunculkan karena kata kunci untuk mewujudkan pemerintah desa yang mampu mensejahterakan masyarakat desa adalah akuntabilitas. Hibah dana yang begitu besar tidak akan berarti apa – apa untuk masyarakat desa jika akuntabilitas pemerintah desa tidak diciptakan. Akuntabilitas yang akan diciptakan dalam penelitian ini terkait dengan:

a. Akuntabilitas keuangan (*financial accountability),* berhubungan dengan kemampuan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan desa demi terciptanya efisiensi anggaran untuk kemakmuran masyarakat.

b. Akuntabilitas administratif (*administrative accountability*) , berhubungan dengan proses pemerintahan di desa dalam menjalankan tugas dan fungsi sehari-hari

c. Akuntabilitas kebijakan publik (*policy decision accountability*), berhubungan dengan kemampuan pemerintah desa dalam membuat kebijakan yang tepat dan efektif untuk masyarakat desa.

Dengan kata lain, batasan masalah dalam penelitian ini adalah mencari model yang tepat untuk menciptakan akuntabilitas pemerintah desa dalam hal akuntabilitas keuangan, administratif, serta kebijakan publik. Jika ketiga akuntabilitas ini bisa diterapkan dengan baik, maka secara teori pemerintah desa dianggap siap menjalankan amanah dalam UU desa ini.

TINJAUAN PUSTAKA

UU no 6 Tahun 2014 tentang Desa baru ditetapkan tahun yang lalu, sehingga berbagai kajian, penelitian, ataupun diskusi tentang Pemerintah Desa yang terkait dengan keberadaan UU tersebut masih sangat sedikit. Namun, justru karena masih sangat sedikitnya kajian ilmiah tentang Pemerintah Desa yang berhubungan dengan UU Desa itulah penelitian ini menjadi mutlak untuk segera dilakukan demi memperkuat aspek positif dari implementasi UU itu. Berbagai kajian, pustaka ataupun teori yang bisa dimuculkan untuk mendukung penelitian ini diantaranya tentang Desa, Otonomi ataupun desentralisasi serta kajian kajian tentang akuntabilitas.

1.1. Desa

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat dan sosial budaya masyarakat setempat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.[28] Sedangkan Desa menurut Prof. Drs. HAW. Widjaja dalam bukunya “Otonomi Desa”[29] dinyatakan bahwa:

> *“Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa, landasan pemikiran dalam mengenai Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat”.*

Sebagai sebuah entitas yang berdaulat tentu saja desa mempunyai kewenangan. Zakaria (dalam Eko, 2010) menyebutkan bahwa kewenangan desa sebagai *property right* komunitas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atau yang sering disebut sebagai wujud otonomi asli. Ada beberapa jenis kewenangan generik yang sering dibicarakan:

1. Kewenangan membentuk dan mengelola sistem pemerintahan sendiri.

[28]UU no 6 Tahun 2014 tentang Desa

[29] HAW Widjaja.2008.*Otonomi Desamerupakan otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*. Rajawali Pers.

2. Kewenangan mengelola sumberdaya lokal (tanah kas desa, tanah bengkok, tanah ulayat, hutan adat, dll).
3. Kewenangan membuat dan menjalankan hukum adat setempat.
4. Kewenangan mengelola dan merawat nilai-nilai dan budaya lokal (termasuk adat-istiadat).
5. Kewenangan yudikatif atau peradilan komunitas (community justice system), misalnya dalam hal penyelesaian konflik lokal. Di Sumatera Barat, misalnya, terdapat lembaga Kerapatan Adat Nagari yang mempunyai kewenangan dalam menjalankan peradilan, terutama penyelesaian sengketa pusako. Di Jawa, dulu, ada dewan morokaki, sebuah wadah para tetua desa yang memberikan pertimbangan kepada lurah desa, sekaligus menjalankan fungsi penyelesaian sengketa lokal. Jika dilihat dari tipologinya, maka Sekurang- kurangnya ada lima model tipologi desa yang ada di Indonesia:[30]

Tabel 1. Tipologi Desa di Indonesia

Tipe Desa	Deskripsi	Daerah
Ada adat, tetapi tidak ada desa	Adat sangat dominan. Desa tidak punya pengaruh.	Papua
Tidak ada adat, tetapi ada desa	Pengaruh adat sangat kecil. Desa modern sudah tumbuh kuat.	Jawa, sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur, sebagian Sumatera
Integrasi antara desa dan adat	Adat (tradisionalisme) dan desa (modernisme) sama-sama kuat. Terjadi kompromi keduanya	Sumatera Barat
Dualisme/Konflik antara adat dengan desa	Pengaruh adat (tradisionalisme) jauh lebih kuat ketimbang desa. Terjadi dualisme kepemimpinan lokal. Pemerintahan desa tidak efektif.	Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT, Maluku.
Tidak ada desa tidak ada adat	Kelurahan sebagai unit administratif (*local state government*). Tidak ada demokrasi lokal..	Wilayah perkotaan

1.2. Desentralisasi dan Otonomi

Menurut Soemitro [31] sebenarnya otonomi daerah mempunyai empat tujuan, pertama: peningkatan ekonomi masyarakat setempat, kedua: meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, ketiga: meningkatkan sosial budaya masyarakat, keempat: untuk demokratisasi. Demikian juga dengan

[30]Sutoro Eko. 2007. Mempertegas Posisi Politik dan Kewenangan Desa. Mudik Edisi VII Agustus
[31]Rahmad Soemitro.2005.*Pembinaan demokrasi dan otonomi daerah*, Grasindo, Jakarta.

otonomi desa yang menjadi roh dari UU no 6 tahun 2014 ini. Khazanah Administrai Publik Abad 21 melihat desentralisasi atau otonomi sebagai tuntutan dan tantangan yang tidak hanya sebatas legal formal. [32] Walaupun dalam praktiknya kebijakan desentralisasi otonomi yang berlangsung di Indonesia masih setengah hati. Hal itu ditunjukkan dengan pola zig-zag antara sentralisasi dan desentralisasi dalam menyusun paradigma otonomi daerah.[33] Desentralisasi yang memberikan kewenangan yang 'berlebihan' kepada tingkat lokal dinilai sebagai suatu kebijakan yang tergesa-gesa. Terlebih merujuk para ilmuan yang tergabung dengan *International Crisis Group (ICG)* menyebut kebijakan desentralisasi yang mulai diimplementasikan tahun 1999 silam sebagai *"The Big Bang" policy*.[34] Demikian juga dengan konsep otonomi desa yang diatur oleh UU no 6 Tahun 2014 ini. Kewenangan yang begitu besar bagi Desa bisa menimbulkan potensi yang berbahaya jika Pemerintah Desa tidak mampu menajlankan amanah dengan baik.

Konsep dasar yang ada dalam UU Desa berupaya untuk merubah kondisi desa yang selalu dipinggirkan sejak Orde Baru dengan pola penyeragamannya. Berbeda dengan zaman Orba, UU Desa sekarang ini mengakomodasi nilai-nilai dan kearifan lokal. Karena bagaimanapun pengembangan kearifan-kearifan lokal yang relevan dan kontekstual memiliki arti penting bagi berkembangnya suatu bangsa, terutama jika dilihat dari sudut ketahanan budaya, di samping juga mempunyai arti penting bagi identitas daerah itu sendiri[35] .

Oleh karena itu, saat inilah sebenarnya masyarakat desa perlu mengembangkan diri untuk segera berdaya dihadapan Pemerintah Desa, kekuatan inilah yang sejatinya perlu dimilikioleh masyarakat desa[36]. Manajemen keuangan desa merupakan permasalahan lain yang perlu dicarikan solusi, mengingat banyaknya kasus korupsi oleh eksekutif desa. Tidak adanya mekanisme *check and balance* yang bagus semakin membuka potensi korupsi di desa. Kesejahteraan rakyat menjadi di nomor duakan jika mentalitas elit desa

[32]Warsito Utomo. 2009. *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar
[33]Warsisto Raharjo. 2012. Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia : Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi. Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 4
[34]Irawati. 2010. *Desentralisasi dan Demokrasi pada Tingkat Lokal Nagari sebagai Symbolic Democracy*. Jurnal Visi Publik Vo. 7 No. 1 April 2010.
[35]Damai Darmadi dan Sukidin. 2009. Administrasi Publik. Yogyakarta. LaksBang Pressindo
[36]Zongze Hu. 2008. *Power to the People? Villagers' self-rule in a North China village from the locals'point of view. Journal of Contemporary China*, 17(57), November, 611–631

hanya mengutamakan motif ekonomi saja. Di sisi yang lain, Posisi institusi desa perlu diperjelas agar definsi otonom tidak tumpang tindih dengan fungsi dan kewenangan desa terhadap institusi yang dulu menjadi atasan pemerintahan desa.[37]

Untuk menjawab berbagai tantangan yang muncul dari UU Desa ini, maka sebagai awalan perlu sosialisasi UU Desa dan pendidikan politik secara masif dan holistik di seluruh desa dengan pendekatan dan metodologi yang tepat. Pendidikan politik ini diselenggarakan dalam kepentingan intervensi sosial dalam membangun kesadaran masyarakat, terutama dalam kesadaran kritis.[38]

1.3. **Akuntabilitas**

Berbagai definisi akuntabilitas diungkapkan oleh banyak ahli, salah satunya akuntabilitas dimaknai sebagai:

> *The requirement of an public organization (or perhaps an individual) to render an account to some other organization and to explain its action*. [39]
>
> Dari definisi tersebut akuntabilitas menyangkut tiga konsep utama yakni :
>
> a. Akuntabilitas keuangan (*financial accountability),* berhubungan dengan kemampuan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan.
>
> b. Akuntabilitas administratif (*administrative accountability*) , berhubungan dengan proses pemerintahan dalam menjalankan tugas dan fungsi sehari-hari
>
> c. Akuntabilitas kebijakan publik (*policy decision accountability*), berhubungan dengan kemampuan pemerintah dalam membuat kebijakan yang tepat dan efektif.
>
> Disamping itu, akuntabilitas juga bisa dimaknai sebagai:
>
> *The extent to which one must answer to higher authority –legal or organizational- for one's actions in society at large or within one's particular organizational position.*[40]

[37]DRSP.2009.*Decentralization 2009, stock taking on Indonesia's recent decentralization reforms,* Summary Report
[38]Alfitri. 2011. *Community Development Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar
[39]B. Guy Peters.2000.*The Politics of Bureaucracy*. London : Routledge hal. 299-381

Akuntabilitas bisa diperoleh melalui : [41]

a. Usaha imperative untuk membuat para aparat pemerintahan mampu bertanggung -jawab untuk setiap perilaku pemerintahan dan responsif kepada entitas darimana mereka memperoleh kewenangan.
b. Penetapan kriteria untuk mengukur performansi aparat pemerintahan serta penetapan mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi.

Prinsip akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang dimiliki oleh para stakeholders yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut. Berdasarkan tahapan sebuah program akuntabilitas dari setiap tahapan adalah :[42]

a. Pada tahap proses administrator publik harus siap untuk mendiskusikan atau mendemonstrasikan bahwa program telah dibangun dalam hubungan dengan tujuan program dan rencana utamanya serta bagaimana pelayanan akan disampaikan dalam sebuah tatacara yang konsisten dengan nilai-nilai konstituen
b. Pada tahap keluaran akuntabilitas dimulai dengan pernyataan tujuan, terutama dalam bentuk level kuantitas maupun kualitas pelayanan yang akan disediakan bagi konstituen

Menyoal akuntabilitas, Chhatre berpendapat bahwa akuntabilitas dalam desentralisasi, begitupula dalam konteks desentralisasi pada desa, tidak dapat dikonseptualisasikan atau dianalisis secara terpisah dari akuntabilitas lembaga tinggi representasi dan pemerintahan, sehingga akuntabilitas desa akan selalu berkait erat dan saling berkelindan dengan akuntabilitas daerah dan akuntabilitas negara yang harus juga ikut mengawal dari keberlaksanaan dari UU ini.[43]

---

[40]Jay M. Shafritz & E.W. Russell.1997. *Introducing Public Administration*. USA : Longman, hal 376

[41]Governance : Sound Development Management.1999.Asian Development Bank hal 7-13

[42]Dra.Loina Lalolo Krina P.2003.*Indikator& Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi*, Sekretariat Good Public Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta

[43]Ashwini Chhatre. 2008. *Political Articulation and Accountability in Decentralisation*: Theory and Evidence from India. Conservation and Society 6(1): 12–23

METODE PENELITIAN

1.1. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam tentang akuntabilitas pemerintah desa, sehingga tidak ditemui bias kepentingan elit dalam otonomi desa. Peningkatan akuntabilitas pemerintah desa ini terkait dengan tiga bidang akuntabilitas yakni keuangan, administratif dan kebijakan publik. Setelah mendapatkan pemahaman mendalam tentang akuntabilitas pemerintah desa dalam otonomi desa, akan dilakukan proses evaluasi dan saran perbaikan atas strategi peningkatan akuntabilitas pemerintah desa ini. Kemudian mensosialisasikan hasil penelitian kepada masyarakat desa dan stakeholders di Bantul.

1.2. Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian didapat dari sumber utama yaitu masyarakat desa yang menjadi sampel dalam penelitian ini melalui metode *semi structured group dan deep interview* untuk memperoleh informasi mengenai pelaksanaan pemerintahan desa selama ini dan perubahan yang diinginkan berdasarkan perspektif mereka. *Deep interview* dengan perangkat desa. kemudian dikorelasikan dengan teori-teori akuntabilitas, *good governance*, otonomi (desa) dan desentralisasi yang diperoleh dari buku, narasumber pakar otonomi daerah, ataupun literatur lainnya. Data sekunder diperoleh dari kajian dokumentasi; baik dari ekspos media massa yang terkait dengan implementasi otonomi desa di Indonesia.

1.3. Teknis Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, obyektivikasi data akan didapatkan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada obyek untuk bertutur tentang sesuatu. Artinya peneliti tidak memiliki otoritas untuk melakukan *treatment*, baik mengarahkan agar responden memilih jawaban tertentu ataupun menginterpretasikan makna keluar dari obyek yang diteliti. Pekerjaan analisis lebih pada upaya mengorganisasikan temuan, dan kemudian mengkonstruksikan temuan tersebut dalam bingkai obyek yang diteliti. Dari analisis ini kemudian akan diperoleh kesimpulan makna yang ramah dengan obyek penelitian, dan bermanfaat bagi pembuatan rekomendasi penelitian yang bisa diterapkan di lapangan.

1.4. Populasi dan sampel

Populasi penelitian adalah masyarakat 2desa di Bantul. Penentuan Sampel dilakukan melalui *purposive random sampling*, yang dimaksudkan guna mengetahui bagaimana pelaksanaan akuntabilitas pemerintah di 2desa di Bantul sampai sekarang ini, mengetahui kelemahan-kelemahannya, mencari perbaikan dan menata ulang akuntabilitas pemerintah desa.

1.5. Lokasi penelitian

Penelitian dilakukan di 2 desa yang ada di Bantul. Beberapa desa yang menjadi lokasi penelitian adalah: Desa Terong dan Desa Temuwuh. Pertimbangan yang dilakukan dalam menentukan lokasi tersebut adalah tingkat pengetahuan masyarakat desa, terjadinya dinamika dalam pelaksanaan otonomi di desa tersebut, akses masuk ke desa, perbedaan karakteristik di antara kedua desa tersebut.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Langkah utama yang dilakukan guna memperoleh data penelitian adalah melakukan Focus Group Discussiion (FGD) yang melibatkan Aparat Pemerintah Desa, Badan Perwakilan desa serta masyarakat desa Temuwuh dan Desa Terong Kecamatan Dlingo yang dilakukan pada 04 Mei 2016 di kecamatan Dlingo serta 11 Mei 2016 bertempat di Balai Desa Temuwuh, Dlingo.

Dari hasil FGD diperoleh informasi bahwa Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang telah disahkan sebagai pengganti dari UU yang lama sejauh ini sudah diketahui oleh aparat dari kedua desa yang diteliti. Namun, Aparat dari kedua desa mengaku cukup kebingungan ketika hanya berpedoman dengan undang-undang saja. Sehingga yang diketahui dari Undang-Undang ini hanya beberapa hal yang menjadi bahan untuk acuan sementara. Sejauh ini UU ini juga belum disosialisasikan dengan baik kepada masyarakat, faktanya bahwa beberapa masyarakat yang diwawancarai belum mengetahui adanya UU tentang desa.

Aparat Desa Terong sudah cukup memahami UU Desa. Salah satu isi UU ini adalah keuangan desa. Esensi pengaturan masalah keuangan (akuntabilitas) sebenarnya sebelum adanya UU ini, UU yang lama dengan UU yang baru tentang desa sama saja, dalam artian keduanya mengatur tentang kewajiban Pemerintah Desa dalam melakukan pertanggungjawaban kepada masyarakat dan pemerintah diatasnya. Karena pemerintah desa aturan yang

lama juga mensyaratkan adanya transparansi serta akuntabel. Untuk terkait dana alokasi besar yang diberikan kepada desa pasca UU ini, sebagai kepala desa harus lebih cermat dan berhati-hati terutama dalam proses perencanaan.

Demikian juga dengan Desa Temuwuh, Aparat desa sudah mengetahui adanya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai bentuk pengganti dari UU yang lama. Beberapa hal yang diketahui dari UU Desa ini antara lain: Masa jabatan kepala desa sebanyak 3 kali, perangkat desa maksimal 42 tahun, anggaran dari APBN 10% masuk di desa, selain itu terkait dengan RPJMDes yang mengacu pada aturan baru sedang dalam proses perencanaan. Aparat desa juga menyatakan sudah mengetahui dan mempelajari UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Beberapa hal yang sangat signifikan diatur dalam UU ini antara lain: Pasal 33 tentang syarat calon kepala desa yaitu berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar, berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat, Pendidikan terakhir perangkat desa Minimal SMU, Usia perangkat desa maksimal 42 tahun dan minimal 20 tahun. Terkait proses penyeleksian Kabag tidak dipilih melalui proses seleksi. Selain itu, BPD (Badang Permusyawaratan Desa) bukan lagi mempunyai kedudukan dalam pengawasan tetapi sebagai mitra pemerintah desa.

Namun demikian, Masyarakat di Desa Temuwuh belum sepenuhnya mengetahui dan belum mendapat informasi terkait dengan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa . Di desa Temuwuh juga belum mengetahui secara spesifik tentang UU Desa karena belum ada sosialisasi dari aparat desa dengan baik, sejauh ini hanya pernah mendengar saja dari beberapa masyarakat. Sama halnya di Desa Terong masyarakatnya mengaku belum pernah mengetahui adanya UU Desa karena perangkat desa belum maksimal dalam melakukan sosialisasi.

AKUNTABILITAS KEUANGAN

Proses perencanaan/penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) harus berbasis program, skala prioritas, agenda kegiatan dan outputnya jelas, sesuai dengan masukan dari masyarakat desa. Sementara untuk alokasi pendapatan desa seharusnya fokus untuk pemerintahan, pembangunan fisik dan kemasyarakatan. Termasuk didalamnya untuk peningkatan ekonomi produktif, pemerataan pembangunan, dan pemberdayaan

masyarakat. Prinsip pengelolaan keuangan desa paling tidak berdasarkan prinsip akuntabilitas, transparansi dan responsif. Apabila penggunaan keuangan desa sudah selesai dilaksanakan dalam masa satu tahun anggaran, maka harus dilakukan monitoring dan evaluasinya yang berfokus pada laporan berkala kepada masayarakat dan BPD (Badan Permusyawaratan desa). Hal tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah desa kepada masyarakat dalam hal penggunaan keuangan desa untuk kegiatan terkait pemerintahan, pembangunan fisik dan pemberdayaan masyarakat. Apakah sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau belum dalam pelaksanaannya.

Proses perencanaan dalam penyusunan APBDes di Desa Terong selama ini pertama harus meminta masukan atau saran dari KKLPMD (Kelompok Kerja Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa). Saran dan masukan tersebut kemudian dibuat RPJMDes yang dituangkan dalam rencana kegiatan pertahun (RAPDes). Rencana kegiatan pertahun akan menjadi acuan dalam penyusunan RAPDes. Dalam proses ini, partisipasi dari masyarakat sangat dibutuhkan untuk menghasilkan RAPBDes yang baik.

Alokasi pendapatan desa banyak sekali sumbernya dari pusat. Penggunaan dana sebagai penghasilan tetap desa sebanyak 30 %, sementara 70% untuk operasional pemerintah desa, kegiatan pembangunan di desa maupun dukuh, operasional BPD, sarana dan prasarana serta untuk pemberdayaan masyarakat (pelatihan-pelatihan) dan BUMDes (Badan Usaha Milik Desa). BUMDes merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.

Prinsip pengelolaan keuangan desa dimulai dari perencanaan (adanya partisipasi dari masyarakat), transparansi, akuntabilitas yang mencakup tertib administrasi maupun tertib anggaran. Walaupun desa mempunyai kewenangannya sendiri untuk mengatur rumah tangganya sendiri, tetapi perangkat desa harus melakukan pengelolaan sesuai dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam Undang-Undang.

Monitoring dan evaluasi pengelolaan keuangan dilakukan secara berkala dari instasi berwenang, antara lain :

1. Pemerintah Kabupaten (6 bulan sekali)
2. Pengawasan dari BPD dan inspektorat.

Demikian juga dengan Desa Temuwuh dalam pengelolaan keuangan desa sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, supaya tidak terdapat kekeliruan dalam pengelolaan keuangan desa tersebut. Pertanggungjawaban yang dilakukan kepala desa setiap tahun adalah membuat pertanggungjawaban pelaksanaan tugas kepada bupati dan kepada masyarakat melalui BPD. Terkait pertanggungjawaban pengelolaan keuangan (APBDes) selama ini mendapat respon dari masyarakat dengan baik, tentu ada saran yang masuk untuk perbaikan program berikutnya. Selama ini pertanggungjawaban sudah cukup puas yang dirasakan masyarakat

Sementara itu, salah satu Warga Desa Temuwuh mengatakan bahwa Pemerintah Desa dalam penyusunan program biasanya masyarakat dipertemukan oleh perangkat desa dan hanya dijelaskan program-program yang akan dilaksanakan oleh desa. Masyarakat secara bebas memberikan masukan, tetapi tidak pernah memberikan kepada aparat desa secara langsung. Mayarakat hanya sekedar mendengar saja, jumlah dan alokasi anggaran secara spesifik tidak diketahui. Laporan pertanggungjawaban sudah transparan karena dilihat dari pembangunan balai desa secara berkelanjutan

Pemerintah desa tidak pernah mengundang untuk membicarakan program desa. Biasanya hanya melalui kelompok PKK (Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga), mereka memberikan masukan tentang program kerja untuk desa. Masyarakat memang bebas memberikan masukan, tetapi tidak memberikan masukan secara langsung namun hanya melalui ibu-ibu kelompok PKK. Belum pernah mendengar adanya APBDes. Tidak pernah mendapat laporan keuangan dari pihak desa secara rinci dan mendetail. Hal ini dikarenakan masyarakat sudah percaya kepada aparat desa sehingga tidak pernah menanyakan terkait laporan pertanggungjawaban dari pemerintah desa.

Pemerintah Desa Temuwuh dalam proses perencanaan/penyusunan APBDes selama ini berdasarkan pada RPJMDes yang disusun bersama masyarakat melalui BPD yang diturunkan kedalam RKP-Des (Rencana Kerja Pembangunan Desa) sebagai program kerja pertahun. Alokasi dana desa

digunakan untuk pembangunan dan kebutuhan rutin pemerintah desa. Dalam penjalanan program berdasarkan tupoksi dari kepala-kepala bagian misalnya bagian pemerintahan, pembangunan, maupun dalam hal pemberdayaan masyarakat desa. Prinsip pengelolaan keuangan di Desa Temuwuh adalah transparansi sebagai upaya agar tujuan bisa terakomodir. Transparan dapat dilihat dari pertanggungjawaban ke publik setiap tahun berjalan dengan baik. Selain itu, semua perangkat desa terutama BPD terlibat dalam proses perencanaan hingga pengawasannya.

Monitoring dan evaluasi setiap tahun seperti ADDes (Alokasi Dana Desa) dalam bentuk laporan pertanggungjawaban APBDes ke Kabupaten. Desa juga menyampaikan, memberikan dan menyebarluaskan informasi kepada BPD setiap akhir tahun anggaran. Bentuk pertanggungjawaban ke publik, perangkat desa melaporkan ke BPD yang merupakan perwakilan dari masyarakat.

Namun, menurut salah satu masyarakat desa, Pemerintah Desa Temuwuh dalam menyusun program-program hanya melibatkan BPD, tidak melibatkan masyarakat secara langsung. Melalui BPD masyarakat bebas memberikan masukan, misalnya masukan tentang perbaikan jalan, permohonan dana maupun pembangunan yang sedang dibutuhkan masyarakat. Dimana masyarakat dikumpulkan untuk membahas anggaran-anggaran desa. Sementara dalam hal laporan pertanggungjawaban, selama ini belum mendapat laporan desa secara langsung oleh pemerintah desa, karena hanya melalui BPD saja.

Selanjutnya, menurut Surbardiyanto bahwa masyarakat belum pernah mendengar adanya UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa. Mayarakat belum pernah diundang untuk membicarakan program desa, biasanya hanya sekedar menyetujui saja program kerja yang diusulkan oleh desa. Selama ini sebenarnya bebas memberikan masukan kepada pemerintah desa dalam menyusun program kerja, namun mayoritas masyarakat tidak pernah memberikan masukan kepada pihak desa. Masyarakat sekedar tahu saja tentang APBDes, selebihnya tentang jumlah dan alokasi tidak begitu spesifik. Masyarakat tidak pernah mendapat laporan dari desa, kemungkinan hanya disampaikan kepada beberapa perwakilan saja yang diberitahu soal laporan tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian mengenai akuntabilitas keuangan yang dilakukan oleh 2 desa, yaitu Desa Terong dan Desa Temuwuh adalah sebagai berikut: Pemerintah Desa Terongdan Temuwuh dalam akuntabilitas pengelolaan

keuangan desa sudah cukup baik. Pemerintah Desa dalam proses penyususnan APBDes sudah berbasis program, skala prioritas, agenda dan outputnya jelas, serta melibatkan masyarakat. Alokasi dana desa tersebut digunakan untuk kegiatan pemerintahan desa, pembangunan fisik, dan pemberdayaan masyarakat. Dalam pengelolaan keuangan desa mendasarkan pada prinsip transparan dan akuntabel. Selanjutnya, dalam pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa, Pemerintah Desa sudah secara berkala menyapaikan kepada masyarakat melalui BPD. Yang perlu ditingkat dalam akuntabilitas pengelolaan keuang desa di Desa Terongdan Temuwuh adalah keterlibatan masyarakat secara masif dan Pemerintah Desa harus merespon berbagai masukan dari masyarakat, memberikan informasi secara rinci penggunaan APBDes serta peran BPD dalam pengawasan harus ditingkatkan, sehingga pengelolaan keuangan desa tersebut benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam rangka untuk mensejahterakan masyarakat kedua desa.

AKUNTABILITAS KEBIJAKAN

Proses penyusunan kebijakan publik meliputi berberapa tahapan, yaitu sebagai berikut: *Pertama, Input*. Dalam input terdapat proses artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Artikulasi kepentingan merupakan proses penginputan berbagai masukan atau aspirasi dari masyarakat. Selanjutnya dilakukan agregasi kepentingan masyarakat yaitu proses pemilihan/pemilahan dari berbagai alternatif-alternatif strategis yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kemudian dilakukan perumusan rancangan kebijakan untuk mengakomodir dari alternatif strategis yang sudah ditentukan berdasarkan aspirasi masyarakat.

Langkah selanjutnya adalah pembuatan kebijakan. Pada tahap ini dilakukan pembuatan kebijakan berdasarkan rancangan kebijakan yang sudah dirumuskan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Supaya kebijakan yang telah dibuattersebut dapat dirasakan oleh masyarakat maka harus diimplementasikan. Dalam implementasi kebijakan tersebut diperlukan fungsi pengawasan dari pihak yang memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan. Hal tersebut dimaksudkan supaya kebijakan yang dibuat dapat dilaksanakan sesesuai dengan tujuan yang telah ditentukan dan mencapai sasaran dari kebijakan publik

tersebut. Selanjutnya harus dilakukan evaluasi terhadap pelaksnaan kebijakan publik tersebut. Apakah kebijakan sudah tepat sasaran dan sesuai tujuan atau belum. Oleh kerena itu, perlu adanya *feedback* dari pelaksana dan penerima kebijakan publik, dalam rangka untuk digunakan sebagai pertimbangan dalam perumusan kebijakan publik selanjutnya.

1. Desa Terong

Pemerintah Desa Terong dalam merumuskan kebijakan/program/kegiatan desa dilakukan dengan beberapa tahapan berikut ini: *Pertama, Iidentifikasi kondisi umum masyarakat desa*. Masyarakat mengkaji gambaran umum desa secara utuh, yang meliputi informasi tentang kebutuhan desa yang terdiri dari kebutuhan fisik yaitu berupa pembangunan jalan, sarana dan prasarana umum masayarakat, dan kebutuhan non fisik yaitu berupa ketersediaan dan kondisi sumberdaya, kontrol masyarakat kaum miskin dan sebaran masyarakat berdasarkan tingkat kesejahteraan.

Kedua, Musyawarah dukuh (musrenbangdup). Berdasarkan hasil identifikasi kebutuhan, maka tahap selanjutnya dilakukan musyawarah dukuh. Pada awalnya musyawarah masyarakat dilakukan di setiap tingkat dusun yang terdiri dari RT, RW, dan masyarakat di setiap dusun. Selanjutnya dari hasil musyawarah tersebut ditentukan prioritas kebutuhan masyarakat Desa Terong.

Ketiga, *Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbangdes)*. Setelah diketahui hasil dari musyawarah di tingkat dukuh, kemudian di bawa musrenbangdes. Yang mana Musrenbangdes ini dilakukan setiap satu tahun sekali biasanya pada bulan november, yang dihadiri dari tokoh masayarakat, dukuh, BPD, karangtaruna. Musyawarah ini merupakan tahap perencanaan untuk menyusun agenda-agenda pembangunan dan gerakan swadaya masyarakat. Agenda dan gerakan pembangunan yang akan disusun tersebut, harus dipastikan mengutamakan kekuatan dan aset/potensi masyarakat. Pada tahapan ini mulai merancang program-program rencana pembangunan untuk mewujudkan visi dan misi desa, yang dirumuskan dengan isu-isu strategis, tujuan strategis, indikator tujuan strategis dan pembentukan komisi pelaksana. Yang di tuang dalam RPJMDes, kemudian disampaikan kepada bupati melalui kecamatan untuk digunakan sebagai acuan RPJMD Kabupaten Bantul.

Setelah kebijakan desa yang dirumuskan oleh Pemerintah Desa Terong selesai dibuat, maka tahap selanjutnya diimplementasi. Dalam

mengimplementasi kebijakan desa tersebut, selalu melibatkan peran BPD dalam rangka melakukan pengawasan. Pengawasan tersebut meliputi: memberi persetujuan keputusan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan dan memberi masukan-masukan dalam penyelenggara pembangunan pemerintahan. Yang mana pertanggung jawaban BPD selama 1 tahun yang terdiri dari 11 orang yang dipilih dari perwakilan tiap perdukuhan. Selanjutnya dilakukan monitoring dan evaluasi kebijakan desa tersebut. Peran BPD dalam monitoring dan evaluasi kebijakan, yaitu dengan melihat apakah perencanaan atau prioritas program yang dituang dalam RPJMDes sudah benar-benar di laksanakan atau tidak. Kemudian setiap laporan pertanggungjawaban desa harus di laporkan ke BPD terlebih dahulu, apabila sudah setuju baru di laporkan kebupati melalui kecamatan.

Sementara itu, menurut Bapak Dodo Warga Desa Terong bahwa proses penyusunan, implementasi, monitoring dan evaluasi kebijakan desa, masyarakat kurang ikut berpartisipasi. Karena masyarakat cenderung hanya setuju dalam penyusunan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa Terong. Sedangkan implementasi program-program RPJMDes Terong sudah di jalankan dengan baik, dan manfaatnya bisa dirasakan oleh masyarakat.

Selanjutnya, salah satu warga perempuan menyatakan bahwa dalam proses penyusunan, implementasi dan evaluasi kebijakan desa ikut dalam musyawarah PKK Desa Terong, seperti mengusulkan adanya beasiswa terhadap anak-anak yang berprestasi, dan usulan tersebut di bawa ke musrenbangdes dari perwakilan PKK untuk di musyawarahkan, dan kebijakan tersebut sampai sekarang sudah di implementasikan oleh Pemerintah Desa Terong

Berdasarkan hasil temuan lapangan, bahwa Pemerintah Desa Terong dalam menyusun, implementasi dan evaluasi kebijakan/program/kegiatan sudah cukup baik. Dalam hal akuntabilitas kebijakan yang perlu ditingkatkan oleh Pemerintah Desa Terong adalah pada proses penyusunan kebijakan/program/kegiatan harus melibatkan masyarakat secara aktif sehingga kebijakan/program/kegiatan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan peran BPD dalam monitoring dan evaluasi kebijakan/program/kegaiatan harus ditingkatkan.

2. Desa Temuwuh

Pemerintah Desa Temuwuh dalam merumuskan kebijakan/program/kegiatan desa dilakukan dengan beberapa tahapan berikut ini: *Pertama, mengelompokkan adanya kebutuhan mayarakatyang menjadi prioritas-prioritas masyarakat di Desa Temuwuh. Kedua, Musyawarah tiap perdukuhan*.*Ketiga, Musyawarah desa (Musrenbangdes)*. Musyawarah desa biasaya dilakukan setiap satu tahun sekali yang di hadiri tokoh masayarakat, dukuh, BPD, dan warga masyarakat Desa Temuwuh. Untuk membahas hasil simpulan kebutuhan-kebutuhan mayarakat dari semua dukuh Desa Temuwuh. Yang nantinya akan dilaporkan ke Bupati melalui Kecamatan.

Dalam implementasi kebijakan/program/kegiatan Pemerintah Desa Temuwuh menganggap bahwa peran BPD dalam pengawasan implementasi kebijakan dulunya sebagai pengawasan, namun sekarang sebagai mitra penyelenggara. Dimana BPD dapat mengajukan usulan. Selanjutnya dalam monitoring dan evaluasi kebijakan, peran BPD melihat apakah perencanaan atau prioritas program yang dituang dalam RPJMDes sudah di laksanakan sesuai kbijakan atau belum dilaksanakan. Dan pertanggungjawaban di laporkan ke BPD terlebih dahulu, apabila BPD sudah setuju, selanjutnya di laporkan ke bupati melalui Kecamatan.

Berdasarkan wawancara dengan Igas Subejo bahwa dalam proses penyusunan, implementasi dan evaluasi kebijakan masyarakat hanya ikut berpartisipasi dalam penyusuanan kebijakan di tingkat RT (perdukuhan). Sedangkan dalam implementasi mereka menganggap program-program RPJMDes Temuwuh sudah di jalankan dengan baik. Sementara menurut, Subardiyanto bahwa dalam proses penyusunan, implementasi dan evaluasi kebijakan masyarakat kurang berpartisipasi, mereka hanya setuju saja dengan semua kebijakan yang sudah dibuat oleh Pemerintah Desa.

Berdasarkan hasil penelitian mengenai akuntabilitas kebijakan yang dilakukan oleh 2 desa adalah sebagai berikut: *Pertama*, Pemerintah Desa Terong dalam akuntabilitas kebijakan desa sudah cukup baik. Pemerintah Desa Terong dalam proses penyusunan sudah sesuai dengan visi dan misi desa dan outputnya jelas, yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Aparat Desa harus lebih mengetahui adanya fungsi BPD yang tidak lagi sebagai lembaga pengawasan yang memberikan masukan-masukan dan memberikan persetujuan keputusan

dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, tetapi sebagai lembaga mitra dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Sehingga dalam penyusunan kebijakan aparat desa tidak mudah terintimadasi oleh BPD. Dan BPD juga dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan fungsinya. Yang perlu ditingkat dalam akuntabilitas kebijakan di Desa Terong adalah keterlibatan masyarakat untuk memberikan berbagai masukan dalam penyusunan kebijakan. Selain itu, peran BPD dalam monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Desa Terong harus ditingkatkan.

Kedua, Pemerintah Desa Temuwuh dalam penyusunan kebijakan belum secara maksimal melibatkan peran dari masyarakat. Dalam menentukan skala prioritas program/kegiatan dilakukan oleh kecamatan.. Sementara Aparat Desa harus lebih memperhatikan dan mengawasi adanya kinerja BPD, sehingga mereka tidak memainkan adanya politis (kekuasaan), yang mana biasanya mereka memprioritaskan program-program kebijkan sesuai dengan kepentingan mereka saja. Masyarakat Desa Temuwuh perlu ditingkatkan lagi untuk berpartisipasi aktif dalam pembuatan kebijakan, sehingga kebijakan/program/kegiatan yang dibuat benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

AKUNTABILITAS ADMINISTRASI

Akuntabilitas administratif, merujuk pada kewajiban untuk menjalankan tugas yang telah diberikan dan diterima dalam kerangka kerja otoritas dan sumber daya yang tersedia. Dalam konsepsi yang demikian, akuntabilitas administratif umumnya berkaitan dengan pelayanan publik, khususnya para direktur, kepala departemen, dinas, atau instansi, serta para manajer perusahaan milik negara. Mereka adalah pejabat publik yang tidak dipilih melalui pemilu tetapi ditunjuk berdasarkan kompetensi teknis. Kepada mereka dipercayakan sejumlah sumber daya yang diharapkan dapat digunakan untuk menghasilkan barang atau jasa tertentu.

Pelayanan publik yang dimaksud dalam Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya menurut UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan

Publik, bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa, dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah haruslah bersifat pelayanan yang prima. Karena pada hakekatnya pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Dalam pengertiannya, Pelayanan prima merupakan terjemahan istilah ”*excellent service*” yang secara harfiah berarti pelayanan terbaik atau sangat baik. Disebut sangat baik atau terbaik karena sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku atau dimiliki instansi pemberi pelayanan. Dalam memberikan pelayanan yang prima, pemerintah harus menerapkan standar – standar pelayanan yang telah di tetapkan. Dimana dalam standar ini bisa dikatakan standar pelayanan minimum (SPM). Standar Pelayanan Minimum merupakan tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari penyelenggara negara kepada masyarakat untuk memberikan pelayanan yang berkualitas.

Pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi pemerintah memiliki ciri sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan strategis melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) Nomor 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraaan Pelayanan Publik yang meliputi Kesederhanaan, Kejelasan, Kepastian Waktu, Akurasi, Keamanan, Tanggung Jawab, Kelengkapan Sarana dan Prasarana, Kemudahan Akses, Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan serta Kenyamanan.

Selain dalam memberikan pelayanan yang prima, pemerintah desa juga harus memahami mekanisme – mekanisme dalam penyimpanan dokumen ataupun arsip – arsip penting. Peyimpanan dokumen atau kearsipan ini sangat penting agar terciptanya keadministrasian yang baik dan tepat. Berdasarkan fungsinya arsip dibagi menjadi dua yaitu *Pertama*, Arsip Dinamis yang merupakan informasi terekam termasuk data dalam sistem komputer yang dibuat atau diterima oleh badan korporasi atau perorangan dalam transaksikegiatan atau melakukan tindakan sebagai buktiaktivitas tersebut (Sulistyo dan Basuki, 2003:13). Arsip dinamis harus memenuhi syarat yang ditentukan yaitu lengkap,

cukup, bermakna, komprehensif, tepat dantidak melanggar hukum. Singkatnya arsip dinamis merupakan arsip yang diperlukan dalam perencanaan, pelaksanaan, penyelenggaraan kehidupan kebangsaan pada umumnya dan penyelenggaraan administrasi negara pada khususnya. *Kedua*, Arsip Statis yang merupakan arsip yang tidakdipergunakan secara langsung untuk perencanaan, penyelenggaraan kehidupan kebangsaan pada umumnya maupun untuk penyelenggaraan administrasi negara sehari-hari. Pada umumnya bentuk arsip statis adalah kertas, foto, transkrip (Sulistyo dan Basuki, 2003:332-333). Arsip statis inibiasanya memiliki nilai guna kesejarahan. Dalam melakukan penyimpanan arsip, ada beberapa proses yang harus dilakukan yaitu:

a. *Segregating arsip*

   Segregating arsip merupakan tahap penyimpanan arsip dengan cara memisah-misahkan arsip. Arsip dikelompokkan berdasarkan subyek-subyek yang tercantum dalam kartu kendali atau menurut daftar indeks yang telah ditentukan.

b. *Examining Arsip*

   Examining arsip adalah proses penelitian terhadap arsip yang akan disimpan. Hal tersebut perlu dilakukan untuk mengetahui apakah arsip-arsip yang disimpan itu sudah ada tanda-tanda persetujuan dari pejabat yang berwenang yang membenarkan bahwa arsip tersebut disimpan atau tidak.

c. *Assembling Arsip*

   Assembling arsip adalah cara memadukan arsip-arsip yang merupakan bagian-bagian langsung atas persoalan yang sama. Arsip tersebut kemudian dijadikan satu dan disusun menurut susunan kronologis tanggal surat, dokumen, arsip.

d. *Classification Arsip*

   Classification arsip merupakan proses pengklasifikasian arsip yaitu menggolongkan arsip-arsip berdasarkan atas perbedaan-perbedaan yang ada, serta pengelompokan arsip atas dasar persamaan-persamaan yang ada untuk menentukan sub-sub subyek beserta kodenya secara cermat.

e. *Indexing Arsip*

   Mengindeks adalah menentukan urutan unit-unit atau bagian-bagian dari kata-kata kunci yang akandisusun menurut abjad, sebagai tanda pengenal

untuk memudahkan penentuan tempat penyimpanan dan penemuan kembali arsip (Sukoco, 2007:88). Bentuk indeks ini dapat berupa nama orang, nama tempat, nama badan atau organisasi. Kegiatan. Indexing arsip meliputi membaca secara cermat untuk menentukan inti, menentukan judul atau caption arsip secara tepat, memberikan tanda-tanda lain yang dapat menjadi petunjuk arsip, membutuhkan caption utama beriku tkode masalah terhadap arsip yang bersangkutan.

f. Cross Reference Arsip

Cross Reference arsip adalah tunjuk silang.Tunjuk silang tersebut digunakan apabila terdapat dua judul yang sama.

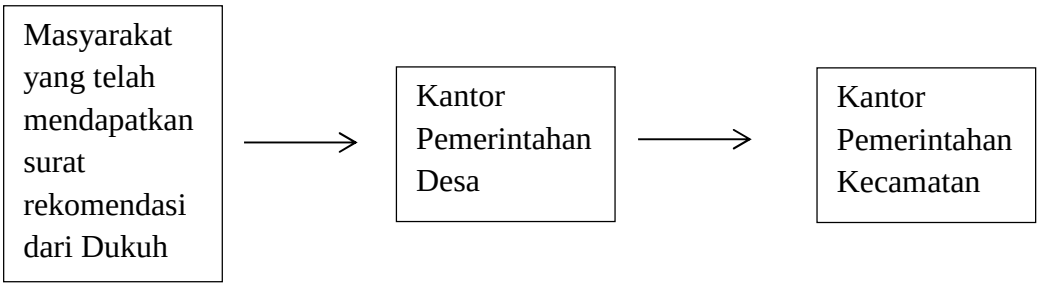
g. Menyusun Arsip

Arsip-arsip yang sudah diberi judul disusun sesuai dengan susunan yang disepakati oleh setiap instansi.

h. Memfile Arsip

Memfile arsip berarti mengatur pembentukan arsip-arsip sesuai dengan pola klasifikasi dan mengaturnya di dalam file-file atau folder-folder sesuai dengan tempatnya (Wursanto 1991:16-18).

Dari dua desa yang diteliti, keduanya belum memiliki atau menerapkan Standar Oprasional Prosedure (SOP) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, pelayanan publik, maupun Standar Pelayanan minimal. Kedua desa ini dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dilakukan secara langsung dan cepat yaitu dengan masyarakat yang ingin mengurus surat menyurat ataupun perpanjangan Kartu Tanda Penduduk setelah mendapat surat rekomendasi dari Dukuh setempat mendatangi langsung Kantor Pemerintahan Desa melalui Bidang Umum dan melengkapi berkas – berkas yang telah di tetapkan oleh Desa. Setelah melengkapi pemberkasan, berkas – berkas tersebut akan diproses oleh petugas dan akan mendapatkan kembali surat rekomendasi dari Kantor Desa tersebut pada hari itu juga. Kemudian masyarakat dapat langsung melanjutkan kembali ke tingkat kecamatan. Dalam pelayanan tersebut masyarakat akan dibebankan dengan biaya administrasi dengan biaya yang telah di tetapkan oleh pemerintah desa dengan persetujuan dari Kepala Desa. Berikut adalah alur atau proses – proses yang harus dilakukan oleh masyarakat dalam melakukan atau pengurusan surat menyurat:



Berbicara dengan administrasi, penyimpanan – penyimpanan dokumen dalam pelaksanaan suatu pemerintahan dalam melakukan pelayanan publik sangatlah penting. Dari kedua desa ini sudah menerapkan mekanisme peyimpanan dokumen yang sangat baik. Pemerintah desa telah mengunakan fasilitas – fasilitas penunjang seperti lemari dalam menyimpan dokumen – dokumen penting dan surat – surat yang masuk ke pemerintah desa. Selain itu, adanya pencatatan dan pembukuan surat – surat masuk dan keluar yang di kerjakan langsung oleh Sekertaris Desa.



Sistem informasi manajemen merupakan suatu sistem yang digunakan untuk memberikan informasi – informasi secara *online* maupun *offline* yang banyak digunakan oleh perusahaan maupun pemerintah. Dalam penggunaan sistem informasi ini diperlukan teknologi – teknologi penunjang yang dapan membantu berjalannya sistem informasi yang sangat baik. Contohnya adalah dengan menggunakan komputer dan internet. Dari kedua desa ini, Desa Terong belum menggunakan sistem informasi secara memadai. Hal ini dilihat dengan

tidak adanya alamat email maupun informasi – informasi yang berbasis *website*. Desa Temuwuh hanya menggunakan sarana teknologi informasi berupa komputer yang digunakan untuk mengetik surat.

Dilihat dari kapasitas sumber daya manusia, bias dikatakan bahwa kualitasnya masih sangat perlu untuk ditingkatkan. Masih dibutuhkan pendidikan dan pelatihan lagi untuk meningkatkan dan memperbarui *skill* yang dimiliki perangkat desa. Dilihat dari jumlah pegawai yang bekerja di ketiga kantor pemerintahan desa ini, masih bisa dikatakan kurang. Sehingga pemerintah desa lebih mengoptimalkan pegawai – pegawai yang telah ada di pemerintahan desa.

Dalam penelitian ini, selain meneliti tentang keadministraian dalam Pemerintahan Desa, juga dilakukan terjun langsung ke masyarakat yang bertempat tinggal di kedua desa tersebut.. Dilihat dari segi pelayanan yang diberikan dari kedua desa ini, menurut masyarakat sudah sangat baik. Dimana masyarakat dilayani dengan cepat dan baik, serta tidak pernah dipersulit. Dari jumlah – jumlah loket pelayanan yang ada pada kedua kantor pemerintahan desa dan penataan dalam administrasi di kedua kantor pemerintahan desa tersebut, masyarakat berpendapat sudah baik. Loket – loket pelayanan yang ada di ketiga desa tersebut sudah sesuai dengan yang di butuhkan masyarakat.

Dari penelitian yang dilakukan di kedua desa ini terdapat permasalahan – permasalahan yang sangat dibutuhkan perbaikan baik dalam pelayanan, sistem informasi manajemen dan dalam penyimpanan kearsipan. Permasalahan pertama adalah dari kedua desa ini belum adanya pembuatan standar – standar pelayanan. Dimana standar ini sangat penting dan harus ada setiap pemerintahan dalam memberikan pelayanan. Selain itu, juga masih adanya aparat pemerintahan desa yang belum mengetahui tentang standar operasional pelayanan (SOP). Selain permasalahn yang mengenai standar pelayanan minimal, masih adanya desa yang belum memiliki sistem informasi dan teknologi informasi. Sistem informasi dan teknologi informasi sangat penting dalam menunjang keadministrasian dan penyebaran informasi – informasi seputar desa. Selain itu, juga sumber daya manusia dalam menjalankan teknologi informasi di kantor pemerintahan desa masih kurang. Hal ini menyebabkan kurangnya pemanfaat dalam menggunakan teknologi informasi.

Solusi yang ditawarkan oleh peneliti adalah *Pertama*, harus adanya pelatihan – pelatihan dalam membuat standar pelayanan, sehingga perangkat

desa dalam memberikan pelayanan sesuai dengan SOP dan SPM. Selain itu, masyarakat dapat mengetahui prosedur pelayanan untuk setiap jenis layanan publik yang ada. *Kedua*, penggunaan teknologi informasi yang memadai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. *Ketiga*, perlu diadakan pelatihan – pelatihan perangkat desa dalam menggunakan teknologi informasi untuk keadministrasian agar dapat mengoptimalkan fasilitas teknologi informasi yang telah disediakan pemerintah desa.

PENUTUP

Pada dasarnya aparat desa sudah mengetahui mengenai UU Desa yang terbaru, namun mereka perlu mendapatkan sosialisasi yang lebih baik lagi. Dalam persoalan akuntabilitas keuangan, aspek transparansi masih perlu ditingkatkan mengingat masih ada beberapa masyarakat yang tidak mengetahui alokasi penggunaan anggaran tersebut. Untuk akuntabilitas kebijakan, peran atau partisipasi dari masyarakat untuk mengikuti setiap proses dalam kebijakan publik masih perlu ditingkatkan lagi, pemberdayaan masyarakat dalam hal ini mutlak untuk dilakukan. Untuk akuntabilitas administrasi, penggunaan teknologi informasi seharusnya mulai menjadi kebutuhan utama di pemerintahan desa. Perlu juga pemberian materi penyusunan SOP kepada aparat desa.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Alfitri. 2011. *Community Development Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar

Darmadi, Damaidan Sukidin. 2009. Administrasi Publik. Yogyakarta. LaksBang Pressindo

Lalolo Krina P, Loina.2003.*Indikator& Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi*, Sekretariat Good Public Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta

Peters, B. Guy.2000.*The Politics of Bureaucracy*. London : Routledge hal. 299-381

Shafritz, Jay M& E.W. Russell.1997. *Introducing Public Administration*. USA : Longman, hal 376

Soemitro, Rahmad.2005.*Pembinaan demokrasi dan otonomi daerah*, Grasindo, Jakarta.

Utomo, Warsito. 2009. *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar

Widjaja, HAW.2008.*Otonomi Desamerupakan otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*. Rajawali Pers.

JURNAL

Chhatre, Ashwini. 2008. *Political Articulation and Accountability in Decentralisation*: Theory and Evidence from India. Conservation and Society 6(1): 12–23

Eko, Sutoro. 2007. Mempertegas Posisi Politik dan Kewenangan Desa. Mudik Edisi VII Agustus

Hu, Zongze. 2008. *Power to the People? Villagers' self-rule in a North China village from the locals'point of view. Journal of Contemporary China*, 17(57), November, 611–631

Irawati. 2010. *Desentralisasi dan Demokrasi pada Tingkat Lokal Nagari sebagai Symbolic Democracy*. Jurnal Visi Publik Vo. 7 No. 1 April 2010.

Raharjo, Warsisto. 2012. Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia : Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi. Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 4

LAPORAN DAN PERATURAN

Asia Development Bank, Governance : Sound Development Management.1999.

hal 7-13

DRSP.2009.*Decentralization 2009, stock taking on Indonesia's recent decentralization reforms*, Summary Report

UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

DIMENSI ETIKA PEMERINTAHAN DALAM GOOD GOVERNANCE

Oleh: H. Utang Suwaryo[44]

ABSTRAK

Tulisan ini membahas tentang pentingnya etika pemerintahan dalam penerapan prinsip-prinsip tatakelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Prinsip-prinisp *good governance* tersebut antara lain: *participation, rule of law, transparency, accuntability* (UNDP 1997:75-77). Dalam pemerintahan dikenal tiga macam etika: *Pertama*, etika individu. *Kedua*, etika organisasi. *Ketiga*, etika profesi. Ketiga etika tersebut idealnya mesti dimiliki oleh aparatur pemerintah guna mewujudkan *good governance*. Prinsip transparansi mengandung nilai etik, karena seorang pejabat misalnya akan bertindak secara terbuka apabila mempunyai jiwa kejujuran. Prinsip akuntabilitas mengandung nilai etik, karena tanggung jawab itu merupakan suatu perasaan yang muncul dari seorang yang mempunyai nilai dan memperhatikan lingkungan sekitarnya(baik atasan,bawahan maupun masyarakat).Demikan juga dengan prinsip partisipasi. Partisipasi yang dibangun di dalam menjalankan roda pemerintahan, khususnya dalam menunjang program pembangunan yang sudah direncanakan oleh pemerintah hendanya dilandasi oleh nilai etika yakni kejujuran sehingga partisipasi yang tumbuh dan berkembang bukan hasil rekayasa. Penegakan hukum sebagai salah satu prinsip dalam *good governance* semestinya dilandasi oleh nilai keadilan sehingga siapapun, apakah itu rakyat, pengusaha, ataupun aparat Negara, sama kedudukannya di depan hukum sehingga hukum dapat ditegakan dengan tidak pandang bulu. Dengan demikian, setiap pemimpin, terutama yang berada dalam lingkup pemerintahan maka ucapannya harus dilandasi oleh nilai keadilan, demikian juga perilaku dan tindakan di dalam merumuskan sebuah kebijakan

Kata kunci: Etika Pemerintahan, Good governance

1.Pendahuluan

Etika mempunyai tujuan untuk menerangkan hakekat kebaikan, kebenaran dan keburukan atau kejahatan.Hal ini dirasakan sebagai sesuatu hal yang penting,karena sesungguhnya disadari maupun tidak, manusia selalu dikuasai oleh ragam gagasan mengenai yang salah dan yang benar, yang baik dan yang buruk. Manusia selalu melakukan sebuah penilaian atas fenomena di sekitarnya.Selain itu tindakan dan perbuatan yang dilakukan manusia erat terkait dengan keyakinannya tentang apa makna baik, buruk serta benar dan salah.

[44] Utang Suwaryo adalah Guru Besar Ilmu Pemerintahan FISIP UNPAD Jl. Raya Bandung-Sumedang Km 21 Jatinangor telp (022) 7798418, 7796416, email : utang_59@yahoo.com

Etika itu akan berdampak apabila aplikatif, melekat dalam prilaku kehidupan sehari hari. Etika itu muncul dari fikiran, perasaan, agama dan juga dari lingkungan sekitar kita. Sekalipun etika itu relative, tetapi ada nilai universalnya(seragam berlaku umum), misalnya semua sepakat bahwa sesuatu itu jelek tidak baik untuk dilakukan, contoh kongkritnya misalnya pemerintahan itu harus adil terhadap rakyatnya tidak boleh pilih kasih atau diskriminatif. Keadilan ini didambakan dan dibutuhkan oleh semua orang, semua golongan.

Masalah etika dan moral dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki posisi yang sangat penting terutama pada saat ini. Pertimbangan-pertimbangan etika jangan dianggap sebagai langkah mundur ke belang, tetapi justru merupakan upaya untuk menemukan pranata-pranata pembangunan yang berwatak dan bermoral serta untuk mendapatkan bentuk interaksi yang ideal antara aparat pemerintah dengan setiap warga/masyarakat. Dalam sejarah telah dapat disaksikan begitu banyak negara yang gagal dalam meningkatkan kemakmuran masyarakatnya karena banyaknya penyelewengan , penyalahgunaan wewenang atau korup.

Kebijakan-kebijakan publik yang diselewengkan oleh para aparat tidak hanya menyangkut masalah-masalah legal, tetapi juga masalah etika.Masalah-masalah etika di sini tidak hanya menyangkut nilai-nilai pemerintahan yang menghubungkan antara pemerintah dengan yang diperintah, tetapi juga menyangkut kelangsungan pembangunan dan kemajuan ekonomi masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, untuk menguraikan kembali pentingnya etika dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik*(good governance*) khususnya bagi para pejabat sebagai pelayan dan pelaksana pembangunan yang diamanatkan rakyat sangat urgen pada saat ini.

2..**Konsep Etika Pemerintahan**

Secara linguistik kata “etika” diserap dari beberapa bahasa, di antaranya dari bahasa yunani “ethos” yang merujuk pada pengertian kebiasaan atau watak. Dari bahasa Perancis, “etiquette” diartikan sebagai kebiasaan, cara berperilaku atau cara bergaul. Kemudian menurut Bahasa Indonesia, etika diturunkan dari serapan kata “ethics” (bahasa Inggris), seperti yang dinukil dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI, Versi Pusat Bahasa Kemdiknas) merujuk pada apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak).

Terkait dengan beberapa definisi diatas, Bartens sebagaimana dikutip oleh Abdul Kadir (1991), berpendapat:

1) Etika dipakai dalam arti nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah laku. Arti ini dapat juga disebut sistem nilai dalam hidup manusia perseorangan atau hidup bermasyrakat.
2) Etika dipakai dalam arti kumpulan asas dan nilai moral,yang dimaksud di sini adalah kode etik
3) Etika dipakai dalam arti ilmu tentang yang baik atau yang buruk. Makna ini berkenaan dengan filsafat moral.

Etika diidentikan pula dengan moral yang menggunakan ukuran norma atau nilai dalam menentukan apa yang baik dan apa yang buruk, wajar dan tidak wajar. Eksistensi moral dikatakan ada bila terdapat sebuah lingkungan interaksi kolektif dalam bentuk masyarakat, karena tanpa masyarakat moral menjadi hal yang *absurd* dan tidak aplikatif. Dengan kata lain, moral ada karena dipergunakan sebagai landasan mengukur nilai-nilai kesesuaian dalam realitas kehidupan.

Oleh karena itu etika merupakan instrumen dalam masyarakat untuk menuntun tindakan (perilaku) agar mampu menjalankan fungsi dengan baik dan dapat lebih bermoral. Ini berarti Etika menjadi norma dan aturan yang turut mengatur perilaku seseorang dalam bertindak dan memainkan perannya sesuai dengan aturan main yang ada dimasyarakat agar dapat dikatakan tindakannya bermoral.

Etika erat kaitannya dengan filsafat, sehingga bila mencermati tentang etika maka tiga hal berikut yang menjadi cakupan pembahasan mengenai etika, di antaranya :1) etika berhubungan dengan logika, mengenai benar dan salah; 2) etika berhubungan dengan perilaku, baik dan buruk; dan 3) etika berhubungan dengan estetika, mengenai selaras atau tidak selaras, baik (indah) atau jelek.

Dari beberapa pengertian di atas, etika dapat diproyeksikan sebagai nilai-nilai yang dikembangkan, diterima dan disepakati sebagai seperangkat norma yang menjadi landasan dalam bersikap. Nilai-nilai dalam etika juga menjadi panduan ukuran menentukan bahwa sesuatu itu dianggap baik atau buruk, wajar atau tidak wajar.

Selanjutnya, etika pemerintahan diinterpretasikan sebagai suatu nilai-nilai yang menjadi ukuran dan landasan baik atau buruk, wajar atau tidak wajar aparatur pemerintahan dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan pemerintahan.Etika pemerintahan sebagai bagian dari filsafat sosial mengajarkan tentang norma-norma dan nilai-nilai bagi tindakan dan kegiatan pemerintahan dalam mencapai tujuan pemerintahan. Ajaran untuk berperilaku yang baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hakikat seseorang sebagai aparatur pemerintahan.

Terdapat dua macam etika yang dijadikan ukuran nilai dan landasan etika pemerintahan, yakni:

1. Etika desktriptif, yang berusaha meneropong secara kritis dan rasional sikap dan perilaku manusia dan apa yang dikejar oleh manusia dalam hidup ini sebagai sesuatu yang bernilai. Etika deskriptif memberikan fakta sebagai dasar untuk mengambil keputusan tentang prilaku atau sikap yang mau diambil.
2. Etika Normatif, yang berusaha menetapkan berbagai sikap dan pola prilaku ideal yang seharusnya dimiliki oleh manusia dalam hidup ini sebagai sesuatu yang bernilai. Etika normatif memberi penilaian sekaligus memberi norma sebagai dasar dan kerangka tindakan yang akan diputuskan.

Berkaitan dengan etika pemerintahan, ***American Society for Public Administration***(***ASPA***) merumuskan kode etik administrasi publik sebagai berikut (dalam Kumorotomo, 1992: 337-338) :

1. Pelayanan kepada masyarakat adalah pelayanan di ataspelayanan kepada diri sendiri;
2. Rakyat adalah berdaulat dan mereka yang bekerja dalam instansi pemerintah pada akhirnya bertanggung jawab kepada rakyat;
3. Hukum mengatur semua tindakan dari instansi pemerintah. Apabila hukum atau peraturan dirasa bermakna ganda, tidak bijaksana, atau perlu perubahan, kita akan mengacu kepada sebesar-besarnya kepentingan rakyat sebagai patokan;

4. Manajemen yang efektif dan efisien adalah dasar bagi administrasi negara. Subversi melalui penyalahgunaan pengaruh, penggelapan, pemborosan atau penyelewengan tidak dapat dibenarkan. Para pegawai bertanggung jawab untuk melaporkan jika ada tindak penyimpangan;
5. Sistem penilaian kecakapan, kesempatan yang sama, dan asas-asas itikad baik akan didukung, dijalankan, dan dikembangkan;
6. Perlindungan terhadap kepercayaan rakyat adalah sangat penting. Konflik kepentingan, penyuapan, hadiah, atau favoritisme yang merendahkan jabatan publik untuk keuntungan pribadi tidak dapat diterima;
7. Pelayanan kepada masyarakat menuntut kepekaan khusus dengan ciri-ciri keadilan, keberanian, kejujuran, persamaan, kompetensi, dan kasih sayang. Kita menghargai sifat-sifat seperti ini dan secara aktif mengembangkannya;
8. Hati nurani memegang peranan penting dalam memilih arah tindakan. Ini memerlukan kesadaran akan makna ganda moral dan kehidupan, dan pengkajian tentang prioritas nilai; tujuan yang baik tidak pernah membenarkan cara yang tidak bermoral (***good ends never justify immoral means***).
9. Para administrator negara tidak hanya terlibat untuk mencegah hal yang salah, tetapi juga untuk mengusahakan hal yang benar melalui pelaksanaan tanggung jawab dengan penuh semangat dan tepat pada waktunya.

3. Konsep Good Governance

Administrasi publik mengalami perkembangan paradigma secara dinamis. Diawali dengan *Old Public Administration*(OPA), di mana terjadi dikotomi locus dan fokus, dan masih kental orientasinya dengan government. OPA pada perkembangannya bergeser menjadi paradigma baru, yaitu *New Public Management*, *New Public Services*(NPM,NPS)

Good Governance diterjemahkan sebagai tata pemerintahan yang baik merupakan tema umum kajian yang populer, baik di pemerintahan, *civil society* maupun di dunia swasta. *Good Governance* dipromosikan

oleh World Bank untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang sehat. Pemahaman pemerintah tentang *good governance* berbeda-beda, namun setidaknya ekpektasi dari wacana ini adalah kualitas pemerintahan yang lebih baik. Banyak di antara mereka membayangkan bahwa dengan memiliki praktik *good governance* yang lebih baik, maka kualitas pelayanan publik menjadi semakin baik, angka korupsi menjadi semakin rendah, dan pemerintah menjadi semakin peduli dengan kepentingan warga (Dwiyanto, 2005).

United Nations Development Programme (dalam Widodo 200l:l9) mengemukakan “*it is the complekx mechanisms, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their differences*” Kepemerintahan adalah suatu institusi, mekanisme, proses, dan hubungan yang kompleks melalui warga negara dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya dan menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaandi antara mereka.

Ditinjau dari segi bahasa,*Good Governance* diartikan dengan “pemerintahan yang baik”. Sedangkan menurut istilah,*Good Governance* adalah suatu kesepakatan menyangkut pengaturan negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat madani *(civil society)* dan sektor swasta. Kesepakatan tersebut mencakup keseluruhan bentuk mekanisme, kepentingan, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban, dan menjembatani perbedaan di antara mereka (ICCE UIN Syahid Jakarta, 2003:181).

Konsep *good governance* yang dikemukakan di atas menggambarkan bahwa sistem pemerintahan yang baik menekankan kepada kesepakatan pengaturan negara yang diciptakan bersama pemerintah, lembaga-lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun daerah, sektor swasta dan masyarakat madani.Dengan demikian pemerintahan dapat dikategorikan *Good governance*bila dalam standar proses dan maupun hasil-hasilnya, semua unsur pemerintahan bisa bergerak secara sinergis, tidak saling berbenturan, memperoleh dukungan dari rakyat dan terlepas dari gerakan-gerakan anarkis yang dapat menghambat proses pembangunan. Selain itu, pemerintahan yang

good governance dapat dilihat jika pembangunan dapat dilakukan dengan biaya sangat minimal menuju cita-cita kesejahteraan dan kemakmuran, memperlihatkan hasil indikator kemampuan ekonomi rakyat meningkat, kesejahteraan dan spiritualisasinya meningkat dengan indikator masyarakat merasa aman, tenang, bahagia dan penuh dengan kedamaian.

Pemahaman atas konsep pengelolaankepemerintahan yang amanah (*good governance*) sekarang terus berkembang. Adapunprinsip-prinsipnya adalah (Bintoro, 2001:75-78) :

1. Akuntabilitas, Tanggung Gugat (*accountability*). Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atas kinerja dan tindakan pimpinan suatu organisasi kepada publik yang memiliki hak memintapertanggungjawaban. Kalau salah pemerintah dapat digugatoleh rakyat penerima pelayanan masyarakat.
2. *Transparansi (Transparency).* Dapat diketahui oleh pihakyang berkepentingan mengenai kebijakan pemerintah,organisasi, badan usaha. Seleksi jabatan berdasarkan *fit andproper test*, tender pelelangan, pemberian izin dilakukan secaratransparan.
3. *Keterbukaan (Openess).* Pemberian informasi secara terbuka,terbuka terhadap saran dan kritik yang dianggap sebagaipartisipasi masyarakat untuk perbaikan.
4. *Berdasarkan Hukum (Rule of Law).* Keputusan, kebijakanpemerintah, organisasi, badan usaha yang menyangkutkepentingan publik/masyarakat dilakukan berdasarkan hukum(peraturan perundangan yang berlaku). Jaminan kepastianhukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakanpublik yang ditempuh. *Conflict Resolution* (PenyelesaianKonflik) berdasarkan hukum (termasuk *abritase* dan *Out ofCourt Settlement*).
5. *Jaminan Fairness, a level playing field (perlakuan yangadil/perlakuan kesetaraan).* Ini berlaku bagi pemerintah

kepada masyarakat dalam pelayanan publik, perusahaan kepadapelanggan dan sebagainya.

Salah satu hal yang mendasar adalah perubahan dari *government*ke *governance*. Konsep *good governance* yang melibatkaninteraksi antara ketiga domain (unsur pemerintah, unsur swasta,dan unsur masyarakat) yang dilakukan berdasarkan prinsip-prinsiptersebut di atas akan mengasilkan transaksional output yang efisien,ekonomis. *Good governance* mungkin sudah berjalan di negaramaju tertentu seperti Skandinavia, Belanda, Jepang. Tetapi di banyaknegara lain, terutama negara berkembang, hal ini masih merupakansuatu proses. Di Indonesia tekad dan komitmen pemerintah untukmelaksanakan *good governance* perlu terus ditingkatkan. Sudah mulaidilakukan tindakan perampingan organisasi administrasi publik dandesentralisasi (otonomi) serta debirokratisasi. Itu semua merupakanbagian dari proses *good governance*. (Bintoro, 2001:81).

Menurut Bintoro (2001, 81) ada lima hal yang perlu mendapat perhatian berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan *good governance*, yaituaparatur publik yang ramping, efisien dan efektif, birokrasi yangnetral dari organisasi/partai politik, pengembangan meritrokasi atasdasar profesionalisme yang fair, pendidikan dan pelatihan pegawai,*Clean Government* yaitu pemerintahan yang bebas KKN.

4. Etika Pemerintahan dalam Good Governance

Dengan adanya pemerintahan, rakyat menaruh harapan pada aparatur pemerintah agar segenap kepentingan yang menyangkut hajat hidup masyarakat dapat terlayani dengan baik. Peran pemerintah yang terpenting adalah menyangkut tata kelola negara yang harus berjalan dengan sebaik-baiknya, agar dapat mengartikulasikan kedaulatan dan kepentingan negara. Secara tidak langsung, rakyat berharap para aparatur pemerintah memiliki kejujuran, tanggungjawab, moral dan etika dalam mengemban amanah sebagai pengelola pemerintahan.

Eksistensi pemerintahan erat berkaitan dengan kewenangan dan kekuasaan, dalam pengertian di berbagai tingkatan. Aparatur pemerintah memiliki legitimasi berupa kewenangan dan kekuasaan untuk

menentukan, mengatur, dan menjalankan suatu kebijakan atau program. Berkaitan dengan hal itu, legitimasi menjadi landasan untuk mengukur etika dalam kewenangan dan kekuasaan pemerintahan. Legitimasi pemerintahan dalam segenap kegiatan kepemerintahan seharus menyesuaikan dasar-dasar kekuasaanya dengan norma moral yang berlaku dalam mayoritas masyarakatnya. Max Weber (dalam Suseno, 1994:54) mengemukakan ciri-ciri legitimasi etis yaitu : 1) Penyesuaian persoalan-persoalan kekuasaan secara etis, dalam arti berdasarkan nilai-nilai moral dalam masyarakat; 2) Perilaku kekuasaan didasarkan landasan etika yang dihubungkan dengan ajaran atau ideologi; 3) Setiap perbuatan dilakukan secara umum dan tidak hanya kepentingan tertentu *(vested interest).*

Etika berhubungan dengan hal baik dan buruk yang didasarkan pada norma dan moral yang pada umumnya secara tersirat telah disepakati oleh masyarakat sebagai suatu tata nilai. Etika mencerminkan keluhuran budi yang dijadikan pedoman dari tindakan-tindakan manusia, baik secara individu maupun sebagai anggota masyarakat dengan fungsi dan kedudukannya masing-masing. Sehingga, etika seringkali dipandang sebagai kristalisasi nilai-nilai kesusilaan. Akan tetapi, etika tidak berbicara megenai benar atau salah, karena hal itu berada dalam konteks hukum. Dengan demikian, apresiasi dan sanksi yang berkaitan dengan etika seringkali terjadi di luar ranah hukum prosedural yang diatur lembaga negara.

Etika menekankan perlunya nilai-nilai pada peranan suatu fungsi individu dan menjadi ukuran tentang baik dan buruk atau wajar dan tidak wajar. Dengan demikian hakikat esensial etika berkaitan dengan upaya menjadikan norma moral sebagai acuan bertindak di dalam sebuah interaksi kehidupan kolektif. Nilai-nilai ukuran tersebut kemudian dirumuskan menjadi semacam *code of conduct*, yang dinamis dan bila memungkinkan dalam pelaksanananya terdapat perubahan. Demikian pula etika yang berlaku dalam suatu lembaga pemerintahan bukan hanya sebagai doktrin semata, tetapi dapat menjadi sistem norma yang mendapat legitimasi kelembagaan.

Dalam kehidupan berorganisasi termasuk pemerintahan, setidaknya dikenal ada 3 (tiga) macam etika, antara lain : 1) etika individu; 2) etika organisasi ; dan 3) etika profesi. Etika individu menentukan baik atau buruk sikap dan perilaku perseorangan dalam hubungannya dengan individu lain. Etika organisasi sebagai perwujudan aturan (*ethics of rule*) yang dicerminkan dalam struktur organisasi, fungsi, dan prosedur termasuk di dalamnya sanksi-sanksi (*punishment*) dan penghargaan (*reward*). Sedangkan etika profesi berlaku dalam suatu kelompok profesi yang di dalamnya tercakup aturan baku atau moral yang mengikat dan sering melembaga dan diperkuat dengan sistem hukum dalam bentuk “kode etik”. Ketiga etika tersebut idealnya mesti dimiliki oleh aparatur pemerintah guna mewujudkan *good governance*.

Pada praktek penyelenggaraan pemerintahan, pengamalan etika yang baik akan melahirkan konsekuensi berupa komitmen untuk menjadikan seorang aparatur memiliki moralitas pemerintahan dan menjunjung semua nilai-nilai kebaikan. Sehingga dapat dilihat, seorang aparatur yang beretika dalam sikap dan perilaku sehari-hari di lingkungan pemerintahan dia akan senantiasa terpanggil untuk menjaga kewibawaan pemerintah, menjalankan fungsinya dengan sebaik mungkin, dan menghindari penyimpangan yang mencoreng citra pemerintahan. Namun kenyataannya, tak sedikit oknum aparatur pemerintahan melakukan penyimpangan yang menghancurkan kepercayaan masyarakat sekaligus menghancurkan citra pemerintah. Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan penyalahgunaan wewenang termasuk pungli, dianggap sebagai penyakit utama yang kronis yang merontokan sendi-sendi tata kelola pemerintahan yang baik dan teratur. Tapi jangan lupa, hal yang dianggap sepele tetapi seringkali masif, adalah pelanggaran etika. *Good Governance* yang didengung-dengungkan sejak awal reformasi mendapat konfrontasi signifikan oleh penyimpangan etika pemerintahan yang dilakukan para aparaturnya.

Di era modern dengan meningkatnya kebutuhan pelayanan masyarakat, meningkatnya tingkat apresiasi dan partisipasi masyarakat terhadap jalannya pemerintahan, tuntutan terhadap *good governance* pada tata kelola pemerintahan adalah konsekuensi logis. Karena tak

dapat dinafikan bahwa pemerintahan adalah instrumen penting yang memiliki tugas utama melayani kepentingan masyarakat, menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*), juga pelayanan masyarakat (*public goods and service*). Dalam kaitannya dengan etika pemerintahan, *good governance* memungkinkan dapat bergulir apabila proses penyelenggaraan pemerintahan telah memprioritaskan pelaksanaan tugas dan tanggungjawab sebaik-baiknya, menaati berbagai ketentuan dan peraturan, serta menciptakan interaksi lingkungan pemerintahan yang kondusif.

Dalam mewujudkan *goodgovernance* dipandang perlu memperhatikan wacana etika pemerintahan dalam bentuk norma atau rambu-rambu, baik itu norma yang secara tersirat disepakati sebagai tata nilai yang secara *de facto* menjadi *framework* maupun secara de jure memiliki legitimasi kelembagaan yang baku. Dalam hal ini, Agus Dwiyanto (2002 : 16) mengemukakan beberapa alasan mengapa etika pemerintahan sangat penting diperhatikan dalam mewujudkan *good governance*, antara lain : 1) masalah-masalah yang dihadapi oleh pemerintahan pemerintah di masa mendatang akan semakin kompleks; 2) modernitas masyarakat yang semakin meningkat telah melahirkan berbagai masalah-masalah publik yang semakin banyak dan komplek dan harus diselesaikan oleh pemerintahan pemerintah; 3) dalam memecahkan masalah yang berkembang pemerintahan seringkali tidak dihadapkan pada pilihan-pilihan yang jelas seperti baik dan buruk; 4) para pejabat pemerintahan seringkali tidak dihadapkan pada pilihan yang sulit, antara baik dan buruk, yang masing- masing memiliki implikasi yang saling berbenturan satu sama lain.

Goodgovernance [45] sebagai isu konseptual muncul sebagai alternatif model *governing* (proses pemerintahan) yang lebih mengandalkan pada pelibatan seluruh elemen masyarakat sebab konsep *goodgovernance* berorientasi pada kegiatan, proses kerja pemerintahan, bukan tentang struktur pemerintahan, tetapi kebijakan yang dibuat dan

[45] Lembaga Administrasi Negara (Kurniawan, 2005),mendefinisikan *good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan Negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga "kesinergisan" interaksi yang konstruktif di antara domain-domain Negara, sektor swasta dan masyarakat *(society)*.

efektivitas penerapan kebijakan (Oyugi, 2000: 30-31). Guna mewujudkan *good governance* maka diperlukan metode untuk mengukur kapasitas *good governance* itu yang sering disebut sebagai pengukuran *Indeks Good Governance* (IGG). Prinsip-prinisip *good governance*(UNDP 1997:75-77) adalah: *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accuntability and strategic vision*(partisipasi, supremasi hukum, transparansi , responsif , orientasi konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi , akuntabilitas dan visi strategis)

Perlu ada persamaan konsepsinilai antara pemerintah dengan yang diperintah. Kesamaan ini harus terlihat dalam bentuk pelayanan public,misalnya dalam pembuatan KTP, akte kelahiran IMB dsb. Bagaimana semua ini harus dilakukan, persyaratan apa saja yang logis dan empiris harus dipenuhi dan dimengerti oleh kedua belah fihak(pemerintah dan yang diperintah). Jangan sampai terjadi merugikan salah satu fihak terutama masyarakat, sehingga merasa terhambat,merasa sulit yang akhirnya kreativitas dan produktivitas menjadi menurun.\

Adanya negara yang kongkritnya adalah pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah untuk melindungi warganya, yaitu untuk: membangun, memberdayakan dan melayani masyarakatnya sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan rakyatnya karena keberadaan pemerintah itu sendiri ditentukan oleh rakyatnya sendiri(dalam negara demokratis).Keberhasilan dan kinerja suatu pemerintahan sebenarnya dapat diukur dari sejauhmana pemerintah tersebut dapat membangun, memberdayakan dan melayani masyarakat, bukan sebaliknya sejauhmana masyarakat melayani pemerintah. Apabila ketertiban,keamanan,kesejahteraan,kemakmuran dan keadilan sebagai tujuan negara/pemerintah itu meningkat, maka dengan sendirinya kinerja pemerintah juga akan meningkat, nilai positif atau citra positif bagi pemerintah akan meningkat. Ini menunjukan fungsi pemerintahan berjalan, pemerintah hadir di tengah tengah kehidupan masyarakat. Tentunya citra itu akan berimflikasi terhadap existensi legitimasi pemerintahan. Semakin tinggi tingkat citra negatif bagi pemerintah, maka

semakin rendah existensi legitimasinya. Krisis ini tiada lain karena existensi pemerintah semakin jauh dari nilai-nilai yang dikehendaki masyarakat itu sendiri. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak menyentuh hati, pikiran dan kebutuhan masyarakat. Existensi legitimasi pemerintah akan semakin kuat dan akan didukung serta akan dipertahankan oleh masyarakat apabila praktek penyelenggaraan pemerintahan mampu menunjukan prinsip-prinsip good governance.

Prinsip pertanggungjawaban publik (akuntabilitas), dalam perspektif etika pemerintahanharus dilandasi oleh nilai kejujuran dari seorang pemimpin sehingga apa yang dipertanggungjawabkannya tidak melanggar nilai-nilai kejujuran.

Demikan juga dengan prinsip partisipasi. Partisipasi yang dibangun di dalam menjalankan roda pemerintahan, khususnya dalam menunjang program pembangunan yang sudah direncanakan oleh pemerintahhendanya dilandasi oleh nilai etika yakni kejujuran sehingga partisipasi yang tumbuh dan berkembang bukan hasil rekayasa.

Hukum tiada lain etika yang dikukuhkan oleh negara menjadi aturan yang bersangsi, artinya kalua dilanggar ada konsekwensinya,ada sangsinya.Oleh sebab itu hukum itu harus merupakan kristalisasi dari nilai-nilai dan etika yang berkembang di masyarakat. Hukum tersebut akan dijungjung tinggi dan tegak apabila nyambung dengan etika yang dimiliki oleh masyarakat. Hukum tersebut akan ditaati dan ditegakan oleh masyarakat Karena milik mereka sendiri yang muncul dari nilai dan nuraninya sendiri. Melanggar hukum berarti melanggar nilai dan etikanya sendiri. Selanjutnyapenegakan hukum sebagai salah satu prinsip dalam *good governance* harus dilandasi oleh nilai keadilan sehingga siapapun, apakah itu rakyat, pengusaha, ataupun aparat Negara, sama kedudukannya di depan humum sehingga hukum dapat ditegakan dengan tidak pandang bulu. Penegakan hukum yang adil ini hanya dapat dilakukan apabila etika pemerintahan menjadi basis di dalam implementasi *good governance*.

Adapun nilai keadilan yang menjadi salah satu prinsip dari *good governance* menjadi sejalalan dengan nilai etika pemerintahan, terutama karena nilai keadilan harus menjadi rujukan bagi setiap pemimpin yang

berada dalam strktur pemerintahan. Dengan demikian, setiap pemimpin, terutama yang berada dalam lingkup pemerintahan maka ucapannya harus dilandasi oleh nilai keadilan, demikian juga perilaku dan tindakan di dalam merumuskan sebuah kebijakan.

Seorang aparatur pemerintahan bertanggung jawab secara moral atas suatu produk kebijakan hanya jika (1) tindakan atau kelalaian aparat itu merupakan sebab dari produk kebijakan; dan (2) tindakan atau kelalaian ini tidak dilakukan dalam ketidak-tahuan atau dibawah tekanan. Yang pertaman merujuk pada tanggung jawab kausal; yang kedua kepada tanggung jawab atas kemauan sendiri (*volitional*) (Thompson, 2002:59). Kriteria tanggung jawab kausal, sebagaimana diinterpretasikan disini, benar-benar lemah. Kriteria kedua, tanggung jawab atas kemauan sendiri (*volitional*) menetapkan dalam bentuknya yang paling umum, bahwa seseorang bertanggungjawab atas suatu tindakan sejauh dia dapat melakukan yang sebaliknya.

Konsepsi etika pemerintahan dalam kaitan mewujudkan *good governance*, telah dirumuskan dalam doktrin Pegawai Negeri Sipil yang dikenal dengan “Bhinneka Karya Abdi Negara”. Rumusan doktrin itu selanjutnya mendapat legitimasi kelembagaan dan dijadikan landasan etis aparatur pemerintahan dalam “Panca Prasetya KORPRI”, yaitu anggota KORPRI beriman kepada Tuhan Yang Maha Esa adalah insan yang:

1. Setia dan taat kepada negara kesatuan dan pemerintah Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Menjunjung tinggi kehormatan bangsa dan negara serta memegang teguh rahasia jabatan dan rahasia negara.
3. Mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat di atas kepentingan pribadi dan golongan.
4. Bertekad memelihara persatuan dan kesatuan bangsa serta kesetiakawanan KORPRI
5. Berjuang menegakkan kejujuran dan keadilan, serta meningkatkan kesejahteraan dan profesionalisme. (Salam, 2004: 64-65)

Menilai tindakan seseorang apakah sudah sesuai dengan norma etika adalah bukan hal mudah. Umumnya, orang menilai suatu perbuatan disebut bermoral atau ber*etika* apabila tindakan atau perbuatan tersebut memiliki tujuan yang baik, tidak merugikan orang lain ataupun dirinya sendiri, tidak mementingkan dirinya sendiri serta menjunjung tinggi harkat dan martabat sebagai manusia. Flippo (dalam Kumorotomo, 2005:196-200) merinci sepuluh bentuk penyalahgunaan wewenang yang mungkin dilakukan oleh seorang aparatur pemerintahan selama menjalankan tugas-tugasnya:

1. Ketidakjujuran (*dishonesty*); para pejabat negara selalu mempunyai peluang untuk melakukan tindakan-tindakan yang tidak jujur dalam tugas-tugasnya. Berbagai pungutan liar adalah contoh paling nyata yang sering kita jumpai.
2. Perilaku yang buruk; dalam peraturan-peraturan seringkali terdapat celah-celah yang memungkinkan para pejabat yang kurang memiliki dasar moral baik untuk melakukan penyimpangan. Tindakan penyuapan, pemberian uang sogok atau suap adalah contoh perilaku yang buruk.
3. Konflik kepentingan; pejabat publik seringkali dihadapkan pada posisi yang dipenuhi oleh konflik kepentingan. Dalam situasi seperti ini, hukum kadangkala tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.
4. Melanggar peraturan perundangan; seorang pejabat mungkin tidak pernah menerima uang sogok, uang pelicin dan sebagainya. Akan tetapi, sangat boleh jadi bahwa tanpa sadar ia telah bertindak tanpa wewenang yang sah. Dia tidak melakukan tindakan-tindakan yang buruk, tetapi dia telah melanggar peraturan perundangan yang berlaku.
5. Perlakuan yang tidak adil terhadap bawahan; seorang pegawai kerap kali diberhentikan oleh atasannya dengan alasan yang tidak berhubungan dengan tindakannya yang tidak efisien atau kesalahan lainnya. Mungkin pejabat yang berwenang itu memiliki alasan-alasan yang kuat untuk memberhentikan, tetapi bawahan tersebut mengetahui alasan-alasan tersebut setelah ia

diberhentikan, bukan sebelumnya. Disini, pejabat tersebut telah menghapus peluang bawahan untuk memperbaiki diri, bahkan rasa suka atau tidak suka turut mempengaruhi tindakan pemberhentian tersebut.

6. Pelanggaran terhadap prosedur; prosedur yang ditetapkan pemerintah kadang-kadang tidak tertulis dalam perundangan, tetapi sesungguhnya prosedur itu punya kekuatan seperti peraturan perundangan dan karena itu setiap instansi akan lebih baik jika melaksanakannya secara konsisten.
7. Tidak menghormati kehendak pembuat peraturan perundangan; pejabat-pejabat negara dalam tindakannya telah sesuai dengan peraturan perundangan dan prosedur yang berlaku. Meskipun demikian, bukan tidak mungkin bahwa mereka sebenarnya gagal dalam mengikuti kehendak pembuat peraturan. Peraturan undang-undang dimaksudkan untuk memelihara kepentingan umum, inilah yang harus dipegang.
8. Inefisiensi atau pemborosan; inventaris dinas adalah milik negara yang juga berarti milik masyarakat luas. Oleh karena itu, pemborosan dana, waktu, barang atau sumber-sumber daya milik organisasi tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan adalah tindakan yang tidak dapat dibenarkan.
9. Menutup-nutupi kesalahan; sementara itu, pejabat publik seringkali menolak untuk memberikan keterangan yang sesungguhnya kepada badan-badan legislatif. Dalam organisasi, mungkin telah terjadi penyelewengan-penyelewengan berat, tetapi pejabat bisa saja menutup mata dari penyelewengan tersebut. Jelas ini merupakan tindakan yang melanggar norma etika.
10. Kegagalan mengambil prakarsa; pajabat-pejabat sering gagal dalam membuat keputusan yang positif dalam melaksanakan kewenangan menurut hukum. Tidak adanya prakarsa dapat disebabkan oleh: ketakutan terhadap kritik yang mungkin terlontar meskipun organisasi sangat memerlukan perbaikan, perasaan tidak aman untuk berbuat karena enggan mengambil resiko, dan

perasaan bahwa mengambil prakarsa berarti menambah pekerjaan.

Betapa pentingnya dimensi etika untuk diantisipasi dan disentuh oleh aparatur negara karena (Tamin, 2004:31):

1. Begitu dinamisnya pemahaman akan kesatuan tatanan normatif di masyarakat sehingga sering menimbulkan kekacauan bagi mereka yang lemah prinsip hidupnya, kemudian dapat meluas menjadi malapetaka sosial.
2. Seluruh umat manusia hidup dalam masa transformasi nilai-nilai modernitas yang baru *versus* nilai-nilai budaya sebelumnya yang kemudian dianggap tradisional. Dalam situasi ini, etika membantu untuk tidak kehilangan orientasi, sehingga dapat membedakan apa yang hakiki dan apa yang boleh berubah. Dengan demikian bangsa kita, terutama aparatur negara tetap mampu mengambil sikap-sikap yang bertanggung jawab.
3. Banyak ditawarkan ideologi, ajaran dan konsep, serta etika baru sebagai “alternatif yang lebih baik”. Etika manusia (manusia indonesia yang dimotori aparatur negara yang etis), menolong berwawasan kritis dan objektif agar manusia manusia indonesia tidak mudah terbawa arus. Lebih daripada itu, etika juga sangat penting dalam membantu agar tidak naif dan ekstrem.

Beberapa alasan mengapa norma etika pemerintahan diperlukan dalam mewujudkan pemerintahan *good governance* (Siagian, 1996, 335-337), sebagai berikut :

1. Karena etika berkaitan dengan perilaku manusia. Hal ini menyangkut aplikasi seperangkat nilai luhur dalam bertindak bagi kehidupan seorang dan organisasi dan menyangkut berbagai prinsip yang menjadi landasan bagi perwujudan nilai nilai tersebut dalam berbagai hubungan yang terjadi antar manusia dan lingkungan hidup.
2. Agar bisa mengikuti kehidupan sosial yang tertib manusia memerlukan kesepakatan, pemahaman, prinsip dan ketentuan lain yang menyangkut pola perilaku. Etika memberikan prinsip yang kokoh dalam berperilaku sehingga kehidupan dalam organisasi

semakin bermakna. Setiap bentuk kerja sama didasarkan pada kesepakatan yang dicapai bersama.

3. Karena dinamika manusia dengan segala konsekuensinya baik bersifat norma moral maupun etika perlu dianalisa dan dikaji ulang, hal ini dimaksudkan agar tetap relevan dalam memperkaya makna kehidupan seseorang, kelompok, organisasi dan masyarakat luas yang pada gilirannya memperlancar interaksi antar manusia.
4. Pentingnya etika dalam era modern sekarang ini lebih jelas terlihat bila diingat bahwa etika menunjukkan kepada manusia nilai hakiki dari kehidupan sesuai dengan keyakinan agama, pandangan hidup dan sosial. Dapat dikata kan bahwa etika berkaitan langsung dengan sistem nilai manusia, etika mendorong tumbuhnya naluri moralitas, nilai-nilai hidup yang hakiki dan memberi inspirasi kepada manusia untuk secara bersama-sama menemukan dan menerapkan nilai-nilai tersebut bagi kesejahteraan.

5.Simpulan

Dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan menuju cita-cita mewujudkan *good governance*, pemerintahan seringkali berhadapan dengan permasalahan yang muncul dari aparaturnya sendiri dan sering dianggapsepele seperti tidak transparan, namun secara masif seringkali terjadi. Akumulasi permasalahan sepele secara signifikan dapat meruntuhkan keteraturan tata kelola pemerintahan. Lemahnya tindakan pemberian sanksi terhadap pelanggaran etika pemerintahan tidak memberikan efek jera terhadap aparatur pemerintahan yang “bebal”.Memang tidak ada tolok ukur mutlak yang memberi batasan benar dan salah dalam etika pemerintahan, karena permasalahan benar dan salah berada pada interpretasi ranah hukum, akibatnya etika pemerintahan sering dianggap retorika. Karena lemahnya pemahaman dan kesadaran terhadap etika pemerintahan, penyimpangan dalam bentuk pelanggaran etika berulang-ulang terjadi. Dengan demikian, maka etika pemerintahan dalam *good governanc*e, dipandang sangat urgen. Dengan memberikan lebih banyak kesempatan aparatur pemerintahan

meningkatkan pemahaman dan kesadaran tentang yang baik dan buruk, wajar dan tidak wajar, serta yang benar dan salah inilah yang mendasari urgensinya etika pemerintahan.Hal ini tiada lain agar aparatur pemerintahan dapat memahami dengan benar konsep*good governance* yang selanjutnya akan lebih menghayati makna eksistensi pemerintahan.

*Good Governance*dapat terwujud bila didukung oleh pengamalan etika pemerintahan sebagai sebuah paradigma yang dibangun diatas kepercayaan pada tiga pilar pendukungnya yaitu negara, sektor swasta, dan masyarakat. Negara dengan birokrasi pemerintahannya dituntut untuk melaksanakan pelayanan publik yang baik. Sektor swasta sebagai pengelola sumber daya diluar negara dan birokrasi pemerintahan harus memberi kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya tersebut. Penerapan tata kelola pemerintahan yang baik mensyaratkan keterlibatan masyarakat dan organisasinya sebagai kekuatan pengembang negara.

Tata kelola pemerintahan yang baik dapat terwujud apabila didukung dengan prinsip yang dapat membangkitkan kepercayaan berupa partisipasi, penegakan hukum, transparansi, responsif, kesetaraan dan keadilan, serta akuntabilitas. Dari aspek moralitas dan etika, kesadaran dan meningkatnya etika pemerintahan pada aparatur pemerintah akan mengukuhkan aparatur permerintahan dalam fungsinya sebagai insan pemerintahan yang berkepribadian mengedepankan nilai-nilai moral kesusilaan, kesopanan, dan kepatutan. Selanjutnya, memungkinkan akan berdampak pada dukungan terlaksananya *good governance* yang ditandai oleh : Kemampuan para aparatur semakin meningkat, Kesadaran para aparatur terhadap tugas dan tanggungjawabnya semakin tinggi, pemahaman masyarakat terhadap prosedur pelayanan semakin meningkat, kepuasan masyarakat meningkat seiring selarasnya hak dan kewajiban, saluran aspirasi masyarakat terbangun dengan baik, pencapaian keberhasilan kinerja sesuai dengan yang digariskan, dan tercapainya rasa keadilan yang dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat.

Mencermati berbagai bahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat relasi kuat etika pemerintahan dalam mewujudkan tata pemerintahan *good governance*. Untuk itu etika pemerintahan sebagai

landasan dasar penguatan kualitas aparatur pemerintah sangat urgen dan mutlak harus ditingkatkan melalui berbagai langkah kongkrit dan berkesinambungan.

Daftar Pustaka

Abdulkadir Muhammad,1991 *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti Bandung ;

Bertens, K. 2000. *Etika. Seri Filsafat* PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta ;

Dwiyanto, Agus, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Pusat Studi Kependudukan dan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta.

Kumorotomo, Wahyudi. 2005*. Etika Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Louis O. Kattsoff, 1986 *Pengantar Filsafat* (Diterjemahkan oleh: Soejono Soemargono). Tiara Wacana Yogyakarta ;

Salam, Dharma Setyawan. (2004). *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta : Penerbit Djambatan

Siagian, S.P. 1996, *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi dan Terapinya,* Ghalia Indonesia Jakarta.

Simorangkir, O.P, 2003 Etika : *Bisnis, Jabatan, dan Perbankan*, Jakarta: Rineka Cipta,

Sinambela, Lijan Poltak, dkk. 2006*. Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*. PT Bumi Aksara, Jakarta.

Suseno, Franz Magnis, 1994 *Etika Politik*, Rajawali Press, Jakarta ;

Tamin, Feisal. 2004. *Reformasi Birokrasi: Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara.* Blantika, Jakarta.

Thompson, Dennis F. 2002. *Etika Politik Pejabat Negara. Penerjemah: Benyamin Molan*, Edisi Kedua, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Tjokroamidjojo, Bintoro, *“Good Governance, Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*”, Jurnal Manajemen Pembangunan, No.30 Tahun IX Mei 2000, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.

Widodo, Joko 2001, *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi* Daerah, Insan Cendekia, Surabaya.

TATA KELOLA PEMERINTAHAN DESA BERBASIS DEMOKRASI KONTEKSTUAL: *Kolaborasi Nilai* Demokrasi Kontekstual*"Belo Baya"* dan Nilai Demokrasi Formal-Universal *Sebagai Model Persehatian Desa* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Di Kabupaten LembataProvinsi NTT

Oleh

Urbanus Ola

Unika Widya Mandira Kupang

olahurek@gmail.com

ABSTRAK

Kebijakan penataan desa sebagai organisasi pemerintahan terendah terkesan tak tuntas dan bersifat mendua (*ambiguity*). Pemerintah desa yang berhadapan langsung dengan rakyat menjalankan tugas dan fungsinya mengacu pada regulasi negara dan dituntut pula adaptif terhadap karakteristik asli masyarakat setempat. Pada sisi lain, penataan desa melalui *regrouping* desa (orde lama), penyeragaman desa (orde baru), serta menyandingkan desa negara dan adat (era reformasi), berpotensi memicu konflik.Kondisi riil saat ini menunjukan bahwa eksistensi desa versi negara dan adattetap ada dan diharapkan damai dijalnkan bersamaan. Untuk itu perlu dikembangkan model kolaborasi nilai demokrasi versi negara dengannilai demokrasi 'pribumi'/kontekstualagar dijadikan pijakan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Di Kabupaten Lembata Provinsi NTT, masih ditemukan niai '*belo baya*' sebagai bentukpersehatian dalam membangun kerjasama serta tertib sosial.*Belobaya*merupakan sebuah ritus adat untukmembangun kerjasama antar desa asli serta warganya. Ritus '*Belo Baya*'sangat ampuh meminimalisir dan menyelesaikan konflik sosial karena memilki nilai sakral religius bagi masyarakat desa di Lembata.Kekerabatan dan kerjasama yang terkandung dalam ritus '*belobaya'* patut direvitalisasi dan dijadikan dasar pencegahan konflik secara damai dan melembaga terutama dalam menjalankan pemerintahan desa versi negara dan versi adat secara bersamaan.

Keywords: desa, demokrasikontekstual,resolusi konflik

I. Pendahuluan

Latar Belakang Penelitian

Desa merupakan organisasi pemerintahan terendah dan berhadapan langsung dengan rakyat. Karena itu dalam menjalankan tugas dan fungsinya, pemerintah desa dituntut agar harus sejalan dengan tata aturan pemerintahan yang telah digariskan. Disamping itu harus adaptif terhadap karakteristik asli masyarakat setempat. Kedudukan seperti ini menyebabkan peran pemerintah desa pada akhirnya bersifat mendua (*ambiguity*).

Posisi yang bersifat mendua ini secara eksplisit dimuat dalam kebijakan pengaturan pemerintahan desa. Pada sisi tertentu desa diposisikan sebagai satuan pemerintahan yang otonom. Namun dalam implemetasi kebijakan, desa diposisikan sebagai wilayah administratip belaka. Otonomi desa hanyalah bersifat verbalistik. Konsekuensinya adalah aktivitas penyelenggaraan pemerintahan desa bersandar/bergantung pada pihak luar atau supra desa.

Dalam kondisi yang demikian maka desa diintervensi pihak luar. Intervensi dalam kebijakan penataan institusi sampai pada urusan pembiayaan rumah tangga desa.Desa-desa di Provinsi NTT merasakan intervensi kebijakan ini. Sejak kebijakan *regrouping* desa dengan sebutan “desa gaya baru” hinggah dikukuhkan dengan UU No.5/1979 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa . Melalui kebjakan ini, desa-desa asli di NTT digabung atau dipencarkan. Akibat implementasi kebijakan penataan desa tersebut maka institusi dan nilai-nilai berbasis kearifan lokal di masyarakat terpinggirkan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Pada hal sejumlah nilai-nilai kearifan lokal itu memiliki relevansi yang kuat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, diantaranyan sebagai *lokal accountabity.*

Di Provinsi NTT terdapat 3.268 dan 306 Kecamatan yang tersebar di 21 kabupaten/kota. Bahkan jumlah Desa ini telah meningkat menjadi 3.270 desa pada awal 2015.[46] Pemencaran/pemekaran desa terus terjadi dan dikuatirkan memperlemah posisi pemerintah desa di mata masyarakat. Apalagi pemerintah desa diberikan tugas tambahan mengimplemtasi program pembangunan yang digelontorkan pemerintah supra desa.

Kehadiran pemerintah desa kini kurang mengakar. Walaupun demikian desa memikul diberikan beban tanggungjawab yang besar. Beban dimaksud adalah mengelola dan mengeimplementasi program-program yang berdampak serius terhadap kinerja. Program-program dipandang jadi beban dan berdampak serius tersebut adalah pengelolaan dana pemberdayaan, dana pembangunan desa, beras untuk orang miskin, serta dana desa dari APBN mulai digelontorkan pada tahun ini.[47] Ketika pemerintah desa diberikan sejumlah beban tugas mengimplemtasi program pemabangunan supra desa, pemerintah desa semakin kelabakan bahkan jadi sasaran hujatan dan dijauhi masyarakat lantaran kehadirannya kurang mengakar serta posisinya lebih cenderung sebagai agen eksekusi administrasi negara belaka.

Program-program pemerintah supra desa yang lain adalah penataan administrasi desa yang kurang memperhitungkan aspek historis desa sehingga menuai konflik. Konflik laten antara Desa Napasabok dan Desa Bunga Muda di Kecamatan Ile Ape terkait pelaksanaan proyek jalan desa ke Kampung Adat Napaulun[48]. Pemilihan kepala desa dan perangkat desa dengan kriteria yang

[46] Bandingkan Data BPS : NTT Dalam Angka 2014, Biro Humas Setda Prov NTT dan Suara Pembaruan, 11 Jan 2015

[47] Pemda Prov NTT pada kurun waktu 3 tahun terakhir menggulirkan Program Desa Mandiri Anggur Merah pada sejumlah desa dengan besaran dananya Rp. 250 juta rupaiah. TA 2015 ditingktakan menjadi Rp.500 juta /desa. Program Raskin tetap dilestarikan dan PKH dari Kemnsos RI pun terus bergulir di kelurahn dan desa

[48] Proyek Jalan kabupaten menuju Kampung Adat Napaulun. Proyek ini lokasinya disebut di Desa Bungamuda. Dalam pelaksanaannya, mobilisasi material melalui Desa Napasabok. Masyarakat

tertuang dalam Peraturan Pemerintah/Permendagri atau Perda dan Keutusan kepala daerah. Dari proses hingga penetapan calon terpilih terjadi pembelahan sosial dalam desa. Padahal bila disimak, para calon tersebut masihdalam suku dan kerabat dekat dalam kampong. Hal yang terlihat sepele namun manakala diterapkan menimbulkan akibat yang serius adalah penetapan batas desa. Ketika penetapan batas desa tanpa memperhitungkan aspek historis dan kearifan lokal setempat maka hal itu berpotensi menyulut konflik. Salah satu konflik yang mengemuka di Kabupaten Lembata adalah konflikbatas Desa Pantai Harapan dan Desa Wulandoni, di Kecamatan Wulandoni, pada tanggal 17 Agustus 2014.[49] Ekses dari konflik tersebut adalah ditutupnya Pasarbarter Wulandoni. Pasar ini ditutup lebih dari setengah tahun. Pasar dibuka kembali setelah dilangsungkan pengucapan kesepakatn berdamai oleh kepala dari dua desa yang berkonflik.[50] Proses perdamaian ini terjadi sebagai hasil mediasi dan inisiatif dan tepatnya intervensi pemerintah. Proses perdamaian seperti ini bagi masayarakat setempat belum final dan jadi jaminan. Perdamaian itu harus didahului ritual adat.

Buktinya Tokoh Masyarakat Desa Wulandoni menjalankan ritual adat "*gute smei*" (*gute*= ambil, pilih, pungut – s*mei/mei* = darah). Ritual ini diadakan tanpa melibatkan tokoh masyarkat atau tua adat dari Desa Pantai Harapan). Tersirat dari tindakan ini menunjukan bahwa belum ada kesepahaman antara kedua bela pihak yang berkonflik. pemerintah atau daerah. Fakta ini menunjukan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama tata kelola pemerintahan desa, bukan semata-mata diatur dengan regulasi Negara atau peraturan perundangan yang berlaku. Dalam masyarakat tertentu seperti di Kabupaten

---

Desa Napasabok menutupakses jalan ke Kampung Adat. Padahal secara historis, kedua desa ini bermula dari Kampung Adat Napaulun.

[49] Konflik berdarah antara Desa Wulandoni dan Pantai Harapan, Kec. Wulandoni Kab. Lembata NTT, 17 Agustus 2014. Untuk melerai konlik ini ditempatkan satu pleton Brimob dari Polda NTT, Tribun News/Pos Kupangdan Merto News, 18 Aguust 2014.

[50]Kesepakatan damai tertuang dalam Akta Perdamaian No. 08/PDT.G/2014/PN Lembata, memuat enam poin. *Pertama*, kedua pihak yang bertikai bersepakat untuk saling memaafkan dan mengakhiri gugatan dengan cara berdamai. *Kedua,* bersepakat untuk rukun dan kembali memupuk rasa kekeluargaan serta menjamin rasa aman dan nyaman bagi warga dua desa sebagaimana yang diwariskan para pendahulu. *Ketiga,* kedua pihak bersepakat untuk kondisi wilayah yang diperebutkan tetap berdasarkan keyakinan masing-masing pihak, dan bangunan yang dibangun pada 16 Agustus 2014 dan menjadi pemicu pertikaian dianggap tidak ada. *Keempat*, kedua pihak bersepakat untuk membuka kembali pasar barter Wulandoni yang sempat terhenti karena pertikain antar kampong itu.

Lembata Prov.NTT masih ditemukan tata kelola pemerintahan berbasis demokrasi kontekstual. Oleh karena itu tidak semua persoalan diselesaikan dengan regulasi negara/hukum positif. Tata kelola pemerintahan desa, terutama desa-desa asli di Lembata memiliki pola yang dipandang ampuh untuk mengatur dan mengurus desa. Ketika tata kelola desa asli terus diintervensi denganregulasi negara, perlahan tapi pasti desa tak memiliki pemimpin yang sesungguhnya diterima masyarakat, serta urusan yang dapat diselesaikan oleh masyarakat menjadi beban pemerintah.

Dalam posisi seperti ini dibutuhkan sinergitas model pemerintahan formal dan pemerintahan asli sebagai model alternatif dalam memperkuat relasi antara pemerintah desa dan masyarakatnya. Model alternatifnya adalah melalui kolaborasi model pemerintahan demokrasi kontekstual dan model pemerintahan demokrasi formal yang agar terjalin kembali saling percaya antara pemerintah dan masyarakat desa.

Masalah Penelitian

a. Apakah nila-nilai demokrasi kontekstual Orang Lamaholot di Kabupaten Lembata dapat diidentifikasi dan dan direvitalisasi ?
b. Bagaimana Nilai Demokrasi kontekstual *belo baja* dapat dikolaborasikan dengan nilai demokrasi formal-universal sebagai model Persehatian Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kabupaten Lembata Provinsi NTT

Dasar Teori dan Kerangka Pemikiran

1. Kajian Pustaka

Fenomena terkait tata kelola pemerintahan desa yang menarik dan dikaji para penelti adalah konflik dan disharmoni kehiduapn masyarakat desa sebagai dampak penyeragaman organisasi pemerintahan desa. Upaya penyeragaman desa atau menegarakan desa dimulai dengan UU No.19/1965. Upaya ini kemudian hanya terbatas pada hal-hal tertentu saja. Penyeragaman organisasi pemerintahan desa dilakukan secara ketat melalui UU No.5/1979. Keseragaman tersebut bukan hanya pada struktur organisasinya tetapi pada sebutan desa, para pejabat pemerintahnya dan administratifnya. Dasar pemikirannya bahwa keseragaman sangat diperlukan untuk memudahkan pembinaan dan kelancaran pelaksanaan (administrasi) pembangunan. Dampaknya masih terasa samapai saat ini. Dampak yang sangat terasa antara

lain kesulitan manangani konflik, baik konflik horisonatal maupun konflik vertical. Kesulitan penanangan ini terjadi karena institusi masyarakat dihilangkan atas nama penyeragaman sehingga konflik pada tingkat akar rumput sulit dilerai karena mesti dikelola dengan hukum positif/regulasi negara.

Terkait dengan nilai demokrasi kontekstual dan desa ditemukan beberapa pustaka dan kajian terdahulu yang dipandang relevan. Penelitian-penelitian yang telah dilakukan tersebut sebagian terbatas pada issu tertentu yang bersifat parsial dan lebih berfokus pada isu pembangunan desa serta kearifan lokal di desa.

Beberapa Kajian yang dipandang relevan antara lain (a) penelitian tentang pembangunan perdesan; Endriatmo Soetarto (2010), Susetiawan, (2010), A. Fauzi, (2010), Iwan Nogroho dan Rokhim Dahuri (2012), Rozaki A (2015). (b) Fokus pada demokrasi; Sutoro Eko (2002), dan Dhakidae (2014).(c) Menitik beratkan pada kearifan local, Kopong Medan (2006), Kleden (2008).Gunawan Dadi H, (2014), Sukrisno D (2010); serta penelitian Tod Jones (2015).

Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan sejumlah pakar dan peneliti di atas. Penelitian ini fokus pada membangun model penyelenggaraan pemerintahan desa yang kuat melalui kolaborasi nilai demokrasi kontekstual yang masih hidup dan dipraktekan dalam masyarakat dengan nilai demokrasi formal-universal penyelenggaraan pemerintahan desa.

2. Dasar Teori dan Kerangka Pemikiran

a. Konsep Desa dan Otonomi Desa

Desa atau dengan sebutan lain, telah ada sebelum Negara kesatuan RI ini terbentuk. Konsep desa umumnya diberi makna sebagai satu kesatuan hukum, di mana bertempat tingggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Kesatuan masyarakat itu disebut sebagai masyarakat hukum dan karena adat yang masih kental berlaku maka disebut pula sebagai masyarakat hukum adat.[51] Konsep desa sebagai masyarakat adat itu dibahas pula oleh Boekemengartikan desa sebagai:

Persekutuan pribumi yang paling kecil, bercirikan (a) kekuasaan sendiri (b) daerah (teritorium sendiri) dan (c) kekayaan/pendapatan sendiri…

[51] Kartohadikoesoemo, Soetardjo, *Desa*, Balai Pustaka Jakarta, 1984, hal. 16

Persekutuan hukum pribumi terkecil dapat diartikan bahwa di dalamnya tercakup pengertian: (a) persekutuan hukum adat yang tumbuh dengan sendirinya di dalam masyarakat pribumi dan mempunyai dasar tradisional; (b) persekutuan hukum dimana hanya penduduk pribumi atau setidak-tidaknya sebagain besar dari penduduk pribumi yang menjadi anggota-anggotanya. Desa yang tidak memiliki ciri hukum seperti di atas dianggap sebagai tempat dimana orang-orang berkumpul untuk sekedar bertempat tinggal.[52]

Pendangan Boeke ini sangat kental nuansa hukum adat. Namun bila disimak secara sistematis, sebenarnya desa seperti itulah yang mula sekali dikenal dalam masyarakat di Indonesia terutama di luar Pulau Jawa. Berdasarkan pandangan ini bisa dipahami bahwa pada setiap komunitas terdapat desa induk dan wilayah desa yang merupakan teritori yang dikuasai masyarakat adat untuk dihuni dan diolah. Ciri-ciri sebagai sebuah persekutuan hukum sebagaimana diuraikan itu harus dilihat sebagai salah satu keunggulan lokal yang dimiliki oleh desa. Keunggulan tersebut semestinya digunakan sebagai landasan pijakan bagi berbagai pihak yang berniat membangun desa dengan tetap berdasar pada hakekatnya, yakni sebagai persekutuan hukum, tempat penghidupan dan kehidupan bagi masyarakat warga desa.

Bila ditilik dari proses sosial pembentukan desa, Soemadjan menjelaskan bahwa:

"Dilihat dari perspektif proses sosial pembentukan desa, dapat ditemui dua macam desa yakni desa yang bersifat geneologis atau setidak-tidaknya etnik dan desa yang bersifat teritorial. Adapun inti atau ciri desa yang bersifat geneologis adalah masyaraktanya bukan wilayahnya… Orang yang dari keturunan lain diangap "orang asing" di dalam kesatuan masyarakat geneologis. Demikian pula orang yang berasal dari kebudayaan dan bahasa lain di dalam masyarakat".[53]

Bahkan lebih jauh Vergouwen yang dikutip Fischer[54] menyebut desa sebagai sebuah negara kecil – sebagai sebuah "republik". Menurut Vergouwen,

[52] Boeke**,** J.H; *Batas-Batas Dari Masjarakat Pedesaan Indonesia*, Bhratara, Djakarta, 1991, hal. 9-10

[53]Soemardjan, Selo; *Otonomi Desa: Apakah Itu ?* Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial Nomor 2/1992, Pusat antar Universitas Bidang Ilmu-Ilmu Sosial UI (PAU-IS-UI) Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal.9

[54] Ficher, Pengantar Anthropologi Kebudayaan Indonesia, Pembangunan Djakarta, 1966; hal. 60

desa itu adalah persekutuan-persekutuan teritorial maupun finansial. Tetapi ternyata dalam hal-hal yang lain juga memiliki satu kesatuan secara ekonomi, religius, anggota-anggota desa itu mengambil sikap sebagai penyebut kami” terhadap orang lain yang bukan warga desa. Desa itu merupakan badan otonom atau boleh juga persekutuan hukum yang berdaulat dan dalam kepustakaan tentang Indonesia berulang-ulang dijumpai ungkapan “Republik Desa yang Kecil”. Hal seperti itu menunjukan bahwa desa yang berpegang pada norma-norma adat itu telah memiliki suatu legitimasi tradisional sebagai faktor pengabsah setiap kegiatan dan keputusan sehingga ditaati oleh seluruh warga desa. [55] Desa dipahami sebagai organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politis mempunyai wewenang tertentu dalam struktur sistem pemerintahan negara. Ciri yang menonjol dari perspektif ini diantaranya (1) ada sekelompok orang, (2) adanya pihak-pihak sebagai pemimpin atau yang memerintah dan mengambil kebijakan, (3) adanya organisasi penyelenggaraan kekuasaan, (4) adanya wilayah/teritori sebagai wilayah penyelenggaraan kekuasaan, (5) ada mekanisme, tata aturan atau nilai yang menjadi landasan dalam proses pengambilan keputusan. Sedangkan dari perspektif sosial budaya desa diasosiasikan sebagai masyarakat yang hidup secara sederhana pada sektor agraris, mempunyai ikatan sosial, adat dan tradisi yang kuat dan bersahaja. Ciri-cirinya adalah (1) Memiliki suatu wilayah yang jelas, (2) Ada sekelompok orang yang bertempat tinggal di daerah tersebut, (3) Memiliki ikatan yang beragam dan luas seperti hubungan darah, kebutuham akan rasa aman, menjunjung tinggi nilai yamg dianut bersama dari pengalaman yang sama, (4) Mempunyai kekuasaan untuk mengatur urusannya sendiri mempunyai (menetapkan) pemerintahan sendiri, (5) memiliki harta benda, kekayaan desa sendiri.

b. **Demokrasi dan Demokrasi Kontekstual**

Demokrasi pada hakekatnya adalah sebuah idealisme tentang sistem pemerintahan yang memberi nilai tinggi kepada harkat mannusia sebagai makluk yang rasional, mandiri kreatif dan dewasa. Mendefinisikan demokrasi memiliki banyak terminologi, antara lain; atuaran manusia, aturan majelis, aturan partai, kompetisi para elit meraih suara, persamaan hak, masyarakat yang bebas,

[55] Ibid.hal 61

kebebsan berpolitik dan sipil, dan lain-lain.Konteks demokrasi beragam seperti inilah yang meposisikan demokrasi sebagai konspe preskritif atau deskriptif. Artinya menelaah demokrasi cenderung dihadapkan pada area perskriptif dan deskriptif, semisal; demokrasi sebagai prosedur kelembagaan atau gagasan normatif; demokrasi representatif versius demokrasi langsung; demokrasi partisipatif vs demokrasi elit; demokrasi liberal vs demokrasi populis; demokrasi sebagai hak asasi vs demokrasi sebagai kebaikan kolektif.[56] Berbagai kontradiksi inilah menyebabkan demokrasi sebagai sebuah konsep yang menarik diwacanakan.

Telaah terhadap demokrasi menunjukan bahwa demokrasi tumbuh dan berkembang dalam relasi sosial budaya manusia. Berpijak pada sudut pandang inilah maka muncul teori empirik lahirnya demokrasi, seperti, teori kesejahteraan, struktur sosial, eksternal dan teori budaya politik.[57]

Mengacu pada teori empirik demokrasi, maka dapat dipastikan bahwa peluang bertumbuh dan berkembang praktek demokrasi dalam setiap kelompok masyarakat itu ada. Demokrasi tidak mencul begitu saja dalam suatu komunitas, masyarakat, bangsa maupun negara, Demokrasi muncul dan bekembang melalui pikiran dan perjuangan individu, kelompok dan aktror dalam jejaring sosial.[58]

Bung Hatta mengatakan:

> "Jika kita perhatikan pemerintahan demokrasi di Indonesia di waktu dahulu, nyatalah bahwa demokrai itu hanya terdapat pada pemerintahan desa saja. Yang ada yaitu Desa Demokrasi! Di sini segala hal menjadi urusan rakyat bersama... Jika kita perhatikan alam Indonesia seumunya di masa dahulu, akan kita tiada mendapat suatu

[56] Lihat. Beethan David dan Kevin Boyle; Demokrasi : 80 Tanyajawab; Yoyakarta, Kanisius, 2000, hal 19 -20. Bnd. Hana, Fadila, dkk. Ini – Itu Demokrasi,Kepustakaan Popuer Gramedia & Tim Pamflet Generasi, KPG, Jakarta,

[57] Beberapa pustaka dapat dijadikan rujukan, Lihat misalnya; Sparingga, Daniel & Kleden, Ignas; Konsepsi Demokrasi, KID Jakarta 2006. Ryaas Rasyid, Muhammad, Makna Pemerintahan: Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2007. Eko, Sutoro, Transisi Demokrasi Indonesia: Runtuhnya Rezim orde Baru; APMD Press, Yogyakarta, 2003. David Held; Demokrasi dan Tatanan Global, Pustaka Pelajar, Yoyakarta, 2004. J. Van den Doel, Demokrasi dan Teori Kemakmuran, Erlangga, Jakarta 1988. Sorensen George, Demokrasi dan Demokratisasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003

[58] Lihat dan Bandingkan: Daniel Sparingga; Demokrasi sebagai Sebuah Konsep dan Perkembangannya: Seri Modul Simpul Sekolah Demokrasi, KID Jakarta; 2016 hal 1-2 dan Demokrasi sebagai Pengalaman Bangsa-bangsa: Evaluasi atas sejarah Modern, ibid, hal. 31-33

pemerintahan demokrasi, melainkan peraturan-peraturan autokrasi dan feodalisme, dilakukan oleh raja-raja“[59].

Pandangan pendiri Negara ini sangat gamblang menegaskan bahwa Bangsa Indonesia memiliki demokrasi khas di desa dengan bertumpuh pada nilai-nilai demokrasi “asli/pribumi”. Kekuatan demokrasi Indonesia terletak pada nilai dan praktek demokrasi desa. Untuk itu maka tak keliru bila penyelenggaraan pemerintahan desa Indonesia pada saat ini bertumpuh pula pada nilai dan praktek demokrasi kontekstual yang masih ada di desa-desa dalam Negara Republik Indonesia.

c. Demokrasi dan Resolusi Konflik

Dalam kehidupan masyarakat selalu muncul ketegangan dan pertikaian. Dalam kontekshidup bersama, munculnyaketegangan itu sebagai bagian dari kerjasama dan kompetisi. Kerjasama dan kompetis ini secara luas akan melahirkan kompetisi konflik.[60]

Konflik berarti ketidaksepakatan dalam satu pendapat emosi dan tindakan dengan orang lain. Keadaan mental merupakan hasil impuls-impuls, hasrat-hasrat, keinginan-keinginan dan sebagainya yang saling bertentangan, namun bekerja dalam saat yangbersamaan. Konflik biasanya diberi pengertian sebagai satu bentuk perbedaan atau pertentangan ide, pendapat, faham dan kepentingan di antara dua pihak atau lebih.Pertentangan ini bisa berbentuk pertentangan fisik dan non-fisik, yang pada umumnya berkembang dari pertentangan non-fisik menjadi benturan fisik, yang bisa berkadar tinggi dalam bentuk kekerasan (*violent*), bisa juga berkadar rendah yang tidak menggunakan kekerasan (*non-violent*).

Bahwa konflik adalah suatu pertentangan dalam bentuk-bentuk perlawanan halus, terkontrol, tersembunyi, tak langsung, sampai pada bentuk perlawanan terbuka antara dua pihak atau lebih yang saling tergantung. Konflik yang terjadi dalam masyarakat disebabkan karena adanya interaksi sosial yang telah dipengaruhi oleh struktur sosial dan terdapat kepentingan-kepentingan kelompok masing-masing di dalamnya serta didominasi oleh pengaruh-pengaruh lain seperti; ekonomi, sosial dan sebagainya. Konflik tidak terpisahkan dalam

[59] Hatta, Mohammad, Kearah Indonesia Merdeka, Ibid: hal. 41
[60] Morton Deutsch,

kehidupan masyarakat. Disisi lain, keberadaan konflik seharusnya memang bermanfaat membangun kesatuan yang lebih kokoh dalam suatu kelompok. Interaksi kelompok sosial yang terjadi dalam bermasyarakat juga menjadi pemicu terjadinya konflik. Interaksi didalamnya juga diatur oleh struktur sosial yang mengatur perilaku dan mempengaruhi personal seseorang atau bahkan membentuknya. Interaksi sosial yang diatur oleh struktur sosial akan menimbulkan konflik dan akan membentuk personalitas manusia.

Artinya konflik itu terjadi minimal disebabkan oleh (a) Beda pola kebudayaan, (b) Status Sosial, (c) kepentingan. Selebihnya konflik social tersebut mengemuka dalam bebrapa bentu antara lain (a) konflik pribadi, (b) konflik kelompok, (c) konflik antar kelas social, (d) konflik rasial (agama, suku dan budaya),(e) konflik politik.

Dalam menangani konflik Konflik dilakukan dengan berbagai metode. Dalam tataran konseptual teoritik, upaya mencegah dan menghentikn konflik dilakukan melalui resolusi konflik. Weitzman & Weitzman mendefinisikan resolusi konflik sebagai sebuah tindakan pemecahan masalah bersama (*solve a problem together*).[61] Pengertian yang berbeda namun dipandang saling melengkapai dikemukakan oleh Fisher. Fisher menjelaskan bahwa resolusi konflik adalah usaha menangani sebab-sebab konflik dan berusaha membangun hubungan baru yang bisa tahan lama diantara kelompok-kelompok yang berseteru.[62]

Secara empirik resolusi konflik dilakukan dalam empat tahap. Tahap pertama didominasi oleh strategi militer yang berupaya untuk mengendalikan kekerasan bersenjata yang terjadi. Tahap kedua memiliki orientasi politik yang bertujuan untuk memulai proses re-integrasi elit politik dari kelompok-kelompok yang bertikai. Tahap ketiga lebih bernuansa sosial dan berupaya untuk menerapkan *problem-solving approach*. Tahap keempat menekankan pada dimensi kultural yang bertujuan untuk melakukan perombakan-perombakan struktur sosial-budaya yang dapat mengarah kepada pembentukan komunitas perdamaian yang langgeng.

Pola resolusi konflik empirik pada tahap kedua sampai keempat melibatkan para pihak yang berkonflik untuk saling berkompromi mengakhiri

[61] Weitman & Weitman, Model PSDM: Memadukan Pemecahan Masalah dan Pengambilan keputusan dalam Resolusi Konflik, dalam Deuttsch dan Coleman, et.all. Hanbook Rosolusi Konflik, Bandung Nusa Media, 2011 - 2015

[62] Ronald J. Fisher, Konflik antar Kelompaok,op.cit.198 -2002

konflik. Pola seperti inilah menjadi arena pelibatan para aktor untuk melakukan fasilitasi, mediasi arbitrasi untuk mengakhiri konflik.

Gamb: Skema Kerangka Pemikiran



Tujuan Penelitian

Mengidentifikasi dan kenganalisis nilai demokrasi kontekstual dalam Masyarakat Lamaholot di Lembata.

Menemukan pola kolaborasi nilai demokrasi kontekstual *belo baya*dengan nilai demokrasi formal-universal sebagai model persehatian desa dalam tata kelola pemerintahan desa.

II. Metodologi

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif-kualitatif dengan pendekatan *grouded-eksploratif*.[63] Penelitian deskriptif kualitatif ini bertujuan untuk menggambarkan keadaan nyata di lapangan/wilayah penelitian tentang gejalah atau fenomena yang terjadi.[64]

Pendekatan *grounded-eksploratif* digunakan untuk menghampri secara langsusng proses yang terjadi selanjutnya didalami dan dipahami aspek dan nilai-nilai yang terkait dengan tatakelola pemerintahan asli. Dengan metode dan pendekatan ini diidentifikasi dan digambarkan praktek penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Lembata, jenis dan pola praktek demokrasi kontekstual dalam masyarakat desa di NTT khususnya di Kabupaten Lembata. Fokus perhatian utama penelitian ini adalah tata kelola pemerintahandesa dan mengembangkan model kolaborasi nilai dan praktek demokrasi kontekstual

[63] Lihat : Singarimbun, M dan Sofian, E. 1989. *Metode Penelitian Survay*, Jakarta. LP3ES. Hal. 8-9. Band. Blac A. James dan Champion, J. Dean, 1999. Metode dan Masalah Penelitian Sosial. Bandung, PT. Refika Aditama

[64] Moleong, Lexi J; 2000. *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung. PT. Remaja Rodakarya

dengan nilai demokrasi formal-universal dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Kabupaten Lembata, terutama persehatian desa yang dijalankan dengan *belo baya*.

Teknik pengumpulan data digunakan adalah wawancara mendalam, observasi-partisipasi dan studi dokumentasi. Observasi-partisipatif dilakukan untuk mengamati dan terlibat dalam proses pengambilan keputusan, pelasanaan penetapan batas administrasi desa (terutam pemekaran desa). Studi dokumentasi dilakukan melalui penelusuran data dan informasi yang relevan dalam literatur dan arsip-arsip/dokumen yang tersedia pada instansiterkait. FGD dilakukan sebagai sarana verifikasi dan justifikasi data. Untuk memberi makna atas data dan fenomena yang ditemukan dalam penelitian ini maka dilakukan analisis dengan pendekatan kualitatif-eksplansi deskriptif.[65]

III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

a. Nilai Demokrasi Kontestual dalam Pemerintahan Desa Asli

Temuan penelitian menunjukan bahwa nilai-nilai demokrasi kontekstual di desa asli masih teridentifikasi dan diprektekan dalam kehidupan bersama. Namun patut diakui bahwa penitrasi budaya/pengaruh perkembangan sudah menggerus niai demokrasi kontekstual tersebut. Nilai demokrasi kontekstual dalam praktek demokrasi kontesktual adalah (1) Pembagian kewenangan pemerintah, (2) Nilai kerjasama. Nilai kerjasama dijumpai di Orang Lamaholot diebut *gemohin*, gelekat. Di Belu dan Malaka (Orang Tasifeto) *Tuku Badut*[66]kerjasama bersamaan. Orang Manggarai menyebutnya *Dodo*. (3) Nilai keadilan dan kebenaran. Nilai keadilan dan itu ditunjukan dengan berbagai cara. Usaha mengungkap kebenaran dan keadilan ditelusuri dengan menggunakan ritus-ritus adat. Di Kampung Bajawa Kabupaten Ngada diupacarakan oleh *Mosa Nua* dengan ritus *Tibo.* Masyarakat Lamaholot menjalankan dengan ritus *butek teluk* dan *lewak tapo (pembuktian kebenaran)* yang dipimpin oleh *atamolan lewo* (wakil dewa/mediator pengausa jagad raya), (4) keterbukaan/tanggunjawab. Hal ini merupakan salah satu nilai penting dalam menjalankan roda pemerintahan desa asli. Keterbukaan dan tanggungjawab diwujudkan dalam kegiatan

[65] Moleong, ibid

[66] Band: Z.M. Hidayat, 1984. Masyarakat dan Kebudayaan: Suku-suku Bangsa di Nusa Tenggara Timur.Bandung, Transito, hal. 42

musyawarah. Melalui musyawarah ini terjalin rasah saling percaya para pihak dalam desa asli (akuntabilitas). dan (5) Religius. Bagi masyarakat desa terutama desa asli, aspek ini menjadi kekuatan yang memiliki daya ikat terpenting dalam kebersamaan. Religiusitas ini menjadi sentral dalam ikatan kebersaman dalam desa. Diyakini bahwa adanya kekuatan gaib yang menjadi sumber dari segala makluk hidup dialam semesta. Pada desa asli di Manggrai akan ditemui *Compang* (mesbah) sebagai pusat kehidupan religious.

1. Kelembagaan dan Pembagian Kewenangan di Desa

Desa dalam tata pemerintahan Indonesia sesungguhnya beragam sebutan lokal. Sebut desa lebih dikenal di Pulau Jawa, Madura dan Bali. Di Sumatera barat dikenal dengan sebutan Nagari; di Aceh Kampung/Gompong, Maluku disebut *gam*/negeri kampong, Papua karet/kampong dan lain sebagainya. Di NTT kesatuan masyarakat yang umunya disebut desa itu pada setiap kabupaten memmpunyai sebutan sendiri.

Tabel 1: Nama Kesatuan Masyarakat di Beberapa Kabupaten Di NTT

No	Kabupaten	Nama Kesatuan Masyarakat Menurut Bahasa setempat	Keterangan
1	Manggarai/Barat//Timur	Beo	
2	Lembata/Flotim	Lewo/Leu	
3	Ende	Ndua	
4	Sikka	Natar	
4	Ngada	Nua	
5	Belu/Malaka	Leo	
7	TTS/TTU/Kupang	Kuan	
8	Sumba / Timur / Barat / Tengah/BaratDaya	Paraingu	
9	Rote	Leo	
10	Sabu	Udu	

Sumber: Data olahan dari para narasumber dan pustaka

Desa di NTT dengan sebutan lokal ini tetap bertahan. Sejak jaman penjajah telah diperkenalkan sebutan Desa (RR psl 74 Tahun 1854).[67] Setelah Indonesia merdeka, penyebutan desa mulai diterima ketika desa diatur dengan

[67] Band. I. Ketut Ardhana, Penataan Nusa Tenggara Pada Masa Kolonial 1915 -1950, RajaGrasindo Persada Jakarta

regulasi tersendiri, yaitu UU No. 2 Tahun 1948 dan UU No.1 Tahun 1957 (kemungkinan atau mengarahkan desa sebagai Daerah Otonom Tingkat III). Sebutan Desa mulai ‘merakyat” ketika desa resmi ditata menjadi daerah Tingkat III melalui UU No.19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Khusus di NTT posisi desa mulai ditata ketika diperkenalkan Desa Gaya Baru berdasarkan Surat Gubernur NTT No. DD 20/2/24 tanggal 18 Maret 1969.[68]

Sampai dikeluarkan regulasi Desa terbaru dengan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebutan lokal atau setempat tentang desa belum tergantikan seluruhnya. Desa-desa asli di NTT dicirikan dengan kumpulan rumah-rumah adat, tempat pertemuan umum serta tempat sakral/mesbah (simbol kehadiran leluhur). Pemekran desa yang laksanakan kini kurang mempertimbangkan aspek fundmental tersebut. Umumnya pemekaran atau penggabungan desa lebih menonjolkan alasan padatnya penduduk, luasnya wilayah, mempermudah atau memperlancar pelayanan.Temuan penelitian menunjukan bahwa pemekaran desa dilandasi kepentingan pragmatis. Kepentingan pragmatis tersebut antaralain, pemenuhan syarat pemekaran kecamatan dan akses bantuan program pemerintah supra desa.

Tabel 2. Peningkatan Jumlah Desa di Provinsi NTT

Wilayah Kabupaten/Kota	**Jumlah Desa /Kelurahan**					
	Desa			**Kelurahan**		
	2010	**2012**	**2013**	**2010**	**2012**	**2013**
Sumba Barat	63	63	63	11	11	11
Sumba Timur	140	140	140	16	16	16
Kupang	160	160	160	17	17	17
Timor Tengah Selatan	228	266	266	12	12	12
Timor Tengah Utara	143	144	144	31	31	31
Belu	196	196	69	12	12	12
Alor	158	158	158	17	17	17

[68] Suryaningrat, Bayu, 1980. Desa dan Kelurahan Menurut UU No.5/1979, Jakarta. Hal.47

Lembata	137	137	137	7	7	7
Flores Timur	229	229	229	21	21	21
Sikka	147	147	147	13	13	13
Ende	191	255	255	23	23	24
Ngada	82	135	135	15	16	16
Manggarai	132	145	145	17	17	17
Rote Ndao	82	82	82	7	7	7
Manggarai Barat	116	164	164	5	5	5
Sumba Tengah	65	65	65			0
Sumba Barat Daya	94	129	129	2	2	2
Nagekeo	84	97	97	16	16	16
Mangarai Timur	159	159	159	17	17	17
Sabu Raijua	58	58	58	5	5	5
Malaka			127			0
Kota Kupang			0	51	51	51
Nusa Tenggara Timur	2264	2929	2936	316	317	316

Sumber : Diolah dari data BPS NTT 2014

Dalam kurun waktu 4 tahun, 2010 – 2013, penambahan jumlah desa di NTT mencapai 672 desa. Pertimbangan pemekaran desa-desa baru tersebut lebih dominan didasari alasan pragmatis. Pertimbangan pemekaran desa mengabaikan aspek historis, sosial budaya.

Wilayah Kabupaten Lembata dibagi dalam 8 Kecamtan, 143 dan 7 Kelurahan. Lihat taberikut ini:

Tabel : Jumlah Kecamatan Desa dan Kelurahan di Kabupaten Lembata

No	Kecamatan	Desa	Kelurahan	Jumlah
1	Atadei	15		
2	Naga wutung	18		
3	Ile Ape	17		
4	Lebatukan	17		
5	Nubatukan	11	7	
6	Omesuri	22		
7	Buyasuri	20		
8	Wulandoni	15		
9	Ile Ape Timur	9		
	Total	143	7	150

Sumber : RPJMD Kabopaten Lembata, 2013 -2018dan Permendagri RI, No. 56/ 2015 tentang kode dan tata wilayah administrasi pemerintahan

Pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan asli didasarkan pada suku/*clan*. Pada desa-desa yang masih cukup menjaga tradisi, pembagian kewenangan dalam penyelanggaraan pemerintahan desa asli masih terawat baik.

Hampir semua desa asli memiliki susunan Pemrintahan terdiri dari Koten (kepala), Lein (ikun), Taran Mekin (Kiri) dan Taran Wanan (kanan). Desa/Kampung disebut Lewodan sub kampong disebut Rian Pada tingkatan sub kampong dipimpin olehTemukung. Suku-suku yang ada dalam desa menjalankan peran tertentu. Peran itu terus dijalankan tanpa rotasi. Model pergantian

kepemimpinan ini dipandang cukup unik. Namun keunikan ini diterima oleh masyarakat dalam desa asli tersebut.

2. Mekanisme pengambilan Keputusan

Praktek demokrasi kontekstual lain yang terpenting adalah Keterbukaan dalam pengambilan keputusan. Bahwa kewenangan dalam mengatur dan mengurus hal tertentu menjadi tanggung jawab suku/marga/*klan* tertentu namun tetap menjunjung tinggi keterbukaan. Pada desa-desa asli di NTT masih ditemukan propses musyawarah. Musyawarah itu dilaksanakan terkait dengan (1) mengambil keputusan bersama dan (2)menjelaskan dan mempertanggungjawabkan keputusan, dan (3) mepertanggungjawabkan pelaksanaan kegiatan tertentu.

Musyawarah dalam masyarakat desa di NTT yang diprektekan dengan mengedepankan kesetaraan tanpa tersekat strata sosial. Model musyawarah ini masih terpelihara dan dipraktekan dalam urusan non pemerintahan. Di Kabupaten Belu/Malaka dikenal *Tur lia/Tur hamutu* serta Orang Manggarai (Kabupaten Manggarai, Manggarai Barat dan Kabupaten Manggarai Timur) model musyawarah disebut *Lonto Leok.* Pada masyarakat di Kabupaten Sikka di sebut *Bakuwolang*, orang Lamaholot (Folres Timur, Lembata dan Alor) *Peeput/MotingMaung*. Penyelenggaraan pemerintahan desa versi negara dalam kasus tertentu mengadopsi pola musyawarah ini.

3. Ritus Adat Bao Lolon

Di Lamaholot diketahui ada *Nuba Nara.* Setiap aktifitas akan memiliki ikatan yang kuat dan diyakini memiliki keabsahan mistis-magis ketika dilakukan secara religious. Sebagai contoh konkrit dalam budaya *Bao Lolon* pada masyarakat Lamaholot. *Bao lolon* ini bisa dianalogikan dengan bersumpah.

"*Bao lolon*" itu pemberian sesajian kepada arwah leluhur yang diletakkan di atas "*Nuba-Nara*" dan diikuti dengan penetesan air nira/tuak pada "*Nuba-Nara*", diiringi dengan "*Amet perat*" (doa/mantera adat) yang diucapkan oleh "*Lewo nimun Tana Alawen*". Bila ini terkait dengan pelantikan pejabat maka diikuti oleh para pejabat yang bersumpah.

Maknanya intrisiknya bahwa setelah selesainya "*Bao Lolon*" ini, maka jabatan-jabatan ini memiliki kekuatan "Magis religius" sehingga segala tindakan pejabat dalam memajukan "*Lewotana*" mendapat restu dari "*Lerawulan-Tanaekan*". (Tuhan pengasa alam semesta). Demikian pula ritus ini dilakukan dalam aktifitas atau tindakan lainnya.

4. Belo Baya.: Resolusi Konflik dan Memelihara Kedamaian

Makna harafia dari "belo baya"; *belo* artinya bunuh, sembeli, potong dan *baya* artinya janji, sepakat. Dengan demikian maka *belo baya* itu adalah model persehatian, yang untuk saling menghormati dan mentaati kesepakatan yang sudah diambil. Belo baya dilakukan untuk mencegah konflik dan sebagai resolusi konflik permanen.

Dari mana dan kapan memulai belo baya ini, tentu membutuhkan pengkajian tersendiri. Namun fakta yang dipraktekan dan dituturkan bahwa belo baya itu diawali ketika kedatangan kelompok baru atau orang baru dalam suatu wilayah. Penuturan ini terkait tentang orang lembata. Orang Lembata dan Orang Lamaholot umunya menjelaskan bahwa terdapat tiga kelompok manusia yang menghununi wilayah Pulau Flores bagian timur, Pulau Solor, Adonara dan Lembata. Ketiga kelompok itu adalah (1) Ile jadi, (2) sina-jawa dan tena-mao.[69]Kelompok penduduk yang disebut Ile Jadi dipahami sebagai penduduk asli

[69] Kleden, Marianus Opcit.

atau yang pertama mendiami daerah itu, sdangkan kelompok penduduk Sina-Jawa; penduduk yang datang dari barat dan Tena-Mao; penduduk yang datang dari utara/timur laut. [70]Mungkin lebih tepat penduduk mula di Lembata dibagi menjadi 2 kelompok, yaitu, kelompok IleJadi dan Tena Mao. Kelompok Tena Maodibagi menjadi dua yaitu, pendatang dari barat disebut Sina- Jawa dan dari timur laut/utara disebut kelompok Serang-Gorang.

Ketika tiba di Lembata, pertemuan dan penerimaan mereka menjadi saudara dan berdiam bersama, didahului dengan ikrar kebersamaan yang disebut “*nayu baya*”. “Nayu baya” sebagai ikrar dalam bentuk ritual tertentu itu menandakan bahwa kita sesama, seasal dan mari berdiam bersama dan saling bekerjasama dalamsatu persekutuan.

Belo baya sebgai pencegahan konflik ditemukan dalam urusan memetik,mennam tanaman dan menagkap buruan atau ikan dan biota laut. Sedangkan belo baya sebagai resolusi konflik dilakukan setalelah terjadi konflik tertentu. Konflik batas tanah, konflik terkait pemanfaatan SDA antar kampong atau wilayah, bersepakat menunjuk tempat tertentusebagai tempat petemuan yangdamai.[71]dan yang paling dirasakan adalah terkait dengan mengambil atau memetik makanan atau buah-buahan yang dimiliki pihak lain.

Belo baya ini dilakukan dalam satu ritual adat. Para pihak yang terkait dengan *belo* baya atau perjanjian ini hadir dan bersepakat sebagai saudara, sepakat untuk tidak berperang, sepakat untuk patuh pada keputusan yang dihasilkan. Ritus itu dilakukan oleh *atamolang* (orang yang dipandang memiliki

[70] Dua Witin Patrisius, 2014. Orang Ataili, Rekonstruksi Jejak-jeka yang tercecer, Yogyakarta, Kandil Semesta

[71] Penting dijelaskan bahwa Orang Lembata terbagi dalam dua kelompok besar yang saling bermusuhan, yakni Orang Demong dan Orang Paji. Orang demong berafiliasi dengan Kerjaan Larantuka di Flores daratan, sedangkan Orang Paji berafiliasi dengan Kerjaan Sagu di Utara Pulau Adonara.

kemampuan untuk menghadirkan Tuhan dan leluhur) serta diikuti dengan menyembeli hewan korban dan menanam tanaman tertentu atau susunan batu.*Belo baya*sebagai sebuah model persehatian dipandang juga seperti ritus*Bao lolon.* Belo baya ini tidakmesti dilakukan di atas lahan disengkatakan, pada tempat tertentu yang disakralkan atau di wialyah tertentu yang dilarang dalam kurun waktu tertentu.

IV. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Pertama, Nilai demokrasi konteks tual dalam pemerintahan desa asli di Kabupaten Lembata Provinsi Nusa Tenggara Timur masih teridentifikasi jelas.Oleh karena itu dapat diintegrasikan menjadi basis penyelenggaraan pemerintahan desa.

Kedua, Penyelenggaraan pemerintahan desa berbasis nilai demokrasi kontekstual memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan desa yang patut (*good governance*).

Ketiga, *Belo Baja*, sebagai jenis persehatian masyarakat dan pemerintahan asli dapat direvitalisasi sebagai upaya mencega dan melerai konflik secara melembaga dan relatif permanen.

2. Rekomendasi

Kepada para pihak terkait (*stake holders*) disarankan agar merevitalisasi nilai-nilai demokrasi kontekstual dalam desa asli untuk disinergikan dengan regulasi negara dan dijadikan landasan pijakan penyelenggaraan pemerintahan desa di NTT karena telah terbuka ruang untuk membentuk kembali desa adat sesuaiamanatUU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

DAFTAR PUSTAKA

AE Priyono dan Usman Hamid,(ed). 2014. *Merancang Arah Baru Demokrasi: Indonesia Pasca – Reformasi.* Jakarta, Kepustakaan Popuer Gramedia (KPG)

Ardhana, I. Ketut. 2005. *Penataan Nusa Tenggara Pada Masa Kolonial 1915 - 1950*; PT. RajaGrasindo Persada, Jakarta**.**

Boeke, J.H; 1991; *Batas-Batas Dari Masjarakat Pedesaan Indonesia*, Bhratara, Djakarta.

Blac A. James dan Champion, J. Dean. 1999. *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*. Bandung, PT. Refika Aditama

Dhakidae, Daniel, 2015 "Meratapi Keberhasilan Sambil Merindukan yang Harus Hilang,". *Prisma*, Vol 33 No. 14 : 98-101

Deutsch, Morton, dkk. 2016. *Handbook, Resolusi Konflik* : Teori dan Prakek; Bandung. Rineka Cipta

Eko, Sutoro. 2003. *Transisi Demokrasi Indonesia*: Runtuhnya Rezim Orde Baru; APMD Press Yogyakarta

_____, 2004. *Prakarsa Dsentralisasi & Otonomi Desa*, Yogyakarta, IRE Press

Ficher, M.Th. 1956. *Pengantar Anthropologi Kebudadjaan Indonesia*, PT. Pembangunan Djakarta

George, Sorensen. 2003; *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar Yogyakarta

Gunawan, Daddi H; 2014, Perubahan Sosial di Pedesaan Bali, Tangerang, Marjin Kiri Tangerang

Hatta, Mohammad.1980. *Kearah Indonesia Merdeka*, Dalam Masalah-Masalah Kenegaraan, Budiardjo Mirriam, (edt). Gramedia, Jakarta

Held, David. 2004; *Demokrasi dan Tatanan Global*, Pustaka Pelajar, Yoyakarta

Jones. Tod, 2015; Kebudayaan dan Kekuasaan di Indonesia, Kebijakan Budaya Selama Abad Ke-20 Hingga Era Reformasi, Terjemahan Riyadi Terre; Jakarta; KITLV dan Yayasan Obor Indonesia

J. Van den Doel. 1988; *Demokrasi dan Teori Kemakmuran*, Erlangga, Jakarta.

Kartohadikoesoemo, Soetardjo; 1984. *Desa*, PN Balai Pustaka, Jakarta

Kleden. Marianus, 2008; Hak Asasi Manusia dalam Masyarakat Komunal, Kajian atas Konsep HAM dalam Teks-Teks Adat Lamaholot dan Relevansinya terhadap HAM dalm UUD1945, Yogyakarta, Lamalera

Kopong Medan, 2006; Pembangunan Pola Peradilan Semi Otonom menurut Budaya Lamaholot, Jurnal Hukum Progresif, Vol.2 No.2: 81 -98

Mayer, Robert dan Green Wood Ernest; 1990, *Metode Penelitian Kebijakan Sosial,* Rajawalai, Jakarta.

Moleong, J Lexi; 1989. *Metode Penelitian Kualitatif*, Rineka Cipta, Jakarta.

Nogroho Iwan & Rokhim Dahuri, 2012, Pembangunan Wilayah, Perspektif Ekonomi Sosial dan Lingkungan, Jakarta, LP3ES

Rozaki, Abdur,2015, "Mendemokratisasikan Desa untuk Kesejahteraan Warga", AnalisisCSIS Vol. 44, No 1 : 63 -79

Ryaas Rasyid M. 2007, *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan,* Mutiara Sumber Widya, Jakarta

Soemardjan, Selo; 1992, *Otonomi Desa: Apakah Itu ?*Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial Nomor 2/1992, Pusat antar Universitas Bidang Ilmu-Ilmu Sosial UI (PAU-IS-UI) dengan PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Soetarto. Edriatmo, 2010; "Desa dan kesejahteraan Rakyat : Hak-hak Dasar Rakyat sebagai Platform Pembangunan". Dalam M.A. Chozin, et.all.(penyunting). Pembangunan Pedesaan Dalam Rangka Kesejahteraan Masyarakat: Pemikiran Guru Besar PTN Badan Hukum Milik Negara: 67 – 78. Bogor, IPB Press

Suhartono; 2000, *Kekuasaan Lokal dan Perlawanan Petani: Antagonisme dan Dependensi; daIam Menggeser Pembangunan Memperkuat Rakyat: Emansipasi dan Demokrasi Mulai dari Desa,* Dadang Juliantra (peny), Lapera Pustaka Utama Yogya.

Sparingga, Daniel & Kleden, Ignas. 2006; *Konsepsi Demokrasi*, KID Jakarta 206

Singarimbun, M dan Sofian, E. 1989. *Metode Penelitian Survay*, LP3ES, Jakarta.

Susetiawan, 2010; Pembangunan Perdesaan Dalam Rangka Peningkatan Kesejahtraan Rakyat; Dalam M.A. Chozin, et.all. (peny.). Pembangunan Pedesaan Dalam Rangka Kesejahteraan Masyarakat, Pemikiran Guru Besar PTN Badan Hukum Milik Negara: 112 -146. Bogor, IPB Press

Suryaningrat, Bayu; 1992, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan,* Rinekacipta, Cet, ke-4, Jakarta.

Zakaria, Yando R; 2000, *Abih Tande; Masyarakat Indonesia di Bawah Rejim Orde Baru,* ELSAM, Jakarta.

Z.M. Hidayat, 1984. *Masyarakat dan Kebudayaan: Suku-Suku Bangsa di Nusa Tenggara Timur*. Bandung, Transito

SUMBER-SUMBER LAIN

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Kementerian Dalam Negeri RI, Jakarta

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang *Desa Praja* sebagai Bentuk Peralihan untuk mempercepat Terwujudnya Daerah tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

BPS Nusa Tenggara Timur, 2014; Nusa Tenggara Timur Dalam Angka. Kupang

Biro Pemerintahan Desa, Setda NTT; 1997; *Himpunan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur di Bidang Pemerintahan Desa, Kupang.*

ANALISIS KINERJA KEUANGAN DAERAH DALAM OPTIMALISASI CAPAIAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN

(TEMA: Reformasi Birokrasi Pemerintahan Untuk Kesejahteraan Masyarakat)

Oleh:

Dr. M. Lukman Hakim, SIP. M.Si[72] *Ahmad Imron Rozuli, SE. M.Si*[73] *Aswin Ariyanto Azis. SIP. M.Devst*[74]

Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Brawijaya Malang

Em.lukman79@gmail.com dan em.lukman79@ub.ac.id

Abstrak

Tujuan dari proses penyelenggaraan pemerintah daerah sejatinya adalah untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan semakin mensejahterakan kehidupan mereka. Segala kegiatan dan program yang ada di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesungguhnya dihadirkan dalam rangka untuk mencapai tujuan tersebut. Karena itu penting bagi pemerintah daerah untuk memastikan bahwa kinerja APBD betul betul merupakan pengejewantahan konkrit dari perencanaan panjang yang dibuat sebelumnya sebagaimana ditegaskan di dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 181 dan Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 17-18 serta Bab IV Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. peraturan perundang-undangan ini menegaskan bahwa proses formulasi kebijakan anggaran tidak dapat dilepaskan dari proses perencanaan. Mulai dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Sedangkan, pada tingkat satuan kerja pemerintah daerah (SKPD), dokumen-dokumen tersebut meliputi Rencana Stratejik (Renstra) SKPD, Rencana Kerja (Renja) SKPD dan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD.Sementara itu hal lain yang menjadikan kajian ini penting adalah dikarenakan Pemerintah Daerah juga dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah yang tertib, transparan dan akuntabel agar tujuan utama bernegara dapat tercapai yakni mewujudkan *good governance* dan *clean goverment*.Untuk memastikan semua tujuan tersebut tercapai, maka penting dilakukan kajian tentang efektifitas APBD dalam optimalisasi capaian perencanaan pembangunan daerah. Lingkup kajian dalam paper ini meliputi: 1) efektifitas kinerja APBD Pemerintah daerah berdasarkan indikator analisis rasio kemandirian, rasio efektifitas dan efisiensi, rasio aktivitas, *debt service coverage ratio (DSCR)*, serta rasio pertumbuhan, PDRB dan ketenagakerjaan; 2) efektifitas APBD dalam mendukung optimalisasi capaian perencanaan pembangunan daerah.

Kata Kunci: *Kinerja Keuangan, Perencanaan pembangunan, Kesejahteraan Masyarakat*

[72]Dosen Pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Fisip Universitas Brawijaya Malang
[73]Dosen Pada Program Studi Sosiologi Fisip Universitas Brawijaya Malang
[74]Dosen Pada Program Studi Hubungan Internasional Fisip Universitas Brawijaya Malang

Pendahuluan

Tujuan dari proses penyelenggaraan pemerintah daerah sejatinya adalah untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan semakin mensejahterakan kehidupan mereka. Segala kegiatan dan program yang ada di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesungguhnya dihadirkan dalam rangka untuk mencapai tujuan tersebut. Karena itu penting bagi pemerintah daerah untuk memastikan bahwa kinerja APBD betul betul merupakan pengejewantahan konkrit dari perencanaan panjang yang dibuat sebelumnya. Sebab hanya dengan perencanaan pembangunan yang akurat maka hasil pembangunan sebagaimana tujuan tersebut akan dapat tercapai.

Disituasi yang demikian kajian efektifitas APBD dalam Optimalisasi Kinerja Perencanaan Pembangunan adalah upaya untuk memastikan bahwa setiap program dan kegiatan yang terumus dalam APBD adalah hasil maksimal dari kerja-kerja perencanaan yang telah dilakukan sebelumnya.

Didalam kajian mengenai kinerja keuangan daerah disebutkan bahwa pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Hal tersebut di atur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2013 pasal 3 meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum memiliki DPRD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah, dan pengelolaan keuangan BLUD. Pengelolaan keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Proses Pengelolaaan keuangan daerah dimulai dengan perencanaan/penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD)[75]. APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Oleh karena itu APBD merupakan kesepakatan bersama antara eksekutif dan legislatif yang dituangkan dalam peraturan daerah dan dijabarkan dalam peraturan bupati. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 181 dan Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 17-18, yang menjelaskan bahwa *proses penyusunan APBD harus didasarkan pada penetapan skala prioritas dan plafon anggaran, rencana kerja Pemerintah Daerah dan Kebijakan Umum APBD yang telah disepakati bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah.*

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Bab IV Penyusunan Rancangan APBD Pasal 29 sampai dengan pasal 42 dijelaskan bahwa proses penyusunan RAPBD berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum APBD, Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dan Rencana Kerja Anggaran SKPD (RKA-SKPD).

Pernyataan di atas semakin menegaskan bahwa proses formulasi kebijakan anggaran tidak dapat dilepaskan dari proses perencanaan. Menurut

[75] Fungsi APBD antar lain: 1) Fungsi Otorisasi mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan; 2) Fungsi Perencanaan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan; 3) Fungsi Pengawasan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan; 4) Fungsi Alokasi mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/ mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian; 5) Fungsi Distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan; 6) Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah. Lih: Sedarmayati, 2013. Good Governance (Kepemrintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah. Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efesien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan, Mandar Maju, Bandung, hal: 216

sejumlah pakar, perencanaan merupakan suatu cara, tekhnik, atau suatu metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Perencanaan adalah wahana untuk mencapai tujuan pembangunan.

Menurut Lewis AW perencanaan pembangunan didefinisikan sebagai "suatu kumpulan kebijakasanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara lebih produktif" [76] . Sementara itu Jhingan M.L. seorang ahli perencanaan pembangunan asal India memberikan definisi yang lebih konkgkrit tentang perencanaan pembangunan tersebut yaitu: Perencanaan pembangunan pada dasarnya merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh penguasa (pemerintah) untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu di dalam jangka waktu tertentu pula[77]

Definisi di atas sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Michel Todaro yang mendefinisikan bahwa perencanaan ekonomi dapat digambarkan sebagai "suatu upaya pemerintah secara sengaja untuk melakukan koordinasi pengambilan keputusan ekonomi dalam jangaka panjang untuk memengaruhi secara langsung maupun tidak langsung tingkat pertumbuhan dari beberapa variebel utama perekonomian nasional"[78]

Merujuk pada definisi para pakar perencanaan di atas, kehadiran Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN, 2004) semakin menguatkan pentingnya perencanaan pembangunan daerah di Indonesia[79]. Menurut Undang-undang ini,

[76] Rangsangan-rangsangan tersebut menurut Arthur harus diberikan dalam bentuk insentif-insentif ekonomi baik secara mikro maupun makro yang dapat mendorong penggunaan sumber daya secara lebih produktif sehingga proses pembangunan akan lebih meningkat. Lewis Arthur, 1965. *Development Planing*, New York, Harper Row, p: 321

[77] M.L. Jhingan. 1990. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan* (terjemahan) Rajawali Press, Jakarta, hal: 271

[78] Michel Todaro. 1971. *Development Planing: Models and Methods.* Nairobi: Oxford University Press, p: 95

[79] Dengan adanya Undang-undang tersebut, maka penyusunan perencanaan menjadi suatu kewajiban yang harus dilakuan oleh setiap aparat pemerintah dalam melaksanakan kegiatannya sehari-hari dan bila hal ini tidak dilakukan akan menimbulkan implikasi hukum tertentu. Dari segi lain, keluarnya UU tersebut juga menimbulkan perubahan yang cukup signifikan dalam menyusun dokumen perencanaan di Indonesia. Pertama, menyangkut jenis dokumen perencanaan daerah yang harus dibuat. Kedua, Sesuai dengan dokumen yang perlu dibuat, maka teknis penyusunan rencana juga mengalami perubahan mendasar. Ketiga, tahapan penyunan rencana juga mengalami

perencanaan didefinisikan[80] sebagai proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumberdaya yang tersedia.

Pendek kata perencanaan dibutuhkan dalam rangka memastikan bahwa formulasi kebijakan anggaran betul betul tepat sasaran, sesuai dengan skala prioritas dan dibutuhkan masyarakat.

Sebelum berlakunya sistem Anggaran Berbasis Kinerja, APBD disusun dengan menggunakan metoda tradisional atau *item line budget*. Mekanisme penyusunan anggaran ini tidak didasarkan pada analisa rangkaian kegiatan yang harus dihubungkan dengan tujuan yang telah ditentukan, namun lebih meniitikberatkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran.

Sasaran *(target)*, keluaran *(output)* dan hasil *(outcome)* dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur tidak dapat disajikan dengan baik sehingga esiensi dari pengertian anggaran berbasis kinerja *(performance based budgeting)* semakin tidak jelas.Namun dalam perkembangannya, sistematika anggaran berbasis kinerja muncul sebagai pengganti dari anggaran yang bersifat tradisional. Anggaran berbasis kinerja pada dasarnya memiliki makna yang mendalam yaitu suatu pendekatan sistematis dalam proses penyusunan anggaran yang mengaitkan pengeluaran yang dilakukan organisasi pemerintahan di daerah dengan kinerja yang dihasilkannya serta menggunakan informasi kinerja yang terencana.

---

perubahan. Lih: Syafrizal, 2009. *Teknis Praktis Penyusunan Pembangunan Daerah*, Baduose Media, Padang. Hal: 3-4

[80]Menurut UU SPPN 2004 ditegaskan bahwa "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerahSecara leksikal pengertian perencanaan pembangunan dalam SPPN 2004 di atas setidaknya mengandung sejumlah komponen utama, yakni:

a. Merupakan usaha pemerintah secara terencana dan sistemik untuk mengendalikan dan mengatur proses pembangunan
b. Mencakup periode jangka panjang, menengah, dan tahunan
c. Menyangkut Variabel-variabel yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan secara keseluruhan baik secara langsung maupun tidak langsung
d. Mempunyai suatu sasaran pembangunan yang jelas sesuai dengan keinginan masyarakat

Proses penyusunan anggaran pemerintah daerah, dimulai dengan dokumen-dokumen perencanaan seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Sedangkan, pada tingkat satuan kerja pemerintah daerah (SKPD), dokumen-dokumen tersebut meliputi Rencana Stratejik (Renstra) SKPD, Rencana Kerja (Renja) SKPD dan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD. Dalam implementasinya penerapkan penganggaran berbasis kinerja tidak hanya dibuktikan dengan adanya dokumen-dokumen tersebut, melainkan substansi dari dokumen tersebut harus ada keselarasan antar dokumen-dokumen dengan memperhatikan indikator kinerja yang hendak dicapai. Indikator-indikator kinerja di SKPD dituangkan dalam Renja SKPD seyogyanya terdapat keselarasan dalam pencapaian indikator kinerja yang termuat dalam Renstra SKPD. Indikator kinerja Renja SKPD harus selaras dengan indikator-indikator kinerja yang dituang dalam RKA SKPD. Keselarasan indikator kinerja secara otomatis akan dapat mengaitkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai dalam dokumen perencanaan strategis (Renstra SKPD) yang selanjutnya dituangkan dalam program dan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan SKPD.

Oleh karena itu, kedudukan APBD sangatlah penting sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah dalam proses pembangunan di daerah. APBD juga merupakan alat/wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik *(public accountability)* yang diwujudkan melalui program dan kegiatan. APBD merupakan instrumen kebijakan yaitu sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah yang harus mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik.

Proses penganggaran yang telah direncanakan dengan baik dan dilaksanakan dengan tertib serta disiplin akan mencapai sasaran yang lebih optimal. APBD juga menduduki posisi sentral dan vital dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Proses pembangunan di era otonomi daerah memberikan celah dan peluang yang besar bagi Pemerintah Daerah dalam menentukan kebijakan dan arah pembangunan

yang mengutamakan potensi serta keunggulan daerah sesuai dengan karakteristik daerah sehingga esensi dari dokumen APBD yang dihasilkan dapat memenuhi keinginan dari semangat otonomi daerah itu sendiri.

Pemerintah Daerah juga dituntut melakukan pengelolaan keuangan daerah yang tertib, transparan dan akuntabel agar tujuan utama dapat tercapai yaitu mewujudkan *good governance* dan *clean goverment*. Untuk memastikan semua tujuan tersebut tercapai, maka penting bagi pemerintah daerah untuk melakukan kajian tentang efektifitas APBD dalam optimalisasi capaian perencanaan pembangunan daerah.

Rumusan Masalah

Berdasarkan pernyataan permasalahan di atas maka pertanyaan permasalahan dalam kajian ini adalah:

1. Bagaimanakah efektifitas kinerja APBD Pemerintah Kota Probolinggo Tahun 2015 berdasarkan indikator analisis rasio kemandirian, efektifitas dan efisiensi, rasio aktivitas, *debt service coverage ratio (DSCR)*, serta rasio pertumbuhan, PDRB dan ketenagakerjaan ?
2. Bagaimanakah efektifitas APBD tersebut dalam mendukung optimalisasi capaian perencanaan pembangunan ?

Analisis Kinerja Keuangan

Tulisan ini menggunakan Analisis Kinerja Keuangan menurut Widodo dalam Halim (2002: 126). Di dalam pengukuran kinerja keuangan setidaknya terdapat sejumlah langkah sebagai berikut:

a. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

$$\text{Rasio Kemandirian} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat/Propinsi dan Pinjaman}}$$

b. Rasio Efektifitas dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

$$\text{Rasio Efektifitas} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Target Penerimaan PAD yang Ditetapkan Berdasarkan Potenssi Riil Daerah}}$$

$$\text{Rasio Efisiensi} = \frac{\text{Biaya yang dikeluarkan untuk memungut PAD}}{\text{Realisasi penerimaan pendapatan asli daerah}}$$

c. Rasio Aktivitas

$$\text{Rasio Belanja Rutin terhadap APBD} = \frac{\text{Total Belanja Rutin}}{\text{Total APBD}}$$

$$\text{Rasio Belanja Pembanguna n terhadap APBD} = \frac{\text{Total Belanja Pembanguna n}}{\text{Total APBD}}$$

d. *Debt Service Coverage Ratio (DSCR)*

$$\text{DSCR} = \frac{(\text{PAD} + \text{BD} + \text{DAU}) - \text{BW}}{\text{Total (Pokok Angsuran} + \text{Bunga} + \text{Biaya Pinjaman)}}$$

e. Rasio Pertumbuhan

$$\text{Realisasi Penerimaan PAD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD Xn - Xn - 1}}{\text{Realisasi Penerimaan PAD Xn - 1}}$$

$$\text{Rasio Pertumbuhan} \sum \text{Pendapatan} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan} \sum \text{Pendapatan Xn - Xn - 1}}{\text{Realisasi Penerimaan} \sum \text{Pendapatan Xn - 1}}$$

$$\text{Rasio Pertumbuhan Belanja Pembangunan} = \frac{\text{Realisasi Belanja Pembangunan Xn - Xn - 1}}{\text{Realisasi Belanja Pembangunan PAD Xn - 1}}$$

Keterangan:

Xn = Tahun Yang dihitung
Xn-1 = Tahun Sebelumnya

f. PDRB dan Tenaga Kerja

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada dasarnya merupakan jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu daerah/ wilayah tertentu, atau merupakan jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi.

Data keuangan yang dipakai adalah Laporan Keterangan Pertanggungjawaban/ Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Kota Probolinggo tahun 2015.

g. Sinergitas APBD dengan Dokumen Perencanaan

Penentuan program dan kegiatan yang ada di dalam APBD mengacu pada dokumen perencanaan sebelumnya. Sehingga dengan demikian akan terumus sebuah pogram

perencanaan pembangunan yang holistik.

Pembahasan

Pemerintah daerah pada dewasa ini telah memiliki kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan sistem otonomi daerah yang telah di jalankan di negeri ini[81]Usaha dalam peningkatan kesejahteraan pada masyarakat tentunya dipengaruhi oleh kinerja aparatur daerah dalam menjalankan program-program pemerintah daerah baik dalam hal pembangunan maupun layanan terhadap masyarakat. Pengelolaan keuangan menjadi suatu hal yang sangat penting, dimana urusan financial menjadi dasar utama dalam penggerak roda pemerintahan.

Tingkat pencapaian dari suatu hasil kerja dibidang keuangan daerah yang meliputi penerimaan dan belanja daerah dengan menggunakan indikator keuangan APBD yang ditetapkan melalui suatu kebijakan atau ketentuan perundang-undangan selama satu periode anggaran dengan membandingkan anggaran sebelum/sesudahnya. Bentuk dari penilaian kinerja tersebut berupa Rasio Keuangan yang terbentuk dari unsur Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah berupa perhitungan APBD. Adapun beberapa indikator yang dapat digunakan sebagai bahan analisa untuk mengukur kinerja keuangan daerah seperti halnya menurut Widodo dalam Halim (2002: 126) bahwa terdapat beberapa analisa rasio di dalam pengukuran kinerja keuangan daerah yang dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD yaitu:

1. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Otonomi daerah memberikan kewenangan terhadap pemerintah daerah agar lebih mandiri dalam melakukan pengelolaan keuangan. Pelaksanaan pembangunan serta pemberian pelayanan terhadap masyarakat dilaksanakan dengan pendapatan daerah yang berasal dari pajak atau retribusi yang telah dibayarkan oleh masyarakat kepada pemerintah. Tingkat kemandirian pemerintah daerah dapat dilihat dari sumber pendapatan yang didapatkan dari

[81] *Otonomi Daerah* merupakan pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah termasuk dalam hal pengelolaan keuangan. Dengan otonomi daerah diharapkan pemerintah daerah dapat lebih mandiri dalam melakukan pengelolaan keuangan serta dapat mengoptimalkan pemanfaatan potensi yang dimiliki sehingga dapat meningkatkan pendapatan asli daerah.

pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan dari sumber lainnya, seperti bantuan dari provinsi. Rasio kemandirian keuangan daerah Kota Probolinggo dapat dilihat dengan penghitungan rasio berikut:

$$\textbf{KEMANDIRIAN} = \frac{\textbf{Pendapatan Asli Daerah}}{\textbf{Bantuan Pemerintah Pusat/Propinsi}}$$

$$\textbf{KEMANDIRIAN} = \frac{\textbf{135.547.805.887,61}}{\textbf{32.447.497.000,00}} = \textbf{417,74 \%}$$

Kemandirian keuangan daerah dapat dilihat dari perbandingan tersebut. Pada tahun 2015 target PAD sebesar Rp 101.459.544.753,37 sedangkan Realisasi pendapatan asli daerah Kota Probolinggo pada tahun 2015 berhasil mencapai 133,6% dengan nilai nominal sebesar Rp 135.547.805.887,61. Pada tahun anggaran 2015 Pemerintah Kota Probolinggo mendapatkan bantuan dari provinsi sebesar Rp 32.447.497.000,00. Sehingga Rasio Kemandirian pemerintah daerah Kota Probolinggo sebesar 417,74%.

Dalam perhitungan rasio kemandirian, hasil perbandingan PAD terhadap bantuan provinsi menunjukkan tingkat kemandirian suatu daerah, semakin tinggi rasio kemandirian maka menunjukkan semakin kecil tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat. Nilai rasio kemandirian juka menggambarkan tentang besarnya partisipasi masyarakat dalam mendukung pemerintah daerah dalam menjalankan pembangunan di Kota Probolinggo melalui pembayaran pajak dan juga pembayaran retribusi yang masuk ke dalam dana PAD, sehingga jika dilihat dari hasil perbandingan diatas, maka Kota Probolinggo bisa dikatakan mandiri dalam menjalankan otonomi fiskal.

Capaian pendapatan asli daerah yang cukup tinggi sudah semestinya diimbangi dengan semangat pencapaian yang lebih tinggi lagi serta kewaspadaan atas kebocoran dari pendapatan itu sendiri. Untuk mengurangi kebocoran pendapatan, beberapa langkah yang dapat dilakukan angtara lain:[82]

1. melakukan audit, baik rutin maupun insidental;
2. memperbaiki sistem akuntansi penerimaan daerah;

[82]Mahmudi: *MANAJEMEN KEUANGAN DAERAH* . Jakarta, Penerbit Erlangga. 2010. hlm 17

3. memberikan penghargaan yang memadai bagi masyarakat yang taat pajak dan hukuman (sanksi) yang berat bagi yang tidak mematuhinya;
4. meningkatkan disiplin dan moralitas pegawai yang terlibat dalam pemungutan pajak.

Hal tersebut dapat dilaksanakan guna mencegah kebocoran sumber pendapatan yang telah memiliki angka capaian yang cukup tinggi. Sumber pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak dan retribusi, dalam pelaksanaan di lapangan cukup riskan akan penyelewengan oleh beberapa opnum tertentu, jika pemerintah daerah kurang mewaspadai adanya berbagai celah dalam kebocoran pendapatan asli daerah, daerah tentunya akan rugi dan mengalami pengurangan sumber pendapatan yang cukup besar.

2. Rasio Efektifitas dan Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

Rasio efektifitas merupakan perhitungan perbandingan antara PAD yang dapat di realisasikan terhadap PAD yang ditargetkan semula. Dengan perhitungan ini maka akan diketahui mengenai gambaran kemampuan pemerintah daerah dalam mewujudkan serta mengoptimalkan pendapatan asli daerah berdasar kan kondisi riil potensi yang terdapat di Kota Probolinggo. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila mampu mencapai minimal 100 % dalam pencapaian target pendapatan asli daerah. Berikut adalah perbandingan realisasi PAD Kota Probolinggo terhadap PAD yang ditargetkan pada tahun 2015 adalah:

$$\textbf{Rasio Efektifitas} = \frac{\textbf{Pendapatan Asli Daerah}}{\textbf{Target Pendapatan Asli Daerah}}$$

$$\textbf{Rasio Efektifitas} = \frac{\textbf{135.547.805.887,61}}{\textbf{101.459.544.753,37}} = \textbf{133,6 \%}$$

Jika dilihat dari hasil perbandingan antara realisasi PAD dengan Target PAD maka hal tersebut menggambarkan jika Pemerintah daerah Kota Probolinggo telah menjalankan peranannya secara efektif, namun untuk lebih memastikan maka Rasio efektifitas tersebut harus dibandingkan dengan Rasio Efisiensi. Rasio efisiensi merupakan perbandingan antara biaya pengeluaran yang

digunakan untuk memperoleh pendapatan yang telah diterima. Dalam memperoleh pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak dan retribusi tentunya pemerintah mengeluarkan biaya seperti intensif pemungutan pajak, adapun besarannya yang dapat dilihat dalam gambar tabel berikut:[83]

Target dan Realisasi Belanja Pegawai Tahun 2014

No.	Uraian	Realisasi Tahun 2013 (Rp)	Tahun 2014 (Rp)		Tambah/(Kurang) 2014	
			Target	Realisasi	Rp	%
1	2	3	4	5	6 (5 - 4)	7 [6:4]
1	Gaji dan Tunjangan	232.218.656.831,00	270.697.892.512,68	245.207.138.023,00	25.490.754.489,68	-9,42
2	Tambahan Penghasilan PNS	65.250.964.100,00	120.861.045.920,08	90.538.634.281,00	30.322.411.639,08	25,09
3	Belanja Penerimaan Lainnya Pimpinan dan Anggota DPRD serta KDH/ WKDH	1.912.000.000,00	1.912.000.000,00	1.895.083.500,00	-16.916.500,00	-0,88
4	Biaya Pemungutan Pajak Daerah	739.768.963,00	947.600.000,00	552.288.368,00	395.311.632,00	41,72
5	Insentif Pemungutan Pajak	820.297.324,10	1.630.000.000,00	851.246.578,00	-778.753.422,00	-47,78
6	Insentif Pemungutan Retribusi	301.520.413,50	858.950.986,00	271.418.512,00	-587.532.474,00	-68,40
	Jumlah	**301.273.207.631,60**	**396.907.489.418,76**	**339.315.809.262,00**	**-57.591.680.156,76**	**-14,51**

Sumber : Gambar tersebut merupakan gambar tabel yang tertera dalam penjabaran LKPJ Akhir tahun Anggaran 2015.

Dari gambar tabel diatas, bagian yang di stabilo menunjukkan belanja pegawai yang digunakan untuk memperoleh pendapatan asli daerah yaitu:

Biaya pemungutan pajak	=	Rp 552.288.368,00
Insensif pemungutan pajak	=	Rp 851.246.578,00
Insentif pemungutan retribusi	=	Rp 271.418.512,00 +
Biaya Pemungutan PAD		**Rp 1.674.953.458,00**

Setelah diketahui jumlah nominal biaya yang digunakan untuk pemungutan PAD sebesar Rp 1.674.953.458,00 maka bisa dihitung rasio evisiensi dengan membandingkan antara biaya pengelujaran tersebut dengan realisasi PAD pada tahun 2015.

[83] Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran 2014 Pemerintah Kota Probolinggo BAB III hal. 23

$$\textbf{Rasio Efisiensi} = \frac{\textbf{Biaya Pemungutan PAD}}{\textbf{Pendapatan Asli Daerah}}$$

$$\textbf{Rasio Efisiensi} = \frac{\textbf{1.674.953.458,00}}{\textbf{135.547.805.887,61}} = \textbf{1,23 \%}$$

Dalam rasio efisiensi, jika nilai rasio kurang dari 100 persen maka dapat menggambarkan bahwa kinerja pemerintah dianggap baik. Semakin kecil nilai rasio menunjukkan semakin baik kinerja pemerintah daerah.

Pemerintah daerah harus pandai dalam melakukan pemanfaatan potensi daerah dan memperbaiki sistem pemungutan agar dapat meningkatkan penerimaan khususnya dari pendapatan asli daerah. Seperti halnya pemanfaatan pungutan pajak yang sejauh ini memberikan kontribusi cukup besar dalam pendapatan asli daerah. Untuk mendapatkan peningkatan pemasukan dari pajak tentunya pemerintah daerah harus memperhatikan tentang administrasi pajak dilapangan serta permasalahan dalam proses pemungutan pajak. Misalnya dalam prosedur pembayaran pajak yang sejauh ini masih tergolong rumit tentunya akan menurunkan minat masyarakat dalam melakukan pembayaran pajak, bahkan yang patut diwaspadai ketika para investor atau kaum pemilik modal mengalami penurunan minat dalam mengurus perizinan ataupun pembayaran pajak. Terdapat beberapa cara yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam peningkatan efisiensi admisitrasi pajak yaitu:[84]

1. Memperbaiki prosedur administrasi pajak sehingga lebih mudah dan sederhana;
2. Mengurangi biaya pemungutan pendapatan;
3. Menjalin kerjasama dengan berbagai pihak, seperti bank, kantor pos, koprasi,dan pihak ketiga lainnya untuk memberikan kemudahan dan kenyamanan dalam membayar pajak.

Dengan adanya usaha memberikan kemudahan dan kenyamanan dalam pengurusan perizinan dan pembayaran pajak, maka tentunya para wajib pajak

[84]Mahmudi: *MANAJEMEN KEUANGAN DAERAH* . Jakarta, Penerbit Erlangga. 2010. hlm 18

akan melakukan kewajibannya dalam pembayaran pajak dengan tepat. Pihak swasta yang ingin melakukan investasi tidak memiliki rasa canggung dalam melakukan investasi di Kota Probolinggo. Hal tersebut pastinya akan mempengaruhi peningkatan penerimaan pendapatan asli daerah sehingga akan memberikan efisiensi yang lebih dalam pengelolaan keuangan daerah, serta dapat berdampak pada pembangunan Kota Probolinggo guna kesejahteraan masyarakat.

4. Rasio Aktivitas

Rasio aktivitas merupakan rasio yang akan menggambarkan seberapa optimlanya pemerintah daerah dalam menggunakan anggaran untuk dialokasikan pada belanja rutin[85] dan belanja pembangunan. Rasio aktivitas dapat digambarkan dalam perbandingan sebagai berikut:

$$\textbf{Rasio Belanja Rutin terhadap APBD} = \frac{\textbf{Total Belanja Rutin}}{\textbf{Total APBD}}$$

$$\textbf{Rasio Belanja Rutin terhadap APBD} = \frac{\textbf{357.391.122.064,00}}{\textbf{778.154.958.695,97}} = \textbf{45,92 \%}$$

Total belanja rutin merupakan belanja tidak langsung. Belanja tidak langsung merupakan pengeluaran atau belanja untuk hal yang tidak berbanding lurus dengan volume program/kegiatan yang dilaksanakan pada suatu tahun anggaran, dengan kata lain belanja rutin merupakan belanja yang tidak dipengaruhi tentang keberlangsungan suatu program. Belanja rutin biasanya digunakan atau dikeluarkan secara rutin pada setiap bulan misalnya berupa gaji pegawai. Total perbandingan belanja rutin terhadap total APBD adalah sebesar

[85] Nominal belanja rutin merupakan penerjemahan atau nama lain dari belanja tidak langsung

45,92%. Setelah diketahui rasio belanja rutin, maka perlu juga dihitung tentang rasio belanja pembangunan[86] dengan penghitungan sebagai berikut:

$$\textbf{Rasio Belanja Pembangunan terhadap APBD} = \frac{\textbf{Total Belanja Pembangunan}}{\textbf{Total APBD}}$$

$$\textbf{Rasio Belanja Pembangunan terhadap APBD} = \frac{\textbf{106.923.357.838,72}}{\textbf{778.154.958.695,97}}$$

$$= \textbf{13,74\%}$$

Dari perbandingan kedua rasio diatas telah diketahui bahwa nilai perbandingan Rasio Belanja Rutin sebesar 45,92% sedangkan untuk belanja pembangunan sebesar 13,74%. Kedua rasio ini memang akan selalu berbanding terbalik, semakin besar nilai belanja rutin makan akan semakin kecil rasio belanja pembangunan. Memang sampai saat ini belum ada nilai pasti tentang nominal yang dijadikan patokan untuk mengukur idealitas kedua rasio tersebut, namun kebanyakan di negara berkembang, nilai belanja pembangunan masih tergolong kecil dan perlu ditingkatkan.

Desentralisasi atau pemberian otonomi yang luas oleh pusat kepada daerah merupakan suatu upaya dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat. Adanya otonomi daerah maka pelayanan kepada masyarakat serta peran aktif yang dilakukan oleh masyarakat daerah dalam pembangunan suatu daerah dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah tersebut. Salah satu kendala dalam pelaksanaan tugas pemerintahan adalah terbatasnya pembiayaan yang tersedia dan harus digali dari sumber dan potensi yang ada di daerah yang merupakan tantangan sekaligus peluang untuk sumber pembiayaan pembangunan.[87] Menyikapi atas hal tersebut maka pemerintah daerah hatrus pandai dalam menggali potensi yang dimiliki oleh daerahnya. Penggalian potensi daerah dapat dilakukan dengan pemanfaatan potensi wisata yang ada, juga pemanfaatan kondisi geografis ataupun aspek lain yang dapat mengundang

[86]Angka nominal belanja pembangunan diperoleh dari nominal belanja modal pada tahun anggaran 2014, dimana belanja modal merupakan belanja yang dilakukan untuk pembangunan yang memiliki atau dapat dimanfaatkan 12 bulan atau lebih.

[87]Drs. H. Soeradi., M.M : *PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta. Graha Ilmu. 2014. hlm 1

kaum pemilik modal untuk datang dan dapat melakukan investasi di Kota Probolinggo. Jika potensi yang ada dapat dimanfaatkan dengan sebaik mungkin, penerimaan pendapatan yang semakin bertambah akan dapat digunakan untuk menjalankan program pembangunan di Kota Probolinggo.

5. Rasio Pertumbuhan

Rasio pertumbuhan merupakan rasio yang akan menggambarkan tentang tingkat pertumbuhan dari beberapa periode, sehingga akan digetahui tentang bagaimana pemerintah dapat mempertahankan atau meningkatkan hasil capaian tentang pengelolaan keuangan baik dalam sektor pendapatan maupun pengeluaran. Terdapat tiga formula yang harus dihitung agar dapat menggambarkan rasio pertumbuhan pada pemerintahan Kota Probolinggo pada tahun 2014 yaitu meliputi *Realisasi Penerimaan PAD;Rasio Pertumbuhan ∑ pendapatan; Belanja Pembangunan.* Berikut adalah penghitungan ketiga komponen tersebut:

$$\textbf{Realisasi Penerimaan PAD} = \frac{\textbf{Realisasi PAD Xn – Xn-1}}{\textbf{Realisasi PAD Xn - 1}}$$

$$\textbf{Realisasi Penerimaan PAD} = \frac{\textbf{135.547.805.887,61 – 78.355.777.788,16}}{\textbf{78.355.777.788,16}}$$

$$\textbf{Realisasi Penerimaan PAD} = \frac{\textbf{57.192.028.099,45}}{\textbf{78.355.777.788,16}}$$

$$= \textbf{72,99 \%}$$

Dalam perhitungan realisasi penerimaan PAD diatas, PAD Xn merupakan PAD pada tahun 2014 dan PAD Xn-1 merupakan PAD tahun sebelumnya ataupun pada tahun 2013. Setelah dilakukan perhitungan dengan rumus formula diatas, maka dapat dilihat jika pada pendapatan asli daerah Kota Probolinggo mengalami kenaikan sebesar 72,99 %, hal ini dapat menggambarkan bahwa dalam pengelolaan pendapatan asli daerah, pemerintah Kota Probolinggo telah mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari tahun sebelumnya.

Pendapatan Asli Daerah merupakan salah satu dari sumber pendapatan yang diperoleh oleh pemerintah daerah dari pemungutan pajak dan retribusi kepada masyarakat, dan masih terdapat banyak sumber pendapatan yang lain seperti dana perimbangan juga bagi hasil dan beberapa pendapatan yang sah

lainnya. Dibawah ini akan dihitung mengenai rasio pertumbuhan jumlah pendapatan.

$$\text{Rasio Pertumbuhan } \sum \text{ Pendapatan} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan } \sum \text{pendapatan Xn – Xn-1}}{\text{Realisasi Penerimaan } \sum \text{pendapatan Xn - 1}}$$

$$\text{Rasio Pertumbuhan } \sum \text{ Pendapatan} = \frac{873.300.764.197,61 – 682.356.282.136,16}{682.356.282.136,16}$$

$$\text{Rasio Pertumbuhan } \sum \text{ Pendapatan} = \frac{190.944.482.061,45}{682.356.282.136,16}$$

Rasio Pertumbuhan ∑ Pendapatan = 27,98 %

Perhitungan rasio pertumbuhan jumlah total pendapatan yang di peroleh oleh pemerintah Kota Probolinggo tahun 2015 menunjukkan telah mengalami kenaikan sebesar 27,98% dari jumlah total pendapatan yang diperoleh pada tahun 2014, hal ini menunjukkan bahwa pendapatan daerah mengalami peningkatan yang cukup besar, dan PAD menyumbangkan peningkatan yang cukup besar.

Selain melakukan perhitungan pertumbuhan PAD dan jumlah total pendapatan, untuk mengetahui pertumbuhan suatu daerah juka dilihat dari total belanja untuk pembangunan yang dilakukan pada tahun tersebut. Perhitungan rasio pertumbuhan belanja pembangunan dapat dilihat pada rumus formulasi berikut:

$$\text{Rasio Pertumbuhan Belanja Pembangunan} = \frac{\text{Realisasi Belanja Pembangunan Xn – Xn-1}}{\text{Realisasi Belanja Pembanguna Xn - 1}}$$

$$\text{Rasio Pertumbuhan Belanja Pembangunan} = \frac{106.923.357.838.72 – 68.161.679.882.74}{68.161.679.882.74}$$

Rasio Pertumbuhan Belanja Pembangunan = 56,86%

Jika dilihat dari perhitungan rasio pertumbuhan belanja pembangunan tersebut diatas, maka dapat digambarkan bahwa dalam realisasi belanja pembangunan pada tahun 2015 mengalami peningkatan atau pertumbuhan sebesar 56,86%

dari tahun sebelumnya. Namun jika dilihat dari proyeksi perhitungan anggaran belanja pembangunan terhadap total APBD yang telah dihitung pada perhitungan di awal, peningkatannya masih tergolong kecil.

Dari perhitungan beberapa rasio diatas, secara garis besar dapat menggambarkan tentang keberhasilan pemerintah daerah dalam menjalankan tugasnya untuk melakukan pengelolaan keuangan di Kota Probolinggo. Masih ada beberapa hal yang perlu diperhatikan seperti halnya dalam alokasi belanja untuk pembangunan atau belanja modal yang masih mencapai angka 13,7% dari APBD yang ada pada tahun anggaran 2015.

Otonomi daerah memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah dalam menjalankan pembangunan di daerahnya masing masing, sehingga kinerja pemerintah daerah juga akan membawa dampak terhadap perkembangan pembangunan di daerahnya masing-masing. Otonomi memberikan semangat demokrasi tersendiri dpada lingkungan masyarakat, hal ini dapat kita lihat dimana masyarakat kini telah aktif dalam menaruh perhatian terhadap kinerja pemerintahan pada daerahnya. Masyarakat sadar akan haknya sebagai warga negara termasuk dalam memperoleh pelayanan publik dari pemerintah seperti yang ditegaskan Achmad dan Umar sebagai berikut:

> “Dalam Era Otonomi Daerah seperti sekarang ini, pengaruh perubahan eksternal terhadap organisasi pemerintah sangat kuat dan telah memaksa organisasi pemerintah daerah untuk berubah. Tuntutan masyarakat yang semakin tinggi, perubahan peraturan otonomi daerah, terbatasnya sumberdaya dan dana, dan kompetisi dari sektor swasta dalam memberikan pelayanan publik merupakan variabel-variabel eksternal yang mempengaruhi perubahan organisasi pemerintah daerah[88].”

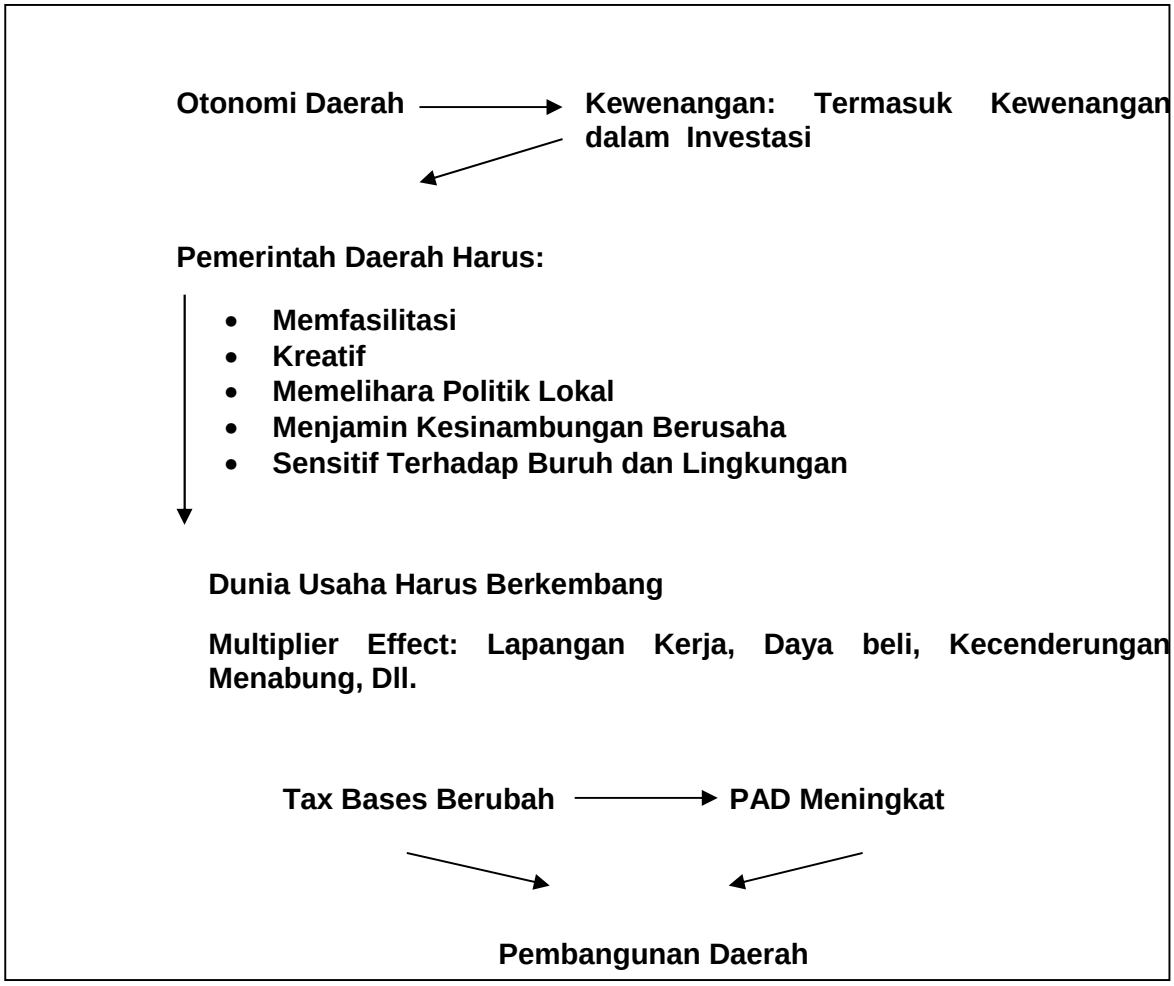
Pelimpahan kewenangan oleh pemerintah pusat kepda daerah dalam mengelola pemerintahan pada daerah menjadi tanggungjawab yang cukup besar, sehingga pemerintah daerah harus dapat bekerja optimal dalam menjalankan pembangunan di daerahnya.

[88] Achmad Nurmandi dan Umar Priyono: *Implementasi Knowledge Management Pada Organisasi Publi*k. Yogyakarta. Sinergi Publishing. 2006. hlm 14

Hubungan antara Otonomi daerah dengan pembangunan daerah dapat diungkapkan dalam bentuk diagram berikut ini :[89]

Bagan 5.1

Hubungan Otonomi Daerah dengan Pembangunan Daerah



Dari diagam tersebut dapat kita lihat alur hubungan Otonomi Daerah terhadap pembangunan pada Daerah. Dalam pembangunan daerah memang di butuhkan peranan dari berbagai pihak, namun pengelolaan oleh pemerintah daerah menjadi kunci akan keberhasilan pembangunan pada suatu daerah.

[89] Drs. H. Syaukani, HR. Dkk :*Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan.* Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 2009. Hlm. 224

6. APBD dan OPTIMALISASI KINERJA PERENCANAAN

Pelaksanaan APBD jamak diketahui merupakan cermin dari pelaksanaan perencanaan pembangunan. Baik perencanaan pembangunan satu tahunan, lima tahunan, maupun dua puluh tahunan. Baik buruk dari pelaksanaan kegiatan dan progam yang ada di APBD tersebut adalah refleksi dari implementasi dokumen perencanaan. Karena itu alokasi anggaran yang ada di kegiatan dan progam APBD sejatinya ditentukan oleh sejumlah hal berikut: *Pertama,* kesesuaian kegiatan dan progam APBD dengan tema perencanaan pembangunan tahunan dan progam prioritas yang telah ditentukan: *Kedua,* amanah dari sumber hukum di atasnya.

Untuk mengetahui pembahasan secara detail berikut peneliti sajikan dalam sub pembahasan berikut.

Kesesuaian dengan Perencanaan Pembangunan

Penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 181 sebagaimana diubah dengan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 17-18, yang menjelaskan bahwa *proses penyusunan APBD harus didasarkan pada penetapan skala prioritas dan plafon anggaran, rencana kerja Pemerintah Daerah dan Kebijakan Umum APBD yang telah disepakati bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah.*

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keungan Daerah dalam Bab IV Penyusunan Perencanaan Rancangan APBD Pasal 29 sampai dengan Pasal 42 dijelaskan bahwa *proses penyusuan APBD berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum APBD, Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) dan Rencana Kerja Anggaran SKPD (RKA-SKPD).*

Dilihat dari fungsinya, APBD memiliki sejumlah fungsi:

- Fungsi Otoritas mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan;
- Fungsi Perencanaan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan;
- Fungsi Pengawasan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerntah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- Fungsi Alokasi mengandung arti bahwa kebijakan daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/ mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian;
- Fungsi Distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan;
- Fungsi Stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Sebelum berlakunya sistem Anggaran Berbasis Kinerja, APBD disusun dengan menggunakan metode tradisional atau *item line budget*. Mekanisme penyusunan anggaran ini tidak didasarkan pada analisis rangkain kegiatan yang harus dihubungkan dengan tujuan yang telah ditentukan, namun lebih menitikberatkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran. Sasaran (*target*), keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) dari kegiatan/progam yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur tidak dapat disajikan dengan baik sehingga esiensi dari pengertian anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) semakin tidak jelas.

Namun dalam perkembangannya, sistematika anggaran berbasis kinerja muncul sebagai pengganti dari anggaran yang bersifast tradisional. Anggaran berbasis kinerja pada dasarnya memiliki makna yang mendalam yaitu suatu pendekatan sistematis dalam proses penyusunan anggaran yang mengaitkan

pengeluaran yang dilakukan organisasi pemerintah di daerah dengan kinerja yang dihasilkannya serta menggunakan informasi kinerja yang terencana.

Proses penyusunan anggaran pemerintah daerah dimulai dengan dokumen-dokmen perencanaan seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Semesntara (PPAS).

Sedangkan, pada tingkat Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), dokumen-dokumen tersebut meliputi Rencana Strategi (Renstra) SKPD), Rencana Kerja (Renja) SKPD dan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD. Dalam dibuktikan dengan adanya dokumen-dokumen tersebut, melainkan subtansi dari dokumen tersebut harus ada keselarasan antar dokumen-dokumen dengan memperhatikan indikator kinerja yang hendak dicapai. Indikator-indikator kinjerja di SKPD dituangkan dalam Renja SKPD seyogyanya terdapat keselarasan dalam pencapaian indikator kinerja yang termuat dalam Renstra SKPD. Indikator kinerja Renja SKPD harus selaras dengan indikator-indikator kinerja yang dituang dalam RKA SKPD. Keselarasan indikator kinerja secara otomatis akan dapat mengaitkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai dalam dokumen perencanaan strategis (Renstra SKPD) yang selanjutnya dituangkan dalam progam dan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan SKPD.

Oleh karena itu, kedudukan APBD sangatlah penting sebagai alat untuk memilihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah dalam proses pembangunan di daerah. APBD juga merupakan alat/wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik (*public accountability*). APBD juga merupakan instrument kebijakan melalui progam dan kegiatan. APBD merupakan instrument kebijakan yaitu sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik.

Proses penganggaran yang telah direncanakan dengan baik dan dilaksanakan dengan tertib serta disipilin akan mencapai sasaran yang lebih optimal. APBD juga menduduki posisi sentral dan vital dalam pengembangan kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah. Proses pembangunan di era otonomi daerah memberikan celah dan peluang yang besar bagi Pemerintah

Daerah dalam menentukan kebijakan dan arah pembangunan yang mengutamakan potensi serta keunggulan daerah sesuai dengan karakteristik daerah sehingga esensi dari dokumen APBD yang dihasilkan dapat memenuhi keinginan dari semangat otonomi daerah itu sendiri.

Karena itu dalam konteks ini maka penting untuk menegaskan bahwa pelaksanaan APBD merupakan bentuk konkret dari pengejewantahan sejumlah dokumen perencanaan. Konsistensi antara RPJMD, RKPD, KUA, dan PPAS menjadi kata kunci dari alokasi anggaran untuk membiayai progam dan kegiatan yang ada di dalam APBD.

Dalam kaitan ini maka penting untuk mengevaluasi pelaksanaan APBD Kota Probolinggo Tahun 2015 untuk kemudian disesuaikan dengan progam prioritas di dalam perencanaan pembangunan Kota Probolinggo.

Dari analisis dokumen yang peneliti lakukan terlihat bahwa realisasi APBD Tahun 2015 adalah sebagai berikut:

Tabel2 Realisasi APBD Tahun 2015 Per-Urusan

No	Prioritas RKPD	Pagu Indikatif
1.	Pendidikan	57,668,544,097.00
2.	Kesehatan	91,011.436,395.00
3.	Pekerjaan Umum	49,464,887,149.00
4.	Perhubungan	9.417,902,403.00
5.	Perencanaan Pembangunan	8,375,990,100.00
6.	Penataan Ruang	1,371,313,500.00
7.	Perumahan	14,745,028,587.00
8.	Lingkungan Hidup	18,362,382,028.45
9.	Kependudukan dan Pencatatan Sipil	3,336,252,400.00
10.	Pemberdayaan Perempuan	2,729,761,127.00
11.	KB dan Sejahtera	1,309,510,921.00
12.	Sosial	19,235,756,650.00
13.	Kebudayaan	1,708,638,500.00

14.	Ketenagakerjaan	4,365,343,000.00
15.	Koperasi dan UKM	3,324,936,077.00
16.	Penanaman Modal	3,758,865,553.00
17.	Kepemudaan dan Olahraga	6,700,236,800.00
18.	Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri	11,418,256,500.00
19.	Otoda, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Persandian	111,646,414,925.00
20.	Ketahanan Pangan	1,376,224,035.72
21.	Pemberdayaan Masyarakat Desa	5,282,368,500.00
22.	Kearsipan	192,230,000.00
23.	Komunikasi dan Informatika	7,695,724,130.00
24.	Perpustakaan	1,607,860,000.00
25.	Pertanian	13,155,607,556.72
26.	Kehutanan	56,382,000.00
27.	ESDM	972,939,000.00
28.	Pariwisata	1,597,990,000.00
29.	Kelautan dan Perikanan	12,218,693,129.00
30.	Perdagangan	2,953,144,480.00
31.	Industri	1,434,124,000.00
JUMLAH TOTAL		

***Sumber: Realisasi APBD Kota Probolinggo Tahun* 2015**

Dilihat dari komposisi APBD Tahun 2015 di atas ada beberapa catatan yang perlu diperhatikan: *pertama,* realisasi APBD belum sepenuhnya memprioritaskan progam prioritas yang ada di dalam perencanaan pembangunan.

Sesuai dengan dokumen RKPD Tahun 2016 maka tema pembangunan Kota Probolinggo pada Tahun 2015 adalah: ***PENDAYAGUNAAN SARANA***

PRASARANA PEREKONOMIAN KOTA PROBOLINGGO DALAM RANGKA PEMANTAPAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DAN PENGANGGURAN.

Dilihat dari tema pembangunan di atas sesungguhnya terdapat dua kata kunci: yakni: a) Pendayagunaan sarana perekonomian, b) Penanggulangan kemiskinan dan pengangguran. Kedua kata kunci ini kemudian diterjemahkan secara lebih detail ke dalam 7 (tujuh) progam prioritas tahun 2015[90]:

1. Penanggulangan kemiskinan dan pengangguran;
2. Peningkatan pelayanan pendidikan;
3. Peningkatan pelayanan kesehatan;
4. Reformasi birokrasi, tata kelola dan peningkatan pelayanan publik;
5. Keamanan, ketertiban, supremesi hukum dan HAM;
6. Prasarana kota, pemukiman dan penataan ruang;
7. Lingkungan hidup dan pengelolaan bencana.[91]

Sejumlah progam prioritas di atas semestinya diprioritaskan di dalam pelaksanaan APBD. SKPD yang terkait langsung dengan tujuh progam prioritas semestinya diberikan porsi anggaran lebih dibanding dengan SKPD yang tidak terkait langsung.

Berbeda dengan logika di atas, penyusunan perencanaan di dalam RKPD Tahun 2015 menggunakan logika "7 (tujuh) progam di atas digunakan sebagai table besar yang mewadahi semua urusan yang ada di dalam SKPD" akibatnya seluruh SKPD menjalankan kegiatan dan progam yang seolah seluruhnya prioritas. Padahal jika menggunakan logika "berkaitan langsung dengan progam prioritas dan tidak berkaitan langsung" maka pelaksanaan APBD akan dapat lebih sesuai dengan pelaksanaan progam prioritas.

Kedua, perencanaan anggaran yang terdapat di dalam dokumen perencanaan khususnya dalam hal menentukan pagu indikatif sedianya menyesesuaikan dengan aturan dan atau sumber hukum di atasnya.

[90] Penomoran prioritas tidak dimaksudkan untuk menunjukan urutan skala kepentingan karena semua prioritas tersebut sama-sama penting dan strategis dan harus dilaksanakan secara simultan.

[91] Sebagaimana Lampiran Permendagri No 27 Tahun 2013, maka progam prioritas Kota Probolinggo sudah sesuai dengan prioritas nasional yang meliputi 12 hal: Reformasi birokrasi dan tata kelola; Pendidikan; Kesehatan; Penanggulangan kemiskinan; Ketahanan pangan; Infrastruktur; Iklim investasi dan iklim usaha; Energi; Lingkungan hidup dan pengelolaan bencana; Daerah tertinggal, terdepan, terluar dan pasca konflik; Kebudayaan, ekonomi kreatif, inovasi teknologi; dan 3 (tiga) prioritas lainnya yaitu (1) bidang politik, hukum dan keamanan; (2) bidang perekonomian; dan (3) bidang kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa dana pendidikan dialokasikan minimal 20% dari APBD. Anggaran ini di luar dana untuk gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Selain itu berdasarkan Pasal 171 ayat (2) UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan diamanatkan besarnya anggaran untuk kesehatan dalam APBD adalah minimal 10% di luar gaji.

Dengan demikian APBD telah terkunci minimal 30% untuk pendidikan dan kesehatan. Ini bisa lebih terutama untuk biaya-biaya selain pendidikan dan kesehatan, misalnya dana alokasi desa. UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan 10% anggaran untuk desa.

Dilihat dari argumen ini, tampkanya APBD tahun 2015 memang didesain untuk berbeda dengan UU, ini dimana pagu indikatif untuk anggaran pendidikan hanya 9,7% dari total rencana APBD.

Untuk mengetahui secara detail berikut besaran pagu indikatif masing-masing prioritas beserta komposisinya terlihat pada tabel 5.2. besaran jumlah pagu indikatif tersebut selanjutnya diproyeksikan sebagai Belanja Langsung di dalam KUA, PPAS, APBD Kota Probolinggo Tahun 2015.

Tabel 3: Komposisi Prioritas Progam dan Kegiatan Tahun 2015.

No	Prioritas RKPD	Pagu Indikatif	Persen %
1.	Prioritas 1	26.046.405750	7,70
2.	Prioritas 2	31.336.443.944	9,70
3.	Prioritas 3	49.270.511.990	10,87
4.	Prioritas 4	164.520.003.187	59,64
5.	Prioritas 5	4.596.526.000	1,45
6.	Prioritas 6	25.525.257.238.63	7,88
7.	Prioritas 7	8.902.242.000	2,76
Jumlah		**310.197.390.109,63**	**100**

Sumber: Hasil Analisis, 2015.

Tabel di atas menjelaskan rencana proporsi APBD untuk Tahun 2015 yang dalam realisasinya juga tidak berubah secara signifikan. Anggaran untuk Dinas Pendidikan direalisasikan sebesar Rp. 57,668,544.00 ini jauh dari amanat UU Sisdiknas yang mengamanatkan 20% dari total anggran. Jika APBD Kota

Probolinggo Tahun 2015 sebesar Rp. 468,494,743.00 maka harusnya alokasi untuk pendidikan sebesar Rp. 93.698,947,708,08 sementara anggaran untuk pelayanan kesehatan sudah sesuai yakni Rp. 91,011,436,195.12.

Singkronisasi realisasi APBD atas dokumen perencanaan penting untuk dilakukan mengingat progam dan kegiatan yang ada di dalam APBD sejatinya merupakan bentuk konkret dari dokumen perencanaan yang telah dirumuskan sebelumnya sebagaimana juga ditegaskan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam BAB IV Pasal 29-41.

Melalui perencanaan yang pasti maka pengelolaan Keuangan daerah akan dapat berjalan secara tertib, taat pada peraturan perundangan-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan tanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat[92].

Penutup

Berdasarkan analisa dengan menggunakan rasio analisis di atas maka ditemukan sejumlah temuan sebagai berikut. ***Pertama,*** efektifitas kinerja APBD Pemerintah Kota Probolinggo Tahun 2015 berdasarkan indikator analisis rasio kemandirian, efektifitas dan efesiensi, rasio aktivitas, dan rasio pertumbuhan dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kemandirian keuangan daerah dapat dilihat dari perbandingan jumlah PAD dibagi jumlah bantuan pusat atau provinsi. Pada tahun 2015 target PAD sebesar Rp 101.459.544.753,37 sedangkan realisasi pendapatan asli daerah Kota Probolinggo pada tahun 2015 berhasil mencapai 133,6% dengan nilai nominal sebesar Rp 134.547.805.887,00. Pada tahun anggaran 2015 Pemerintah Kota Probolinggo mendapatkan bantuan dari provinsi sebesar Rp 32.447.497.000,00. Sehingga Rasio Kemandirian Pemerintah Daerah Kota Probolinggo sebesar 417,74%.
2. Jika dilihat dari hasil perbandingan antara realisasi PAD 135.547.805.867,61 dengan target PAD 101.459.544.753,37 maka hal tersebut menggambarkan jika Pemerintah Daerah Kota Probolinggo telah menjalan perannya secara efektif dengan realisasi 133,6%. Sementara itu

[92] Hal ini sebagaimana dimanahkan oleh UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keungan antara Pusat dan Daerah.

dilihat dari rasio efesiensi Pemerintah Kota Probolinggo memiliki nilai 1,23%. Dalam rasio efesiensi, jika nilai rasio kurang dari 100 persen maka dapat menggambarkan bahawa kinerja pemerintah dianggap baik. Semakin kecil nilai rasio menunjukan semakin baik kinerja pemerintah daerah.

3. Rasio aktivitas merupakan rasio yang akan menggambarkan seberapa optimalnya pemerintah daerah dalam menggunakan anggaran untuk dialokasikan pada belanja rutin dan belanja pembangunan. Dari hasil olah data yang peneliti lakukan diketahui total perbandingan belanja rutin terhadap total APBD adalah sebesar 45,92%. Sementara untuk belanja pembangunan sebesar 13,74%.
4. Dalam perhitungan realisasi penerimaan PAD di atas, PAD Xn merupakan PAD pada tahun 2015 dan PAD Xn-1 merupakan PAD tahun sebelumnya ataupun pada tahun 2015. Setelah dilakukan perhitungan dengan rumus formula di atas, maka dapat dilihat jika pada pendapatan asli daerah Kota Probolinggo mengalami kenaikan sebeesar 72,99%. Hal ini dapat menggambarkan bahwa dalam pengelolaan pendapatan asli daerah, pemerintah Kota Probolinggo telah mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari tahun sebelumnya. Untuk realisasi belanja pembangunan pada tahun 2015 terhitung telah mengalami peningkatan atau pertumbuhan sebesar 56,86% dari tahun sebelumnya. Namun jika dilihat dari proyeksi perhitungan anggaran belanja pembangunan terhadap total APBD yang telah digitung pada perhitungan di awal, peningkatannya masih tergolong kecil.

Kedua, efektivitas APBD tersebut dalam mendukung optimalnya kinerja perencanaan pembangunan dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Realisasi APBD belum sepenuhnya memprioritaskan progam prioritas yang ada dalam perencanaan pembangunan daerah meliputi: Penanggulangan kemiskinan dan pengangguran; Peningkatan pelayanan pendidikan; Peningkatan Pelayanan Kesehatan; Reformasi birokrasi, tata kelola dan peningkatan pelayanan publik; Keamanan, ketertibann, supremesi hukum dan HAM; Prasarana Kota, pemukiman dan penataan ruang; dan Lingkungan hidup dan pengelolaan bencana. Padahal ketujuh

progam prioritas tersebut telah sesuai dengan 12 (duabelas) progam prioritas nasional.

2. Pengelolaan seluruh urusan ke dalam tujuh prioritas terkesan dipaksakan. Dimaksudkannya hanya untuk memberi legitimasi bahwa progam yang ada di dalam setiap urusan sudah sesuai dengan 7 (tujuh) progam prioritas. Padahal dengan menggunakan logika “berkaitan langsung dan tidak langsung” dengan progam prioritas akan dapat memudahkan dalam alokasi anggaran yang prioritas.
3. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa dana pendidikan dialokasikan minimal 20% dari APBD. Anggaran ini di luar dana untuk gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Selain itu berdasarkan Pasal 171 ayat (2) UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan diamanatkan besarnya anggaran untuk kesehatan dalam APBD adalah minimal 10% di luar gaji. Dengan demikian APBD telah terkunci minimal 30% untuk pendidikan dan kesehatan. Ini bisa lebih terutama untuk biaya-biaya selain pendidikan dan kesehatan, misalnya dana alokasi desa. UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan 10% anggaran untuk desa.
4. Pelaksanaan APBD Kota Probolinggo Tahun 2015 masih didominasi oleh belanja pegawai. Hal ini terlihat dari anggaran untuk urusan Otoda Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegwaian dan Kesandian adalah yang tertinggi yakni mencapai Rp 111,646,414,925.00 bandingkan dengan anggaran untuk urusan pendidikan yang hanya Rp 57,668,544,097.00 dan kesehatan yang hanya Rp 91,011,436,595.12.
5. Alokasi anggaran untuk dana pendidikan, kesehatan dan kelurahan 40% artinya dana yang masih ada pada APBD, yakni 60 persen (selain pendidikan, kesehatan, dan kelurahan) itulah yang digunakan untuk belanja lain, misalnya belanja pegawai, hibah, bantuan sosial, subsidi, belanja tak terduga, dan lain-lain. Atau disederhanakan belanja pegawai dan belanja non pegawai. 60% dari anggaran yang tersisa di bagi dua yakni 30% untuk belanja langsung dan 30% untuk belanja tidak langsung.
6. Di dalam belanja langsung maka 30% nya harus digunakan untuk belanja modal sebagaimana amanat dari Permendagri No.27/2013.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

Achmad Nurmandi dan Umar Priyono, 2006. *Impelemntasi Knowledge Management Pada Organisasi Publik.* Yogyakarta. Sinergi Publishing.

Bintoro Tjokroamidjojo M.A. 1995. *Perencanaan Pembangunan.* Jakarta: PT Toko Gunung Agung.

Burhan Bungin, 2001. *Metodologi Penelitian Sosial*. Surabaya: Airlangga University Press.

Damanhuri, Didin S. 2010. *Ekonomi Politik dan Pembangunan*; *Teori, Kritik, dan Solusi bagi Indonesia dan Negara Sedang Berkembang.* Bogor: PT Penerbit IPB Press.

David L. G, and B.D, 2007. *Intruction To Total Quality, Quality Managament For Production, Processing and Service,* Prentice Hall Internasional, Inc, London.

Halim Abdullah, 202. Akuntansi Sektor Publik, *Akuntansi Keungan Daerah,* Salemba Empat Jakarta.

John W Creswell, 2010. *Reasecrh Design Pendekatakan Kualitatif dan Kuantitatif dan Mixed.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Kartasasmita. Ginanjar, 1996. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*, Bandung: Rosda Karya.

Lisa Horizon, 2007. *Metodologi Penelitian Politik.* Jakarta: Kencana Prenada Media Group

Lewis Arthur, 1965. *Development Planning,* New York, Harper Row.

Matthew B. Miles & A. Michael Huberman, 1992. *Analisis Data Kualitatif.* Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Pres).

Merdiasmo, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah.* Yogyakarta: Penerbit Andi.

Mahmudi, 2010. *MANAJEMEN KEUANGAN DAERAH*. Jakarta: Penerbit Erlangga.

Moh. Nazir, 2005. *Metode Penelitian,* Bogor: Ghalia Indonesia.

Michael Todaro. 1971. *Development Planning: Models and Methods.* Nairobi: Oxford University Press.

M.L Jhingan. 1990. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan* (terjemahan). Jakarta: Rajawali Press.

Sedarmayanti, 2013. *Good governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah. Upaya Membangun Organisasi Efektif dan efisien Melalui Restrukturasi dan Pemberdayaan,* Mandar Maju. Badung.

Syafrizal, 2009. *Teknis Praktis Penyusunan Pembangunan Daerah.* Padang: Badouse Media.

Syaukani, HR. Dkk. 2009. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Soeradi, 2014. *PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA di Era Otonomi Daerah.* Yogyakarta: Graha Ilmu.

Soetomo. 2008. *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat.* Yogyakarta: Pusataka Pelajar.

Siagam, Sondang P. 2008. *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi,dan Strateginya*. Jakarta: Bumi Aksara.

Tjiptono, Fandy. 2004. *Prinsip-prinsip Total Quality Service*. Yogyakarta: Andi.

Zaethmal, Valarie, A. Parasuraman and Leonard L. Berry, 2000. *Devering Quality Service.* New York: The Free Press.

PERUNDANG-UNDANGAN

Laporan Keterangan Pertanggungjabawan Akhir Tahun Anggaran 2014 Pemerintah Kota Probolinggo

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Negara Republik Indonesia Nomor 4355);

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksanaan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia TAhun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Negara Republik Indonesia Nomoe 4421);

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan (lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4575);

Peraturan Pemerintah nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah (lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4614);

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4663);

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4817)

D.Kepemimpinan Pemerintahan dalam Reformasi dan Inovasi Tata Kelola Pemerintahan

KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN DALAM REFORMASI DAN INOVASI TATA KELOLA PEMERINTAHAN DI ERA OTONOMI KHUSUS PAPUA

Rudi Hartono Ismail[93]

Email :ketua_stia@yahoo.com

ABSTRAK

Tujuan penulisan ini adalah untuk: 1). mengetahui kepemimpinan Pemerintahan dalam reformasi di kabupaten/Kota Propinsi Papua. 2). melakukaninovasi tata kelola pemerintahan di era otonomi khusus di Propinsi Papua. Untuk mencapai tujuan tersebut,metode yang digunakan dalam penulisan inidengan mengunakan pendekatan kualitatif dengan teknik wawancara dan forum group discussion (FGD).Penulisan ini menjelaskan variabel, menguji teori dan mencari generalisasi yang mempunyai nilai prediktif.Dengan diberlakukannya otonomi khusus di Propinsi Papua maka pemberlakuan undang-undang desentralisasi di Indonesia dan khususnya UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus dan Mengalami perubahan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membuat Papua dari segi pendapatan menjadi salah satu provinsi terkaya di Indonesia. Disisi lain Papua adalah daerah termiskin jika ditinjau dari pendapatan per kapita penduduknya dengan lebih 40 persen rumah tangga hidup di bawah garis kemiskinan.Gaya kepemimpinan yang menekankan keterlibatan pribadi dan fleksibilitas, merupakan faktor kunci dalam mewujudkan Pemerintahan yang baik. Pemimpin berhasil membangun kepercayaan masyarakat dengan cara meningkatkan kesadaran akan kekurangan penyediaan layanan publik.,Inovasi tata kelola pemerintahan di era otonomi khusus memanfaatkan kerjasama dengan organisasi masyarakat dan pemberdayaan metode-metode lokal seperti 3 (tiga) tungkuh yaitu, Pemerintah, Tokoh agama dan Tokoh Adat.

KataKunci :Kepemimpinan, inovasi tata kelola pemerintahan

Pendahuluan

Perkembangan masyarakat di era globalisasi,menyebabkan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi yang tidak dapat dibatasi oleh ruang dan waktusehingga setiap pemimpin baik sebagai individu maupun sebagai bagian dari kelompok, selalu berusaha memperbaiki dan membenahi diri

[93] Rudi Hartono Ismail adalah Staf pengajar di Program Studi Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (STISIP) Amal Ilmiah Yapis Wamena Jalan Trikora Hom-Hom Wamena Kabupaten Jayawijaya Propinsi Papua E-mail:ketua_stia@yahoo.com atau stisipwamena@gmail.com

sesuai dengan kodrat manusia sebagia ciptaan Tuhanyang mendapat kelebihan dari makhluk ciptaan Tuhan lainnya. Sejalan dengan berkembangnya kebutuhan manusia memberikan peluang baik dalam organisasi formal maupun non formal, selalu ada saja seseorang mempunyai nilai lebih dari sejumlah orang yang ada. Orang yang mempunyai nilai lebih itulah yang kemudian ditunjuk dan diangkat untuk mengatur orang lain yang biasa di sebut dengan pemimpin. Pada tahun 1998, bangsa Indonesia mengalami krisis multidimensi yang di awali dengan krisis monoter, akhirnya bangsa ini melakukan reformasi atau pembaharuan tanpa konsep yang jelas.Gerakan reformasi yang dilakukan delapan belas tahun yang lalu hanya satu tujuan yakni menumbangkan pemerintahan orde baru. Dengan kata lain, tidak ada *grand design* reformasi yang komprehensip dan sistematik yang disertai dengan *action plan*, pentahapan dan tolak ukur yang jelas.

Menelusuri tahun demi tahun bangsa ini, persaingan di semua sektor semakin ketat..Untuk memenangkannya, setiap organisasi, sektor privat maupun publik, harus memiliki keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) tertentu dibandingkan dengan organisasi lainnya. Untuk menciptakan keunggulan tersebut berbagai cara dapat dilakukan, menciptakan produk dengan desain yang unik, penggunaan teknologi modern, desain organisasi, dan yang terpenting adalah manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) secara efektif senantiasa selalu di kembangkan untuk memberikan nilai tersendiri dari organisasi tersebut. Menurut Ndraha, (2010:6) bahwa pemerintahan adalah gejala social, artinya terjadi di dalam hubungan antaranggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok maupun antara individu dengan kelompok. Organisasi pemerintah yang ada saat ini menjadi perhatian yang serius dalam menata system yang selama ini dianggap kurang efektif.

.Pada tanggal 1 Mei 1963 secara resmi Irian barat kembali ke pangkuan Republik Indonesia, dan mulai saat itu pelayanan penyelenggaraan pemerintahan telah beralih dari Hindia Belanda ke Pemerintahan Republik Indonesia. Pembentukan Propinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-Kabupaten Otonom di Propinsi Irian Barat di bentuk berdasarkan Undang-undang nomor 12 tahun 1969, yang terdiri dari Sembilan kabupaten otonom yaitu Kabupaten Jayapura, Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Biak Numfor, Kabupaten Merauke,

Kabupaten Nabire, Kabupaten Yapen waropen, Kabupaten Manokwari, Kabupaten Fak-Fak dan Kabupaten Sorong.

Di berlakukannya otonomi khusus di Propinsi Papua maka pemberlakuan undang-undang desentralisasi di Indonesia dan khususnya UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus dan Mengalami perubahan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membuat Papua dari segi pendapatan menjadi salah satu provinsi terkaya di Indonesia. Disisi lain Papua adalah daerah termiskin jika ditinjau dari pendapatan per kapita penduduknya dengan lebih 40 persen rumah tangga hidup di bawah garis kemiskinan.Salah satu penyebab terjadinya kesenjangan tersebut adalah factor kepemimpinan yang masih lemah diantaranya kelemahan komitmen pimpinan instansi dalam upaya reformasi pemerintahan.Kesadaran dan komitmen harus diikuti dengan contoh dari pimpinan, sesuai dengan hirarki kepemimpinannya. Salah satu bentuknya adalah komitmen para pimpinan untuk hemat dan menghindari segala bentuk inefisiensi dalam segala hal serta praktek komisi atau fee dari pihak lain yang ada kaitannya dengan kewenangan dan jabatan.

Kemudian fenomena yang banyak berkembang saat ini melakukan pembentukan lembaga adhoc atau lembaga ekstra structural pemerintah guna memberikan tempat pada anggota tim sukses dan kerabat pejabat yang berwenang. Salah satu dampaknya bisa menjadi overlapping atau tumpang tindih dengan lembaga lain yang secara fungsional, dapat memberatkan anggaran. Fenomena yang banyak terjadi terutama di Papua adalah Pemekaran daerah otonom, ketika Pilkada dilangsungkan ada pasangan yang kalah cenderung membentuk daerah otonom yang baru, sehingga banyak jabatan-jabatan baru untuk putra daerah, namun perkembangannya ada yang cepat melakukan pembenahan dan ada yang tidak mampu, kejadian ini bisa memberatkan tata kelola pemerintahan. Orde Reformasi memberi nuansa kebebasan bagi setiap penduduk Indonesia, dan bagi warga yang berstatus Pegawai Negeri juga lebih berani melakukan gerakan-gerakan yang menurut aturan birokrasi bisa dianggap melanggar. Di berbagai daerah, sekelompok Pegawai Negeri Sipil dikerahkan untuk mendukung calon tertentu dalam Pilkada, atau kelompok lain terlibat dalam demonstrasi yang menentang kebijakan pemerintah. Ini adalah fenomena baru yang menjadi tantangan bagi kepemimpinan pemerintah untuk lebih kreatif dan bijaksana melakukan pembinaan baik pegawainya maupun masyarkat..

Kajian Teori

1. KepemimpinanReformasi Di Era Otonomi Khusus

Otonomi khusus baru dikenal dalam sistem pemerintahan NegaraIndonesia di era reformasi.Sebelumnya, hanya dikenal istilah daerah khususdan daerah istimewa. Pada masa lalu, daerah khusus adalah daerah yangmemiliki struktur pemerintahan yang berbeda dengan daerah lain karenakedudukannya, sedangkan daerah istimewa adalah daerah yang memilikistruktur pemerintahan berbeda karena perbedaan atau keistimewaan berupasusunan asli masyarakat. Keberadaan otonomi khusus merupakan salah satu bagian dari pembalikan politik penyelenggaraan negara yang semula bersifat sentralistis dan seragam menuju kepada desentralisasi dan penghargaan kepada keberagaman.

Menjadi pemimpin di zaman reformasi ini sungguh sangat berat. Di satu pihak kondisi ekonomi sosial masyarakat terpuruk, tuntutan masyarakat sangat banyak, di pihak lain sumber daya yang ada memenuhi tuntutan tersebut sangat terbatas. Namun anehnya, dalam bayang-bayang beratnya tugas dan kewajiban yang di emban oleh pemimpin, justru pemilihan pimpinan nasional baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif di Era Reformasi ini menampakkan gairah yang luar biasa.

Sekarang ini sedang berlangsung perubahan cara pandang terhadap menata dan menyelenggarakan pemerintahan. Perubahan itu sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman yang semakin hari semakin maju dan semakin dinamis. Sejalan pendapat Thoha (2010:3), bahwa perubahan paradigma itu cenderung untuk mengganti cara-cara pengaturan lembaga birokrasi pemerintah yang sentralistik ke desentralistik, dari otoritarian ke egalitarian dan demokratis, dari kedaulatan Negara menjadi kedaulatan rakyat, dari bentuk organisasi yang besar ke bentuk yang ramping, dari cara yang menekankan rowing (semua dikerjakan sendiri) menjadi steering (membatasi hanya mengarahkan, mengendalikan, dan memberikan kebijakan saja), dari yang berorientasi pada kekuasaan Negara berubah menjadi berorientasi kompetensi dan memerhatikan peran pasar, maka lembaga birokrasi pemerintah termasuk penataan sumber daya aparaturnya harus melakukan reposisioning, atau reformasi agar sesuai dengan tuntutan perkembangan zamannya.

Sejalan dengan paradigma pemerintahan yang baru menuntut kegiatan nyata pemimpin yang diarahkan kepada kegiatan-kegiatan yang kreatif, inovatif, orientasi kepentingan masyarakat, orientasi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.Seorang pemimpin tidak hanya cukup mengandalkan intuisi semata, tetapi harus didukung oleh kemampuan intelektual dan keahlian yang memadai, ketajaman visi serta kemampuan etika dan moral yang beradab.Sistem yang mengatur sebuah tatanan pemerintahan adalah ketentuan perundang-undangan dengan konsep reformasi birokrasi terhadap keberadaan sumber daya manusia yang ada didalamnya.Makna *good governance* menurut Cahliana (2008), dalam Hayat (2014).berdasarkan pengertian *World Bank* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab serta sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi, dan disiplin anggaran.

Erry Riyana Hardjapamekas (2013), mengatakan bahwa Hal terpenting dalam kaitan dengan upaya perubahan adalah sikap dan kesiapan seorang pemimpin dalam mengawal proses dan implementasi dari perubahan yang diinginkan itu. Seorang pemimpin jelas harus menunjukkan kesungguhan bahwa dia memang ingin berubah.Dia ingin mengubah instusinya menjadi lebih baik dan itu dimulai dengan perubahan perilaku kepemimpinan.Memimpin perubahan dengan keteladanan memang mudah untuk diucapkan. Untuk implementasinya, meski mungkin tidak bisa dikatakan sulit, memerlukan kerja keras dari seorang pemimpin untuk sunguh-sungguh berniat melakukannyaMenurut Harkristuti Harkrisnowo (2013) bahwa pemimpin dalam proses reformasi birokrasi tentu harus mampu mengembangkan pendekatan lain yang memungkinkan tuntutan reformasi itu tetap bisa dijalankan. Artinya, mereka dituntut untuk mampu bertindak kreatif dan inovatif, tanpa selalu harus bertabrakan dengan aturan yang ada.

Keterkaitan kriteria kepemimpinan yang di sebutkan dalam Al-qur’an surat Al-maidah:55), Artinya: *Sesungguhnya penolong kamu hanyalah Allah, Rasul-Nya (as-Sunnah), dan orang-orang yang beriman yang mendirikan shalat (termasuk ibadah-ibadah yang lain), yang menunaikan zakat (diutamakan untuk mengatasi problem kemiskinan) dan mereka itu adalah orang-orang yang tunduk (pada hukum yang dibuatnya).* Kepemimpinan umat setelah putusnya wahyu, bersamaan dengan kewafatan nabi Muhammad saw, adalah diserahkan kepada

umat sendiri untuk memilihnya. Berbeda dengan ketika wahyu masih turun, kepemimpinan itu ditunjuk sendiri oleh Allah SWT. Sementara pasca Kerasulan Nabi Muhammad Allah SWT hanya memberikan kriteria, minimal kriteria pimpinan itu adalah sbb:

a. Kepemimpinannya harus berorientasi pada al-Qur’an dan Sunnah

b. Harus seorang mukmin yang mukhlish. Yakni, keimanannya itu tidak tercampur dengan syirik, takhayyul dan khurafat.

c. Harus ahli ibadah, utamanya shalat.

d.Harus memperhatikan kaum dhu’afa", utamanya fuqara’ wal masakin.

e. Menjunjung tinggi supremasi hukum

Pemimpin pemerintahan yang benar-benar efektif pada masa yang akan datang, memiliki kepribadian yang ditentukan oleh nilai dan keyakinan kuat dalam kemampuan individu untuk tumbuh. Mereka akan mempunyai citra masyarakat yang diinginkan sebagai tempat diri dan organisasi mereka hidup. Mereka akan menjadi visional, memiliki kepercayaan yang kuat bahwa mereka mampu dan harus membentuk masa depan, serta dapat bertindak atas dasar keyakinan dan pribadi yang tangguh.

Menurut John Kotter (1996) dalam Asmawi (2010:197) mengemukakan delapan tingkatan dalam proses perubahan yaitu:

1. Membangun rasa urgensi *(Establising A sense of Urgency)*
2. Menciptakan koalisi penuntun *(Creating the guiding coalition)*
3. Merumuskan visi dan strategi *(developing a vision and strategy)*
4. Mengkomunikasikan visi perubahan (*communicating the change vision)*
5. Memberdayakan tindakan yang menyeluruh *(empowering broad based action)*
6. Menghasilkan kemenangan jangka pendek *(Generating short term wins)*
7. Mengkonsolidasikan hasil dan mendorong perubahan yang lebih besar (*Consolidating gains and Producing More change*).
8. Menambatkan pendekatan baru dalam budaya*(Anhoring New Approaches In the Culture).*

Selanjutnya Thoha (2010:5) mengatakan bahwa upaya untuk melakukan penataan kembali (right sizing) merupakan suatu kebutuhan yang amat mendesak untuk melihat seberapa jauh pemerintah ini bisa berperan utnuk

menciptakan tata kepemerintahan yang baik. Sementara itu upaya untuk melakukan evaluasi terhadap system, prosedur dan proses pengelolaan di dalam pemerintahan perlu dilakukan agar dipereoleh suatu system yang kondusif terhadap perubahan yang ada.

Menurut Sedarmayanti (2011: 3) bahwa organisasi abad 21, kepemimpinan berbasis tim adalah kebutuhan utama, dimana kesesuaian antara kualitas seseorang dan tantangan situasional sangat penting bagi perkembangan teknologi praktis yang berguna untuk membantu organisasi dalam menyeleksi dan mengembangkan pemimpin yang efektif. Selanjutnya Sedarmayanti (2011:4) mengatakan bahwa pemimpin efektif melakukan dua peran: 1). Peran karismatik yakni melakukan prediksi, pemberdayaan, dan peningkatan daya kerja, 2). Peran pembangun yakni mendesain organisasi, menyusun struktur dan merumuskan system control dan imbalan.

2. Inovasi Tata Kelola Pemerintahan

Sejalan dengan paradigma pemerintahan yang baru menuntut kegiatan nyata pemimpin yang diarahkan kepada kegiatan-kegiatan yang kreatif, inovatif, orientasi kepentingan masyarakat, orientasi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.Seorang pemimpin tidak hanya cukup mengandalkan intuisi semata, tetapi harus didukung oleh kemampuan intelektual dan keahlian yang memadai, ketajaman visi serta kemampuan etika dan moral yang beradab.

Semangat desentralisasi, pemerintah daerah di Indonesia mulai berlomba-lomba memajukan daerahnya.Berbagai strategi tata kelola pemerintahan daerah dilancarkan, dan sejak itu pula lahirlah berbagai terobosan inovatif.Pengkajian berbagai program ataupun kebijakan inovatif daerah pun semakin marak dilakukan.Bahkan kita dapat melihat beberapa contoh daerah yang tampil dengan inovasinya, seperti Kabupaten Bantaeng, Kab. Banyuwangi, Kotamadya Surabaya, daninovasi *e-government* di Kabupaten Sragen, atau kisah sukses Kabupaten Jembrana dengan inovasi efisiensi anggaran pemerintah daerahnya.

Menurut MohammadA. Musa’ad (2011) bahwa untuk Merespon kondisi ini dan didorong tuntutan reformasi di berbagai bidang maka pemerintah era reformasi telah melakukan koreksi terhadap ketidakkonsistenan dan konsekuenan pemerintahan sebelumnya dalam mengaktualisasikan otonomi daerah. Meskipun komitmen pemerintahan era reformasi lebih berorientasi pada

penguatan otonomi daerah, akan tetapi bersamaan dengan itu muncul persoalan baru yang mengarah pada terhambatnya pelaksanaan pelayanan (service), pembangun an (development) dan pemberdayaan (empowerment). Penguatan otonomi daerah telah pulamenumbuhkembangkan eforia di kalangan pemerintah daerah.Kewenangan yangdimilikioleh pemerintah daerah, dibeberapa daerah telah dimanfaatkan secaraberlebihan tanpa memperhatikan prinsip kemampuan masyarakat, keadilan, dan berkelanjutan (*sustanaible*).Penguatan otonomi daerah iuga telah menumbuhkembangkan sikap egoisme dan primordialisme yang berlebihan, bahkan mengarah menjadi fenomena ancaman disintegrasi bangsa.

Pemberian otonomi khusus kepada Papua jugaditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.Penjelasan UmumUndang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 menggambarkan bahwa pemberianotonomi khusus kepada Papua dilatarbelakangi oleh pengakuan Negara terhadap dua hal penting.Pertama, pemerintah mengakui bahwa hingga saatterbentuknya undang-undang tersebut terdapat permasalahan di Papua yangbelum diselesaikan.Permasalahan itu meliputi berbagai bidang, baik dalambidang politik, pemerintahan, ekonomi, maupun sosial dan budaya.Kedua,pemerintah mengakui bahwa telah terjadi kesalahan kebijakan yang diambildan dijalankan untuk menyelesaikan berbagai persoalan di Papua. Diakui secarategas bahwa apa yang dijalankan di Papua belum memenuhi rasa keadilan,belum memungkinkan tercapainya kesejahteraan, penegakan hukum, danpenghormatan terhadap HAM, khususnya bagi masyarakat Papua.

Kepemimpinan Dalam Reformasi Dan Inovasi Tata Kelola Pemerintahan Di Era Otonomi Khusus Papua: Pendapat Alternatif

Kepemimpinan dalam organisasi memiliki peranan dalam membangun sumber daya yang memiliki dedikasi untuk mendukung tujuan organisasi.Kepemimpinan merupakan upaya menggunakan berbagai jenis pengaruhnya yang bukan paksaan untuk memotivasi anggota organisasinya agar mencapai tujuan. Kepemimpinan berperan dalam merumuskan isi yang jelas

menciptakan kepercayaan diri bawahan, dan menciptakan kordinasi dan komunikasi antara anggota organisasi, kepemimpinan menyangkut sosok, pemimpin, sikap dan kegiatan berinteraksi dengan bawahan dalam pengelolaan kegiatan organisasi.

Menurut John Kotter (1996) dalam,Asmawi (2010:196) bahwa ada delapan aturan dalam memimpin perubahan *(rules of Kotter on leading change*), dan hasil analisis terhadap kegagalan atau kesalahan pimpinan dalam melakukan perubahan diantaranya :1) membiarkan terlalu banyak kepuasan diri, 2). Gagal menciptakan koalisi penentuan yang kuat dan mencukupi, 3).Meremehkan kekuatan visi, 4).Lemah dalam mengkomunikasikan visi, 5).Membiarkan rintangan menghalangi visi baru, 6).Gagal menciptakan kemenganan jangka pendek, 7).Mendeklarasikan kemenangan terlalu cepat, 8).Lalai menambatkan perubahan dengan kuat dalam budaya.

Sejalan dengan perkembangan tersebut diatas , maka bidang pemerintahan sekarang ini telah mengalami perubahan yang besar. Salah satu perubahan itu adalah diwujudkannya *tata kepemerintahan yang demokratis dan baik* (*democratic and good governance)*.Menurut Thoha (2010:1) bahwa Upaya untuk mewujudkan system pemerintahan yang demokratis, bersih, dan berwibawa selalu menjadi obsesi bagi rakyat dan pemerintahan di zaman modern sekarang ini. Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya reformasi itu ialah penataan aparatur pemerintahan yang meliputi penataan kelembagaan birokrasi , system, dan penataan manajemen sumber daya pegawai hal ini menjadi inovasi tata kelola pemerintahan. Reformasi telah melahirkan berbagai perubahan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan, salah satunya adalah perubahan sistem pemerintahan daerah sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah. Perubahan mendasar pada kedua undang-undang ini terletak pada paradigma yang digunakan, yaitu dengan memberikan kekuasaan otonomi melalui kewenangan-kewenangan untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya, khususnya kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Tujuan Pembahasan

Adapun tujuan pembahasan penulisan ini adalah untuk:

1. Mengetahui bagaimana kepemimpinan Pemerintahan dalam reformasi di Kabupaten/Kota Propinsi Papua.
2. Melakukan inovasi tata kelola pemerintahan di era otonomi khusus di Propinsi Papua.

Pembahasan

Dalam pembahasan ini penulis memfokuskan terhadap :

1. **Kepemimpinan Pemerintahan Dalam Reformasi Di Era Otonomi Khusus Pada Daerah Kabupaten/Kota Di Papua**.

Kepemimpinan merupakan suatu perilaku seseorang yang mengarahkan aktivitas suatu kelompok untuk mencapai sasaran atau tujuan dari organisasi tersebut.Artinya bagaimana menggerakkan atau memengaruhi aktivitas seseorang agar tujuan dari organisasi itu bisa tercapai.Masalah kepemimpinan didalam diri individu dan lembaga yang dipimpinnya menjadi problematika tersendiri dalam perkembangan nilai-nilai kepemimpinan di istansi pemerintahan.Nilai-nilai yang masih melekat dalam sistem kepemimpinan birokrasi adalah patrimonialisme.Artinya, bahwa setiap kepemimpinan di pengaruhi oleh pemimpin sebelumnya, ini banyak terjadi di masa reformasi terutama di daerah kabupaten kota di Papua.

Fenomena kepemimpinaan di era reformasi saat ini di perlukan konsep pengetahuan yang mendalam karena keterbukaan dan demokrasi yang sangat tinggi dan intens di kontrol oleh masyarakat.Kepemimpinan saat ini mengarah kepada prilaku individu yang dibentuk melalui pendidikan dan kepribadiannya.Gaya Kepemimpinan telah berperan dengan baik sebagai mediator untuk meningkatkan kinerja suatu organisasi.Pemimpin sebagai manajer, tentunya juga sebagai operasional kegiatan.Pola komunikasi antara pemimpin dan bawahan serta masyarakat harus dibangun atas dasar komitmen dan konsistensi yang berkesinambungan untuk pencapaian tujuan organisasi secara maksimal.Pola transformasi kepemimpinan harus mengubah pola lama yaitu kepemimpinan yang transaksional. Pola transformasionalisme kepemimpinan menjadi penting dalam penerapan reformasi model

kepemimpinan *enterpreunership* yang diterapkan oleh banyak pemimpin daerah dalam menghasilkan organisasi semakin maju terbukti efektif dalam memberantas atau mengoreksi kepemimpinan transaksional.

Pola kepemimpinan saat ini sudah bergeser ke arah yang merakyat baik itu di unit organisasi terlebih lagi ke masyarakat dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang di hadapi.Karena secara langsung ditangani dengan ke bawah untuk mengetahui, menganalisa, memahami dan mencarikan solusi yang tepat dalampenanganannya. Prinsip komunikasi dalam kepemimpinan seperti ini terhadap bawahan dan masyarakat untuk menggali permasalah yang dihadapi oleh warga, sehingga dapat dicarikan solusi untuk mengatasi secara realistis dan terpadu.

Dalam era reformasi ini sering kali pemimpin dalam kepemimpinannya membuat suatu terobosan yang berarti kemanfaatnnya bagi pembangunan daerah namun seringkali pengkajian tentang inovasi daerah hanya berhenti pada tataran perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi dari program-program inovasi yang dilakukan, akan tetapi tidak merambah hingga ke tahap keberlanjutan inovasi. Padahal, sehebat apapun inovasi yang dilakukan oleh seorang pemimpin daerah pada periode kepemimpinannya, tidak akan terlalu berarti atau kelak hanya menjadi sebuah kenangan saja ketika inovasi yang terbukti mampu memberikan manfaat besar serta sumbangsih pada pembangunan daerah tidak dapat dipastikan keberlanjutannya terutama saat terjadi pergantian pemimpin daerah.

Arah pembangunan perlu kembali di tuangkan secara menyeluruh dan konfrehensif sebagai acuan dan pedoman dalam menerapkan system keberlanjutan pembangunan daerah, hal ini terlihat sangat jelas di tatanan pemerintahan saat ini kehilangan karena setiap pergantian pimpinan akan berganti rencana pembangunan sesuai keinginan mereka. Peran seorang pemimpin daerah menjadi penting bukan hanya karena pemimpin daerah adalah sosok yang memegang wewenang untuk memimpin dan bertanggung jawab atas pemerintahannya, tetapi lebih dari itu, menjadi penting karena bingkai otonomi menempatkan sosok pemimpin menjadi sosok yang harus mampu membuat berbagai terobosan dan inovasi.Sehingga daerah yang sukses menjalankan otonomi, bisa dikatakan pasti memiliki pemimpin yang inovatif.Hal ini belum terlihat di kabupaten/kota yang ada di propinsi Papua.Dimanan peluang daerah

untuk menjalankan pembangunan daerahnya diatas kemandirian lokal, membuat sosok pemimpin daerah semakin dijadikan aktor penting yang akan membawa keberhasilan atau justru kegagalan bagi daerah yang dipimpinnya. Terpikirkan saat ini bagi pemimpin yang ada di kabupaten kota sebagai elite politik lokal di propinsi Papua yaitu setelah masa kepemimpinan berakhir bagaimana berlomba untuk memekarkan wilayahnya sehingga tetap menjadi sosok raja yang ada di daerah tersebut. Terkait dengan hal tersebut kondisi geografis, social budaya dan politik yang ada memberikan peluang kepada hal tersebut.

Faktor eksternal yang terjadi dalam Kepemimpinan di Papua terutama dalam banyaknya interpensi yang cukup tinggi terkait dengan adanya kekwatiran masyarakat Papua terhadap pelaksanaan otonomi khusus antara kapasitas kelembagaan yang diperlukan untuk menjalankan otonomi khusus baik karena status legal formal maupun karena kondisi politik yang bersifat khusus. Sebagai contoh adalah keberadaan MRP yang merupakan representasi kultural belum mampu mewarnai kebijakan dan mengontrol pelaksanaan pemerintahan, sehingga ini bisa menjadi penghambat seorang pemimpin dalam melakukan penataan pemerintahan.Dengan adanya otonomi, maka daerah memiliki peran dan tanggungjawab yang lebih besar untuk membangun daerahnya sendiri sesuai dengan prioritas dan kebutuhannya.Otonomi menunjukkan adanya penyerahan fungsi, personil dan aset dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, baik itu provinsi, maupun kabupaten/kota.Peran dan tanggungjawab daerah yang lebih besar di era otonomi pada akhirnya membawa paradigma baru dalam menyikapi berbagai dinamika yang terjadi di daerah.

Hal perlu di tampakkan seorang pemimpin di kabupaten Kota di Papua adalah Pemahaman Konsep kepemimpinan yang menerapkan dan mengedepankan nilai-nilai moral dan etika pemimpin dengan pola kehidupan yang santun dan sederhana sebagai karakter di dalam individunyayang mampu membangun daerah secara professional, populis, transparan dan akuntabel. Sehingga dampak dari kebijakan pemimpin dapat bermanfaat bagi kepentingan masyarakat sebagai bagian kepemerintahannya. Sungguh sangat ironi memang bahwa Papua memiliki sumber daya alam yang begitu banyak dan kucuran dana yang lebih di banding dengan daerah-daerah lain terutama ke khususan otonomi yang diberikan, namun masyarakat yang dipimpinnya sampai saat ini belum menikmati secara totalitas tentang kesejahteraan.

Sejalan apa yang telah disampaikan oleh Aswar Abu Bakar, (2013)bahwa ada empat hal penting yang perlu dimiliki oleh seorang pemimpin. Bila keempat hal ini dimiliki, pemimpin akan mendapatkan kekuatan dari dalam diri untuk menjadi agen perubahan. Juga, ia akan memperoleh dukungan dari staf dan kolega, termasuk klien dalam menyelesaikan tugas yang diemban.

a). Seorang pemimpin sebagai agen perubahan harus memiliki keyakinan bahwa ia mampu menjadi penggerak sekaligus pendorong pemecahan masalah yang dihadapi. Dalam konteks birokrasi, pemimpin seperti ini yakin bahwa instansinya *lah* yang mampu mengatasi persoalan dan melakukan perubahan, karena instansinya *lah* pemilik negeri ini.

b). Pemimpin sebagai agen perubahan senantiasa memberikan keteladanan bagi staf/bawahan. Keteladan juga berarti konsekuen dan mau memberikan pengorbanan untuk kepentingan yang lebih besar.Keteladanan ini perlu datang dari dalam diri pemimpin.Bila pemimpin telah menjadi teladan, dipastikan sebagian atau bahkan semua staf terilhami untuk mengikuti perilaku yang baik itu. Jika pemimpin menjadi telada dari perwujudan sikap professional, berintegritas dan akuntabel,staf atau bawahan akan malu untuk bertindak berlawanan dengansikap yang ingin dianut. Tanpa contoh yang baik, kepemimpinantak akan mungkin berhasil.

c).Pemimpin sebagai agen perubahan itu juga bekerja lebihkeras daripada staf/bawahan. Dia bekerja sepenuh hati .Salah satuhal yang harus dilakukan adalah mendorong setiap staf/bawahanuntuk selalu keluar dari zona nyaman (*comfort zone*) dan bekerjadalam zona persaingan (*competitive zone*). Sebab, pemimpinyang bekerja keras dalam zona persaingan pastiakan selalumenghasilkan inovasi dan prakarsa: baik yang lebih mempertajamkebijakan/program lama, maupun menghasilkan sesuatu yangmemang baru dan menjawab kebutuhan.

d).Pemimpin yang berorientasi padaperubahan senantiasa konsisten melakukan semua hal yang baik.Ia tetap bersemangat melakukannya di awal, tengah maupun akhirproses.

Strategi yang menarik untuk di tengahkan dalam pemerintahan dewasa ini khususnya di Propinsi Papua adalah Strategi yang diawali dengan perubahan kelembagaan birokrasi pemerintah.Lembaga birokrasi merupakan suatu bentuk dan tatanan yang mengandung struktur dan kultur. Struktur mengetengahkan

susunan dari suatu tatanan, dan kultur mengandung nilai (values), sistem, dan kebiasaan yang dilakukan oleh para pelakunya yang mencerminkan perilaku dari sumberdaya manusianya. Oleh karena itu reformasi kelembagaan birokrasi meliputi reformasi susunan dari suatu tatanan birokrasi pemerintah, serta reformasi tata nilai, tata sistem, dan tata perilaku dari sumber daya manusianya.

Sejalan apa yang disampaikan oleh Mifta Thoha (2002) Perkembangan kelembagaan pemerintahan yang cenderung menjadi instrumen kekuasaan dari para elite membuat rakyat senantisa berada pada posisi objek dan sasaran. Adapun subjek pelakunya adalah para penguasa yang memperoleh kekuasaan dari rakyat. Pertanggung jawaban publik menjadi amat rendah dan cenderung boleh dikatakan tidak ada sama sekali. Dan pada akhir dari pemerintahan orde baru mulai dirasakan perlunya reformasi.Upaya melakukan reformasi itu melahirkan suatu keinginan untuk mencoba mengenalkan paradigma pemerintahan yang menyelenggarakan tata kepemerintahan yang baik, amanah dan demokratis. Pada awal reformasi kita mengenal paradigma pemerintahan madani, namun apapun istilah yang akan kita pakai, kita berkewajiban menghadirkan tata kepemerintahan yang amanah dan bertanggung jawab kepada publik.Tata kepemerintahan seperti itu ingin mengembalikan supremasi sipil yang transparan, akuntable, bermoral amanah dan bertanggung jawab kepada public.

2. **Inovasi Dan Tata Kelola PemerintahanDi Era Otonomi Khusus Pada Daerah Kabupaten /Kota Di Papua**.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan baik secara structural maupun non structural, diharapkan kelompok masyarakat di integrasikan ke dalam system yang mencakup bagian-bagian terendah dari strata pemerintahan.Akbar Silo (2006) mengatakan adanya hubungan yang positif antara tokoh pemerintah, tokoh adat dan tokoh agama.Untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik memang hendaknya ada beberapa hal yang menjadi perhatian di propinsi Papua yaitu aspek geografis, budaya dan social masyarakat.Menurut Robert O.Tillman (1988) dalam Musa Yan Jouwe, et.al.(2011), bahwa peran tokoh pemerintah dapat dipengaruhi oleh kurangnya keterampilan (skill) kepemimpinan, seperti 1) managerial skill, 2) technical skill, 3) technological skill. Sejalan apa yang dikemukan Caring Canadians and Involved Canadians (2000) dalam Musa Yan Jouwe et.al. (2011), bahwa peran tokoh agama dalam kepemimpinan secara

eksplisit bahwa kewenangan mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakat, tetapi dalam tata susunan struktur dan fungsi pemerintahan secara implisit masih lebih banyak mengakomodasi kepentingan pemerintah.Akibatnya muncul kekaburan hubungan antara pemerintahan formal dan sekaligus munculnya kebingunangan masyarakat karena tidak jelasnya orientasi panutan serta meningkatnya resistensi terhadap pemerintahan formal dengan resiko rendahnya partisipasi masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Tim Musa Yan Jouwe et.al, (2011) bahwa peran tokohpemerintah dan tokoh adat di proponsi Papua masih belum optimal dilakukan dalam memberikan kontribusi penataan pemerintahan yang baik seperti upaya kognitif belum tersentuh begitu baik

Akibat masa lalu yang tak kunjung di reformasi sehingga sampai saat ini tata kelola pemerintahan masih nampak terjadi. Di mana reformasi itu sama dengan islah artinya memperbaiki, seharusnya di cari masalah-masalah yang rusak. Namun sekarang ini hiruk pikuk reformasi itu ternyata melahirkan orang-orang yang seharusnya direformasi justru malah orang tersebut bersuara reformis, semestinya di cari akar permasalahan yang terjadi.Reformasi yang berlebihan pun dapat menyebabkan ketidak pastian di dalam Alquraan mengatakan janganlah kamu berlebih-lebihan karena berlebihan itu mengakibatkan orang tidak bisa berpikir adil, istiqomah dan tidak bisa obyektif.

Zaman dulu ada kecenderungan untuk menyeragamkan semua aktifitas yang di lakukan oleh pemerintah sehingga saat ini masyarakat kita susah menerima perbedaan, ini akibat menyeragamkan semua hal yang sudah berlangsung lama dan itu melawan fitrah. Tuhan menciptakan alam semesta dengan kondisi yang berbeda-beda.Reformasi yang dilangsungkan di tatanan pemerintahan sepertinya tidak sungguh-sungguh dilaksanakan akbitanya banyak hal yang telah melenceng dari makna islah atau memperbaiki, salah satu contoh masih maraknya praktek-praktek KKN seperti korupsi dikalangan pejabat yang mencerminkan moral individu pejabat tersebut.

Menurut Mansoben (1995), dalam Musa Jan Jouwe, et.al.(2011) bahwa Tingkat interkasi antara tokoh pemerintah, tokoh adat, dan tokoh agama sebagai factor determinan yang bersifat kreatif sangat mendukung gaya kepemimpinan dalam kinerja pemerintah. Kepemimpinan berdasar kebudayaan sebagai gagasan keadilan yang saling melengkapi, berkesinambungan, fungsional,

menguatkan, dinamis, kreatif dan dapat diandalkan hal ini dapat terlihat dalam 3 (tiga) konsep tungku yaitu :1). Tokoh pemerintah, 2). Tokoh Adat dan,3). Tokoh Agama.

Peran tokoh pemerintah dalam kepemimimpinan di era otonomi khusus di Papua sebagai elit politik di daerah sangat penting untuk diterapkan dalam menata pemerintahan sebagai bentuk inovasi yang dapat diterapkan untuk mengelola pemerintahan di era reformasi diantaranya sebagai berikut ;

- Model konsep pemerintahan intersepsi, yang didasarkan kepada konfigurasi peran tokoh pemerintah dalam mendukung gaya kepemimpinan terhadap kinerja aparat. Konfigurasi visi dan misi dengan batas-batas kewenangnnya yaitu tokoh pemerintah dan perangkatnya, tokoh adat dan tokoh agama. Implementasinya tokoh agama banyak berperan sebagai mediator antara tokoh pemerintah dan tokoh adat utnuk urusan-urusan pemerintahan.
- Model konsep pemerintahan afiliasi dimana posisi tokoh adat secara totalitas dalam tata pemerintahan formal memposisikan tokoh adat sebagai pemimpin. Komposisi ini memberikan jaminan yang kuat bagi tingginya partisipasi masyarakat dalam mendukung jalannya tata kelola pemerintahan dan suksesnya kepemimpinan, sehingga afiliasinya jelas dan terarah pada kepentingan masyarakat.

Penutup

Pada bagian penutup dalam penulisan ini terdiri dari :

Kesimpulan

Pada bagian kesimpulan penulis menyimpulkan beberapa hal di antaranya:

- Kepemimpinan pemerintahan dalam reformasi di era otonomi khusus Papua belum nampak secara nyata pemimpin daerah di kabupaten Kota menerapkan Konsep kepemimpinan yang mengedepankan nilai-nilai moral dan etika pemimpin dengan pola kehidupan yang santun dan sederhana sebagai karakter di dalam individunyayang mampu membangun daerah secara professional, populis, transparan dan akuntabel.

- Strategi yang menarik untuk di tengahkan dalam pemerintahan dewasa ini khususnya di Propinsi Papua adalah Strategi yang diawali dengan perubahan kelembagaan birokrasi pemerintah, meliputi reformasi susunan dari suatu tatanan birokrasi pemerintah, serta reformasi tata nilai, tata sistem, dan tata perilaku dari sumber daya manusianya.
- Dalam menata pemerintahan sebagai bentuk inovasi yang dapat diterapkan untuk mengelola pemerintahan di era reformasi di Kabupaten Kota di Papua yang menjadi perhatian berupa keadaan geografis, budaya dan sosial politik di daerah.
- Faktor determinan yang bersifat kreatif sangat mendukung kepemimpinan seorang pemimpin dalam tata kelola pemerintahan Kabupaten Kota di Papua adalah interaksi antara 3 (tiga) tungku yaitu Tokoh Pemerintah, Tokoh Agama dan Tokoh Adat.

Saran

Pada bagian saran ini penulis menyarankan antara lain:

- Hendaknya kepemimpinan pemerintahan dalam reformasi di era otonomi khusus di Papua tidak hanya cukup mengandalkan intuisi semata, tetapi harus didukung oleh kemampuan intelektual dan keahlian yang memadai, ketajaman visi serta kemampuan etika dan moral yang beradab.
- Hendaknya dilakukan perubahan kelembagaan birokrasi pemerintah baik susunan dari suatu tatanan birokrasi pemerintah, reformasi tata nilai, tata system dan terpenting adalah tata perilaku dari manusianya.
- Hendaknya menata pemerintahan di era otonomi khusus di Papua pemimpin daerah lebih inovatif karena perhatian pemerintah pusat lebih tinggi di banding dengan daerah lain.
- Hendaknya pemimpin daerah kabupaten Kota dalam kepemimpinanya lebih meningkatkan sinergitas antara tokoh pemerintah, Tokoh Adat dan Tokoh Agama dalam berkreasi menata pemerintahan.

Daftar Pustaka

AbuBakar, Aswar, Eko Prasojo, et.al. 2013. *Pemimpin dan Reformasi Birokrasi Catatan Inspiratif dan Alat Ukur dalam Implementasi*

Reformasi Birokrasi. Jakarta. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

Hardjapamekas, Erry Riana. 2003. *Reformasi Birokrasi Sebagai SyaratPenegakan Dan Pemberantasan KKN*.Transparency International lndonesia.

Hayat. 2014. *Konsep Kepemimpinan Dalam Reformasi Birokrasi: Aktualisasi Pemimpin Dalam Pelayanan Publik Menuju Good Governance*.Jurnal Borneo Administrator. Volume 10 .No. 1.

MohammadA. Musa’ad, 2011. *Kontekstualisasi Pelaksanaan Otonomi Khusus Di Provinsi Papua: Perspektif Struktur Dan Kewenangan Pemerintahan* Pusat Kajian Demokrasi (Democratic Center) UniversitasCenderawasih Jayapura.

Musa Yan Jouwe, Eka Afnan Troena, et.al. 2011. *Pengaruh Peran Tiga Tungku (Tokoh Pemerintah, Tokoh Adat, Tokoh Agama) dalam gaya Kepemimpinan Terhadap Kinerja Aparat Kampung di Kota Jayapura*.Jurnal Aplikasi Manajemen Vol 9.No.1.

Ndraha, Taliziduhu. 2010*. Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Jakarta. Rineka Cipta.

Rewansyah, Asmawi. 2010.*Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good Governance*.Jakarta.CV. Yusaintainas Prima..

Sedarmayanti. 2011. *Membangun dan Mengembangkan Kepemimpinan serta Meningkatkan Kinerja Untuk Meraih Keberhasilan*. Bandung. PT. Refika Aditama.

Silo, Akbar. 2016*. Pokok-Pokok Pikiran TentangFormulasi Model Sistem Pemerintahan KampungMenuju Kemandirian*.Jayapura.Seminar dan lokakarya ModelOtonomi Kampung yang Mandiri.

Thoha, Miftah. 2010.*Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*.Jakarta. Kencana Prenada Media Group.

Inovasi Tata Kelola Pemerintahan Desa Melalui Penguatan Kepemimpinan Pemerintahan

(Studi Desa Toapaya Selatan, Kecamatan Toapaya, Kabupaten Bintan)

Oleh : Afrizal, S.IP.,M.Si[94]

Otonomi daerah sebagai produk dari era reformasi membuka ruang yang begitu luas bagi pemerintah daerah untuk melakukan reformasi dan inovasi pemerintahan dalam mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera. Salah satu aspek dalam pemerintahan yang menjadi perhatian adalah tata kelola pemerintahan yang baik. Pemerintah Desa sebagai struktur terkecil dalam pemerintahan nasional menjadi ujung tombak untuk memulai inovasi tata kelola pemerintahan yang baik. Penguatan pada aspek kepemimpinan pemerintahan menjadi salah satu pendorong dalam terwujudnya tata kelola pemerintahan desa yang baik dan berkualitas. Desa Toapaya Selatan Kecamatan Toapaya Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau merupakan salah satu desa yang berhasil membuat inovasi dalam tata kelola pemerintahan desa, hal ini bisa dilihat dari keberhasilan dalam mengelola pemerintah desa seperti mampu melakukan pemberdayaan masyarakat pada sektor ekonomi, pendidikan, sosial dan budaya, pembinaan karang taruna serta pembangunan sarana dan prasarana desa yang memadai. Penguatan pada aspek kepemimpinan pemerintahan menjadi salah satu inovasi kepala desa Toapaya Selan dalam mewujudkan tata kelola pememerintahan yang baik.

Kata kunci : Tata Kelola Pemerintahan, Kepemimpinan Pemerintahan, Inovasi.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Sejak ditabuhkannya Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, isu desa menjadi perhatian public sedemikian kuat. Melalui Undang-undang desa No 6 Tahun 2014 ini perhatian pemerintah begitu besar terhadap pembangunan dan kesejahteraan masyarakat desa, baik itu dari aspek kesejahteraan masyarakat tetapi juga pada aspek kelembagaan tata pemerintahan desa. Desa merupakan unsur organisasi terkecil dari system pemerintahan Indonesia merupakan ujung tombak dari kemajuan pembangunan nasional.

Untuk membangun Indonesia secara utuh hal pertama yang harus dilakukan adalah membangun Desa. Pembangunan dari segala aspek meliputi membangun sumber daya manusianya, pemanfaatan sumber daya alam yang

[94] Dosen di PS Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji, Jl. Raya Dompak Tanjungpinang. E-mail afrizal.umrah@gmail.com

dimiliki desa, serta yang tidak kalah penting adalah membangun pemerintahan desa. Sistem pemrintahan yang baik dan kokoh akan berdampak kepada pelayanan yang maksimal kepada masyarakat.

Pasca orde baru dengan lahirnya era reformasi permasalahan yang dialami oleh negeri ini sangat komplek baik ditingkat pusat sampai di tingkat desa. Dari salah satu permasalahan yang banyak tersebut salah satunya adalah aspek pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh aparatur pemerintah. Pelayanan yang buruk berdampak kepada kepercayaan masyarakat rendah, akibatnya menjadi penyakit dalam proses pembangunan masyarakat.

Untuk mewujudkan itu semua maka perlu pengelolaan pemerintahan yang baik dan berkualitas. Pemerintahan Desa sebagai unsur terkecil harus memiliki banyak sumber energi, selain memiliki sumber daya yang terbatas baik itu sumberdaya manusia maupun sarana dan prasarana tetapi juga harus memiliki kualitas dari segi pelayanan, karena sebagai pintu gerbang pembangunan Indonesia. Maka untuk mewujudkan hal tersebut dibutuhkan kemampuan seorang pemimpin dalam mengelola pemerintahan sehingga mampu menghasilkan pengelolaan pemerintahan yang baik, pada akhirnya melahirkan keputusan-keputusan yang berkualitas sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Setidaknya ada beberapa hal yang harus dilakukan oleh seorang pemimpin dalam mengelola pemerintahannya sehingga mampu menjawab persoalan yang dihadapi bangsa ini, diantaranya, *pertama,* memiliki pemahaman yang benar terhadap filosofi kepemimpinan dan prinsip-prinsip kepemimpinan. Hal ini diperlukan untuk melihat bagaimana ia melihat kepemimpinan, pemimpin itu prinsipnya melayani bukan dilayani, pemimpin berhasil mengelola kepemimpinannya ketika masyarakat merasakan kemanfaatan dari kepemimpinannya tersebut.

Kedua, pemahaman dan penerapan secara konprehensif prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance)*. Pemahaman ini tidak hanya pemahaman yang sifatnya normative sebagaimana banyak kita saksikan dewasa ini, tetapi pemahaman yang benar-benar di aplikasikan secara nyata dilapangan. Prinsip-prinsip *good governance* seperti partisipasi, penegakan hokum,

transparansi, kesetaraan, daya tanggap, wawasan kedepan, akuntabilitas, pengawasan, efesiensi, efektifitas, dan profesionalisme bisa dilakukan. *Ketiga,* pemahaman dan penerapan yang baik terhadap fungsi, tugas, kewajiban dan tanggung jawab. *Keempat,* pemahaman yang baik terhadap kondisi, kebutuhan, aspirasi, tuntutan dan kepentingan masyarakat serta *kelima,* perhatian dan tanggung jawab terhadap peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat.

Desa bukan sekedar pemerintahan desa, bukan sekedar pemerintah desa dan bukan sekedar kepala desa. Namun kepala desa menempati posisi paling penting dalam kehidupan desa. Semangat Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah menempatkan kepala desa bukan sebagai kepanjangan tangan pemerintah, melainkan sebagai pemimpin masyarakat. Artinya kepala desa harus mengakar dekat dengan masyarakat, sekaligus melindu, mengayomi dan melayani warga masyarakat.

Legitimasi (keabsahan, kepercayaan dan ha berkuasa) merupakan dimensi paling dasar dalam kepemimpinan kepala desa. Kepala desa yang tidak legitimate akan sulit mengambil inisiatif fundamental. Legitimasi kepala desa akan kuat bila ditopang dengan modal politik yang berbasis pada modal sosial.

Desa Toapaya Selatan merupakan salah satu desa yang terdapat di Provinsi Kepulauan Riau tepatnya di Kecamatan Toapaya Kabupaten Bintan. Pada tahun 2006 Desa Toapaya Selatan merupakan desa pemekaran dari desa induk Desa Toapaya dengan pusat pemerintahan di kampong Mantrust. Sejak berdirinya desa Toapaya Selatan pada tahun 2006 telah terjadi dua kali proses pemilihan kepala desa yakni peridoe 2007-2012 dan 2012-2018. Kedua periode tersebut kepemimpinan desa Toapaya Selatan dipegang oleh Suhenda. Desa Toapaya Selatan memiliki 18 RT, 5 RW dengan jumlah penduduk 5086 jiwa, letak geografis berbatasan langsung dengan Kota Tanjungpinang sebagai ibu kota provinsi Kepulauan Riau.

Layaknya bagi sebuah desa yang baru terbentuk desa Toapaya Selatan terus melakukan perbaikan dan pembenahan diberbagai aspek kehidupan masyarakat, baik itu dibidang ekonomi masyarakat, kesehatan, infrastruktur dan lainnya. Lambat laun efek dari pembangunan dirasakan oleh masyarakat, desa

Topaya Selatan mampu menunjukkan prestasi-prestasi diberbagai bidang dibuktikan dengan penghargaan sebagai desa berprestasi yang diraih desa Toapaya Selatan sejak berdirinya tahun 2006, sebagaimana yang bisa dilihat dari tabel berikut:

Tabel 1
Prestasi yang diraih Desa Toapaya Selatan di Bebagai Bidang

PRESTASI	TAHUN
Juara I Karang Taruna Berprestasi Tingkat Kabupaten Bintan	Tahun 2007
Juara I Karang Taruna Berprestasi Tingkat Provinsi Kepulauan Riau	Tahun 2007
Juara I Karang Taruna Berprestasi Tingkat Kabupaten Bintan	Tahun 2008
Juara I Karang Taruna Berprestasi Tingkat Provinsi Kepulauan Riau	Tahun 2008
Juara Umum Pekan Olah Raga Tingkat Kecamatan Toapaya	Tahun 2010
Juara I GSI Tingkat Provinsi Kepulauan Riau	Tahun 2011
Juara I Lomba Desa Tingkat Kabupaten Bintan	Tahun 2014
Juara I BKB Tingkat Provinsi Kerpulauan Riau	Tahun 2014
Juara Terbaik I Sebagai Kepala Desa Berprestasi se-Kabupaten Bintan	Tahun 2014
Juara I Lomba Desa Tingkat Kabupaten Bintan	Tahun 2015
Juara Terbaik II PHBS Di Rumah Tangga Kategori Kabupaten Tingkat Provinsi Kepulauan Riau	Tahun 2015

(Sumber data: Desa Toapaya Selatan)

Selain prestasi-prestasi yang didapatkan oleh desa Toapaya Selayan pada masa kepemimpinan kepala desa Suhenda banyak prestasi lain atau keunggulan desa Toapaya Selatan sehingga menjadi rujukan dan panutan bagi desa-desa yang ada di Kepulauan Riau bahkan rujukan bagi daerah-daerah lain yang ada di Indonesia. Hal in bisa dilihat dari kunjungan-kunjungan kerja dari

beberapa daerah di Indonesia seperti dari Pemerintah Kabupaten Gowa (2013) untuk melihat penerapan desa Siaga, Kabupaten Ternate (2014) pelaksanaan Gerakan Sayang Ibu (GSI), Kabupaten Dairi Sumatera Utara (2015) melihat pengelolaan pelayanan administrasi , Kunjungan dari Pemerintah Kota Serang Banten (2015) serta Penilitian yang dilakukan Lembaga Litbang Pemerintah Provinsi Yogyakarta di Desa Toapaya Selatan.

Prestasi yang didapatkan serta menjadi rujukan dan pembanding bagi daerah lain dalam pengelolaan pemerintahan desa merupakan suatu kebanggaan bagi masyarakat Toapaya Selatan dan masyarakat Kepulauan Riau secara umum. Hal ini menegaskan bahwa desa Toapaya Selatan telah berhasil menunjukan sebagai desa yang berhasil mengelola pemerintahan yang berdampak pada keberhasilan pada seKtor lainnya. Hal ini tidak lepas dari keberhasilan pemimpin dan tentunya kerjasama yang harmonis antara masyarakat dengan pemimpinnya. Kepemimpinan yang ditampilkan mampu menggerakkan potensi yang dimiliki oleh desa untuk lebih maju dari waktu ke waktu.

Oleh karena itu penulis melihat keberhasilan kepala desa dalam mengelola desa merupakan suatu prestasi yang perlu diapresiasi dan dicari penyebab keberhasilannya. Terutama sebagai sumbangan terhadap ilmu pemerintahan yang mana pengelolaan pemerintahan desa merupakan ujung tombak dari keberhasilan negara. Kepemimpinan yang baik menjadi penyebab utama dalam keberhasilan tata kelola pemerintahan desa. Dalam tulisan ini penulis ingin mencari model kepemimpinan seperti apa yang dilakukan oleh kepala Desa Toapaya Selatan sehingga mampu memunculkan inovasi dalam tata kelola pemerintahan menuju desa yang lebih baik

Kerangka Teori

Kepemimpinan

Sangat banyak definisi dan teori yang mengkaji berkenaan dengan kepemimpinan, namun dalam tulisan ini penulis mencoba mengemukakan beberapa teori yang dianggap relevan dengan tema kajian ini. Menurut George R. Terry, kepemimpinan adalah hubungan yang ada dalam diri seorang pemimpin, mempengaruhi orang lain untuk bekerjasama scara sadar dalam hubungan tugas untuk mencapai yang diinginkan. Sedangkan menurut Prof. Padmo Wahyono, kepemimpinan adalah kemampuan untuk menggerakkan

sekelompok manusia menuju kearah cita-cita atau tujuan yang diinginkan bersama.

Kepemimpinan kepala desa dibagi menjadi tiga tipe, yakni; *pertama,* kepemimpinan regresif yakni karakter kepemimpin yang mundur ke belakang, bahkan bermasalah. Sebagian besar desa parochial dan sebagian desa-desa korporadis menghasilkan karakter kepemimpinan kepala desa yang regresif ini. Tipe pemimpinnya otokratik, dominatif, anti partisipatif serta anti perubahan. Desa yang dipimpin oleh kepala desa seperti ini akan sulit berdemokrasi dan kesejahteraan sulit untuk tumbuh. *Kedua,* kepemimpinan konservatif-involutif yang ditandai dengan hadirnya kepala desa yang bekerja apa adanya (*take for granted)* menikmati kekuasaan dan kekayaan , tidak ada upaya untuk melakukan inovasi (perubahan) desa kepada yang lebih baik serta menuju kesejahteraan masyarakat. Tipe kepala desa seperti ini pada umumnya menikmati kekuasaan dominative dan menguasasi sumber daya ekonomi untuk mengumpulkan kekayaannya. Tidak peduli dengan pelayanan public dan urusan-urusan yang menyangkut hajat hidup masyarakat, mereka hanya sekedar menjalankan tugas rutin sehari-hari tanpa ada tujuan yang jelas dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Tipe kepemimpinan kepala desa yang *ketiga* adalah kepemimpinan baru yang inovatif-progresif dan pro perubahan. Tipe kepemimpinan seperti ini biasanya dipimpin oleh kepala desa yang masih muda dan memiliki kualifikasi pendidikan yang baik yakni pernah mengenyam pendidikan tinggi, haus akan perubahan serta menampilkan perilakuk yang inovatif-progresif. Tidak anti demokrasi tetapi sebaliknya memberikan ruang yang begitu lebar kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam mewujudkan transparansi, akuntabilitas sehingga memunculkan sikap dari masyarakat yakni kepercayaan terhada pemerintah.

Kepercayaan yang dimiliki oleh masyarakat menjadi kekuatan utama kepala desa dalam melakukan inovasi dan perubahan didalam masyarakat, pelayanan yang selama ini buruk menjadi baik. Begitu juga dengan partisipasi masyarakat yang selama ini selalu diabaikan menjadi lebih bak. Kepercayaan masyarakat akan perubahan untuk dirinnya semakin meningkat dengan adanya inovasi dan harapan yang diberikan oleh pemimpin. Sesuatu yang selama ini dianggap mustahil oleh masyarakat berhasil dirubah pola pikirnya dengan gaya

progresif yang ditunjukkan oleh seorang kepala desa. Sehingga dengan asset-aset lokal yang dimiliki oleh desa, desa mampu bangkit dan keluar dari kesulitan untuk menjadi desa yang mandiri dikarenakan kemampuan pemerintahan desa mengelola desanya.

Kepemimpinan yang Komprehensif

Praktek penyelenggaraan pemerintahan dalam perspektif pelayanan (*service)* merupakan penerapan ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan rakyat akan jasa dan pelayanan, sehingga dapat dibutuhkan oleh rakyat yang pada akhirnya melahirkan kepercayaan public pada pemimpin dan itu merupakan modal utama dalam membangun kesehateraan masyarakat.

Jika dilihat model kepemimpinan pemerintahan pada masa lalu bahwa seseorang yang setia pada atasannya, bekerja dengan keas maka jabatannya akan aman. Serta merupakan nilai bonus apabila salaing memiliki hubungan secara psikologis. Namun, saat ini hanya keterampilan yang menentukan kepastian kerja, orang yang memiliki keterampilan akan meningkatkan nilainya dalam organisasi pasar tenaga kerja serta mampu bekerja lebih cerdas dan mampu mewujudkan pikiran-pikiran yang baik dituangkan dalam karya-karya berharga, berpikiran luas, bersikap, serta prestasi yang baik dengan komitmen terhadap peningkatan pribadi yang *continue (long life education).*

Departemen Pendidikan Nasional telah menetapkan standar nilai paradigma pendidikan berkenaan dengan peningkatan pribadi yang berkelanjutan (*long life education),* meliputi :

a. Keimanan dan ketaqwaan; bahwa pendidikan hars memberikan atmosfer religiusitas kepada peserta didik
b. Kemerdekaan, dalam arti kebebasan dalam pengembangan gagasan pemikiran dan kreatifitas
c. Kebangsaan; komitmen kepada kesatuan kebangsaan dengan sekaligus menghormati pluralitas
d. Keseimbangan dalam pengembangan kepribadian dan kecerdasan
e. Pembudayaan atau enkulturasi, yaitu memiliki ketahanan budaya dan ekspansi budaya lokal
f. Kemadirian dalam pikiran dan tindakan, tidak bergantung kepada orang lain

g. Kemanusiaan; yakni menghormati nilai-nilai kemanusiaan , akhlak, budi pekerti dan keadaban
h. Kekeluargaan; yakni ikatan yang erat antara komponen-komponen terkait
i. Hakikatnya adalah pengabdian kepadkesa masyarakat pemerintahan, Negara dan bangsa dengan berpijak pada nilai-nilai luhur bangsa, keteladanan, berkemampuan professional dan akademik.

Menurut Plato, pemerintahan dapat dipandang sebagai seni pengelolaan kekuasaan, wibawa, kecendekiawanan dan kebijaksanaan, Dalam perkembangan berikutnya sejalan dengan tuntutan dan kebutuhan serta dinamika masyarakat bahwa seorang pemimpin harus dekat dengan rakyat, peka dan pedli terhadap aspirasi dan kebutuhan rakyat, bijaksana, setia kepada kebenaran serta tidak kesewenang- wenangan. Pemimpin harus mengedepankan nilai kearifan dalam memimpin.

Menurut Terry (*Prinsiples Of Management)* dalam I Nyoman Sumaryadi ada beberapa teknik memimpin yang dilakukan oleh seorang pemimpin didalam kepemimpinannya, meliputi :

a. Teknik *Human Relation;* merupakan proses atau kegiatan, memotivasi orang, yaitu keseluruhan proses pemberian (dorongan) agar orang mau bergerak.
b. Teknik menjadi teladan; pemimpin harus dapat membatasi dan menguasai diri, tidak menyimpang dan melanggar larangan-larangan atau aturan-aturan yang berlaku dalam masyarakat, adanya disiplin kerja sehingga orang bersedia mengikuti perintahnya.
c. Teknik persuasi dan pemberian perintah; berupa ajakan dalam suatu suasana dimana diantara kedudukan pemimpin dan pengikut tidak terdapat batas yang jelas, ajakan dengan lunak sehingga orang mengikuti dengan kemauan sendiri dan atas tangung jawab sendiri.

Kepemimpinan Pelayan dan Melayani

Sebagai paradigma baru dalam hal kepemimpinan sebagai reaksi terhadap rendahnya kualitas kepemimpinan baik di level daerah sampai kepada level nasional. Hal ini ditandai dengan banyaknya protes dan hujatan yang dilakukan oleh masyarakat terhdap pemimpin, ditambah lagi dengan pelayanan yang diberikan bukan memudahkan masyarakat justeru makin mempersulit

pelayanan. Oleh karena itu perlu perubahan paradigma terhadap kepemimpinan yang dijalankan sehingga menciptakan suasana yang baru. Sebagai solusi dari berbagai persoalan diatas maka diperlukan pemimpin yang berkualitas, pemimpin yang mampu menjawab berbagai persoalan bangsa, khususnya mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat.

Sebagaimana yang dikemukakan Hector Ruiz (Sedarmayanti: 202) menekankan bahwa inti tugas pemimpin adalah melayani. Pemimpin terbaik adalah pelayan terbaik, kepemimpinan merupakan pendekatan baru. Model baru kepemimpinan yaitu mencoba secara simultan meningkatkan pertumbuhan personal pegawai dan memperbaiki kualitas pelayanan organisasi melalui kombinasi kerja sama tm dan pengembangan komunitas, keterlibatan personal dalam proses pembuatan keputusan, serta perilaku peduli dan etis. Konsep kepemimpinan ini dinamakan kepemimpinan pelayan. Karakteristik utama yang membedakan kepemimpinan pelayan dengan kepemimpinan lainnya adalah keinginan untuk melayani hadir sebelum adanya keinginan untuk memimpin.

Konsep kepemimpinan pelayan adalah konsep yang mengubah pendekatan kepemimpinan secara revolusioner dan pribadi, konsep ini bukan perbaikan serba cepat atas persoalan yang dihadapi pemimpin. Kepemimpinan pelayan menggunakan pendekatan mendasar dan bersifat jangka panjang, akhirnya memberi perubahan menyeluruh pada kehidupan personal dan professional pegawai. Tujuan utama dari kepemimpinan pelayan adalah melayani dan memenuhi kebutuhan pihak lain. Pemimpin pelayan akan mengembangkan individu disekitarnya, membantu individu untuk berhasil dalam kehidupan dan pekerjaan, mereka menghargai manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan, sehingga memberikan kontribusi yang banyak kepada manusia merupakan bentuk pengbdian kepada Tuhan serta menjalankan amanah yang diberikan oleh Tuhan kepada manusia.

Pemimpin pelayan adalah pemimpin yang lebih melayani pengikutnya, ia akan menempatkan kebutuhan pengikut sebagai prioritas utama dan memperlakukan bawahan sebagi rekan kerja. Tidak menempatkan fokus utama kepada hasil akhir tetapi lebih pada proses pelayanan. Tujuan organisasi akan dapat dicapai dalam basis dan pengembangan jangka panjang, yaitu memfasilitasi pertumbuhan, pengembangan dan kesejahteraan anggota.

Organizational Leaderhip Assesment (OLA) mengemukakan bahwa kepemimpinan pelayan adalah pemahaman dan praktik kepemimpinan yang lebih mengutamakan pengembangan pengikut dibandingkan dengan kepentingan pribadi pemimpin. Definisi ini diperluas menjadi kepemimpinan pelayan mendorong adanya penghargaan dan pengembangan individu, pengembangan komunitas, parktik autentisitas, kepemimpinan yang lebih mengutamakan pengikut dan pendistribusia kekuasaan dan status untuk kebaikan semua orang, keseluruhan organisasi, serta pihak lain yang dilayani organisasi. Sebagai mana yang terdapat dalam tabel dibawah ini :

Tabel 2
Karakteristik Pemimpin Pelayan

1. Menghargai	• Mempercayai orang lain • Melayani kebutuhan orang lain dahulu disbanding kebutuhan pribadi
2. Mengembangkan orang lain	• Memberi kesempatan pengikut beajar dan berkembang • Menjadi teladan terhadap perilaku yang diinginkan • Mengembangkan orang lain dengan mendorong, mendukung dan melayani
3. Membangun komunitas	• Membangun hubungan personal kuat • Berkolaborasi dengan orang lain dalam pekerjaan • Menghargai perbedaan
4. Memperlihatkan autensitas	• Bertanggung jawab dan terbuka kepada orang lain • Memiliki keinginan belajar • Mempertahankan integritas dan sifat dapat dipercaya
5. Memberikan kepemimpinan	• Memberi perspektif masa depan kepada pengikut • Mengambil inisiatif • Mengklarifikasi tujuan yang sesuai

6. Berbagi kepemimpinan	• Memfasilitasi pembentukan visi bersama • Berbagi kekuasaan dan melepaskan pengedalian kepada pengikut • Berbagi status dan mempromosikan orang lain

Sumber : **Jim Laub (**dalam Sedarmayanti: 207)

Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik

Otonomi daerah sebagai hadiah dari reformasi telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah termasuk kewenangan dalam mengelola birokrasi pemerintahan. Jika otonomi daerah berjalan dengan baik maka proses kebijakan didaerah lebih partisipasif, transparan, responsive dan akuntabel terhadap masyarakat. Pemerintah daerah memerankan figure kunci dalam tata pemerintahan, berperan dalam memiliki kapasitas untuk mengkoordinasikan dan bekerjasama dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan. Pemerintah daerah mentransformasikan kekuasaan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat. Pemerintah daerah dan lembaga-lembaga kemasyarakatan saling memberikan kontribusi didalam proses penetapan kebijakan public, termasuk menata ulang struktur, kultur dan prosedur kerjasama yang sinergis dan dinamis.

Menurut Prof. Dr. Agus Dwiyanto dalam I Nyoman Sumaryadi ada beberapa karakteristik yang bisa diambil dalam pelakasanaan tata kelola pemerintahan yang baik, meliputi:

a. Adanya ruang lembaga non pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan (adanya sinegri lembaga pemerintahan dengan non pemerintahan, masyarakat dan mekanisme pasar)
b. Nilai-nilai efesiensi, keadilan dan daya tanggap merupakan nilai penting yang senantiasa dijadikan panglima
c. Bersih dan bebas dari praktek KKN dan senantiasa berorientasi pada kepentingan public

d. Mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum dan akuntabilitas publik
e. Secara bertahap dan konsisten sesuai dengan kapasitas pemerintah daerah, masyarakat dan mekanismen pasar
f. Mengembangkan penyelenggaraan pelayanan publik yang berorientasi pada kepentingan public, sebagai titik strategis dan entry point menjadi lokomotif menuju *good governance.*

Berdasarkan hasil studi pada Sembilan daerah yang dilakuka oleh Direktorat Litbang KPK (I Nyoman Sumaryadi) untuk melihat langkah-langkah awal masing-masing daerah dalam menerapkan strategi untuk mulai menerapkan tata kerja pemerintahan yang baik, maka didapatkan bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan perbaikan manajemen pemerintahan adalah :

a. Perbaikan pada kualitas pelayanan masyarakat yang difokuskan kepada perizinan dan non perizinan, layanan public dibidang kesehatan, layanan public dibidang pendidikan.
b. Perbaikan system manajemen
c. Pemberdayaan masyarakat; yaitu partisipasi masyarakat, *revolving fund,* pola partisipatif dan pengaduan masyarakat

Hasil studi ini juga berhasil mengidentifikasi faktor yang menjadi kunci keberhasilan dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan, yakni :

a. Komitmen pimpinan, konsistensi pimpinan tertinggi didaerah yang bersungguh-sungguh dalam melaksanakan perbaikan tata kelola pemerintahan dilingkungannya. Pemimpin menjadi penggerak segala bentuk perubahan dari;menjadi pelopor dalam pelaksanaannya.
b. Dasar hukum yang kuat; setiap pelaksanaannya kebijakan dalam rangka perbaikan system tata kelola pemerintahan yang baik harus memiliki dasar hokum yang kuat, baik dalam bentuk peraturan atau keputusan kepala daerah ataupun paraturan daerah.
c. Dukungan dari lingkungan internal dan masyarakat; dukungan tersebut sangat dibutuhkan karena kebijakan tersebut diciptakan, dikelola dan diperuntukan bagi mereka.

d. Iniasiatif internal; dorongan timbulnya inisiatif/gagasan untuk memperbaiki system tata kelola pemerintahan yang baik, idealnya muncul dari gagasan-gagasan internal jajaran pegawai maupun pimpinan yang berada dilingkungan pemerintahan yang bersangkutan.

Jadi kemampuan sesorang dalam mengelola kepemimpinannya sangat mempengaruhi kualitas pelayanan dalam tata kelola pemerintahan yang baik.

Secara umum sasaran penyelenggaraan negara tahun 2005-2009 adalah terciptanya tata pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, professional dan bertangung jawab, yang diwujudkan dengan sosol dan perilaku biokrasi efektf, efesiensi dapat memberikan pelayanan prima kepada seluruh masyarakat . Adapun untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik sasaran yang ingin dicapai adalah :

1. Berkurangnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme di birokrasi, dan dimulai dari pejabat paling tinggi
2. Terciptanya system kelembagaan dan tata laksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, efesien, tramsparan, professional dan akuntabel.
3. Terhapusnya aturan, peraturan dan praktik diskriminasi terhadap warga Negara, kelompok atau golongan masyarakat
4. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan public
5. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah dan tidak bertentangan peraturan dan perundangan diatasnya.

Hipotesis dan Tujuan Penelitian

Kepemimpinan yang dijalankan oleh kepala desa Toapaya Selatan dalam menjalankan roda pemerintahan desa secara baik benar merupakan kekuatan dan modal untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Kepemimpinan yang kuat memberikan pengaruh dalam pencapaian tujuan, kepemimpinan yang dijalankan secara benar dan sesuai dengan harapan masyarakat akan berdampak pada peningkatan perbaikan dari kondisi hidup masyarakat desa disegala bidang baik itu dibidang kesehatan, pendidikan, pelayanan, ekonomi dan insfrastruktur desa. Kepemimpinan yang dijalankan secara benar

memberikan pengaruh yang baik bagi pengelolaan pemerintah desa menuju desa yang berkualitas.

Tujuan dari penelitian ini adalah ingin mencari dan melihat apakah kepemimpinan yang dijalankan oleh kepala Desa Toapaya Selatan dalam pengelolaan pemerintahan desa merupakan kekuatan dalam menciptakan inovasi tata kelola pemerintahan serta model kepemimpinan seperti apa yang dilakukan oleh kepala desa Toapaya Selatan dalam membangun desa sehingga mampu memunculkan inovasi-inovasi dalam tata kelola pemerintahan. Berikutnya hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi rekomendasi dan rujukan bagi kalangan akademisi, pemerintah daerah serta desa-desa yang ada di Kepulauan Riau khususnya maupun yang ada di Indonesia untuk melihat bahwa penguatan kepemimpinan pemerintahan desa bisa menjadi sebab berhasilnya tata kelola pemerintahan desa.

Bagi ilmu pemerintahan hasil penelitian ini akan memberikan sumbangan ide dalam pengelolaan pemerintah desa kepada para mahasiswa, dosen dan praktisi pemerintahan. Harapannya akan banyak kajian-kajian yang dibuat berkenaan dengan kepemimpinan pemerintahan. Kepemimpinan pemerintahan yang kuat dan kredibel akan mampu melahirkan inovasi-inovasi dalam tata kelolal pemerintahan desa. Serta hasil dari kajian ini bisa menjawab persoalan pengelolaan desa yang hari ini masih ditemukan banyak desa yang belum mampu mengelola desa secara benar.

METODOLOGI

Penelitian yang dilakukan menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Lokasi penelitian Desa Toapaya Selatan Kecamatan Toapaya Kabupaten Bintan. Data primer yang didapatkan melalui wawancara yang dilakukan kepada pemangku kepentingan baik yang terdapat di desa Toapaya Selatan maupun pemerintah Kecamatan. Sedangkan data sekunder diperoleh dari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang dibuat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kepemimpinan Inovatif-progresif dan Pro Perubahan

Kepemimpinan inovatif-progresif dan pro perubahan biasanya dipimpin oleh kepala desa yang masih muda dan memiliki kualifikasi pendidikan yang baik yakni pernah mengenyam pendidikan tinggi, haus akan perubahan serta menampilkan perilaku yang inovatif-progresif. Tidak anti demokrasi tetapi sebaliknya memberikan ruang yang begitu lebar kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam mewujudkan transparansi, akuntabilitas sehingga memunculkan sikap dari masyarakat yakni kepercayaan terhadap pemerintah.

Berdasarkan hasil temuan lapangan yang penulis lakukan menemukan bahwa kepala desa Toapaya Selatan dalam menjalankan kepemimpinannya selalu melibatkan masyarakat yang meliputi tokoh-tokoh masyarakat, tokoh pemuda, tokoh perempuan serta orang-orang yang diangap mampu, paham serta perhatian terhadap pembangunan desa. Juga melibatkan seluruh perangkat desa seperti kepada dusun, RW, RT dan perangkat desa yang lain. Forum yang digunakan untuk mengumpulkan masyarakat melalui forum Musyawarah Masyarakat Desa (MMD) yang dilakukan rutin sebulan sekali.

Pada forum MMD tersebut masyarakat menyampaikan seluruh permasalahan desa serta dalam forum tersebut juga melahirkan solusi dari setiap permasalahan dengan menggunkan perangkat Survey Mawas Diri (SMD). Persoalan yang terjadi didalam masyarakat tidak menjadi persoalan panjang dan berlarut-larut karena pemerintah desa menyediakan ruang public yang begitu baik melalui MMD yang sifatnya formal dan forum-forum lain yang non formal, tidak hanya permasalahan yang diajukan tetapi juga diakhiri dengan solusi yang diberikan melalui Suvey Mawas Diri.

Pada kasus tertentu seperti untuk mendukung program pemerintah dalam Gerakan Sayang Ibu, pemerintah desa berusaha memastikan bahwa anak-anak balita mendapatkan asupan ASI yang cukup dari ibunya. Untuk mendukung program tersebut melalui Survey Mawas Diri pemerintah desa melalui kader-kader kesehatan desa mendatangi satu persatu kepada warga desa yang memiliki balita untuk memberikan ASI kepada bayinya. Sehingga program Gerakan Sayang Ibu ini benar-benar berjalan dengan baik di Desa Toapaya Selatan. Masih banyak penyelesaian persoalan yang dilakukan oleh pemerintaha desa Toapaya Selatan dengan melibatkan masyarakat dengan berbagai macam

mekanisme, seperti Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrembang), proses penyusunan rencana kegiatan dengan menggunakan Anggaran Dana Desa (ADD). Hal ini terbukti program-program yang dibuat selalu mendapat apresiasi dari masyarakat dikarenakan program tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Model yang dilakukan oleh kepala desa ini menjadikan setiap persoalan desa bisa diselesaikan dengan baik, karena persoalan yang terjadi didesa bukan persoalan kepala desa tetapi persoalan bersama dan secara bersama-sama pula menyelesaikan persoalan tersebut. Kepala desa mampu merangkul setiap elemen desa baik tua maupun muda untuk bersama-sama mendukung program desa. Khusus untuk kalangan geberasi muda, kepala desa mampu melibatkan generasi muda melalui organisasi-organisasi yang ada di desa Toapaya Selatan seperti Remaja Kampung Simpangan (REKAMPUS) yang merupakan wadah berkumpulnya anak-anak muda untuk meyalurkan bakat seni dan lainnya. Hal ini bisa dilihat ada sanggar seni dan olah raga yang dimotori oleh anak-anak muda. Sebagai puncak dari apresiasi seni dan olah raga yang diprakarsai oleh anak-anak muda pemerintah desa membuat suatu kegiatan yang bisa menyalurkan bakat-bakat anak muda yakni Pekan Olahraga dan Budaya (Porsedaya) yang dilakukan 2 (dua) tahun sekali.

Melalui Karang Taruna pemuda juga melakukan kegiatan-kegiatan workshop*soft skill* dan *hard skill* kepada pemuda tempatan agar mampu mandiri dalam menghadapi persaingan yang semakin kompetitif. Untuk meningkatkan ekonomi desa pemerintah desa membuat BUMDes (Badan Usaha Milik Desa) berupa membangun tempat usaha/pasar yang menjual berbagai produk lokal masyarakat dengan harapan bisa membantu perekonomian masyarakat. Itu semua tidak lepas dari peran kepala desa yang inovatif-progresif dalam melihat peluang dengan memaksimalkan potensi yang ada untuk membangun desa.

Kepercayaan yang dimiliki oleh masyarakat menjadi kekuatan utama kepala desa dalam melakukan inovasi dan perubahan didalam masyarakat, pelayanan yang selama ini buruk menjadi baik. Begitu juga dengan partisipasi masyarakat yang selama ini selalu diabaikan menjadi lebih bak. Kepercayaan masyarakat akan perubahan untuk dirinnya semakin meningkat dengan adanya inovasi dan harapan yang diberikan oleh pemimpin. Sesuatu yang selama ini dianggap mustahil oleh masyarakat berhasil dirubah pola pikirnya dengan gaya

progresif yang ditunjukkan oleh seorang kepala desa. Sehingga dengan asset-aset lokal yang dimiliki oleh desa, desa mampu bangkit dan keluar dari kesulitan untuk menjadi desa yang mandiri dikarenakan kemampuan pemerintahan desa mengelola desanya.

Kepemimpinan Pelayan dan Melayani

Konsep kepemimpinan pelayan adalah konsep yang mengubah pendekatan kepemimpinan secara revolusioner dan pribadi, konsep ini bukan perbaikan serba cepat atas persoalan yang dihadapi pemimpin. Kepemimpinan pelayan menggunakan pendekatan mendasar dan bersifat jangka panjang, akhirnya memberi perubahan menyeluruh pada kehidupan personal dan professional pegawai. Tujuan utama dari kepemimpinan pelayan adalah melayani dan memenuhi kebutuhan pihak lain. Pemimpin pelayan akan mengembangkan individu disekitarnya, membantu individu untuk berhasil dalam kehidupan dan pekerjaan, mereka menghargai manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan, sehingga memberikan kontribusi yang banyak kepada manusia merupakan bentuk pengbdian kepada Tuhan serta menjalankan amanah yang diberikan oleh Tuhan kepada manusia.

Desa Toapaya Selatan secara geografis berbatasan langsung dengan Kota Tanjungpinang, artinya kondisi memberikan keuntungan bagi desa. Akses yang dekat dengan kota memberikan bonus sumberdaya manusia yang berkualitas dan insfrastruktur desa yang baik. Hal ini bisa dilihat dari banyaknya orang-orang yang terdidik di desa Toapaya Selatan begitu juga dengan informasi juga dengan mudah untuk didapatkan, listrik dan air juga bukan menjadi masalah berarti bagi masyarakat desa Toapaya Selatan. Bonus demografi tersebut menjadi berkah tersendiri bagi pemerintah desa jika mampu dimanfaatkan oleh pemerintah desa, tetapi sebaliknya menjadi bencana jika tidak mampu mengelolanya.

Sebagai pemimpin pelayan kepala Desa Toapaya Selatan memiliki pandangan yang jauh kedepan dalam membangun desa. Memberikan perubahan yang menyeluruh kepada seluruh masyarakat desa kepada yang lebih baik dilakukannya. Hal ini bisa dilihat dari kemampuan dalam memanfaatkan sumberdaya manusia yang ada di desa Toapaya Selatan. Dalam wawancara yang penulis lakukan dengan Kepala Bagian Program Pemeritah

Kecamatan Toapaya dan didukung oleh wawancara dengan beberapa tokoh menyebutkan bahwa di desa Toapaya Selatan ini terdapat banyak warga yang merupakan tokoh-tokoh sentral di Kabupaten Bintan baik itu tokoh masyarakat maupun tokoh mudanya. Aset tersebut mampu dimanfaatkan oleh kepala desa untuk dilibatkan bersama-sama membangun desa melalui ide yang diberikan, akses yang dihubungkan maupun terlibat bersama-sama dengan masyarakat dalam pembangunan desa. Ini menunjukkan adanya komunikasi dan hubungan yang baik dilakukan oleh kepala desa serta silaturahim yang terjaga menjadi kekuatan dalam pengelolaan desa.

Kepala desa juga memiliki hubungan yang harmonis dengan seluruh jajaran dan staf di perangkat desa baik itu RT, RW dan Kepala Dusun. Memperlakukan bawahan dan mitra kerjanya sebagai asset penting. Wawancara yang penulis lakukan dengan beberapa tokoh seperti kepala dusun, RW, staf desa dan tokoh pemuda didapatkan bahwa kepala desa mampu memperlakukan staf dan bawahannya sebagai tim yang kuat dalam kerja, mereka selalu menjadi tempat bertanya untuk menyelesaikan berbagai persoalan. Staf dan bawahan bukan dijadikan pekerja yang diperhatikan sehingga muncul spirit bagi staf dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat. Adanya kenyamanan dan kesenangan ketika staf melayani masyarakat karena perlakuan manusiawi yang dilakukan oleh kepala desa kepada bawahannya.

Ada beberapa indikator yang bisa dijelaskan dalam melihat kepemimpinan pelayan yang dilakukan oleh kepala desa Toapaya Selatan dalam menjalankan roda pemerintahannya, yakni:

1. Menghargai

Sebagai seorang kepala desa yang memimpin masyarakat dan bersentuhan langsung dengan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sikap menghargai merupakan modal utama untuk mencipatakan keharmonisan antara pemimpin dengan yang dipimpin. Kepercayaan yang diberikan atasan kepada bawahan dalam beberapa urusan pekerjaan merupakan penghargaan kepada sesama manusia, karena belum tentu kepala desa atau pemimpin mengerti semua persoalan yang dihadapinya. Salah satu keberhasilan dalam mengelola desa Toapaya Selatan yang dilakukan oleh kepala desa adalah dengan memberikan kepercayaan kepada bawahannya untuk sama-sama terlibat dalam kegiatan dimulai dari proses ide, perencanaan sampai kepada

pelaksanaan. Hal ini dikuatkan dengan data lapangan yang penulis temukan bahwa kepala desa selalu meibatkan para stafnya, RT, RW dan Dusun untuk melakkan kegiatan-kegiatan desa. Pernyataan ini juga didukung oleh salah seorang tokoh desa Toapaya Selatan yang juga pernah menjadi aggota legislative di DPRD Kabupaten Bintan, beliau mengatakan bahwa kepala desaToapaya Selatan selalu didukung oleh tim yang kuat, hampir semua keberhasilan dalam pengelolaan desa selalu didukung oleh orang-orang yang ada disekitarnya. Kepercayaan yang diberikan oleh kepala desa kepada orang-orang yang dianggap mampu menyelesaikan persoalan merupakan ciri dari seorang pemimpin yang berorientasi pada pelayanan masyarakat.

2. Mengembangkan Orang lain

Dalam melaksanakan kepemimpinannya sebagai kepala desa, kepala desa Toapaya Selatan selalu memberikan dukungan kepada bawahannya dan masyarakat desa untuk berkembang dan berkreasi dalam melakukan pengembangan diri. Hal ini bisa dilihat dari dalam penyelesaian masalah kepala desa selalu membawa persoalan itu kedalam Musyawarah Masyarakat Desa (MMD) yang dilaksanakan setiap bulan dengan melibat semua unsur desa seperti RT,RW, Dusun, Tokoh pemuda, perempuan dan masyarakat yang dianggap mampu berkontribusi dalam penyelesaian masalah. Selain itu mendorong dan mendukung juga sering dilakukan oleh kepala desa kepada pemuda setempat sebagaimana wawancara penulis dengan ketua pemuda desa bahwa mereka selalu dlibatkan dan diberi ruang dalam kegiatan-kegiatan untuk mengembangkan diri baik dibidang seni, olah raga dan sebagainya. Keteladanan juga selalu ditonjolkan kepala desa dalam kegiatan dan pelayanan seperti dia terjun langsung melayani masyarakat dikantor desa dan selalu menerima aspirasi masyarakat dimanapun dia berada baik pertemuan formal maupun informal.

3. Membangun Komunitas

Kepala desa Toapaya Selatan sebagaimana yang pernah dipaparkan diatas memiliki tim kerja yang kuat sehingga mampu meraih prestasi diberbagai bidang untuk level lokal sampai nasional. Salah satu kuncinya adalah kepala desa berhasil membangun hubungan personal yang kuat antar sesama pegawai atau bawahannya begitu juga dengan perangkat desa dan masyarakat setempat. Hal ini bisa dilihat dari pelibatan semua segmen masyarakat dalam

menyelesaikan persoalan sampai tuntas. Membangun hubungan personal yang kuat melahirkan kolaborasi yang harmonis dalam tim kerja. Setiap persoalan yang dihadapi oleh desa kepala desa tidak merasa sendiri karena semua masyarakat merasakan bahwa itu menjadi persoalan mereka. Ini menjadikan kepala desa berani dan tegas dalam mengambil suatu sikap dikarenakan dia tidak sendiri. Letak geografis desa Toapaya Selatan yang berbatasan dengan Kota Tanjungpinang menjadikan penduduk desa sangat heterogen baik itu tingkat ekonomi, suku dan agama tidak menjadikan itu semua hambatan tetapi bisa bersama dalam perbedaan.

4. Memperlihatkan Auntensitas

Kepala desa Toapaya Selatan telah dijalani selama dua periode oleh Suhenda sebagai kepala desa. Dia menjalankan roda pemerintahan desa sesuai dengan petunjuk pengelolaan pemerintahan desa. Sebagai contoh banyak hal-hal dalam manajemen desa yang belum dilaksanakan oleh kepala desa ditempat lain tetapi Suhenda bisa melakukannya. Ini memperlihatkan keinginan belajar yang tinggi untuk melakukan sesuatu serta didukung oleh tim kerja solid sehingga suatu pekerjaan bisa diselesaikan. Kegiatan demi kegiatan berhasil dikerjakan dengan bertanggung jawab dan terbuka berhasil mendapatkan kepercayaan dari masyarakat untuk terpilih kembali dalam periode berikutnya serta program-program yang dilakukan selalu mendapat dukungan dari masyarakat.

5. Memberikan Kepemimpinan

Kepala desa Toapaya Selatan selalu dalam manajemen pemerintahan desa selalu melakukan penyegaran kepada perangkat desanya dengan melakukan pergantian kepala seksi (kasi) dilingkungan pemerintah desa tiga sampai enam bulan sekali. Hal ini dilakukan agar masing-masing kasi pemerintahan memahami setiap urusan desa, kepala desa ingin memberikan perspektif kepada bawahannya bagaimana mengurus warga dengan berbagai macam persoalannya. Selalu menemui masyarakat untuk menyerap aspirasi dalam setiap momen bahkan mendatangi rumah warga untuk meminta dan memberikan solusi dalam persoalan warga. Itu semua merupakan inisiatif yang dilakukan untuk kesejahteraan masyarakat.

Sebagai contoh inisiatif yang dilakukan oleh kepala desa ketika salah satu warga mendapat musibah bencana alam, kepala desa langsung terjun

kelapangan dan mengurus proses bantuan kepada korban. Walaupun harus membuat proposal bantuan ke pemerintah kabupaten sebagai bentuk tindakan cepat karena kebutuhan mendesak, sampai masyarakat tersebut mendapatkan solusi sementara dari permasalahannya.

6. Berbagi Kepemimpinan

Keberhasilan desa Toapaya Selatan dalam mengelola desa tidak lepas dari kebersamaan dalam membangun visi, kepala desa dan masyarakat memiliki visi yang sama untuk memajukan desa. Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan hingga pelaksanaan berbagai program menunjukkan adanya kesamaan visi tujuan yang ditunjukkan warga desa bersama kepala desa. Berbagai komunitas dibangun seperti ikatan pemuda dan karang taruna untuk membuat kegiatan yang dianggap mampu memberikan manfaat kepada masyarakat, maka terbentuklah workshop,bengkel dan pelatihan untuk meningkatkan keahlian masyarakat melalui karang taruna dan organisasi remaja desa.

SIMPULAN DAN SARAN

Untuk memujudkan tata kelola pemerintahan desa yang baik dibutuhkan perbaikan pada semua lini pemerintahan yaitu sumberdaya manusia atau aparatur yang berkualitas, sarana dan prasarana yang mendukung, partisipasi masyarakat baik serta kepemimpinan yang berkualitas. Diantara semua lini tersebut yang harus diperbaiki yang paling penting dan signifikan serta menjadi prioritas utama yang diperhatikan adalah kepemimpinan. Kepemimpinan yang baik akan mampu menggerakkan semua potensi yang ada disekitarnya untuk melakukan kebaikan-kebaikan. Kepemimpinan yang kuat akan membangun birokrasi yang kuat, akan membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang akhirnya partisipasi masyarakat semakin baik.

Kepemimpinan pemerintahan yang kuat akan melahirkan tata kelola pemerintahan yang baik dengan inovasi-inovasi yang muncul sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat. Desa Toapaya Selatan behasil menunjukkan keberhasilan sebagai sebuah desa maju dan mandiri dengan kemampuan kepemimpinan pemerintahan yang kuat yang dilakukan oleh kepala desa. Pemimpin yang mampu mengayomi dan memanfaatkan semua potensi kebaikan yang ada didesa sebagai modal untuk mencipatakan kesejahteraan masyarakat.

Saran untuk pemerintah daerah maupun pusat bahwa untuk membangun masyarakat yang sejahtera melalui pengelolaan pemerintah desa yang berkualitas perlu diperhatikan aspek kepemimpinan kepala desa. Perlu dibuat regulasi mengenai syarat-syarat orang yang akan maju menjadi pemimpin desa hendaklah orang yang memiliki kualifikasi keilmuan yang memadai selain kompetensi lain juga yang harus dimiliki. Hal ini untuk menjamin bahwa yang tepilih menjadi pemimpin adalah orang-orang yang memang layak untuk memimpin.

Bagi pemerintah daerah bisa menjadikan model kepemimpinan desa yang dijalankan di desa Toapaya Selatan menjadi rujukan bagi desa-desa yang ada di provinsi Kepulauan Riau secara khusus dan pemerintah desa yang ada di Indonesia secara umum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Kaloh, 2010. “*Kepemimpinan Kepala Daerah”.* Jakarta: Sinar Grafika

Pasolong, Harbaini, 2008. *“Kepemimpinan Birokrasi”.* Bandung: Alfabeta.

Rosidin, Utang, 2010. ” *Otonomi Daerah dan Desentralisasi”.* Bandung: Pustaka Setia.

Sedamaryanti, 2013. “*Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan”.* Bandung: Refika Aditama.

Solekhan, 2014. “ *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat.* Malang: Setara Press.

Sumaryadi, Nyoman I, 2010. “ *Sosiologi Pemerintahan Dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia”.* Bogor: Ghalia Indonesia.

Sutoro Eko, etc. 2014. “*Desa Membangun Indonesia”.* Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa.

Jurnal

Abdur Rozaki, 2015. “ Mendemokratisasikan Desa Untuk Kesejahteraan Warga”. *Analisis CSIS,* Vol. 44, No. 1 pp. 63-79

Dokumen Profil Desa Toapaya Selatan, Kecamatan Toapaya Kabupaten Bintan, 2014.

OPINI MASYARAKAT TERHADAP KEPEMIMPINAN KEPALA DAERAH DALAM BIDANG INFRASTRUKTUR PEDESAAN

Syafhendry

Fisip Universitas Islam Riau

email :syafhendry.ip@soc.uir.ac.id

ABSTRAK

Dinamika opini publik dalam sistem politik demokrasi berawal dari adanya teori demokrasi tradisional yang muncul pada abad ke-18 dan 19. Pada awalnya, para pemikir demokrasi mengandalkan suatu situasi sosiopolitik di mana individu menjadi dasar dari badan politik. Hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah merupakan hubungan antara individu yang satu dengan individu yang lain. Hubungan itu terjalin selalu diawali pada proses demokrasi dalam menentukan siapa yang berhak memerintah. Ketika yang memerintah sudah mendapat hak, maka terbangunlah organisasi pemerintah.Di organisasi pemerintahan inilah hadir seorang pemimpin untuk melaksanakan tugas kepemipinannya.Kepemimpinan yang dimaksud disini adalah kepemimpinan kepala daerah. Tulisan ini akan menguraikan tentang opini masyarakat terhadap kepemimpinan kepala daerah. Kepala daerah yang dimaksud adalah Bupati dan Wakil Bupati kabupaten Siak Sri Indrapura. Kepemimpinan mereka menjadi Opini ditengah-tengah masyarakat terkait dengan pemerataan pembangunan di bidang infrastruktur. Infrastruktur yang disoroti masyarakat adalah kebutuhan dasar seperti aliran listrik, penyediaan air bersih dan infrastruktur jalan.Kebutuhan dasar masyarakat ini menjadi tolak ukur atas keberhasilan kepemimpinan kepala daerah.Disamping harmonisasi hubungan antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah.Keadaan inilah yang menjadi penilaian dan pertimbangan masyarakat terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dapat dipilih kembali.

Kata Kunci : Infrastruktur pedesaan, Kepemimpinan, Opini Publik.

A. Pendahuluan

Indonesia adalah sebuah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Berdasarkan amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia ini adalah untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mencapai tujuan Negara tersebut maka di susunlah pemerintah secara dan daerah provinsi itu di bagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Kabupaten bertingkat mulai dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa. Kedudukan Pemerintah Daerah di atur Dalam UUD 1945 pasal 18 ayat (1) sebagaimana di jelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah Provinsi dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang di atur dalam Undang-Undang. Untuk merealisasikan maksud pasal 18 tersebut maka di tetapkanlah UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Dari penjelasan diatas terlihat salah satu tujuan negara Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum yang mana dimaksud ialah kondisi manusia di mana masyarakat dalam kondisi yang makmur, maka dari itu pemerintah memiliki fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan serta salah satu fungsi pemerintah adalah pemberdayaan.

Sejalan dengan bunyi pasal 18 UUD 1945 diatas, di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah pasal 2 juga menjelaskan bahwa :Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota; Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan di bagi atas Kelurahan dan Desa.

Selanjutnya di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah juga di jelaskan tentang pembagian urusan pemerintah

dan Daerah, pada bagian ketiga Undang-Undang tersebut yakni urusan pemerintah konkuren, pada pasal 11 menyebutkan (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.(2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.(3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Terkait dengan urusan pemerintah konkuren diatas maka tulisan ini hanya menyoroti pada urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yaitu, pekerjaan umum dan penataan ruangan, yang dalam istilah penulis dalam tulisan ini disebut infrastruktur pedesaan.

Masalahnya sekarang adalah dalam masa 5 tahun kepemimpinan seorang kepala daerah yang menjadi perhatian serius bagi masyarakat pada umumnya, khusus masyarakat pedesaan adalah tidak berkembang dan merata pembangunan infrastruktur pedesaan, terutama akses jalan, dan penerangan (listrik).Keluhan oleh masyarakat ini menjadi opini dan persepsi ditengah-tengah masyarakat tentang kepemimpinan kepala daerah. Opini ini berkembang dengan pesat dan menjadi isu santer saat-saat akan dilaksanakan pemilihan kepala daerah.Yang menariknya adalah kepemimpinan kepala daerah yang menjadi sorotan oleh masyarakat tersebut, ketika yang bersangkutan mencalonkan kembali untuk yang kedua kalinya (incumbent), maka opini yang berkembang menjadi sirna, infrastruktur yang tertinggal dan tidak merata tersebut terlupakan oleh masyarakat. Inilah kejelian seorang kandidat dalam meraih dan memperoleh suara dukungan masyarakat. Tulisan ini akan menganalisis ketiga kata kunci diatas yaitu Infrastruktur pedesaan, Kepemimpinan, Opini Publik. Pertanyaannya adalah bagaimana opini masyarakat terhadap kepemimpinan kepala daerah terkait pembangunan infrastruktur pedesaan?bagaimana proses pembentukan opini yang terjadi di masyarakat

tentang kepemimpinan?hal apa saja yang mempengaruhi opini masyarakat terhadap kepemimpinan kepala daerah?apakah ada kecenderungan opini masyarakat sengaja dibentuk tentang kepemimpinan kepala daerah?

B. Tinjauan Teoritik

B.1 Pengertian Opini

Opini adalah tanggapan aktif terhadap rangsangan, tanggapan yang disusun melalui interpretasi personal yang diturunkan dan turut membentuk citra.Setiap opini merefleksikan organisasi yang kompleks yang terdiri atas tiga komponen, kepercayaan , nilai, dan pengharapan (Dan Nimmo : 2006). Opini individu muncul sebagai akibat persepsi yang timbul terhadap suatu permasalahan yang terjadi dimasyarakat. Munurut Leavie, persepsi *(perception*) dalam arti sempit ialah penglihatan, bagaimana cara seseorang melihat sesuatu, sedangkan dalam arti luas ialah pandangan atau penglihatan yaitu bagaimana seseorang memandang atau mengartikan sesuatu (Sobur: 2004). Opini berdasarkan penafsiran individu atau setiap orang itu bisa setuju atau tidak setuju atau menimbulkan pro dan kontra. Dengan kata lain, opini publik itu merupakan perpaduan dari opini-opini individu. Opini menurut Cutlip dan Center adalah ekspresi tentang sikap mengenai masalah yang bersifat kontroversial. (Olii dan Erlita : 2011).

Memahami opini seseorang bukanlah hal yang mudah, karena mempunyai unsur-unsur seperti b*elieve* (kepercayaan tentang sesuatu), a*ttitude* (apa yang sebenarnya dirasakan seseorang), dan p*erception* (R.P Abelson dalam Soemirat dan Ardianto,2012). Bila *attitude* dimaksudkan sebagai apa yang dinyatakan oleh seseorang melalui pernyataan, maka pendirian atau attitude tersebut sering disebut sebagai sikap yang merupakan opini yang tersembuyi dalam batin seseorang. Pendirian yang diungkapkan dalam bentuk apapun (bahasa tubuh, raut muka ekspresi, warna, pakaian yang dikenakan dan sebagainya disebut opini).

B.2. Opini Publik

Pemakaian istilah opini publik dimaksudkan untuk lebih memudahkan pembatasannya, terkadang orang selalu sukar memisahkan arti pendapatan

dengan pendapat. Pendapatan itu adalah penghasilan atau gaji, sedangkan pendapat itu pandangan atau jalan pikiran orang. Publik sendiri secara sosiologis dapat kita artikan sebagai suatu kelompok manusia yang terstruktur, corak maupun jiwanya tidak tertentu karena ia bukan kelompok yang permanen dan ruang lingkupnya tak dapat pula di tentukan secara pasti (Abduh,1977). Dalam pandangan Herimanto (2007) opini publik berasal dari dua kata bahasa latin, yakni *opinari* dan *publicius*. *Opinari* berarti berfikir atau menduga. Sedangkan kata *publicius* mempunyai arti, milik masyarakat luas. Hubungan keduanya antara kedua kata opini publik menyangkut hal yaitu dugaan, fikiran harapan dan fikiran yang dilakukan banyak orang banyak.

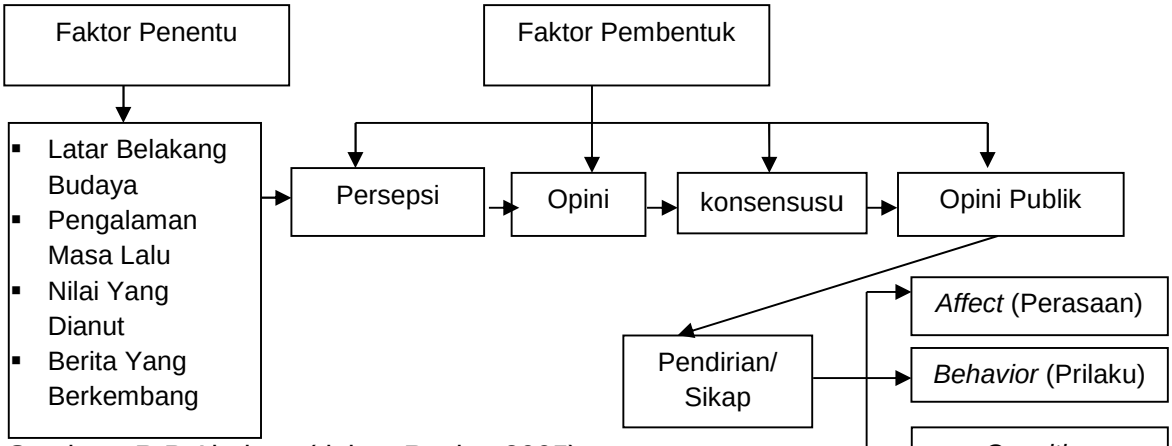
Suatu opini publik ialah yang dianggap mampu atau memenuhi syarat opini publik jika fakta yang dipakai sebagai tolak ukur perumusan publik dengan unsur baik atau buruk menyangkut isu yang ada dalam kehidupan bersama dan bersifat rasional. Nilai-nilai dan kompetensinya dapat digunakan sebagai syarat dalam menentukan opini publik. pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Leonard W. Doof, yang dikutif Ruslan (2010) menyebutkan suatu opini publik yang dianggap kompeten atau mampu memenuhi syarat opini publik jika fakta yang di pakai sebagai tolak ukur perumusan opini publik, adanya unsur penilaian baik dan buruk dari masyarakat; kemudian adanyakesepakatan mengenai tindakan yang harus diambil untuk memecahkan suatu persoalan tertentu, dan adanyafaktanilai-nilai, opini publik dalam kompetensinya. Berdasarkan defenisi di atas, Leonard W. Doob yang dikutif Soermirat dkk, (2004) menyatakan beberapa hal mengenai pembentukan opini publik yang berhubungan dengan sikap manusia, baik secara pribadi maupun sebagai anggota kelompok. Sikap tersebut ditentukan oleh pengalamannya di dalam kelompok tersebut.Menurut Seitel, sikap dipengaruhi oleh sejumlah karakteristik seperti (1) personal, secara fisik, unsuremosional suatu individu, termasuk kondisi, usia dan status sosial; (2) kultur, lingkungan dan gaya hidup dalam era geografis tertentu; (3) pendidikan, tingkat dan kualitas pendidikan; (4) familiar, seilsilah keturunan; religi dan sistem kepercayaan; (5) tingkat sosial, posisi dan status yang dimiliki masyarakat ras dan suku bangsa; (6) ras, suku banga (Soemirat dkk, 2012).

Selanjutnya Erish dan Proto (2004) menyebutkan bahwa opini publik adalah ekspresi sikap mengenai persoalan masyarakat. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa opini publik mencakup tiga aspek, yaitu : opini yang dinyatakan dalam bentuk ekspresi, adanya persoalan yang menimbulkan pro dan kontra dan merupakan suatu hal yang menyangkut kemasyarakatan. Para sarjana lain melukiskan opini public dari yang satu sebagai “komuniktas”. Dalam sebuah risalah klasik tentang opini public yang juga ditulis lebih dari setengah abad yang lalu, A Lawrence Lowell berargumentasi bahwa opini publik ditegakkan atas pandangan umum rakyat tentang tujuan yang diinginkan dari pemerintah serta penerimaan umum mengenai alat yang tepat untuk mencapai tujuan itu. (Lowell : 1913). Yang lebih baru, Robert Nisbet (1975) menyuarakan pengamatan yang sama dalam membedakan opini publik dari opini rakyat. Nisbet berkata, “bukan rakyat menurut jumlah angkanya, bukan mayoritas, juga bukan hanya minoritas manapun yang mewakili opini public jika individu-individu yang terlibat tidak membentuk suatu jenis komunitas atas dasar memiliki tujuan, maksud, dan aturan prosedur bersama. Opini publik telah memperoleh karakternya dengan consensus yang sejati, dengan tradisi yang mempersatukan, dan dengan apa yang oleh Elmund Burke disebut “semangat konstitusional”

Sebelum kita mengetahui terbentuknya opini, maka sebaiknya kita ketahui dahulu bagaimana proses opini bisa terjadi. Berikut beberapa faktor yang mempengaruhinya yaitu:

Proses Pembentukan Opini Publik

Gambar.1



Sumber : R.P.Abelson (dalam Ruslan,2005)

Model di atas merupakan gambaran dari proses pembentukan opini publik, yang diawali oleh 4 faktor penentu seperti latar belakang budaya, pengalaman masa lalu, nilai-nilai yang dianut dan berita yang berkembang. Keempat hal ini diolah kembali menjadi persepsi. Persepsi yang akan dipengaruhi oleh pendirian dapat membentuk sebuah opini. Opini yang melewati proses konsensus akan segera menjadi opini publik.

Penjelasan singkat terkait proses pembentukan opini publik diatas dapat dijelaskan sebagai berikut : (1) Persepsi adalah suatu proses memberikan makna, yang sebenarnya merupakan akar dari opini. Persepsi ditentukan oleh faktor-faktor seperti latar belakang budaya,pengalaman masa lalu, dannilai-nilai yang dianut, termasuk berita-berita yang berkembang. Ketika seseorang bertemu dengan orang lain yang baru kali ini dikenalnya, biasanya orang akan segera mempunyai opini. Opini ini muncul karena orang tersebut mempunyai persepsi. Persepsi, antara lain disebabkan oleh kenyataan yang ditemuinya di masa lalu (Kasali,1994). (2) Opini sendiri mempunyai kaitan yang erat dengan pendirian *(attitude).* Abelson, dalam Kasali (1994) menyebutkan bahwa opini mempunyai unsursebagai molekul opiniyakni, b*elief* (kepercayaan tentang sesuatu), a*ttitude* (apa yang sebenarnya dirasakan seseorang), p*erception* (persepsi). Pendirian (*attitude*) sering disebut sikap, merupakan opini yang tersembunyi di dalam batin seseorang (*latent opinion*). Pendirian yang diungkapkan, dalam bentuk

apapun disebut opini (Soemirat & Ardianto, 2005). (3) Konsensus atas masing-masing individu terhadap suatu opini tertentu biasanya dimulai dari suatu kelompok segmen masyarakat yang paling kecil, kemudian berkembang menjadi kelompok yang lebih luas. Opini yang terkristal menjadi luas itu disebut opini publik.

Siapa yang dimaksud publik, dan apa itu pendapat umum? Apakah pendapat seseorang dapat dianggap sebagai pendapat umum, dan apakah seseorang kandidat bisa mengatasnamakan pendapat umum atau memanipulasinya untuk kepentingan politiknya. Dari beberapa pakar, ternyata di antara mereka juga tidak ada kata sepakat apa yang dimaksud dengan pendapat umum. Tetapi dari beberapa pendapat tersebut secara substansi minimal mengandung arti : Adanya isu diawali ketidaksepakatan, yakni ada yang pro da ada kontra; Isu melahirkan dua bentuk masyarakat yakni masyarakat yang peduli pada isu tersebut lalu membuat pendapat, sementara masyarakat yang tidak peduli lalu diam. Menurut Leonard W. Doob dalam Cangara (2016), “suatu isu baru dapat dikatakan pendapat umum setelah masyarakat menyatakan pendapatnya. Sepanjang pendapat itu sifatnya orang per orang, maka ia baru menjadi pendaapat pribadi. Tetapi perlu di ketahui bahwa pendapat pribadi tidak bisa dipisahkan dengan pendapat umum, sebab pendapat umum dibangun berdasarkan pendapat perorangan (pribadi) terhadap isu yang di minati oleh orang banyak.

Untuk berkembang menjadi opini publik, opini-opini tersebut melewati sejumlah dimensi waktu, berapa lama waktu yang dibutuhkan sangat tergantung pada unsur emosi anggota segmen masyarakat, kesamaan persepsi, kepercayaan atas isu yang dibicarakan, pengalaman yang sama, tekanan-tekanan dari luar, dan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh sumber berita. Dimensi cakupan (luasnya publik), dimensi pengalaman; masa lalu khalayakKhalayak umumnya pernah memiliki suatu pengalaman tertentu atas objekyang dibicarakan. Pengalaman masa lalu ini biasanya diperkuat oleh informasi lain. Pengalaman masa lalu di ekspos oleh hal-hal yang dialami sendiri maupun di dengar atau dibaca dari sumber lain. Makin tinggi dan sama pengalaman masing-masing individu akan semakin besar pula kemungkinan terjadinya konsensus diantara mereka. Dimensi Media massa; konsensus biasanya akan berkembang lebih pesat lagi

apabila suatukejadian diekspos oleh media massa. Bahkan, media massa sering disebut sebagai alat pembentukan opini publik.Dimensi tokoh; hampir dalam setiap kasus selalu tampil seorang tokoh. Konsensus yang muncul biasanya amat tergantung pada tokoh yang menangani kasus tersebut. (4) pendirian mempunyai tiga komponen pembentuk yang dikenal sebagai A-B-C of *Attitude.* (a)*Affect* atau perasaan (emosi) komponen afektif merupakan elemen evaluasi dalam unsur pendirian berdasarkan seseorang untuk menilai sesuatu: baik atau buruk. (b)*Behavior* atau perilaku merupakan komponen untuk menggerakan seseorang secara aktif untuk melakukan tindakan atau berperilaku atau suatu reaksi yang sedang dihadapinya. Seperti memukul, menghancurkan, menerima, atau menolak. (c)*Cognition* atau pengertian (penalaran) komponen ini berkaitan dengan penalaran seseorang untuk menilai sesuatu informasi, pesan, fakta dan pengertian yang berkaitan dengan pendiriannya. Komponen ini menghasilkan pengertian dari seseorang berdasarkan rasio atau kemampuan penalarannya (Kasali, 1994).

B.3. Kepemimpinan

Pemimpin dan kepemimpinan merupakan mata rantai yang tidak terpisahkan. Pemimpin lebih menggambarkan figure seseorang sedangkan kepemimpinan lebih cenderung kepada sifat, watak, tabiat dan kecakapan yang ditampilkan dalam mengendalikan diri dan mengelola orang lain dalam konteks mencapai tujuan individu maupun organisasi. Pemimpin terbingkai dalam tujuan individu, pribadi, sedangkan kepemimpinan berorientasi pada kepentingan institusi dan lembaga baik bersifat informal maupun organisasi yang bersifat formal. Esensinya yaitu tujuan individu berimpit dengan tujuan organisasi, semakin baik dan besar profit organisasi, maka berimbas kepada kesejahteraan individu sebagai anggota organisasi (Effendy : 2009)

Kata pemimpin/leader mempunyai arti dan defenisi yang bermacam-macam.Defenisimengenai pemimpin yang banyak sekali, yaitu sebanyak pribadi yang meminati masalah pemimpin tersebut.Karena itu kepemimpinan merupakan dampak interaktif dari faktor individu dengan faktor situasi.Pemimpin adalah pribadi yang memiliki kecakapan khusus, dengan atau tanpa pengangkatan resmi dapat mempengaruhi kelompok yang

dipimpinnya, untuk melakukan usaha bersama mengarah pada pencapaian sasaran-sasaran tertentu (Kartono, 2008).

Betapa pentingnya pemimpin dan kepemimpinan dalam suatu kelompok jika terjadi suatu konflik atau perselisihan diantara orang-orang dalam kelompok, maka orang-orang mencari cara pemecahan supaya terjamin keteraturan dan dapat ditaati bersama. Kepemimpinan yang tepat juga mendukung proses pembangunan pada suatu pemerintahan, dimana ketepatan dalam proses pembaginan tugas dan wewenang secara tepat secara langsung akan membantu proses pencapaian tujuan pembangunan daerah yang telah ditetapkan.

Ordway Tead dalam bukunya *The Art of Leadership* menyatakan kepemimpinan adalah kegiatan mempengaruhi orang-orang agar mereka mau bekerja sama untuk mencapai tujuan yang diinginkan (dalam Kartono, 2008).Kepemimpinan dibutuhkan manusia karena adanya suatu keterbatasan dan kelebihan-kelebihan tertentu pada manusia. Di satu pihak, manusia terbatas kemampuannya untuk memimpin, di pihak lain ada orang yang mempunyai kelebihan kemampuan untuk memimpin. Di sinilah timbulnya kebutuhan akan pemimpin dan kepemimpinan.Kartono mengatakan persyaratan kepemimpinan itu harus selalu dikaitkan dengan tiga hal penting, yaitu: pertama kekuasaan, yaitu otoritas dan legalitas yang memberikan kewenangan kepada pemimpin guna mempengaruhi dan menggerakkan bawahan untuk berbuat sesuatu; kedua kelebihan, keunggulan, keutamaan, sehingga orang mampu mengatur orang lain, sehingga orang tersebut patuh pada pemimpin, dan bersedia melakukan perbuatanperbuatan tertentu.; ketiga kemampuan, yaitu segala daya, kesanggupan, kekuatan dan kecakapan/keterampilan teknis maupun sosial yang dianggap melebihi dari kemampuan anggota biasa.(Pasolong ,2008)

Seorang pemimpin harus mampu berkomunikasi dengan baik sehingga nanti akan tercapai maksud dan tujuannya. Komunikasi pemimpin dalam penyampaian pesan-pesan tentu tidak terlepas dari adanya umpan balik dari pegawai. Sebaliknya jika tidak terjadinya komunikasi, maka sulit untuk menjalankan visi misi yang ada. Oleh karena itu seorang pemimpin harus benar-benar, memperlihatkan komunikasi yang disampaikan dan

begitu juga dengan pegawai harus mampu melakukan komunikasi sehingga terjadi proses yang efektif.

B.4. **Infrastruktur**

Pengertian Infrastruktur, menurut Grigg (1988) infrastruktur merupakan sistem fisik yang menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangunan gedung dan fasilitas publik lainnya, yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia baik kebutuhan sosial maupun kebutuhan ekonomi. Pengertian ini merujuk pada infrastruktur sebagai suatu sistem. Dimana infrastruktur dalam sebuah sistem adalah bagian-bagian berupa sarana dan prasarana (jaringan) yang tidak terpisahkan satu sama lain.

Infrastruktur sendiri dalam sebuah sistem menopang sistem sosial dan sistem ekonomi sekaligus menjadi penghubung dengan sistem lingkungan. Ketersediaan infrastruktur memberikan dampak terhadap sistem sosial dan sistem ekonomi yang ada di masyarakat. Oleh karenanya, infrastruktur perlu dipahami sebagai dasar-dasar dalam mengambil kebijakan (Kodoatie, 2005).Pembangunan infrastruktur dalam sebuah sistem menjadi penopang kegiatan-kegiatan yang ada dalam suatu ruang.Infrastruktur merupakan wadah sekaligus katalisator dalam sebuah pembangunan.Ketersediaan infrastruktur meningkatkan akses masyarakat terhadap sumberdaya sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan produktivitas yang menuju pada perkembangan ekonomi suatu kawasan atau wilayah.Oleh karenanya penting bagaimana sistem rekayasa dan manajemen infrastruktur dapat diarahkan untuk mendukung perkembangan ekonomi suatu kawasan wilayah.

Sistem rekayasa dan manajemen infrastruktur berpengaruh terhadap sistem tata guna lahan yang pada akhirnya membangun suatu kegiatan.Hubungan pembangunan infrastruktur terhadap sistem tata guna lahan tersebut ditegaskan oleh Grigg dan Fontane (2000).Rekayasa dan Manajemen Infrastruktur dalam memanfaatkan sumberdaya dalam rangka pemanfaatan untuk transportasi, infrastruktur perairan, limbah, energi, serta bangunan dan struktur membentuk dan mempengaruhi sistem ekonomi, sosial-budaya, kesehatan dan kesejahteraan.

Moenir (1992) mengemukakan bahwa sarana adalah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas yang berfungsi sebagai alat utama/pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga dalam rangka kepentingan yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja .Sebagai suatu sistem yang terdiri dari banyak komponen maka perencanaan infrastruktur harus mempertimbangkan keterkaitan dan keterpengaruhan antar komponen, beserta dampak-dampaknya. Perencanaan infrastruktur merupakan proses dengan kompleksitas tinggi, multi disiplin, multi sektor, dan multi user.

C. Pembahasan

C.1 Pendapat Umum : Tinjauan Masa lalu

Sesudah Lyndon Baines Johnson, presiden pengganti John F. Kennedy mengirim setengah juta orang berperang di Vietnam, dia menemukan pendapat umum berbalik menentang kebijakannya. Sedudah itu, Jonhson mengumumkan bahwa ia tidak ingin lagi mencalonkan diri jadi presiden pada periode berikutnya, dia memilih untuk istirahat diladang peternakannya di Taxes. Penggantinya Richard Nixon, yang diterpa skandal Watergate, tiba-tiba popularitasnya di mata publik melorot jauh menjadi 40 poin dan berakhir dengan pengunduran dirinya sebagai presiden setelah di impeach oleh Kongres. Demikian pula ketika Jimmy Carter didera kasus inflasi dalam negeri dan penyanderaan para diplomat Amerika di Iran, merosot popularitasnya sehingga dukungan publik beralih ke Ronald Reagan yang menjadi Presiden Amerika Serikat ke 40.

Dalam sejarah kekuasaan tidak ada pemerintahan yang bisa bertahan tanpa dukungan rakyat. Kekuasaan seorang raja atau presiden bagaimanapun kuatnya akan runtuh manakala rakyatnya sudah tidak mendukung pemerintahannya. Jatuhnya presiden Idi Amin di Uganda, kaisar Haila Silassie di Ethopia, presiden Ersyad di Banglades, presiden Marcos di Filipina, presiden Saddam Husein di Irak adalah bukti sejarah bahwa kekuasaan bisa di tumbangkan oleh kehendak orang banyak, sekalipun pemerintahan itu dijalankan dengan cara-cara diktator (Cangara : 2016)

Praktek pendapat umum sebenarnya sudah berlangsung lama, sejak Negara-negara kota di Yunani melaksanakan pemunggutan suara secara

langsung untuk melihaat suara mayoritas. Para penduduk kota mengacungkan tangannya untuk menyatakan setuju atau tidak terhadap suatu isu yang dipermasalahankan oleh banyak orang. Tetapi karena praktik komunikasi sekarang tidak lagi dilakukan secara langsung seperti halnya di Yunani, melainkan sudah melalui media massa seperti surat kabar dan media elektronik.

Pendapat umum modern baru mulai menjelang berakhirnya abad ke-19, ketika surat kabar *New York Herald* melakukan interviu kepada sejumlah penduduk kota untuk memprediksi hasil pemilihan walikota New York, lalu di susul surat kabar-surat kabar di Cincinati, Chicago dan St. Lois pada tahun 1908. Sejalan upaya untuk mengetahui pendapat orang banyak, Lawrence Loweel menerbitkan buku *Public Opinion and Popular Government* (1919), sebagai buku pertama yang membicarakan tentang pendapat umum, disusul buku *public Opinion* karya Walter Lippman (1922). Sejak itu studi tentang pendapat umum modern dalam bentuk kajian maupun dalam bentuk kuliah sudah mulai diberlakukan di universitas-universitas Amerika oleh para ilmuan politik, sosiologis, psikologi sosial.

Setelah berlangsung kurang lebih setengah abad pendapat umum menjadi kajian studi dan bahan riset di Amerika Serikat. Pendapat umum makin banyak mendapatkan perhatian di Negara-negara di mana demokrasi bergulir. Perhatian yang begitu besar bukan saja dalam rangka penentuan kandidat yang harus diukur tingkat penerimaan massa, tetapi juga dalam hal pengambilan keputusan dan pelayanan public yang merugikan masyarakat. Di Indonesia, sekarang banyak kebijakan tentang pembangunan infrastruktur yang ditujukan untuk kepentingan public yang harus ditunda pelaksanaannya, karena mendengar suara rakyat yang disampaikan dalam bentuk protes atau ujuk rasa. Protes dan unjuk rasa yang dilakaukan oleh masyarakat sebagai salah satu bentuk pernyataan pendapat umum yanag tidak lagi dinyatakan dalam media, tetapi dalam bentuk aksi.

C.2. Opini Kepala Daerah :Faktor Pembentukan

Pembahasan ini menggunakan skema atau kerangka pemikiran dari teori R.P.Abelson.Sebelumnya kita lihat dulu proses terbentuknya melalui faktor penentunya yaitu latar belakang, berdasarkan hasil dari pengalaman

dilapangan bahwa latar belakang menjadi faktor yang mempengaruhi dalam pembentukan opini. Karena pada umunya masyarakat menilai jika adanya kesamaan latar belakang budaya memiliki kedekatan emosioal yang tinggi. Artinya masyarakat merasa kedekatan batin itu terasa dekat karena dari suatu golongan yang sama.

Jika dilihat dalam pengalaman masa lalu, banyakpasangan kepala daerah yang harmonis sangat disukai oleh masyarakat dengan gaya kepemimpinannya yang demokratis, dekat dengan masyarakat, berwibawa, kepala daerah yang menjadi inspirasi dalam pembangunan infrastruktur. Keadaan seperti ini sangat dirasakan masyarakat secara umum dan bernilai positif karena pemimpin yang mudah berbaur.Berkaitan dengan itu nilai yang dianut menjadi nilai tambah oleh masyarakat, karena secara moral maupun moril kepemimpinaan pasangan kepala daerah dinilai cukup baik dimata masyarakat, apabila tidak tersandung masalah hukum, jika keadaan ini bisa bertahan hingga masa kepemimpinan periode pertama, maka dukungan masyarakat untuk maju pada periode berikutnya semakin kokoh.

Disamping itu, masyarakatpun selalu mendapatkan berita yang berkembang dari berbagai sumber, baik itu dari media elektronikyang menyiarkan infromasi seputar kepemimpinan kepala daerah dengan prestasi yang didapat. Hal ini sangat disukai oleh masyarakat, karena daerahnya bisa masuk ke dalam siaran nasional sehingga menjadi ajang promosi bagi daerah mereka.Berdasarkan dari faktor penentu tersebut menimbulkan persepsi masyarakat yang memberi rasa simpati yang tinggi karena kinerja yang dilaksanakan selama ini dinilai cukup baik. Sehingga membentuk opini individu yang positif. Faktor penentu opini masyarakat bernilai positif terhadap kepemimpinan seseorang kepala daerah atau pasangan kepala kepala daerah dalam satu kali periode kepemimpinan adalah (a) pembangunaninfrastruktur berupa jalan, jembatan termasuk penerangan (listrik) yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat; program-program pro kerakyatan, termasuk pemberdayaan yang selalu diperioritaskan. (b) kepemimpinan kompak (akur) antara kepala daerah dan wakil kepala daerah apalagi kemudian keduanya mencalon lagi untuk periodeke dua dengan komposisi yang sama.

Dalam pembahasan ini berawal dari pendirian sikap yaitu adanya *affect* (Perasaan). Berdasarkan fakta empirik dilapangan, bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pasangan kepala daerah masih tinggi, dan bahkan mereka berharap untuk kedepannya bisa lebih baik. Diharapkan untuk periode kedepannya mereka mampu menjaga kepercayaan masyarakat, dan melaksanakan program-program yang belum terlaksana. Dari adanya perasaan*(affect)* tersebut, maka akan melahirkan tingkahlaku *(behavior)* yang memiliki komponen apakah seseorang itu setuju atau tidak, menolak atau menerima terhadap apa yang dilaksanakan oleh pasangan kepala daerah. Namun dari banyak kajian didapati bahwa masyarakat secara umum menerima dengan program-program yang dibuat kepala daerah. Dari tingkahlaku sudah positif, akan melahirkan pula Pengetahuan/nalar *(cognition)*berkaitan dengan penalaran seseorang untuk menilai sesuatu informasi, pesan, fakta, dan pengertian yang berkaitan dengan penalarannya.Jika perasaan, tingkahlaku, dan pengetahuan dinilai positif maka tindakan masyarakat cenderung memilih petahana.

Berdasarkan fakta di lapangan,opini yang berkembang pada awalnya sangat negatif terhadap kepemimpinan pasangan kepala daerah, kadangkala persepsi ini di pengaruhi oleh isu-isu pemerataan pembangunan bidang infrastruktur di segala bidang sangat tertinggal. Harapan masyarakat daerah mereka lebih diperhatikan dengan memenuhi tuntutan masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.Tetapi sejalan dengan rentang waktu, opini tersebut berubah dan berbanding terbalik dengan opini sebelumnya. Dahulu banyak yang kontra siapapun yang memimpin daerah ini, kampung kita akan tetap seperti ini, tak ada perubahan kemajuan. Namun sekarang malahan banyak yang pro dengan kepemimpinan pasanganincumbent dan mendukung program-program yang dibuat dalam incumbent, dan masyarakat akan optimis kalau daerah mereka akan merasakan pemerataan pembangunan infrastruktur pedesaan. Perubahan sikap opini seperti ini, dapat dianalisis dengan komponen teori ABC’*attitudes*, yaitu :*Affect* (Perasaan).

Dalam komponen ini masyarakat merasakan kepemimpinan ini telah membawa perubahan dengan program-program yang telah mereka buat bersama untuk pembangunan. Masyarakat sangat senang karena telah

memberi arti bagi mereka lewat pembangunan infrastruktur seperti jalan, sekolah, air bersih dan bidang lainnya, walaupun ada beberapa yang belum seperti jaringan instalasi listrik yang sangat mereka harapkan dari dulu.Kepemimpinan yang serasi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, cukup membawa perubahan pada perkembangan daerah, apalagi pada periode pertama menunjukan pesatnya pembangunan. Dengan pembangunan yang diberikan pada periode pertama masyarakat masih cukup berharap dengan periode yang kedua untuk lebih merasakan pemerataan yang sama dengan daerah lain. Disinilah peran opini bermain, membuat isu-isu strategis untuk mempengaruhi masyarakat pemilih.

Jika nilai-nilai *Affect* (Perasaan) dapat dirasakan oleh masyarakat maka tindakan selanjutnya adalah*Behavior*(tingkah laku), dalam komponen ini walaupun ada sebagian yang mendukung tentu ada juga yang menolak. Karena kecewa dengan periode pertama saat menjanjikan sesuatu yang belum terpenuhi,maka keadaan ini dapat membuat masyarakat mengambil langkah untuk mendukung atau tidak mendukung. Dalam keadaan kritis, pilihan-pilihan isu terbentang luas, semakin tingginya pendidikan masyarakat, merupakan faktor yang menyebabkan pentingnya peranan isu dan program (syafhendry, 2016).Beberapa penilaian miring masyarakat terhadap calon kepala daerah dapat diatasi dengan membangun opini *Cognition*(pengertian/penalaran).Dalam komponen ini masyarakat menyadari akan keterbatasan seseorang dalam memimpin karena itu masyarakat masih punya harapan besar terhadap petahana untuk membangun insfrastruktur yang lebih baik. Jika kepemimpinannya telah merangsang komunikasi tentang suatu isu, maka terbentuklah interpretasi personal.Kita telah melihat bahwa dengan melalui interpretasi, orang memperhitungkan pertikaian dan isu serta membuat citra dalam membantunya. Seperangkat citra yang dirumuskan merupakan gambaran tentang tentang apa yang dipikirkan dan dirasakan oleh orang lain serta apa yang mereka cenderungkan untuk melakukannya. Melalui sampling personal, orang menjadi tahu tentang opini orang lain yang berada di luar lingkungan kenalan langsung mereka (Davison : 1958).Salah satu yang membuat masyarakat ber-opini positif terhadap incumbent untuk dapat di pilih kembali ialah mereka tidak terlibat kasus korupsi dan program kerja mereka berorientasi kepada pembangunan

infrastruktur pedesaan.Tanpa ada kepedulian kepala daerah membangunan desa, maka desa tetap saja suatu kawasan yang tertinggal dan terkebelakang.

C.3. Mengukur Pendapat Umum (*public opinion*)

Untuk apa pendapat masyarakat atau pendapat umum di ketahui? Bagi suatu Negara yang menganut prinsip keterbukaan dalam berdemokrasi, pendapat umum sangat diperhatikan oleh setiap aparatur Negara atau pejabat publik, sebab keputusan yang mereka ambil harus sesuai dengan keinginan masyarakat.Dalam kontek komunikasi politik, jajak pendapat menempati posisi penting untuk mengukur dan menganalisis pendapat umum di Negara-negara yang menganut sistem demokrasi.Bisa dikatakan di Negara-negara tersebut tidak ada penggantian kepala Negara dan atau kepala daerah yang luput dari bidikan polling. Bagi para pemimpin Negara, pemimpin daerah, pemimpin politik, atau para kandidat yang ingin bertarung dalam pemilihan, umumnya menggunakan jasa jajak pendapat untuk mengetahui sejauhmana kekuatan dukungan massa terhadap citra para kandidat. Jajak pendapat bagi masyarakat Amerika Serikat boleh dikatakan sudah menjadi bagian dari budaya demokrasi mereka. Begitu tingginya tingkat kepercayaan mereka terhadap hasil jajak pendapat (*polling*), sehingga hampir semua calon presiden 2/3 calon Senator dan ¾ calon gubernur di Amerika Serikat menggunkan perusahaan jajak pendapat profesional untuk melihat pergerakan pendapat umum terhadap dirinya. Banyak diantara mereka percaya hasil jajak pendapat itu, tetapi banyak juga yang mengacuhkan, terutama jika hasil jajak pendapat tidak sesuai dengan pikiran mereka.

Opini publik memegang peranan yang sangat penting dalam penegakan demokrasi.Tidak heran jika kelompok-kelompok politik berusaha menanamkan citra positif melalui jejak pendapat.Pendapat umum memiliki dua dimensi, yaitu *dimensi preferensi* dan *dimensi intensitas*.Dimensi preferensi adalah mengukur pilihan terhadap alternatif yang ada, sedangkan dimensi intensitas adalah mengukur bagaimana kuatnya pilihan itu terhadap alternatif yang ada. Sebagian besar para kandidat menilai pendapat umum sangat menentukan, namun bagaimana cara memperoleh dukungan

pendapat umum, itu yang menjadi persoalan. Di Negara-negara yang menganut sistem otoriter pada umumnya pemerintah tidak menghargai pendapat umum, sebaliknya bagi Negara-negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi sangat *concern* terhadap pendapat umum.Di Negara yang menganut asas demokrasi, pendapat umum bisa tumbuh dengan baik, karena pendapat umum menjadi *the five branch of government* yang harus didengar. Tanpa mendengarkan pendapat umum pemerintah akan kehilangan dukungan, sebab kepekaan pada pendapat umum merupakan hal yang sangat esensial dalam demokrasi.

Dalam kaitan dengan pemilihan pejabat publik, apakah itu presiden, gubernur atau bupati, maka jajak pendapat dibutuhkan untuk keperluan :(a) sarana bagi kandidat untuk memperkenalkan dirinya ke publik, atau kepada partai yang akan mengusung calon. Selain itu jajak pendapat bisa menaikkan pamor kandidat, apabila ternyata hasil jajak pendapat banyak mendukungnya; (b) Membantu kandidat untuk mengetahui isu apa yang di dukung oleh publik; (c) membantu kandidat untuk mengetahui bukan saja apa yang diinginkan publik, tetapi juga bagaimana publik menilai kandidat;(d) menjadi bagian dari strategi kampanye dimana jajak pendapat tidak hanya memberikan informasi kepada publik, tetapi juga citra diri yang diinginkan publik. (e) disamping dapat mengukur kekuatan kandidat di depan publik, juga dapat mengukur secara akurat bagaimana persepsi publik terhadap lawan politik.(Eriyanto :1999).

D. Penutup

D.1 Kesimpulan

Dari uraian diatas dapat tarik kesimpulan bahwa Opini publik itu melibatkan komunitas terorganisasi, budaya politik, dan konsensus politik.Terkait dengan kepemimpinan kepala daerah, tugas pemerintah bukan menyatakan kehendak rakyat, melainkan memberlakukan penyesuaian di antara berbagai kehendak dan tujuan khusus yang pada setiap waktu tertentu mendesak untuk diwujudkan.Kehendak dan tujuan khusus ini di refleksikan dalam sekelompok kecil opini yang berkembang di dalam publik yang lebih besar yang tidak berpengetahuan dan tidak atentif. Sebaliknya opini rakyat berakhir dangkal, ciptaan sekadar kumpulan orang banyak,

berakar dalam mode atau keisengan dan dapat cepat berubah dan bertingkah, mudah terbentuk lemah di sekitar isu tersendiri atau seorang tokoh, tidak memiliki jenis pengikat yang hanya dapat diberikan oleh waktu, tradisi, dan konvensi. Akhirnya, opini yang telah terbentuk di tengah-tengah masyarakat tentang isu negatif seorang kepala daerah yang belum dapat melaksanakan pembangunan infrastruktur, akan berbalik arah mendukung petahana, jika petahana memang tidak terlibat korupsi, dan selama masa periode pertama antara kepala daerah dan wakil kepala daerah selalu akur hingga akhir masa jabatannya, keadaan inilah penyebab isu negatif menjadi isu positif walaupun harapan masyarakat akan pembangunan infrastruktur belum mereka nikmati.

D.2. Saran

Disarankan kepada kepala daerah agar memperhatikan pembangunan infrastruktur pedesaan.Apalagi pembangunan itu telah dijanjikan pada masa kampanye sewaktu pemilu kepala daerah dilakukan. Untuk mengatasi opini yang berkembang ditengah-tengah masyarakat terhadap suatu isu yang melanda kepala daerah, maka sebaiknya kepala daerah melakukan komunikasi intensif guna memberikan penjelasan terhadap suatu isu yang beredar.

DAFTAR PUSTAKA

Abduh, Muhammad. 1997. *Uraian2 Sosiologis (bunga rampai 1).* Medan: Jurusan Sosial Fakultas Hukum USU.

Cangara, Hafiel, 2016, *Komunikasi Politik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta

Davison, W. Philips, 1958, *The Public Opinion Process*, Public Opinion Quardterly 22.

Effendy, Khasan, 2009, *Pergeseran Kepemimpinan Desa Kharismatik, Paternalistik, Otokratik, Demokratik*, CV. Indra Prahasta, Bandung

Eriyanto, 1999, *Metodologi Polling : Memberdayakan Suara Rakyat*. Remaja Rosdakarya, Bandung

Herimanto, Bambang Dkk. 2007. *Publik Relations Dalam Organisasi*. Yogyakarta: Santusta.

Kartini, Kartono, 2008, *Pemimpin dan kepemimpinan* RajaGrafindo, Jakarta

Lowell, A. Lawrence, 1919, *Public Opinion and Popular Government*, Longmans, Green, New York

Olii, Helena. Erlita Novi. 2011. *OpiniPublik (edisikedua).* Jakarta: PT Indeks.

Ninmo, Dan D. 2000*. Komunikasi Politik:Komunikator, Pesan dan Media*. Bandung: Rosdakarya.

Nisbet, Robert, 1975, *Public Opinion Vernus Popular Opinion*, The Public Interes 41.

Ruslan, Rosady. 2004. *Manajemen Publik Relations dan Media Komunikasi Konsepsi dan Aplikasi Edisi Revisi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Soemirat dkk. 2004. *Opini Publik*. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.

Sobur, Alex. 2004. *Analisis Teks Media Suatu Pengantar*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Soemirat, Ardianto. 2004. *Dasar-dasar Publik Relations*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Syafhendry, 2016, *Perilaku Pemilih teori dan Praktek*, Alaf Riau, Pekanbaru.

Dokumentasi

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

PENGARUH HABITUS DAN KAPITAL DALAM KEMENANGAN KIAI BLATER SEBAGAI BUPATI[95]

Tunjung Sulaksono, Suswanta[96]

Salah satu masalah penting dan menarik pasca Orde Baru adalah maraknya keterlibatan elit agama dalam politik praktis. Era reformasi memberi peluang yang sama kepada semua pihak untuk terlibat dalam politik, termasuk kiai. Kiai yang sebelumnya hanya menjadi pemain belakang, sekarang menjadi pemain depan bahkan ada yang terpilih menjadi pemimpin politik (*political leader*). Sebagai aktor yang memiliki kharisma dan basis massa, maka kiai memiliki peran strategis jika menjadi pemain politik. Pergeseran fokus kajian llmu pemerintahan dari *government* ke *governance* membawa implikasi masuknya kiai sebagai bagian elemen society menjadi aktor pemerintahan. Penelitian ini dilandasi oleh ketidakpuasan terhadap penjelasan-penjelasan yang ada tentang penelitian tindakan politik kiai. Dengan meminjam konsep habitus, kapital dan arena Pierre Bourdieu, penelitian ini bertujuan untuk mencari perspektif baru tentang keterlibatan kiai dalam politik, dalam hal ini motivasi kiai terjun dalam politik dan faktor-faktor yang menjadi penentu keberhasilannya. Pijakan empiris studi di kabupaten Bangkalan karena bupati terpilih dibesarkan dalam tradisi dan komunitas kiai maupun blater. Kiai dan blater adalah dua rezim yang sama-sama memiliki legitimasi sosial kuat di Bangkalan.Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi,hasil penelitian menunjukkan bahwa motivasi kiai blater menjadi bupati adalah lebih karena ingin memperluas lokus dan pengaruh politiknya, bukan pertimbangan amar ma’ruf nahi munkar. Habitus sebagai blater lebih dominan pengaruhnya dibanding habitus kiai. Hal ini terlihat dari penggunaan semua cara dalam meraih maupun mempertahankan kekuasaannya.

Kata Kunci : Kiai, Blater, habitus dan Kapital

PENDAHULUAN

Salah satu masalah penting dan menarik di era reformasi adalah maraknya keterlibatan para pemimpin agama dalam proses politik. Era reformasi memberi kesempatan kepada semua pihak, termasuk kiai[97] untuk terjun dalam dunia politik praktis. Kiai yang dulu hanya dimanfaatkan sebagai pendulang massa dan pembaca doa oleh politisi pada waktu kampanye, sekarang tidak lagi berada di belakang panggung, tapi maju ke depan panggung. Kiai tidak lagi

[95] Makalah Seminar Nasional APSIPI, Kamis 24 November 2016, Universitas Mulawarman Samarinda, Kalimantan Timur

[96] Dosen-dosen Prodi Ilmu Pemerintahan Fisipol UMY

[97]Kiai merupakan kata yang sangat familiar dalam masyarakat Indonesia,bahkan khas (*genuine*) dari Indonesia.Terminologi kiai dalam arti cerdik pandai dalam agama Islam telah menjadi terminologi sosiologis-religius yang mengakar kuat dalam kultur masyarakat Jawa, khususnya di Jawa Tengah dan Jawa timur. Di daerah lain di Indonesia, ada beberapa sebutan yang secara substansial maknanya sama dengan kiai. Di Jawa Barat ada sebutan Ajengan, di Aceh ada sebutan Teungku Dayah, di Minangkabau ada sebutan Buya, dan di Nusa Tenggara Barat ada sebutan Tuan Guru.

sekedar menjadi makelar budaya (*cultural broker*), akan tetapi menjadi pemain politik (*political player*) dalam pemilu legislatif, presiden maupun pemilihan kepala daerah. Seiring dengan pergeseran fokus kajian ilmu pemerintahan dari government ke governance, maka kiai sebagai salah satu elemen society memiliki hak yang sama untuk menjadi pemain politik. Beberapa kiai bahkan ada yang terpilih menjadi pemimpin politik (*political leader*). Salah satunya adalah kiai Fuad Amin Imron yang terpilih sebagai bupati Bangkalan dua periode yaitu dari tahun 2003-2013.

Sebagai aktor yang mempunyai kharisma dan basis massa, maka kiai memiliki peran strategis jika menjadi pemain politik. Penelitian ini dilandasi oleh ketidakpuasan terhadap penjelasan-penjelasan yang ada tentang tindakan politik kiai dan bertujuan untuk mencari perspektif baru tentang keterlibatan kiai dalam politik, secara khusus motivasi keterlibatan kiai dalam politik dan faktor penentu keberhasilannya menjadi pejabat publik. Sejauh penelusuran penulis, ada dua perspektif tentang keterlibatan kiai dalam politik, yaitu antipati politik[98] dan simpati politik, [99] akan tetapi keduanya belum menjelaskan indikator keberhasilannya. Perspektif *antipati politik* dibangun atas asumsi bahwa pada dasarnya Islam dan politik itu terpisah. Dengan demikian, habitus, fungsi dan tugas antara kiai dan politisi itu berbeda. Habitus kiai adalah nilai-nilai pesantren, yaitu nilai-nilai religius, seperti sabar, tawakal, ikhlas dan sederhana, sementara dunia politik identik nilai pragmatis, oportunis, pamrih dan gaya hidup mewah. Dunia kiai adalah agama yang sakral dan dogmatis, sementara dunia politik politik adalah profan yang menuntut rasionalisasi dan sekulerisasi. Ranah gerakan kiai adalah kultural yang berorientasi sosial kemasyarakatan, sedangkan ranah gerakan politisi adalah politik yang berorientasi kekuasaan. Keterlibatan kiai dalam politik hanya akan berdampak negatif baik bagi kiai sendiri, umat maupun bagi agama. Kiai akan mengalami delegitimasi peran, fungsi dan moral. Umat, terutama santri akan terlantar karena tidak ada lagi yang mengajari dan

[98]Antipati mempunyai dua arti, *Pertama*, penolakan atau perasaan tidak suka yang kuat. *Kedua*, perasaan menentang objek tertentu yang bersifat personal dan abstrak. Lihat Tim Penyusun Kamus Besar Bahsa Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 1990), Cetakan Ketiga, hal. 43

[99] Sementara itu, simpati bermakna rasa suka, rasa kasih atau rasa setuju kepada. Lihat, Tim Penyusun Kamus Bahasa Indonesia, *Ibid*, hal. 841

membimbing mereka. Pesantren dan madrasah tidak akan berkembang karena sang kiai sibuk dengan urusan politik. Hadirnya kiai dalam politik juga akan menyuburkan fenomena politisasi agama, yaitu penggunaan simbol-simbol agama untuk kepentingan politik jangka pendek yang bersifat duniawi dan materi. Dengan demikian, kiai harus kembali ke habitatnya ke pesantren sebagai guru yang mendidik umat dengan agama dan keteladanan. Politik biarlah menjadi habitat politisi yang profesional. Tugas kiai adalah menjaga moral politik, jika terjadi penyimpangan dan pembusukan. Kiai harus mengawasi, mengingatkan, dan menegur politisi jika salah arah tanpa harus terjun ke dunia politik. Politik kiai adalah politik moral dan kebangsaan bukan politik praktis dan pragmatis.

Kelemahan asumsi perspektif antipati politik adalah bertentangan dengan hakekat fakta dan sejarah Islam yang tidak membedakan agama dan politik. Pernyataan bahwa keterlibatan kiai dalam politik pasti berakibat negatif juga problematik, mengingat ada kiai politisi yang tetap bersih dan idealis berkomitmen pada moral. Nabi, para sahabat dan para kiai baik di kalangan NU maupun organisasi Islam lain yang menjadi *founding fathers* negeri ini menjadi bukti masih ada kiai politisi yang bersih.

Sementara itu, perspektif kedua yaitu *simpati politik* dibangun di atas asumsi yang berbeda dengan perspektif antipati politik. Asumsi perspektif kedua adalah bahwa Islam tidak memisahkan agama dan politik. Dalam pandangan Islam, politik adalah bagian dari agama. Muhammad SAW bukan sekedar nabi, tetapi juga sekaligus politisi. Sejarah mencatat bahwa Muhammad SAW dalam kurun waktu singkat selama 23 tahun tidak hanya berhasil melakukan revolusi moral melalui karir kenabian, melainkan juga revolusi sosial dan politik melalui pembentukan sistem masyarakat dan politik di Madinah. Sebagai politisi, Muhammad SAW telah membangun "kontrak politik" yang dikenal dengan "*Mitsaq al-Madinah*" atau Piagam Madinah antara umat Islam dan kelompok sosial lain di Madinah. Piagam tersebut adalah "*watsiqah siyasiyah*" atau dokumen politik yang menjamin kebebasan beragama, berpendapat, perlindungan atas negara, hak hidup, hak milik, dan pelarangan kejahatan.[100] Meskipun tidak sebagai nabi, akan tetapi kepemimpinan khalifah pasca nabi adalah kepemimpinan agama sekaligus politik.Berkaitan dengan itu menarik apa

[100]Muhammad Husein Haikal, *Hayat Muhammad* dalam Ulil Absar- Abdalla, *Muhammad : Nabi dan Politikus,* Media Indonesia, 4 Mei 2005. Lihat juga http://islamlib.com, 4 Mei 2005

yang dikatakan K.H. Abdullah Faqih pengasuh pondok pesantren Langitan, Tuban, Jawa Timur bahwa sebagai pewaris para nabi (*waratsatul anbiya*), maka keterlibatan kiai dalam dunia politik adalah sebuah keharusan.[101]

Perspektif kedua ini mampu memberi penjelasan tentang landasan syar'i penyatuan agama dan politik. Nabi, para sahabat dan ulama memberi teladan bahwa politik adalah dalam rangka menegakkan *amar ma'ruf nahi munkar*. Teladan yang diberikan nabi, para sahabat dan ulama memang bisa menjadi inspirasi dan ilham bagaimana berpolitik di era global ini, akan tetapi tentu bukan berarti berfungsi sebagai "juklak" dan "juknis" yang harus diterapkan 100% tanpa ada perubahan, mengingat ada perbedaan konteks sosial, politik, dan sejarah. Perspektif kedua ini belum mampu memberi penjelasan tentang fenomena kiai politisi yang korup, pragmatis dan melakukan politisasi agama untuk kepentingan duniawi. Dengan kata lain, perspektif kedua ini belum memberi penjelasan indikator keberhasilan politik kiai agar kontributif dan solutif. Bertolak dari hal ini, menjadi penting perumusan perspektif baru terkait keterlibatan kiai dalam politik yang sesuai dengan tantangan saat ini, khususnya indikator keberhasilannya, agar politik kiai memberi kontribusi dan solusi.

Penelitian ini mengadopsi perspektif simpati politik untuk mengembangkan perspektif baru tentang keterlibatan kiai dalam politik. Pijakan empiris yang digunakan adalah keterlibatan kiai dalam pemilihan bupati di kabupaten Bangkalan, Madura. Kasus Bupati Bangkalan Madura ini menjadi contoh "sempurna" tentang pergeseran habitus dari kiai ke politisi dan ekonomisasi kapital simbolik yang dilakukan bupati kiai. Untuk menelaah secara objektif dan mendalam, peneliti menggunakan teori Struktural Genetik Pierre Bourdieu. Asumsi yang digunakan adalah kiai dipandang sebagai manusia yang mempunyai kepentingan duniawi dan ukhrowi, sehingga bisa melakukan tindakan yang benar atau salah. Kiai dipahami sebagai individu yang terus berproses dan bergerak sesuai situasi aktual, bukan individu dengan ciri dan karakter tetap. Dengan demikian, untuk memahami tindakan politik kiai perlu diperhatikan berbagai faktor sosial yang mempengaruhinya seperti hubungan perkawinan, jaringan transmisi ilmu, organisasi keagamaan dan politik, ideologi dan ajaran, serta heterogenitas maupun variasi pemikirannya.

[101] Ibid

Merujuk Bourdieu, kehidupan sosial adalah medan pertarungan setiap anggota masyarakat, dan kelompok sosial dalam rangka meningkatkan dan mempertahankan posisinya, baik dalam hal penguasaan maupun akumulasi modal ekonomi, sosial, simbolik, maupun kulturalnya.[102] Berkaitan dengan itu, untuk memahami keterlibatan kiai dalam politik, menjadi penting diungkapkan modal yang dimiliki kiai seperti pemilikan tanah atau pesantren, bisnis, pengetahuan agama dan cara transmisinya, hubungan perkawinan, serta jaringan yang dimiliki kiai. Dengan demikian dapat dipahami persamaan dan perbedaan modal kiai sebelum dan sesudah menjadi bupati untuk kasus Bangkalan. Jika terjadi perubahan bagaimana proses dan faktor apa yang yang menyebabkannya. Mengingat politik adalah aktivitas yang berkaitan dengan kekuasaan, maka perlu diungkapkan apakah kiai sebagai aktor politik, juga berkepentingan melanggengkan kekuasaannya demi mewujudkan tujuan politiknya sebagaimana aktor politik lainnya. Jika kiai juga berkepentingan, cara apa yang digunakan kiai untuk melanggengkan kekuasaannya.

Dalam perspektif Bourdieu, tingkat kekuatan anggota masyarakat (termasuk dalam hal ini kiai) dalam pertarungan politik, sangat ditentukan oleh habitus mereka masing-masing. [103] Habituslah yang menentukan tingkat kemampuan kiai dalam memainkan modal ekonomi, sosial, simbolik, dan kultural yang mereka miliki sehingga modal-modal tersebut dapat terakumulasikan. Mengingat habitus juga yang menentukan respon kiai terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungannya, sehingga membuat kiai dapat bermain terampil dalam arena politik, yakni pemilihan bupati, maka menjadi penting dipahami pembentukan habitus kiai, juga kekhasan, persamaan, dan perbedaannya. Pemahaman tentang pembentukan habitus kiai dimaksudkan

[102]Faruk, Harga Sebuah Kepekaan dan Suara Lain, Kata Pengantar buku Pradjarta Dirdjosanjoto, *Memelihara Umat : Kiai Pesantren-Kiai Langgar di Jawa*, (Yogyakarta : LKiS, 1999), hal. xxvi

[103]Habitus adalah watak (*disposisi*) yang dimiliki oleh individu (dalam hal ini kiai khos) untuk memberikan persepsi dan respon dengan cara tertentu terhadap lingkungan sekitarnya. Disposisi ini bersifat sosial karena merupakan kemampuan yang ditanamkan oleh lingkungan asal dari individu yang bersangkutan. Ditanamkan ke dalam indivu tersebut sejak kecil di lingkungan keluarga maupun lingkungan sosial yang lain (pesantren). Akan tetapi, karena proses penanaman disposisi ini berlangsung lama, terus menerus, dan alamiah, maka beroperasi pada individu secara spontan dan instinktif. Karena merupakan hasil proses sosial, maka habitus itu dimungkinkan secara struktur atau terstrukturkan. Akan tetapi karena telah tertanam begitu kuat dan dalam, bersifat spontan dan instinktif, habitus tersebut menyatu dengan subjek dan menjadi kekuatan yang menstrukturkan. Selain itu, habitus itupun tidak sepenuhnya harus patuh pada struktur, melainkan dapat mengalami modifikasi atau fleksibilitas sesuai dengan tuntutan yang dihadapi oleh situasi dan kondisi aktual yang dihadapi pemiliknya. Lihat Faruk, Ibid, hal. xxv-xxvii

untuk menjelaskan hubungan antara kultur pesantren dengan kultur politik dan pengaruh habitus pesantren terhadap tindakan politik kiai. Lebih lanjut agar diperoleh penjelasan objektif dalam situasi bagaimana seorang kiai bertindak tanpa pamrih dan dalam situasi yang bagaimana pula seorang kiai memperlihatkan pamrih ekonominya.

Mengingat pemilihan bupati adalah ranah politik kiai dalam rangka meningkatkan dan mempertahankan posisinya, baik dalam hal penguasaan maupun akumulasi modal, maka penting dipahami bagaimana kapital kultural, sosial, ekonomi dan simbolik kiai sebelum dan sesudah menjadi bupati untuk kasus Bangkalan. Selain itu juga perlu dijelaskan kapital apa yang paling dominan digunakan kiai dalam pemilihan tersebut dan apakah terjadi konversi berbagai kapital yang dimiliki kiai menjadi kapital ekonomi. Dengan kata lain, apakah terjadi pergeseran sumber legitimasi kekuasaan kiai, dari penguasaannya selama ini atas kapital sosial, kultural dan simbolik ke modal ekonomi. Jika memang terjadi pergeseran sumber legitimasi kekuasaan kiai, dapat dijelaskan pula faktor apa yang menyebabkannya, apa makna dan dampak dari pergeseran sumber legitimasi kekuasaan kiai tersebut. Lebih lanjut, agar dapat dipahami adanya pola permainan politik kiai dalam pemilihan dan kepemimpinan bupati Bangkalan.

Berdasarkan uraian di atas, ada tiga penggal permasalahan yang penting dan menarik : *Pertama*, mengingat habituslah yang menentukan respon para kiai terhadap dinamika perubahan politik pemilihan bupati dan habitus juga membuat para kiai dapat bermain dengan terampil dalam pemilihan bupati, maka menjadi penting untuk dijelaskan bagaimana pembentukan habitus para kiai, sebelum dan sesudah menjadi bupati. Hal lain yang tidak kalah penting untuk dijelaskan adalah bagaimana pengaruh habitus pesantren terhadap tindakan politik kiai setelah menjadi bupati.

Kedua, mengingat kiai adalah makhluk politik yang berkepentingan mempertahankan dan meningkatkan posisinya ketika sudah menjadi bupati, baik dalam hal penguasaan maupun akumulasi kapital ekonomi, sosial, simbolik, maupun kulturalnya, maka menarik untuk dijelaskan persamaan dan perbedaan kapital yang dimiliki sebelum dan sesudah menjadi bupati. Dengan memahami kapital yang dimiliki, dapat dijelaskan apakah terjadi ekonomisasi berbagai kapital tersebut. Jika memang terjadi ekonomisasi berbagai kapital kiai, maka

dapat dijelaskan bagaimana proses terbentuknya maupun faktor yang mempengaruhinya dan dampak politiknya.

Ketiga, mengingat ranah permainan politik dua kiai tersebut adalah pemilihan bupati secara langsung di kabupaten Bangkalan, Madura, maka menjadi relevan untuk dijelaskan bagaimana kondisi sosio historis masyarakat Bangkalan, Madura serta pengaruh habitus dan kapital kiai terhadap logika tindakan keterlibatan kiai tersebut dalam pemilihan bupati secara langsung. Dengan kata lain, bagaimana dialektika habitus, kapital dan ranah berkaitan dengan keterlibatan mereka dalam pemilihan tersebut. Secara khusus, artikel ini ingin menjelaskan apa yang menjadi motivasi kiai terjun dalam dunia politik praktis dan bagaimana pengaruh habitus serta kapital yang dimiliki kiai dalam kemenangannya sebagai bupati Bangkalan. Pada akhirnya, studi ini mendiskusikan tiga elemen penting, yaitu kiai, kapital dan habitus, sebuah cara baru memahami dan menilai keterlibatan kiai secara lebih objektif, manusiawi, serta mendalam dalam ranah politik.

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah menghasilkan informasi tentang motivasi keterlibatan kiai dalam politik dan pengaruh habitus dan kapital yang dimiliki kiai (baik sosial, kultural, ekonomi dan simbolik) dalam kemenangannya sebagai pejabat publik. Hasil penelitian dapat menjadi pelajaran berharga bagi pemimpin agama baik muslim atau non muslim yang ingin menjadi pejabat publik maupun bagi masyarakat dalam melakukan penilaian terhadap motivasi, cara mencapai dan mempertahankan kuasa serta kinerja pemerintahan yang dilakukan oleh bupati kiai.

TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian ini akan menggunakan teori Struktural Genetik Pierre Bourdieu, yaitu konsep habitus, kapital, ranah dan praktik sebagai acuan teoritik untuk menjelaskan keterlibatan kiai dalam pemilihan bupati di Bangkalan mulai dari pencalonan sampai kepemimpinannya. Berikut ini akan dijelaskan konsep habitus, ranah, kapital, konversi antar kapital dan dialektika habitus, kapital, ranah dan praktek.

Konsep Habitus

Bourdieu merumuskan konsep habitus sebagai analisis sosiologis dan falsafati atas perilaku manusia. Dalam arti ini, habitus adalah nilai-nilai sosial yang dihayati manusia, dan tercipta melalui sosialisasi nilai-nilai dalam waktu lama, sehingga menjadi cara berpikir dan pola perilaku. Habitus dikemukakan Bourdieu sebagai prinsip dan skema yang menghasilkan serta mengatur praktik dan representasi untuk mengatasi dikotomi antara subjektivisme dan objektivisme. Di satu sisi, praktik dan representasi yang dihasilkan habitus bukanlah hasil kepatuhan pada struktur objektif yang diyakini objektivisme. Akan tetapi, di sisi lain, praktik dan representasi juga bukan merupakan keputusan bebas agen sebagaimana keyakinan subjektivisme, melainkan diarahkan oleh habitus.

Ranah Sebagai Arena Pertarungan

Konsep ranah atau arena (*field*) adalah perkakas teoritik Bourdieu selain habitus. Habitus memiliki keterkaitan erat dengan posisi sosial tertentu dalam sebuah ranah. Di satu sisi, habitus mendasari terbentuknya ranah, sementara di pihak lain, ranah menjadi lokus bagi kinerja habitus. Kedua perangkat ini bisa dipahami sebagai *double structuring*, yaitu struktur-struktur objektif (ranah) dan struktur habitus menyatu pada pelaku. Berbeda dengan habitus, ranah berada terpisah dari kesadaran individu yang secara objektif berperan menata hubungan individu-individu. Ranah bukanlah interaksi intersubjektif antar individu, melainkan hubungan yang terstruktur dan secara tidak sadar mengatur posisi individu, kelompok atau lembaga dalam tatanan masyarakat yang terbentuk secara spontan. Bourdieu mendefinisikan ranah sebagai berikut :

> "a network, or configuration, of objective relations between positions. These positions are objectively defined, in their existence and in the determinations they impose upon their occupants, agents or institutions, by their present and potential situation (situs) in the structure of the distributions of species of power (or capital) whose possession commands access to the specific profits that are at stake in the field, as well as by teir objective relation to aother positions (domination, subordination, homology, etc)."[104]

[104] Pierre Bourdieu & Loic Waqcuant, *An Invitation to Reflexive Sociology*, (Chicago : The University of Chicago, 1992), p. 18

Ranah dibentuk dari jaringan relasi antara posisi yang dihuni oleh agen atau institusi.

Ranah merupakan arena kekuatan yang di dalamnya terdapat upaya perjuangan untuk memperebutkan sumber daya (modal), dan juga demi memperoleh akses tertentu yang dekat dengan hierarki kekuasaan. Ranah juga merupakan arena pertarungan di mana mereka yang menempatnya dapat mempertahankan konfigurasi kekuasaan yang ada. Struktur ranahlah yang membimbing dan memberikan strategi bagi penghuni posisi, baik individu maupun kelompok, untuk melindungi posisi mereka berkaitan dengan jenjang pencapaian social. Apa yang mereka lakukan berdasarkan pada tujuan yang saling menguntungkan bagi produk mereka sendiri. Strategi-strategi agen tersebut bergantung pada posisi-posisi mereka dalam ranah. Ranah dalam penelitian yang akan dilakukan adalah pemilihan bupati secara langsung di Bangkalan, Madura. Adapun praktiknya adalah menjalankan kepemimpinan sebagai bupati.

Konsep Kapital

Ada empat jenis kapital yang tersebar dalam ranah sosial. *Pertama,* kapital ekonomi (*Economic Capital*) yang mencakup alat-alat produksi (mesin, tanah, buruh), materi (pendapatan dan benda-benda) dan uang. Kapital ekonomi adalah modal yang secara langsung dapat dikonversi dalam bentuk uang dan diobjektifkan dalam bentuk hak milik. *Kedua*, kapital budaya (*Cultural Capital*) adalah keseluruhan kualifikasi intelektual yang bisa diproduksi melalui pendidikan formal maupun warisan keluarga. *Ketiga,* kapital sosial adalah kumpulan sumberdaya aktual atau potensial yang terkait dengan kepemilikan jaringan hubungan saling mengenal dan mengakui. *Keempat*, kapital simbolik, yaitu status atau pengakuan yang dapat mewujud menjadi bentuk yang objektif maupun institusi. Segala bentuk prestise, status, otoritas dan legitimasi yang terakumulasi adalah bentuk dari modal simbolik (*Symbolic Capital*). Kapital simbolik juga hadir dalam bentuk yang lunak, yaitu bagaimana individu atau kelompok dipersepsikan. Istilah kiai khos, tradisional, santun, toleran dan inklusif dapat menjadi representasinya.

Konversi Antar Kapital

Secara konsepsional, berbagai bentuk kapital terlihat seperti berdiri sendiri. Akan tetapi dalam praktek, semua jenis modal tersebut saling terkait dan tidak dapat dipisahkan. Keterkaitan antar kapital inilah yang disebut sebagai konversi

antar kapital. Menurut Bourdieu, karakteristik bentuk-bentuk kapital tersebut dapat dipertukarkan satu sama lainnya dan dapat bertambah atau berkurang. Semakin besar seseorang mengakumulasi kapital tertentu, maka akan semakin besar pula peluang untuk mengkonversi antar kapital. Misalnya, seseorang yang mempunyai kelebihan kapital ekonomi dapat leluasa menampilkan kedermawanannya dengan mendirikan yayasan sosial dan keagamaan dengan memanfaatkan networking dengan penguasa dan pengusaha (kapital sosial) untuk memperoleh image sebagai orang baik dan mendapatkan otoritas serta legitimasi sebagai pembela orang miskin (kapital simbolik).

Konsep kapital dan habitus Bourdieu akan digunakan sebagai kerangka analisis untuk menjelaskan keterlibatan kiai dalam politik, dalam hal ini menjadi bupati dan gubernur. Pembicaraan mengenai kepemilikan tanah, usaha bisnis, dan pesantren dapat dimasukkan ke dalam pembicaraan *kapital ekonomi*. Modal kultural adalah keseluruhan kualifikasi intelektual kiai yang dapat diproduksi melalui pesantren atau pendidikan formal. Faktor pengetahuan agama dan cara transmisinya termasuk dalam *kapital kultural* ini. Sementara itu, *kapital sosial* merujuk pada jaringan yang dimiliki oleh kiai dalam hubungannya dengan pihak lain yang memiliki kuasa. Sedangkan *kapital simbolik* adalah segala bentuk prestise, status, otoritas, dan gelar.

Relasi Praktik Sosial dengan Habitus, Kapital , dan Ranah

Habitus dan ranah berada dalam hubungan dialektis. Di satu sisi, ranah membentuk habitus yang sesuai dengan struktur dan cara kerjanya. Keikutsertaan dalam sebuah ranah mengandaikan kepercayaan dan penerimaan begitu saja terhadap berbagai struktur, aturan, dan nilai sumberdaya yang diperebutkan di dalamnya. Kepercayaan ini menubuh dalam habitus agen yang merupakan internalisasi struktur objektif ranah. Ia menciptakan logika praktis atau “rasa permainan” pada diri agen, yaitu kemampuan praktis untuk terlibat di dalamnya, dan memberi arti subjektif bagi ranah bahwa ranah itu cukup bernilai untuk diikuti. Di sisi lain, habitus juga membentuk dan mengubah ranah sesuai dengan strukturnya. Makna dan nilai yang terobjektifikasi melalui sejarah dalam

bentuk institusi dan mekanisme hanya aktif sepenuhnya jika dihidupkan kembali oleh habitus dalam bentuk praktik.[105]

Secara ringkas Bourdieu merumusan strukturalisme genetiknya yang menerangkan

praktik sosial secara matematik sebagai berikut :

{(**Habitus) x (Capital)} + Field = Practics.**[106]

Rumus tersebut menjelaskan bahwa setiap relasi sederhana antara individu dan struktur dengan relasi antara habitus dan arena yang melibatkan modal. Hubungan antara habitus yang berlipat-lipat dengan penguasaan modal (*capital*) di tambah dengan arena (*field*) pertarungan, maka menghasilkan praktik, yaitu arena pertarungan memperebutkan kekuasaan (baik penguasaan sumber daya modal maupun kekuasaan politik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan jenis etnografi. Metode etnografi akan digunakan dalam pengumpulan data. Menurut Nasution, penelitian kualitatif menggambarkan realitas yang kompleks.[107] Realitas dalam penelitian kualitatif dipandang sebagai sesuatu yang subjektif dan multiple.[108] Pemahaman tentang habitus dan modal yang dimiliki kiai yang menjadi narasumber penelitan akan dilakukan melalui observasi ke pesantren daerah asal kiai, yaitu Bangkalan, Madura. Selain itu juga digunakan teknik wawancara dengan berbagai narasumber terkait yang dapat memberikan penjelasan atau memiliki data-data primer atau sekunder. Adapun teknik dokumentasi dilakukan dengan membaca tulisan atau kitab karangan mereka, dan melakukan penelusuran terhadap pustaka atau literatur yang menjadi rujukan para kiai atau yang menjelaskan permasalahan penelitian. Data deskriptif ini diperoleh dari dokumen-dokumen, catatan lapangan, ucapan responden, buku-buku ilmiah, majalah, buletin, tabloid dan koran. Observasi ke pesantren, interaksi dan

[105] Indi Aunullah, *Bahasa dan Kuasa Simbolik Dalam Pandangan Pierre Bourdieu*, (Yogyakarta : Skripsi, Fakultas Filsafat UGM, 2006), hal. 50-51
[106] Bourdieu, *Distinction* : *A Social Critique of The Judgment of Taste*, (London : Routledge, 1984), p. 101
[107] S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik –Kualitatif*, (Bandung : Transito, 1988), hal. 12-14
[108] John W. Creswell, *Research Design : Qualitative and Quantitative Approaches*, (California : SAGE 1994), hal.5

wawancara mendalam dengan kiai serta penelusuran literatur yang menjadi rujukan sekaligus landasan tindakan politik kiai dimaksudkan untuk menjaga objektivitas dan menghindari bias pemahaman.

Analisis data dilakukan melalui teknik kualitatif, yaitu melakukan analisis untuk memperoleh gambaran dan kategori yang kemudian dipolakan. Pola-pola yang ditemukan kemudian diinterpretasikan maknanya sesuai dengan model analisis penelitian. Analisis ini berbentuk induktif, yaitu membangun teori dari data dengan menyajikan data-data terlebih dahulu kemudian dianalisis, dan akhirnya diambil kesimpulan. Upaya interpretasi data melalui obsevasi, wawancara, dan dokumentasi akan dianalisis melalui beberapa tahapan, *Pertama*, reduksi data yang bertujuan untuk menyeleksi, memilah, memilih, dan mengorganisasikan data ke dalam pola, kategori, dan tema tertentu. *Kedua*, display data yaitu menyajikan data dalam bentuk sketsa, sinopsis, dan matriks. *Ketiga,* adalah tahap penarikan kesimpulan. Proses analisis akan dilakukan dengan mengikuti siklus interaktif yang tentunya juga sudah dilakukan sejak awal pengumpulan data.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Karakter Sosial dan Budaya

Karakter sosial budaya dan adat istiadat masyarakat kabupaten Bangkalan sangat dipengaruhi oleh nuansa keagamaan Islam. Islam adalah agama mayoritas penduduk Madura, termasuk Bangkalan. Pengaruh nuansa keagamaan Islam mewujud dari banyaknya praktik ritual seperti pengajian, tahlilan, mujahadah dan khaul. Tiap rumah memiliki mushola dan masyarakat berlomba-lomba membangun masjid yang bagus di lingkungannya. Bagian ini akan menjelaskan kondisi masyarakat dari sisi agama, pendidikan dan kesejahteraan. Bangkalan dikenal sebagai kabupaten santri.

Tabel 1. Jumlah Pemeluk Agama di Kabupaten Bangkalan

No	Tahun	Islam	Protestan	Katolik	Hindu	Budha
1	2012	846.650	1.547	1.240	135	475
2	2011	839.950	1.512	1.057	116	63
3	2010	839.940	1.505	1.059	116	63
4	2009	839.850	1.496	1.496	119	61
5	2008	845.420	1.475	1.475	105	58
6	2007	843.710	1.470	1.470	106	56

Meskipun Islam mayoritas, akan tetapi juga terdapat pemeluk agama lain bahkan ada yang mengalami peningkatan jumlah pemeluk setiap tahunnya. Jumlah pemeluk agama Islam justru mengalami pasang surut 845.420 pada tahun 2008 menjadi 839.850 pada 2009. Hal ini menunjukkan ada toleransi beragama di kabupaten Bangkalan. Adapun terkait dengan sarana pendidikan non formal, terdapat sekitar 180 pondok pesantren yang tersebar hampir di setiap kecamatan dengan berbagai variannya. Ada pondok pesantren besar dengan jumlah santri mencapai ribuan, ada yang menengah dan ada yang kecil. Ada yang khusus mengajarkan ilmu agama semata, tetapi juga ada yang mengajarkan ilmu agama sekaligus ilmu umum. Pondok pesantren Syaikhona Kholil menjadi ikon pesantren di kabupaten Bangkalan. Pesantren ini tidak hanya menjadi cikal bakal di Bangkalan tetapi juga Madura. Tidak terhitung ulama di Madura dan Jawa yang dihasilkan dari pesantren ini. Kiai Mohammad Kholil yang menjadi pimpinannya merupakan tokoh kunci lahirnya organisasi NU (Nahdlatul Ulama). Pada saat itu,beliau menjadi rujukan tidak hanya dalam masalah agama, tetapi juga sosial dan politik.

Selain agama Islam**,** faktor mata pencaharian dan tingkat pendidikan juga turut mempengaruhi karakter masyarakat kabupaten Bangkalan. Mayoritas masyarakat mengandalkan sektor pertanian dan perikanan. Problem kesejahteraan masih dirasakan oleh masyarakat kabupaten Bangkalan. Rendahnya tingkat pendidikan yang berimbas pada terbatasnya pengetahuan dan lemahnya ketrampilan, minimnya modal untuk usaha dan kurangnya infrastruktur pendukung adalah problem riil yang dihadapi masyarakat. Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang telah dicangkan menjadi program pemerintah kabupaten masih belum mencapai tujuan hakikinya. Tujuan hakiki pembangunan tersebut adalah meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat kabupaten Bangkalansecara merata dan berbasis pada potensi sumber daya alam dengan mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, ekologis dan konservasi sumber daya alam.

Sebagai bagian dari karakter sosial masyarakat Bangkalan adalah menghormati kiai. Kiai memiliki eksistensi dan peran yang istimewa. Kiai bukan saja memiliki peran sentral dalam bidang keagamaan semata, tetapi juga hampir dalam keseluruhan bidang kehidupan. Ungkapan orang Madura yang berbunyi

buppa'-babu'-guruh-ratoh menjelaskan bagaimana peran sentral kiai tersebut. Ungkapan tersebut menggambarkan hirarki penghormatan di kalangan masyarakat Madura. Elemen utama dalam keluarga yang harus dihormati adalah ayah-ibu (*buppa-babu*). Mereka harus dihormati karena telah melahirkan, mendidik dan membiayai hidup hingga dewasa. Adapun elemen dalam masyarakat yang harus dihormati adalah *guruh* (lebih fokus pada kiai), karena telah memahamkan masyarakat tentang nilai-nilai kebenaran (keagamaan Islam) dalam kehidupan. Elemen terakhir yang juga harus dihormati adalah *ratoh* (pemerintah). Pemerintah adalah pemimpin masyarakat secara keseluruhan sekaligus pembuat kebijakan yang bersifat mengikat dan harus ditaati.

Pengaruh kiai terkadang melampaui batas pengaruh institusi-instusi kepemimpinan lainnya. Kiai menjadi tempat mengadu berbagai permasalahan, tidak hanya agama, tetapi juga masalah pendidikan, rizqi, jodoh, pernikahan, kelahiran, kematian, membangun rumah, membangun jalan, merintis usaha, bercocok tanam, konflik rumah tangga, konflik sosial, karier, hutang piutang, politik dan berbagai problema hidup lainnya. Ada perasaan tenang dan tentram jika sudah mengkonsultasikan berbagai problem kehidupan dengan kiai dan mendapatkan restunya. Sebaliknya ada perasaan gelisah, galau dan khawatir jika belum berkonsultasi dengan kiai dan belum mendapat restu dari kiai. Kiai yang dapat diterima masyarakat dan memiliki pengaruh luas adalah yang meluangkan waktu dan bersedia mendengarkan berbagai keluhan umat dengan penuh kesabaran. Kehadiran kiai bisa karena memang diundang ke rumah atau umat yang mendatangi kiai. Kiai juga akan memiliki pengaruh kuat jika mampu memberi solusi, menjadi pengayom dan pelindung umat secra riil. Sebagai imbalannya umat akan tunduk, patuh dan taat kepada kiai. Relasi kiai dan umat adalah relasi antara pemimpin dan yang dipimpin yang bersifat paternalistik seperti hubungan ayah dan anak.[109]

Secara historis, ada dua faktor yang dapat menjelaskan mengapa kiai memiliki pengaruh kuat terhadap masyarakat Madura, yaitu Islamisasi dan ekologi. *Pertama*, keberhasilan islamisasi oleh para kiai (Walisongo) membuat

[109] Contoh pola relasi paternalisme adalah antara bawahan – atasan. Bawahan memberikan kesetiaan dan kepatuhan kepada atasan/ bapak (patriarchi) sebagai imbalan atas perlindungan yang diberikan. Lebih lanjut baa MM. Billah, "Pergolakan NU dan Kelompok Islam", dalam *Tashwirul Afkar*, Majalah Lakpesdam NU, edisi No.2 Tahun 1998, halaman 53.

orang Madura identik dengan Islam. Sulit menemukan penduduk asli Madura yang bukan muslim. Warga Madura dikenal sebagai penganut Islam yang fanatik, meski terkadang mereka belum memiliki pemahaman mendalam tentang Islam dan juga belum menjalankan ajaran Islam secara taat. Mereka akan berdiri di barisan terdepan dan siap melawan serta berkorban jika Islam dilecehkan. Mereka mencontoh yang telah dilakukan oleh para kiai ketika masa penjajahan. Pada saat warga Madura berusaha melepaskan diri dari penjajahan, para kiai berada di garda depan memimpin umat tanpa pamrih. Keberadaan ratusan pesantren yang bertebaran di berbagai pelosok desa di bawah kepemimpinan kiai – pada saat di mana lembaga pendidikan formal seperti sekolah dan madrasah belum ada atau masih terbatas – telah membuat warga Madura tercerahkan dalam bidang agama. Warga Madura merasa berhutang budi pada kiai karena telah mendidik, mengayomi, melindungi dan mencerahkan mereka. Oleh karena dapat dipahami jika mereka sangat hormat kepada kiai dan kemudian menjadikan kiai sebagai pemegang otoritas dalam kehidupan masyarakat. Antara Islam dan Madura adalah dua hal yang saling menyatu dan tidak terpisahkan. Kedua unsur tersebut saling menentukan. Ini berarti jika ada orang asli Madura yang tidak lagi beragama Islam maka orang tersebut tidak lagi disebut sebagai orang Madura. Keanggotaannya sebagai bagian dari kelompok etnik Madura otomatis gugur dan sudah selesai.[110]

Kedua, studi yang dilakukan Kuntowijoyo[111] menunjukkan bahwa tanah di Madura tidak didominasi tanah persawahan tetapi oleh tanah tegalan yang gersang dan tidak produktif. Pengelolaan tanah tegalan tidak memerlukan banyak orang, melainkan cukup dikerjakan oleh individu atau sedikit orang dengan tenaga kerja anggota keluarga. Hal ini membuat kurangnya forum kebersamaan warga. Ekologi tegalan juga membuat pola pemukiman orang Madura sulit membangun kerjasama. Desa terbagi menjadi beberapa dusun kecil yang masing-masing terdiri dari empat sampai lima kepala keluarga. Ada kendala

[110]Lebih lanjut baca Andang Subaharianto, et.al, *Tantangan Industrialisasi Madura : Membentur Kultur, Menjunjung Leluhur* (Malang : Bayumedia, 2004), hal. 54. Juga Mohammad Kosim, "Islam di Madura : Kajian Awal tentang Masuk dan Berkembangnya Islam di Pulau Madura", *Karsa*, Jurnal STAIN Pamekasan, Vol. VII, No. 1 April 2005, hal. 651-661.

[111]Kuntowijoyo, "Agama Islam dan Politik : Gerakan-Gerakan Sarekat Islam Lokal di Madura 1913-1920", dalam Huub de Jonge (ed.*), Agama, Kehidupan, dan Ekonomi : Studi-Studi Interdisipliner tentang Masyarakat Madura* (Jakarta : Rajawali Pers, 1989), hal. 51-53

teknis dan ekologis yang membuat mereka sulit menjalin komunikasi intensif. Satu-satunya media atau sarana komunikasi efektif adalah melalui pengajian atau sholat Jumat seminggu sekali yang dipimpin oleh kiai. Umat Islam laki-laki yang telah dewasa wajib mendatangi masjid jami' untuk menunaikan sholat Jumat berjamaah seminggu sekali. Konsekuensinya, paguyuban keagamaan dengan kiai sebagai tokoh sentralnya menjadi inti dari hubungan sosial di masyarakat Madura. Pada umumnya, kiai berasal dari keluarga bangsawan kaya yang memiliki pesantren dan tanah yang luas.

Secara sosiologis ada dua fungsi kiai di Madura, yaitu sebagai penyampai ajaran Islam dan pemimpin umat. Sebagai penyampai ajaran Islam, kiai merupakan mata rantai keberlangsungan ajaran Islam di muka bumi. Melalui peran ini, kiai diyakini mempunyai otoritas dalam bidang agama karena pemahaman keagamaan yang mendalam. Kedalaman pemahaman dapat dilihat dari lamanya nyantri, jumlah pesantren tempat mencari ilmu, jumlah dan kualitas kiai yang menjadi gurunya dan penguasan kitab kuning. Jika sosok kiai tersebut adalah alumni Mekah atau Madinah dan tinggal lama di kedua kota suci tersebut maka akan dianggap memiliki kedalaman pemahaman keagamaan yang lebih. Dalam beberapa hal menunjukkan kekhususan dalam bentuk pakaian sebagai simbol ketinggian ilmu yaitu menggunakan jubah dan kopyah putih serta sorban. Sebagai pemimpin umat, kiai telah berhasil membuktikan diri sebagai sosok pemimpin non formal dalam masyarakat, khususnya masyarakat nahdliyin. Pengaruh kepemimpinan kiai sangat ditentukan oleh kedalam ilmu, kemulian akhlak dan wibawa yang dimilikinya. Hal mana tercermin dari kebesaran dan kemajuan pesantren yang dipimpinnya.

Untuk memperoleh predikat sebagai kiai, seseorang harus memiliki kharisma, inetgritas dan kapasitas keilmuan yang memadai. Kharisma yang dimiliki kiai menjadi salah satu kekuatan yang dapat menciptakan pengaruh dalam masyarakat. Ada dua dimensi kharisma kiai.[112] *Pertama,* kharisma yang diperoleh seorang kiai secara *given,* seperti tubuh tinggi besar, atletis, sehat, suara yang keras, penglihatan yang tajam dan adanya ikatan geneologis dengan kiai kharismatik sebelumnya. *Kedua,* kharisma yang diperoleh melalui

[112]Abdur Rozaki, *Menabur Kharisma Menunai Kuasa : Kiprah Kiai dan Blater Sebagai Rezim Kembar di Madura* (Yogyakarta : Pustaka Marwa, 2004), hal 87-88

kemampuan dalam penguasaan terhadap pengetahuan keagamaan ditunjang dengan kemuliaan akhlak, kepribadian yang sholeh, keikhlasan dalam beramal dan kesetiaan menyantuni masyarakat.

Kiai dalam pandangan masyarakat Bangkalan adalah sosok kharismatik, penuh wibawa dan alim – dalam arti memahami ilmu agama – dan juga dapat menjadi rujukan tempat mencari nasehat terkait berbagai masalah kehidupan serta dapat menjadi panutan dalam kehidupan. Ketundukan umat terhadap kiai terkadang melampui batas wajar, karena umat tidak memiliki keberanian mengkoreksi atau mengkritisi perkataan dan perbuatan kiai. Ucapan dan perbuatan kiai dianggap kebenaran sehingga jika melawannya maka takut akan kualat atau membuat kiai marah. Kualat dan kemarahan kiai adalah suatu hal yang tabu dan ditakuti masyarakat Madura, termasuk Bangkalan.

Selain kiai, blater adalah rezim yang juga memiliki legitimasi sosial di Bangkalan. Meskipun pengaruhnya masih kalah dibanding kiai, tetapi blater adalah orang kuat lokal dengan basis non keagamaan yang juga memiliki pengaruh dan jaringan luas dalam masyarakat Madura, termasuk Bangkalan. Ia muncul karena penguasaannya terhadap instrumen kekerasan. Ia dikenal karena kemampuannya mengelola sumber-sumber kekerasan sehingga mempengaruhi sistem kesadasan melalui efek teror kekerasan yang kemudian membentuk pola perilaku sosial di masyarakat. Kharisma blater didasarkan pada kapasitas sebagai seorang jagoan (jawara) desa yang mampu memberikan perlindungan keselamatan fisik atau rasa aman terhadap masyarakat dari aksi pencurian, perampokan dan pertikaian antar warga. Sebagai bagian dari elit desa, posisi daya tawar blater cukup kuat. Gerombolan penjahat akan berpikir seribu kali untuk melakukan aksi kejahatan di sebuah desa yang di dalamnya terdapat blater, terlebih lagi blater papan atas. Konflik antar masyarakat seringkali dapat diselesaikan melalui mediasi blater.

Seiring dengan perubahan politik, kiprah blater juga semakin luas. Lingkup pengaruhnya tidak lagi sebatas desa, tetapi juga kabupaten. Bidang pengaruhnya juga bukan lagi sekedar bidang bisnis yaitu menjadi penjaga keamanan tempat usaha dan perkantoran, tetapi juga merambah bidang politik. Politik dalam skala yang lebih luas, yaitu dari politik level desa terkait pemilihan

kepala desa menuju pemilihan umum legislatif level kabupaten, provinsi dan nasional, juga pemilihan kepala daerah bahkan pemilihan presiden.

Sosok blater yang telah menjadi legend adalah pak Sakerah, pembela rakyat miskin dari kekejaman penjajah Belanda. Kata-kata Sakerah yang menginspirasi rakyat untuk berani melawan penindasan Belanda sebelum dihukum gantung adalah :“*Gupermen keparat, ja’ anga-bunga, bendar sengko’ mate, settong Sakerah epate’e, saebu Sakerah tombu pole*” (Guperman keparat, jangan bersenang-senang, saya memang mati, satu Sakerah dibunuh, akan muncul seribu Sakerah lagi). Sejak saat itulah orang-orang Madura kalangan bawah mulai berani melakukan perlawanan kepada penindas, dimana senjatanya adalah celurit, sebagai simbolisasi figur Pak Sakerah.

Secara kultural, peranan dan pengaruh blater diperoleh karena dua hal. *Pertama,* kemampuan dalam ilmu kanuragan, bela diri,kekebalan, pemberani dan memiliki jaringan anak buah yang banyak. Sukses dalam mencegah atau mendamaikan konflik antar warga serta meraih kemenangan dalam peristiwa carok, yaitu penyelesaian konflik dengan cara perkelahian menggunakan celurit dengan alasan membela harga diri atau dendam terkait dengan persoalan harta, tahta dan wanita, membuat sosok dan pengaruhnya sebagai blater semakin kuat.*Kedua,*intensitas keterlibatannya dalam tindakan kriminal dan kekerasan, baik langsung atau tidak langsung membuat blater semakin disegani oleh masyarakat dan aparat negara.

Blater dapat berperan secara formal yaitu menjadi *klebun* (kepala desa), atau menjadi tokoh informal desa yang berperan penting dalam mengatur dan mengontrol politik di tingkat desa. Sebagain besar klebun adalah blater atau orang yang dekat dengan komunitas blater. Arena atau media untuk membangun jaringan, ketokohan dan eksistensi sebagai blater dilakukan melalui *carok*, *remoh* (rembug antar blater dalam rangka penggalangan dana disertai pertunjukkan *sandur* (seperti ronggeng kalau di Jawa) dengan sosok penari perempuan *tandhe*atau penari laki-laki yang dirias seperti perempuan) . Acara *remoh* juga diselingi perjudian, minum minuman keras. Jika tuan rumah mampu menyelenggarakan remoh tanpa konflik dan dapat mengumpulkan dana dalam jumlah besar, maka pamornya sebagai blater akan semakin berkibar. Selain

remoh, arena para blater untuk berkumpul dan membangun jaringan adalah kerapan sapi (adu kecepatan antar sapi), sabung ayam (*sabung ajhem*) dan aduan merpati (*dhereh*).

Meskipun sama-sama sebagai tokoh kuat lokal yang memiliki legitimasi sosial, akan tetapi ada perbedaan antara kiai dan blater baik dari sisi peran, basis pengaruh, arena pengaruh, habitus dan kapitanya. Perbandingan secara lengkap dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 2. Perbandingan Kiai dan Blater

No	Indikator Perbedaan	Kiai	Blater
1	Peran	Tokoh Agama	Jagoan (Jawara)
2	Basis Pengaruh	Keagamaan	Non-keagamaan (kekerasan)
3	Arena Membangun Pengaruh	Pengajian, Istighosah, Mujahadah, Bahtsul Masa’il, Khaul, Halaqoh, Aqiqoh, Sunatan, Walimatul Urusy, Tahlilan, Yasinan	Carok, Ramoh Blater, Kerapan Sapi, Pertunjukkan Sandur, Sabung Ayam (Sabung Ajhem), Aduan Merpati (Dhereh)
4	Habitus	Orientasi Hidup : Untuk Ibadah Visi Hidup : Memberi Manfaat Misi : Amar Ma’ruf Nahi Munkar Gaya Hidup : Sederhana Gaya Bahasa : Halus dan Sopan Ranah Gerakan : Kultural Keagamaan	Orientasi Hidup : Hedonis Visi Hidup : Pragmatis Misi : Pelaku Kekerasan Gaya Hidup : Mewah Gaya Bahasa : Kasar Ranah Gerakan : Kultural non-keagamaan
5	Kapital	Ekonomi : Pesantren, Sekolah, Perusahaan,Tanah, Uang, Perhiasaan Sosial : Jaringan antar kiai Kultural : Ahli Ilmu Agama Simbolik : Karomah, Waliyullah	Ekonomi : Perusahaan, Uang, Perhiasan, Tanah Sosial : Jaringan antar Blater Kultural : Keahlian Menggunakan Kekerasan Simbolik : Pemberani

Munculnya Kiai Blater Sebagai Bupati

Salah satu perubahan politik Indonesia pasca runtuhnya Orde Baru adalah pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada langsung). Pilkada langsung telah memberi harapan dan peluang bagi kiai sebagai elit lokal untuk tampil sebagai *umara* (penguasa). Setelah selama kurang lebih 32 tahun, kiai hanya identik dengan tokoh agama semata maka runtuhnya Orde Baru memberi angin segar bagi kiai untuk tampil sebagai elit politik. Kiai kini tidak lagi hanya berada di belakang layar menjadi tim sukses atau pendulang suara, tetapi telah menjadi pemain politik (*political player*) atau pemimpin politik (*political leader*). Kekuasaan kiai muncul dengan basis sosial, ekonomi dan religi yang sudah dimilikinya. Pasca reformasi, di seluruh kabupaten di pulau Madura, kiai sebagai elit agama muncul sebagai kekuatan politik baru. Beberapa politisi kiai di Madura dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 3. Politisi Kiai Era Reformasi di Madura

Daerah	Jabatan	Riwayat Pendidikan	Riwayat Organisasi
Bangkalan	1. KH. Fuad Amin Imron a. Anggota DPR RI periode 1999-2004 b. Bupati Bangkalan dua periode 2003-2013 c. Ketua DPRD Bangkalan 2014 – 2019 2. KH. Makmun Ibnu Fuad Bupati Bangkalan periode 2013-2018 3. Syafik Rofi'i Wakil Bupati Bangkalan periode 2003-2008	Pengasuh Pondok Pesantren "Syaichona Kholil" Kabupaten Bangkalan	Ketua Dewan Syuro DPC PKB Kab. Bangkalan dan DPW PKB Prov. Jawa Timur
Sampang	1. KH. Fannan Hasib (Wakil Bupati) 2. KH. Mu'in Zain (Ketua DPRD)	Pengasuh Pondok Pesantren	Pengurus PCNUKabupaten . Sampang
Pamekasan	1. KH. Kholillurohman (Bupati) 2. KH. Achmad Syafi'i Yasin	Pengasuh PP Matssaratul Huda	Ketua PCNU Kabupaten Pamekasan

	(Bupati)		
Sumenep	KH. Ramdhan Siroj (Bupati)	Pengasuh PP Nurul Islam	Ketua PCNU dan Ketua Dewan Syuro DPC PKB Kabupaten Sumenep
	KH. Abuya Busyro Karim (Bupati)	Pengasuh PP Al Karimiyah	Ketua Tanfidz NU

Tabel di atas menunjukkan bahwa dalam pemilihan kepala daerah era reformasi di empat kabupaten di Madura telah menempatkan kiai pada posisi penting dan patut menjadi perhatian. Kepala daerah terpilih adalah trah kiai atau memiliki hubungan kekerabatan dengan sosok kiai. Sebut saja Bupati Bangkalan terpilih pada periode 2003-2013 dan 2013-2018 yaitu KH. Fuad Amin Imron dan KH. Muhammad Makmun Ibnu Fuad. Keduanya merupakan ayah dan anak serta keturunan dari kiai Kholil. Demikian juga dengan Bupati Sampang periode 2013-2018 yaitu KH. Fannan Hasib, Bupati Pamekasan periode 2003-2008 yaitu KH. Achmad Syafi'i Yasin dan Bupati Sumenep periode 2010-2015 yaitu KH. Abuya Busyro Karim.

Tampilnya kiai pesantren (*Ulama*) sebagai *Umara'* (Bupati, Wakil Bupati atau anggota DPR/DPRD) menimbulkan kritikan sekaligus harapan. Mereka yang mengkritik berpendapat bahwa tampilnya kiai sebagai *Umara*' hanya akan menghambat proses demokratisasi dan pembangunan di daerah. Budaya feodalistik konservatif ala pesantren yang terbingkai dalam bahasa agama akan menghambat roda kepemimpinan pemerintahan. Demikian juga kultur *sami'na wa atho'na* (sendiko dawuh) atau membenarkan semua perkataan kiai, tidak berani berbeda pendapat atau mengkritisi pendapat kiai kurang kondusif untuk membangun birokrasi pemerintahan yang efektif. Terlebih lagi kualitas personal kiai yang tidak pernah bersentuhan dengan dunia birokrasi dan pemerintahan membuat kiai akan kesulitan melakukan adaptasi kepemimpinan. Politik pemerintahan adalah dunia yang sangat dinamis sehingga membutuhkan figur yang memiliki keilmuan serta wawasan akademik yang luas terasa berbeda dengan figur kiai pesantren. Dunia politik pemerintahan identik dengan kompetisi yang keras, medan pertarungan menang-kalah bukan baik-buruk bahkan cenderung menggunakan semua cara untuk mencapai tujuan utama, yaitu kekuasaan. Prinsip yang dipegang adalah tidak ada kawan atau lawan yang abadi, karena yang abadi adalah kepentingan. Kepentingan bisa berubah dalam

waktu singkat tanpa memperhitungkan etika dan moral. Dunia politik pemerintahan seperti itu jelas bukan dunia untuk para kiai. Habitus kiai bukan di ranah politik pemerintahan tapi di pesantren yang identik dengan perjuangan benar-salah dengan mengedepankan etika moral.

Pada sisi lain, muncul harapan dan optimisme terkait dengan masuknya para kiai dalam ranah politik praktis. Mengingat banyaknya kasus politisi korup atau busuk. Fakta berbicara banyak anggota DPR/DPRD, Gubernur/Bupati/Walikota yang tertangkap tangan oleh KPK karena melakukan suap atau korupsi. Dengan latar belakang habitus pesantren yang positif dan kapital baik ekonomi, sosial, kultural serta simbolik sosok politisi kiai diharapkan mampu memberi pencerahan dan mewujudkan pemerintahan yang bermoral. Kiai adalah sosok yang memiliki semua modal tersebut, yaitu modal sosial berupa jaringan antar kiai, modal ekonomi adalah kekayaan, modal budaya penguasaan ilmu agama dan transmisi keilmuannya serta modal simbolik yaitu kelompok elit agama yang memiliki kharisma. Figur kiai dianggap mampu membawa perubahan positif pada organisasi pemerintahan karena selama ini dinilai tidak berhasil dan mengecewakan.

Perubahan politik pasca reformasi menyebabkan perluasan arena kiai maupun blater, dari ranah kultural ke struktural dan dari desa ke kota. Desentralisasi dan liberalisasi teah memunculkan orang kuat lokal Bangkalan, yaitu kiai dan blater untuk mengakses kekuasaan. Mereka yang memiliki potensi dan modal ekonomi, sosial, kultural dan simbolik yang kuat akan mudah tampil di panggung politik. Buah dari reformasi, KH. Fuad Amin Imron (Ra Fuad[113]) pengasuh pondok pesantren Syaikhona Kholil berhasil menjadi anggota DPR RI periode 1999-2004. Ra Fuad adalah putra dari KH. Amin Imron, sosok kiai sekaligus politisi senior Partai Persatuan Pembangunan (PPP) tingkat nasional. KH. Amin Imron adalah cucu dari Syaikhona Kholil, kiai besar Bangkalan. Beliau adalah tokoh sentral dibalik lahirnya organisasi besar Islam NU. Syaikhona Kholil juga telah banyak melahirkan kiai-kiai besar yang tersebar di Jawa dan Madura. Pada akhir abad ke-19, hampir tidak ada kiai besar yang tidak nyantri (menjadi murid) kiai kholil. Kebesaran dan kemasyhuran kiai kholil tidak hanya terasa di

[113]Ra berasal dari kata *Lora* yang dalam bahasa Madura artinya putra kiai. Sama seperti Gus dalam bahasa Jawa

Jawa maupun Madura tapi juga se antero Indonesia. Sesuai tradisi nahdliyin, semua orang takzim kepada kiai kholil termasuk keturunannya. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya penziarah yang tidak pernah berhenti mendatangi makamnya di sebelah pesantren Syaikhona Kholil di Bangkalan. Kharisma yang besar dari kiai Kholil mampu menutupi kharisma kiai-kiai lain pada masanya. Oleh karena itu, dapat dipahami mengapa masyarakat Bangkalan sangat segan dan hormat kepada Syaikhona Kholil dan otomatis juga kepada keturunannya. Ra Fuad adalah keturunan langsung dari kiai Kholil, yaitu cicit dari Syaikhona Kholil. Status inilah yang membuat Ra Fuad begitu dihormati di Bangkalan.

Pandangan demikian mendarah daging terkait posisi sosiologis dan fakta politik yang ada selama ini. Secara sosiologis di Pulau Madura, Fuad Amin berada pada lingkungan kasta tertinggi. Dia cucu ulama yang sangat masyhur di eranya dan menjadi guru utama para kiai se-Jawa-Madura. Walaupun keilmuan dan perilaku belum tentu linear dengan sang kakek, Fuad Amin mewarisi privilese. Dengan bekal sebutan Lora—sapaan bagi putra kiai yang lazim digunakan di masyarakat berkultur Madura, Fuad Amin secara otomatis menjadi orang yang dihormati dan berpengaruh. Fuad Amin menyadari potensi tersebut dan kemudian mengonversinya menjadi sumber kekuatan politik. Ia pun sukses besar. Berturut-turut dia menduduki posisi di DPR RI dari PPP dan PKB, menjadi bupati dua periode. Selanjutnya ia lompat menjadi ketua DPR Partai Gerinda, mendudukkan anaknya sebagai bupati dan Fuad Amin menjabat posisi ketua DPRD. Sepertinya, untuk meraih posisi politik bagi Fuad Amin semudah membaik telapak tangan. Dengan posisi demikian, siapa pun yang ingin memenangkan pertarungan politik di Madura harus meraih dukungan Fuad Amin.Hasil kerjanya terlihat ketika ia mampu memberikan garansi kemenangan untuk pasangan Soekarwo-Saifullah Yusuf pada Pilgub Jatim. Dengan kekuasaannya dengan mudah ia menggerakkan klebun (kepala desa) dan blater (preman) untuk memobilisasi suara dengan segala cara hingga Mahkamah Konstitusi (MK) memfatwa ada pelanggaran pilkada yang terstruktur, sistematis, dan masif. Akan tetapi hukum tetap berjalan di tempat alias mandul.

Dibawah pimpinan Ra Fuad, PKB selalu menjadi pemenang baik di Jatim maupun Bangkalan. Pada pemilu legislatif tahun 1999 dan 2004, PKB Jawa Timur berhasil mendapatkan 24 kursi, sementara pada pemilu legislatif 2009,

PKB Bangkalan berhasil mendapatkan 10 kursi. Dengan modal politik yang sangat kuat inilah, terutama sebagai bagian dari klan bani Kholil, Ra Fuad berhasil menang mutlak dalam pemilihan Bupati Bangkalan pada tahun 2003 dan 2008. Seandainya tidak ada pembatasan masa jabatan Bupati, dapat dipastikan bahwa Ra Fuad akan menjadi Bupati Bangkalan seumur hidup. Akan tetapi karena Ra Fuad sudah menjabat dua periode, maka beliau tidak dapat lagi maju sebagai kandidat Bupati.

Setelah tidak dapat mencalon diri lagi, Ra Fuad awalnya berencana mencalonkan istri mudanya yaitu Nyai Siti Masnuri Fuad Amin sebagai kandidat bupati angkalan 2013-2018. Akan tetapi ternyata yang beliau ajaukan sebagai kandidat adalah putra kesayangannya, yaitu Makmun Ibnu Murod (Ra Momon) yang berpasangan dengan Ra Mondir Rofi’i. Pasangan ini berhasil mengalahkan pesaingnya yaitu pasangan Nizar Zahro dan Zulkifli secara mutlak dengan perolehan suara mencapai 90 persen. Sebetulnya ada tiga pasang calon dalam pemilihan bupati langsung di Bangkalan, yaitu KH. Imam Bukhori (Ra Imam) dan HR. Zainal Alim sebagai pasangan nomor urut 1, Makmun Ibnu Murod (Ra Momon) dan Mundir Rofi’i (Ra Mundir) sebagai pasangan nomor urut 2 dan pasangan nomor urut 3 yaitu Nizar Zahro dan Zulkifli. Saingan terberat Ra Momon adalah Ra Imam. Akan tetapi karena ada konflik internal dari partai pengusung pasangan nomor urut 1, yaitu Partai Persatuan Daerah yang berganti nama menjadi Partai Persatuan Nasional maka pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati nomor urut 1 didsikualifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Kabupaten Bangkalan. Praktis Ra Momon tidak memiliki saingan berat sehingga dapat menang mudah. Ra Momon juga tercatat sebagai bupati termuda, karena pada saat dilantik baru berusia 26 tahun.

Kemenangan partai Gerindra, keberhasilan menempatkan anaknya sebagai bupati, menjadikan dirinya sendiri sebagai ketua DPRD, dan mendudukkan beberapa keluarganya dan koleganya di kursi DPRD menunjukkan kehebatan permainan politik Fuad Amin. Dalam konteks ini Fuad Amin telah membangun dinasti kekuasaan dan menempatkan dirinya sebagairaja, miripdengan apa yang pernah dilakukan mantan Gubernur Banten Atut Chosiyah. Karena kekuasaannya pula, Fuad Amin dengan mudah mendepak para pesaing dan membuat institusi negara tak berkutik menghadapinya.

Tumpukan kehebatannya itu pun mengkristal menjadi mitos Fuad Amin sebagai orang kuat yang bisa berbuat apa saja dengan segala cara. Namun, mitos itu kini luruh begitu saja. Pepatah sepandai-pandainya bajing melompat pasti akan jatuh juga kembali menemukan relevansinya. Fuad Amin kini hanyalah seorang pesakitan. Blater yang konon menjaga rumahnya dengan senjata tajam pun tidak bisa berbuat apa-apa. KPK membuktikan mitos itu tidak ada artinya. Runtuhnya mitos kuasa Fuad Amin sangat terkait dengan kegagalan Prabowo sebagai presiden, sehingga tidak memiliki akses atau cantolan politik di tingkat nasional.

Perilaku politik Fuad Amin yang cenderung bebas nilai dan menggunakan semua cara termasuk kekerasan baik ketika mau meraihmaupun mempertahankan kekuasaan menunjukkan bahwa habitus blater lebih dominan mempengaruhinya dibanding habitus kiai. Dari perspektif ini bisa dipahami jika banyak yang menyebut Fuad Amin sebagai kiai blater, bahkan ada yang mengatakan bahwa ia bukan kiai tetapi blater. Ia membangun oligarki politik melalui dua basis sosial di masyarakat. *Pertama*, konstruksi sosial sebagai keturunan syaikhona kholil, ulama kharismatik Bangkalan yang menjadi panutan dan ikon spiritual keagamaan kaum nahdliyin, khususnya Bangkalan. Fuad Amin melakukan politisasi kharisma kiai kholil untuk meraih dan mempertahankan kekuasaaan. *Kedua*, konstruksi sosial sebagai bagian dari blater. Dalam upaya meraih dan mempertahankan kekuasaan, ia menggunakan jasa klebun (kepala desa) yang sebagian besar berasal dari blater.

Dengan mempolitisir kedua basis sosial tersebut, Fuad Amin mampu men gendalikan politik pemerintahan Bangkalan dua periode secara oligarkis. Melalui konspirasi, banyak blater yang mendapatkan proyek pemerintah mulai dari pemb ebasanlahan untuk pembangunan jembatan Suramadu, perumahan, jalan dan fa silitas umum lainnya. Tidak sedikit blater yang mendirikan perusahaan dalam ben tuk Perseroan Terbatas (PT) agar bisa menang tender untuk mendapatkan proye k pemerintah. Blater yang menang juga berfungsi sebagai penjaga keamanan jik a ada penolakan dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau masyarakat ter kait pembangunan atau ketidakadilan dalam pembayaran ganti rugi pembebasan lahan. Fuad dan kroninya juga memainkan peran sebagai broker suara dalam be rbagai arena demokrasi elektoral bagi politisi yang ingin mendulang suara baik d alam pemilu legislatif, pilkada maupun pilpres. Fenomena beberapa TPS yang be risi kotak kosong untuk pasangan Jokowi-Jusuf kalla dalam pilpres 2014 menunju

kkan hasil kerja mafia kiai blater. Pada saat pilpres, Fuad Amin menjadi tim suks es Prabowo-Hatta.

KESIMPULAN

Desentralisasi dan liberalisasi politik membawa konsekuensi munculnya elit lokal sebagai pemain politik. Kiai dan blater sebagai dua elit lokal Bangkalan yang berbeda basis sosial juga tampil dalam panggung politik. Peran dan arena permainan mereka mengalami pergeseran dari aktor desa menjadi aktor kota atau lintas desa, dari sekedar pemain belakang menjadi pemain depan baik dalam ekonomi maupun politik. Fuad Amin menjadi ikon kiai blater yang mampu menjadi bupati. Habitus sebagai blater justru terlihat dominan pengaruhnya, sebagaimana terlihat dalam perilakunya yaitu menggunakan semua cara termasuk kekerasan dan kelicikan untuk meraih dan mempertahankan kekuasaannya. Motivasi menjadi bupati lebih karena ingin memperluas lokus dan pengaruh politiknya, bukan pertimbangan amar ma’ruf nahi munkar. Ia melakukan kapitalisasi modal simbolik yang dimilikinya untuk kepentingan diri dan keluarganya. Klaim sebagai cucu syaikhona kholil, kiai kharismatik Bangkalan, guru dari sebagian besar kiai di Jawa dan Madura, termasuk KH, Hasyim Asyari pendiri NU. Dengan cara itu, para kiai dan rakyat mayoritas selalu membenarkan semua ucapan dan tindakan politiknya dengan dalih waliyullah, memiliki kharomah dan kesaktian. Sesuatu yang kemudian terbukti bahwa itu semua adalah kedok untuk menutupi kejahatan yang dilakukannya.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Gaffar Karim, 1995, *Metamorfosis NU dan Politisasi Islam di Indonesia*, Yogyakarta :
LKiS

Abdul Chalik, 2010, *NU Pasca Orba*, Disertasi IAIN Sunan Ampel, Surabaya, Tidak
Dibukukan

Abdul Haris, 2010, *Pergeseran Perilaku Politik Kultural NU di Era Multi Partai Pasca Orba*

Abdul Wahid, *Mutilasi Peran Esoteris Kiai*, Padang To Day, 12 Maret 2011

Andree Feilard, 1999, *NU vis-avis Negara : Pencarian Isi, Bentuk dan Makna*, Yogyakarta :
LKiS

Ali Maschan Moesa, 2002, *Agama dan Demokrasi : Komitmen Muslim Tradisional Terhadap*

Nilai-Nilai Kebangsaan, Pustaka Dai Muda, Surabaya

_____, 2007, *Nasionalisme Kiai : Konstruksi Sosial Berbasis Agama*, Yogyakarta : LKiS

_____, 1999, *Kiai dan Politik dalam Wacana Civil Society*, Surabaya : LEPKISS

Abdul Djamil, 2001, *Perlawanan Kiai Desa : Pemikiran dan Gerakan Islam KH. Ahmad*

Rifai Kalisasak,Yogyakarta : LKiS

Abdul Munir Mulkan, 1992, *Runtuhnya Mitos Politik santri*, Jakarta : Siepress

Abdurrahman Wahid, 2004, *Intelektual Pesantren : Perhelatan Agama dan Tradisi*,

Yogyakarta : LKiS

Ahmad Zahra, 2004, *Tradisi Intelektual NU*, Yogyakarta : LkiS

Ahmad Nur Fuad, Kontinuitas *dan Diskontinuitas Pemikiran Keagamaan Dalam*

Muhammadiyah, 1923-2008 : Tinjauan Sejarah Intelektual, Disertasi, IAIN Sunan Ampel, Surabaya

Achmad Patoni, 2007, *Peran Kiai Pesantren dalam Politik,* Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Achmad Zaini, 2003, NU *dan Politik, NU dan Politik : Studi Tentang Konflik-Konflik*

Internal NU 1952-2003, Tesis UI, Tidak Dibukukan

Ali Haedar, 1998, *NU dan Islam di Indonesia : Pendekatan Fiqh Dalam Politik*, Jakarta :

Gramedia

Arnold C. Brackman, 1963, *Indonesian Communism : A History*, New York : Frederrick A.

Praeger

Anselm Strauss, Juliet Corbin, 1990, *Basic of Qualitative Research : Grounded Theory and*

*Techniques,*California : SAGE Publications, Inc

Arizal Mutahir, 2011, *Intelektual Kolektif Pierre Bourdieu : Sebuah Gerakan Untuk Melawan Dominasi*, Yogyakarta, Kreasi Wacana

Bagong Suyanto, (ed), 2010, *Anatomi dan Perkembangan Teori Sosial*, Yogyakarta, Aditya

Media

Bagus Takwim, 2006, *Habitus : Perlengkapan dan Kerangka Panduan Gaya Hidup dalam*

Resistensi Gaya Hidup : Teori dan Realitas, Yogyakarta, Jalasutra

Burhan Mungin, 2007, *Penelitian Kualitatif : komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan*

Ilmu Sosial Lainnya, Jakarta, Kencana Prenada Media Group

Badrun Alaena, 2000, *NU : Kritisme dan Pergeseran Makna Aswaja*, Yogyakarta : Tiara

Wacana

Bahrul 'Ulum, 2002, *Bodohnya NU atau NU Dibodohi? Jejak Langkah NU Era Reformasi :*

Menguji Khittah, Meneropong Paradigma Politik, Ar-Ruzz, Yogyakarta

Bambang Pranowo, 1991, *Ceating The Tradition of Islam in Java*, Disertasi tidak dibukukan

Binhad Nurrohmat, (Peny), 2010, *Dari Kiai Kampung ke NU Miring*, Malang : Avveroes

Clilfford Geertz, 1960, *The religion of Java,* New York, The Free Press Glenceo

_____, 1959, "*The Javanese Kyai : The Changing Role of Cultural Broker", dalam*

Comparative Studies in Society and History

Dawam raharjo, 1983, *Dunia Pesantren Dalam Peta Pembaharuan*, Jakarta : LP3S

Donald Hindley, 1966, *The Communist Party inIndonesia, 1951-1963,* Berkeley and Los

Angeles : University of California Press

Djam'an Satori, Aan Komariah, 2009, *Metodologi Penelitian Kualitatif,*Bandung : Alfabeta

Endang Turmudzi, 2003, *Perselingkuhan Kiai dan Kekuasaan,* Yogyakarta : LkiS

E.Kristi Poerwandari, 1994, *Pendekatan Kualitatif dalam Penelitian Psikologi*, Jakarta :

LPSP3 Fakultas Psikologi UI

Flick Uwe, 1995, *An Introduction to Qualitative Research*, London : SAGE Publications

Ernst Utrech, 1959, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta : Ikhtiar

Fauzi Fashri, 2007, *Penyingkapan Kuasa Simbol : Apropriasi Reflektif Pemikiran Pierre*

Bourdieu, Yogyakarta, Juxtapose

Flick Uwe, 1995, *An Introduction to Qualitative Research*, London : SAGE Publications

Greg Fealy, 2003, *Ijtihad Politik Ulama : Sejarah NU 1952-1967*, Yogyakarta : LKiS

Hamid Patilima, 2005, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta

Haedar Nashir, 2007, *Gerakan Islam Syariat : Reproduksi Salafiyah Ideologis di Indonesia*,

Jakarta, PSAP

Haryamoko, 2003, *Menyingkap Kepalsuan Budaya Penguasa : Landasan Teoritis Gerakan*

SosialMenurut Pierre Bourdieu, Jurnal Basis Edisi Khusus Pierre Bourdieu, No 11-12

Hiroko Horikoshi, 1987, *Kiai dan Perubahan Sosial* , Jakarta : P3M

Ibn Qoyim Ismail, 1997, *Kiai Penghulu Jawa : Peranannya di Masa Kolonial*, Jakarta : GIP

Iik Arifin Mansur Noor, 1990, *Islam ini an Indonesian World : Ulama of Madura*,

Yogyakarta : GadjahMada University Press

Imron Arifin, 1992, *Kepemimpinan Kiai : Kasus Pondok Pesant*ren *Tebuireng*, Malang :
KalimasadaPress
Imam Nahrawi, 2005, *Moralitas Politik PKB : Aktualita PKB Sebagai Partai Kerja, Partai*
nasional dan Partai Modern, Malang : Averroes
In’am Sulaiman, 2010, *Masa depan Pesantren: Eksistensi Pesantren Di Tengah Gelombang*
Modernisasi, Malang : Madani
Indi Aunullah, 2006, *Bahasa dan Kuasa Simbolik Dalam Pandangan Pierre Bourdieu*,
Yogyakarta : Fakultas Filsafat UGM
John W. Creswell, 1994, *Research Design Qualitative and Quantitative Approac*h, London :
SAGE Publications
Kang Young Soon, 2008, *Antara Tradisi dan Konflik : Kepolitikan NU,* Jakarta : UI Press
Kacung Marijan, 1992, *Quo Vadis NU : Setelah Kembali Ke Khittah 1926*, Jakarta : Erlangga
Khamami Zada (ed.), 2010, *Nahdlatul Ulama : Dinamika Ideologi dan Politik Kenegaraan,*
Jakarta : Kompas
Khoiruddin, 2005, *Politik Kiai : Polemik Keterlibatan Kiai Dalam Politik*, Malang : Averroes
Komaruddin Hidayat, M. Yudie Haryono, 2004, *Manuver Politik Ulama : Tafsir*
Kepemimpinan Islam dan Dialektika Ulama-Negara, Yogyakarta : Jalasutra
Leslie Palmer, 1973, *Communists in Indonesia*, London : Weidenfeld and Nicholson
Luluk Yunan Ruhensi, *Kiai dan Pendidikan Pesantren : Studi Tentang Motif Perubahan*
Perilaku Kiai Pesantren di kabupaten Ponorogo, Disertasi, Tidak Dibukukan
M.Faiqul Ikhsan, *Khitah 1926 dan Perilaku Politik Ulama NU*, Tesis, Tidak dibukukan
Martin van Bruinessen, 1994, *NU : Tradisi, Relasi Kuasa dan pencarian wacana Baru,*
Yogyakarta :LKiS
Mahrus Irsyam, 1984, *Ulama dan Partai Politik*, Jakarta : Yayasan Perkhidmatan
M.Muchsin Jamil, 2005, *Tarekat dan Dinamika Sosial Politik : Tafsir Sosial Sufisme*
Nusantara,Yogyakarta: Pustaka Pelajar
Manfred Ziemek, 1986, *Pesantren dalam Perubahan*, Jakarta : P3M

Masruhan, 2010, *Konflik Politik Kiai NU Dalam PemilihanGubenur Jawa Timur 2008 :*

*Analisis Fiqh Ikhtilaf,D*isertasi IAIN Sunan Ampel, Surabaya, Tidak Dibukukan

Mochtar Naim, 1960, "*The Nahdlatul Ulama as a Political Party, 1952-1955 : An Enquiry*

into the Origins of Its Electoral Succes", (MA Thesis, McGill University)

Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif : Buku Sumber*

Tentang Metode-Metode Baru, Jakarta : UI Press

Michael Quinn Patton, 2009, *Metode Evaluasi Kualitatif*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Nirzalin, *Krisis Agensi Politik Teungku Dayah di Aceh*, Disertasi, Program Doktor Sosiologi,

Fisipol UGM, Yogyakarta, 2011

Norman Blaikie, 2000, *Designing Social Research*, Cambridge UK : Polity Press

Norman.K.Denzin, Yvonna S.Lincoln (Eds.), 2008, *The Landscape of Qualitative Research*,

London : SAGE Publications

Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln (Eds.), 1994, *Handbook of Qualitative Research,*

London : SAGE Publications

Pierre Bourdieu, 1991, *Language and Symbolic Power*, Cambridge, Polity Press

_____, 1990, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge, Cambridge University Press

_____, 1984, *Distinction : A Social Critique of the Judgment of Taste*, London, Routledge

_____, 1990, *In Other Words : Essays Towards a Reflexive Sociology*, Cambridge, Polity

Press

Pradjarta Dirdjosanjoto, 1999, *Memelihara Umat : Kiai Pesantren, Kiai Langgar di Jawa*,

Yogyakarta :LkiS

Richard Harker, et.all, 2003, *(Habitus x Modal) + Ranah = Praktik,* Yogyakarta, Jalasutra

Ridwan, 2004, *ParadigmaPolitik NU : Relasi Sunni-NU dalam Pemikiran Politik*,

Yogyakarta : PustakaPelajar

Rexy J. Moleong, 2006, Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung : Rosda

Rozaki, Abdur, 2003, *Menabur Kharisma Menuai Kuasa : Kiprah Kiai dan Blater sebagai*

Rezim Kembar di Madura, Yogyakarta : Pustaka Marwa

_____, 2016, *Islam, Oligarki Politik dan Perlawanan Sosial,* Yogyakarta : SUKA Press

Sabili, *Islam Kawan atau Lawan*, Majalah Islam Edisi Khusus, Juli 2004

Sabili, *Sejarah Emas Muslim Indonesia*, Majalah Islam, No.9 Th.X 2003

Sholahuddin Malik, *Kepemimpinan Pesantren dan Rutinisasi Kharisma, Studi di PP As-*

Syafi’iyyah, Jakarta, Tesis UI, Tidak dibukukan

Syaiful Arif, 2010, *Runtuhnya Politik NU : Dinamika Ideologi dan Politik Kenegaraan,*

Jakarta : Kompas

Sugiyono, 2006, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*, Bandung : Alfabeta

_____, 2009, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta

Sidik Jatmika, 2005, *Kiai dan Politik Lokal : Studi Tentang Reposisi Politik Kiai NU*

Kebumen, JawaTengah Memanfaatkan Peluang Keterbukaan Partisipasi di Era

Reformasi, Disertasi, ProgramDoktorSosiologi UGM, Tidak Dibukukan

Sukamto, 1999, *Dinamika KepemimpinanKiai,* Jakarta : LP3S

Sunyoto Usman, 1990, *Local Elities and development*, Flinders University, Australia,

Disertasi, Tidak Dibukukan

_____, *Komunitas Tarekat dan Politik Lokal di Era Orde Baru, Penelitian di Kudus,*

Jawa Tengah, Jurnal JSP, Fisipol UGM, Juli 1998

S. Nasution, 1988*, Metode Penelitian Naturalistik – Kualitatif*, Bandung : Transito

Tashwirul Afkar, *SimpangJalan NU,* Jurnal Refleksi Pemikiran Keagamaan dan

Kebudayaan, Edisi No. 17 Tahun 2004

Yusny Saby, 2000, *A Profile Of The “Ulama” in Acehnese Society”, Al Jamiah (Journal Of Islamic Studies)*, Yogyakarta : Volume 38, Number 2

Zainal Arifin Thoha, 2003, *Runtuhnya Singgasana Kiai : NU, Pesantren dan Kekuasaan,*

Pencarian Tak Kunjung Selesai, Yogyakarta : Kutub

Zamakhsyari Dhofier, 1982, *Tradisi Pesantren : Studi Tentang Pandangan Hidup Kiai,*

Jakarta : LP3ES

E. Sinergitas Tiga Aktor (Pemerintah, Aktor Privat dan Masyarakat Sipil) dalam Reformasi dan Inovasi Tata Kelola Pemerintahan

Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Terpadu di Provinsi Riau dalam Perspektif Collaborative Governance

Sub Tema: Sinergitas Tiga Aktor Utama (Pemerintah, Aktor Privat dan Masyarakat Sipil) dalam Reformasi dan Inovasi Tata Kelola Pemerintahan

Auradian Marta[114]

Kampus Bina Widya Universitas Riau Jl.H.R.Soebrantas Panam Pekanbaru

E-Mail: auradian_unri@yahoo.com

Abstrak

Daerah Aliran Sungai (DAS) di Provinsi Riau termasuk kedalam area kritis yang menjadi prioritas bagi Pemerintah untuk segera ditangani yang ditetapkan melalui Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: SK.328/Menhut-II/2009. Daerah Aliran Sungai di Provinsi Riau yang kritis tersebut adalah DAS Siak, DAS Indragiri, DAS Rokan dan DAS Kampar. Berkenaan dengan hal tersebut menarik untuk mengkaji relasi aktor lokal dalam upaya pengelolaan DAS di Provinsi Riau serta mendekskripsikan faktor penyebab pengelolaan DAS di Provinsi Riau belum optimal . Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan studi kasus serta menggunakan teknik pengumpulan data wawancara dan penelusuran dokumen. Penelitian ini diperoleh hasil bahwa *collaborative governance* (pemerintah daerah, private sector, dan masyarakat sipil) di Provinsi Riau belum berjalan dengan optimal karena belum dipahaminya tugas dan fungsi masing-masing aktor dalam pengelolaan DAS di Provinsi Riau serta belum terjalin koordinasi antar sektor yang mendukung pengelolaan DAS tersebut. Sementara itu, peran dari masyarakat adat sebagai bentuk kearifan lokal juga belum optimal dalam meminimalisir tindakan perusakan DAS di Provinsi Riau. Model *collaborative governance* dengan menekankan pada niai-nilai adat istiadat setempat sebagai bentuk kearifan lokal dapat mendukung pengelolaan DAS terpadu di Provinsi Riau.

Kata kunci: *Collaborative Governance*, pengelolaan Daerah Aliran Sungai terpadu, kearifan lokal

[114] Staf Pengajar di Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau

BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Pemerintah Daerah dalam era otonomi daerah memilki berbagai tantangan dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang salah satunya adalah mengelola lingkungan hidup agar dapat selaras dengan perkembangan peradaban. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 telah ditegaskan salah satu urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah adalah urusan lingkungan hidup.

Bagian penting dalam pengelolaan lingkungan hidup yang menjadi perhatian bagi Pemerintah Daerah Provinsi Riau adalah pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS). Pengelolaan DAS menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2012 adalah upaya manusia dalam mengaturhubungan timbal balik antara sumberdaya alam denganmanusia di dalam DAS dan segala aktivitasnya, agarterwujud kelestarian dan keserasian ekosistem sertameningkatnya kemanfaatan sumberdaya alam bagimanusia secara berkelanjutan. Daerah Aliran Sungai yang terdapat di Provinsi Riau meliputi DAS Siak, DAS Rokan, DAS Kampar dan DAS Indragiri. Dalam Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: SK.328/Menhut-II/2009 tentang Penetapan Daerah Aliran Sungai (DAS) Prioritas dalam Rangka Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Tahun 2010-2014) dinyatakan bahwa DAS yang terdapat di Provinsi Riau yakni DAS Siak (Riau), DAS Kampar (Riau, Sumatera Barat), DAS Rokan (Riau, Sumatera Utara, Sumatera Barat) dan DAS Indragiri (Riau, Sumatera Barat) termasuk DAS yang perlu diselamatkan dengan segera karena sudah menunjukkan kerusakan yang parah. Berikut ini ditampilkan Daerah Aliran Sungai di Provinsi Riau sebagai berikut:

Tabel 1
Daerah Aliran Sungai Provinsi Riau menurut
Pembagian Wilayah Administrasi Pemerintahan

No	Nama DAS	Provinsi	Luas (ha)
1	DAS Indragiri	Sumatera Barat	730.813,00
		Jambi	6.123,00
		Riau	2.414.469,00
		Jumlah	3.151.405,00
2	DAS Kampar	Sumatera Barat	242.146,00
		Riau	2.311.394,00
		Jumlah	2.553.540,00
3	DAS Rokan	Sumatera Barat	226.060,00
		Riau	1.633.144,00
		Sumatera Utara	12.330,00
			1.871.543,00
4	DAS Siak	Riau	1.117.471,00
		Jumlah	1.117.471,00

Sumber data: Olahan peneliti dari Dinas Kehutanan Provinsi Riau dan BPDAS Indragiri Rokan, 2016

Pemerintah Daerah Provinsi Riau sebenarnya telah membentuk produk hukum sebagai landasan normatif dalam pengelolaan DAS di Provinsi Riau yakni melalui pemberlakuan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Riau dengan pihak terkait dimulai dari perencanaan DAS hingga melakukan pengawasan terhadap DAS di Provinsi Riau. Akan tetapi upaya yang telah dilaksanakan tersebut belum dapat menghentikan aktivitas yang mengancam ekosistem pada DAS.

Kerusakan yang terjadi pada DAS yang ada di Provinsi Riau dapat diidentifikasi sebagai berikut:

a. Polusi atau pencemaran yang disebabkan oleh limbah industri pabrik yang menyebabkan rusaknya ekosistem DAS Siak
b. Penambangan emas tanpa izin yang dilakukan pada DAS Indragiri menyebabkan pencemaran dan penyebab terjadinya bencana longsor dan banjir
c. Aktivitas penambangan pasir menyebabkan DAS Kampar dan DAS Rokan mengalami kerusakan
d. Perambahan hutan di sekitar DAS mengakibatkan daerah tutupan DAS menjadi berkurang yang pada akhirnya pemicu timbulnya bencana banjir dan longsor.

Permasalahan tersebut seharusnya dapat dikelola dengan baik oleh Pemerintah Daerah Provinsi Riau sebagai pihak yang memiliki wewenang dengan melakukan kerjasama atau kolaborasi dengan berbagai pihak. Namun, kerusakan lingkungan hidup yang terjadi di Daerah Aliran Sungai dengan dalih pembangunan dan peningkatan perekonomian masyarakat hingga saat ini masih terus terjadi. Seharusnya dalam praktek desentralisasi dan otonomi daerah, setiap Pemerintah Daerah harus menciptakan prakondisi yang komunikatif dengan para *stakehoders* dalam bidang lingkungan hidup (Syaukani, dkk, 2007:222).

Studi *collaborative governance* ini sangat relevan dengan fenomena politik dan pemerintahan kontemporer karena menjadi konsep yang dapat digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah dalam era demokrasi dan otonomi daerah seperti saat ini tidak lagi menjadi satu-satunya aktor dalam pembangunan melainkan dibutuhkan keterlibatan kerjasama yang baik antara pemerintah, *private sector* dan kelompok masyarakat. Penggunaan konsep *collaborative governance* ini bermanfaat dalam mengidentifikasi masalah pemerintahan sekaligus mencari alternatif dalam menyelesaikan permasalahan tersebut.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan penelitian yang telah dipaparkan di atas, maka penelitian ini fokus untuk menjawab pertanyaan penelitian sebagai berikut:

a. Bagaimanakah relasi aktor lokal dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai secara terpadu di Provinsi Riau?
b. Mengapa pengelolaan Daerah Aliran Sungai secara terpadu di Provinsi Riau belum berjalan optimal?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk mendekripsikan dan menjelaskan:

a. Relasi aktor lokal yakni pada level Pemerintah Daerah, dunia usaha, dan masyarakat sipil dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai secara terpadu di Provinsi Riau.
b. Faktor-faktor yang menyebabkan belum optimalnya pengelolaan Daerah Aliran Sungai secara terpadu di Provinsi Riau.

1.4. Kerangka Teori

Collaborative governance berasal dari kombinasi dua kata yakni collaborativedan governance. Collaborative berasal dari kata co-labor, to cooperate to achieve common goals working accross boundaries in multi-sector relationship. Cooperation is based on the value of reciprocity. Governance berasal dari kata to steer the process that influences decisions and actions wthin the private, public and civic sectors. Davis Strauss (2002:1-2) mendefenisikan collaboration takes place not only wtihin thes organizations but also between and among them...they require people to work together to plan. Solve problem, and/or make decisions before action be taken.Strauss juga mengungkapkan bahwa kolaborasi hakekatnya adalah kerjasama. Kolaborasi dapat berlangsung dalam 2 (dua) konteks, yakni didalam organisasi (internal organisasi) serta kerjasama eksternal organisasi atau interorganizational relations yang dilakukan beberapa organisasi (dua atau lebih) dalam rangka mencapai tujuan tertentu (2002:47).

Menurut Chriss Ansell dan Allison Gash (2007:544) *collaborative governance as a governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision making process that is formal, consensus-oriented ans deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets*(*collaborative governance* adalah cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung *stakeholder* di luar negara, berorientasi pada konsensus, dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, yang memiliki tujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan dan program publik. Selanjutnya menurut Culpeper dalam George R. Sranko (2011: 211) *collaborative governance is the availability of institutions that promote interaction among governmental and non-governmental actors, without state actors monopolyzing problem definito, goal setting, or methods of implementation.*

Collaborative governance menurut Agranoff dan McGuire (2003:182-184) dapat dikatakan bekerja atau berhasil apabila terdapat kohesifitas dari elemen-elemen berikut ini:

a. *Trust,* tujuan bersama dan saling ketergantungan merupakan hal yang harus dipenuhi oleh pelaku yang melakukan kolaborasi. Kepercayaan tidak hanya sepenuhnya soal rasa percaya melainkan pemenuhan terhadap kewajiban dan harapan.

b. *Shared belief and common purpose,* merupakan landasan yang dibutuhkan dalam membangun kerjasama dan memperoleh manfaat dari kerjasama tersebut.
c. *Shifting mindset* dan komitmen, artinya adanya kerangka berpikir, persepsi dan cara bekerja yang serupa serta komitmen yang kuat bagi secara individu maupun organisasi untuk berpartisipasi dalam pencapaian tujuan bersama.
d. *Kepemimpinan dan kemampuan memadu.* Kepemimpin dibutuhkan sebagai pemberi arahan, pembagian tugas, dan mengawasi pelaksanaan aktivitas dalam kolaborasi tersebut.

Kemudian menurut Linden (2002:29), kolaborasi dapat berhasil apabila ada kesamaan dalam hal:

a. The basics are in place
b. The pricipals have open, trusting relationships with one another
c. The stakes are high
d. The participants include a constituency for collaboration
e. The leadership follows collaborative prinsiples.

Selanjutnya *collaborative governance* merupakan sebuah proses dan tidak terjadi begitu saja. Menurut Chris dan Vangen dalam Raharja (2008:9), terdapat 6 (enam) tahapan dalam proses kolaborasi yakni:

a. *Managing aims. Aims, goals* atau objektif merupakan alasan utama suatu kolaborasi terjadi.
b. *Compromise.* Kompromi dibutuhkan untuk mengatasi perbedaan cara bekerja, kultur, gaya kerja individu, norma dan nilai organisasi. Kompromi dilakukan dengan cara menciptakan jalan tengah yang mengakomodasikan pihak lain dan menghilangkan *stereotype* terhadap pihak lain.
c. *Communication.* Komunikasi yang efektif dapat menghindari makna ganda atas satu kosakata yang sama.
d. *Democracy and equality.* Dalam kolaborasi ada 3 (tiga) aspek demokrasi yang haris diperhatikan (1) siapa yang harus dilibatkan dalam kolaborasi, (2) Kesejajaran dan penghargaan atas setiap orang dan (3) akuntabilitas dan keterwakilan dalam bentuk pertanggungjawaban terhadap organisasi.
e. *Power and trust.* Hal ini digunakan sebagai bentuk saling menghornati dan proporsional dalam kolaborasi sesuai dengan kemampuan pihak yang melakukan kolaborasi.

f. *Determination, commitment* dan stamina*.* Dalam kolaborasi sering terjadi collaborative inertia, yaitu suatu situasi kolaborasi yang tidak seimbang sehingga tujuan kolaborasi menjadi sulit dicapai. Situasi ini diatasi dengan "komitmen: yang tergantung kepada seberapa "dekat" agenda mereka "matching" dalam program kolaborasi, *determination* (manfaat keberlanjutan kerjasama) dan keteguhan hati (stamina) untuk berkolaborasi.

Pendapat Chris dan Vangen terkait kolaborasi merupakan sebuah proses yang tidak terjadi begitu saja juga sama dengan pendapat yang dikemukakan oleh Hudson dan Hardy dalam Everingham (2012:177) yang menyatakan bahwa "*This suggests that the rationale for collaborative governance is better understood as latent potential that requires considerable skill, construction and investment to realise. As Hudson and Hardy (2002) argue, collaborative networks are unlikely to grow spontaneously but must be "cultivated".*Artinya bahwafaktor pendorong rasional untuk dilakukannya *collaborative governance*adalah memahami lebih baik terhadap potensi yang tersembunyi yang dapat menjadi kemampuan untuk dikembangkan, pembangunan dan investasi. C*ollaborative networks*tidakterjadi dengan spontan tetapi harus dibudayakan.

BAB II
METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan pendekatan kualitatif. Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi (Sugiyono, 2011:9). Selanjutnya suatu penelitian kualitatif dieksplorasi dan diperdala, dari suatu fenomena sosial atau suatu lingkungan sosial yang terdiri atas pelaku, kejadian, tempat dan waktu (Djam'am Satori dan Aan Komariah, 2013:22)

Dalam penelitian ini, informan penelitian dipilih dengan teknik *purposive*, yakni teknik penentuan informan sebagai sumber data dengan pertimbangan tertentu. Adapun informan dalam penelitian ini adalah Balai Pengelolaan Daerah

Aliran Sungai, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Riau, Badan Lingkungan Hidup Provinsi Riau, DPRD Provinsi Riau, Forum DAS, Akademisi, tokoh adat dan unsur masyarakat. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan wawancara dan penelusuran dokumen baik berbentuk laporan maupun berita yang tercantum pada media massa. Analisis data penelitian dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus menerus selama penelitian dilakukan. Aktivitas dalam analisis data yakni *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing*/*verification* (Sugiyono, 2011:246).

BAB III
HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Relasi Aktor dalam Pengelolaan DAS secara Terpadu di Provinsi Riau

Pengelolaan lingkungan hidup di Provinsi Riau telah menjadi agenda penting bagi Pemerintahan Daerah Provinsi Riau. Hal ini terbukti telah dimasukkannya peningkatan dan perlindungan lingkungan hidup sebagai Misi Pembangunan Provinsi Riau yang tertuang dalam Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 7 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Riau Tahun 2014-2019. Pengendalian dan perlindungan lingkungan hidup yang menjadi fokus pemerintah daerah Provinsi Riau untuk ditangani tersebut adalah mengantisipasi pencemaran lingkungan di Daerah Aliran Sungai. Implementasi kebijakan RPJMD yang berkaitan dengan pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) tersebut dilaksanakan oleh beberapa organisasi perangkat daerah di lingkungan Provinsi Riau seperti Badan Lingkungan Hidup, Dinas Kehutanan, Dinas Perkebunan, Dinas Pertambangan dan Energi, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Cipta Karya dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan serta berkoordinasi dengan instansi pemerintah pusat yakni Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (BPDAS) Indragiri Rokan.

Komitmen Pemerintah Daerah Provinsi Riau dalam pengelolaan DAS yakni dibentuknya Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai. Dalam Perda tersebut dijelaskan bahwa pengelolaan DAS bertujuan untuk:

a. mewujudkan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi antar berbagai pihak dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan DAS;

b. mewujudkan kondisi tata air di DAS yang optimal, meliputi jumlah, kualitas dan distribusinya;
c. mewujudkan kondisi lahan yang produktif sesuai daya dukung dan daya tampung lingkungan DAS; dan
d. mewujudkan kesejahteraan masyarakat (pasal 4 Perda Provinsi Riau Nomor 9 Tahun 2014).

Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2012 adalah diselenggarakan dengan tahapan sebagai berikut:

a. perencanaan;
b. pelaksanaan;
c. monitoring dan evaluasi; dan
d. pembinaan dan pengawasan.

Perencanaan Daerah Aliran Sungai (DAS) secara normatif telah diatur melalui ketentuan yang tertuang dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.60/Menhut-II/2013 tentang Tata Cara Penyusunan dan Penetapan Rencana Pengelolaan Daerah Aliran Sungai. Perencaan pengelolaan DAS dilaksanakan berdasarkan prinsip secara terpadu sebagai satu kesatuan ekosistem, satu rencana dan satu sistem pengelolaan. Terkait proses perencanaan pengelolaan DAS telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Riau dengan bekerjasama dengan berbagai pihak. Namun sampai saat ini perencanaan DAS di Provinsi Riau masih terhambat persoalan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang belum disahkan.

Permasalahan selanjutnya adalah mengenai kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Provinsi Riau dalam konteks DAS ini hanya utuh dalam pengelolaan DAS Siak sedangkan DAS Rokan, DAS Kampar dan DAS Indragiri harus melibatkan Pemerintah Daerah tetangga yang daerahnya termasuk ke dalam daerah sepanjang aliran sungai. Khusus mengenai perencanaan DAS Siak Provinsi Riau, draftnya telah disusun oleh Pemerintah Daerah Provinsi Riau, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau yang termasuk ke dalam daerah DAS Siak dengan melibatkan *stake holders* seperti Forum DAS Siak, Akademisi dan LSM serta adanya masukan dari Pemerintah Pusat melalui BP DAS dan Kementerian Pekerjaan Umum.

Pengelolaan DAS Siak sudah menjadi perhatian serius dari Pemerintah Daerah Provinsi Riau dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang termasuk dalam wilayah DAS Siak. Komitmen Pemerintah Daerah sudah dimulai sejak tahun 2006 dengan telah ditandatanganinya Nota Kesepakatan Bupati/Walikota (Siak, Bengkalis, Rokan Hulu, Kampar dan Pekanbaru) yang berisikan bahwa setiap kepala daerah yang dilewati aliran Sungai Siak untuk selalu menjaga kelestarian DAS Siak dari segala bentuk ancaman terhadap lingkungan sungai tersebut. Sementera itu, strategi yang digunakan dalam pengelolaan DAS Siak tersebut dilakukan dengan menggunakan konsep *water/river front city*. *Water/river front city*ini diartikan sebagai suatu perancangan sungai (ruang perairan, bantaran sungai, dan lingkungan sekitar sungai) dimana sungai tidak lagi dimanfaatkan sisi belakang, namun “*sisi depan daripada wajah kota*”. Dalam skenario atau masterplan pengembangan kawasan DAS Siak telah dinyatakan harus adanya keterlibatan unsur pemerintah daerah, pihak swasta dan masyarakat. Pengembangan DAS tersebut tidak hanya diarahkan kepada pembangunan daerah kawasan saja tetapi yang tidak kalah urgentnya adalah aspek ekologi.

Keterlibatan swasta dalam pengelolaan DAS ini secara spesifik diharapkan dapat dilakukan dalam bentuk investasi terhadap pembangunan tanggul sungai, perbaikan sistem drainase, penghijauan serta pencegahan terhadap pencemaran kualitas air sungai. Namun secara empirikal, keterlibatan swasta dalam pengelolaan DAS masih belum optimal hal ini dapat terlihat dariminimnya aktivitas yang mendukung dalam pelaksanaan dan pengembangan DAS agar lebih baik lagi. Kontribusi perusahaan ini sangat diharapkan dalam pengendalian DAS karena pencemaran lingkungan pada DAS dominan disebabkan oleh limbah industri perusahaan. Pihak perusahaan dan juga masyrakat dalam pengendalian kerusakan DAS baru sebatas melakukan penghijauan terhadap area yang terkena abrasi. Hal ini dilakukan oleh salah satu perusahaan dengan melakukan program Restorasi Sungai Siak yakni pada tahun 2014 telah menanam pohon sebagai bentuk penghijauan sepanjang 8 km dari target program sepanjang 40 km. Tindakan serupa juga dilakukan oleh masyarakat di sepanjang sungai Siak seperti yang dilakukan di Desa Mekar Jaya dengan dibantu penggiat lingkungan hidup LSM Bina Cinta Alam Siak seperti penanaman mangrove di sepanjang Sungai Siak (Riau Pos, 6 Januari 2016).

Namun, hal yang perlu diperhatikan adalah penghijauan yang dilakukan oleh perusahaan dan masyarakat tersebut harus dilakukan secara berkesinambungan dan dilakukan pemeliharaan secara terus menerus agar manfaat penghijauan dapat optimal dirasakan oleh masyarakat di lingungan sekitar.

Upaya penanganan DAS Siak dilakukan secara komprehensif oleh Pemerintah Daerah Provinsi Riau dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang termasuk ke dalam DAS dengan melakukan rapat koordinasi seperti yang dilakukan pada 17 Februari 2015. Pada rapat koordinasi yang dilaksanakan di kantor Gubernur Riau yang dihadiri oleh 5 (lima) perwakilan kepala daerah di Provinsi Riau diperoleh laporan bahwa kondisi sungai Siak sangat kritis. Hal ini diindikasikan dengan abrasi sungai Siak yang rata-rata 2,9 meter/tahun dan pencemaran oleh limbah industri masih saja terus terjadi.

Pembinaan dan pengawasan DAS Siak di Provinsi Riau dilakukan dengan bentuk kegiatan penertiban bangunan liar di sepanjang DAS. Bangunan-bangunan permanen dan fasilitas yang tidak sesuai dengan pemanfaatan daerah sempadan sungai yang ada disepanjang DAS akan dilakukan penindakan karena tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 28 /PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau.

Sementara itu, pemanfaatan DAS Indragiri oleh masyarakat di Kabupaten Kuantan Singingi dan Kabupaten Indragiri Hilir masih menjadi kebutuhan utama. Namum, kondisi DAS Indragiri sangat memperihatinkan dan relatif sama dengan DAS Siak. DAS Indragiri rusak dan tercemar akibat Penambangan Emas Tanpa Izin (PETI) yang dilakukan di Kabupaten Kuantan Singingi dengan menggunakan alat berat dan merkuri/air raksa. Air sungai Indragiri tidak lagi dapat dikonsumsi karena sudah tercemar dan kondisi sungai sudah dangkal dan ekosistem sudah mulai punah.

Penanganan dan pengendalian DAS Indragiri ini tidak hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Riau saja tetapi idealnya melibatkan Pemerintah Daerah Sumatera Barat. Pemprov Riau bersama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dan Kabupaten Indragiri Hulu dan Indragiri Hilir telah berupayakan mengendalikan lingkungan hidup pada daerah aliran sungai tersebut. Salah satu kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah

Kabupaten Kuantan Singingi melalui Dinas Kehutanan adalah rehabilitasi hutan dan peningkatan daya dukung daerah aliran sungai. Peningkatan daya dukung DAS ini dilakukan dalam bentuk rehabilitasi hutan di sepanjang aliran sungai dan ikut terlibat dengan instansi lainnya dalam melakukan pengawasan.

Sementara itu kondisi DAS Kampar dan DAS Rokan tidak jauh berbeda kerusakannya dengan DAS yang lain di Provinsi Riau. DAS Kampar dan DAS Rokan rusak akibat penebangan hutan sehingga wilayah tutupan hutan menjadi berkurang dan menyebabkan banjir. Pencemaran DAS Kampar juga terjadi akibat kegiatan perkebunan sawit dan pertanian. Akibat perkebunan sawit yang tumbuh di DAS Kampar menimbulkan pendangkalan dan rawan abrasi. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Kampar melakukan upaya jangka pendek dengan melakukan pengerukan dasar sungai serta stabilisasi tebing sungai. Perencanaan pengendalian dan pencemaran DAS Kampar telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kampar, Pemerintah Kabupaten Kampar dan Pusat Pengendalian Pembangunan Ekoregion Sumatera. Sementara itu BP DAS Indragiri Rokan juga melakukan upaya diseminasi Rencana Pengelolaan DAS Kampar secara terpadu yang dilakukan pada 17 November 2015. Kegiatan ini dihadari oleh pimpinan dan anggota DPRD Riau, Perwakilan Forum DAS Nasional, Forum DAS Riau, Forum DAS Sumatera Barat, SKPD terkait, LSM, dan unsur Perguruan Tinggi.

Kegiatan restorasi dan upaya konservasi dari kawasan DAS Kampar dilakukan dengan pelibatan berbagai elemen yang salah satunya dilakukan oleh Balai Penelitian dan Pengembangan Teknologi Serat Tanaman Hutan (BP2TSTH) dengan masyarakat melalui kegiatan penghijauan di sekitar area PLTA Koto Panjang yang termasuk wilayah DAS Kampar. Tujuan penghijauan ini yakni sebagai upaya optimalisasi rehabilitasi lahan kritis, peningkatan produktivitas hutan serta meningkatkan tutupan lahan dan daya dukung lahan pada Daerah Aliran Sungai. Daya dukung terhadap wilayah DAS melalui kegiatan rehabilitasi hutan sudah dilakukan oleh BPDAS dengan Korem 031/ Wirabima dengan terlebih dahulu membuat *Memorandum of Understanding* (MoU) pada tahun 2012. Penanaman pohon dilakukan di area Taman Nasional Tesso Nilo dan di Giam Siak Kecil Bukit Batu.

Upaya yang cukup intens dilakukan oleh pemerintah daerah dalam pengelolaan DAS Kampar tidak jauh berbeda dengan pengelolaan DAS Rokan.

Wilayah sungai Rokan yang telah terjadi pendangkalan, pencemaran dan penenbangan hutan telah menjadi fokus Pemerintah Daerah terkait dalam menyelesaikannya. Upaya preventif, rehabilitasi dan pemulihan wilayah DAS Rokan diupayakan oeh BLH kabupaten Rokan Hulu dengan melakukan pengawasan terhadap aktivitas usaha yang telah diberikan izin di sepanjang aliran sungai. Namun pengawasan ini masih dilakukan secara sektoral belum terintegrasi dengan instansi lain maupun dengan pemerintah kabupaten tetangga yang termasuk wilayah DAS Rokan. Karakterisitik DAS Rokan yakni wilayahnya meliputi 3 Provinsi yakni Provinsi Riau, Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Sumatera Barat menjadi tantangan yang sangat berarti dalam pengelolaannya.

3.2. Faktor-Faktor Penyebab Belum Optimalnya Pengelolaan DAS secara Terpadu di Provinsi Riau

Pengelolaan DAS Siak di Provinsi Riau ini sangat membutuhkan komitmen bersama dari setiap komponen baik pemerintahan, swasta dan masyarakat. Namun, berbagai upaya yang telah dilakukan oleh berbagai pihak tersebut belum mampu menyelesaikan persoalan DAS yang ada. Kolaborasi antas aktor yang diharapkan sebagai upaya meminimalisir bahkan meniadakan kegiatan perusakan lingkungan DAS masih sulit diterapkan dengan optimal. Kondisi ini disebabkan oleh beberapa faktor yakni sebagai berikut:

a. Kurangnya koordinasi dan komunikasi

Kolaborasi akan berhasil apabila terdapat koodinasi dan komunikasi dari pihak-pihak yang berkepentingan.Terutama sekali dalam pengelolaan DAS ini yang diharapkan terdapat harmonisasi pada bagian hulu dan bagian hilirnya. Untuk itu mutlak harus dilakukan kerjasama antara pemerintah daerah sebagai pihak yang memilki kewenangan dalam pengelolaan DAS. Perencanaan DAS sudah dilakukan secara terintegrasi namun persoalannya terletak pada koordinasi dalam pengendalian DAS yang didalamnya terdapat aktivitas pengawasan dan pembinaan.

Badan Lingkungan Hidup Provinsi Riau sebagai pihak yang berwenang dalam pengawasan dan pengendalian DAS masih menggunakan paradigma represif. Pengawasan preventif kurang dioptimalkan karena membutuhkan sumber daya yang memadai dan tidak cukup hanya dilakukan oleh BLH saja. BLH Provinsi Riau telah melakukan pengawasan dalam bentuk turun ke DAS Siak dalam rangka melihat mutu atau kualitas dari air di DAS Siak dengan

menyusun laporan sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal Bidang Lingkungan Hidup yang telah diamanahkan dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 19 Tahun 2008. Selanin itu kegiatan yang rutin dilakukan BLH Provinsi Riau adalah melakukan sosialisasi dan pelatihan pembibitan mangrove di berbagai daerah yang ternasuk daerah aliran sungai. BLH tingkat kabupaten juga telah membantu dalam melaksanakan perannya agar DAS dapat terjaga dengan baik. BLH Kabupaten Kampar mempunyai inisiatif yang baik dengan menyurati seluruh perusahaan yang merusak DAS agar tidak menanam tanaman kelapa sawit di sepanjang aliran DAS dan mewajibkan perusahaan tersebut agar menanam pohon untuk menahan abrasi sungai.

Sementara itu, koordinasi yang lemah dalam upaya kerjasama pengelolan DAS ini dipengaruhi oleh masing-masing instansi masih menekankan ego sektoral sehingga yang mengindikasikan pemahaman terhadap tugas dan fungsi lembaga yang dimilikinya masih belum berjalan dengan baik. Kewenangan dan tanggungjawab Pemerintah Provinsi Riau maupun Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan DAS di Provinsi Riau sebenarnya telah tercantum dalam Perda Provinsi Riau Nomor 9 Tahun 2014. Namun, kebijakan ini kurang disosialisasikan sehingga menyebabkan pihak yang berwenang kurang memahami tugas dan fungsinya dalam pengelolaan DAS.

b. Terbatasnya dana yang dialokasikan untuk pengelolaan DAS

Pengelolaan DAS Siak Provinsi Riau sebenarnya dapat dilakukan secara integratif dengan melakukan upaya harmonnisasi dan sinkronisasi kebijakan anggaran. DAS Siak yang mana mengaliri sepanjang 5 (lima) kabupaten/kota di Provinsi Riau dapat optimal apabila Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi Riau dapat membantu mengalokasikan anggaran yang memadai untuk pengendalian DAS tersebut. Namun faktanya adalah minimnya anggaran yang dialolkasikan untuk pengendalian DAS Siak menjadi faktor yang menghambat kinerja pemerintah daerah. Hal ini disampaikan oleh Wakil Bupati Siak dalam rapat koordinasi penananganan DAS Siak pada tanggal 17 Februari 2015.Pendanaan yang kurang dari Pemerintah menyebabkan pengawasan tidak optimal. Idealnya pengawasan dilakukan 2 kali dalam setahun yang konsentrasi dilakukan terhadap 67 pabrik industri yang ada sepanjang aliran sungai Siak.

Khusus mengenai DAS Kampar, bantuan pemerintah diperoleh melalui Dana APBN pada tahun anggaran 2016 sekitar 17 Milyar yang digunakan untuk

pembangunan turap, normalisasi dan koservasi kawasan DAS serta pembangunan bendungan kecil di Desa Koto Aman dan Kecamatan Tapung Hilir. Anggaran ini masih dirasakan kurang karena area DAS Kampar begitu luas.

c. Komitmen dalam menjaga lingkungan di sekitar DAS masih lemah

Pengelolaan DAS di Provinsi Riau yang belum dilaksanakan dengan baik juga dipengaruhi oleh komitmen pimpinan daerah dan pemerintah pusat dalam mengatasi persoalan DAS. Kegiatan yang dilakukan hanya dalam bentuk seremonial kegiatan yang tidak memiliki *outcome* yang jelas dan tidak ditindaklanjuti. Badan Pengelola DAS setiap tahunnya memiliki kegiatan ekpedisi bekerjasama dengan Forum DAS Riau. Kegiatan ini bertujuan untuk mengamati pencemaran yang terjadi dan ingin mengetahui dampak sosial pencemaran lingkungan bagi masyarakat di sekitar pinggiran sungai.

Komitmen awal dari pemerintah daerah adalah bagaimana DAS ini menjadi perhatian serius dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wiayah pada masing-masing daerah. Integrasi RTRW ini menjadi kunci utama dalam pengelolaan DAS di Provinsi Riau. Ego sektoral dan kedaerahan harus diminimalisir dengan lebih mengutamakan kepentingan yang lebih besar yakni kepentingan negara dan masyarakat secara keseluruhan. Harmonisasi dalam penataan ruang yang didalamnya terdapat aspek pemanfataan dan pengendalian akan menjadi payung hukum yang kuat dalam pengelolaan DAS.

Selanjutnya, komitmen dari pemerintah saja tidak cukup dalam pengelolaan DAS ini karena dalam *collaborative governance*sangat mengutamakan *civic engagement and public participation*. Persoalan DAS ini sudah menjadi tanggungjawab bersama sehingga dibutuhkan komitmen bersama yang tidak hanya secara formal dengan adanya perjanjian kerjasama tetapi ada upaya konkret yang mengarah kepada perlindungan dan pelestarian DAS tersebut.Setiap daerah sudah membuat anggaran rehabilitas kawasan DAS dengan bentuk kegiatan sosialisasi maupun penanaman pohan. Namun itu saja tidak cukup dengan melihat lahan kritis pada wilayah DAS sehingga membutuhkan kerjasama dengan pihak swasta dan masyarakat.

d. Penegakan hukum yang belum berjalan

Pencemaran lingkungan yang terjadi di DAS Siak Provinsi Riau dominan disebabkan oleh limbah industri pabrik yang melakukan operasional di sepanjang

aliran sungai. Temuan yang telah dinyatakan dalam laporan pengawasan tersebut belum pernah dilakukan tindak lanjut kepada proses hukum yang berlaku. Tuntutan masyarakat terhadap perusahaan yang melakukan pencemaran dan perusakan terhadap DAS sudah berulang kali dilakukan seperti yang disampaikan oleh aktivis ICW di Kabupaten Kampar. Sementara itu, masih dalam wilayah DAS Kampar juga terdapat laporan dari masyarakat Kabupaten Pelalawan yang termasuk ke dalam kawasan DAS Kampar terhadap salah satu perusahaan yang bergerak di bidang perkebunan sawit telah melakukan perubahan fungsi sungai dengan melakukan penanaman pohon sawit di area tepi sungai yang tentu saja telah menyalahi ketentuan yang berlaku.

Kondisi penegakan hukum yang masih belum secara optimal dilaksanakan juga terjadi terhadap penambang emas tanpa izin di Kabupaten Kuantan Singingi yang telah menyebabkan degradasi lingkungan DAS Indragiri sehingga tidak layak lagi di konsumsi dan ekosistem juga menjadi punah. Upaya yang dilakukan lebih terfokus kepada upaya represif yakni penertiban penambangan ilegal bukan kepada upaya bagaimana masyarakat dapat mencari pekerjaan lain yang dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Sehingga pendekatan hukum juga harus diiikuti dengan pendekatan kesejahteraan yang memposisikan masyarakat sebagai warga negara yang harus dipenuhi haknya.

Kolaborasi dalam Pengelolaan DAS di Provinsi Riau bila dilakukan dengan komitmen dan dengan intens membangun komunikasi yang baik diharapkan dapat mengatasi persoalan DAS ini. Selain daripada itu, Provinsi Riau sebagai daerah yang mayoritas penduduknya adalah suku Melayu memiliki nilai-nilai kearifan lokal yang apabila ditumbuhkembangkan dalam perilaku masyarakat dan dalam pemerintahan dapat membantu penanganan masalah DAS. Dalam peribahasa Melayu dikatakan bahwa “*tanda orang memegang adat alam dijaga petuah diingat*” (Tenas Effendy, 2004). Hal ini membuktikan bahwa menjaga alam atau lingkungan merupakan sebuah kewajiban yang harus dipenuhi sebagai bentuk masyarakat yang memiliki peradaban, nilai, moral dan etika.

Kombinasi antara model *collaborative governance* yang didukung dengan implementasi nilai-nilai kearifan lokal di Provinsi Riau dalam pengelolaan DAS akan memberikan implikasi yang positif terhadap lingkungan. Pemerintah daerah cukup fokus terhadap tugas dan fungsinya sedangkan di sisi lain masyarakat

membantu melestarikan lingkungan dengan kerangka adat yang telah dimilikinya. Keterlibatan pihak swasta tidak hanya yang bersifat *temporary* tetapi digunakan lebih masif dan terorganisir agar setiap program pemerintah daerah dapat disinkronisasikan agar terjadi percepatan penanggulangan masalah DAS di Provinsi Riau,

BAB IV
PENUTUP

4.1. Simpulan

Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) di Provinsi Riau telah dilakukan secara terpadu denganpelibatan seluruh elemen yang berkepentingan. Namun relasi antar pihak tersebut masih sebatas dilakukan karena tanggungjawab secara normatif yang diamanahkan ketentuan yang berlaku. Belum ada upaya yang *sustainable* atau berkesinambungan untuk melakukan upaya preventif terhadap kerusakan DAS di Provinsi Riau. Kegiatan yang dilakukan selama ini baru spontanitas dengan tujuan jangka pendek sehingga permasalahan pengelolaan DAS masih terjadi. Aspek perencanaan pengeloaan DAS masih dilakukan secara parsial belum terintegrasi sehingga sulit dalam mengoperasionalisasikannya. Kolaborasi aktor dalam pengeloloaan DAS di Provinsi Riau memiliki kontribusi dalam keberhasilan pengelolaan DAS. Lemahnya komunikasi dan koordinasi yang dibangun antar instansi pemerintahan, pihak swasta dan masyarakat menyebabkan *collaborative governance* tidak berjalan dengan baik. Tokoh adat juga memainkan perannya dalam pengelolaan DAS ini karena aspek lingkungan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari budaya Melayu itu sendiri. Nilai kearifan lokal yang dalam hal ini dapat berbentuk norma atau ketentuan hukum adat dapat digunakan sebagai salah satu instrumen dalam pencegahan dan penindakan terhadap segala bentuk perusakan lingkungan yang dilakukan oleh masyarakat di daerahnya.

4.2. Saran

a. Diharapkan kepada Pemerintahan Daerah Provinsi Riau dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang termasuk ke dalam wilayah DAS untuk memiliki komitmen yang kuat serta saling berkomunikasi dan berkoordinasi dalam pengelolaan DAS Provinsi Riau ke arah yang lebih baik lagi.

b. Perlu penerapan nilai-nilai kearifan lokal yang masih hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat agar upaya pencegahan kerusakan DAS tidak terjadi.
c. Pihak swasta harus lebih dilibatkan terutama dalam hal pendanaan terhadap pengelolaan DAS di Provinsi Riau dengan membuka akses seluas-luasnya dalam perencanaan pembangunan daerah.
d. Supremasi hukum terhadap pihak-pihak yang melakukan pencemaran dan kegiatan yang dapat merusak lingungan di sekitar aliran DAS perlu dijalankan dengan sebaik-baiknya.
e. Kepada pemerintah pusat, hendaknya mendukung Pemerintah Provinsi Riau dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Riau dalam bentuk alokasi anggaran bagi pengelolaan DAS.

Daftar Pustaka

Agranoff, Robert and Michael McGuire.2003. *Collaborative Public Management: New Era Strategies for Local Government*. Washington: Georgetown University Press

Ansell, Chriss and Allison Ghas.*Collaborative Governance in Theory dan Practice. Journal of Public Administration Research and Theory*,Volume 18 (4), 543-571

Effendy, Tenas. 2004. *Tunjuk Ajar Melayu (Butir-Butir Budaya Melayu Riau)*. Yogyakarta: Adicita Karya

Everingham, Jo-Anne; Jeni Warburton; Michael Cuthill; Helen Bartlett. 2012. “Collaborative Governance of Ageing : Challenges for Local Government in Partnering with the Senior’s Sectors”. *Local Government Sudies*. 38 (2). 161-181.

George R.Sranko. *Collaborative Governance and A Strategic Approach to Faciltitating Change: Lessons Learned From the Forest Aggrements in South East Queensland and the Great Bear Rainforest*. Interface: A Journal for and about Social Movements Volume 3 (1): 210-239 May 2011

Linden, R.M.2002. *Working Across Boundaries: Making Government Work in Government and Nonprofit Organizations*. San Fransisco: Jossey-Bass

Raharja, J. Sam’un. 2008. *Model Kolaborasi dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum*. Universitas Indonesia

Satori,Djam’an dan Aan Komariah.2013. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Alfabeta: Bandung

Strauss, David.2002. *How to Make Collaboration Work*. Inc., San Fransisco: Berrett Koehler Publishers

Sugiyono.2011. *Metode Penlitian Kualitatif dan Kuantitatif dan R&D*. Alfabeta: Bandung

Syaukani, dkk.2007. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar Offset: Yogyakarta

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.60/Menhut-II/2013 tentang Tata Cara Penyusunan dan Penetapan Rencana Pengelolaan Daerah Aliran Sungai

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 28 /PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau

Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai

MENJAGA MARWAH NEGARA DI TAPAL BATAS

Pembangunan Infrastruktur Kawasan Perbatasan Kabupaten Kupang Dalam Perspektif Stakeholder Collaborative Governance[115]

Suswanta[116]

Salah satu problem pengelolan perbatasan adalah belum dilibatkannya berbagai stakehoder dalamperencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengawasan dan pengendalian pembangunan kawasan perbatasansecara kolaboratif. Pembangunan kawasan perbatasan terlalu berorientasi pada kepentingan pusat. Keterlibatan swasta dan masyarakat masih minim. Kepentingan dan kebutuhan dasar masyarakat perbatasan belum menjadi pertimbangan utama. Hal ini ironis, sebab mereka mempunyai hak untuk maju dan berdaya. Kawasan perbatasan selamaini seakan hanya menjadi tempat bermainnya orang pusat dan menjadi ajang uji coba kebijakan pemerintah pusat *(the exercise of policy*) yang sifatnya egoisme sektoral dan project oriented. Perencanaan pembangunan kawasan perbatasan juga kurang efektif dilihat dari ketidakjelasan output dan outcomesnya. Hal ini diperparah dengan masih kentalnya mentalitas proyek dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Akibatnya, pembangunan kawasan perbatasan tidak mendapatkan kemajuan berarti. Regim masyarakat justru semakin lemah dan terpinggirkan akibatnya minimnya sumberdaya *(resources*) dan otoritas. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, studi ini bertujuan menjelaskan problem pembangunan infrastruktur kawasan perbatasan di kabupaten Kupang dalam perspektif *stakeholder collaborative governance.*Kajian ini relevan dengan pergeseran paradigma ilmu pemerintahan dari government ke governance. Kemampuan pemerintah membangun infrastruktur kawasan perbatasan menjadi indikator keberhasilan tata kelola pemerintahan sekaligus penilaian apakah negara tersebut kuat atau lemah.Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dokumentasi dan focus group discussion dengan beberapa stakeholders.Hasil penelitian menunjukkan bahwa sudah ada upaya pelibatan stakeholders dalam pembangunan infrastrukur di kawasan perbatasan kabupaten Kupang meskipun belum menunjukkan hasil optimal. Pelibatan tersebut melalui pembentukan *Border Laison Officer Commite* (BLOC) tingkat kabupaten Kupang, koordinasi dengan pemerintah pusat, provinsi NTT dan pemangku kepentingan lain serta penyusunan perencanaan terpadu multisektor terhadap kebutuhan prioritas pembangunan kawasan perbatasan dan daerah penyangga.

Kata Kunci : Pembangunan Infrastruktur, Kawasan Perbatasan, *Stakeholder Collaborative Governance*

PENDAHULUAN

Kawasan perbatasan dewasa ini senantiasa menjadi agenda utama pembicaraan berbagai forum, baik dalam skala lokal, regional, nasional maupun internasional. Pada tataran umum, kawasan perbatasan dapat dipahami sebagai batas-batas teritorial yang memisahkan wilayah suatu negara dengan negara

[115]Full paper Seminar Nasional APSIPI di Fisip Universitas Mulawarman, 24-26 November 2016
[116]Dosen Ilmu Pemerintahan Fisipol UMY, email : soes_umy@yahoo.com, HP : 08122968325

lain. Kawasan perbatasan menjadi penting karena menunjukkan batas-batas kedaulatan sebuah negara. Ia menjadi lokus (dis) koneksitas antar negara sekaligus penanda dari mata rantai legitimasi suatu negara. Kawasan perbatasan antar negara juga memiliki posisi strategis karena merupakan titik tumbuh bagi perekonomian pada skala regional maupun nasional. Kegiatan perdagangan antar negara dapat dilakukan dengan mudah, cepat dan murah melalui kawasan perbatasan. Kegiatan tersebut mampu mendorong peningkatan aktivitas produksi dan pendapatan masyarakat yang pada akhirnya memberi dampak positif pada kesejahteraan masyarakat setempat.

Dalam bentangan geopolitik, Indonesia memiliki wilayah tidak kurang dari 8,1 juta km2, sebaran pulau kurang lebih 17.499 pulau, garis pantai dengan panjang lebih dari 80.000 km dan perlintasan garis perbatasan darat seluas 29.141 km. Posisi tersebut menempatkan Indonesia berbatasan langsung dengan 10 negara tetangga, yaitu Singapura, Malaysia, Timor Leste, Papua New Guinea, Thailand, Piliphina, Australia, Vietnam, India dan Republic of Palau. Dengan posisi strategis tersebut, seharusnya pemerintah menjadikan pembangunan infrastruktur kawasan perbatasan sebagai prioritas.Kawasan perbatasan menjadi beranda depan yang dibangun maju karena menjadi representasi negara. Terlebih lagi kemampuan (*governability*) negara salah satunya dinilai daribagaimana pengelolaan kawasan perbatasannya.

Akan tetapi fakta menunjukkan bahwa perhatian pemerintah pusat terhadap kawasan perbatasan masih jauh dari memadai. Kebijakan pengelolaan kawasan perbatasan selama ini cenderung parsial, ad hoc, sporadis dan belum sinergis atau saling mendukung satu sama lain.Negara tampaknya masih menganggap kawasan perbatasan sebagai halaman belakang. Kehadiran negara secara penuh belum dirasakan warga perbatasan. Jikalau negara hadir, maka ia hadir dengan wajah yang kurang ramah melalui gelar pasukan atau latihan militer.Hasil studi tentang perbatasan menunjukkan, warga di kawasan perbatasan kabupaten Sintang Kalimantan Barat yang berbatasan dengan Serawak, Malaysia masih bangga menjadi bagian dari Indonesia. Garuda ada di dada mereka, tetapi ringgit yang ada di dompet mereka. Ini artinya, mereka menggunakan ringit untuk transaksi ekonomi kebutuhan sehari-hari karena lebih mudah menuju wilayah Malaysia daripada Indonesia. Fakta ini juga menunjukkan

pendekatan keamanan masih digunakan secara dominan dibanding kesejahteraan dalam penanaman nasionalisme. Maka, tidak mengherankan jika kawasan perbatasan Indonesia dengan negara lain justru identik dengan kawasan tertinggal atau terisolasi atau bahkan keduanya. Pemerintah baru menganggap penting kawasan perbatasan dan menjadikannya sebagai masalah seriusketika terjadi sengketa wilayah perbatasan, sebagaimana ketika konflik saling klaim kepemilikan Pulau Sipadan dan Ligitan antara Indonesia dan Malaysia mencuat ke publik. Pemerintah dan kalangan sipil maupun militer bereaksi emosional ketika Mahkamah Internasional memenangkan Malaysia dalam sengketa pulau Sipadan dan Ligitan.

Problem empiris penelitian ini adalah pembangunan infrastruktur kawasan perbatasan di kabupaten Kupang, tepatnya di kecamatan Amfoang Timur. Persoalan perbatasan antara Indonesia dan Timor Leste, khususnya di darat adalah persoalan yang sangat unik dan menarik (Hasyim Djalal, 2009: 7) karena ada perbatasan di sekitar *Oecusi*, yaitu suatu *enclave* yang merupakan bagian wilayah kedaulatan Timor Leste yang berada di Timor Barat (wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di Provinsi Nusa Tenggara Timur) dan terpisah 60 kilometer dari wilayah induknya. Sampai saat ini, Indonesia dan Timor Leste masih dihadapkan pada berbagai permasalahan krusial perbatasan darat baik dari aspek pembangunan social, ekonomi, kesehatan, lingkungan, dan pertahanan keamanan. Adanya fenomena 16 warga kabupaten Kupang yang memilih kembali menjadi warga negara Timor Leste dan bangunan fasilitas publik di wilayah sengketa oleh republik Timor Leste baru-baru ini merupakan tamparan keras untuk pemerintah Indonesia.. Kunjungan sejumlah pejabat pusat ke perbatasan Indonesia-Timor Leste, mulai dari level Menteri hingga Presiden Joko Widodo, belum memberi dampak positif bagi masyarakat perbatasan. Kunjungan para pejabat tersebut lebih identik dengan acara penyambutan secara seremonial dan belum ditindaklanjuti dengan program nyata pasca kunjungan. Tulisan ini bermaksud menjelaskan problem pembangunan infrastruktur dalam perspektif stakeholder collaborative goverancedi kecamatan Amfoang Timur,kabupaten Kupang yang berbatasan dengan negara Timor Leste.

Pelibatan *stakeholder* secara kolaboratif dalam perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengawasan dan pengendalian pembangunan

infrastruktur kawasan perbatasan menjadi sangat penting. Melalui model *stakeholder collaborative governance* dapat diidentifikasi siapa saja pemangku kepentingan dalam pembangunan infrastruktur kawasan perbatasan mulai dari segmen pemerintah, *civil society* dan swasta di tingkat pusat sampai desa. Selain itu dapat diperoleh kejelasan peran maupun pola relasi yang setara dan otonom, saling berbagai manfaat dan resiko, serta penggabungan sumber daya dengan intensitas tinggi yang berlangsung dalam jangka waktu panjang (Dwiyanto, 2012). Melalui pembangunan infrastruktur kawasan perbatasan berbasis *stakeholder collaborative governance*dimungkinkan dilakukannya *share vision* dan kemudian mewujudkannya secara bersama, juga partisipasi tinggi dari seluruh unsur terkait, adanya jejaring (*networking*) yang luas dan kemitraan (*partnership*) yang kuat serta bersifat sinergis sehingga kawasan perbatasan akan menjadi beranda depan yang indah, bukan lagi halaman belakang yang kumuh (Fosler, 2002 dan Munro, 2008).

TINJAUAN PUSTAKA

Bagian ini akan menjelaskan beberapa pengertian, definisi dan pendekatan yang terkait dengan studi ini. *Pertama,*Pembangunan adalah semua proses perubahan atau perbaikan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar, terencana, dan berkesinambungan atas suatu masyarakat atau suatu sistem sosialsecara keseluruhan menuju kehidupan yang lebih baik atau lebih manusiawi. *Kedua,*Infrastruktur atau prasarana adalah segala yang merupakan penunjang terselenggaranya suatu proses (usaha, pembangunan, proyek dan lain-lain). Sebagai contoh : jalan, jembatan dan angkutan merupakan prasarana penting bagi pembangunan suatu daerah. *Ketiga*, Pengelolaan adalah aktivitas manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengawasan serta pengendalian. *Keempat*, Batas Wilayah Negara adalah garis batas yang merupakan pemisah kedaulatan suatu negara yang didasarkan pada hukum internasional. *Kelima,* Kawasan Perbatasan adalah bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain, dalam hal batas wilayah negara di darat, kawasan perbatasan berada di kecamatan. *Keenam*, Stakeholder pengelolaan batas wilayah negara adalah berbagai pihak yang terkait dalam perumusan kebijakan, strategi, program dan kegiatan pengelolaan batas wilayah negara, yaitu kementerian,

lembaga pemerintah, nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kota/kabupaten, pemerintah kecamatan, pemerintah desa, dunia usaha dan masyarakat. *Ketujuh, Collaborative Governance* adalah cara pengelolaan pemerintahan multipartner yang melibatkan berbagai *stakeholder* baik secara langsung maupun tidak langsung, berorientasi konsensus, dan terjadi musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, namun *collaborative governance* tidak hanya berupa institusi formal akan tetapi dapat berupa *a way of behaving* (cara berperilaku/ bersikap).*Kedelapan,* Warga masyarakat adalah orang perorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat, korporasi, dan/atau pemangku kepentingan nonpemerintah lain dalam penataan ruang.

Sementara itu, terkait dengan pendekatan yang digunakan untuk memahami problem pengelolaan perbatasan, setidaknya ada tiga pendekatan, yaitu *pertama*, Keamanan (*security approach*). *Kedua,* Kesejahteraan (*prosperity approach*) dan *Ketiga*, pendekatan integratif (*integrated approach*). Pendekatan keamanan (*security approach*) berasumsi bahwa persoalan perbatasan hanya sebagai persoalan geopolitik, sehingga tapal batas harus dijaga ketat dengan kekuatan militer agar terhindar dari gangguan eksternal. Secara umum, *security approach* dapat diartikan sebagai pendekatan yang menekankan pada kemampuan negara untuk menjaga keamanan perbatasannya dan mempertahankan diri dalam menghadapi ancaman yang nyata. Pendekatan ini lebih memahami fungsi perbatasan sebagai fungsi militer-strategis, persatuan nasional, pembangunan negara-bangsa dan pengembangan identitas nasional. Konsekuensinya, pembangunan sistem pertahanan laut, darat dan udara harus dilakukan dan menjadi prioritas untuk menjaga diri dari ancaman eksternal. Pelaksanaan pengelolaan keamanan perbatasan biasanya didominasi oleh lembaga tinggi negara, terutama yang bertanggung jawab di bidang pertahanan keamanan. Dengan kata lain hanya melibatkan aktor negara.

Adalah fakta bahwa perbatasan adalah wilayah yang sering digunakan untuk melakukan penyelundupan dan perdagangan ilegal. Oleh karena itu di wilayah perbatasan memang perlu ditempatkan pos militer dengan persenjataan lengkap agar kedaulatan negara terjaga dari konflik dan ancaman eksternal. Akan tetapi persoalan wilayah perbatasan sesungguhnya bukan hanya pertahanan keamanan semata, tapi juga ekonomi, sosial dan budaya. Dominasi pendekatan keamanan (*security approach*) memang menguntungkan negara,

akan tetapi seringkali merugikan rakyat wilayah perbatasan. Kelemahan pendekatan ini adalah menjadikan rakyat sebagai obyek. Menonjolkan gelar pasukan bersenjata di wilayah perbatasan hanya akan melahirkan ketaatan, kesadaran dan nasionalisme semu.

Wilayah perbatasan adalah serambi depan sebuah negara, sehingga perlu ditata sedemikian rupa agar terlihat rapi, nyaman dan enak dipandang. Dengan demikian, selain pembangunan pertahanan keamanan diperlukan juga pembangunan kesejahteraan rakyat. Untuk itu, maka perlu ada pergeseran paradigma pendekatan dalam mengelola perbatasan dari *security approach* ke *prosperity approach*. Asumsi pendekatan ini adalah bahwa persoalan perbatasan bukan hanya geopolitik semata tetapi juga sosiologis. Ancaman kedaulatan negara bukan hanya eksternal tetapi juga internal. Tingkat kesejahteraan masyarakat perbatasan yang layak adalah modal utama pemerintah untuk memperkuat keamanan wilayah perbatasan. Keamanan wilayah perbatasan tidak akan mungkin bisa diwujudkan jika masyarakat yang tinggal di wilayah perbatasan diabaikan kesejahteraannya.

Pembangunan kesejahteraan meliputi tiga hal pokok, yaitu peningkatan standar hidup, peningkatan keberdayaan melalui penetapan sistem dan kelembagaan ekonomi serta perluasan aksesibilitas. Pemerintah perlu hadir secara nyata di tengah masyarakat dalam bentuk pemenuhan kebutuhan hidup rakyat, pelayanan publik yang berkualitas, sarana dan prasarana yang memadai dan peningkatan kesejateraan. Dengan demikian, akan muncul kesadaran rakyat dan menguatnya identitas kebangsaan untuk menjaga keutuhan kedaulatan wilayah negaranya. Pendekatan ini memahami fungsi perbatasan sebagai pembangunan wilayah dan kesejahteraan masyarakat. Orientasi *prosperity approach* ini adalah meletakkan masyarakat sebagai subjek, aktor kunci yang menentukan kemajuan wilayah perbatasan. *Prosperity approach* mempunyai korelasi dengan kuat lemahnya *governance*.*Governance* yang lemah akan menyebabkan implementasi kebijakan pembangunan kesejahteraan di perbatasan menjadi kurang maksimal. Sebaliknya, *governance* yang kuat akan mendukung pelaksanaan kebijakan pembangunan kesejahteraan rakyat. Selain *governance* yang kuat, pendekatan ini juga meniscayakan tersedianya dana, aparatur pemerintah yang profesional dan amanah serta pelibatan aktor non negara termasuk masyarakat baik pada level tinggi, menengah maupun rendah.

Strategi pengamanan wilayah perbatasan melalui *security approach* sangat penting. Akan tetapi dominasi pendekatan ini sangat berimplikasi negatif terhadap keamanan individu. Agar individu juga terjamin keamanannya, maka diperlukan pendekatan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat. Dalam praktek kedua pendekatan ini perlu dijalankan secara bersamaan agar tidak terjadi ketimpangan antara satu aspek dengan aspek yang lain. Dominasi *security approach* hanya menghadirkan keamanan semu karena himpitan ekonomi akan menjadi faktor pendorong rakyat perbatasan untuk memenuhi kebutuhannya dengan segala cara sehingga berpotensi mengganggu keamanan dan ketertiban. Sementara itu, jika *prosperity approach* yang mendominasi akan mengabaikan keamanan sehingga berpotensi memunculkan ancaman terhadap keutuhan dan kedaulatan negara.

Ketika masing-masing pendekatan berjalan sendiri-sendiri, terlihat bahwa ada pengabaian satu aspek dibanding aspek yang lain. Dengan demikian, diperlukan pendekatan yang menggabungkan *security* dan *prosperityapproach*. Kedua pendekatan ini perlu dilaksanakan secara bersamaan agar pembangunan di wilayah perbatasan tidak mengalami ketimpangan. Pendekatan ketiga ini disebut *integrated approach.* Asumsi dari pendekatan ketiga ini adalah fungsi perbatasan mencakup fungsi politik pertahanan keamanan sekaligus fungsi pembangunan wilayah dan kesejahteraan masyarakat. Hakekat pendekatan ini adalah aspek keamanan, kesejahteraan, dan yang lain akan dijalankan secara equilibrium. Pendekatan ketiga ini terlihat lebih obyektif dan realitis, karena akan menjalankan semua aspek secara equilibrium dan mensyaratkan keterlibatan segenap unsur pemerintah dan masyarakat secara bersama.Pendekatan inilah yang digunakan dalam studi ini.

Adapun terkait dengan pengembangan kawasan perbatasan, juga ada tiga pendekatan, yaitu *pertama,* perencanaan dengan mendahulukan membangun infrastruktur (*infrastructure led)* sebagai investasi sebelum aktifitas ekonomi dimulai. Kegiatan ini biasanya melibatkan peran pemerintah atau lembaga multilateral dalam perencanaan pengembangan kawasan yang belum atau tiak mempunyai nilai ekonomi secara signifikan. Hal ini disebabkan karena kawasan yang akan dikembangkan tersebut secara geografis terpencil atau karena ada alasan politik dan keamanan sehingga tidak berkembang. *Kedua*, Mendahulukan investasi sektor swasta (*investment led*). Hal ini menjadi

permulaan dari rencana pengembangan, dengan dominasi pengembangan sektor swasta berskala kecil pada awalnya. *Ketiga*, Mendahulukan program-program dan kebijakan (*Policy Led*) yang bertujuan memfasilitasi pembangunan kawasan perbatasan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif ini sangat tepat untuk melihat fenomena *will to improve* dalam pengelolaan batas wilayah negara di perbatasan. Terpenuhinya kebutuhan informasi yang beragam menjadi ciri khas riset kualitatif. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu observasi, dokumentasi (baik kajian dokumen resmi maupun dari media dan pustaka), wawancara mendalam serta *Focus Group Discussion* (FGD) dengan *stakeholders*. Melalui kerjasama dengan pengurus Pemuda Muhammadiyah Kabupaten Kupang, dilakukan seminar dan FGD dengan berbagai pihak terkait, yaitu Kepala Badan Pengelola Perbatasan Daerah Kabupaten Kupang (BPPD), Anggota DPRD Kabupaten Kupang, perwakilan Kodim 1604 Kupang, perwakilan dari Kepolisian Resort (Polres) Kupang, Akademisi dari Universitas Nusa Cendana Kupang, Camat Amfoang Timur, Kepala Desa Netemnanu Utara dan Netemnanu Selatan, unsur organisasi masyarakat dari Muhammadiyah Daerah Kupang, Nahdlatul Ulama, Pemuda Muhammadiyah, Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah dan mahasiswa Universitas Muhammadiyah Kupang, serta beberapa tokoh masyarakat. Untuk mendapatkan data yang valid, faktual, dan berkualitas, mengikuti Lincoln dan Gube (2008), data yang dikumpulkan akan divalidasi dengan penggunaan empat kriteria kualitas yaitu kredibilitas, transferabilitas, dependabilitas, dan konfirmabilitas (Emzir 2012:79). Sedangkan untuk proses reduksi digunakan model Strauss dan Corbin yaitu melalui beberapa prosedur sebagai berikut: (1)Koding/reduksi data; (2) tematisasi; (3) penentuan alur cerita;(4) pengembangkan alur cerita dan teoritisasi; (5) analisis dengan mengubungkan tema dengan teori teori yang tersedia dan atau mencari hubungan dengan tema lainnya; (6) penarikan kesimpulan.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kecamatan Amfoang Timur

1. Keadaan Alam

Kecamatan Amfoang Timur merupakan kecamatan bagian administratif dari NTT yang berbatasan langsung dengan Timur Leste dan ditetapkan sebagai Lokasi Prioritas I (Lopkri I). Sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Amfoang Utara, sebelah timur berbatasan langsung dengan Distrik Ambenu (RDTL), sebelah selatan dengan Kecamatan Amfoang Selatan dan Sebelah Utara berbatasan dengan Laut Sabu.[117] Kecamatan ini dilalui beberapa sungai besar, seperti Noelfael, Sitoko dan Noelelo. Sungai-sungai tersebut meluap ketika musim hujan sehingga menyulitkan transportasi yang masuk maupun keluar kecamatan Amfoang Timur.Kecamatan ini beriklim tropisdan hanya mengenal 2 musim yaitu musim kemarau dan hujan. Musim kemarau terjadi pada bulan Juni hingga September, sedangkan musim hujan pada bulan Desember hingga Maret. Sebagian besar wilayahnya terdiri dari padang rumput, pohon lontar, kelapa, gewang, cendana dan gaharu. Beberapa fauna yang ada adalah sapi, kuda, kerbau, kambing, domba, babi, ayam, itik, burung kakatua dan nuri.

Ada lima desa dalam kecamatan ini, yaitu Nunuanah, Kifu, Netemnanu Selatan, Netemnanu Utara dan Netemnanu. Kondisi fisik topografi masing-masing desa sangat beragam. Nunuanah dan Netemnanu berada di lereng dengan kemiringan lahan landai (kurang dari 15 derajat) untuk Nunuanah dan sedang (15 sampai 25 derajat) untuk Netemnanu. Desa Kifu dan Netemnanu Utara berda di lokasi hamparan dengan kemiringan lahan landai. Sedangkan Netemnanu Selatan berada di lokasi lembah dengan kemiringan lahan sedang. Netemnanu merupakan desa yang memiliki jarak paling jauh dari kecamatan, yaitu 17 km. Sementara yang paling dekat adalah desa Kifu (1,5 km), kemudian Netemnanu Selatan (5 km), Netemnanu Utara (6,5 km) dan Nunuanah (10 km).

Luas wilayah kecamatan Amfoang Timur adalah 270,53 km^2 atau 4.58 persen dari total luas wilayah kabupaten Kupang. Sedangkan panjang garis pantai 32 km dan panjang Garis negara 15,2 km. Secara administratif kecamatan ini terdiri dari 5 desa yaitu Nunuanah, Kifu, Netemnanu Selatan, Netemnanu Utara dan Netemnanu. Desa Netemnanu Selatan merupakan desa yang memiliki

[117]https://kupangkab.bps.go.id/ Badan Pusat Statistik Kab. Kupang, *“Statistik Derah Kecamatan Amfoang Timur 2015”*

wilayah terluas, dengan luas wilayah 102,42 km^2 atau 38 persen dari total luas wilayah kecamatan Amfoang Timur.[118] Sedangkan wilayah terkecil adalah desa Kifu dengan luas wilayah 31,17 km^2 atau 11,52 persen dari total luas wilayah kecamatan Amfoang Timur. Peta wilayah kecamatan Amfoang Timur secara lengkap dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

Gambar 2. Peta Kecamatan Amfoang Timur Kabupaten Kupang NTT



Sumber: BPPD Kabupaten Kupang, 28 Maret 2016

2. Keadaan Penduduk Kecamatan Amfoang Timur

Jumlah penduduk 7.548 jiwa (BPS : 2013). Kepala Keluarga (KK) berjumlah 1.609 dengan KK miskin 820 (BPS : 2013). Adapun jumlah penduduk, persentase luas wilayah dan kepadatan penduduk per km2 per desa dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 2.Jumlah penduduk, Persentase Luas Wilayah, Kepadatan Penduduk Kecamatan Amfoang Timur

Desa	Luas Wilayah (km2)	Persentase Luas Wilayah	Kepadatan Penduduk per km2	Jumlah Penduduk
Netemnanu	47,00	17,37 %	18	862
Nunuanah	32,29	11,94 %	51	1.652
Kifu	31,17	11,52 %	33	1.041
Netemnanu Selatan	102,42	37,86 %	21	2.193
Netemnanu Utara	57,65	21,31 %	35	1.992

Sumber: BPS Kab. Kupang, "Statistik Derah Kecamatan Amfoang Timur 2015"

[118]https://kupangkab.bps.go.id/ BPS Kab. Kupang, *ibid*

Menurut Badan Pusat Statistik Kab.Kupang Tahun 2015 jumlah penduduk yang mendiami kecamatan Amfoang Timur tercatat sebanyak 7.740 orang. Di antara lima desa yang ada di kecamatan Amfoang timur, Nunuanah merupakan desa dengan kepadatan penduduk tertinggi yakni mencapai 51 jika/km^2. Sementara itu, dikuti Netemnanu Utara yang memiliki kepadatan penduduk mencapai 35 jiwa/km^2, setelah itu disusul oleh desa Kifu yang tidak jauh berbeda yang mencapai 33 jiwa/km^2. Jumlah penduduk laki-laki lebih tinggi dibanding perempuan. Dengan rincian jumlah penduduk laki-laki sebanyak 3.916 jiwa, jumlah penduduk perempuan sebanyak 3.825 jiwa dan kepala keluarga tercatat sebanyak 1.639 orang. Hal ini terlihat dari banyaknya jumlah penduduk laki-laki dibanding penduduk perempuan di setiap desa di kecamatan ini, kecuali Nunuanah. Perbedaan jumlah antara penduduk laki-laki dan perempuan yang paling besar terdapat di desa Netemnanu Selatan, yakni sebesar 91 orang dengan rasio jenis kelamin 109, yang berarti terdapat 109 orang laki-laki di setiap 100 orang perempuan.

Tabel 3.Penduduk Menurut Jenis Kelamin per Desa di Kecamatan Amfoang Timur

Desa	Penduduk Laki-Laki	Penduduk Perempuan	Jumlah Penduduk
Netemnanu	441	421	862
Nunuanah	806	846	1.652
Kifu	522	519	1.041
Netemnanu Selatan	1142	1051	2.193
Netemnanu Utara	1005	987	1.992

Sumber: BPS Kab. Kupang, "Statistik Derah Kecamatan Amfoang Timur 2015"

B. Problem Pembangunan Infrastruktur

1. Potensi Kawasan Perbatasan Amfoang Timur

Potensi utama kawasan perbatasan di kecamatan Amfoang Timur mencakup pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan laut dan pertambangan. Pertanian mencakup tanaman padi sawah dan ladang, jagung, ubi kayu, kacang tanah, petai, sawi, tomat, terung, kangkung dan bayam. Data potensi secara lengkap dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 4. Potensi Pertanian Kecamatan Amfoang Timur

No	Jenis Tanaman	Produksi (Kw)
1	Padi Sawah	31
2	Padi Ladang	22
3	Jagung	27,5
4	Ubi Kayu	80
5	Kacang Tanah	12
6	Petai/Sawi	49
7	Tomat	21
8	Terung	13
9	Kangkung	32
10	Bayam	3

Sumber : Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Kab. Kupang 2015

Sedangkan untuk perkebunan mencakup buah-buahan dan tanaman perkebunan lain seperti kelapa, kapuk, kemiri, pinang, kopi, jambu mente, lontar, jarak dan pala. Rincian potensi tanaman perkebunan dan jumlah produksinya dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 5. Potensi Perkebunan Kecamatan Amfoang Timur

No	Jenis Tanaman	Produksi (Kw)	No	Jenis Tanaman	Produksi (Ton)
1	Jeruk	133	1	Kelapa	87
2	Pisang	2.987	2	Kapuk	22
3	Mangga	293	3	Kemiri	10
4	Pepaya	134	4	Pinang	93
5	Nangka	173	5	Kopi	11
6	Sirsak	14	6	Jambu Mente	48

Sumber : Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Kupang 2015

Sapi, babi, kambing dan ayam buras adalah hewan ternak yang paling banyak dimiliki warga Amfoang Timur. Data lengkap potensi peternakan ini dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 6. Potensi Peternakan Kecamatan Amfoang Timur 2015

No	Jenis Ternak	Jumlah (Ekor)
1	Sapi	6.680
2	Kerbau	242
3	Kuda	53
4	Kambing	1.509
5	Babi	3.707
6	Ayam Buras	2.001
7	Itik/Bebek	27

Sumber : Dinas Peternakan Kabupaten Kupang

Kecamatan Amfoang Timur memiliki wilayah laut dengan potensi ikannya. Nelayan penuh berjumlah 41 orang, sedangkan nelayan sambilan utama 81 orang dan sambilan tambahan berjumlah 88 orang. Mereka menggunakan peralatan jaring insang 9 buah dan pancing lainnya 3 buah. Sebagian besar memiliki perahu tanpa motor sedang, yaitu 10 buah, jukung 15 buah dan kapal motor 4 buah. Data mengenai produksi perikanan laut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :

Tabel 7. Potensi Perikanan Laut Kecamatan Amfoang Timur 2015

No	Jenis Ikan/ Non Ikan	Produksi (Ekor)
1	Tuna	0,40
2	Tembang	1,61
3	Teri	3,73
4	Ikan Terbang	4,48
5	Peperak	4,04
6	Kerapu	3,66
7	Udang Halus	0,23
8	Udang Putih	0,04

Sumber : Dinas Perikanan Kabupaten Kupang

Ada enam jenis bahan galian di kecamatan Amfoang Timur, yaitu pasir, sirtu, batu gelondong, batu karang, batu pecah 2/3 dan tanah urug. Data mengenai jumlah produksi bahan galian tersebut adalah sebagai berikut :

Tabel 8. Potensi Penambangan Bahan Galian Kecamatan Amfoang Timur 2015

No	Jenis Bahan Galian	Produksi (m3)	Retribusi per m2 (Rupiah)
1	Pasir	1.302	5.000
2	Sirtu	7.178	3.400
3	Batu Gelondong	536	6.600
4	Batu Karang	4.983	2.400
5	Batu Pecah 2/3	490	12.000
6	Tanah Urug	22	5.000

Sumber : Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Kupang

Secara umum potensi tersebut belum dikelola secara optimal. Secara kuantitas dan kualitas, sumber daya manusia warga perbatasan sangat terbatas, baik dari sisi tingkat pendidikan, pengetahuan dan keterampilannya. Hal itu berakibat pada munculnya problem pengelolaan dan pengembanga. Potensi lokal belum memberi nilai tambah karena belum dikelola dengan baik. Fasiltas jalan yang rusak juga mengganggu jalannya transportasi terkait pemasaran produk.

2. Buruknya Kondisi Infrastruktur

Ada lima permasalahan infrastruktur di kecamatan Amfoang Timur, yaitu : *Pertama,* buruknya infrastruktur perhubungan darat dari ibukota kabupaten ke kawasan perbatasan Amfoang Timur dan kecamatan batas laut lainnya. Data jarak ibukota desa ke ibukota kecamatan dan kabupaten secara lengkap terlihat dalam tabel berikut :

Tabel 8. Jarak dari Desa ke Kecamatan dan ke Kabupaten

No	Desa	Jarak Ibukota Desa ke....(km)	
		Kecamatan	Kabupaten
1	Nunuanah	10	185
2	Kifu	1,5	197
3	Netemnanu Selatan	5	202
4	Netemnanu Utara	6,5	217
5	Netemnanu	17	205

Sumber : Kecamatan Amfoang Timur

Alat transportasi yang dimiliki sebagian besar adalah roda dua, yaitu di Kifu 12 buah, Netemnanu Selatan 72 buah, Netemnanu Utara 43 buah dan Netemnanu 35 buah. Warga desa Nunuanah tidak ada yang memiliki alat transportasi apapun. Jumlah angkutan mengandalkan pada ojek, yaitu 132 buah. Sementara truk ada 9 di Netemnanu Utara dan 1 di Netemnanu. Bis ada 1 buah masing-masing di Netemnanu Selatan dan Utara.Untuk desa Nunuana tidak memiliki akses angkutan umum sama sekali. Hanya terdapat 2 jembatan, masing-masing di desa Kifu dan Netemnanu. Kondisi jalan beraspal sepanjang 32 km, berkerikil 16,5 km dan tanah 14,5 km. Sebagian besar merupakan jalan desa 28,5 km, jalan provinsi hanya ada di desa Netemnanu sepanjang 11,5 km dan jalan negara di Netemnanu Utara sepanjang 9 km. Desa Nunuanah tidak memiliki fasilitas jembatan dan jalan.

Gambar 1. Kondisi jalan di Kawasan Perbatasn Kecamatan Amfoang Timur



Kedua, permasalahan kedua terkait infrastruktur adalah ketiadaan sarana prasarana perhubungan laut sebagai alternatif jika jalur transportasi darat terhambat atau terputus. Kawasan perbatasan Amfoang Timur memiliki 100 anak sungai yang meluap ketika banjir sehingga praktis tidak digunakan untuk transportasi darat. Tampaknya memang belum ada sarana prasarana perhubungan laut yang disediakan pemerintah.

Gambar 2. Kondisi Sarana Prasarana Perhubungan



Sumber : BPPD Kab Kupang, 2016

Ketiga, permasalahan terkait dengan kurangnya infrastruktur dasar seperti pendidikan, kesehatan dan air bersih. Sekolah Taman Kanak-Kanak hanya terdapat di Nunuanah 1 buah dan Netemnanu 1 buah. Sementara bangunan Sekolah Dasar Negeri, masing-masing desa memiliki 1 gedung, kecuali Netemnanu Selatan yang memiliki 2 gedung. Untuk Netemnanu Utara juga terdapat dua SD swasta dan 1 buah SMP swasta. Gedung Sekolah Menengah Pertama Negeri hanya terdapat di desa Kifu 1 buah dan Netemnanu 1 buah. Adapun jumlah gedung Sekolah Menengah Atas Negeri (SMAN) hanya terdapat di desa Nunuanah 1 buah dan Netemnanu Selatan 1 buah. Untuk fasiltitas kesehatan terdapat 1 puskesmas di Netemnanu Utara, puskesmas pembantu di semua desa kecuali Netemnanu Utara dan posyandu berjumlah 18 buah. Tidak ada dokter di kecamatan Amfoang Timur. Tenaga kesehatan yang ada adalah bidan 6 orang, dukun bayi 14 orang dan dukun patah tulang 2 orang di Netemnanu Utara. Sebagian warga menggunakan air dari sumur tanpa pompa tiap desa rata-rata 200 sumur. Sebagian yang lain menggunakan air sungai untuk keperluan sehari-hari.

Gambar 3. Fasiltas Pendidikan di Kecamatan Amfoang Timur



Keempat, adalah permasalahan yang terkait dengan sarana prasarana listrik Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan komunikasi informasi. Alat komunikasi yang banyak digunakan warga adalah televisi berjumlah 35 buah, parabola 36 buah dan radio/tape 3 buah. Tidak ada sinyal di kawasan perbatasan sehingga tidak ada warga yang menggunakan mobile phone. Terkait dengan sumber penerangan, sebagian besar warga menggunakan lsitrik non PLN sebanyak 340 keluarga untuk desa Nunuanah, Netemnanu Selatan dan Netemnanu Utara serta non listrik 629 keluargauntuk desa Nunuanah, Netemnanu Utara dan Netemnanu. Fasilitas listrik PLN hanya ada di Netemnanu oleh 65 keluarga. Fasilitas listrik belum ada sama sekali di desa Kifu.

Kelima, adalah permasalahan yang terkait dengan dana. Kemampuan anggaran pemerintah kabupaten Kupang untuk membiayai pembangunan di 24 kecamatan dan 177 desa/kelurahan sangat tidak mencukupi. Pemerintah kabupaten Kupang mendapat kucuran dana pemerintah pusat melalui APBN untuk merehab jalan maksimal sepanjang 20 km. Dana tersebut jelas kurang alias tidak akan mencukup untuk pembangunan infrastruktur di 24 kecamatan dan 177 desa/kelurahan.

C. Upaya Penyelesaian : Perspektif Stakeholder Collaborative Governance

Meski sudah 58 tahun sejak diresmikan menjadi kabupaten pada 20 Desember 1958, tetapi pembangunan di kabupaten Kupang masih berjalan lamban. Nasib rakyat belum banyak berubah. Problem berat mereka, setiap hari senantiasa bergelut dengan kemiskinan, ketertinggalan dan keterbelakangan.

Angka kemiskinan mencapai 20,06 persen dengan indeks keparahan kemiskinan 3,28 persen dan 0,78 persen. Potret ketertinggalan semakin nyata dengan minimnya infrastruktur yang minim di kabupaten Kupang. Jikalau ada, kondisi jalan dan jembatan cukup memprihatinkan. Transportasi antar desa atau ke kecamatan dan kabupaten, demikian juga sarana listrik dan komunikasi masih jauh dari memadai.Imajinasi masyarakat Kabupaten Kupang, khususnya di wilayah perbatasan tentang keindonesiaan seperti terkurung dalam lingkaran setan kemiskinan,keterbelakangan,kurang gizi,busung lapar,infrastruktur minim dan kehancuran ekologi.Topografi wilayah yang sebagian besar terdiri dari gunung, bukit dan pandang sabana sehingga tergolong rawan bencana alam seperti erosi, tanah longsor dan banjir bandang, kekeringan dan hamamenjadi tantangan tersendiri dalam membangun kabupaten Kupang. Faktor ini bisa jadi turut andil mempengaruhi mengapa kabupaten Kupang masih tercatat sebagai salah satu kabupaten termiskin di Indonesia sampai hari ini.

Potret buram Kabupaten Kupang sebagai daerah termiskin dan tertinggal sesungguhnya bertolak belakang dengan potensi yang dimilikinya. Kabupaten Kupang kaya dengan sumber daya alam yang melimpah. Hamparan batu mangan tersebar luas diseluruh wilayah, tanah kapur untuk bahan baku industri samen, tambang garam untuk kebutuhan nasional, tanah liat untuk batu bata dan gerabah, ternak, berbagai lahan subur untuk perkebunan, potensi perikanan dan kelautan yang melimpah. Belum termasuk kekayaan budaya dan tradisi yang terekspresi dalam keanekaragaman tenun ikat, tarian dan lirik lagu daerah yang sangat anggun. Akan tetapi, kabupaten Kupang seperti kehilangan segalanya. Dalam perspektif makro-regional, posisi geopolitis kabupaten ini sangat strategis karena berhadapan langsung dengan negara tetangga Timor Leste. Posisi ini membawa implikasi politik dan ekonomi. Secara politik yaitu menjaga kedaulatan negara dan secara ekonomi yaitu mengoptimalkan potensi untuk mewujudkan kesejahteraan warga masyarakat. Pemerintah kabupaten Kupang harus menjadikan posisi strategis ini sebagai *bargaining point* dengan pemerintah pusat untuk meningkatan pembangunan dan mengentasan kemiskinan di wilayah perbatasan.

Sambil menunggu bantuan anggaran pemerintah melalui APBN maupun APBD, maka salah satu sumber yang diharapkan adalah partisipasi masyarakat dan swasta untuk ikut bergotong royong memperbaiki sarana jalan yang rusak,

baik jalan provinsi dan jalan kabupaten. Jika semua jalan rusak harus diaspal maka membutuhkan anggaran triliunan sementara keuangan pemerintah sangat terbatas. Pilhan satu-satunya adalah mengoptimalkan seluruh potensi warga masyarakat dan membangun solidaritas dengan pemerintah dan swasta untuk membangun kabupaten Kupang, khususnya wilayah perbatasan. Dengan kata lain menerapkan *stakeholder collaborative governance* dalam membangun infrastruktur kawasan perbatasan kabupaten Kupang.

Terkait dengan potensi dan kondisi geografis kabupaten Kupang, maka pengembangan kawasan perbatasan lebih tepat menggunakan pendekatan *Infrastructure Led,* yaitu membangun infrastruktur dasar seperti jalan, jembatan, fasilitas pendidikan, kesehatan, transportasi dan komunikasi terlebih dahulu sebagai invvestasi sebelum aktifitas ekonomi dimulai.

Tabel 9 Pembangunan Infrastruktur Kawasan Perbatasan
Tahun 2011-2015

DATA PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR KAWASAN PERBATASAN TAHUN 2011 – 2015

1	Pembangunan Rumah Pegawai	5.00	Unit	APBN Dirjen. PUM Kemendagri
2	Pembangunan Dermaga Plengsengan di Oepoli dan Pulau Batek	2.00	Unit	APBN Dirjen. PUM Kemendagri
	2.1. Pembangunan Tangga Naik Pulau Batek	1.00	Unit	
	2.2. Pembangunan Rumah Pegawai	5.00	Unit	
3	Pembangunan Gedung Serbaguna	1.00	Unit	APBN Dirjen. Bangda Kemendagri
4	Pembangunan Pasar Tradisional	1.00	Unit	APBN Dirjen. PUM Kemendagri
5	Pembangunan Gedung Pos Lintas Batas (PLB)	1.00	Unit	APBN Dirjen. PUM Kemendagri
6	Pembangunan Pos Pol PP/ Linmas di 5 Desa Perbatasan	5.00	Unit	APBN Dirjen. PUM Kemendagri
7	Pembangunan Jalan Lingkungan Desa Netemnanu Utara	2.00	Km	APBN BNPP
	7.1. Pembangunan 3 (tiga) Ruang Kelas SMU Amfoang Timur	1.00	Unit	-
8	Pembangunan Jalan Kawasan Perbatasan Netemnanu	7.40	Km	DAK Dirjen. PUM Kemendagri
9	Pembangunan Gedung Kantor BPPD Kabupaten Kupang	1.00	Unit	TP Dirjen. PUM Kemendagri
10	Pembangunan Jalan Kawasan Perbatasan Kifu-Nunuanah	11.00	Km	DAK BNPP
11	Pembangunan Jalan Lingkungan	1.50	Km	TP BNPP
12	Pembangunan Kantor Desa Netemnanu dan Netemnanu Utara	2.00	Unit	TP Dirjen. PUM Kemendagri 2014
13	Pembangunan Jalan Kawasan Perbatasan Netemnanu - Netemnanu Utara	13.14	Km	DAK SPKP BNPP
14	Pembangunan Kantor Desa Netemnanu Utara, Kifu dan Nunuanah	3.00	Unit	TP Dirjen. PUM Kemendagri 2015
15	Pembangunan Jembatan Oebase	1.00	Unit	DAK
16	Pembangunan PLTD	1.00	Unit	APBN
18	Pembangunan PLTS	1.00	Unit	APBN
19	Pembangunan Menara Telekomunikasi	2.00	Unit	APBN

Sumber : BPPD Kab Kupang 2016

Beberapa upaya yang telah dilakukan : *Pertama*, Membuat perencanaan terpadu multi sektor terhadap kebutuhan prioritas pembangunan kawasan perbatasan dan daerah-daerah penyangga yang pelaksanaannya dilakukan

secara bertahap menyesuaikan kemampuan anggaran. Beberapa elemen masyarakat termasuk tokoh masyarakat dan pengurus Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) telah dilibatkan dalam musyawarah perencanaan pembangunan kabupaten Kupang. Terkait dengan ini menarik apa yang dikatakan oleh gubernur NTT dalam sambutannya pada Musrenbang kabupaten Kupang : “Mencermati kondisi kemiskinan ini, saya mengajak semua elemen masyarakat yang ada untuk lebih konsisten dan terintegrasi dalam membangun kabupaten Kupang untuk mencapai pertumbuhan ekonomi dan penurunan angka kemiskinan. Ada delapan program di kabupaten Kupang yang bersinergi dengan pemerintah provinsi NTT, yaitu (1) Pengelolaan pendidikan menengah, termasuk di dalamnya peningkatan komptensi tenaga pendidik, penyediaan beasiswa dan guru kontrak, (2) Peningkatan mutu Badan Usaha Layanan Umum Daerah, termasuk di dalamnya peningkatan kualitas pencari kerja, penempatan tenaga kerja keluar negeri dan pengawasan tenaga kerja, (3) Pelatihan peningkatan kapasitas pengurus koperasi dan pengembangan koperasi untuk ekonomi rakyat, (4) Promosi destinasi unggulan daerah, (5) Penguatan NTT satu data, (6) Peningkatan kualitas jalan dan jembatan, (7) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, termasuk di dalamnya fasilitasi kabupaten layak anak, mina politan dan sarana tangkap perikanan laut, (8) Penanggulangan kemiskinan melalui program desa anggur merah. Saya berharap komitmen untuk pembangunan NTT harus terajut secara baik untuk pembangunan NTT ke arah yang lebih baik.” (*Sambutan Gubernur NTT dalam Musrenbang kabupaten Kupang ; 2016*)

Senada dengan itu, ketua DPRD kabupaten Kupang dalam sambutannya juga mengatakan :

“Semua stakeholder harus peduli dengan warga miskin dan rentan di kabupaten Kupang. Kepedulian itu perlu diwujudkan melalui berbagai inovasi bidang kesehatan, pendidikan dan ekonomi. Hal yang dimaksudkan agar bisa menekan angka kemiskinan di tahun-tahun yang akan datang. Pemerintah kabupaten Kupang diharapkan terus medorong segala kemampuan dan potensi untuk mengurangi kemiskinan.Untuk itu melalui musrenbang diharapkan muncul program pro rakyat. Hasil musrenbang harus memberi kontribusi meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Mengingat APBD yang sangat kurang sehingga tidak mampu membiayai semua program pembangunan, maka peran serta masyarakat dan semua stakeholder perlu dilibatkan. Perlu harmonisasi kemitraan dalam pembangunan di kabupaten Kupang. Pembangunan yang baik membutuhkan perencanaan yang baik pula, baik dari sisi penganggaran,

implementasi, pengawasan, dan evaluasi.” (*Sambutan Ketua DPRD Kabupaten Kupang dalam Musrenbang Kabupaten kupang, 2016*) .

Gambar 4. Suasana Musrenbang Kabupaten Kupang



Sumber : BPPD Kab Kupang 2016

*Kedua,*Upaya kedua yang dilakukan adalah melakukan koordinasi dengan pemerintah provinsi NTT, pemerintah pusat dan pemangku kepentingan lainnya untuk mendukung dana pembangunan kawasan perbatasan. Beberapa lembaga masyarakat sipil di luar gereja yang kegiatannya berkaitan dengan perbatasan antara lain UNICEF, UNDP, FAO, CARE, OXFAM, PLAN, Kemitraan, Yayasan Mitra Tani Mandiri, YABIKU, Yayasan Nusra Septara, dan Yayasan Alfa Mega. Pemerintah kabupaten Kupang juga melakukan optimalisasi koordinasi melalui pembentukan Border Laison Officer Commite (BLOC) tingkat kabupaten Kupang.

Ketiga, Melakukan program dan kegiatan serta monitoring-evaluasi (monev) secara bertanggung jawab terhadap pembangunan kawasan perbatasan. Mengingat adanya keterbatasan kapasitas aparatur pemerintah desa dan kecamatan maupun anggaran pembangunan, maka partisipasi rakyat dalam pembangunan infrastruktur adalah sebuah keniscayaan.

Gambar 5. Pembangunan Jalan Swadaya Masyarakat Kawasan Perbatasan



KESIMPULAN

Mengingat kondisi alam yang terdiri dari gunung, bukit dan padang savana serta potensi yang dimiliki, maka pendekatan perencanaan pengembangan kawasan perbatasan kabupaten Kupang lebih tepat menggunakan *Infrastructure Led*. Sebuah pendekatan perencanaan pembangunan dengan mendahulukan membangun infrastruktur sebagai investasi sebelum aktifitas ekonomi. Mengingat keterbatasan sumber daya aparatur pemerintah desa/kecamatan dan anggaran, maka sumber pembiayaan dari warga masyarakat dan stakeholder lain menjadi penting. Pembangunan infrastruktur sudah melibatkan berbagai stakeholder terutama dalam perencanaan dan pelaksanaan secara kolaboratif. Akan tetapi proses dan hasil musrenbang desa/kecamatan belum efektif menjawab kebutuhan semua komponen masyarakat. Berkaitan dengan itu diperlukan upaya-upaya pembenahan mekanisme pelaksanaan, pelibatan stakeholder secara kolaboratif, terutama kelompok rentan atau yang terkena dampak kebijakan secara langsung.

DAFTAR PUSTAKA

Burhan Mungin. 2007. *Penelitian Kualitatif : komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya.* Jakarta. Kencana Prenada Media Group.

E.Kristi Poerwandari. 1994.*Pendekatan Kualitatif dalam Penelitian Psikologi*. Jakarta : LPSP3 Fakultas Psikologi UI.

Bourchier. David dan Hadiz, Vedi R. 2003.Indonesian Politics and Society A Reader. London dan New York: RouledgeCurzon.

Hadiz, Vedi. 2000. Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto. Jakarta: LP3ES, 272-304

Hidayat, Syarif. 2007. Too Much Too Soon, *Local State Elites Perspective on and the Puzzle of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy*. Jakarta: Raja Grafindo

Maliki, Zainuddin. 2010. *Sosiologi Politik: Makna Kekuasaan dan Transformasi Politik*. Yogyakakarta: Gadjah Mada University Press.

Winters, Jeffrey A. 2011.*Oligarki.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

Yoshino, Kosaku. 1995. *Consuming Ethnicity and Nationalism: AseanExperiences*. Honolulu: University of Hawaii Press.

Sen, Amartya. 2006. *Identityand Violence: the Illusion of Destiny*. New York dan London: W.W. Norton & Company.

Brancati, Dawn. "Decentralization: Fueling the Fire of Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?." *International Organization*60 (2006): 651–685.

Sidel,J. 2004. 'Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the study of "Local Strongmen"', in J. Harris, K. Stoke and O. Tornquist (eds) Politicising Democracy, Local Politics and Democratization in Developing Countries, Besingstoke: Palgrave MacMillan

Henk Schulte Nordholt, Gerry van Klinken, Ireen Karang Hoogenboon (eds). 2009. Politik Lokal di Indonesia. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. chapter Syarif Hidayat.

Li, Jieli. 2002. "State Fragmentation: Toward a Theoretical Understanding of the Territorial Power of the State." *Sociological Theory* 20(2): 139-156.

Stoker, Gerry. 2006. *Why Politics Matters: making democracy work*. Palgrave MacMillan

Santoso, Purwo. 2013. *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Polgov UGM

Kurniawan, Nanang Indra. 2008. *Globalisasi dan Negara Kesejahteraan: Perspektif Institusinalisme.* Yogyakarta: Polgov UGM.

Nugroho, Iwan dan Dahuri, Rokhmin. 2012.*Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*. Jakarta: LP3ES.

Pratikno. 2005. *Good Governance and Governability*. JSP Unversitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Flick Uwe, 1995, *An Introduction to Qualitative Research*, London : SAGE Publications

Flick Uwe, 1995, *An Introduction to Qualitative Research*, London : SAGE Publications

Hamid Patilima, 2005, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta

John W. Creswell, 1994, *Research Design Qualitative and Quantitative Approac*h, London :
SAGE Publications
Norman Blaikie, 2000, *Designing Social Research*, Cambridge UK : Polity Press
Norman.K.Denzin, Yvonna S.Lincoln (Eds.), 2008, *The Landscape of Qualitative Research*,
London : SAGE Publications
Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln (Eds.), 1994, *Handbook of Qualitative Research,*
London : SAGE Publications
Rexy J. Moleong, 2006, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Rosda
Sugiyono, 2006, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*, Bandung : Alfabeta
_____, 2009, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta
S. Nasution, 1988*, Metode Penelitian Naturalistik – Kualitatif*, Bandung : Transito
Wuryandari, Ganewati, et.all., 2009. *Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste : Sumber Ancaman dan Kebijakan Pengelolaannya.* Yogyakarta : Pustaka Pelajar
Sanak, Yohanes. 2011. *Human Security dan Politik Perbatasan*. Yogyakarta : PolGov UGM

Sinergitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Dikson Junus
diksonjunus@gmail.com

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Gorontalo

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji sinergitas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Gorontalo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sinergitas dalam penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Gorontalo telah berjalan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Walaupun sinergitas telah berjalan, namum masih perlu perhatian yang serius dalam menciptakan harmonisasi, dan singkronisasi dalam penyelenggara pemerintahan, sehingga tidak lagi memuculkan ego sektoral dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kata-kata kunci: sinergitas, good governance, pemerintah, swasta, masyarakat, media massa

Pendahuluan

Sinergitas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah saat ini sangat dibutuhkan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Peran pemerintah sangat ditentukan oleh fungsi yang melekat, sifatnya memberikan keuntungan masyaraakt dan swasta. Peran swasta adalah menyediakan beberapa fasilitas atau akomodasi dan jasa yang sifatnya tidak dapat dipenuhi oleh pemerintah. Sedangan masyarakat dibutuhkan partisipasi aktif dalam pelaksanaan seluruh kegiatan atau aktivitas penyelenggaraan pemerintahan.

Penerapan *good governance* di Provinsi Gorontalo telah dilakukan sejak provinsi ini terbentuk pada tahun 2001. Walaupun masih sebagai daerah otonom baru, sebagaimana ketetapan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2000 tentang pembentukan Provinsi Gorontalo, pemerintah Provinsi Gorontalo dengan berbagai kebijakan berupaya melakukan prinsip *good governance*, seperti transparansi dan tata pengelolaan keuangan yang baik (termasuk akuntabilitas, pengawasan, efisiensi dan efektifitas, serta profesionalisme).

Asep Sabar (2005:71) mengemukakan bahwa mula pemerintahan Provinsi Gorontalo dengan Gubernur pertama Fadel Muhamad, langsung menancapkan semangat menuju *good governance*, prinsip pengelolaan tata pemerintahan yang baik yang belakangan banyak mendapat perhatian dari

berbagai kalangan. Tata pemerintahan yang baik merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejahteraan, kesamaan, kohesi, keseimbangan peran dan adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen, yakni : pemerintah (g*overnment*), rakyat (*citizen*) atau *civil societ* dan usahawan (*bussines*) yang berada disektor swasta.

Upaya mewujudkan prinsip *Good Governance* dalam penyelenggaraan pemerintah Provinsi Gorontalo, pemerintah daerah atau Pemerintah Provinsi Gorontalo tidak berjalan sendirian. Ada pihak terkait yang ikut berperan, yakni pihak swasta (*private sektor*) dan masyarakat (*society*), dalam masyarakat didalamnya termasuk adalah media massa. Terkait dengan itu, dibutuhkan sinergitas antara tiga sektor tersebut, sehingga prinsip *good governance* yang dijalankan pemerintah Provinsi Gorontalo benar-benar terwujud.

Good Governance

Sedarmayanti (2012), prinsip *good governance* pada dasarnya diterima sebagai bagian dari upaya demokratisasi. Dalam konsep *governance* ada tiga *stakeholder* utama yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsi masing-masing, yaitu *state* (negara/pemerintah), *private sektor* (sektor usaha dan dunia usaha) dan *society* (masyarakat). *State* (negara) atau institusi pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan administrasi, politik, dan hukum yang kondusif. Sektor dunia usaha (*private sektor*) adalah menciptakan pekerjaan dan pendapatan bagi masyarakat. Dalam pengelolaan sektor ini, proses pengelolaan system manajemen berjalan dengan efisien dan efektif. Maka diperlukan instrumen lain yang lebih terbuka yaitu dengan menerapkan sistem *Good Corporate Governance (GCG)* dengan tujuan untuk memastikan bahwa manajemen berjalan dengan baik, efektif,efisien, transparan dan konsisten.

Dalam menciptakan *good governance* di suatu negara hendaknya mampu mendekatkan antara unsur pemerintah, unsur swasta maupun masyarakat. Pemerintah hendaknya menyerahkan sebagian dari kekuasaannya kepada swasta dan masyarakat, sehingga keduanya dapat mengambil porsi yang tepat dalam pembangunan melalui kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Hubungan sinergis antara masyarakat, pemerintah dan swasta menjadi bagian penting dalam *good governance* tersebut. Menurut Sulistiyani (2004:76) pemerintah diposisikan sebagai fasilitator atau katalisator, sedangkan tugas untuk pembangunan menajdi tanggung jawab seluruh komponen Negara

termasuk dunia usaha dan masyarakat. Bentuk ideal relasi yang ingin diwujudkan adalah “kemitraan” antara pemerintah, masyarakat, swasta, organisasi massa, organisasi politik, organisasi profesi dan LSM. Dengan demikian konsep good governance merujuk pada tiga pilar utama, yaitu *public governance, corporate governance* dan *civil society.*

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid yang bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang positif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (LAN; 2000: 8). Untuk mewujudkan *good governance* maka di antara ketiga domain (pemerintah, swasta dan masyarakat) ditekankan adanya kesejajaran hubungan sehingga tidak ada salah satu domain yang mempunyai peran dominan. Jika salah satu domain mempunyai peran yang dominan, tidak akan tercipta kesejajaran hubungan (hubungan yang serasi) di antara ketiga domain sehingga tidak akan terjadi hubungan yang sinergis. Keberhasilan pembangunan daerah akan sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah dalam menciptakan hubungan kemitraan yang saling mendukung, baik dengan swasta maupun masyarakat.

Upaya untuk menyeimbangkan ketiga komponen tersebut merupakan peran yang harus dimainkan oleh ketiga komponen pemerintah, swasta dan masyarakat untuk menciptkan kesatuan peran yang sinergis diantara ketiga komponen *good governance* sebagai upaya dalam mewujudkan *good governance*. Jika peran yang dimainkan tidak mampu menjalin adanya kongruensi dan cohesiveness antara ketiganya, maka akan terjadi ketidakseimbangan, karena ada kemungkinan satu komponen mempengaruhi bahkan menguasai komponen lainnya (Thoha 2003:63).

Menciptakan satu kesatuan peran yang sinergis dalam komponen pemerintah, masyarakat dan swasta maka ketiga komponen tersebut harus mampu menciptakan keseimbangan peran dalam menjalankan fungsinya masing-masing sehingga tidak ada salah satu komponen yang mempunyai domain dan kedudukan yang dominan. Dengan adanya keseimbangan peran, semua komponen dapat menjalankan perannya masing-masing dengan baik sehingga akan tercipta satu kesatuan peran yang strategis.

Covey (1989) menggunakan istilah sinergistik dalam suatu hubungan komunikasi yang terbentuk dariintegras iantara semangat kerjasama yang bertaraf tinggi dan hubungan saling percaya yang bertaraf tinggi pula. Pengertian sinergi ini dapat dipersamakan sebagai suatu perkembangan kreativitas yang dibangun secara bersama dari rasa saling percaya dan semangat kerjasama yang sangat tinggi, hingga kedua belah pihak akan mampu menyatakan dengan terbuka gagasan dan pendapat masing-masing, tanpa merasa diri mereka terancam dan khawatir dengan kemungkinan konflik yang terjadi. Menurut Covey, komunikasi yang sinergistik dibangun dari suatu bentuk keberanian dan ketegasan, dengan sekaligus konsiderasi yang tinggi pula. Makin relevan dan signifikan permasalahan yang menjadi focus dalam hubungan kerjasama itu,sinergi yang dihasilkannya akan lebih bermakna pula untuk kepentingan organisasi. Lebih lanjut Covey mengartikan sinergisitas sebagai kombinasi atau paduan unsur atau bagian yang dapat menghasilkan keluaran lebih baik dan lebih besar daripada dikerjakan sendiri-sendiri, selain itu gabungan beberapa unsur akan menghasilkan suatu produk yang lebih unggul. Oleh sebab itu, sinergitas dalam pembangunan berarti keterpaduan berbagai unsur pembangunan yang dapat menghasilkan keluaran lebih baik dan lebih besar. Covey meambahkan sinergitas akan mudah terjadi bila komponen-komponen yang ada mampu berpikir sinergi, terjadi kesamaan pandang dan saling menghargai”

Sinergitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Gorontalo

Governance yang baik hanya dapat tercipta apabila dua kekuatan saling mendukung, yakni warga yang bertanggungjawab, aktif dan memilikikesadaran, bersama dengan pemerintah yang terbuka, tanggap, dan mau melibatkan. Sedarmayanti (2012) mengatakan, pemerintah yang baik tidak akan terjadi tanpa masyarakat madani yang kuat. Keberadaan mayarakat madani yang kuat ini terdapat istilah modal sosial (social capital) sebagai salah satu bentuk modal yang sangat berharga selain uang, fisik, dan modal manusia. Modal sosial merupakan proses antar manusia membentuk jaringan, norma-norma, kepercayaan sosial, serta memfasilitasi koordinasi dan kerjasama untuk keuntungan bersama. Modal sosial juga dipercaya untuk mempengaruhi tingkat kemajuan perekonomian. Pada kenyataanya memperkuat modal sosial berarti

meningkatkan kesempatan bagi mereka untuk berpartisipasi dalam *governance*. Ancok(2003) sebagaimana yang dikutip Sulasmi (2006:237) menyatakan bahwa kerjasama yang efektif adalah merupakan modal social bagi oganisas iterutama bila kerjasama itu didedikasikan bagi kepentingan organisasi. Pengertian kualita ssinergi sebagai kualitas hasil kerjasama yang kritikal adalah senada dengan kualitas kerjasama dalam proses kolaboratif seperti yang diutarakan olehGray(1996),dan seperti diutarakan oleh Bennis &Biederman(1997) sebagai *creative collaboration,* yang menggambarkan kerjasama yang dapat menghasilkan lebih dari apa yang diperkirakan oleh siapapun.

Dalam kaitannya dengan koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, koordinasi merupakan suatu sistem administrasi dalam pemerintahan yang sangat penting dilaksanakan. Hal ini penting didasarkan atas kenyataan bahwa pengorganisasian dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu aktivitas dari sejumlah unit-unit kerja yang masing-masing unit mempunyai karakter dan fungsi yang berbeda namun keseluruhan unit kerja terarah kepada suatu tujuan yang telah ditetapkan.

Penerapan sinergitas pada penyelengaraan pemerintahan Provinsi Gorontalo, sebagaimana diungkapkan informan dari aparat pemerintah Provinsi Gorontalo kepada peneliti sebagai berikut:

> “Memang benar, harus ada sinergi antar pihak ini, sebab tidak ada gunanya pemerintah melaksanakan kegiatan tanpa ada dua pihak lain seperti pihak swasta dan masyarakat. Karena pembangunan atau pemerintahan pada dasarnya diselenggarakan untuk sektor tersebut. Pemerintah memberikan kemudahan bagi pihak swasta untuk terus mengembangkan usahanya, begitu juga masyarakat, pemerintah memberikan perlindungan dan memenuhi kebutuhan mereka,” (Wawancara tanggal 30 Juni 2015)

Berdasarakan penyampaian diatas, terlihat bila Pemerintah Provinsi Gorontalo memberikan pelayanan kepada dua pihak terkait, yakni sektor swasta dan masyarakat, hal itu sebagaimana ketentuan Undang-undang 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, yakni penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Sedarmayanti (2012), pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan administrasi, politik dan hukum yang kondusif. Peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi

pihak lain dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan sinergitas dalam upaya pembangunan. Sinergitas untuk sektor swasta, misalnya pemerintah memberikan kemudahan investasi untuk menopang perekonomian daerah serta memberikan hak lapangan kerja kepada masyatakat. Hal tersebut, seperti yang diungkapkan oleh salah seorang pelaku usaha, sebagai berikut :

> “Yang penting pemerintah memberikan kemudahan, serta tidak terlalu membebani pajak. Usaha yang maju tentunya ada banyak pekerja yang dilibatkan. Kalau usaha bangkrut, ada banyak juga yang kehilangan pekerjaan. Kami ini hanya butuh perlindungan pemerintah untuk kelancaran usaha,” (Wawancara tanggal 30 Juni 2015)

Pada penyampaian salah satu pelaku usaha diatas, dapat dilihat bila pengusaha membutuhkan peran pemerintah. Sektor swasta pada dasarnya berusaha memenuhi tugas pemerintah, seperti mengurangi pengangguran dan meningkatkan pendapatan masyarakat, dengan satu hal pelaku usaha mengharapkan perlindungan pemerintah. Beban pajak atau urusan pengurusan izin usaha yang menguras waktu menjadi kendala para palaku usaha untuk terus mengembangkan usaha mereka. Disini dibutuhkan adanya sinergi antara swasta dan pemerintah karena pada dasarnya saling membutuhkan. Dari pihak masyarakat dalam hal ini media massa, juga memiliki peran dalam *governance*. Seperti yang diungkapkan informan kepada peneliti sebagai berikut:

> “Sinergitas yang kita bangun adalah membantu program pemerintah,tapi begitu sikap media juga tak boleh lengah dengan kebijakan pemerintah yang tidak menunjukan keperpihakan dengan masyarakat. Untuk sektor swasta memang terus dijalin, karena motor penggerak ekonomi itu adalah pihak swasta,” (Wawancara tanggal 30 Juni 2015)

Penjelasan diatas menandakan media massa memberikan harapan besar kepada pemerintah untuk menjalankan program atau kebijakan yang berpihak kepada masyarakat. Media yang juga adalah bagian dari masyarakat pada dasarnya mendukung program pembangunan yang dijalankan pemerintah, namun tetap kritis dalam mengawasi jalanya pembangunan. Masyarakat termasuk media masa menjalankan fungsinya berpartisipasi dalam bentuk pengawasan langsung terhadap penyelenggaraan pemerintah. Media masa dan masyarakat memberikan informasi penyelenggaraan pemerintahan melalui media cetak maupun elektronik.

Sinergitas pemerintah dengan masyarakat dalam hal ini media masa terutama dalam penyampaian informasi secara terbuka dan transparan penyelenggaraan pemerintahan. Keterbukaan informasi pemerintah kepada masyarakat melalui media masa memberi ruang partisipasi masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap roda pemerintahan. Dalam pengelolaan anggaran publik, Pemerintah Provinsi Gorontalo menyampaikan laporan penggunaan anggaran secara terbuka dan transparan kepada masyarakat melalui media masa. Hal ini dilakukan agar pengelolaan dan pemanfaatan anggaran mendorong peningkatan pelayanan publik dan mendukung pecapaian program-program Pemerintah Provinsi. Bagi pemerintahan daerah dengan adanya transparansi, masyarakat akan memiliki akses dan keakuratan informasi terhadap aktivitas pemerintahan.Adanya akses dan keakuratan informasi. akan menyebabkan timbulnya kepercayaan terhadap pemerintah dan menurunnya sikap apatisme masyarakat.

Memberi ruang kepada masyarakat merupakan bentuk partisipasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Masyarakat tidak lagi memandang partisipasi publik sebagai sebuah kesempatan yang diberikan oleh pemerintah karena kemurahan hatinya. Partisipasi lebih dihargai sebagai suatu layanan dasar dan bagian integral dari *local governance*. Dalam *citizen-centred government*, partisipasi publik merupakan alat bagi upaya mendorong dan memperkuat good governance. Secara filosofis, jalannya pemerintahan berfokus pada tanggung jawab masyarakat (Sudiran, F:xxxx).

Penutup

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, fungsi pemerintah Provinsi Gorontalo menjalankan fungsi fasilitasi, regulasi, mediasi, stimulasi dan koordinasi terhadap swasta dan masyarakat. Swasta menjalankan fungsinya sebagai penyedia dan penyeleggaraan jasa pelayanan. Dan masyarakat termasuk pers sebagai mitra pemerintah dan swasta dalam memberikan kontribusi terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Daftar Pustaka

Asep Sabar, 2005. *Fadel Gorontalo dan Sulawesi*. Jakarta: Arena Seni.

Ancok,D.2003.*ModalSosial danKualitas Masyarakat*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Psikologi Universitas GajahMada. Universitas Gajah Mada.Yogyakarta.

Bennis, W., P.W. Biederman. 1997. *Organizing Genius: The Secrets of Creative Collaboration*.AddisonWesley.Massachusetts.

Covey,S.R.1989.*TheSevenHabitsofHighlyEffectivePeople.*.NewYork. Simon and Schuster.

Gray,S.T.1996.TheArtofCollaboration. *AssociationManagement,* 48,(2),202.

Sedarmayanti 2012. *Good Governance dan Good Corporate Governance (edisi revisi).* Bandung: Mandar Maju.

Sudiran, F. *Signifikansi UU PemerIntahan Daerah Dalam Meningkatkan Partisipasi Dan Pelayanan Publik*. portalgaruda.org. diakses 27-9-2016

Sulasmi. 2009. Peran Variabel Perilaku Belajar Inovatif, Intensitas Kerjasama Kelompok, Kebersamaan Visi Dan Rasa Saling Percaya Dalam Membentuk Kualitas Sinergi, *Ekuitas,* 13, (2), 237.

Sulistiyani, A.T. 2004. *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*. Yogyakarta: Gava Media.

Thoha. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

Komunikasi Pemerintahan dalam Promosi Layanan Bus Rapid Transit (BRT) Mamminasata di Kota Makassar

Nursaleh Hartaman, A. Luhur Prianto
Universitas Muhammadiyah Makassar
Email : Nursaleh1994@gmail.com

ABSTRACT

This research purpose to determine the model of communication used in promoting BRT service (Bus Rapid Transit) and the communication process is done in the promotion of services to BRT (Bus Rapid Transit) in Makassar. Type of research is descriptive qualitative. Results showed that the model of communications made in the promotion of BRT service is linear communication and interactional communication, Socializing using media / channel and direct dissemination to the public with a public relations promotion model. Communication Process governments with models of Linear generate advertising campaign using print and electronic media as a key tool in promoting the service Bus Rapid Transit, and Communication models Interactional produce promotional public relations by working with companies and organizations are able to contribute in increasing the number of passengers but the process has not been an effective interactional communication because there are many messages that are not reached to the target of communication.

Keywords: Governments Communications, Promotion Services, BRT (Bus Rapid Transit)

ABSTRAK

Penelitan ini bertujuan untuk mengetahui model komunikasi yang digunakan dalam mempromosikan layanan BRT (Bus Rapid Transit) dan proses komunikasi yang dilakukan dalam promosi layanan BRT (Bus Rapid Transit) di Kota Makassar Tipe Penelitian adalah deskriptif kualitatif. Hasil Penelitian menujukkan bahwa model komunikasi yang dilakukan dalam promosi layanan BRT adalah komunikasi linear dan komunikasi interaksional, Melakukan sosialisasi dengan menggunakan media/saluran dan sosialisasi langsung kepada masyarakat dengan model promosi hubungan masyarakat**.** Proses Komunikasi pemerintahan dengan model Linear menghasilkan promosi periklanan dengan menggunakan media cetak dan media eletronik sebagai alat utama dalam melakukan promosi layanan Bus Rapid Transit, dan Komunikasi model Interaksional menghasilkan promosi hubungan masyarakat dengan melakukan kerja sama dengan perusahaan dan organisasi yang mampu memberikan konstribusi dalam peningkatan jumlah penumpang, namun proses komunikasi interaksional belum efektif karena masih banyak pesan yang belum sampai kepada sasaran komunikasi.

Kata Kunci : Komunikasi Pemeritahan, Promosi Layanan, BRT (*Bus Rapid Transit)*

PENDAHULUAN

Pertumbuhan populas penduduk di daerah perkotaan selalu menunjukkan kenaikan yang signifikan setiap tahunnya. Pertumbuhan penduduk di perkotaan bukan hanya akan menyebabkan bertambahnya penduduk yang bertempat tinggal dan bekerja di daerah urban, namun akan diiringi dengan bertambahnya jumlah kendaraan yang digunakan penduduk sebagai alat transportasi. Transportasi di daerah perkotaan menjadi kebutuhan penting bagi penduduk untuk dapat melancarkan aktivitas yang dilakukan. Pengaturan transportasi yang tepat akan menghasilkan banyak manfaat seperti berkurangnya polusi, mobilitas perjalanan teratur, lingkungan yang bersih, dan manfaat positif lainnya. Pengaturan transportasi yang tidak tepat akan berakibat pada polusi baik udara maupun suara, kemacetan maupun kecelakaan. Dibutuhkan transportasi yang berkelanjutan dimana transportasi tersebut dapat memberikan manfaat bagi pemerintah maupun masyarakat. Pemerintah di daerah perkotaan memiliki tanggungjawab yang besar dalam mendesain kebijakan terkait dengan transportasi berkelanjutan (Nurmandi, 2014:311-312). Namun di banyak perkotaan di Indonesia pengaturan transportasi belum sepenuhnya terlaksana.

Salah satu kota besar di Indonesia yang memiliki permasalahan transportasi yang cukup pelik adalah Kota Makassar, kebutuhan sarana transportasi khusunya bus kota sangat dibutuhkan. Sebagai bagian dari upaya memecahkan permasalahan tersebut, Pemerintah Pusat melalui Departemen Perhubungan mengajukan penyelenggaraan Bus Rapid Transit (BRT) atau lebih dikena ldengan busway yang saat ini mulai diterapkan di berbagai kota di Indonesia salah satunya adalah Kota Makassar. Angkutan massal Bus Rapid Transit (BRT) di kota Makassar diluncurkanpadatanggal 11 Maret 2014. Seiring berjalannya waktu, Bus Rapid Transit terus berbenah dan sampai saat ini masih terus beroprasi dengan 30 jumlah armada, namun minat masyarakat Makassar masih rendah dalam mengunakan transportasi publik tersebut, Angkutan Kota masih lebih diminati dibanding BRT dengan Fasilitas mewah di Atas bus. Trans Mamminasata belum mampu menjad ipilihan utama masyarakat di daerah Makassar seiring dengan trafik penumpang yang cenderung tidak menunjukkan peningkatan dalam dua tahun terakhir.Dengan kondisi tersebut, Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Provinsi dan Perusahaan Umum DAMRI (Djawatan Angkutan Dalam Negeri) sebagai ujung tombak Pemerintah Provinsi Sulawesi-Selatan untuk sector perhubungan bakal didorong agar lebih agresif dalam memasyaratkan moda transportasi yang mengadopsi sistem Bus Rapid Transit tersebut.

Sehubungan hal tersebut maka Komunikasi seharunya terjalin dengan baik antara beberapa pihak terkait, terutama pihak Dinas Pehubungan, Komunikasi dan Informatika

Provinsi Sulawesi selatan selaku pemberi disposisi dan Perusahaan Umum DAMRI (Djawatan Angkoetan Umum dalam Negeri) Perwakilan Makassar selaku pelaksana oprasional, untuk meningkatkan minat masyarakat menggunakan Moda Transportasi BRT.Hanung (2011) Promosi layanan mempengaruhi Sikap dan Peningkatan Jumlah Penumpang Bus Rapid Transit (BRT) Trans Semarang. Istiqomah (2016) Kajian kinerja pelayanan Bus Rapid Transit menujukkan dari segi pelayanan sudah baik namun tingkat kinerja pegawai masih rendah. Herman (2015) Komunikasi Pemerintah dalam pengelolaan tambang terdiri dari Komunikasi informatif dan persuasif, namun komunikasi pemerintahan yang terjalin masih kurang. Dari beberapa penelitian di atas belum ada yang fokus kepada komunikasi yang digunakan pemerintah dalam memperkenalkan layanan supaya minat masyarakat menggunakan Moda Transportasi BRT meningkat, Oleh karena itu untuk mengetahui bagaimana komunikasi pemerintahan dalam promosi layanan Bus Rapid Transit di Kota makassar, maka penulis akan mengambil judul penelitian "Komunikasi Pemerintahan Dalam Promosi Layanan *Bus Rapid Transit* (BRT) Mamminasata Di Kota Makassar".

KONSEP KOMUNIKASI PEMERINTAHAN

Herman Dkk (2015) Komunikasi adalah keterampilan yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Manusia adalah mahluk sosial yang tergantung satu sama lain dilingkugannya adalah komunikasi baik secara verbal maupun non verbal (bahasa tubuh dan isyarat yang banyak dimengerti oleh suku bangsa)

Nurudin (2012:11) bahwa komunikasi adalah bagian dari pola interaksi unsur-unsur dalam sistem sosial. Komunikasi adalah bagian dimensi sosial yang khusus membahas pola interaksi antar manusia (*human communication)* dengan menggunakan ide atau gagasan lewat lambah.

Dari berbagai model komunikasi yang sudah ada, ada tiga model yang paling utama, dengan dasar dan komunikasi konseptualitas dalam perkembangannya, tiga model komunikasi tersebut sebagai berikut (Agus, 2012):

1) Model Komunikasi Linear

Model Komunikasi ini dikemukakan oleh Claude Shannon dan Warren Waever mereka mendeskripsikan komunikasi sebagai proses linear karena tertarik pada teknologi radio dan telepon serta ingin mengembangkan suatu model yang dapat menjelaskan bagaimana informasi melewati berbagai media/saluran (*channel).*

Hasilnya adalah konseptualisasi dari komunikasi linear *(linear communication model)*. Pendekatan ini terdiri atas beberapa elemen kunci: sumber *(source),* pesan *(message)* dan

penerima *(receiver).* Model linear berasumsi bahwa seseorang hanyalah pengirim atau penerima. Tentu saja hal ini merupakan pandangan yang sangat sempit terhadap partisipan-partisipan dalam proses komunikasi.

2) Model Interaksional

Model interaksional dikembangkan oleh Wilbur Scharmm yang menekankan pada proses komunikasi dua arah di antara para komunikator. Dengan kata lain, komunikasi berlangsung dua arah: dari pengirim dan kepada penerima dan dari penerima kepada pengirim. Proses melingkar ini menujukkan bahwa komunikasi selalu berlangsung. Para peserta komunikasi menurut model interaksional adalah orang-orang yang mengembangkan potensi manusiawinya melalui interaksi sosial, tepatnya melalui pengambilan peran orang lain. Patut dicatat bahwa model ini meempatkan sumber dan penerima pada kedudukan yang sederajat. Satu elemen yang penting bagi model interaksional adalah umpan balik (feedback), atau tanggapan terhadap suatu pesan.

3) Model Transaksional

Model komunikasi transaksional dikembangkan oleh Barnlund model ini menggarisbawahi pengiriman dan penerimaan pesan yang berlangsung secara terus menerus dalam sebuah episode komunikasi. Komunikasi yang bersifat transaksional adalah proses kooperatif: pengirim dan penerima sama-sama bertanggung jawab terhadap dampak dan efektivitas komunikasi yang terjadi. Model transaksional berasumsi bahwa saat kita terus menerus mengirim dan menerima pesan kita berurusan baik dengan elemen verbal dan non verbal. Dengan kata lain, peserta komunikasi (Komunikator) melakukan proses negosiasi makna.

KONSEP PROMOSI LAYANAN

Menurut Kasali, dkk (2010:156) Promosi adalah suatu tekhnik komunikasi yang dirancang untuk menstimulasi konsumen membeli. Perusahaan menggunakan metode promosi untuk menyampaikan empat hal kepada pelanggan, yaitu membuat mereka sadar terhadap keberadaan suatu produk, membuat mereka mengenal lebih jauh, membujuk mereka untuk menyukai produk dan akhirnya membujuk mereka untuk membeli produk. Tujuan akhir dari segala kegiatan promosi adalah untuk meningkatkan penjualan. Selain itu, para pemasar dapat menggunakan promosi untuk penyampaian informasi meningkatkan persepsi nilai, dan mengontrol volume penjualan.

Menurut Hardy (2010 : 3) promosi digunakan oleh penjual sebagai strategi yang telah digunakan oleh berbagai media untuk mempromosikan produk ataupun jasa. Promosi

merupakan salah satu variabel dari bauran pemasaran yang sangat penting, yang dilaksanakan oleh perusahaan dalam memasarkan produk atau jasanya. Tanpa promosi keberadaan produk kurang mendapat perhatian dari konsumen atau bahkan konsumen tidak tahu sama sekali mengenai produk tersebut.

Model-Model Promosi layanan

Dalam Kasali, dkk (2010:156-157) dalam Promosi layanan ada hal yang harus diperhatikan yaitu bauran promosi yaitu model promosi dalam mecapai sebuah tujuan sebagaiberikut:

1. Periklanan

Periklanan adalah komunikasi yang bersifat non personal (karena disampaikan melalui media massa yang dibayar , digunakan oleh suatu sponsor yang ditunjuk untuk menyampaikan kepada khalayak mengenai suatu produk. Media periklanan yang paling umum digunakan adalah televisi, surat kabar, radio, majalah, iklan luar ruangan, internet, periklanan maya, dan *direct mail.* Karena televisi sangat mahal dan biaya produksinya cukup tinggi, maka alternatif yaitu melalui media maya, radio, SMS, dan sebagainya yang biayanya relatif murah.

2.*Personal Selling* (Penjualan Pribadi)

Dalam metode *personal selling* (penjualan pribadi), seorang tenaga penjual berkomunikasi tatap muka dengan calon-calon pelanggannya untuk memenuhi kebutuhannya dan menstimulasi pembelian. Tekhnik ini sangat efektif untuk membangun dan mendekatkan hubungan antara produsen dan konsumennya, serta menambah kredilitas persahan karena pembeli dapat berinteraksi dan bertanya kepada penjual secara langsung.

3.*Sales Promotion (*Promosi Penjualan)

Promosi penjualan adalah kegiatan promosi jangka pendek yang dirancang untuk merangsang konsumen agar tetap setia pada produsen. Kehadiran *Sales Promotion* memungkinkan terjadinya komunikasi dua arah antara konsumen dan perusahaan yang memungkinkan terwujudnya *costumer intimacy* .ini tidak mungkin dilakukan oleh media promosi lainnya sehingga mempunyai beberapa keuntungan. Pertama, membuat produk menjadi *get out of the crowd*. Kedua merupakan pengubung pada pesan-pesan yang disampikan melalui media lain. Konsumen akan lebih mengingat kembali alat-alat promosi yang pernah dilihatnya. Ketiga, mendorong terjadinya trial-purchase. Keempat, mempunyai dampak lebih mudah diingt oleh konsumen.

4.*Public Relation* (Hubungan Masyarakat)

Hubungan masyarakat adalah suatu bentuk publisitas yang dibentuk dan dikendalikan oleh perusahaan. Hubungan Masyarakat dilakukan untuk membangun reputasi baik kepada pelanggan (dan calon pelanggan) dengan menampilkan dan mempublikasikan cerita, kegiatan,

ataupun pelayanan terhadap masyarakat umum yang dilakukan oleh sebuah perusahaan, karena ditulis oleh media, maka isinya tidak sepenuhnya sama dengan kehendak yang diinginkan wirausaha, tapi dari segi isi akan jauh lebih percaya dari sekadar iklan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Dilaksanakan di Kota Makassar Topik yang ditelitiadalahtentang Komunikasi pemerintahan dalam promosi layanan *bus rapid transit* (BRT) Mamminasata di Kota Makassar . LokasipenelitianiniyaituDinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informasi Provinsi Sulawesi Selatan karena data ataupun dokumen-dokumen dapat di peroleh dari Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informasi Provinsi Sulawesi Selatan, penelitianini di rencanakanakanberlangsung pada bulan Agustus – Semptember 2016. Dengan melakukan obervasi di daerah operasi bus rapid transit selama satu bulan dan wawancara dengan 3 orang informan dari instansi pemerintah serta 7 informan dari Masyarakat selama satu bulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

BRT (*bus rapid transit*) Trans Mamminasata ataubahasa populernya*bus way* adalahsalahsatualattrasportasidarat yang mempunyaisistemangkutancepat (*rapid transit*) yang terpadu beroprasi di wilayah Aglomerasi Mamminasata yang meliputi Makassar, Maros, Sungguminasa dan Takalar. Umumnya Bus Rapid Transit ditandaiciri-ciriberikut:

- Tempatperhentiankhusus.
- Bus khusus.
- Sistem*ticketing* khusus.
- Frekuensipelayananseringdanteratursepanjanghari.
- Intelegent Transportation System (ITS).

BRT (*Bus Rapid Transit*) bersifat umum. Dalam artian semua masyaraka dapat menggunakan alat transportasi ini. BRT (*Bus Rapid Transit*) juga mempunyai prinsip yang berbeda dengan angkutan umum lainnya, yaitu menjadi operator BRT (*Bus Rapid Transit*), yang mana orientasi benefit atau keuntungan pengusaha diganti dengan orientasi menjual pelayanan dan biaya. Operasi operator BRT (*bus rapid transit*) dipenuhi oleh pemerintah melalui di bawah Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika Provinsi Sulawesi Selatan. Sedangkan dalam mekanisme pengelolaan BRT (*bus rapid transit*) dikelola pemerintah Daerah melalui Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika Provinsi Sulawesi Selatan dengan operator adalahpihak Perum Damri Perwakilan Kota Makassar.

Fungsi badan pengelola adalah menyusun anggaran operasional BRT untuk diajukan dalam APBD kota/ APBD provinsi / APBN, menetapkan standar pelayanan(*load factor*, *headway*, *frekuensi*, waktuhenti*shelter*, *timetable*), pembinaan dan pengawasan operasional, manajemen pendapatan, manajemen sumberdaya manusia dan pendapatandan pengembangan jaringan. Spesifikasi bus adalah kapasitas 50 penumpang, nyaman (pendingin udara, sistem penerangan), menarik secara visual (eksterior maupun interior), lantai bus desain tinggi lebih kurang 70 sentimeter sesuai tinggi halte, ramah lingkungan (kebisingan, emisi) dan disediakan ruang penumpang *difabel* (penumpang cacat). Pada sistem ticketing, pihak pengelola menerapkan sistem ticket *smard card* yaitu apabila penumpang ingin menggunakan BRT maka harus membeli tiket terlebih dahulu yang berbentuk kartu sebagai bukti pembayaran.

Kemudian pihak pengelola juga menerapkan sistem prabayar *off board* (sebelum memasuki bus) yaitu apabila penumpang ingin berpindah dari satu shelter ke shelter yang lain diperbolehkan tanpa membeli tiketlagi, asalkan tidak keluar dari halte BRT. Jalur yang digunakan merupakan *bus line* (lajur prioritas bus) dengan menggunakan marka khusus bus, yang tujuannya agar bus tidak melaju kejalur yang lain. Seperti masuk ke jalur perkampungan atau pun jalur yang tidak ditentukan trayeknya. Bus Rapid Transit (BRT) Trans Mamminasata saat ini telah mempunyai 30 Armada, yang beroprasi mulai pukul 05.30 sampai pukul 20.00 WITA. Setiap Kendaraan memerlukan biaya oprasional sebesar Rp.400.000,00 – Rp. 600.000,00 setiap harinya. Bus Rapid Transit (BRT) mempunyai 4 (empat) koridor.

Komunikasi Pemerintahan dalam Promosi layanan BRT sudah terealisasi mulai tahun 2014 sejak diresmikannya layanan moda angkutan massal Bus Rapid Transit (BRT) Trans Mamminasata. Perum Damri sebagai operator dalam mengoprasikan Bus Rapid Trasit tentu mempunyai tugas yang sangat besar dalam meningkatkan jumlah penumpang agar layanan ini tetap bisa beroprasi. Komunikasi langsung kepada masyarakat dengan model linear dilakukan oleh Perum Damri agar masyarakat dapat tertarik menggunakan Bus Rapid Transit sebagai alat transportasi utama dalam beraktifitas agar kemacetan dapat diminimalisir dan juga layanan bus rapid transit ini ramah lingkungan.

Manager Usaha Perum damri memperlihatkan model komunikasi linear dengan menggunakan saluran atau media, yang mempresentasikan komunikasi dibangun untuk menyebar informasi kepada masyarakat Agar dapat menggunakan layanan Bus Rapid Transit. Sebagai penyedia sarana layanan bus rapid transit, Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Sulawesi-Selatan juga melaksanakan sosialisasi dengan komunikasi linear atau komunikasi satu arah, yang tertarik pada teknologi radio, surat kabar, dan saluran televisi lokal, yang menjelaskan bahwa informasi disebar melalui media/saluran Komunikasi linear itu

terlaksana, karena dalam wawancara yang dilakukan dengan penumpang Bus Rapid Transit, penumpang mengkaui bahwa ketertarikan menggunakan BRT awalnya melihat dari televisi, media cetak dan media sosial, meskipun ada juga penumpang yang tertarik menggunakan BRT karena mendengar dari pengalaman orang lain.

Peneliti kemudian melihat dari sisi yang berbeda dengan mewawancarai beberapa masyarakat yang belum menggunakan Bus Rapid Transit hasilnya menujukkan bahwa sosialisasi layanan Bus Rapid Transit belum terlaksana secara instensif karena ternyata kedua informan tersebut belum mengetahui keunggulan layanan ini, meskipun sering melihat bus ini beroprasi dijalanan tapi ketertarikan untuk menggunakan layanan transportasi tersebut kurang, karena minimnya informasi mengenai cara menggunakan layanan ini, dan sosialisasi kepada masyarakat masih sangat minim, pendekatan model komukasi linear terdiri dari beberapa elemen kunci: sumber (*source),* Pesan *(message)* dan penerima *(receiver).* Ketiga elemen tersebut harus terkoneksi, dalam hal ini Sumber komunikasi adalah Perum Damri dan Dishub Provinsi Sulsel, dan pesan yang disampaikan adalah tentang promosi dan sosialisasi BRT ternyata belum mendapat banyak partisipan dalam proses komunikasinya karena penerima (receiver) masih minim. Sehingga dapat disimpulkan bahwa komunikasi linear sudah terlaksana namun belum dilakukan secara intensif sehingga belum mendapatkan hasil yang memuaskan

Kemudian model komunikasi interaksional telah dilakukan oleh Perum Damri maupun Dishubkominfo Provinsi Sulawesi Selatan dengan tujuan agar promosi layanan bus rapid transit ini terwujud. Seperti Melakukan sosialisasi langsung dengan karyawan dan mahasiswa dengan memberikan kartu langganan yang berisi diskon 50%. Kedua instansi tersebut juga melakukan komunikasi dengan Organda kota makassar selaku wadah semua angkutan darat di Kota makassar agar Penumpag angkutan Kota dalam hal ini pete-pete bisa beralih ke Bus Rapid Transit. Dalam komunikasi interaksional orang orang yang berkomunikasi mengembangkan potensi manusia melalui interaksi sosial, tepatnya melalui pengambilan peran orang lain. Satu elemen yang penting bagi model interaksinal adalah umpan balik *(feedback),* atau tanggapan terhadap pesan yang di sampaikan oleh Perum Damri maupun Dishubkominfo dari masyarakat. Namun ketua Organda Kota Makassar menjelaskan bahwa komunikasi interaksional yang dilakukan Damri dan Dishub belum sepenuhnya berlasung dengan baik karena Ketua Organda Kota Makassar menyatakan dengan tegas bahwa sampai saat ini belum ada komunikasi yang dilakukan Perum Damri Maupun Dishubkominfo Provinsi Sulawesi selatan terkait masalah promosi layanan bus rapid transit ini, padahal Organda Kota Makassar wadah Angkutan darat mengorganisir Angkutan Umum di perkotaaan, dalam kasus seperti ini ada sebuah gangguan yang dialami oleh komunikan dan komunikator sehingga komunikasi interaksional yang

bertujuan mendapatkan *feedback (*umpan balik) belum tercapai. Dalam teori komunikasi yang dikembangkan oleh agus hermawan komunikasi interaksional yang dilalukan oleh pengelola Bus Rapid Transit belum terlaksana dengan baik, karena model komunikasi tersebut sumber dan penerima pesan menempati kedudukan yang sederajat, dengan mengembangkan potensi manusiawi melalui interkasi sosial, jadi ketika interkasi sosial itu tidak berlansung dengan baik maka tujuan komunikasi tidak akan tercapi.

Penyataan Ketua Organda (Organisasi Angkutan Darat) Kota Makassar menujukkan bahwa komunikasi yang dibangun oleh Dinas Perhubungan Provinsi Sulawesi Selatan belum menujukkan hasil yang maksimal karena pernyataan Dinas perhubungan dengan Ketua Organda Kota Makassar itu kontradiktif sehingga hasil yang ingin dicapai masih jauh dari harapan. Pesan yang kontradiktif biasa juga disebut sebagai "diskordansi" (disordance) yaitu akibat dari keinginan untuk mengkomunikasikan dua emosi atau perasaan yang berbeda. Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa proses komunikasi interkasional yang bertujuan untuk menghasilkan promosi hubungan masyarakat belum efektif, karena reputasi baik kepada pelanggan dan calon pelanggan belum terbangun.

Proses komunikasi interkasional memang sangat perlu dilakukan karena dapat mengasilkan model promosi hubungan masyarakat. Promosi dengan model hubungan masyarakat (public relation) dilakukan untuk membangun reputasi baik kepada pelanggan dan calon pelanggan dengan menampilkan dan mempublikasikan cerita, kegiatan ataupun pelayanan terhadap masyarakat umum yang dilakukan oleh pengelola Bus Rapid Transit. Perum Damri dan Dishubkominfo Sulawesi Selatan telah melakukan komunikasi tersebut namun masih perlu dimaksimalkan agar Bus Rapid Transit bisa dengan cepat dikenal oleh masyarakat sehingga penumpang Bus Rapid Transit bisa meningkat.

Layanan Bus Rapid Transit juga harus ditingkatkan agar penumpang betah dan tetap menjadikan BRT sebagai moda transportasi andalan, untuk itu Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Infromatika Sulawesi Selatan selaku penanggung jawab perawatan dan penyediaan alat oprasinal harus melakukan peningkatan layanan. Ditahun 2016 akan dibangun 60 halte dan penambahan 50 armada BRT. Hal tersebut untuk peningkatan layanan, ini akan mempermudah promosi karena dalam dimensi kualitas layanan dimensi Tangibles (bukti lansung) dalam bentuk fisik seperti halte, dan tambahan armada dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada layanan atau program pemerintah sehingga publisitas layanan akan semakin mudah. Freddy dalam Rianto (2010)

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

Model Komunikasi yang dilakukan oleh Perum Damri dan Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Sulawesi Selatan adalah Komunikasi Linear dan Interaksional, Melakukan sosialisasi dengan menggunakan media/saluran dan sosialisasi langsung kepada masyarakat dengan model promosi hubungan masyarakat, namun komunikasi yang terbagun masih belum efektif karena masyarakat masih ada yang minim informasi tentang layanan Bus Rapid Transit.

Proses Komunikasi pemerintahan dengan model Linear menghasilkan promosi periklanan dengan menggunakan media cetak dan media eletronik sebagai alat utama dalam melakukan promosi layanan Bus Rapid Transit, dan Komunikasi model Interaksional menghasilkan promosi hubungan masyarakat dengan melakukan kerja sama dengan perusahaan dan organisasi yang mampu memberikan konstribusi dalam peningkatan jumlah penumpang, namun proses komunikasi interaksional belum efektif karena Organisasi Angkutan Darat sebagai mitra utama dalam peningkatan jumlah penumpang mengakui komunikasi dari Pihak Damri maupun Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informasi Sulawesi Selatan belum dilakukan secara serius.

DAFTAR PUSTAKA

Agus Hermawan. 2012. *Komunikasi Pemasaran.* . Jakarta: Erlangga

Hanung Eka A. 2011. *Pengaruh Sikap dan Promosi Terhadap Peningkatan Jumlah Penumpang Bus Rapid Transit (BRT) Trans Semarang.* Skripsi. Semarang : Universitas Diponegoro

Hardy, Jonathan. 2010. *Cross Media Promotion*. New York: Peter Lang Publishing.

Herman, Muhlis, dan Muchlas. 2015. *Komunikasi Pemerintah dalam Pengelolaan Tambang di Kabupaten Gowa*. Jurnal Otoritas Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Makaasar. Vol V No. 2

Istiqomah. 2016. *Kajian Kinerja Pelayanan Bus Rapid Transit (Brt) Kabupaten Sidoarjo*. Skirpsi. Malang : Universitas Brawijaya

Kasali, Rhenald, dkk. 2010. *Modul Kewirausahaan, Program Strata 1.* Jakarta: PT. Mizan Publika

Kotler, Philip. dan Keller, Kevin Lane. 2010. Manajemen Pemasaran. Jilid 1, Edisi Ketiga belas. Jakarta :Erlangga.

Nurmandi Achmad. 2014. *Manajemen Perkotaan : Teori Organisasi, Perencanaan, Perumahan, Pelayanan dan Transportasi Mewujudkan Kota Cerdas*. Edisi Revisi. Yogyakarta: JKSG

Rianto M. Nur, AlArif. 2010. *Dasar-Dasar Pemasaran Bank Syariah*. Bandung:Alfabeta

Desentralisasi Kewenangan Pusat-Daerah Dalam Konteks Kerjasama Luar Negeri Oleh Pemerintahan Daerah

(Tinjauan dari perspektif paradiplomasi)

Oleh:
Mani Festati Broto, mani@ecampus.ut.ac.id
FISIP-Universitas Terbuka

Abstrak

Di era globalisasi dan Reformasi kegiatan internasional akan menjadi bagian dari 'keseharian berpemerintahan' yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam konteks desentralisasi. Kebijakan desentralisasi di Indonesia membutuhkan perspektif hubungan internasional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ditinjau dari konsep paradiplomasi, kegiatan internasional oleh pemerintah daerah menentukan pula kekuatan negara. Pada kenyataannya peraturan perundang-undangan tentang hubungan luar negeri yang ada hanya mengatur dan tidak mengurus kegiatan hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, permasalahan hubungan pusat-daerah menjadi argumentasi yang esensial dalam kebijakan desentralisasi bila dikaitkan dengan kegiatan hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah.

Kata Kunci: Globalisasi, Desentralisasi, Paradiplomasi

Pendahuluan

Ada dua konsep yang mendasari tulisan ini yaitu konsep desentralisasi dan paradiplomasi sebagai sudut pandang dalam membahas kajian desentralisasi hubungan Pusat-Daerah dalam konteks kerjasama luar negeri yang dilakukan Pemerintahan Daerah di era desentralisasi. Tahapan metodologis tulisan ini adalah menyajikan kegiatan kerjasama luar negeri (arena internasional) yang dilakukan oleh pemerintah Daerah berdasarkan fakta-empiris, dan 'tidak kaku' dari sudut pandang yuridis-formal, serta keterkaitannya dengan kebijakan desentralisasi. Hal ini dilakukan melalui penelusuran konsep paradiplomasi dengan metode lacak perpustakaan dan melakukan triangulasi sumber. Selanjutnya, dalam pembahasan konsep paradiplomasi perlu memadukan ilmu hubungan internasional dalam ilmu pemerintahan sebagai pengayaan keilmuan.

Pembahasan

Kegiatan kerjasama luar negeri oleh Pemerintahan Daerah selain mengacu pada Peraturan Perundangan tentang Pemerintahan Daerah (UU No 23 Tahun 2014) yang telah mengalami beberapa kali revisi[119], mengacu pula pada perangkat hukum terkait penyelenggaraan hubungan luar negeri[120]. Namun demikian rincian klausul pada peraturan perundangan tersebut masih preferensi diskursus pemerintahan pusat, kecuali pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi kesan bahwa kerjasama luar negeri oleh Pemerintah Daerah merupakan bagian dari otonomi daerah. Syamsuddin Haris (2013)[121] menjelaskan, dalam menganalisis format relasi hubungan Pusat-Daerah di era desentralisasi seharusnya bersifat kemitraan-desentralistik ketimbang eksploitatif-sentralistik (27). Pendapat ini seirama dengan Santosa (2013) bahwa

> Dalam pewacanaan yang berlangsung, kesatuan Indonesia ini difahami sedemikian rupa sebagai *justifies* sebagai kerangka penataan pemerintahan. Pada saat yang sama, pandangan yang *state-centric*, menjadi mapan sebagai acuan dalam memandang persoalan…..ada nalar tertentu yang membimbing penarasiannya suatu hal: dalam hal ini hubungan pemerintah nasional dengan pemerintah lokal. Ketidaksadaran akan nalar inilah yang pada gilirannya menggiring kita melakukan kesalahan dalam mengambil pegangan, tanpa kita sadari kesalahan itu. Dalam kaitan ilmu, Ilmu pemerintahan *taking for granted* kerangka penalaran yang sudah menjadi *mainstream*(3)

[119] Sejarah pemberlakuan sistem pemerintahan daerah pasca-kemerdekaan dimulai dari UU No1 Tahun 1945, UU No 22 Tahun 1948, UU No 1 Tahun 1957, UU No 5 tahun 1974, UU No 22 Tahun 1999, UU No 32 tahun 2004 dan UU No 23 Tahun 2014. Lihat Hoessein, Bhenyamin, 2004, Desentralisasi & Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka. Hlm 1-27

[120] Undang-undang 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Kedua perangkat hukum ini merupakan landasan hukum yang mengikat bagi pelaku hubungan luar negeri termasuk unsur pemerintah daerah.

[121] Haris, Syamsuddin (eds), 2013, Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah diakses http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/buku_tim/buku-tim-public-28.pdf,

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia ada dua nilai dasar yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yaitu nilai dasar unitaris, bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan negara lain di dalamnya yang bersifat Negara. Selanjutnya adalah nilai desentralisasi yaitu ada pembagian kewenangan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan Negara antara pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah dalam bentuk daerah otonomi[122]. Namun demikian, desentralisasi dijalankan dengan mempertegas bahwa pusat adalah pusatnya daerah dan daerah adalah daerahnya pusat[123]. Konsekuensinya, muncul permasalahan hubungan Pusat-Daerah yang di awali dengan pembagian urusan pemerintahan dan penyerahan kewenangan urusan tersebut. Sejarah mencatat bahwa kemacetan hubungan Pusat-Daerah lebih didominasi oleh aspek politis-ekonomis. Fokus tulisan ini adalah bagaimana hubungan Pusat-Daerah diterapkan dalam konteks urusan kerjasama luar negeri oleh Pemerintahan Daerah?

Menurut C.F. Strong[124] kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif (pembuatan undang-undang) lain selain badan legislatif pusat. Lebih lanjut disebutkan ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan yaitu: 1) adanya supremasi parlemen pusat (*the supremacy of the central parliament*) dan 2) tidak ada badan-badan lain yang berdaulat (*the absence of subsidiary sovereign bodies*). Seiring dengan pengertian Strong tersebut di atas, maka UU No 23 Tahun 2014 sudah merinci pembagian urusan kewenangan, yaitu Urusan Pemerintahan terdiri dari: urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Pasal 10, Ayat 1 ditulis bahwa urusan kewenangan yang menjadi urusan pemerintahan absolut adalah: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter & fiskal nasional dan agama. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut tersebut, memang bisa dilimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat,

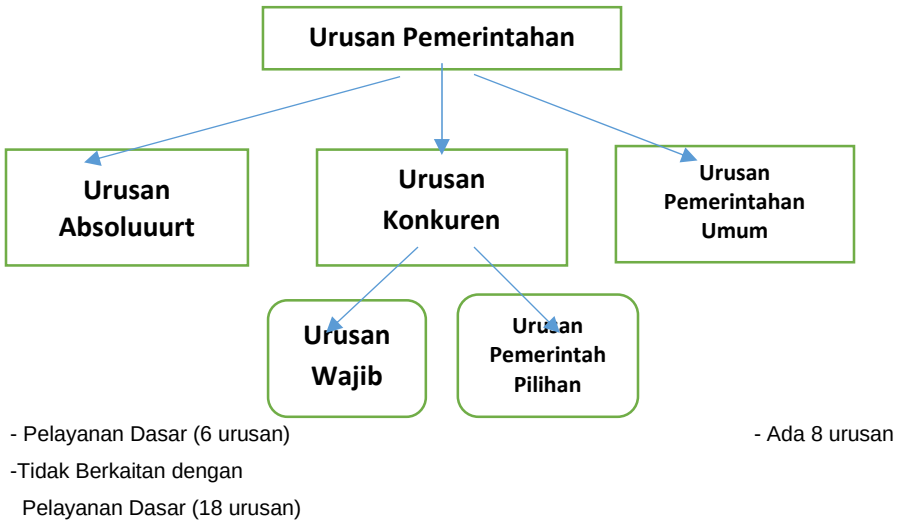
[122] Djaenuri, Aries dkk, 2012, Hubungan Pusat-Daerah, Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.

[123] Negara kesatuan tidak identik dengan sentralistik sekalipun pemerintahan pusat terbentuk lebih dahulu dengan mengklaim sejumlah wilayah sebagai bagian dari negara kesatuan. Sementara itu di negara federal yang dibentuk melalui kesepakatan sejumlah negara berdaulat untuk bergabung dalam wadah negara federal tidak selalu dipandang desentralistik. Lihat Negara Federal Malaysia sangat menampakkan format otoritarian. Sedangkan negara kesatuan Indonesia di bawah rezim UU No. 22 Tahun 1999 menampakkan sifat federalistiknya.

[124] Strong, C.F. 1965, A History of Modern Political Constitutions, dijelaskan dalam konsep *unitary*, urusan pemerintahan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem desentralisasi atau sentralisasi.

namun berdasarkan asas Dekonsentrasi (Ayat 2).[125] Dalam hal ini, seharusnya urusan hubungan dan kerjasama luar negeri oleh Pemerintah Daerah sebagai daerah otonom tidak ditempatkan atau dikategorikan dalam domain politik luar negeri.

Selanjutnya, ada Urusan Pemerintahan Pilihan (Bagian dari Urusan Konkuren) yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah. Dalam seminar yang dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama oleh Pemerintah Daerah dengan Lembaga dan Pemerintah di Luar Negeri pada 6 November 2015 di Cirebon dijelaskan urusan kerjasama luar negeri oleh Pemerintah Daerah ditempatkan sebagai Urusan Konkuren namun tidak dijelaskan penggunaan asas yang tepat dalam pelaksanaannya.



Dalam konteks teori desentralisasi, Suryaningrat menjelaskan 3 (tiga) jenis desentralisasi yaitu: desentralisasi teritorial, desentralisasi politik dan desentralisasi fungsional. Bila dikaitkan dengan Pasal 10, Ayat 1 dan 2 dalam UU No 23 Tahun 2014, maka hubungan luar negeri adalah urusan pemerintahan pusat, karena selalu dikaitkan dengan bentuk-bentuk Penjanjian Internasional yang merupakan ranah pemerintah Pusat dalam melaksanakan urusan politik luar negeri yang bersifat *high politics.* Terkait globalisasi, pemerintah Daerah telah banyak menjalin kerjasama dengan pihak luar negeri dan membuat ikatan *'memorandum of understanding',* dan hal ini dikategorikan

[125] Lihat Undang-undang No 23 Tahun 2014.

sebagai kegiatan *low politics* yang oleh Mukti (2015) jalinan kerjasama ini justru meningkatkan potensi nasional di tingkat daerah.[126]

Dengan fenomena peningkatan kerjasama Daerah dengan pihak luar negeri, maka harus ada upaya untuk meletakkan urusan (baca: kewenangan) jalinan kerjasama luar negeri oleh Daerah dalam koridor desentralisasi tetapi tanpa menganggu kedaulatan pemerintah Pusat. Bentuk keselarasan yang ditawarkan adalah desentralisasi fungsional. Belum ada kesepakatan bagaimana desentralisasi fungsional dijalankan dalam konteks peningkatan partisipasi daerah di kancah internasional. Maksum [127] menjelaskan desentralisasi fungsional adalah pemberian hak kepada golongan tertentu untuk mengurus segolongan kepentingan tertentu dalam masyarakat baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu, seperti mengurus irigasi bagi petani. Dengan maraknya kiprah daerah dan juga entitas aktor non-negara lainnya di kancah internasional maka perlu antisipasi oleh pemerintah pusat untuk membuat suatu pedoman dalam menyerahkan urusan pemerintahan berdasarkan perangkat perundangan yang ada agar pelaksanaan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kaidah *good governance*.

Urgensi dalam mengkaji hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintahan daerah didasari pada kenyataan, kita berada dalam era globalisasi dimana kewenangan teritorial dan kewenangan politik menjadi tidak tampak batas kewenangannya. Artinya, kegiatan-kegiatan internasional sudah marak dilakukan oleh pemerintahan daerah sebagai daerah otonom karena adanya keterbukaan terutama oleh perkembangan teknologi digital. Hal ini sesuai pula dengan program *Nawacita* bahwa pembangunan Indonesia di masa mendatang harus dimulai dari pinggiran yaitu daerah.

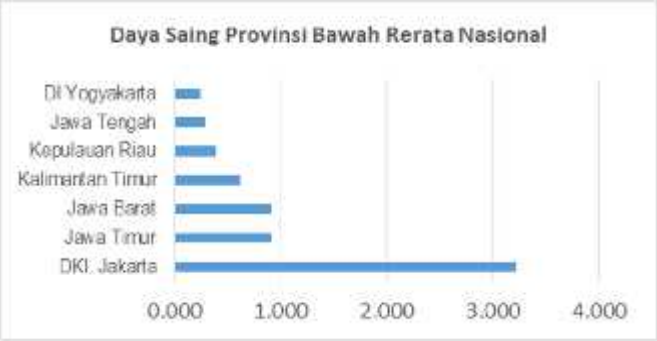
Seperti ditulis oleh Chalid (2005) secara ekonomi, desentralisasi diyakini dapat mencegah eksploitasi Pusat terhadap Daerah, menumbuhkan inovasi masyarakat dan mendorong motivasi masyarakat untuk lebih produktif. Tujuan agar terjadi penguatan

[126] Mukti, Takdir Ali, Paradiplomacy: Bangkitnya Aktor Lokal di For a Internasional, Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Vol 1, No. 1, January 2015

[127] Irfan Ridwan Maksum, 2007, Desentralisasi Dalam Pengelolaan Air Irigasi Terseir (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu Langat Selangor Malaysia), Disertasi, Januari 2007, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Departemen Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia

daerah dan yang paling utama dilakukan adalah peningkatan daya saing daerah. Pada tabel 1 terlihat kesenjangan daya saing provinsi yang berada di pulau Jawa dengan yang di luar Jawa.[128]

Tabel 1: Daya Saing 19 Provinsi Bawah Rerata Nasional



Sumber: http://www.disnakertransduk.jatimprov.go.id/diakses tanggal 9 Mei 2016, 11:23WIB

Indikator ketercapaian tersebut sudah jelas dan rinci, yaitu pembangunan infrastruktur, peningkatan sumber daya manusia, dan produktivitas sumber daya alam. Oleh sebab itu, relevansi desentralisasi harus dikaitkan dengan bentuk kewenangan yang bagaimana yang sesuai dengan nilai dasar unitaris, agar kegiatan hubungan luar negeri oleh pemerintahan daerah tidak berbenturan dengan kewenangan pemerintahan pusat.

1. Paradiplomasi Dalam Wacana Desentralisasi

Pemerintah Daerah adalah objek sekaligus subjek untuk memahami secara detail dan komprehensif konsep paradiplomasi, yang berawal dari transformasi aktor dalam hubungan internasional yaitu dari 'aktor negara' kepada 'aktor non-negara' yang muncul karena praktek desentralisasi dibidang hubungan luar negeri di negara-negara dengan sistem federal. Permasalahannya, bagaimana bila konsep paradiplomasi diterapkan di negara yang terdesentralisir seperti Indonesia, yang secara konstitusi adalah negara unitaris.

Munculnya konsep paradiplomasi akibat dari fenomena baru dalam diplomasi yang menjelaskan bahwa arena internasional bukan lagi *state-centric*, yang secara

[128] Broto, Mani Festati, 2016, Dinamika Hubungan Pusat-Daerah Dalam Kontek Hubungan Luar Negeri Oleh Pemerintahan Daerah (Tinjauan dari perspektif paradiplomasi) dalam *Indonesia Yang Berkeadilan Sosial Tanpa Diskriminasi*, Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka. Hal 214

yuridis-formalistik fokus pada *high politics* (UU No 23 Tahun 2014, Pasal 10 Ayat 1,2) Kegiatan paradiplomasi merupakan *multy-track diplomacy* yang mencairkan kekakuan dalam hubungan internasional dan bergerak dalam *low politics,* seperti pertukaran budaya dan pengetahuan, pendidikan, peningkatan investasi, parawisata, dunia hiburan dan lain-lainnya yang dapat menyatukan masyarakat global untuk berdialog, melakukan kolaborasi dan bekerjasama. Pola pengelolaan kolaborasi dan kerjasama ini memunculkan istilah spesifik dalam diplomasi seperti *cultural diplomacy* yang bergerak menyatukan kearifan lokal di masing-masing daerah dengan pihak luar negeri, dan hal berkembang menjadi kerjasama di bidang parawisata. Selain itu, diantara yang sudah lama terjalin lama adalah *education diplomacy* yang memiliki satu misi secara global yaitu *Education For All.*

Globalisasi memaksa hubungan dan kerjasama luar negeri dilakukan oleh aktor-aktor non-negara: pemerintah lokal, komunitas masyarakat dan kelompok-kelompok kepentingan lainnya. Alasannya, karena dinamika masyarakat tidak lagi ditentukan oleh satu kekuatan global yang dominan. Apalagi sejak tahun 1990-an, menurut Chalid[129] "berlangsung *new game* di arena internasional di mana negara tidak akan mampu lagi sebagai pemain tunggal dalam menghadapi *hyper competitive*". Lanjut Chalid, pemerintah akan terlalu besar untuk menyelesaikan masalah kecil dan terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat.[130]

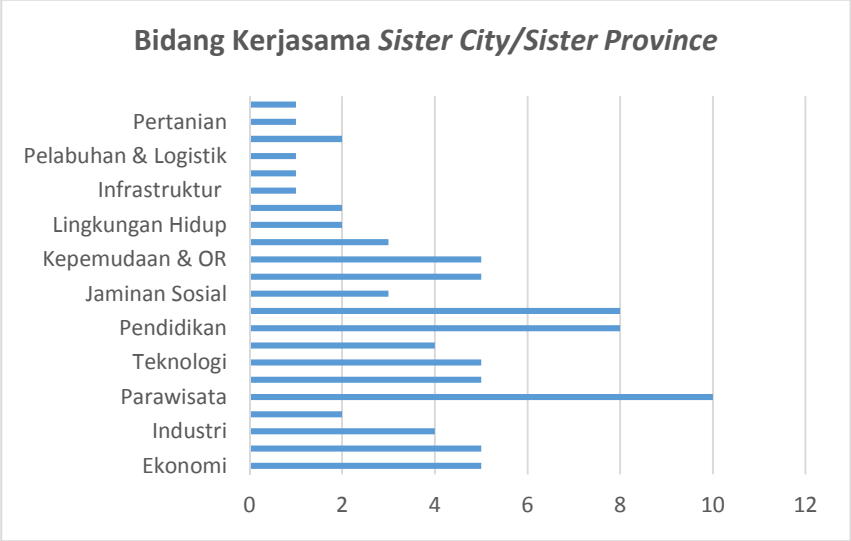
Pada tataran yang sama, penting diungkapkan bahwa globalisasi adalah keniscayaan, dan pemerintah daerah adalah aktor yang harus memahami dunia (global) dan aktif dalam pergaulan internasional. Tambahan lagi, pada kenyataannya kerjasama luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah nyata dan menunjukkan intensitas hubungan yang meningkat dan bervariasi. Beberapa pemerintah daerah dengan program *sister city/sister province* adalah embrio dari kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah, yaitu suatu kerjasama global paradiplomasi antar kota dari suatu negara.

Meningkatnya jumlah partisipasi kota (kota provinsi dan kota kabupaten) sebagai peserta dan anggota pada forum, organisasi dan *event* internasional

[129] Chalid, Penny, 2005, *Otonomi Daerahmasalah, Pemberdayaan, Dan Konflik*, Jakarta: Kemitraan, diakses sumber online 31 Oktober 2016.
[130] Ibid, hal 6

membuktikan bahwa daerah memiliki kemampuan untuk melakukan kegiatan-kegiatan berskala internasional. Selain itu, banyak pula terselenggaranya kongres, rapat, seminar, workshop, program dan *event* berkelas dunia di kota provinsi/kota kabupaten yang dapat meningkatkan citra dan daya saing global pemerintah daerah. Beberapa *event* dikaitkan dengan investasi di bidang parawisata yang memadukan kegiatan bersepeda internasional dengan obyek-obyek wisata nusantara, di antaranya seperti yang dilakukan dalam kegiatan: *tour de Singkarak, tour linggarjati, tour de Jakarta, tour d'Indonesia.*

Tabel 2: Bidang Kerjasama Sister City/Sister Province 2000-2012



Sumber: *Treaty Database*, Kementerian Luar Negeri 2013

Bila diperhatikan bidang-bidang kerjasama pada Tabel 2 menunjukkan bahwa fokus kegiatannya ada pada tingkatan *low-politics*, dimana yang terpenting adalah *people-to-people engagement and collaboration,* dan kegiatan-kegiatan ini sangat dekat dengan keseharian dan permasalahan masyarakat.

Tema tulisan ini berawal dari keingintahuan memahami teks dan konstektual dari konsep paradiplomasi dalam praktek hubungan dan kerjasama luar negeri terutama oleh pemerintah daerah. Asumsi penulis bahwa kegiatan paradiplomasi merupakan titik awal untuk menelusuri kegiatan hubungan dan kerjasama luar negeri yang 'tidak selalu harus' dilakukan oleh pemerintahan pusat. Dengan asumsi tersebut

diperlukan suatu konsep sebagai pisau analisis untuk menjelaskan dan memahami suatu fakta tentang hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah. Hal ini akibat dari semakin kompleksnya permasalahan dunia yang berimbas pada lokal, (pemerintah daerah) yang membutuhkan pemecahan secara lokal pula.

Disinilah fenomena hubungan dan kerjasama luar negeri oleh aktor non-negara diekspresikan dengan kegiatan paradiplomasi sebagai suatu konsep yang dinamis. Melalui pemahaman tentang konsep paradiplomasi memberi kesadaran dan keharusan seperti yang ditulis Hermawan untuk ‘menterjemahkan dan memaknakan perkembangan terkini dari objek kajian kita’(xi). Gejala globalisasi dan desentralisasi adalah perkembangan terkini dalam perspeksif kajian ke-ilmuan dan merupakan ruang lingkup bahasan yang belum banyak dibahas dalam perkembangan ilmu pemerintahan. Munculnya konsep paradiplomasi, seperti dikatakan oleh Creswell (2012) diartikan sebagai refleksi untuk memahami perubahan dinamis dan lingkungan regional dan internasional oleh pemerintahan daerah. Selanjutnya, dalam memahami suatu konsep, Irfan Ridwan Maksum (2007) mengungkapkan “bukan-lah untuk mengukur dan dijadikan dasar untuk mencari hukum-hukum universal dari praktek-praktek yang diteliti tersebut, melainkan menjadi koridor menangkap berbagai pengetahuan lokal dan praktek empiris yang terjadi di lokasi penelitian” (128).

Neuman menjelaskan konsep sebagai ‘unit yang mendasar dari teori’ dan konsep merupakan sebuah ide yang diekspresikan dengan simbol atau kata (definisi). Dalam ilmu sosial menurut Neuman, konsep ini lebih diekspresikan dengan kata-kata (teks). Kata ‘paradiplomasi’ merupakan simbol, dan dengan simbol memungkinkan kita mengungkapkan ide abstrak. Neuman kemudian mengemukakan bahwa kita mengomunikasikan konsep-konsep abstrak tersebut, yang tidak tampak dalam benak kita, dengan satu sama lainnya dengan menggunakan simbol yang terlihat (72). Artinya, kegiatan paradiplomasi adalah simbol dari kegiatan aktor non-negara dalam menghadapi masalah-masalah internasional.

Penelusuran secara holistik dari teks dan kontektual paradiplomasi yang digunakan dalam praktek-praktek kerjasama internasional oleh entitas aktor non-negara (terutama pemerintah daerah) di Indonesia perlu mendapat perhatian dalam kajian ilmu pemerintahan. Pentingnya penelusuran secara holistik karena kegagalan memahami

dan menghayati (verstehen) konteks dari teks paradiplomasi akan menghasilkan konseptual yang salah. Memang, paradiplomasi berawal dari konsepsi politik desentralisasi di bidang hubungan internasional di negara-negara dengan sistem federal di arena internasional, dan dalam konteks Indonesia merupakan praktek politik yang berkembang melalui pemberian otonomi daerah.

Paradiplomasi adalah realita sosial yang berawal dari fenomena desentralisasi dan globalisasi. Aguirre (1999:185) menjelaskan bahwa 'neologism' paradiplomasi muncul di tahun 1980an sebagai akibat dari keinginan *to renewed theory of federalism*. Pembaharuan teori federalism atau 'new federalism' berawal dari munculnya pemain baru dalam hubungan internasional, yaitu komunitas masyarakat yang merupakan kesatuan hukum yang otonom. Kesatuan hukum yang otonom ini bersemai karena premis desentralisasi. Pada kenyataannya desentralisasi memunculkan kesatuan hukum yang otonom, sebagai suatu kritik dalam mengelola arena internasional.

Selanjutnya, dengan memahami kontekstual dari konsep paradiplomasi yang merupakan konstruksi sosial yaitu proses dialektika antara 'struktur' dan 'agen', seperti yang diungkapkan oleh Hadiwinata dalam Hermawan (2007) [131] bahwa 'dalam lingkungan sosial-politik dan manusia saling berinteraksi untuk menghasilkan perubahan sosial-politik' (20). Dengan demikian dihasilkan suatu argumen atau pernyataan yang merupakan proposisi dari suatu realitas sosial, yaitu pernyataan dasar atau perwujudan ekspresi yang masih ada dalam pikiran penulis yang tertuang dalam bentuk kalimat. Perwujudan ekspresi dalam bentuk kalimat ini merupakan gagasan, pikiran dan ide peneliti dari hasil pengamatan peneliti terhadap realita sosial. Prosesur pengamatan ini dilakukan dengan pendekatan induktif, dimana pada saat pengamatan lapangan, tidak berangkat dari suatu konsep yang utuh, sehingga dalam konteks induktif teori bukan hal yang penting, karena dalam pendekatan induktif yang utama adalah pengamatan lapangan secara langsung dan melakukan deskripsi terhadap gejala di lapangan sehingga dapat menghasilkan generalisasi. Selanjutnya,

[131] Hermawan, Yulius P (eds), 2007, *Transformasi dalam Studi Hubungan Internasional: Aktor, Isu, dan Metodologi*, Yogyakarta: Graha Ilmu

berkembang dari landasan argumentasi bahwa fenomena sosial tidak selalu berakhir dengan generalisasi, karena dinamika masyarakat dengan permasalahannya yang kompleks.

Dinamika permasalahan masyarakat ini sebagai kajian yang pada dekade 70an muncul aliran *post-positivism* dengan pendekatan kualitatif berangkat dari pendekatan post-modernisme, yang merupakan pandangan yang bersifat non-general, subjektif dan non-teoris, karena realitas hanya ada dalam 'ide'. Untuk memahami 'ide', aliran post-positivisme mengandalkan interpretasi dari masalah realitas sosial. Selanjutnya dalam membahas 'ide', ada keterkaitan erat antara *power* dan *knowledge* yang terbentuk dalam masyarakat. Oleh sebab itu dalam melihat masalah dan memahami permasalahan selalu dikaitkan dengan kultur dan cara pandang. Seperti juga induknya, yaitu post-modernisme, post-positivisme menolak asumsi dan konsepsi sains yang bersifat objektif, karena kebenaran yang objektif pada dasarnya tidak ada. Tambahan lagi, aliran ini menolak asumsi ilmu sosial bersifat netral. Ilmu sosial tidak netral dan bersifat historis, kultural, dan politis, serta bias karena tidak ada sudut pandang yang independen. Pada dasarnya, aliran post-positivism menekankan bahwa segala hal yang berhubungan dengan makhluk hidup (baca: manusia) bersifat subjektif. Asumsi bahwa ilmu sosial tidak netral beimbas pula pada kenyataan bahwa pengetahuan tidak kebal dari pengaruh kekuasaan, karena aktornya adalah manusia. Begitupula dengan konsep paradiplomasi muncul karena tidak ada pemain tunggal atau dominan dalam kegiatan internasional.

Desentralisasi dan paradiplomasi adalah konsep yang berasal dari ide dalam penyelenggaraan pemerintahan yang langsung berkaitan dan silang menyilang antara kejadian eksternal yaitu globalisasi, regionalisasi dan demokratisasi yang berbenturan dengan perubahan sosial-politik internal yang berawal dari upaya mengoreksi sistem politik yang tersentralisir. Dari situ muncul aksi reformasi dan transformasi demokrasi yang dimanifestasi dengan penerapan otonomi daerah sehingga terwujud perubahan tatanan hubungan pusat-daerah. Tidak dapat dipungkir bahwa perubahan ini berimbas pada kegiatan hubungan internasional yang semula domain Negara, saat ini semakin nyata banyak dilakukan oleh *subnational actor* (pemerintahan daerah atau

pemerintahan lokal) yang tujuannya untuk mempromosikan kepentingan dan kemandirian mereka sendiri.

2. Konsep Paradiplomasi

Penelusuran literatur tentang desentralisasi dan paradiplomasi dilakukan melalui studi pustaka dan juga penelusuran literatur yang tersedia secara *online.* Teknik penelusuran literatur secara online ini sangat diperlukan terutama untuk menjaga kemuktahiran referensi dan dilakukan melalui website yang telah tersedia (perpustakaan online). Kemuktahiran referensi ditelusuri terutama dari jurnal-jurnal terindex scopus. Penulis melakukan telaah kepustakaan mengenai konsep paradiplomasi dan kebijakan desentralisasi dari sudut pandang teori dan praktek. Selanjutnya melakukan analisis tentang kejelasan makna dari teks dan kontektual paradiplomasi yang digunakan, baik teori maupun prakteknya untuk menemukan indikator-indikator yang dapat diadopsi dalam kontek desentralisasi di Indonesia.

Dalam kajian klasik hubungan internasional, objek analisis adalah ‘negara-bangsa’ (*nation-state*) sebagai aktor utama dalam kerjasama luar negeri. Kajiannya difokuskan pada prinsip-prinsip kedaulatan negara dan nasionalisme dalam pergaulan internasional. Selanjutnya terjadi pergeseran aktor kerjasama luar negeri dalam hubungan internasional kontemporer, dimana negara (nation-state) tidak lagi menjadi aktor hegemonik dalam arena hubungan internasional. Selain itu terjadi pula pergeseran tematik hubungan internasional yang semula *as a means for identity and nation building (high politics)* beralih kepada kegiatan pelibatan masyarakat.

Peristiwa-peristiwa internasional yang kini melibatkan pemerintahan daerah semakin nyata. Fenomena globalisasi yang tidak dapat diprediksi perubahannya, dengan interaksi politik-ekonomi yang intensif dan komprehensif berimbas pada paradigma pergeseran peran tunggal aktor (*single actor*) dalam kancah hubungan internasional. Pada saat bersamaan, sistem desentralisasi memberi peluang pemerintah daerah (*sub-national actors*) untuk melakukan kerjasama internasional. Dengan pergeseran aktor utama dalam hubungan internasional diperlukan landasan teoritis untuk menganalisis gejala-gejala kekinian dalam hubungan internasional. Paradiplomasi merupakan kajian yang relatif baru sekalipun dalam ilmu hubungan

internasional yang diawali dari keinginan entitas *sub-states* (pemerintah Daerah) melakukan hubungan luar negeri dengan untuk memenuhi tujuan spesifik[132], dan dilakukan terpisah atau saling komplementer dengan diplomasi ditingkat negara (pemerintah Pusat).

Konsep paradiplomasi yang pertama kali dicetuskan oleh Ivo D. Duchacek dan Panayotis Soldatos[133] di tahun 1980an menggambarkan fenomena baru dalam kajian ilmu hubungan internasional, yang berawal dari istilah *parallel diplomacy* (disingkat menjadi *paradiplomacy*). Menurut Kuznetsov (2015)[134], penelitian yang dilakukan Inaki Aguirre di tahun 1990an memperjelas konsep paradiplomasi di arena hubungan internasional sebagai suatu pendekatan yang digunakan dalam pengayaan pada proses politik kekuasaan di arena internasional dengan mengandalkan kata-kata/ide. Menurut Aguirre dalam Kuznetsov '*politics is even if we do not always acknowledge it, also matter of semantic, and art that implies the power to give a certain meaning to things such as complex political processes through words*". Dalam praktek, menurut Ariadi, paradiplomasi

> ...digunakan untuk menunjuk pada akitivitas-aktivitas yang paralel, terkoordinasi, pelengkap terhadap, atau bahkan terkadang bertentangan dengan diplomasi yang dilakukan oleh pemerintahan pusat. [135]

Menurut Wolff[136], terminologi *parallel diplomacy,* adalah membagi kewenangan dengan entitas lokal, dalam kontek Indonesia pembagian kewenangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah di arena hubungan internasional. Kata paradiplomasi adalah hasil adopsi dari 'aktivitas parallel yang terkoordinasi, pelengkap terhadap, atau bahkan bertentangan dengan *macro-diplomacy* yang dilakukan di tingkat nasional' (Ariadi, 2010). Memang, kajian paradiplomasi masih di dominasi oleh studi

---

[132] *Ibid*, Wolff
Lihat juga, Mukti, Takdir Ali.

[133] Michelmann, Hans J and Soldatos, Panayotis (eds). 2001. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press.

[134] Kuznetsov, Alexander S. 2015. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, London: Routledge Taylor & Francis Group

[135] Ariadi, Kurniawan, Paradiplomasi, Otonomi Daerah dan Hubungan Luar Negeri, Diakses dari sumber online 2014

[136] Wolff, Stefan, "Paradiplomacy: Scope, Opportunities & Challenges, *The Bologna Center Journal of International Affairs*, Vol. 10 (Spring 2007), diakses dari sumber online

empiris dan praktek di negara-negara berbentuk federasi (Soldatos 1980, Duchachek & Soldatos 1990, Cornago, 2010, Criekemans 2010 [137]). Lanjut Wolff, aktivitas internasional oleh aktor non-negara (dalam ini pemerintah daerah) jarang menjadi berita, karena pemerintah daerah hanya berkecimpung pada urusan domestik, 'kalah sensasi' beritanya dengan diplomasi yang dilakukan oleh *state actors* (dalam hal ini negara atau pemerintah pusat) yang membahas isu-isu perang, gencatan senjata, terorisme, atau hal-hal yang berkaitan dengan berita konflik internasional (high politics). Padahal, dikatakan oleh Duchacek dan Soldatos, urusan domestik pada kenyataannya berkaitan dengan masalah nyata – kehidupan keseharian masyarakat, dan masalah domestik ini berdampak pula pada urusan luar negeri. Melalui para pemimpin daerah, kegiatan urusan domestik dan kerjasama luar negeri bisa dilaksanakan. Kalimat Wolff dibawah ini menjelaskan pergeseran aktivitas hubungan internasional dari yang bersifat *high politics* kepada kegiatan *low politics*.

> "*International activities of non-central governments rarely make the first page of national dailies. They are neither alarming nor dramatic – they can hardly compete for public attention with wars, arms talks, international terror, and other forms of conflict or cooperation among sovereign nations. Their impact on national foreign policy, involving decisive centre-to-centre relations, has remained modest: primarily they deal, so to speak, with the territorial daily bread. But, as every struggle for our daily bread, these internal concerns with their external dimension significantly affect the welfare of millions, their local and provincial leaders, and through them the complex interaction between domestic and foreign politics*."[138]

Secara empiris, hubungan dan kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah, menurut Ariadi dapat lebih responsif dan akomodatif untuk kepentingan daerah. Selain itu, dengan kebijakan desentralisasi, kegiatan paradiplomasi sarat pula dengan mekanisme mensejahterakan masyarakat ditingkat lokal karena memiliki kewenangan. Oleh sebab itu, konsep paradiplomasi bisa diasumsikan ada pembagian tugas pokok diplomasi antara pemerintah Pusat dengan entitas lain, dalam hal ini pemerintah

[137] Criekemen, David, Are The Boundaries between Paradiplomacy and Diplomacy Watering Down?,
[138] Wolff, *Ibid*

Daerah. Sejalan dengan pendapat Neves[139] dikatakan bahwa globalisasi mendorong pergeseran dari macro-regionalism menjadi bentuk micro-region atau yang disebutnya sebagai paradiplomasi. Dimana peran diplomasi oleh pemerintah pusat kini bisa dilakukan pemerintah daerah atau aktor non-negara lainnya (komunitas masyarakat dan komunitas bisnis) bekerjasama dalam ranah hubungan internasional. Paradiplomasi dinilai lebih efektif karena memiliki pemahaman yang mendalam terhadap masyarakatnya. Dengan demikian, aktivitas hubungan internasional yang dijalankan difokuskan pada pengembangan daerah, dari berbagai sektor.

Disisi lain tidak dapat dipungkiri bahwa kegiatan paradiplomasi merupakan bagian dari diplomasi di tingkat pusat, artinya dalam kontek Indonesia, pemerintahan pusat tetap menjadi mentor dari kegiatan hubungan luar negeri, walaupun dalam prakteknya dilakukan oleh pemerintah daerah. Ada beberapa pengertian tentang gejala pemerintahan terkait pelaksanaan kerjasama internasional, definisi dari Cornago walaupun menurut saya kurang tepat karena memosisikan pemerintahan daerah sebagai negara bagian dalam tatanan negara berbentuk federal tetapi tetap dapat dijadikan rujukan untuk memahami tipe kerjasama luar negeri oleh pemerintah daerah. Menurut Cornago bahwa pelibatan *sub-state government* (istilah yang menunjuk pada pemerintah daerah) dalam hubungan internasional bisa bersifat formal maupun informal, permanen ataupun *ad hoc* dan kerjasama luar negeri ini dapat dilakukan dengan entitas publik ataupun privat dengan fokus isu-isu di bidang sosial-ekonomi, budaya dan politik

> *[. . .] sub-state governments' involvement in international relations, through the establishment of formal and informal contacts, either permanent or ad hoc, with foreign public or private entities, with the aim to promote socio-economic, cultural or political issues, as well as any other foreign dimension of their own constitutional competences.*[140]

[139] Neves, Miguel Santos. 2010. "Paradiplomacy, Knowledge Regions and The Consolidation of "Soft Power", *e-Journal International Relations*, Vol.1,No.1 (Autumn 2010), pp.10-28, diakses pada 15 Desember 20152010

[140] Cornago, Noé, "Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation", in Aldecoa, Francisco and Keating, Michael. 2013. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Government*, London: Routledge Taylor & Francis Group

Pendapat Cornago bisa dijadikan pola penerapan desentralisasi fungsional, karena sifat dari kegiatan internasional oleh Daerah bersifat sementara, permanen ataupun *ad hoc* tergantung kebutuhan sehingga sifatnya dikategorikan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Dalam konteks urusan kerjasama luar negeri, penyerahan wewenang adalah melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom.

Kesimpulan

Pentingnya mewujudkan hubungan Pusat-Daerah yang seimbang dan proporsional merupakan realita yang selalu ditekankan dalam sistem pemerintahan desentralisasi. Oleh sebab itu, perlu dirumuskan desentralisasi yang menempatkan hubungan Pusat-Daerah dalam konteks demokrasi yang mengarah pada penyelenggaraan pemerintahan yang modern efisiensi dan efektif serta mengedepankan pelayanan pada masyarakat dan partisipasi masyarakat. Oleh sebab itu, sesuai dengan fungsinya diperlukan pemerintahan daerah yang mampu mendekatkan pelayanan publik dengan masyarakat. Begitupula dalam arena internasional, kegiatan-kegiatannya harus mengarah pada permasalahan masyarakat, sehingga penyataan seorang Diplomat Senior Kemenlu-RI bahwa ketika diplomasi hendak dibumikan dan didekatkan dengan rakyat, maka harus mengedepankan isu sosial-ekonomi yang konkret bermanfaat bagi rakyat (Darmansjah Djumala, Kompas, 14 November 2014).

Kedua, fenomena globalisasi sudah dirasakan pengaruhnya dan menuntut peningkatan daya saing daerah, dan hal ini bisa berdampak positif sekaligus negatif, karena dengan pasar terbuka daya saing daerah menjadi kunci keberhasilan sekaligus kegagalan dalam menyikapi kegiatan internasional. Kini, hubungan luar negeri yang tidak lagi oleh aktor negara saja, tetapi oleh aktor-aktor non-negara (pemerintah daerah (kota/provinsi), komunitas, sektor privat) berperan dalam mendukung proses globalisasi agar membawa manfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Namun, harus tetap waspada karena ekonomi-kapitalis yang diperankan oleh negara maju dengan kebijakan proteksinya tetap memegang peranan perekonomian global, sehingga dengan penyatuan pasar maka barang dan jasa hasil impor bisa mendominasi perekonomian

daerah yang belum tumbuh. Oleh sebab itu menjadi tugas pemerintah daerah meningkatkan kapasitasnya dalam kancah internasional

Akhirnya, konsep paradiplomasi yang muncul pada tahun 1980an memaknai kegiatan internasional tidak lagi harus hubungan diplomasi antar negara yang bersifat elitis, melainkan bisa dilakukan secara paralel dengan diplomasi antara aktor non-negara yang lebih egaliter. Pemerintah daerah karena lebih dekat dengan permasalahan masyarakat terutama terkait dengan isu-isu “keseharian masyarakat” lebih mudah dilakukan bila ada intervensi dari lingkungan internasional karena adanya kolaborasi untuk menangani isu-isu secara bersama-sama, misalnya persoalan kemiskinan, kesehatan, pendidikan, lingkungan yang telah lama dicanangkan dalam salah satunya program SDGs (Sustainable Development Goals) di bawah komando PBB.

Peran Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan Dalam Pengawasan Pelayanan Publik Di Kota Makassar

Oleh :

Hamrun
Ahmad Taufik
Hamrun07@gmail.com
taufikunismuh@gmail.com

Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui PeranOmbudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan dalam Pengawasan Pelayanan Publik Di Kota Makassar dan Untuk mengetahui Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Ombudsman (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan Dalam Mengawasi Kebijakan Publik Di Kota Makassar. Jenis penelitian ini dilakukan penulisan lebih berorientasi pada penelitian tarapan dan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan survey. Untuk mengumpulkan data, telah ditentukan para informan yang akan memberikan informasi mengenai masalah yang diteliti. untuk mendukung penelitian ini diperlukan beberapa data, karena itu, dalam melaksanakan pengumpulan data digunakan metode Observasi atau pengamatan dan Wawancara. Hasil peneliitan Menjukan Peran Obudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi selatan tersebut, dalam melakukan pengawasan Pelayanan Publik di Kota Makassar sesuai yang diharapkan yaitu melalui Seleksi laporan, Permintaaan klarifikasi, Investigasi, Wawancara dan Rekomendasi. Salah satu faktor penghambat Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan dalam melakukan pengawasan publik di Kota Makassar adalah Sumberdaya Manusia (SDM) dan Faktor pendukung Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan adalah Penggunaan teknologi informasi.

***Kata Kunci** : ORI Perwakilan Sulawesi Selatan, Pengawasan Pelayanan Publik*

A. Latar Belakang

Undang-undang Republik Indonesia No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sudah di undangkan pada tanggal 18 Juli 2009, yang di maksud dengan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan SDM yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. masyarakat mempunyai kewajiban sesuai dengan UU Pelayanan Publik, yaitu mengawasi dan memberitahukan kepada penyelenggaraan untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar

pelayanan yang berlaku; melaporkan penyimpangan pelaksanaan pelayanan kepada Ombudsman. Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas intern dan pengawas ekstern. Pengawasan intern penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan pengawasan oleh aparat pengawasan fungsional sesuai dengan peraturan perundang -undangan. Sedangkan pengawasan ekstern penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui pengawasan oleh ombudsman dan pengawasan masyarakat.

Menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tersebut, Komisi Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat berasaskan pancasila bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dengan kata lain bahwa Komisi Ombudsman Nasional merupakan suatu lembaga negara yang bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat yang diabaikan oleh aparatur pemerintahan khususnya dalam memberikan pelayanan publik tehadap masyarakat.

Salah satu tugas pokok Komisi Ombudsman Nasional tersebut adalah untuk mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Ombudsman Nasional dan baru 8 tahun setelah ditetapkannya Keppres nomor 44 tahun 2000 itulah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia disahkan dan mulai berlaku pada tanggal 7 Oktober 2008. Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia maka diharapkan kinerja dan fungsi Ombudsman dapat lebih efektif dalam melakukan dan mengakomodir segala bentuk laporan-laporan maupun keluhan-keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan. Adapun salah satu tujuan dari dibentuknya Ombudsman Republik Indonesia adalah untuk memberikan perlindungan hukum atas hak-hak warga negara dalam menerima pelayanan publik dari aparatur pemerintahan secara profesional serta untuk terbentuknya suatu pemerintahan yang baik, bersih, dan adil.

Belum Maksimalnya pelayanan publik dan masih banyaknya pungli Di Kota Makassar bukan perkara baru dan hal baru kita dengar. Hal ini sudah menjadi konsumsi publik. Tidak profesinalnya pelayanan yang dilakukakan instansi pemerintah Kota Makassar dalam melayani masyarakat merupakan hal buruk dan jauh dari pelayanan prima yang selama ini di idam-idamkan oleh masyarakat Makassar. Olehnya itu Ombusdman Republik Indonesi (ORI)

Perwakilan Sulawesi Selatan harus bekerja keras untuk menghilangkan indikasi-indikasi kecurangan dalam pelayanan publik ini, sehingga tidak ada lagi masyarakat yang dirugikan dalam hal pelayanan publik. Hal ini di akui pula oleh Subhan ST Ketua Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan bahwa pelayanan publik di Kota Makassar masih belum maksimal.Berdasarkan uraian fenomena latar belakang diatas, maka penulis merasa dan tertarik untuk melakukan penelitian Peran Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan Dalam Pengawasan Pelayanan Publik Di Kota Makassar**.**

B. Rumusan Masalah Penelitian

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu bagaimana mengetahui PeranOmbudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan dalam Pengawasan Pelayanan Publik Di Kota Makassar dan Faktor-faktor apakah yang Mempengaruhi Kinerja Ombudsman (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan Dalam Mengawasi Kebijakan Publik Di Kota Makassar.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui PeranOmbudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan dalam Pengawasan Pelayanan Publik Di Kota Makassar dan Untuk mengetahui Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Ombudsman (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan Dalam Mengawasi Kebijakan Publik Di Kota Makassar.

D. Kajian Pustaka

1. Konsep Pengawasan

Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijaksanaan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasisetiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalahgunakan. (Makmur : 2011).

Jenis-jenis pengawasan yakni pertama, Monitoring adalah kegiatan pemantauan atau pengamatan yang berlangsung selama kegiatan berjalan untuk memastikan dan mengendalikan keserasian pelaksanaan program dengan perencanaan yang telah ditetapkan

atau Pemantauan (monitoring) adalah prosedur penilaian yang secara deskriptif dimaksudkan untuk mengidentifikasi dan/atau mengukur pengaruh dari kegiatan yang sedang berjalan tanpa mempertanyakan hubungan kausalitas.kedua Permintaan klarifikasi merupakan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) adalah upaya yang dilakukan meminta klarifikasi (penjelasan) kepada pejabat publik sehubungan dengan adanya keluhan dari masyarakat.(Matsuri, 2005). Ketiga, Investigasi adalah Upaya penelitian, penyelidikan, pengusutan, pencarian,pemeriksaan dan pengumpulan data, informasi, dan temuan lainnya untukmengetahui/membuktikan kebenaran atau bahkan kesalahan sebuah fakta yang kemudian menyajikan kesimpulan atas rangkaian temuan dan susunan kejadian. Keempat, Kata mediasi berasal dari bahasa Inggris Mediation yang artinya penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga sebagai penengah atau penyelesaian sengketa secara menengahi. mediasi adalah intervensi terhadap suatu sengketa/negosiasi oleh pihak ketiga yang dapat diterima, tidak berpihak dan netral yang tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak yang berselisih dalam upaya mencapai kesepakatan secara sukarela dalam penyelesaian permasalahan yang disengketakan. Menurut Muhibbin Syah (2010), Tanggapan adalah bayangan yang tinggal dalam ingatan kita setelah melalui proses pengamatan terlebih dahulu.Kelima, Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994) Rekomendasi:rekomendasi artinya adalah saran yg menganjurkan (membenarkan, menguatkan) dan merekomendasi artinya memberikan rekomendasi; menasihatkan; menganjurkan, dan keenam Seleksi Laporan adalah upaya yang dilakukan Oleh Obudsman Republik Indonesia (ORI) sebagai tindak lanjut dari laporan masyarakat mengenai berbagai hal terkait penyelenggaraan pelayanan publik.

2. Konsep Pelayanan Publik

Pengertian pelayanan menurut Kitlerd alam Sinambela (2006:4) adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan keputusan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk secara fisik. Sedangkan menurut lukman dalam Sinambela (2006:5) bahwa pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaqsi langsung adalah seseorang dengan orang lain atau masih secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan. Pendapat lain mengenai pelayanan menurut gronross dalam ratminto dan Winarsih (2006) pelayanan adalah suatu aktifitas atau serangkaian aktifitas yang besifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan dimaksudkan untuk pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan. Pelayan berkaitan erat dengan masyarakat. Sehingga pelayanan lebih dikenal dengan istilah pelayanan publik. Publik berasal dari bahasa inggris

public yang yang berarti masyarakat umum dan negara, kata publik dalam bahasa indonesia diartikan sebagai umum orang banyak dan ramai. Pelayanan publik menurut Sinambela (2006:5) adalah pemenuhan kebutuhan mayarakat oleh penyelenggara negara.

3. Ombudsman Republik Indonesia (ORI).

Sejak tanggal 07 Oktober 2008 Komisis Ombudsman Nasional (KON) telah berganti nama menjadi Ombudsman Republik Indonesia (ORI) seiring dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia oleh Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono. Menurut Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, yang dimaksud dengan ombudsman nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Masthuri, 2005).

Menurut Undang-Undang No 37 tahun 2008 pada pasal 1 Ombudsman republik indonesia yang selanjutnya disebut ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenagan mengawasi penyelenggeraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah termasuk yang di selenggarakan oleh badan usaha milik negara serta badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan / atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Ombudsman tidak menyibukkan dirinya pada penegakan hukum yang sesungguhnya, akan tetapi tindakan-tindakan pemerintahan baik tindakan hukum maupun tindakan nyata atas norma-norma kepantasan. setiap orang mempunyai hak untuk meminta kepada ombudsman secara tertulis untuk memeriksa cara suatu organ administrasi telah bertindak dalam suatu keadaan tertentu terhadap seseorang atau suatu badan hukum. Ombudsman juga berwenang untuk/atas prakarsa sendiri mengadakan suatu pemeriksaan. Hasil pemeriksaan Ombudsman dibuat dalam bentuk laporan yang dikirimkan kepada organ bersangkutan yang berisikan hasil pemeriksaan dan pendapat atau rekomendasinya dan setiap tahun menyampaikan laporan kerjanya terhadap parlemen Belanda (staten general) yang walaupun laporan ombudsman tidak bersifat mengikat.

E. Metode Penelitian

Lokasi penelitian dilaksanakan di kantor Ombudsman Republik Indonesia (ORI)

Perwakilan Sulawesi Selatan di Kota Makassar. Jenis penelitian ini dilakukan penulisan lebih berorientasi pada penelitian tarapan dan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan survey. Untuk mengumpulkan data, telah ditentukan para informan yang akan memberikan informasi mengenai masalah yang diteliti. Penentuan informan dilakukan secara sengaja (*purposive*) yaitu : Kepala Perwakilan ORI, Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Kepala Kantor Imigrasi, TokohMasyarakat, dan PenggunaLayanan. untuk mendukung penelitian ini diperlukan beberapa data, karena itu, dalam melaksanakan pengumpulan data digunakan metode Observasi atau pengamatan dan Wawancara.

F. Hasil Dan Pembahasan

1. Peran Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan dalam Pengawasan Pelayanan Publik Di Kota Makassar

Peran Obudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi selatan tersebut, dalam melakukan pengawasan Pelayanan Publik di Kota Makassar sesuai yang diharapkan. Berdasarkan data yang diperoleh di lapangan baik berupa studi pustaka, hasil observasi dan hasil wawancara terkait peran Obudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan dalam pengawasan pelayanan Publik maka selanjutnya data tersebut di analisis sesuai klasifikasi data dengan pertanyaan penelitian dengan tujuan untuk memberikan deskripsi mengenai peran Obudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan dalam pengawasan pelayanan Publik di Kota Makassar.

Data yang disajikan merupakan hasil analisis data baik berupa Studi Pustaka, hasil observasi dan hasil wawancara. Hasil analisis data berdasarkan klasifikasi data dengan pertanyaan penelitian kemudian di bahas dan dipaparkan guna menjawab pertanyaa penelitian. Adapaun hasil analisis data berdasarkan pertanyaan penelitian sebagaimana dijelaskan di bawah ini:

a. Seleksi laporan

Dalam menyeleksi laporan pengaduan masyarakat Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakialan Sulawesi selatan disesuaikan dengan aturan –aturan yang ada dan disesuaikan dengan mekanisme perundang-undangan, pertama menerima laporan , kedua seleksi adminitrasi laporan dan meresume laporaran sehingga dengan semua itubisa mengetahui bentuk laporan pengaduam masyarakat itu apakah sesuai dengan kewenngan ORI perwakialan Sulawesi selatan ini atau pun tidak sesuai dengan kewengan. Seluruh masyarakat

sulawesi Selatan berhak menyampaikan laporan kepada OmbudsmanRepublik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan sepanjang mengenai tindakan pelayanan umum atau penyimpangan lain yang mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan umum yang diterima masyarakat. Dalam hal ini masyarakat dapat menyampaikan laporan kepada Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan melalui beberapa cara, yaitu: Laporan Tertulis Langsung Biasanya masyarakat, Laporan Lisan Langsung Adakalanya Pelapor datang ke kantor Ombudsman tanpa sebelumnya menyiapkan laporan secara tertulis, Laporan Lisan Melalui Telpon. Tidak semua laporan masyarakat dapat ditindaklanjuti Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan. Secara umum ada tiga hal persyaratan yang harus terpenuhi. Persyaratan yang sifatnya administratif formal dan persyaratan yang menyangkut substansi terkait dengan kompetensi Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan , serta tidak melampaui masa kadaluarsa pelaporan. Penyusunan resume kasus dilakukan oleh Asisten Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan yang menangani laporan dan/atau menerima Pelapor pada saat menyampaikan laporannya secara lisan.

b. Permintaaan klarifikasi

Salah satu wewenang yang dijalankan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi selatan adalah meminta klarifikasi (penjelasan) kepada pejabat publik sehubungan dengan adanya keluhan dari masyarakat. Untuk menindak lanjuti laporan yang sangat sederhana, Ombusman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi selatan biasanya tidak perlu terjun kelapangan. Cukup melakukan telaah dokumen di belakang meja. Permintaan klarifikasi merupakan bagian terpenting dalam proses investigasi di belakang meja. Pada aspek ini Permintaan klarifikasi merupakan salah satu tindaklanjut yang dapat dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan Sulawesi Selatan. Dalam kasus yang tidak terlalu rumit permintaan klarifikasi kepada Terlapor atau Atasan Terlapor dapat dilakukan berdasarkan investigasi di belakang meja. Oleh karena itu, dalam hal ini perlu dibedakan bentuk bentuk klarifikasi sebagai berikut: Klarifikasi di Lapangan (Klarifikasi Langsung) dan Klarifikasi Melalui Surat Resmi (Klarifikasi tidak langsung)

c. Investigasi

Investigasi merupakan salah satu kewenangan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan dalam rangka menindaklanjuti kasus-kasus dugaan maladministrasi baik yang dilaporkan masyarakat maupun atas inisiatif sendiri *(own motion investigation*). Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan menganut dua tahapan sistem investigasi yang berjenjang. Tahap pertama adalah investigasi di belakang

meja, yaitu memeriksa keputusan, surat menyurat atau dokumen-dokumen lain yang disampaikan Pelapor untuk memperoleh kebenaran laporan masyarakat. Apabila laporan yang disampaikan cukup kronologis dan objektif serta dokumen-dokumen pendukungnya cukup valid dan dapat dipertanggung jawabkan, Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan dapat saja langsung meminta klarifikasi guna memberikan kesempatan kepada pihak Terlapor untuk menjelaskan sebaliknya. Namun demikian, apabila laporan dan dokumen-dokumen yang disampaikan masih sangat awal dan minim, Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan masih harus meminta kelengkapan lebih lanjut dari Pelapor/Terlapor, dan untuk itu maka dapat segera dipersiapkan investigasi lapangan. Investigasi lapangan ini merupakan jenjang dan tahapan kedua setelah investigasi dokumen dilakukan di belakang meja. Pengertian lapangan bukan berarti semata-mata hanya di lokasi terbuka seperti misalnya tanah sebagai objek sengketa, tetapi meliputi juga ruangan kantor instansi dimana Terlapor bekerja. Investigasi lapangan dilakukan dengan meminta keterangan secara lisan dari Terlapor maupun Pelapor, ataupun pihak lain yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan permasalahan yang dilaporkan.

d. Wawancara

Pada aspek ini wawancara merupakan alat yang sangat pokok dalam rangka mengumpulkan informasi sebanyak dan seakurat mungkin. Oleh karena itu, sebelum Tim Investigasi melakukan wawancara perlu diadakan persiapan mengenai sistematika dan metode yang tepat sehingga dengan demikian dapat dipastikan bahwa semua hal yang relevan dan perlu diketahui telah tercakup dalam kerangka wawancara yang akan dilakukan. Dengan sistematika dan metode yang tepat, wawancara akan menjadi alat yang efektif untuk mendorong terjadinya pengakuan yang benar/jujur dan sepenuhnya dari pihak yang diwawancarai. Dan tidak kalah penting adalah, setiap proses, tahapan dan hasil wawancara haruslah didokumentasikan secara baik, rapi dan seksama. Dokumentasi hasil wawancara akan sangat membantu Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi selatanmemperoleh gambaran yang lengkap tentang adanya dugaan tindakan maladministrasi yang dikeluhkan. Dalam hal ini setidaknya rekaman kaset merupakan keharusan dan bagian tidak terpisahkan dari dokumentasi. Berikut wawancara penulis dengan kepala Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan.

f. Rekomendasi

Rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan Sulawesi Selatan dapat disusun sesuai kebutuhan penyelesaian permasalahan yang dilaporkan oleh masyarakat. Pilihan jenis rekomendasi yang tepat akan semakin memberikan efektifitas bagi tindak lanjut

yang diambil Terlapor dalam merespon rekomendasi. jenis rekomendasi Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan Sulawesi Selatan sebagai berikut : *Pertama* rekomendasi Membantu Penyelesaian Masalah Pelapor dimana rekomendasi jenis ini memang diformulasikan untuk membantu Pelapor agar masalahnya langsung tuntas. Misalnya, ada pelapor yang mengeluhkan lambannya pelayanan catatan sipil dalam menangani pengurusan akta kelahiran. setelah melakukan serangkaian investigasi dokumen dan/atau lapangan, Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan Sulawesi Selatan menyusun rekomendasi untuk Pimpinan dinas catatan sipil yang dikeluhkan agar segera menindaklanjuti laporan tersebut dan memberikan pelayanan kepada yang bersangkutan disertai saran misalnya, Petugas catatan sipil yang dikeluhkan mesti ditindak, dan atau sistem pelayanannya mesti diperbaiki. *Kedua*,rekomendasi pemberian sanksi dimana rekomendasi ini adakalanya keluhan yang disampaikan masyarakat tidak secara langsung mengenai pelayanan umum. Tindakan beberapa oknum yang sewenang-wenang, koruptif dan sebagainya kadangkala menjadi salah satu penyebab buruknya kualitas pelayanan umum yang semestinya mereka berikan. Untuk keluhan seperti ini, Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan Sulawesi Selatan dapat memilih susunan rekomendasi yang isinya memberikan pendapat dan saran kepada Atasan Terlapor agar Pejabat Publik yang dikeluhkan diperiksa, dan apabila terbukti bersalah diberikan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku, atau diajukan ke Pengadilan Umum, Pengadilan Pidana atau Pengadilan Tata Usaha Negara. Jenis rekomendasi ini juga dapat dipadukan menjadi sekaligus untuk memberikan keuntungan langsung bagi Pelapor, misalkan agar permasalahan pokoknya (terkait dengan pelayanan) segera mendapatkan penyelesaian sebagaimana mestinya. Rekomendasi yang dapat dikirim oleh Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan Sulawesi Selatan kepada Terlapor ialah agar Atasan Terlapor melakukan pemeriksaan, dan apabila terbukti telah melakukan tindakan maladministrasi agar dikenakan tindakan disiplin, sanksi administrasi sampai mengusulkan agar Terlapor diajukan di Pengadilan. *Ketiga* rekomendasi untuk mencegah tindakan maladministrasi dimana Rekomendasi ini, Ombudsman Rerublik Indonesia (ORI) perwakilan Sulawesi Selatan dapat diberikan kepada instansi Terlapor sebagai upaya pencegahan terjadinya tindakan maladministrasi. Ombudsman Rerublik Indonesia (ORI) perwakilan Sulawesi Selatan perlu memahami serta memiliki sensitifitas terhadap berbagai kemungkinan dan peluang terjadinya maladministrasi dalam kasus yang dilaporkan. Biasanya, maladministrasi antara lain dapat terjadi sebagai akibat adanya ketimpangan posisi sosial antara Pelapor dengan Lawannya. Lawan Pelapor yang memiliki kekuatan finansial lebih, kekuasaan serta pengaruh politik lebih, dan sebagainya sangat berpeluang menggunakan kelebihannya tersebut untuk mempengaruhi

Pejabat Publik agar melakukan penyimpangan demi keuntungan pribadinya, dibandingkan dengan Pelapor yang hanya masyarakat biasa, tidak memiliki kemampuan finansial apalagi kekuasaan.

2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sulawesi Selatan Dalam Mengawasi Kebijakan Publik Di Kota Makassar

Salah satu faktor penghambat Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan dalam melakukan pengawasan publik di Kota Makassar adalah Sumberdaya Manusia (SDM). Sumber Daya Manusia kini makin berperan besar bagi kesuksesan suatu organisasi dan merupakan juga asset utama suatu organisasi yang menjadi perencana dan pelaku aktif dari setiap aktivitas organisasi.Mereka mempunyai pikiran, perasaan, keinginan, status dan latar belakang pendidikan, usia, jenis kelamin yang hetorogen yang dibawa kedalam suatu organisasi.Sumber daya manusia yang cakap, mampu dan terampil belum menjamin produktifitas kerja yang baik, apabila moral kerja dan kedisiplinannya rendah. Mereka baru bermanfaat bila dapat mendukung terwujudnya organisasi. Sumber daya manusia yang ada di kantor Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan Sulawesi Selatan masih belum terlalu memadai hal ini dapat dari jumlah pegawai Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan Sulawesi Selatan. Padahal dalam melakukan pengawasan harus sumber daya manusia sangat diperlukan dalam melakukan auditdilapangan terkait kasus laporan pengaduan dari masyarakat untuk mendapatkan hasil yang maksimal.

Faktor pendukung Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan adalah Penggunaan teknologi informasi. Penggunaan teknologi informasi di Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan merupakan kebutuhan strategis. Saat ini Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan telah memiliki jaringan komputer dan infrastruktur yang cukup mendukung serta pengembangan jaringan terintegrasi yang bisa diakses dimana saja dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pengembangan jaringan terintegrasi yang dimaksud adalah penambahan fitur dalam modul pengaduan (*case management system*) yang terdapat dalam *website* Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan.

G. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Peran Ombudsman Republik Indonesia (ORI) sebagai institusi pengawas sekaligus merupakan wadah untuk menjembatani antara rakyat sebagai sumber kekuasaan dengan Pemerintah sebagai pemegang mandat kekuasaan tersebut Ombudsman Indonesia melakukan pertama seleksi Laporan Pada aspek ini Obudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan melakukan seleksi laporan hasil pengadauan masyarakat. Dalam melakukan selekesi laporan Ombdsman Ri melakukan beberapa tahapan yaitu: Pada aspek ini Obudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Sulawesi Selatan melakukan seleksi laporan hasil pengadauan masyarakat. Dalam melakukan selekesi laporan Ombdsman Ri melakukan beberapa tahapan yaitu: Cara menerima laporan, Meneliti Persyaratan Administrasi Laporan dan Menyusun Resume Laporan, kedua, Pada aspek ini Permintaan klarifikasi merupakan salah satu tindaklanjut yang dapat dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan Sulawesi Selatan untuk meminta klarifikasi (penjelasan) kepada pejabat publik sehubungan dengan adanya keluhan dari masyarakat, ketiga melakukan investigasi pada aspek ini Investigasi merupakan salah satu kewenangan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dalam rangka menindaklanjuti kasus-kasus dugaan maladministrasi baik yang dilaporkan masyarakat guna memperoleh informasi yang lebih lengkap, tajam, seimbang dan objektif yang akan dijadikan bahan untuk merumuskan tindakan seperti apa yang dapat dilakukan selanjutnya, apakah meminta klarifikasi terlebih dahulu atau sudah segera dapat memberikan rekomendasi tertentu, keempat wawancara, Pada aspek ini wawancara merupakan alat yang sangat pokok dalam rangka mengumpulkan informasi sebanyak dan seakurat mungkin terhadap kasus yang ditangani dan ke lima rekomendasi, pada aspek Membantu Penyelesaian Masalah Pelapor dimana rekomendasi ini \diformulasikan untuk membantu Pelapor agar masalahnya langsung tuntas.

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan Sulawesi Selatan dalam perjalananannya sebagai pengawas pelayanan Publik tentu memilki tantangan serta kendala dalam menjalankan tugasnya dimana salah satu faktor penghambatnya adalah keterbatasan Sumber daya Manusia (SDM) dalam melakukan pengwasan pelayanan publik sedangkan faktor pendukungnya adalah Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi yang tersedia seperti perangkat komputer dan perangkat jaringan internet.

2. Saran

Berdasarkan pada rumusan kesimpulan sebelumnya maka yang menjadi saran dalam penelitian sebagai berikut:

1. Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan sulawesi selatan memaksimalkan dan mengupayakan dengan segala kemampuanya untuk mencegah maladmintrasi dalam pelayanan publik di sulaewsi selatan ini agar tidak ada lagi masyarakat yang dirugikan lagi dalam pelayana publik walaupun sumber daya manusia yang dimiliki Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan sulawesi selatan sangat terbatas.
2. Melakukan sosialisai kepada masyarakat agar tugas dan fungsi Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan sulawesi selatan dapat diketahui masyrakat luas karena sampai saat masih ada masyarakat yang tidak mengenal tugas dan fungsi Ombudsman Republik Indonesia (ORI) perwakilan sulawesi selatan.

DAFTAR PUSTAKA

Komisi Ombudsman Nasional. *Peranan Ombudsman Dalam Pemberantasan Dan Pencegahan Korupsi serta Pelaksanaan Pemerintahan yang Baik.* Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional.

Masthuri, Budhi. 2005. *Mengenal Ombudsman Indonesia*. Jakarta: PT Pradnya Paramita.

Muhibbin, syah. 2010. *Psikologi Pendidikan*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.

Sinambela, Lijan. (2012). *Kinerja Pegawai: Teori, Pengukuran dan Implikasi.* Yogyakarta: Graha Ilmu.

Makmur. 2011. *EfektivitasKebijakanKelembagaanPengawasan,* Bandung: RefikaAditama.

Tim Penyusun Kamus Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1994. KamusBesarBahasa Indonesia, sedisi 2 cetakanke 3. Jakarta :BalaiPustaka.

Dokumen :

Indonesia, *Undang-Undang tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.* UU. No. 28 Tahun 1999. LN No. 75 Tahun 1999.

Indonesia, undang-Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia. UU. No. 37 Tahun 2008.

Indonesia, Undang-Undang tentang Pelayanan Publik. UU. No. 25 Tahun 2009. LN No. 112 Tahun 2009. TLN No. 5038.

Peran Aktor Pemerintah Kota dalam Implementasi Pembangunan Hotel di kota Makassar

Arfan Ashari Saputra [1)], Andi Luhur Prianto [2)], Muhlis Madani [3)]

[1)]Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Makassar

Email : arfansaputra77@gamil.com

[1)]Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Makassar

Email : luhurprianto@gmail.com

[1)]Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Makassar

Email : Madanimuhlis63@gmail.com

Abstrak

Pembangunan hotel merupakan proyek investasi yang diharapkan memberikan manfaat di masa yang akan datang. Penelitian bertujuan untuk mengetahui peran aktor pemerintah kota dalam implementasi pembangunan hotel di kota Makassar. Jenis penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dan tipe penelitian deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi dan wawancara.

Hasil penelitian menunjukkan peran aktor pemerintah kota dalam pembangunan hotel di kota Makassar (1) pemerintah berusaha mencoba mengimplementasikan kebijakan moratorium namun pada prosesnya terkendal di DPRD kota Makassar sebab tidak mendapatkan persetujuan (2) Andalalin dan amdal mesti diterbitkan sebagai salah satu indikator sebagai syarat penerbitan izin mendirikan bangunan (3) Kepemimpinan yang bersinergi dapat di implementasikan dalam proses pembangunan hotel sehingga instansi yang terlibat di dalamnya mampu berinteraksi dan berkoordniasi dengan mekanisme yang tepat.

Keyword : Peran pemerintah, Implementasi pembangunan hotel

A. Pendahuluan

Era globalisasi pada saat ini, kemajuan perekonomian di berbagai belahan dunia terlihat bertambah pesat, dan negara Indonesia sebagai salah satu negara di dunia juga terpengaruh oleh keadaan tersebut. Kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan pemerintah Indonesia bertujuan untuk memberikan kemudahan baik dalam memberikan perbaikan sarana prasarana di sektor industri, pembangunan-pembangunan yang dilakukan di berbagai aspek hingga akhirnya akan meningkatkan perekonomian Indonesia.

Perkembangan perekonomian khususnya jasa di Indonesia juga berlangsung pesat. Salah satu sektor jasa yang menjadi andalan Indonesia adalah industri pariwisata yang

merupakan salah satu industri yang mampu menjanjikan pertumbuhan Indonesia ekonomi yang cepat. Perkembangan industri pariwisata mengakibatkan terbukanya kesempatan kerja, pendapatan tarif hidup masyarakat, dan juga memberikan dampak yang baik dalam pendapatan daerah hingga cerminan daerah yang menjadi tujuan para wisatawan asing maupun domestik.

Melihat adanya peluang yang baik dan dapat dimanfaatkan dalam bidang pariwisata, maka banyak investor yang berminat melakukan usaha dibidang jasa penginapan dan mewujudkannya melalui pendirian bermacam-macam hotel, mulai dari hotel yang mewah sampai dengan penginapan biasa. Dengan kondisi seperti ini, para investor bersaing mendirikan hotel agar dapat memperoleh pengunjung atau konsumen sehingga terjadilah persaingan yang sangat ketat. Bahkan tak jarang ada investor yang mendirikan dua sampai tiga hotel dalam suatu kota, agar mampu eksis dalam memberikan citra yang baik sehingga dapat memperoleh keuntungan yang lebih besar.

Sebagai gerbang Indonseia timur dengan pertumbuhan kota yang begitu cepat. Kota Makassar merupakan kota wisata yang banyak diminati oleh wisatawan baik dalam kota hingga mancanegara. Kota Makassar merupakan daerah pantai yang datar dengan kemiringan 0 - 5 derajat ke arah barat, dari wilayah kawasan Barat ke wilayah kawasan Timur Indonesia dan dari wilayah utara ke wilayah selatan Indonesia. Dengan kata lain, wilayah kota Makassar berada koordinat 119 derajat bujur timur dan 5,8 derajat lintang selatan dengan ketinggian yang bervariasi antara 1-25 meter dari permukaan laut mempunyai posisi strategis karena berada di persimpangan jalur lalu lintas dari arah selatan dan utara dalam provinsi di Sulawesi.

Rata-rata pertumbuhan ekonomi Makassar di atas 9% dalam lima tahun terakhir. Pada 2008 lalu, pertumbuhan ekonomi Kota Makassar mencapai angka 10,83%. Tak dipungkiri, wajah Makassar hari ini makin subur ditumbuhi gedung-gedung kekar menjulang tinggi. Gedung-gedung vertikal berebut tempat di kawasan-kawasan strategis. Di kiri kanan jalan, menjamur rumah-rumah toko (ruko) yang kemudian difungsikan sebagai gudang dalam kota, minimarket-minimarket, warung-warung makan, tempat hiburan, hingga hotel. Julukan Makassar sebagai kota ruko kerap terdengar di tengah-tengah hiruk pikuk aktivitas warganya. Makassar telah menjelma menjadi kota destinasi investor yang sangat menarik. Investor-investor kelas kakap berlomba-lomba membangun mega proyeknya di Makassar. Maka tak heran kota para investor berlomba-berlomba melakukan pembangunan hotel demi meraih keuntungan, meskipun Pemkot Makassar telah menghentikan sementara penerbitan izin pembangunan hotel yang dilakukan secara efektif sejak awal tahun ini. Wali Kota Makassar

Mohammad Ramdhan Pomanto menjelaskan kebijakan moratorium tersebut diberlakukan untuk pengajuan izin yang dilakukan pelaku usaha industri perhotelan per Januari 2015. “Orientasinya untuk penataan kota. Kalaupun ada beberapa proyek yang tengah berjalan, itu izinnya telah beberapa tahun lalu. Karena tahun ini kami menyetop penerbitan izin pembangunan,” Selain itu, pengetatan izin untuk pembangunan rumah toko (ruko) juga telah diterapkan Pemkot Makassar sebagai langkah pengelolaan dan penataan kota. Menurut Ramdhan Pomanto, khusus pembangunan ruko akan di sesuaikan dengan izin peruntukan bangunan, di mana penerbitan IMB bakal lebih selektif. Pemkot juga akan menertibkan sejumlah ruko yang beralih fungsi menjadi penginapan, wisma maupun hotel klasifikasi budget agar penataan kota yang lebih baik.

Badan pusat statistik menunjukkan, tahun 2013 terdapat 315 hotel yang ada di kota Makassar dan hingga 2014 bertambah menjadi 454 dengan mengalami peningkatan yang semakin bertumbuh pesat. Melihat kondisi ini, rencana tata ruang wilayah Makassar menjadi korban pertumbuhan investasi yang begitu besar. Hotel bisa dibangun di samping sekolah, ruang terbuka hijau bisa digusur untuk dibanguni hotel. Semua berebut berdiri di atas kawasan strategis tanpa meneliti lebih jauh apakah kawasan tersebut sesuai peruntukannya. Kawasan bisnis, kawasan pendidikan, kawasan peruntukan pegudangan, kawasan perkantoran, dan kawasan pemukiman bercampur baur menjadi satu kawasan gado-gado. (Badan Pusat Statistik, Sulawesi Selatan dalam Angka, 2015)

Hotel-hotel berbintang dengan bangunan vertikal di Makassar berlomba menunjukkan kemegahannya. Mereka menjajal berbagai kawasan di dalam kota. Serbuan investasi ini ternyata belum terpikirkan dalam Perda RTRW Nomor 6 Tahun 2006. Gedung-gedung yang menjulang tidak sesuai dengan konsep Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang diatur dalam perda tersebut. Perda No. 6 Tahun 2006 sudah ketinggalan dan perlu direvisi untuk menyesuaikan dengan tuntutan dan perkembangan kota dalam rangka mempersiapkan Makassar sebagai kota dunia pada 2020 mendatang. Rencana tata ruang wilayah mengatur secara rinci dan tegas setiap peruntukan lahan. Tidak boleh mengubah peruntukkan lahan tersebut hanya untuk kepentingan bisnis. Terlebih mengkonversi lahan hijau, dan sawah produktif, menjadi permukiman, komersial, dan industri.

Keadaan ini tak bisa dipandang hanya masalah sepele, apalagi dipandang bukan masalah lantaran terbuai oleh pertumbuhan ekonomi yang tinggi belaka. Faktanya, tingginya pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati segelintir orang dan membuat kesenjangan antara si

kaya dan si miskin semakin menganga. Mestinya, mengejar pertumbuhan ekonomi tidak mengabaikan persoalan penataan kota. Membiarkan kesemrawutan kota terus berlangsung berarti menciptakan bom waktu yang pada saatnya akan meledak menjadi masalah pelik yang sangat serius. Kondisi ini tidak lepas dari peran pemerintah kota dalam merencanakan dan mengatur tata kota sehingga kota makassar mampu menuju kota dunia, dengan implemetasi dua kali tambah baik.

Pembangunan hotel merupakan proyek investasi yang diharapkan memberikan manfaat di masa yang akan datang. Keputusan untuk melakukan investasi memerlukan analisis kelayakan dari beberapa aspek antara lain adalah aspek teknis, aspek finansial, aspek sosial dan aspek lainnya.

Pembangunan merupakan satu kesatuan yang utuh dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional (Choirullah, 2007), yang tak lain merupakan suatu keniscayaan untuk menuju kemajuan bangsa. Namun pada sisi lain, pembangunan dapat menimbulkan konsekuensi terhadap dampak suatu kota maupun daerah. Baik dari segi tata ruang, lingkungan sekitar dan sangat berpotensi merusak keseimbangan alam. Pada dasarnya, pembangunan hotel harus mampu di desain baik oleh pemerintah kota dengan memerlukan interaksi dari berbagai pihak yang terkait agar tidak menimbulkan dampak bagi warga maupun masyarakat sekitar dan agar terciptanya tata kota yang sesuai dengan kebijakan. Untuk itu, pembangunan hotel harus berjalan secara kebijakan yang telah diatur, sehingga tujuan dan manfaat pembangunan dapat dirasakan oleh seluruh manusia.

B. Konsep Model Aktor Kebijakan

Pada dasarnya kebijakan atau yang sering dipersamakan maknanya dengan kata *policy* adalah sebuah kata yang dalam implikasinya bisa digunakan secara luas (makro) atau sempit (mikro). Kebijakan juga terkait dengan sebuah kewenangan, namun ia memiliki ruang lingkup atau keterbatasan sesuai dengan tugas dan fungsi yang diembannya. Konsekuensinya tidak semua orang atau pihak memilikinya, dalam arti bisa membuat kebijakan apa saja, meskipun ia adalah pejabat atau penyelenggara negara. Dalam kehidupan sehari-hari juga demikian, bahwa kepada orang atau pihak tertentu kita meminta kebijakan terhadap urusan tertentu dan kepada pihak lain kita meminta kebijakan dalam urusan yang lain (Rusli, 2013:30).

Dye dalam Rusli (2013:57-58), pada dasarnya formulasi kebijakan merupakan usaha pemerintah melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk mencari pemecahan masalah (*problem solving*). Dalam melakukan intervensi itu pemerintah diberikan kewenangan

untuk dapat memaksa publik agar kebijakan yang telah ditetapkan ditaati dan berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Inilah yang berbeda dengan kebijakan lain yang bukan kebijakan publik yang tentunya tidak memiliki sifat memaksa. Kebijakan publik yang bersifat memaksa itu memiliki keabsahan karena pemerintah diberi kewenangan otoritatif oleh publik melalui wakil-wakilnya untuk melakukan hal demikian.

Pada pembahasan mengenai kebijakan publik, maka aktor mempunyai posisi yang sangat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi aktor dan kelembagaan merupakan penentu proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas.

Howlett dan Ramesh dalam Madani (2011:36) menjelaskan bahwa pada prinsipnya aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisa kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi di dalam konteks analisis kebijakan publik. Pendapat lain juga dikemukakan oleh Anderson dalam Madani (2011:37) bahwa aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang selalu mempunyai konsern terhadap kebijakan. Aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik.

Berdasarkan pendapat ahli, maka dapat disimpulkan bahwa aktor kebijakan yaitu seorang maupun sekelompok orang yang terlibat dalam penentu kebijakan, baik pada proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik. Aktor kebijakan ini dapat berasal dari pejabat pemerintah, masyarakat, kaum buruh, maupun kelompok kepentingan. Anderson dalam Madani (2011:41), menyatakan bahwa, dengan memperhatikan berbagai ragam dan pendekatan dalam memahami berbagai aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik, maka konsep dan konteks aktor adalah sangat terkait dengan macam dan tipologi kebijakan yang akan dianalisis. Dalam perspektif formulasi masalah kebijakan publik, maka aktor yang terlibat secara garis besarnya dapat dipilah menjadi dua kelompok besar yaitu kelompok dalam organisasi birokrasi (*the official policy makers*) dan yang lain adalah kelompok di luar birokrasi (un-official policy maker).

C. Konsep Aktor Kebijakan Pembangunan Kota

Soenkarno dalam Ambarita (2010:13), ibu kota kabupaten yaitu kota tempat kedudukan pusat pemerintahan kabupaten, dalam perkembangannya dapat menjelma menjadi kota yang makin mempunyai ciri dan tingkat kemajuan yang memenuhi syarat untuk diklasifikasikan

sebagai kota. Bila tahap perkembangan yang demikian itu terjadi, dijumpai suatu dilema karena kota dan kabupaten mempunyai tingkat yang sama tatarannya dari segi hierarki administrasi pemerintahan. Tatanan pemikiran sistem pemerintahan yang berlaku, menimbulkan kecenderungan yang mengarah kepada diambilnya keputusan untuk memindahkan lokasi Pusat Pemerintahan Kabupaten keluar dari kota kedudukannya semula. Seperti yang akan terjadi pada Kabupaten Lampung Selatan, yaitu memindahkan ibukota dari wilayah Kota Bandar Lampung ke wilayah Kecamatan Jati Agung, salah satu wilayah kecamatan dalam wilayah Kabupaten Lampung Selatan.

Purba dalam Ambarita (2010:13) mengungkapkan bahwa kawasan pemerintahan merupakan tempat untuk melaksanakan segala sesuatu hal yang berkaitan dengan pemerintahan, baik itu kegiatan politik dan administratif, serta segala kegiatan yang berkaitan dengan hal-hal mengenai politik dan pemerintahan. Salah satu tujuan dari direncanakannya kawasan tersebut yaitu untuk meningkatkan kualitas pelayanan bagi masyarakat di mana hal itu tidak dapat dilepaskan dari peran pemerintah sendiri dalam melaksanakannya. Kota yang terpilih harus bisa menjalankan fungsi utama dari sebuah ibu kota yaitu 1) Pusat administrasi pemerintah, 2) Pusat pelayanan masyarakat, 3) Pusat pengembangan wilayah sekitarnya. Fungsi tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

a. Pusat Administrasi Pemerintahan, Kemampuan suatu daerah dalam mengembangkan fungsi sebagai pusat administrasi pemerintah sangat didukung oleh kemampuan daerah tersebut dalam mengelola suatu sistem kelembagaan pemerintah yang ada. Faktor yang dapat menggambarkan kemampuan suatu daerah menjadi pusat administrasi adalah kualitas SDM yang dimiliki daerah tersebut, dengan variabel rasio ketergantungan (*dependency ratio*) yaitu perbandingan antara jumlah penduduk usia tidak produktif dengan jumlah penduduk usia produktif. Variabel ini diharapkan dapat menggambarkan potensi sumber daya manusia suatu daerah yang dibutuhkan dalam pengelolaan pemerintahan daerah tersebut.
b. Pusat Pelayanan Masyarakat, Jumlah fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, fasilitas peribadatan dan ketersediaan sarana transportasi, dapat digunakan untuk mengetahui ketersediaan fasilitas pelayanan dalam mendukung peningkatan pelayanan masyarakat secara keseluruhan.
c. Pusat Pengembangan Wilayah Sekitar, Kemampuan suatu daerah dalam mengembangkan daerah sekitarnya dapat dilakukan jika daerah tersebut telah dapat melewati ambang batas pertumbuhan yang mampu menyangga kebutuhan sendiri. Untuk dapat mencapai

pertumbuhan tersebut didukung oleh kondisi perekonomian yang memadai. Guna mengetahui kondisi perekonomian calon ibu kota kabupaten, maka variabel-variabel yang diambil adalah jumlah produksi tanaman pangan, produksi perikanan, populasi ternak, dan produksi perkebunan yang bergerak di bidang industri.

Indrawijaya dan Pranoto (2011:34) mendefinisikan pembangunan sebagai rangkaian usaha perubahan dan pertumbuhan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Lebih lanjut menurut Indrawijaya dan Pranoto (2011:36) bahwa ide pokok pembangunan terdiri dari perubahan, pertumbuhan, usaha sadar, berencana dan berskala waktu, serta mempunyai tujuan. Sementara itu, Katz dalam Indrawijaya dan Pranoto (2011:34) mendefinisikan pembangunan sebagai perubahan yang berlangsung secara luas dalam masyarakat dan bukan sekedar pada sektor ekonomi saja melainkan sektor lainnya seperti perubahan pendapatan per kapita atau perubahan pada grafik tenaga kerja dan lainnya.

Indrawijaya dan Pranoto (2011:51) bila dilihat dari ruang lingkupnya, maka pembangunan dapat dibagi menjadi tiga bagian, yaitu pembangunan nasional, pembangunan daerah, dan pembangunan sektor. Pembangunan nasional adalah usaha untuk meningkatkan kualitas dan peri kehidupan manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara terus-menerus, berlandaskan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan perkembangan global. Sedangkan pembangunan daerah adalah usaha untuk meningkatkan kualitas dan peri kehidupan manusia dan masyarakat daerah yang dilakukan secara terus-menerus, berlandaskan kemampuan daerah dan kemampuan nasional, dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan keadaan daerah, nasional dan global. Pembangunan sektor adalah usaha untuk meningkatkan kualitas pengaturan penguasaan sumber daya dan pelayanan kepada masyarakat dan pemerintah dalam rangka pembangunan nasional dan pembangunan daerah, dan global sesuai dengan ruang lingkup dan tanggung jawab pembangunan sektor serta sumber daya yang terdapat hubungan timbal balik dan saling ketergantungan antara keadaan dan pembangunan nasional dengan daerah, antara sektor dengan daerah, antar daerah, dan antar sektor.

D. Konsep Kebijakan Pembangunan Hotel

Hotel menurut Hotel Prpictors Act, 1956 (Sulatiyono, 1999:5) adalah suatu perusahaan yang dikelola oleh pemiliknya dengan menyediakan makanan, minuman, dan fasilitas kamar untuk tidur kepada orang orang yang sedang melakukan perjalanan dengan jumlah wajar

sesuai dengan pelayanan yang diterima tanpa adanya perjanjian khusus (perjanjian membeli barang yang disertai dengan perundingan perundingan sebelumnya).

Menurut Webster New World Dictionary “Hotel as a commercial establishment providing lodging and usually meals and other services for the public, especially for travels.” (Fred R.Lawson, 1988). Yang artinya hotel adalah suatu bangunan yang menyediakan jasa penginapan, makanan, minuman, serta pelayanan lainnya untuk umum yang dikelola secara komersial terutama untuk para wisatawan.

Sedangkan pengertian yang dimuat oleh Grolier Electronic Publishing Inc.(1995) yang menyebutkan bahwa : Hotel adalah usaha komersial yang menyediakan tempat menginap, makanan, dan pelayanan-pelayanan lain untuk umum. Maka dari beberapa pernyataan itu dapat disimpulkan bahwa hotel adalah suatu akomodasi yang menyediakan jasa penginapan, makan, minum, dan bersifat umum serta fasilitas lainnya yang memenuh syarat kenyamanan dan dikelola secara komersil.

Pemerintah telah menetapkan kualitas dan kuantitas hotel yang menjadi kebijaksanaan yang berupa standar jenis klasifikasi yang ditujukan serta berlaku bagi suatu hotel. Penentuan jenis hotel berdasarkan letak, fungsi, susunan organisasinya dan aktivitas penghuni hotel sesuai dengan SK Menteri Perhubungan RI No. 241/4/70 tanggal 15 Agustus 1970. Hotel digolongkan atas :

1. *Residential* Hotel, yaitu hotel yang disediakan bagi para pengunjung yang menginap dalam jangka waktu yang cukup lama. Tetapi tidak bermaksud menginap. Umumnya terletak di kota, baik pusat maupun pinggir kota dan berfungsi sebagai penginapan bagi orang-orang yang belum mendapatkan perumahan di kota tersebut.
2. *Transietal* Hotel, yaitu hotel yang diperuntukkan bagi tamu yang mengadakan perjalanan dalam waktu *relative* singkat. Pada umumnya jenis hotel ini terletak pada jalan jalan utama antar kota dan berfungsi sebagai terminal point. Tamu yang menginap umumnya sebentar saja, hanya sebagai persinggahan.
3. *Resort* Hotel, yaitu diperuntukkan bagi tamu yang sedang mengadakan wisata dan liburan. Hotel ini umumnya terletak didaerah rekreasi/wisata. Hotel jenis ini pada umumnya mengandalkan potensi alam berupa view yang indah untuk menarik pengunjung.

Dalam perencanaan sebuah hotel menurut W.S Hatrell and Patners dalam buku Hotel, Restaurant, Bars (1996 : 23) terdapat dasar-dasar perencanaan hotel yaitu :

a. Pemilihan Lokasi

Faktor ini akan mempengaruhi sifat dan jenis hotel. Misalnya pemilihan lokasi di daerah wisata akan berbeda dengan pemilihan lokasi pada tengah kota. Dalam hal ini pertimbangan harga lahan, potensi lingkungan, aksesibilitas menjadi salah satu faktor utama.

b. Orientasi Bangunan

Orientasi bangunan menjadi faktor yang memberikan pengaruh dari dan ke dalam bangunan terhadap lingkungan yang ada. Orientasi ini dimaksudkan untuk menyerap potensi baik dari lingkungan yang ada seperti pemanfaatan view, pencapaian, sinar matahari, serta menghindari gangguan dari lingkungan seperti kebisingan, dan sebagainya. Dengan ini menjadikan bangunan lebih berintegrasi dengan lingkungannya.

c. Struktur

Struktur bangunan akan tergantung dari ukuran (size), kondisi tanah, harga, serta cuaca (klimatologi). Pemilihan modul struktur mempengaruhi bentuk dan modul ruang – ruang yang ada khususnya kamar – kamar yang ada.

d. Kebenaran Sirkulasi

Fungsi hotel menjadi efisien dan ekonomis karena pengaturan pola sirkulasi

yang baik. Pemisahan sirkulasi umum dan sirkulasi pelayanan merupakan salah satu pemecahan yang baik agar tercipta keteraturan dalam bangunan.

Pada dasarnya penentuan lokasi hotel menurut Oka A. Yoeti dalam buku Hotel Marketing, (1999:41-42) ada 3 (tiga) factor yaitu :

a. *Accessibility*, yaitu lokasi hotel harus mudah dikunjungi orang banyak. Dengan pengertian hotel hendaknya dapat dikunjungi dari arah mana saja untuk tujuan yang bermacam-macam. Untuk hotel resort lebih banyak dipilih pada daerah pegunungan yang ramai dikunjungi pada waktu libur.

b.*Visibility*, yaitu mudah dan dapat dilihat dengan jelas fisik bangunannya, sehingga tidak sukar dicarinya. Orang-orang yang akan menginap pada suatu hotel sangat dipengaruhi oleh pandangan pertama.

c. *Adaptability*, yaitu areal lokasi hendaknya dapat disesuaikan dengan kebutuhan masa depan. Karena itu area hotel harus luas, sehingga cukup untuk taman parkir, lapangan tenis, kolam

renang, jogging track, dan taman bermain anak-anak. Disamping juga diperhatikan terhadap rencana pelebaran jalan.

Dari uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa sebagai wadah untuk menyediakan jasa penginapan yang terletak di daerah wisata, baik pegunungan atau pantai, hotel resort memerlukan pertimbangan dasar perencanaan sehingga pemasarannya dapat berjalan dengan baik. Peraturan bangunan setempat, peraturan bangunan kondominium di Makassar harus memenuhi peraturan – peraturan bangunan pada lokasi tapak yang akan di bangun sesuai dengan daerah wilayahnya, antara lain:

a. Garis Sempadan Bangunan (GSB)

Dalam penjelasan di Pasal 13 Undang-undang No. 28 Thn 2002, Garis Sempadan Bangunan atau GSB tersebut memiliki arti sebuah garis yang membataskan jarak bebas minimum dari sisi terluar sebuah massa bangunan terhadap batas lahan yang dikuasai. Pengertian ini dapat disimpulkan bahwa GSB ialah batas bangunan yang diperbolehkan untuk dibangun rumah atau gedung.

b. Koefisien Dasar Bangunan (KDB)

KDB (Koefisien Dasar Bangunan) adalah angka presentase perbandingan jumlah luas lantai dasar bangunan terhadap luas perpetakan atau luas daerah perencanaan.

c. Koefisien Lantai Bangunan (KLB)

KLB (Koefisien Lantai Bangunan) adalah angka perbandingan jumlah luas seluruh lantai bangunan terhadap luas perpetakan atau luas daerah perencanaan

d. Ketinggian Bangunan (KB)

Ketinggian Bangunan adalah jumlah lapis bangunan yang dihitung dari

dari permukaan tanah atau dari lantai dasar bangunan.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Dilaksanakan selama kurang lebih dua bulan yaitu dimulai sejak awal bulan Mei hingga akhir bulan Juli 2016, yang dilakukan di kota Makassar Provinsi Sulawesi selatan. Peneliti memilih dan menetapkan pada kantor Dinas Tata Ruang dan Bangunan kota Makassar, Badan perizinan terpadu kota Makassar, pemerintah kecamatan, kelurahan, hotel Swiis Bell inn, dan hotel M Boutique yang berada di kota Makassar.

F. Hasil dan Pembahasan

Dalam pembangunan hotel di kota Makassar melibatkan seluruh instansi terkait baik dari pihak investor dan pemerintah kota Makassar. Instansi terkait di antaranya yang saling berinteraksi dan bersinergi :

1. Dinas Tata Ruang Dan Bangunan Kota Makassar
2. Badan Perizinan Terpadu Dan Penanaman Modal Kota Makassar
3. Pemerintah Kelurahan
4. Pemerintah Kecamatan
5. Badan Lingkungan Hidup Daerah Kota Makassar
6. Dinas Perhubungan Kota Makassar
7. PHRI (Perhimpunan Hotel Restoran Indonesia) kota Makassar
8. Hotel Swissbell-in
9. Hotel Santika

Keterlibatan instansi terkait yang disebut sebagai aktor dalam proses pembangunan hotel yang kemudian akan berinteraksi dan berkoordinasi disesuaikan dengan kebutuhan organisasi yang efektif, efisien dan proporsional yang di implementasikan di kota Makassar dengan memberikan unit-unit satuan kerja yang khusus menangani pembangunan hotel sesuai dengan kebutuhan masyarakat kota Makassar.

1. Peran pemerintah dalam pembangunan Hotel di kota Makassar

a. Moratorium

Istilah Moratorium sering digunakan untuk mengacu ke waktu penundaan pembayaran itu sendiri, sementara otorisasinya disebut sebagai undang-undang moratorium. Undang-undang moratorium umumnya ditetapkan pada saat terjadinya tekanan berat secara politik. Moratorium mulai terdengar di kota Makassar setelah Wali Kota Makassar Mohammad Ramdhan Pomanto menjelaskan kebijakan moratorium tersebut diberlakukan untuk pengajuan izin yang dilakukan pelaku usaha industri perhotelan per Januari 2015 sebagai orientasi penataan kota. Melihat banyaknya hotel pada tahun 2014 jumlah akomodasi 2.283 unit, jumlah kamar 61.747 unit dan jumlah tempat tidur 92. 634 atau masing- masing mengalami peningkatan sebesar 216,20 persen, 303,55 persen dan 312,40 persen dibanding tahun sebelumnya, dalam hasil penelitian telah muncul kebijakan moratorium yang di keluarkan oleh walikota Makassar, namun pada proses pelaksanaan kebijakan tersebut tidak di sahkan oleh DPRD kota Makassar.

b. Andalalin dan Amdal

Analisis Dampak Lalu Lintas (Andalalin) kemudian diatur terpisah dari Analisis Dampak Lingkungan sejak diterbitkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalulintas dan Angkutan Jalan yang pada pasal 99 dan 100 nya menyebutkan sebagai berikut. Pasal 99 Setiap rencana pembangunan pusat kegiatan, permukiman, dan infrastruktur yang akan menimbulkan gangguan Keamanan, Keselamatan, Ketertiban, dan Kelancaran Lalu Lintas dan Angkutan Jalan wajib dilakukan analisis dampak Lalu Lintas. Pasal 100, Analisis dampak Lalu Lintas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 ayat 1 dilakukan oleh lembaga konsultan yang memiliki tenaga ahli bersertifikat.

Dalam pembangunan hotel sejak di berlakukannya Undang-undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Andalalin, maka seluruh hotel yang ada di kota Makassar mesti memiliki sertifikat Andalalin sebagaimana peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terkait faktor penghambatan atau kendala yang terjadi di lapangan. Sesuai dengan peraturan menteri Nomor PM 75 tahun 2015 kemudian keputusan Walikota Makassar Nomor 21 tahun 2004 tentang kegiatan pembangunan menyusun analisis dampak lalu lintas (andalalin). Maka salah satu syarat sah pengurusan dan terbitnya IMB harus memiliki izin andalalin dan amdal sebagai prosedur dalam penerbitan izin mendirikan bangunan.

C. Kepemimpinan yang bersinergi

Proses kepemimpinan harus punya kemampuan dalam hal merencanakan, mengorganisasikan, mengontrol, dan mengevaluasi suatu organisasi yang dipimpinnya. Dalam prosesnya yang itu ditandai dengan adanya sinergitas dengan tindakan gabungan yang terjadi ketika orang bekerja sama untuk menciptakan alternatif dan solusi. Dalam implementasinya peran pemerintah saling berkoordinasi dan berinteraksi dalam mewujudkan kepemimpinan yang bersinergi sehingga mampu menciptakan pembangunan hotel di kota Makassar.

G. Kesimpulan

Peran Aktor Pemerintah Kota Dalam Implementasi Pembangunan Hotel di Kota Makassar, ada beberapa hal yang menjadi kesimpulan yaitu :Peran pemerintah dalam implementasi pembangunan hotel di kota Makassar menunjukkan (1) pemerintah berusaha mencoba mengimplementasikan kebijakan moratorium namun pada prosesnya terkendal di DPRD kota Makassar sebab tidak mendapatkan persetujuan (2) Andalalin dan amdal mesti diterbitkan sebagai salah satu indikator sebagai syarat penerbitan izin mendirikan bangunan (3) Kepemimpinan yang bersinergi dapat di implementasikan dalam proses pembangunan hotel

sehingga instansi yang terlibat di dalamnya mampu berinteraksi dan berkoordniasi dengan mekanisme yang tepat.

Daftar Pustaka

Ahamdi, Abu. 2004. Psikologi Belajar. Bandung : PT Rineka Cipta

Alwi Hasan, dkk. 2002. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta : Departemen Pendidikan Nasional Balai Pustaka.

Badan pusat statistik, 2015. Sulawesi dalam angka. Katalog BPS : 1102001.73

Bryant dan White. 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, Cetakan Pertama, Alih Bahasa Rusyanto L. Simatupang, LP3ES, Jakarta.

Deddy T. Tikson. 2005. Indikator-indikator Pembangunan Ekonomi.

Djatmiko, Yayat, H. 2005. Perilaku Organisasi. Bandung: Alfabeta

Ermaya Suradinata*, 1998*, Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Bandung :Ramadan

Madani, Muhlis, 2011. Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Mohammad Ali dan Mohammad Asrori, 2010. *Psikologi Remaja (Perkembangan Peserta Dididik)*.

Ndraha, Talizidhu, 2010. Metedologi Ilmu Pemerintahan, Jakarta: Rineka Cipta.

Ndraha, Talizidhu, 2005. Kybernologi Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan, Jakarta: Asdi Mahasatya.

Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah. 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah.* Jakarta : PT GramediaPustakaUtama

Siagian,P. Sondang, 2008, Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strateginya, Bumi Aksara, Jakarta.

Salaputa, Madani, Prianto, 2013. Peran Aktor Dalam Penyusunan Agenda Kebijakan Pemekaran Wilayah Kecamatan Di Kabupaten Maluku Tengah. Jurnal Otoritas, Vol III No. 1

Sugiyono. (2012). Memahami Penelitian Kualitatif”. Bandung : ALFABETA.

Sugiyono. 2011. Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif dan R & D. Bandung: Alfabeta.

Soetomo, (2008), Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Soekanto, Soerjono, 2012. *Sosiologi Suatu Pengantar.* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1990. Perencanaan Pembangunan. Haji Masagung. Jakarta

Sumber dari Internet :

Amri Nur Rahmat, 2016. *Pemkot Makassar telah menghentikan sementara penerbitan izin pembangunan hotel yang dilakukan secara efektif sejak awal tahun ini* (http://sulawesi.bisnis.com/read/20150508/23/188529/pemkot-makassar-moratorium-izin-hotel). Diakses pada tanggal 15 Maret 2016.

KDY, 2016. Masalah pelaksanaan analisis dampak lalu lintas di Indonesia(https://andalalin.org/2014/07/19/masalah-pelaksanaan-analisis-dampak-lalulintas-di-indonesia/)

Analisis Aspek Pembangunan Berkelanjutan Pada Pelaksanaan Program CSR Bina Lingkungan PT Semen Tonasa

Arif Ansar [1], Nuryanti Mustari [2]

[1] Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik,
Universitas Muhammadiyah Makassar
Email: bunglontong@gmail.com

[2] Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik,
Universitas Muhammadiyah Makassar
Email: nuryantimustari@ymail.com

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui aspek Pembangunan Berkelanjutan pada program CSR *(Corporate Social Responsibility)* Bina Lingkungan PT Semen Tonasa Serta mengetahui faktor pendukung dan faktor penghambat dari program CSR *(Corporate Social Responsibility)* itu sendiri. Data penelitian ini diperoleh dari data primer dan data sekunder. Data primer berupa wawancara langsung dengan pihak perusahaan dan masyarakat sekitar serta observasi di lokasi penelitian. Sedangkan data sekunder berupa data yang diperoleh dari data *internal* perusahaan dan beberapa studi kepustakaan. Metode yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan *grounded theory*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa program CSR *(Corporate Social Responsibility)* Bina Lingkungan yang dilaksanakan oleh PT Semen Tonasa telah memenuhi pembangunan berkelanjutan. Faktor Pendukung dari pelaksanaan program CSR *(Corporate Social Responsibility)* Bina Lingkungan PT Semen Tonasa antara lain adalah komitmen perusahaan, anggaran dana, dukungan pemerintah, kerjasama yang baik, serta penerimaan positif dari masyarakat. Sedangkan Faktor Penghambatnya antara lain adalah pelaksanaan tidak merata, sosialisasi kurang maksimal dan tidak transparan.

Kata Kunci: Pembangunan Berkelanjutan, *Corporate Social Responsbility.*

PENDAHULUAN

Pembangunan berkelanjutan yaitu pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri, perlu diharusutamakan dalam semua segi kehidupan termasuk dunia usaha yang banyak berperan dalam memenuhi kebutuhan manusia. Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun

2009 pembangunan berkelanjutan bermakna upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Tiga aspek dalam pembangunan berkelanjutan yaitu sosial, ekonomi, dan lingkungan hidup. Melalui terbentuknya *World Business Council for Sustainability Development* (WBCSD) pada tahun 1995, yaitu koalisi pimpinan CEO *(Chieff Executive Officer)* dari sekitar 200 perusahaan internasional yang komit pada pembangunan berkelanjutan melalui pertumbuhan ekonomi, keseimbangan lingkungan dan perkembangan sosial. Mengetahui adanya dampak positif dan dampak negatif industri, maka perusahaan berkomitmen meningkatkan dampak positif dan meminimasi dampak negatif salah satunya melalui Program/Kegiatan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan/ CSR *(Corporate Social Responsibility)*, sebagai peran serta perusahaan dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

Pada umumnya, konsep CSR menyatakan bahwa tanggung jawab perusahaan tidak hanya terhadap pemiliknya atau pemegang saham saja tetapi juga terhadap para *stakeholder* yang terkait dan/atau terkena dampak dari keberadaan perusahaan. Perusahaan yang menjalankan aktivitas CSR akan memperhatikan dampak operasional perusahaan terhadap kondisi sosial dan lingkungan dan berupaya agar dampaknya positif. Konsep ini kemudian diharapkan agar penyakit sosial seperti kerusakan ekosistem, polusi, kriminal, monopoli, keterbelakangan, diskriminasi, pembabatan hutan, banjir, dan lain- lain dapat diminimalisir (Rachman, dkk 2011:74).

Salah satu perusahaan yang operasinya berkaitan dengan eksploitasi sumber daya alam ialah PT Semen Tonasa. Hal ini berarti bahwa perusahaan ini tidak luput dari kewajiban menjalankan program *Corporate Social Responsibility.* Untuk itu, secara berkelanjutan dan sistematis perusahaan ini menerapkan program CSR *(Corporate Social Responsibility*) yang meliputi kegiatan Program Kemitraan dan Program Bina Lingkungan. Demi mengetahui sejauh mana CSR PT Semen Tonasa berjalan dengan baik, maka penulis mencari tahu apakah CSR PT Semen Tonasa telah mewujudkan pembangunan berkelanjutan dalam setiap program-program CSR yang telah dilaksanakan oleh perusahaan.

KONSEP PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Budimanta (2005:7-10), menyatakan bahwa pembangunan berkelanjutan adalah suatu cara pandang mengenai kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam kerangka peningkatan kesejahteraan, kualitas kehidupan dan lingkungan umat manusia tanpa

mengurangi akses dan kesempatan kepada generasi yang akan datang untuk menikmati dan memanfaatkannya.

Selain itu, pembangunan berkelanjutan bermula dari permasalahan lingkungan yang diangkat *Komisi Brundtland (Word Commision on Environmental and Development)* dalam konfrensi Stockholm (1972), mengenai pentingnya pembangunan yang memperhatikan faktor lingkungan. Emil Salim mengatakan bahwa saat ini, hampir semua negara mengimplementasikan pola pembangunan konvensional yang mengikuti satu garis linier paham ekonomi yang terfokus pada pertumbuhan *output* sebagai fungsi faktor produksi, yang terdiri atas sumberdaya alam, tenaga kerja, modal, keterampilan dan teknologi (Aziz J. dkk., 2010:21-29).

Mardikanto (2014:16) mengemukakan bahwa pembangunan berkelanjutan tidak saja berkonsentrasi pada isu-isu lingkungan. Lebih luas dari itu, pembangunan berkelanjutan mencakup tiga lingkup kebijakan: pembangunan ekonomi, pembangunan sosial dan perlindungan lingkungan (selanjutnya disebut 3 Pilar Pembangunan berkelanjutan). Dokumen-dokumen PBB, terutama dokumen hasil *World Summit* 2005 menyebutkan ketiga pilar tersebut saling terkait dan merupakan pilar pendorong bagi pembangunan berkelanjutan. Idealnya, ketiga hal tersebut dapat berjalan bersama-sama dan menjadi fokus pendorong dalam pembangunan berkelanjutan.

KONSEP *CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY*

Rachman, dkk. (2011:37) mengungkapkan mengenai CSR saat ini ditandai dengan adanya inisiatif standar secara internasional dalam bentuk ISO, yaitu ISO 26000. ISO 26000 menyatakan bahwa CSR adalah bentuk kepedulian sosial perusahaan yang saat ini menjadi aspek dalam rangka meningkatkan kinerja perusahaan. Tanggung jawab organisasi yang ditimbulkan sebagai akibat dari keputusan dan aktivitasnya pada masyarakat dan lingkungan melalui perilaku etis dan transparan dalam berkontribusi terhadap pembangunan berkelanjutan, seperti kese hatan dan kesejahtraan masyarakat, memperhatikan ekspektasi pemangku kepentingan, menaati peraturan dan perundangan yang berlaku serta konsisten dengan norma perilaku internasional, dan terintegrasi dalam organisasi dan diimplementasikan pada seluruh aktivitas organisasi yang terkait dengan organisasi tersebut.

Susiloadi (2008:124) mengemukakan CSR pertama kali muncul dalam diskursus resmi akademik sejak Howard R Bowen menerbitkan bukunya berjudul *Social Responsibilitity of the Businessman* pada tahun 1953. Ide dasar CSR yang dikemukakan Bowen mengacu pada kewajiban pelaku bisnis untuk menjalankan usahanya sejalan dengan nilai-nilai dan tujuan

yang hendak dicapai masyarakat di tempat perusahaannya beroperasi. Ia menggunakan istilah sejalan dalam konteks itu untuk meyakinkan dunia usaha tentang perlunya mereka memiliki visi yang melampaui kinerja finansial perusahaan.

Suharto (2008:02) mengemukakan beberapa perusahaan sebenarnya telah lama melakukan CSA (*Corporate Social Activity*) atau "aktivitas sosial perusahaan". Walaupun tidak menamainya sebagai CSR, secara faktual aksinya mendekati konsep CSR yang merepresentasikan bentuk "peran serta" dan "kepedulian" perusahaan terhadap aspek sosial dan lingkungan. Melalui konsep investasi sosial perusahaan "*seat belt*", sejak tahun 2003 Departemen Sosial tercatat sebagai lembaga pemerintah yang aktif dalam mengembangkan konsep CSR dan melakukan advokasi kepada berbagai perusahaan nasional.

Haris (2000) dalam Fauzi (2004:237) melihat bahwa konsep keberlanjutan dapat diperinci menjadi tiga aspek pemahaman, yaitu:

1) Keberlanjutan ekonomi, yang diartikan sebagai pembangunan yang mampu menghasilkan barang dan jasa secara kontinu untuk memelihara keberlanjutan pemerintahan dan menghindari terjadinya ketidakseimbangan sektoral yang dapat merusak produksi pertanian dan industri.
2) Keberlanjutan lingkungan: Sistem yang berkelanjutan secara lingkungan harus mampu memelihara sumberdaya yang stabil, menghindari eksploitasi sumberdaya alam dan fungsi penyerapan lingkungan. Konsep ini juga menyangkut pemeliharaan keanekaragaman hayati, stabilitas ruang udara, dan fungis ekosistem lainnya yang tidak termasuk kategori sumber-sumber ekonomi.
3) Keberlanjutan sosial: Keberlanjutan secara sosial diartikan sebagai sistem yang mampu mencapai kesetaraan, menyediakan layanan social termasuk kesehatan, pendidikan, gender, dan akuntabilitas politik.

Aspek sosial, maksudnya pembangunan yang berdimensi pada manusia dalam hal interaksi, interrelasi dan interdependesi. Yang erat kaitannya juga dengan aspek budaya. Tidak hanya pada permasalahan ekonomi, pembangunan berkelanjutan untuk menjaga keberlangsungan budaya dari sebuah masyarakat supaya sebuah amsyarakat tetap bisa eksis untuk menjalani kehidupan serta mempunyai sampai masa mendatang. Faktor lingkungan (ekologi) yang diperlukan untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan ialah a) terpeliharanya proses ekologi yang esensial, b) tersedianya sumberdaya yang cukup, dan c) lingkungan sosial- budaya dan ekonomi yang sesuai (Soemarwoto, 2004:161).

Wibisono (2007:84-87) mengatakan ada beberapa manfaat CSR bagi perusahaan antara lain:

1) Mempertahankan dan mendongkrak reputasi serta citra merek perusahaan.

2) Mendapatkan lisensi untuk beroperasi secara social.
3) Mereduksi risiko bisnis perusahaan.
4) Melebarkan akses sumber daya bagi operasional perusahaan.
5) Membuka pasar yang lebih luas.
6) Mereduksi biaya, misalnya terkait dampak pembuangan limbah.
7) Memperbaiki hubungan dengan *stakeholders* dan regulator.
8) Meningkatkan semangat dan produktivitas karyawan.
9) Peluang mendapatkan penghargaan.

Kartini (2009:83) memaparkan *reward* finansial yang diperoleh perusahaan yang melaksanakan CSR berupa: menurunkan biaya operasi, meningkatkan volume penjualan dan pangsa pasar, menarik calon investor, pertumbuhan nilai saham yang signifikan, membuat kesejahteraan karyawan lebih baik, mencegah risiko dari dampak sosial, mencegah risiko dari dampak alam. Selain *reward* finansial, terdapat *reward* non finansial yang akan didapatkan perusahaan adalah memperkuat reputasi perusahaan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan kurang lebih dua bulan. Penelitian ini berlokasi di PT Semen Tonasa Kabupaten Pangkep dan di sekitar perusahaan yang terdiri empat desa/kelurahan, yaitu Desa Biringere, Desa Mangilu, Kelurahan Bontoa dan Kelurahan Kalabbirang. Jenis penelitian deskriptif yakni penelitian yang melukiskan dan menafsirkan keadaan yang ada sekarang. Dan tipe penelitian kualitatif ialah lebih memperhatikan proses dari pada produk.

Jenis penelitian adalah deskriptif kualitatif dengan informan sepuluh orang, tekhnik pengumpulan data dikumpulkan dengan menggunakan instrumen berupa observasi ialah metode pengumpulan data dengan cara mengamati dan mengadakan komunikasi secara langsung dengan sumber informasi tentang kondisi penelitian. Wawancara metode yang dilakukan dengan cara melakukan tanya jawab atau percakapan dengan para informan untuk memperoleh data, baik dengan menggunakan daftar pertanyaan ataupun percakapan bebas yang berhubungan dengan permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya.

Sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Dimana data hasil penelitian didapatkan melalui dua sumber data, yaitu data sekunder dan data primer. Data tersebut dianalisis secara

deskriptif di interpretasi pada informan dengan melakukan wawancara informan kemudian mengecek kembali data tersebut untuk memahami secara mendalam serta teori- teori yang sesuai dengan data tersebut yang dikumpulkan agar dapat menghasilkan penelitian bermutu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembangunan Berkelanjutan memiliki beberapa aspek yang tergandung di dalamnya yaitu Aspek Ekonomi, Aspek Sosial dan Apek Lingkungan. Hal ini menjadi penilaian bagi penulis untuk mencari tahu apakah program dari CSR Bina Lingkungan milik PT Semen Tonasa telah memenuhi Pembangunan Berkelanjutan.

Adapun program-program Bina Lingkungan dari CSR PT Semen Tonasa sebagai berikut:

1. Bantuan Bencana Alam

   Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh penulis dari pihak perusahaan dan warga sekitar, PT Semen Tonasa turut berperan serta apabila terjadi bencana alam di desa-desa sekitar perusahaan, memberikan bantuan beras, tenda untuk tempat penampungan, dana tunai, membantu meperbaiki rumah yang terkena bencana angin puting beliung dan memberikan bantuan pemadam kebakaran. Serta terdapat pula sumbangan berupa bahan bangunan berupa seng dan semen namun untuk mendapatkan bantuan tersebut masyarakat harus mengajukan proposal kepada CSR PT Semen Tonasa. Agar tidak terjadi tumpang tindih terhadap bantuan yang diterima masyarakat diluar dari persusahaan seperti bantuan dari pemerintah. PT Semen Tonasa juga mendirikan Tim Tanggap Darurat yang bertujuan ketika terjadi bencana alam dapat meminimalisir dampak akibat bencana alam tersebut.

   Aspek Ekonomi, dari pernyataan salah satu informan, dapat disimpulkan bahwa dalam program bantuan bencana alam pada dasarnya menunjang perekonomian masyarakat. Karena bantuan berupa sumbangan telah membantu menjaga stabilitas perekonomian masyarakat. Sehingga pemenuhan aspek ekonomi dalam program bantuan bencana alam oleh perusahaan dilaksanakan secara maksimal. Aspek Sosial, terkait persoalan aspek sosial dari program bantuan bencana alam jelas terlihat dimata masyarakat, dengan adanya bantuan tersebut terjalin gotong royong, empati dan kebersamaan antar masyarakat. Partisipasi masyarakat juga berperan penting dalam program ini, karena tanpa adanya bantuan dari masyarakat yang saling bahu membahu maka program ini

tidak akan berjalan secara maksimal. Oleh sebab itu bisa disimpulkan bahwa program bantuan bencana alam memenuhi aspek sosial. Aspek Lingkungan, Syarat dalam pemenuhan aspek lingkungan adalah keberlangsungan lingkungan (ekologi) yang baik untuk masyarakat yang merasakannya. Maka dari itu PT Semen Tonasa memberikan bantuan demi keberlangsungan lingkungan untuk masyarakat. Bisa disimpulkan dari program bantuan bencana alam terdapat aspek lingkungan, karena seperti yang kita ketahui bahwa bantuan bencana alam secara tidak langsung membenahi lingkungan yang terkena akibat bencana alam.

2. Kesehatan Masyarakat

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh peneliti dari pihak perusahaan dan warga sekitar, PT Semen Tonasa memberikan bantuan pada wilayah Ring 1 berupa sunatan massal, pengobatan gratis, imunisasi, penyuluhan kesehatan, pengasapan *(fogging)* benih nyamuk dan serangga, dan penyediaan tempat penampungan air bersih. PT Semen Tonasa memprogramkan sunatan massal dan pengobatan gratis yang rutin dilaksanakan tiap dua kali setahun. PT Semen Tonasa juga memberikan bantuan perbaikan puskesmas dan mendirikan sebuah Rumah Sakit yang berada dekat dengan wilayah perusahaan yaitu desa Biringere agar masyarakat dapat lebih mudah menjangkau fasilitas kesehatan.

Aspek Ekonomi, dari hasil wawancara bisa dipastikan bahwa program kesehatan masyarakat bertujuan membantu masyarakat yang kurang mampu atau memiliki perekonomian dibawah rata-rata. Syarat untuk memenuhi aspek ekonomi dengan menanggung keberlanjutan perekonomian masyarakat dari segala aspek termaksud dalam bidang kesehatan. Maka dari itu bisa dikatakan bahwa program kesehatan masyarakat telah memenuhi aspek ekonomi. Karena telah menunjang perekonomian masyarakat sekitar dengan bantuan pelayanan kesehatan gratisnya. Aspek Sosial, dari hasil wawancara PT Semen Tonasa mewujudkan aspek sosial melalui program kesehatan masyarakat. Penilaian masyarakat terhadap program kesehatan masyarakat dinilai sangat baik. Karena telah membangun nilai-nilai sosial dalam program ini. Keberlanjutan sosial dinilai tidak hanya dari pembangunan Rumah Sakit disekitar perusahaan saja, namun pelayanan kesehatan gratis secara rutin juga merupakan salah satu aspek sosial yang paling penting bagi masyarakat. Dengan adanya program kesehatan masyarakat ini, masyarakat juga ikut merasakan adanya interaksi yang terjalin baik antara perusahaan dengan masyarakat sekitar perusahaan. Aspek Lingkungan,

dari kutipan wawancara tidak hanya melalui pelayanan dan penyuluhan saja. Tonasa memberikan program kesehatan masyarakat melalui aspek lingkungan (ekologi) dilihat dari pemberian penampungan air bersih yang bertujuan merubah pola hidup sehat masyarakat memlalui lingkungan yang bersih. Karena lingkungan yang bersih akan sangat berpengaruh terhadap kesehatan masyarakat. Tidak hanya itu, melalui penyuluhan diharapkan juga masyarakat mampu sadar akan pentingnya lingkungan yang bersih untuk masyarakat.

3. Pendidikan dan Pelatihan Masyarakat

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh peneliti dari pihak perusahaan dan warga sekitar, yayasan PT Semen Tonasa memberikan bantuan kepada wilayah Ring 1 berupa pembangunan sekolah dimulai dari PAUD, SD, SMP dan SMA, penyaluran beasiswa berprestasi dan tidak mampu. PT Semen Tonasa juga memberikan pelatihan peningkatan mutu kepada guru-guru yang mengajar di wilayah Ring 1, kegiatan ini bekerjasama dengan Sampurna Foundation.

Aspek Ekonomi, Masyarakat menilai PT Semen Tonasa telah memenuhi aspek ekonomi dengan memberikan masyarakat bantuan beasiswa kepada siswa yang kurang mampu. Yang secara tidak langsung menunjang perekonomian masyarakat sekitar. Untuk memenuhi syarat aspek ekonomi dalam sebuah pembangunan berkelanjutan adalah terjaminnya masa depan perekonomian tanpa harus melakukan sesuatu yang merugikan dimasa sekarang. Dengan peningkatan kualitas pendidikan, maka masa depan perekonomian masyarakat sekitar perusahaan akan terjamin. Aspek Sosial, dari hasil wawancara penilaian masyarakat terhadap pendidikan dan pelatihan masyarakat telah memenuhi aspek sosial. Dilihat dari beberapa program pendidikan dan pelatihan masyarakat yang memberikan banyak sumbangan dalam progam ini. Seperti yang telah diketahui bahwa untuk memenuhi aspek sosial tidak hanya pemenuhan hak asasi saja, namun dalam bentuk kepedulian perusahaan bisa dinilai bahwa PT Semen Tonasa telah memenuhi aspek sosial kepada masyaakat. Serta dalam setiap kegiatan pelaksanaan pendidikan yang ada di sekitar perusahaan bisa membangun budaya serta moral yang baik untuk para murid. Aspek Lingkungan, dari pernyataan salah satu informan bisa dikatakan bahwa pembentukan karakter

siswa untuk menghargai lingkungan merupakan upaya program pendidikan dan pelatihan masyarakat untuk memenuhi aspek lingkungan. Seperti yang kita ketahui bahwa kesadaran masyarakat akan lingkungan sekitar akan menunjang kebelanjutan lingkungan (ekologi) tersebut. Dari kesadaraan tersebut masyarakat juga mampu mengunakan sumber daya secara bijaksana, tidak melakukan kerusakan lingkungan.

4. Keagamaan

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh oleh peneliti dari pihak perusahaan dan warga sekitar, PT Semen Tonasa memberikan bantuan pada masyarakat sekitar berupa pembangunan masjid dan dana untuk pengurus masjid. Bantuan ini diberikan bukan hanya pada wilayah Ring 1 saja, namun Ring 2 dan 3 menerima bantuan yang sama.

Aspek Ekonomi, dari pernyataan salah satu informan, dalam pembangunan masjid. Selain melalui pembangunan masjid, ada sumbangan- sumbangan yang telah diberikan oleh perusahaan. Aspek Sosial, dari pernyataan salah satu informan, program keagaaman telah memenuhi aspek sosial. Dilihat dari upaya perusahaan dengan pembangunan masjid. Seperti yang diketahui PT Semen Tonasa secara kasat mata aktif melakukan sumbangan kepada setiap masjid. Aspek Lingkungan, tidak hanya melakukan pembangunan masjid. Namun perusahaan juga melihat dari segi lingkungan demi kenyamanan ibadah masyarakat. Dengan melakukan berbagai macam cara agar lingkungan sekitar masjid terlihat lebih bersih dan indah.

5. Pengembangan Sarana Umum

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh peneliti dari pihak perusahaan dan warga sekitar, PT Semen Tonasa memberikan bantuan pada wilayah Ring 1 berupa perbaikan jalan/jembatan/irigasi, renovasi rumah/ bedah rumah yang tidak layak, pembangunan WC umum, sanitasi air bersih dan listrik gratis.

Aspek Ekonomi, masyarakat dapat menilai bahwa progam pengembangan sarana umum merupakan upaya PT Semen Tonasa dalam membantu ekonomi masyarakat. Tidak hanya itu perekonomian masyarakat kian meningkat dengan adanya jalan tani. Petani lebih mudah menjual hasil panen kepada distributor padi dan hasil keuntungan lebih banyak dari biasanya. Aspek Sosial, pemenuhan aspek sosial melalui program pengembangan sarana umum adalah dengan melakukan bedah rumah. Disini juga terlihat bahwa dalam kegiatan Bedah Rumah, rasa

rendah hati yang dimiliki oleh masyarakat yang sebelumnya memiliki rumah yang kurang layak untuk dihuni. Kini masyarakat tersebut dapat berbaur dengan masyarakat lainnya. Aspek Lingkungan, dalam memenuhi aspek lingkungan perusahaan memberikan program sanitasi air bersih dalam program pengembangan sarana umum. Tidak hanya itu diharapkan nantinya dengan adanya sanitasi air besih ini, akan membangun kesadaran masyarakat akan lingkungan. Serta mampu memenuhi kebutuhan primer masyarakat yaitu air bersih.

6. Pelestarian Alam

Berdasarkan hasil wawancara yang diperoleh peneliti dari pihak perusahaan dan warga sekitar, PT Semen Tonasa memberikan bantuan pada wilayah Ring 1 berupa penanaman pohon dan *mangrove*, taman hutan rakyat, kolam pancing dan sawah dari bekas tambang perusahaan untuk masyarakat. PT Semen Tonasa memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk mengelola sendiri kolam pancing dan sawah agar masyarakat sekitar dapat memanfaatkan sepenuhnya, dengan tujuan agar masyarakat sekitar mampu menciptakan penghasilan sendiri.

Aspek Ekonomi, selain menjalankan program pelestarian alam PT Semen Tonasa juga mampu memenuhi aspek ekonomi. Melalui pemanfaatan bekas pertambangan yang dijadikan persawahan yang dikelola langsung oleh masyarakat. Aspek Sosial, bisa dikatakan PT Semen Tonasa telah memenuhi aspek sosial dalam program pelestariam alamnya. Kepedulian perusahaan dalam melestarikan alam serta mengajak masyarakat untuk ikut serta dalam pelaksanaan pelestariannya memiliki nilai-nilai sosial. Aspek Lingkungan, dalam program pelestarian alam merupakan kepedulian perusahaan terhadap lingkungan sekitar perusahaan. Oleh sebab itu selain melakukan kewajiban perusahaan, PT Semen Tonasa memaksimalkan pelestarian alamnya dengan melakukan penanaman pohon bersama masyarakat dan juga penanaman pohon mangrove disekitar dermaga.

Adapun faktor pendukung dari pelaksanaan CSR PT Semen Tonasa ialah komitmen perusahaan. Pelaksanaan program CSR PT Semen Tonasa terbagi menjadi dua program, yaitu CSR/TJSL (Tanggung Jawab Sosial Lingkungan) dan PKBL (Program Kemitraan dan Bina Lingkungan). Untuk program CSR/TJSL mengacu pada Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Sedangkan untuk PKBL mengacu pada Peraturan Menteri Negara BUMN No. Per-08/MBU/2013 tanggal 10 September 2013, tentang perubahan keempat atas

Peraturan Menteri BUMN No. Per-05/MBU/2007 tanggal 27 April 2007 tentang Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan sebagai pengganti Surat Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 316/KMK.016/1994 tanggal 27 Juni 1994 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan melalui pemanfaatan dana dari pemberian laba bersih BUMN.

Selanjutnya anggaran dana, pada tahun 2015 program CSR PT Semen Tonasa merealisasi dana yang disalurkan ke masyarakat sebesar Rp 28,96 milyar meningkat dibandingkan dengan tahun 2014 sebesar Rp 28,81 milyar atau naik sebesar 1,00% dibanding periode sebelumnya. Jumlah realisasi dana tersebut disisihkan dari laba bersih keseluruhan PT Semen Tonasa sebesar RP
556,347 milyar. Jumlah realisasi dana CSR tersebut diatas 2% dari laba bersih. PT Semen Tonasa melaporkan program CSR dilaporan tahunan dalam bentuk narasi sesuai dengan UU N0 40 tahun 2007 dalam pasal 66 yang menyatakan bahwa laporan tahunan perseroan sekurang-kurangnya harus memuat laporan pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan.

Dukungan pemerintah, pada tahun 2012 Kementrian Lingkungan Hidup memberikan Proper Biru kepada PT Semen Tonasa, melalui program PROPER memberikan pengaruh yang cukup signifikan terhadap pengungkapan informasi tanggung jawab sosial perusahaan. Program yang diadakan oleh Kementrian Lingkungan Hidup ini pada intinya bertujuan untuk memacu perusahaan- perusahaan di Indonesia untuk dapat meningkatkan kinerja lingkungannya. Keikutsertaan perusahaan dalam program ini saja sudah dinilai positif serta menjadi dukungan dari pemerintah dengan adanya pemberian Proper Biru.

Kerjasama yang baik antara PT Semen Tonasa dengan LSM maupun masyarakat. Melalui kerjasama tersebut, LSM sebagai perpanjangan tangan perusahaan untuk menyeleksi masyarakat yang layak mendapatkan bantuan. Lalu PT Semen Tonasa memberikan dana untuk pelaksanaan Bedah Rumah. Tidak hanya itu yang melakukan pekerjaannya dalam melakukan pembedahan rumah adalah masyarakat lainnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa terjalin kerjasama yang baik serta antara perusahaan dengan elemen masyarakat.

Penerimaan positif masyarakat, berdasarkan pernyataan salah satu informan bahwa baik pemerintah maupun masyarakat telah menilai positif terkait pelaksanaan program CSR Bina Lingkungan yang telah dilakukan oleh PT Semen Tonasa. Salah

satu program yang dinilai telah dirasakan manfaatnya yaitu Pelestarian Alamnya. Masyarakat merasakan manfaat udara bersih, sehingga anggapan terhadap polusi udara akibat aktifitas industri perusahaan perlahan semakin berkurang.

Sedangkan faktor penghambat pelaksanaan CSR Bina Lingkungan PT Semen Tonasa sehingga menyebabkan kurang maksimalnya pelaksanaan program CSR PT Semen Tonasa adalah bantuan yang diberikan tidak merata. Pada pelaksanaan program CSR Bina Lingkungan PT Semen Tonasa, ada sebagian masyarakat yang tidak mendapatkan bantuan dari perusahaan. Hasil wawancara dua informan dari sepuluh informan yang penulis dapatkan, tidak mendapatkan bantuan dari CSR PT Semen Tonasa sama sekali.

Tidak hanya itu PT Semen Tonasa melakukan sosialisasi yang kurang maksimal. Terbukti dari program Pendidikan dan Pelatihan Masyarakat yang tidak semua masyarakat tahu akan program tersebut. Masyarakat juga mengira bahwa beasiswa yang sering diberikan oleh perusahaan adalah bantuan dari pemerintah. Padahal PT Semen Tonasa telah memberikan bantuan beasiswa ke masyarakat secara rutin. Dari ketidaktahuan masyarakat bisa dinilai bahwa sosialisai perusahaan kurang maksimal. PT Semen Tonasa tidak transparan kepada masyarakat sebab masyarakat sekitar tidak mengetahui adanya anggaran yang digelontorkan untuk pengelolaan CSR. Tidak hanya itu PT Semen Tonasa dituding mengelontorkan dana CSR tersebut hanya kepada kalangan para keluarga pegawai perusahaan, sehingga keberpihakan perusahaan perlu dipertanyakan. Namun pihak perusahaan memberikan tanggapan bahwa, pihak perusahaan sengaja menutupi informasi terkait pelaksanaan CSR agar tidak ada kecemburuan antara penerima bantuan CSR. Contoh halnya dana beasiswa tidak sama besar jumlah bantuan dananya dengan bantuan untuk kesehatan masyarakat begitu pula untuk sarana ibadah. Perusahaan memberikan bantuan dananya sesuai kebutuhan dari penerimanya. Artinya program yang diutamakan akan memiliki dana yang paling besar.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan sebelumnya, maka penulis menyimpulkan. Analisis aspek Pembangunan Berkelanjutan pada pelaksanaan program CSR Bina Lingkungan PT Semen Tonasa telah terpenuhi dari beberapa program diantaranya dalam bentuk bantuan bencana alam berupa bantuan/

sumbangan dan pembentukan tim tanggap bencana. Dalam program kesehatan berupa pelayanan kesehatan gratis dan penyuluhan serta perbaikan puskesmas dan mendirikan rumah sakit. Dalam program pendidikan berupa pembangunan sekolah, beasiswa dan pelatihan untuk guru. Bantuan untuk pengembangan sarana umum adalah perbaikan jalan, renovasi rumah, MKCK, sanitasi air bersih dan listri gratis. Program keagamaan berupa pembangunan masjid dan sumbangan untuk perngurus masjid. Program terkait dengan lingkungan adalah penanaman pohon dan penanaman mangrove di daerah pesisir, serta persawahan untuk masyarakat dan kolam reklamasi eks tambang.

Faktor Pendukung dari pelaksanaan program CSR Bina Lingkungan PT Semen Tonasa antara lain adalah komitmen perusahaan, anggaran dana, dukungan pemerintah, kerjasama yang baik, serta penerimaan positif masyarakat. Sedangkan Faktor Penghambatnya antara lain adalah pelaksanaan tidak merata, sosialisasi kurang maksimal dan tidak transparan.

DAFTAR PUSTAKA

Aziz, Iwan J dkk. 2010. *Pembangunan Berkelanjutan Peran dan Kontribusi Emil Salim.* Jakarta: PT. Gramedia.

Budimanta, A., Prasetijo, A. & Rudito, B. 2008. *Corporate Social Responsibility, Alternatif Bagi Pembangunan Indonesia.* Jakarta: Indonesian Centre for Sustainability Development (ICSD).

Fauzi, A. 2004. *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan, Teori dan Aplikasi.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Kartini, Dwi. 2009. *Corporate Social Responsibility: Transformasi Konsep Sustainability Management dan Implementasi di Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama.

Mardikanto, Totok. 2014. *CSR (Corporate Social Responsibility) (Tanggungjawab Sosial Korporasi).* Bandung: Alfabeta.

Rachman, M., dkk. 2011. *Panduan Lengkap Perencanaan CSR.* Jakarta: Penebar Swadaya.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.*

Soemarwoto, Otto. 2004. *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan.* Jakarta: Djambatan.

Suharto, Edi. 2008. *Manggagas Standar Audit Program CSR.* Asosiasi Auditor Internal (AAI). Jakarta: Financial Club.

Susiloadi, Priyanto. 2008. *Implementasi Corporate Social Responsibility Untuk Mendukung Pembangunan Berkelanjutan.* Spirit Publik, Volume 4, Nomor 2:123-130.

Wibisono, Yusuf. 2007. *Membedah Konsep dan Aplikasi CSR* (*Corporate Social Responsibility).* Gresik: Fascho Publishing.

Peran Pemerintah Daerah Dalam Inovasi Pembangunan Pertanian di Kabupaten Bantaeng

Nur Khaerah, Ahmad Harakan

Jalan Sultan Alauddin No.259, Kota Makassar, Sulawesi Selatan 90221

Nurkhaerah.unismuh@gmail.com ,Ahmad.harakan@unismuh.ac.id

Abstrak

Pada tahun 2008 kabupaten Bantaeng berupaya mendorong pembangunan pertanian sehingga terjadi pertumbuhan ekonomi Bentaeng dari 4,7 persen menjadi 9,2 persen dan surplus 21 persen di bidang pertanian. Tahun 2016 ini, kabupaten Bantaeng menjadi salah satu daerah pusat pertumbuhan ekonomi baru di Sulawesi Selatan. Olehnya itu, penelitian berfokus untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis peran pemerintah daerah dalam inovasi pembangunan pertanian di kabupaten Bantaeng. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Teknik pengumpulan data dengan cara: *in-depth interview,* observasi, dan studi pustaka. Penelitian ini melibatkan informan dari *stakeholder* sektor pertanian di Kabupaten Bantaeng meliputi: Bupati Bantaeng, Dinas Pertanian dan Peternakan dan masyarakat sekitar. Hasil penelitian menemukan bahwa terdapat empat peran pemerintah Kabupaten Bantaeng dalam inovasi pembangunan pertanian, diantaranya yaitu: Peran pemerintah kabupaten Bantaeng sebagai *entrepreneur* yaitu adanya usaha Pemerintah dalam mengarahkan petani agar hasil pertanian dapat diolah kemudian dipasarkan serta memberdayakan masyarakat dalam mengelola melalui agrowisata. Peran pemerintah sebagai *coordinator* yaitu membuat kebijakan dan rencana strategis untuk mendukung usaha pembangunan pertanian. Peran sebagai fasilitaor seperti penyediaan transportasi umum dan infastruktur untuk keperluan pembanunan pertanian. Peran pemerintah daerah sebagai stimulator maka peran Pemerintah Kabupaten Bantaeng ditunjukkan dengan cara menciptakan iklim investasi.

Kata Kunci: Inovasi Pemerintah Daerah; Inovasi Pembangunan Pertanian

Pendahuluan

Indonesia adalah sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi tersebut terdiri atas daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Jika ditinjau dari kondisi geografisnya, Indonesia merupakan Negara yang terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil, juga memiliki wilayah daratan dan lautan yang begitu luas serta populasi flora dan fauna yang beraneka ragam. Indonesia disebut sebagai wilayah negara yang strategi karena kaya akan sumber daya alam baik yang dapat terbarukan maupun tidak tersebar di seluruh wilayah nusantara.

Melihat kondisi geografis Indonesia, sangat menguntungkan dari segi perekonomian. Wilayah lautan yang luas dan kekayaan lautnya sangat melimpah dapat menjadikan Indoensia sebagai negara maritime dan menjadikan laut sebagai mata pencaharian masyarakat sekitar. Selain itu, besarnya luas wilayah daratan dan lahan yang sangat suburmenjadikan Indonesia dikenal sebagai negara agraris yangsebagian besar mata pencaharian utama masyarakat Indonesia adalah sebagai petani, hal ini tentunya menjadikan sektor pertanian sebagai sektor penting dalam struktur perekonomian Indonesia. Seiring dengan berkembangnya perekonomian bangsa yang mencanangkan masa depan Indonesia menuju era industrialisasi tentunya tetap dipertimbangkan pula untuk memperkuat sektor pertanian.

PBB pernah mengeluarkan pernyataan bahwa setengah dari penduduk Indonesia adalah masyarakat miskin dengan penghasilan kurang dari US$ 2 per hari, menurut Kwik Kian Gie dalam (Suwarna,2016) hal tersebut disebabkan karena adanya kekeliruan dalam arah pembangunan negara Indonesia. Gie berpendapat pengelolaan seluruh sektor yang ada pada saat ini belum dapat memberikan kemakmuran bagi rakyat Indonesia, salah satu contoh pengelolaan sumber daya pertanian yang belum dimafaatkan secara optimal untuk kesejahteraan rakyat Indonesia dan sumber daya hutan serta kelautan yang masih banyak diserap dan dimanfaatkan oleh masyarakat luar negeri.

Sektor pertanian merupakan pilar utama pembangunan perekonomian Indonesia dikarenakan hampir seluruh kegiatan perekonomian Indonesia berpusat pada sektor tersebut. Untuk mencapai keberhasilan peningkatan pembangunan sektor pertanian diperlukan adanya kerjasama antara berbagai kalangan yang berkecimpung langsung dibidang pertanian baik itu dari pelaku pertanian dalam hal ini petani, pemerintah, lembaga peneliti, ilmuwan, *innovator*, kalangan akademik maupun pihak swasta sebagai kalangan industry, dengan demikian diharapkan dengan hal tersebut dapat memecahkan masalah kebuntuan terhadap masalah pertanian yang dihadapi sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan ketahanan pangan nasional (Lelono, 2016).

Berdasarkan hasil penelitian Sudaryanto dan Rusastra (2006) menemukan bahwa tingkat kemiskinan absolut tahun 2004 mencapai 36,10 juta orang, sebagian besar tinggal di pedesaan (68,70%) dengan kegiatan utama (60%) di sektor pertanian. Kemampuan sektor pertanian dalam peningkatan produksi dan pengentasan kemiskinan akan ditentukan oleh tiga faktor, yaitu 1) kemampuan mengatasi kendala pengembangan produksi, 2) kapasitas dalam melakukan reorientasi dan implementasi arah dan tujuan pengembangan agribisnis padi, dan 3) keberhasilan pelaksanaan program diversifikasi usaha tani di lahan sawah dengan mempertimbangkan komoditas alternatif nonpadi seperti palawija dan hortikultura.

Melalui UU No. 32 tahun 2004 telah membuka ruang gerak bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurusi berbagai macam permasalahan daerahnya termasuk permasalahan pembangunan pertanian. Pemerintah kabupaten Bantaeng merupakan satu dari 416 kabupaten di Indonesia yang berusaha membangkitkan perekonomian daerah melalui sector pertanian. Kabupaten Bantaeng, Sulawesi Selatan (Sulsel) sebelum 2008, masuk dalam 199 daerah tertinggal di Indonesia.

Pada tahun 2008 berupayamendorong pembangunan pertanian sehingga terjadi pertumbuhan ekonomi Bentaeng dari 4,7 persen menjadi 9,2 persen dan surplus 21 persen di bidang pertanian. Hingga tahun 2016 ini, kabupaten Bantaeng menjadi salah satu daerah pusat pertumbuhan ekonomi baru di Sulawesi Selatan.

Salah satu inovasi Kabupaten Bantaeng yang menjawab kebutuhan public adalah inovasi disektor pertanian yaitu pengembangan agrowisata (kebun apel dan strawberry) dan Pengembangan Pola Tanam Legowo 21. Dinas Pertanian dan Peternakan sebagai salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mengembang amanah dalam membangun Pertanian menyusun renjana strategis 5 (lima) tahunan dan rencana kerja 1 (satu) tahunan yang merupakan kerangka kerja dan acuan dalam menetapkan sasaran pembangunan pertanian dan peternakan yang tersusun dengan berlandaskan kepada target pencapaian Rencana Pembangunan Pemerintah Kabupaten Bantaeng.

Beberapa faktor pendukung untuk mencapai terwujudnya konsep pembangunan pertanian tersebut diatas antara lain, Kesiapan SDM, tertatanya kelembagaan, berkembangnya Inovasi teknologi tepat guna spesifik lokasi dan ketersediaan sarana prasarana yang memadai.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah peran pemerintah daerah dalam inovasi pembangunan pertanian di kabupaten Bantaeng. Sedangkan tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis peran pemerintah daerah dalam inovasi pembangunan pertanian di kabupaten Bantaeng.

Kerangka Dasar Teori

A. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah sebagaimana yang tertuang dalam UUD 1945 dalam pasal 18 ayat 5, merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Kemudian dalam UU No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 2 tertuang definisi pemerintah daerah

sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NegaraKesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan diatas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dimana unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah.

Cakupan desentralisasi menurut Hoessein (Podungge.R,2010) yaitu terdapat dua elemen pokok, diantaranya pembentukan daerah otonom dan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut. Kedua elemen pokok tersebut melahirkan apa yang disebut sebagai *local government.*

Terdapat beberapa peran pemerintah daerah (*the roles of local government*) yang biasa ditemukan dalam sistem pemerintahan yang terdesentralisasi menurut Meenakshi Sundaram dalam(Jha dan Mathur, 1999: 60) diantarnya, sebagai berikut:

a. Menjadi senjata efektif dalam menghadapi tekanan lokal dengan menampung & mengartikulasikan kepentingan lokal, menjadi media pendidikan politik bagi masyarakat yang merasakan langsung pelaksanaan fungsi pemerintah.
b. Karena kedekatannya secara lokasi, dalam penyediaan pelayanan jasa bisa berlangsung lebih efisien.
c. Perencanaan dapat lebih baik karena lebih mengetahui kondisi lokalnya, dengan penggunaan tenaga lokal yang lebih efisien pula.
d. Pejabat pemerintah bertanggung jawab lebih baik karena hubungan dengan publik lebih dekat.
e. Pemerintah daerah dapat menjadi medium komunikasi efektif antara pusat dengan masyarakat lokal terkait dengan program pemerintah pusat di daerah.

Pada UU No. 32 tahun 2004 menyebutkan kewenangan pemeritah daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kemudian lebih terperinci dalam PP No. 38 tahun 2007. Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan ini meliputi: pendidikan; kesehatan; lingkungan hidup; pekerjaan umum; penataan ruang; perencanaan pembangunan; rumahan; kepemudaan dan olahraga; penanaman modal; koperasi dan usaha kecil dan menengah; kependudukan dan catatan sipil; ketenagakerjaan; ketahanan pangan; pemberdayaan

perempuan dan perlindungan anak; keluarga berencana dan keluarga sejahtera; perhubungan; komunikasi dan informatika; pertanahan; kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; pemberdayaan masyarakat dan desa; sosial; kebudayaan; statistik; kearsipan; dan perpustakaan.

Urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan pilihan ini meliputi: kelautan dan perikanan; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; pariwisata; industri; perdagangan; dan ketransmigrasian.

Dengan demikian dalam UU No. 32 tahun 2004 dan PP No. 38 tahun 2007 yang menjelaskan urusan wajib pemerintahan menempatkan pemberdayaan masyarakat sebagai urusan wajib pemerintah daerah yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Karena inovasi sebuah daerah akan lahir dari kegiatan pemberdayaan.

B. Pembangunan Ekonomi Daerah

Pembangunan ekonomi daerah menurut Arsyad (Octastefani dan Kusuma, 2015) adalah suatu proses saat pemerintah daerah dan masyarakat mengelola sumber daya-sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut. Berdasarkan pengertian tersebut, maka untuk meningkatkan pembangunan ekonomi daerah, maka peran dari berbagai pihak khususnya peran pemerintah daerah itu sendiri sangat dibutuhkan. Arsyad (2004) menjelaskan bahwa peran yang dapat diambil oleh pemerintah daerah dalam proses meningkatkan pembangunan ekonomi daerah terbagi menjadi empat, yaitu peran sebagai: *entrepreneur,* koordinator, fasilitator, dan stimulator.

Pembangunan ekonomi daerah dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu: Segi pembangunan sektoral, pencapaian sasaran pembangunan dilakukan melalui berbagai pembangunan sektoral yang dilaksanakan di daerah. Pembangunan sektoral disesuaikan dengan yang dimiliki oleh masing-masing daerah; Segi pembangunan wilayah, yang meliputi perkotaan dan pedesaan sebagai pusat dan lokasi kegiatan sosial ekonomi wilayah; Segi pemerintahannya, agar tujuan pembangunan daerah dapat berhasil dengan baik maka pembangunan daerah perlu berfungsi dengan baik karena itu pembangunan merupkan usaha-

usaha untuk mengembangkan dan mempererat pemerintah daerah dalam rangka makin mantapnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab (Tjokrowidjojo, 1994:23). Salah satu strategi menjanjikan dalam pembangunan ekonomi daerah adalah melalui sektor pertanian.

Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Adapun teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara: *in-depth interview,* observasi, dan studi pustaka. Data yang terkumpul selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode analisis interaktif Miles and Huberman yang terdiri dari empat tahap, yaitu: pengumpulan data (*data collecting*), reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan menarik kesimpulan (*conclusion*). Menentukan fokus penelitian merupakan salah satu faktor penting dalam proses penelitian. Fokus dalam penelitian ini adalah peran Pemerintah Kabupaten Bantaengdalam inovasi pembangunan pertanian meliputi empat aspek peranan, yaitu sebagai *entrepreneur*, koordinator, fasilitator, dan stimulator. Adapun informan dari penelitian ini adalah para stakeholder sector pertanian di Kabupaten Bantaeng meliputi: Bupati Bantaeng,Dinas Pertanian dan Peternakan dan masyarakat sekitar.

Hasil dan Pembahasan

Secara umum perekonomian daerah Kabupaten Bantaeng didominasi pada sektor pertanian, khususnya pertanian tanaman pangan, selanjutnya sektor peternakan dan hortikultura. Sasaran pokok yang harus dicapai adalah peningkatan produktifitas dan kualitas tanaman pangan dalam mencapai hal tersebut Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Bantaeng telah menerapkan “paradigma baru” pembangunan pertanian yakni :

1. Pengembangan perbenihan berbasis teknologi, pengolahan dan pemasaran hasil pertanian, pengembangan sektor agrowisata pertanian.
2. Keberpihakan kepada petani, dengan menempatkan mitra (petani) sebagai subyek, pendelegasian kewenangan dan tanggung jawab kepada unit-unit pelaksana teknis dinas (UPTD) yang berorientasi pada penjualan hasil pertanian untuk mendapatkan PAD pada sektor pertanian,Pemberdayaan masyarakat pertanian khususnya para pelaku agribisnis.
3. Strategi dan kebijaksanaan pembangunan pertanian yang dijabarkan dalam berbagai program dan Kegiatan pertanian di Kab. Bantaeng, dengan tetap mengacu pada strategi

dan kebijaksanaan pembangunan pertanian Nasional dan Ragional. Lebih penting adalah mengacu pada tingkat kebutuhan dasar masyarakat tani dengan pola pendekatan1 (satu) Desa, 1 (satu) Komoditi Unggulan melalui pembangunan agribisnis dan usaha agroindustri yang bertumpu pada kemadirian lokal.

Penajaman reorientasi pembangunan pertanian, dari orientasi produksi ke orientasi pendapatan dan kesejahteraan petani, dan dari pendekatan komoditas menjadi pendekatan wilayah (basis sumberdaya), pendekatan keterpaduan dan pendekatan agribisnis. Upaya ini merupakan upaya untuk melakukan percepatan terhadap perubahan pola pikir dan prilaku kepada semua steakholder agar diperoleh kesamaan persepsi, sehingga diharapkan adanya sinergi pembangunan bidang pertanian secara menyeluruh.

Peran yang dapat diambil oleh pemerintah daerah dalam proses meningkatkan pembangunan ekonomi daerah melalui pembangunan pertanianmenurut Arsyad (2004) terbagi menjadi empat, yaitu peran sebagai: *entrepreneur,* koordinator, fasilitator, dan stimulator. Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, berikut penjelasan mengenai peranpemerintah daerah dalam inovasi pembangunan pertanian di kabupaten Bantaeng.

Peran pemerintah daerah dalam inovasi pembangunan pertanian di kabupaten Bantaeng.

A. Peran Pemerintah Daerah Sebagai *Entrepreneur*

Adanya peran pemerintah sebagai *enterpreneur,* menurut Arsyad (2004) pemerintah daerah bertanggungjawab untuk menjalankan usaha bisnis. Salah satu usaha bisnis yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bantaeng untuk meningkatkan pembangunan ekonomi daerah yaitu dengan mewirausahakan inovasi produk-produk pertanian.

Hasil wawancara peneliti bersama Nurdin Abdullah (selaku kepala Daerah) menuturkan bahwa sejak tahun 2008 pembangunan pertanian digenjot sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi Bentaeng dari 4,7 persen menjadi 9,2 persen. Ini menjadikan Bantaeng sebagai salah satu pusat pertumbuhan ekonomi baru di Sulsel. Kami memacu pertumbuhan ekonomi Banteng selama tujuh tahun hingga tercapai angka 9,2 persen. Jika tidak banyak yang kami lakukan, Bantaeng tetaplah salah satu dari 199 daerah tertinggal. Angka itu sudah menjelaskan pencapaian Bantaeng. Kami bisa surplus 21 persen di bidang pertanian. Saat ini Bantaeng menjadi salah satu daerah pusat pertumbuhan ekonomi baru di Sulsel (wawancara NA, 29 Juni 2016).

Peran pemerintah Kabupaten Bantaeng sebagai *entrepreneur,* telah menanamkan semangat kerja keras, kerja cerdas dan kerja ikhlas terhadap masyarakat sekitar kawasan

pertanian. Kegiatan kerja keras yang dimaksud adalah ketekunan masyarakat sekitar dalam mengelolah dan mengoptimalkan fungsi lahan pertanian agar menjadi lahan produktif. Hasil dari kerja-kerja pertanian tersebut agar tidak semata menjadi komoditi mentah (bahan langsung jual), lahirlah sikap kerja-kerja cerdas yaitu aktifitas kerja yang menuntut kreativitas masyarakat dalam mengelolah hasil pangan atau pertanian melalui kegiatan penyuluhan dan pemberdayaan masyarakat. Hasil pengelolahan yang dimaksud seperti singkong yang diolah menjadi keripik, tepung dsb. Lahan Sayur-sayuran dan buah-buahan yang dirancang sebagai kawasan agrowisata sehingga wisatawan atau pengunjung bisa langsung membeli dari hasil panen sendiri. Dalam mewujudkan kedua kerja antara kerja keras dan kerja cerdas tentunya membutuhkan kerja-kerja ikhlas. Kerja ikhlas yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kerja-kerja yang dilakukan oleh masyarakat bekerja sama dengan pemerintah daerah dan Dinas pertanian dan peternakan kabupaten Bantaeng, dengan niat tanpa mengharap pamrih secara langsung dari pemerintah atas kerja atau aktivitas yang dilakukan. Kerja ikhlas adalah perwujudan komitment antara masyarakat dan pemerintah untuk mencapai sebuah inovasi pembangunan di sector pertanian.

Hasil penelitian ini menemukan peran pemerintah kabupaten Bantaeng sebagai *entrepreneur* adalah sikap pemerintah yang senantiasa melihat peluang bisnis (wisaudaha) untuk masyarakat melalui lahan pertanian masyarakat sendiri. Hal tersebut tercermin dari kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah, mulai dari melakukan sosialisasi dan penyuluhan mengenai peluang dan tantang mengelolah lahan pertanian, kesediaan instansi terkaitsebagai konsultan pertanian dan strategi pengelolaan, pengemasan dan pemasaran produk pertanian. Dengan adanya entrepreneur di daerah akan menciptakan inovasi proses produksi secara berani mengambil resiko dalam melakukan usaha.

Salah satu contoh kegiatan yang telah berhasil dikelola oleh pemerintah dan masyarakat Bantaeng adalah kawasan Agrowisata. Agorwisata merupakan inovasi pemerintah daerah sector pembangunan pertanian. Kawasan agrowisata telah dimanfaatkan selain sebagai lahan pariwisata pertanian juga sebagai lahan berwirausaha oleh petani atau masyarakat sekitar.

Kegiatan ini telah membantu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Bantaeng dan kemampuan pemerintah daerah melakukan inovasi-inovasi di sector pertanian telah memberi peluang kepada pihak swasta untuk membuka perusahaan yang bersedia sebagai pengolah hasil pertanian dan pangan di kabupaten Bantaeng. Terobosan tersebut tentu berdampak positif dari segi pemberdayaan masyarakat sebagai tenaga kerja lokal bahkan melibatkan masyarakat interlokal dan sarana pemberian keterampilan bagi masyarakat

sehingga dapat mengurangi populasi pengangguran dan membantu peran pemerintah dalam mensejahterakan masyarakat. Semakin tinggi jumlah *entrepreneur* akan member sumbangsih besar terhadap pertumbuhan ekonomi. Maka untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi perlu memaksimalkan *entrepreneur.*

Peranan pemerintah daerah sebagai *entrepreneur*, menurut Soares dkk (2015) adalah pemerintah daerah dapat mendorong tumbuhnya entrepreneur melalui kebijakan kecil atau industri kecil. Kebijakan bagi usaha kecil yaitu melalui pemberian bantuan dan pelatihan kepada usaha perorangan untuk meningkatkan usahanya. Jika ada pengusaha yang kekurangan modal maka pemerintah bisa membantu dengan memberi kredit dan subsidi kepada pengusaha di daerah. Diharapkan dengan subsidi dan kredit tersebut pengusaha kecil akan mempunyai tingkat yang cukup besar untuk pengembangan usaha lebih lanjut. Pemerintah daerah sebagai *entrepreneur* memiliki peran penting dalam kegiatan produktif yang mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah maupun negara.

Kabupaten Bantaeng yang merupakan kabupaten di Sulawesi Selatan yang telah berhasil mendorong tumbuh dan berkembangnya BUMDes dengan baik. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) merupakan badan yang mengelola potensi desa untuk kesejahteraan warga desa. Program ini dijadikan sebagai inovasi pemerintah daerah Kabupaten Bantaeng di sector pertanian setelah kawasan agrowisata. Dari 46 desa di Bantaeng seluruhnya telah memiliki BUMDes, bahkan pada tahun 2010 setiap BUMDes telah menerima bantuan modal sebesar 4,6 milyar, dimana setiap BUMDes menerima 100 juta. Pengembangan ini telah meningkatkan perekonomian masyarakat Bantaeng hingga tingkat desa-desa.

Inovasi-inovasi pembangunanPertanian ini telah berhasil menarik Kabupaten Bantaeng keluar sebagai daerah tertinggal, yang sebelum tahun 2008 masuk dalam daftar 199 daerah kabupaten tertinggal di Indonesia. Dengan demikian, peran pemerintah daerah Kabupaten Bantaeng sebagai *entrepreneur* dalam inovasi pembangunan pertanian dapat dikatakan berhasil dan bertepat guna karena telah menjawab kebutuhan publik.

B. Peran Pemerintah Daerah Sebagai *Coordinator* (Penetapan Kebijakan)

Peranan pemerintah daerah sebagai koordinator, bilamana ditinjauh dari tugas pokok dan fungsi pemerintah daerah sehingga kepala Administrasi Kabupaten adalah layanan desentralisasi pemerintah daerah untuk bertanggungjawab atas pelaksanaan, koordinasi dan dukungan semua kegiatan layanan pemerintah di tingkat kabupaten. Khususnya pelaksanaan, implementasi dan monitoring kebijakan pembangunan daerah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah (Soares dkk ,2015).

Pada penelitian ini menemukan bahwa kabupaten Bantaeng telah banyak melakukan inovasi pembangunan pertanian, tetapi terdapat berbagai kendala yang menjadi faktor pembatas dan menjadi isu strategis dalam membangun pertanian kedepan juga menjadi perhatian yang harus diselesaikan, antara lain: penataan kawasan sentra produksi, peningkatan kapasitas SDM masyarakat atau petani dan aparat pemerintah terkait, baik dalam masalah kemampuan permodalan kelompok tani; pengetahuan sikap dan keterampilan petani, pelaku usaha agribisnis dan sebagian aparat pertanian masih lemah; Kelembagaan Petani (Kelompok Tani dan Koperasi Tani) masih belum optimal; masih perlunya peningkatan kapasitas aparatpertanian dalam mengawal teknologi; demikian pula ketersediaan benih unggul bermutu dan sarana produksi di tingkat petani masih belum memenuhi enam (6) tepat.

Sarana dan prasarana Infrastruktur juga menjadi permasalahan yang menghambat optimalisasi pelaksanaan inovasi pembangunan pertanian seperti jalan usahatani dan jaringan pengairan di tingkat usaha tani masih belum memadai, ketersediaan alat mesin pertanian (alsintan) belum mencukupi kebutuhan, penerapan pengandalian hama/penyakit belum sesuai anjuran, kehilangan hasil masih relatif tinggi dan. peran Kelompoktani, UPJA (Usaha Pelayanan Jasa Alsin), dalam mendukung kegiatan usahatani maupun dalam mengembangkan ekonomi perdesaan belum memadai. Disamping itu Pengelolaan Pertanian terpadu tanaman - ternak (PTT), penerapan PHT (Pengandalian Hama Terpadu) melalui SL (Sekolah Lapang) dan SLPHT (Sekolah Lapang PHT), pengembanganpertanian organik, pengolahan, pemasaran hasil dan produk olahanyang belum jelas regulasinya, pola kemitraan antar kelompok tani dengan swasta / investor serta Informasi pembangunan pertanian dan investasi masih sangat perlu dilakukan penataan kearah pengelolaan yang baik (sumber Dinas Pertanian dan Peternakan Kab. Bantaeng).

Peran pemerintah sebagai *coordinator* ditujukan untuk mengkoordinir semua kegiatan dan pekerjaan yang ada di daerah dan bagaimana menciptakan sebuah inovasi khusunya di sector pembangunan pertanian. Pemerintah harus mampu menjadi koordinator dalam pembangunan pertanian di daerahnya melalui penetapan kebijakan-kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi pembangunan pertanian yang komprehensif bagi kemajuan daerah dan menjawab kebutuhan masalah-masalah masyarakat.

Olehnya itu untuk mereduksi kondisi tersebut maka peran pemerintah kabupaten Bantaeng sebagai *Coordinator* diharap perlu mengkordinasikan adanya akselerasiprogram dan kegiatan untuk mensinergikan dan terintegrasi agar dapat menjawab semua permasalahan, juga sebagai upaya untuk meningkatkandan merawat inovasi pembangunan pertananian yang telah ada melalui pengusulan langkah-langkah strategis pembangunan pertanian yang antara

lain peningkatan produksi maupun produktivitas, mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan di sentra produksi, meningkatkan kemampuan permodalan kelompoktani, meningkatkan Pengetahuan, Sikap, Keterampilan Petani dan pelaku usaha agribisnis serta aparat,memperjelas regulasi pemasaran, meningkatkan sarana dan prasarana usaha tani, mengembangkan peran Kelompoktani, UPJA (Usaha Pelayanan Jasa Alsin), yang bertujuan membangunkegiatan usahatani maupun dalam mengembangkan ekonomi perdesaan, menjalin kerjasama / bermitra dengan pemodal / pengusaha maupun perbankan.

Langkah pemerintah dalam menganalisis dan menjawab permasalah tersebut tidaklah mutlak mesti dilakukan sendiri. Kepala pemerintahan daerah perlu melibatkan berbagai unsur sebagaimana kewenangan yang dimilikinya seperti melibatkan lembaga pemerintahan terkait, NGO atau LSM dan *Civil Society* (masyarakat) yang ada di Kabupaten Bantaeng untuk berdiskusi bersama menemukan solusi yang menguntungkan banyak pihak tanpa harus ada pihak yang dirugikan. Apakah solusi itu dalam output berupa kebijakan atau melalui program-program strategis. Maka dari itu, pemerintah daerah perlu berkonsultasi langsung dengan perangkat daerah dan masyarakat untuk memahami situasi dan kondisi riil daerah untuk menganalisis keadaan daerah. Sebelum membuat rencana-rencana pembangunan daerah, *survey* dan sosialisasi kepadanya masyarakat perlu dilakukan agar memperoleh data dan infomasi yang *valid* dari stakeholders terkait.

Aktivitas-aktivitas di atas merupakan wujud dari peran pemerintah daerah sebagai *coordinator* dalam inovasi pembangunan pertanian di kabupaten Bantaeng. Pengambilan suatu keputusan atau kebijakan pemerintah dalam memecahkan masalah-masalah di atas maka perlu mempertimbangkan dengan matang dan mempersiapkan segala konsekuansi dari respon masyarakat yang tidak berterima dengan keputusan pemerintah.

C. Peran Pemerintah Daerah Sebagai Fasilitator

Perencanaan pembangunan daerah menurut Riyadi dan Bratakusuma (2003)merupakan suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah, dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap tapi tetap berpegang pada azas prioritas. Peranan pemerintah daerah untuk memfasilitasi program perencanaan pembangunan daerah terpadu perlu melibatkan partisipasi masyarakat populer di sebut *Bottom up Planning* (perencanaan dari bawah)

keterlibatan masyarakat langsung berkaitan dengan slogan negara demokratis yaitu perencanaan sampai pada masyarakat yang paling bawah.

Peranan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, dalam proses pemberdayaan masyarakat adalah sebagai fasilitator penunjang keberhasilan usaha bisnis pertanian, dan sebagai*provider* dari pemerintah dan lembaga *non government organization/ngo* hanya mengambil posisi partisipan, stimulan, dan motivator..Sebagai fasilitator pemberdayaan masyarakat, pemerintah dapat memberi kesempatan kepada pihak lain yang berkompeten serta mendorong inovasi untuk meningkatkan pembangunan pertanian.

Peran pemerintah Kabupaten Bantaeng sebagai fasilitaor yang dimaksudkan yaitu memfasilitasi usaha-usaha atau kegiatan pembangunan pertanian masyarakat melalui penyediaan saranan transportasi umum dan infastruktur yang baik, karena untuk hal ini masyarakat tidak bisa menjangkaunya dengan cara swadaya. Tujuan penyediaan transportasi umum dan infastruktur diarahkan agar lokasi-lokasi potensial pertanian dan kawasan agrowisata bisa diakses dengan mudah oleh *investor,* wisatawan atau pengunjung, dan memudahkan akses masyarakat juga pemerintah dalam melakukan kunjungan daerah satu ke daerah lainnya. Dengan begitu, pemerintah telah turut serta dalam mendukung dan bertindak sebagai fasilitator keberhasilan usaha bisnis di kabupaten Bantaeng.

D. Peran Pemerintah Daerah Sebagai Stimulator

Pemerintah kabupaten Bantaeng dalam pembangunan pertanian dapat berperan sebagai *stimulator*. Pemerintah harus dapat bertindak sebagai stimulus dan juga fasilitatorsehingga investor untuk masuk ke kabupaten Bantaeng guna pemanfaatan sumber daya di daerahnya dengan memberikan berbagai insentif fiskal, mempermudah proses perijinan, pembangunan berbagai infrastruktur yang dibutuhkan, serta menjaga kondisi ekonomi makro daerah secara kondusif. Dengan sistem *one stop service* (sistem pelayanan satu pintu) yang diberlakukan akan sangat merangsang minat para investor untuk berinvestasi, dan tidak menyulitkan proses perijinan.Peranan pemerintah daerah sebagai stimulator untuk pemerintah dapat berperan sebagai stimulan dalam penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khususus yang dapat memengaruhi dunia usaha untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan-perusahaan yang telah ada tetap eksis berada di daerah tersebut.

Keberhasilan pemerintah kabupaten Bantaeng dalam melaksanakan perannya sebagai Stimulator dapat dikatakan telah terlaksana. Berdasarkan hasil penelusuran peneliti menemukan data dari media antaranews bahwa sebanyak 15 perusahaan yang menanam

investasi di Kabupaten Bantaeng menandatangani naskah kesepahaman (MoU) dengan unsur perguruan tinggi (Institut Pertanian Bogor), perusahaan penerbangan nasional (Garuda Indonesia) serta perusahaan pemasok BBM (PT H Nurdin) (Panga, 2015).

Tanggapan Bupati Bantaeng (Nurdin Abdullah, 2016), mengenai**komposisi Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) di Bantaeng**sekarang ini masih rata-rata didominasi PMA karena masyarakat Bantaeng itu lebih banyak ke sektor riil, sekarang kami terus mendorong industri skala menengah, industri skala besar, dan skala kecil. Mudah-mudahan saja beberapa tahun ke depan kawasan industri yang 3.000 ha ini semuanya bisa dimanfaatkan oleh investor. Mendorong petani melakukan inovasi adalah cara kami mensiasatinya, selain dengan mencari sumber-sumber lain. Kami tidak bisa banyak berharap dari anggaran. Cara itulah yang membawa efek ganda pada perekonomian, selain menghemat anggaran juga membuat perekonomian petani menjadi lebih baik (Wawancara NA, 29 Juni 2016).

Peran pemerintah daerah sebagai stimulator dapat ditunjukkan dengan menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan-perusahaan yang ada tetap berada di daerah tersebut. Berdasarkan pengertian tersebut, sebagai stimulator maka peran Pemerintah Kabupaten Bantaeng ditunjukkan dengan cara menciptakan iklim investasi. Dalam Inovasi pembangunan pertanian tidak terlepas dari adanya peran serta para investor. Meningkatnya pembangunan pertanian khusunya pada sector agrowisata hal ini dibantu oleh penanaman modal yang dilakukan oleh investor.

Melihat potensi dan pengembangan inovasi pembanguan pertanian di kabupaten Bantaeng telah memikat daya tarik, Kabupaten Karawang Provinsi Jawa Barat berharap kerjasama dengan Kabupaten Bantaeng untuk pengembangan pertanian, terutama padi. Harapan tersebut disampaikan pada saat Sekda Kabupaten Karawang bersama rombongan berjumlah 43 orang yang terdiri atas 15 orang camat, para pimpinan SKPD dan pejabat Bank Jabar melakukan kunjungan ke Kabupaten Bantaeng (data diperoleh dari Humas Dan Protokol ,2014).

Pengusaha atau investor dan pemerintah daerah merupakan dua kelompok yang memiliki peran penting dalam pertumbuhan ekonomi daerah. Melalui inovasi pembangunan pertanian ini telah berhasil meningkatkan perekonomian. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), peningkatan tersebut cukup signifikan mencapai 8,15 persen dari sekitar Rp 14,1 juta pada 2012 menjadi Rp 16,2 juta pada 2013.

Simpulan

Peran pemerintah kabupaten Bantaeng dalam inovasi pembangunan pertanian yaitu sebagai: *entrepreneur,* koordinator, fasilitator, dan stimulator.

Peran pemerintah kabupaten Bantaeng sebagai *entrepreneur* adalah sikap pemerintah yang senantiasa melihat peluang bisnis (wisaudaha) untuk masyarakat melalui lahan pertanian masyarakat sendiri. Hal tersebut tercermin dari kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah, mulai dari melakukan sosialisasi dan penyuluhan mengenai peluang dan tantang mengelolah lahan pertanian, kesediaan instansi terkait sebagai konsultan pertanian dan strategi pengelolaan, pengemasan dan pemasaran produk pertanian. Dengan adanya entrepreneur di daerah akan menciptakan inovasi proses produksi secara berani mengambil resiko dalam melakukan usaha.

Peran pemerintah sebagai *coordinator* ditujukan untuk mengkoordinir semua kegiatan dan pekerjaan yang ada di daerah dan bagaimana menciptakan sebuah inovasi khusunya di sector pembangunan pertanian. Pemerintah harus mampu menjadi koordinator dalam pembangunan pertanian di daerahnya melalui penetapan kebijakan-kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi pembangunan pertanian yang komprehensif bagi kemajuan daerah untuk menjawab kebutuhan masalah-masalah masyarakat.

Peran pemerintah Kabupaten Bantaeng sebagai fasilitaor yang dimaksudkan yaitu memfasilitasi usaha-usaha atau kegiatan pembangunan pertanian masyarakat melalui penyediaan saranan transportasi umum dan infastruktur yang baik, karena untuk hal ini masyarakat tidak bisa menjangkaunya dengan cara swadaya. Tujuan penyediaan transportasi umum dan infastruktur diarahkan agar lokasi-lokasi potensial pertanian dan kawasan agrowisata bisa diakses dengan mudah oleh *investor,* wisatawan atau pengunjung, dan memudahkan akses masyarakat juga pemerintah dalam melakukan kunjungan daerah satu ke daerah lainnya. Dengan begitu, pemerintah telah turut serta dalam mendukung dan be\rtindak sebagai fasilitator keberhasilan usaha bisnis di kabupaten Bantaeng.

Peran pemerintah daerah sebagai stimulator dapat ditunjukkan dengan menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan-perusahaan yang ada tetap berada di daerah tersebut. Berdasarkan pengertian tersebut, sebagai stimulator maka peran Pemerintah Kabupaten Bantaeng ditunjukkan dengan cara menciptakan iklim investasi. Dalam Inovasi pembangunan pertanian tidak terlepas dari adanya peran serta para investor. Meningkatnya pembangunan pertanian khusunya pada sector agrowisata hal ini dibantu oleh penanaman modal yang dilakukan oleh investor.

Saran

Keberhasilan pemerintah daerah dalam inovasi pembangunan pertanian telah membawa kabupaten Bantaeng keluar dari daftar 199 kabupaten tertinggal di Indonesia. Prestasinya dalam menemukan inovasi-inovasi di sector pertanian tentu sangat membantu pembangunan ekonomi. Namun, jika prestasi itu tidak dijaga keberlangsungannya bisa saja akan kembali seperti dahulu lagi. Olehnya itu, penulis menyarakan agar pemerintah daerah dan stakeholders terkait saling bekerja sama dalam pembangunan pertanian. Untuk meningkatkan kualitas inovasi pembanguna pertanian pemerintah perlu melibatkan tiga unsure yaitu pemerintah, pihak swasta (investor) dan masyarakat. Serta memperhatikan kebutuhan fasilitas dan infrastruktur penunjang keberhasilan inovasi pembangunan di kabupaten Bantaeng.

Daftar Pustaka

Anonim. 2016. Bantaeng genjot pertumbuhan ekonomi lewat pertanian. Koran Jakarta. Diakses pada tanggal 20 September 2016 di http://www.koran-jakarta.com/bantaeng-genjot-pertumbuhan-ekonomi-lewat-pertanian/

Arsyad, Lincolin. 1999. Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah. Yogyakarta: BPFE.

Jha, S.N. & Marthur, P.C. 1999. Decentralization and Local Politics: Reading in Indian Government and Politics-2. New Delhi London: Sage Publications.

Lelono, Guntur ic. **Pembangunan Sektor Pertanian Dapat Meningkatkan Ketahahan. Fh Universitas Pattimura. Diakses Pada 20 September 2016 Di** http://fhukum.unpatti.ac.id/htn-han/169-pembangunan-sektor-pertanian-dapat-meningkatkan-ketahahan-pangan-nasional

Osborne, David dan Ted Gaebler. 1992. Mewirausahakan Birokrasi, terj. Abdul Rasyid. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.

Osborne, David dan Ted Gaebler. 1992. Mewirausahakan Birokrasi, terj. Abdul Rasyid. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.

Podungge, Rubiyati. 2010. Peran Pemerintah Daerah Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Bidang Kesehatan. Inovasi, Volume 7, Nomor 1, Maret 2010 Issn 1693-9034.

Riyadi & Deddy Bratakusumah. 2003. Perencanaan Pembangunan Daerah (Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah). Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta

Soares, dkk. 2015. PERANAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH. JISIP: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik ISSN. 2442-6962 Vol. 4, No. 2 (2015) 231

Sudaryanto, T., & Rusastra, I. W. 2006. Kebijakan strategis usaha pertanian dalam rangka peningkatan produksi dan pengentasan kemiskinan. *Jurnal Litbang Pertanian*, *25*(4), 115-122.

Suwarna, Budi. *M. Yunus, Bankir Kaum Papa*, Artikel Kompas tanggal 14 Oktober 2006

Tjokroamidjojo, B. 1974. Pengantar Administrasi Pembangunan. Jakarta: LP3ES.

Road Map Kebijakan Pengendalian Penduduk di Provinsi Riau Tahun 2014-2016

Oleh

Baskoro Wicaksono[141]

Abstrak

Studi ini menjelaskan kebijakan kependudukan di Provinsi Riau yang merujuk pada instansi pusat yakni Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) dan berdasar pada Nawa Cita yang dicanangkan oleh Presiden Joko Widodo pada tahun 2014. Penelitian ini dilakukan di Provinsi Riau dengan mengkhususkan *locus* di BKKBN wilayah Provinsi Riau sebagai perwakilan pemerintah pusat dalam membuat kebijakan kependudukan di daerah dengan rumusan masalah bentuk kebijakan pengendalian kependudukan nasional ?

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi penelitian fenomenologis. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan dua cara, yaitu wawancara mendalam dan melihat data sekunder Hasil menunjukkan bahwa kebijakan kependudukan di Provinsi Riau merujuk pada 9 agenda pembangunan nasional atau yang lebih dikenal dengan istilah Nawa Cita. Kebijakan pengendalian kependudukan yang diambil oleh BKKBN Perwakilan Provinsi Riau merujuk pada arah kebijakan pembangunan Indonesia tahun 2015-2019 dalam hal ini yakni Nawa Cita.

Kebijakan pengendalian kependudukan bukanlah desentralisasi melainkan masih terpusat dan dikendalikan oleh BKKBN. BKBBN Perwakilan Provinsi Riau hanya mengeluarkan indikator kinerja, parameter kependudukan dan data-data statistik lainnya. Namun untuk substansi kebijakan pengendalian kependudukan BKKBN Perwakilan Provinsi Riau hanya merujuk kebijakan dan mengemban asas dekonsentrasi, dimana hanya kepanjangan tugas pemerintah pusat dalam mengendalikan kependudukan di Indonesia. Pengendalian kependudukan yang dilakukan oleh BKKBN Perwakilan Provinsi Riau tidak menggunakan pendekatan kearifan lokal atau *local indigeneus*.

Kata kunci: kebijakan, kearifan lokal, *grand design* kependudukan

[141] [141] Baskoro Wicaksono adalah staf pengajar Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau. Kampus Bina Widya, JL. HR. Subrantas, KM 12,5, Kelurahan Simpang Baru, Kecamatan Tampan, Panam, Kota Pekanbaru, Provinsi Riau-28293. Email: wicaksonobaskoro@gmail.com

A. Latar Belakang Masalah

Kependudukan adalah masalah yang sangat krusial di Indonesia. Setiap tahun pertumbuhan penduduk meningkat. Semula penduduk Indonesia yang berkisar kurang lebih 200 juta, saat ini sudah menyentuh 300 juta lebih penduduk. Oleh sebab itu ketika era pemerintahan Suharto gencar mendengungkan perencanaan kependudukan melalui program Keluarga Berencana (KB) yang menjadi otoritas Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Program ini bertujuan untuk menekan angka pertumbuhan penduduk yang semakin melejit.

Seiring berjalannya waktu fungsi BKKBN dianggap tidak maksimal dalam merencanakan proyeksi kependudukan dan menekan pertumbuhan penduduk dari tahun ke tahun, dengan kata lain mandul dalam kebijakan pengelolaan kependudukan. Puncaknya ketika era Presiden Abdurahman Wahid terjadi likuidasi BKKBN.

Selanjutnya laju pertumbuhan penduduk sulit dihentikan sehingga tidak ada perbedaan dari segi ledakan penduduk dengan Negara Cina yang sudah menyentuh angka 1 Milyar lebih penduduk. Cina melakukan kebijakan pengendalian kependudukan dengan mewajibkan satu keluarga hanya satu (1) anak dan apabila lebih diberi sanksi berupa denda. Kebijakan ini dirasa mampu sedikit menekan laju pertumbuhan penduduk di Negara tersebut.Jumlah penduduk di Provinsi Riau pada Tahun 2010 berjumlah 5.538.367 jiwa dan meningkat menjadi 6.456.322 jiwa di Tahun 2012.[142]

Pertambahan penduduk di Provinsi Riau sama dengan Provinsi lain yang menjadi daerah tujuan transmigrasi, yaitu adanya dominasi tingginya mobilitas penduduk yang masuk dari provinsi lain. Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan, penduduk Riau telah melebihi proyeksi penduduk pada tahun 2010 sebesar 5,423 juta.Proyeksi ini didasari atas laju pertumbuhan penduduk pada dekade sebelumnya, di mana periode 1971-1980 sebesar 3,11% kemudian meningkat menjadi 4,3% pada periode 1980-1990. Pada periode 1990-2000

[142] Riau-Prov.go.id. diakses tanggal 1 Pebruari 2014 pukul 22.33 WIB

meningkat lagi menjadi 4,35% dan pada periode 2000-2010 kemudian turun menjadi 3,59 % jauh di bawah rata-rata nasional 1,49%.[143]

Kebijakan pengendalian laju pertumbuhan penduduk di Indonesia termaktub dalam n Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang mengamanatkan terbentuknya Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional yang selanjutnya disingkat BKKBN (Pasal 53 UU PKPK). Kemudian dipertegas dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1994 tentang Pengelolaan Perkembangan Kependudukan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka penelitian ini merumuskan rumusan masalah, yakni Bentuk kebijakan pengendalian kependudukan nasional ? Bagaimana turunan kebijakan pengendalian kependudukan di Provinsi Riau

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan kebijakan pengendalian kependudukan secara nasional dan Provinsi Riau

D. Kerangka Teoritis.

Kebijakan

Istilah “kebijakan" (*Policy*) dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya pejabat, suatu kelompok atau suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Dari konsep tersebut, Robert Eyestone (dalam, Budi Prasetyo, 2009) memberikan definisi kebijakan publik sebagai hubungan unit pemerintah dengan lingkungannya. Dalam arti yang hampir sama, Richard Rose menyatakan kebijakan publik sebagai “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada suatu keputusan

[143] Riau.bkkbn.go.id. diakses tanggal 1 Pebruari 2014 pukul 22.34 WIB

tersendiri" . Definisi ini memang terkesan ambigu tetapi yang menarik bahwa kebijakan bukan hanya sekedar dipandang sebagai keputusan untuk melakukan sesuatu melainkan juga dipahami sebagai suatu arah atau pola kegiatan tertentu.

Dari berbagai definisi tersebut, pandangan terhadap kebijakan publik dapat dibagi menjadi dua wilayah kategori[144] : Pertama, pendapat para ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Dalam pandangan ini menganggap semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Sedangkan kategori kedua, kebijakan publik dimaknai sebagai proses perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian kebijakan atau serangkaian instruksi dari para pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Dalam kategori kedua ini, kebijakan publik dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor bukan pemerintah seperti misalnya, kelompok kepentingan, kelompok penekan dan aktor-aktor individual yang berpengaruh (elit strategis). Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan publik menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Dalam hal ini kebijakan publik merupakan hasil dari tarik ulur (*bargaining*) antar aktor yang terlibat di dalamnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, aktor yang formal maupun informal bahkan dalam beberapa kejadian justru aktor informal yang tidak secara nyata tampil dalam jabatan publik mampu memberikan arahan yang signifikan terhadap kebijakan publik.[145]

E. Metode Penelitian

a. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Alasan menggunakan metode ini dikarenakan peneliti ingin memperdalam kajian lebih dalam, dimana tidak sekedar hanya berhenti pada permukaan (*Verstehen*). Penelitian ini berupaya untuk melihat pelbagai fenomena di lapangan dan menggunakan teori

[144] Prasetyo, Budi. 2009.*Politik Kebjakan;Proses Politik dalam Arena Kebijakan.*Surabaya.Unair Press. Hal 4

[145] *Ibid*. Hal 5

sebagai pisau analisis sehingga terlihat kesenjangan antara realitas dan seharusnya (*dos sollen Vs dos sein*).

Hasil penelitian ini dipaparkan dalam suatu laporan yang bersifat *descriptive interpretative*. Bersifat demikian karena peneliti ingin menggambarkan secara menyeluruh dan sistematis terkait fenomena yang terlihat dalam kajian ini. Kemudian menganalisis dan menuangkannya melalui interpretasi yang peneliti pahami.

b. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Provinsi Riau dengan mengkhususkan *locus* di BKKBN wilayah Provinsi Riau sebagai perwakilan pemerintah pusat dalam membuat kebijakan kependudukan di daerah.

c. Jenis Data

Data Primer

Adapun datanya berupa bentuk kebijakan kependudukan nasional dan Provinsi Riau, kendala implementasi kebijakan kependudukan, tugas dan fungsi BKKBN wilayah Provinsi Riau selaku *leading sector* kebijakan kependudukan

Data Sekunder

Menurut Moleong (2001:113-116), data tambahan dapat diperoleh dari sumber data tertulis, foto, dan data statistik. Adapun datanya adalah data penduduk, perundang-undangan, dan sebagainya. Adapun datanya regulasi kependudukan, renstra BKKBN Pusat dan Perwakilan Provinsi Riau, *Grand Design* Kebijakan Kependudukan.

d. Teknik Pengumpulan Data

Peneliti dalam penelitian ini menggunakan dua macam pengumpulan data secara kualiatif, yakni *in-depth interview* (wawancara mendalam) dan penelaahan terhadap dokumen tertulis.[146]

Pertama adalah wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan terbuka. Data yang diperoleh terdiri dari kutipan langsung dari orang-orang tentang pengalaman, pendapat, perasaan, dan pengetahuannya. Penulis melakukan wawancara dengan informan kemudian mencatat dan mentranskrip percakapan atau informasi yang dibutuhkan. Dalam melakukan wawancara dengan informan,

[146]Bagong Suyanto dan Sutinah.2006.Metode Penelitian Sosial.Jakarta. Kencana Prenada Media Group

peneliti menggunakan *tape-recorder* sebagai alat untuk merekam pembicaraan selama proses wawancara berlangsung.

Kedua, penelaahan terhadap dokumen tertulis. Data yang diperoleh dari metode ini berupa cuplikan, kutipan, atau penggalan-penggalan dari catatan-catatan organisasi, klinis, atau program; memorandum-memorandum dan korespondensi; terbitan dan laporan resmi; buku harian pribadi; dan jawaban tertulis yang terbuka terhadap kuesioner dan survei[1].

F. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Arah Kebijakan BKKBN

Isu-Isu Strategis dan Permasalahan Pengendalian Kuantitas Penduduk

Arah kebijakan BKKBN yang termaktub di dalam Rencana Strategis 2015-2019 disusun berdasarkan isu-isu strategis dan permasalahan pengendalian kuantitas penduduk, serta tertuang di dalam RPJMN 2015 - 2019 Buku II (Bab II – Bidang Sosial budaya). Isu-isu tersebut menjadi hal utama yang harus diperhatikan oleh pemerintah. Adapun penjabarannya sebagai berikut:[147]

a. Penguatan Advokasi dan Komunikasi, Informasi dan Edukasi (KIE) tentang Program Kependudukan, Keluarga Berencana, dan Pembangunan Keluarga (KKBPK) pelaksanaannya masih dihadapkan dengan beberapa permasalahan antara lain: (1) masih lemahnya komitmen dan dukungan stakeholders terhadap program KKBPK, yaitu terkait kelembagaan, kebijakan, perencanaan program dan penganggaran; (2) masih tingginya jumlah anak yang diinginkan dari setiap keluarga, yaitu sekitar 2,7 sampai dengan 2,8 anak atau di atas angka kelahiran total sebesar 2,6 (SDKI 2012), angka ini tidak mengalami penurunan dari tahun 2002 (TFR 2,6; SDKI 2002-2003); (3) pelaksanaan advokasi dan KIE belum efektif, ditandai dengan pengetahuan tentang KB dan alat kontrasepsi sangat tinggi (98% dari Pasangan Usia Subur/PUS), namun tidak diikuti dengan perilaku untuk menjadi peserta KB 57,9% (SDKI 2012). Disamping itu, masih rendahnya pengetahuan masyarakat tentang isu kependudukan, hanya

[147] Renstra BKKBN 2015-2019. Hal 5-8

sebesar 34,2 persen (Data BKKBN 2013); (4) masih terjadinya kesenjangan dalam memperoleh informasi tentang program KKBPK baik antar provinsi, antara wilayah perdesaan - perkotaan maupun antar tingkat pendidikan dan pengeluaran keluarga; (5) pelaksanaan advokasi dan KIE mengenai KB yang belum responsif gender, tergambar dengan masih dominannya peran suami dalam pengambilan keputusan untuk ber-KB; (6) muatan dan pesan dalam advokasi dan KIE belum dipahami secara optimal; serta (7) peran bidan dan tenaga lapangan KB dalam konseling KB belum optimal. Berdasarkan data SDKI 2012, hanya sebesar 5,2 persen wanita kawin yang dikunjungi petugas lapangan KB dan berdiskusi tentang KB, sedangkan 88,2 persen wanita kawin tidak berdiskusi tentang KB dengan petugas KB atau provider.

b. Peningkatan Akses dan Kualitas Pelayanan KB yang Merata untuk dapat mengatasi permasalahan pelayanan KB, antara lain: (1) Angka pemakaian kontrasepsi cara modern tidak meningkat secara signifikan, yaitu dari sebesar 56,7 persen pada tahun 2002 menjadi sebesar 57,4 persen pada tahun 2007, dan pada tahun 2012 meningkat menjadi sebesar 57,9 persen; (2) Kebutuhan ber-KB yang tidak terpenuhi (unmet need) masih tinggi, yaitu sebesar 8,5 persen atau 11,4 persen apabila dengan menggunakan metode formulasi baru; (3) Masih terdapat kesenjangan dalam kesertaan ber-KB (contraceptive prevalence rate/CPR) dan kebutuhan ber-KB yang belum terpenuhi (unmet need), baik antar provinsi, antar wilayah, maupun antar tingkat pendidikan, dan antar tingkat pengeluaran keluarga; (4) Tingkat putus pakai penggunaan kontrasepsi (drop out) masih tinggi, yaitu 27,1 persen; (5) Penggunaan alat dan obat Metode Kontrasepsi Jangka Pendek (non MKJP) terus meningkat dari 46,5 persen menjadi 47,3 persen (SDKI 2007 dan 2012), sementara Metode Kontrasepsi Jangka Panjang (MKJP) cenderung menurun, dari 10,9 persen menjadi 10,6 persen (atau 18,3 persen dengan pembagi CPR modern); (6) rendahnya kesertaan KB Pria, yaitu sebesar 2,0 persen (SDKI 2007 dan 2012); (7) kualitas pelayanan KB (supply side) belum sesuai standar, yaitu berkaitan dengan ketersediaan dan persebaran fasilitas kesehatan/klinik pelayanan KB, ketersediaan dan persebaran tenaga kesehatan yang kompeten dalam pelayanan KB,

kemampuan bidan dan dokter dalam memberikan penjelasan tentang pilihan metode KB secara komprehensif termasuk mengenai efek samping alokon dan penanganannya, serta komplikasi dan kegagalan. Selanjutnya yang berkenaan dengan ketersediaan dan distribusi alokon di fasilitas kesehatan (faskes)/klinik pelayanan KB (supply chains); (8) Jaminan pelayanan KB belum seluruhnya terpetakan pada fasilitas pelayanan KB, terutama dalam rangka pelaksanaan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) Kesehatan.

c. Peningkatan pemahaman dan kesadaran remaja mengenai kesehatan reproduksi dan penyiapan kehidupan berkeluarga sangat penting dalam upaya mengendalikan jumlah kelahiran dan menurunkan resiko kematian Ibu melahirkan. Permasalahan kesehatan reproduksi remaja, antara lain: (1) Angka kelahiran pada perempuan remaja usia 15-19 tahun masih tinggi, yaitu 48 per 1.000 perempuan usia 15-19 tahun (SDKI 2012), dan remaja perempuan 15-19 tahun yang telah menjadi ibu dan atau sedang hamil anak pertama meningkat dari sebesar 8,5 persen menjadi sebesar 9,5 persen (SDKI 2007 dan SDKI 2012) ; (2) Masih banyaknya perkawinan usia muda, ditandai dengan median usia kawin pertama perempuan yang rendah yaitu 20,1 tahun (usia ideal pernikahan menurut kesehatan reproduksi adalah 21 tahun bagi perempuan dan 25 tahun bagi pria); (3) terdapat kesenjangan dalam pembinaan pemahaman remaja tentang Kesehatan Reproduksi Remaja (KRR) yang tergambar pada tingkat kelahiran remaja (angka kelahiran remaja kelompok usia 15-19 tahun); (4) Tingginya perilaku seks pra nikah di sebagian kalangan remaja, berakibat pada kehamilan yang tidak diinginkan masih tinggi; (5) Pengetahuan remaja mengenai kesehatan reproduksi dan perilaku beresiko masih rendah; serta (6) Cakupan dan peran Pusat Informasi dan Konseling Remaja/Mahasiswa (PIK R/M) belum optimal.

d. Pembangunan keluarga melalui pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga yang ditandai dengan peningkatan pemahaman dan kesadaran fungsi keluarga. Dalam rangka pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga melalui pembinaan kelestarian kesertaan ber-KB masih dihadapkan pada beberapa permasalahan, antara lain: (1) Masih tingginya jumlah keluarga miskin, yaitu sebesar

43,4 persen dari sebanyak 64,7 juta keluarga Indonesia (Keluarga Pra Sejahtera/KPS sebesar 20,3 persen dan Keluarga Sejahtera I/KS-1 sebesar 23,1 persen (Pendataan Keluarga, BKKBN 2012); (2) Pengetahuan orang tua mengenai cara pengasuhan anak yang baik dan tumbuh kembang anak masih rendah; (3) Partisipasi, pemahaman dan kesadaran keluarga/orang tua yang memiliki remaja dalam kelompok kegiatan pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga masih rendah; (4) Kualitas hidup Lanjut usia (lansia) dan kemampuan keluarga dalam merawat lansia masih belum optimal; (5) Terbatasnya akses keluarga dan masyarakat untuk mendapatkan informasi dan konseling ketahanan dan kesejahteraan keluarga; (6) Pelaksanaan program ketahanan dan kesejahteraan keluarga akan peran dan fungsi kelompok kegiatan belum optimal dalam mendukung pembinaan kelestarian kesertaan ber-KB. Disamping itu, Kelompok Kegiatan/Poktan, yang terdiri dari: Bina Keluarga Balita (BKB), Bina Keluarga Remaja (BKR), Bina Keluarga Lansia (BKL) dan Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS) belum optimal dalam memberikan pengaruh kepada masyarakat akan pentingnya ber-KB/pelestarian Peserta KB Aktif (PA); dan (7) Terbatasnya materi program KKBPK dalam kelompok kegiatan serta terbatasnya jumlah dan kualitas kader/tenaga kelompok kegiatan.

e. Penguatan landasan hukum dalam rangka optimalisasi pelaksanaan pembangunan bidang Kependudukan dan Keluarga Berencana (KKB). Penguatan landasan hukum dan penyerasian kebijakan pembangunan bidang KKB memiliki beberapa permasalahan, antara lain: (1) Landasan hukum dan penyerasian kebijakan pembangunan bidang KKB belum memadai, yaitu masih terdapat beberapa peraturan pemerintah dari UU nomor 52 tahun 2009 yang belum disusun dan ditetapkan, dan masih banyak kebijakan pembangunan sektor lain yang tidak sinergi dengan pembangunan bidang KKB; (2) Komitmen dan dukungan pemerintah pusat dan daerah terhadap kebijakan pembangunan bidang KKB masih rendah, yaitu kurangnya pemahaman pemerintah pusat dan daerah tentang program KKBPK, dan belum semua kebijakan perencanaan program dan penganggaran yang terkait dengan bidang KKB dimasukan dalam perencanaan daerah, serta peraturan perundangan yang belum

sinergis dalam penguatan kelembagaan pembangunan bidang KKB; dan (3) Koordinasi pembangunan bidang KKB dengan program pembangunan lainnya masih lemah (antara lain; koordinasi dengan program bantuan pemerintah seperti Program Keluarga Harapan/PKH, Jamkesmas/Jamkesda, Jampersal, PNPM, dan SJSN Kesehatan), serta penanganan kebijakan pembangunan bidang KKB selama ini masih bersifat parsial.

f. Penguatan Data dan Informasi Kependudukan, KB dan KS. Terdapat beberapa sumber data pembangunan kependudukan, KB dan KS, diantaranya administrasi kependudukan yang mencatat registrasi pendudukan dan registrasi vital; sensus penduduk dan beberapa survei terkait bidang kependudukan dan KB; serta data sektoral pembangunan kependudukan dan KB termasuk data - data kajian dan evaluasi pembangunan Kependudukan dan KB. Data Sektoral memegang peranan penting dalam penyusunan rencana, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan bidang KKB. Namun, data sektoral yang diperoleh melalui statistik rutin pendataan kependudukan, KB, dan keluarga belum dapat digunakan secara optimal dalam pengawasan, pemantauan, pengendalian dan evaluasi program KKBPK, dikarenakan sistem pengolahan data masih kurang berkualitas.

Setelah merumuskan isu-isu strategis dan memtakan permasalahan pengendalian kependudukan selanjutnya BKKBN menyusun arah Kebijakan BKKBN dalam pengendalian penduduk pada tahun 2014-2015 serta merujuk pada visi dan misi pembangunan era Presiden Joko Widodo yang merupakan pengejawantahan Nawa Cita.

Kegiatan Prioritas BKKBN Tahun Anggaran 2015

Sebelum menetapkan kegiatan prioritas BKKBN Tahun Anggaran 2015, maka menyusun terlebih dahulu strategi program kependudukan tahun 2015. Adapun programnya sebagai berikut :[148]

[148] Hand Out Materi Dep. Dalduk tahun 2015. Slide 31-32

1. Penyerasian dan penyusunan landasan hukum dan kebijakan pembangunan bidang KKB yang sinergi dengan melakukan peninjauan kembali landasan hukum/ peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembangunan bidang KKB.

2. Koordinasi terpadu antara pusat dan daerah, dan lintas sektor/ kementerian/ lembaga terkait perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, pengendalian dan evaluasi pembangunan bidang KKB.

3. Analisis dampak kependudukan terhadap sektor lainnya, penelitian dan pengembangan pembangunan bidang KKB, serta perumusan parameter pembangunan bidang KKB sebagai rekomentasi dalam penyusunan dan penyerasian kebijakan pembangunan bidang KKB yang sinergi dengan pembangunan sektor lainnya.

4. Perumusan kebijakan pembangunan KKB yang sinergis antara aspek kuantitas, kualitas dan mobilitas, serta pembangunan yang berwawasan kependudukan (dinamika kependudukan) dan strategi pemanfaatan bonus demografi.

5. Advokasi, sosialisasi, dan literasi, dan fasilitasi penyusunan kebijakan pembangunan KKB kepada seluruh pemangku kebijakan.

Strategi diatas kemudian dioperasionalkan menjadi kegiatan strategis pemaduan kebijakan pengendalian penduduk tahun 2015 sebagai upayan optimalisasi pengendalian kependudukan dan ditopang dengan kegiatan strategis perencanaan pengendalian penduduk tahun 2015. Penjabarannya sebagai berikut:[149]

1. Pengintegrasian isu kependudukan ke dalam Rencana Pembangunan Daerah (Provinsi, Kabupaten dan Kota);

2. Penyusunan Grand Design Pembangunan Kependudukan tingkat Kabupaten dan Kota;

[149] *Ibid.* Slide 32

3. Penyusunan materi, kebijakan, dan bahan advokasi terkait Pembangunan Berwawasan Kependudukan;
4. Peningkatan kompetensi tenaga pengelola dan mitra kerja dalam pengelolaan program pengendalian penduduk dan penyerasian kebijakan kependudukan (Pusat dan Provinsi);
5. Penyempurnaan Indeks Pembangunan Berwawasan Kependudukan;
6. Pemanfaatan Indeks Pembangunan Berwawasan Kependudukan (IPBK) oleh Sektor Pusat dan Provinsi;
7. Kerjasama dengan UNFPA terkait penyusunan serta sosialisasi kajian *Indonesia Case Study* dalam rangka advokasi pembangunan berwawasan kependudukan

Kegiatan Strategis Perencanaan Pengendalian Penduduk Tahun 2015[150]

1. Pengelolaan data dan informasi kependudukan yang dimanfaatkan sebagai basis perencanaan pembangunan;
2. Penyusunan hasil analisis lanjut hasil survei, sensus;
3. Penyusunan parameter kependudukan;
4. Penyusunan profil kependudukan dan pembangunan tematik;
5. Pengembangan bank data kependudukan;
6. Pengelolaan data dan informasi kependudukan yang dimanfaatkan sebagai basis perencanaan pembangunan;
7. Kerjasama dengan UNFPA terkait pengembangan policy brief berdasarkan output rapid spectrum di tingkat nasional;
8. Kerjasama dengan BPS dalam rangka penyediaan data kependudukan dan KB dalam SUSENAS Tahun 2015;

[150] *Ibid.* Hal 32

9. Kerjasama dengan Bappenas dan IPADI dalam rangka sosialisasi dan advokasi perencanaan pembangunan berwawasan kependudukan (kuliah umum UI dan UGM; workshop bagi BAPPEDA kabupaten dan kota; policy dialog);

10. Mendukung kegiatan Koalisi Kependudukan, IPADI, FAPSEDU, dan Pusat Studi Kependudukan.

Kegiatan Strategis Kerjasama Pendidikan Kependudukan Tahun 2015[151]

1. Peningkatan komitmen lintas sektor dan mitra kerja dalam pengelolaan dan pelaksanaan pendidikan kependudukan;

2. Pengembangan materi pendidikan kependudukan melalui jalur formal, non formal dan informal;

3. Pengembangan sistem kerjasama pendidikan kependudukan;

4. Kerjasama dengan mitra kerja (LIPI) dalam rangka penilaian motivator terkait penulisan dan kegiatan kreatif;

5. Kerjasama dengan IPDN pengintegrasian materi kependudukan dalam kurikulum di IPDN.

Kegiatan Strategis Analisis Dampak Kependudukan Tahun 2015[152]

1. Penyediaan kebijakan pengendalian dampak kependudukan dan model solusi strategis;

2. Perumusan isu strategis analisis dampak penduduk;

3. Pengembangan kajian analisis dampak kependudukan terhadap sosial, ekonomi, politik, hankam, daya dukung alam dan daya tampung lingkungan;

[151] *Ibid.* Slide 33
[152] *Ibid.* Slide 34

4. Pembangunan model solusi strategis dampak kependudukan sebagai rekomendasi rencana pembangunan daerah (contoh: TKW, penanggulangan HIV/AIDS, nelayan, dsb);
5. Penyiapan pembangunan sumber daya manusia dalam memanfaatkan bonus demografi di Jawa Tengah, Jawa Timur, NTB, NTT, Sulawesi Utara, dan Kalimantan Timur.

Kegiatan yang Dilakukan Pusat di Provinsi Tahun 2015[153]

1. Fasilitasi penyusunan Grand Design Kependudukan Kab/Kota.
2. Fasilitasi Pengintegrasian isu kependudukan dalam renstra provinsi dan kab/Kota.
3. Bimbingan teknis dan fasilitasi penyusunan profil dan parameter.
4. Workshop perencanaan pembangunan berwawasan kependudukan di 6 regional melibatkan provinsi dan Kab/Kota (Palembang, Semarang, Makasar, Pontianak, Ambon dan Kupang);
5. Penilaian kreativitas berbagai lomba terkait kependudukan
6. Uji coba instrumen monitoring dan evaluasi buku/materi kerjasama pendidikan kependudukan.
7. Penguatan pendidikan kependudukan di perguruan tinggi melalui KKN Mahasiswa.
8. Penyusunan model solusi strategis pembangunan kependudukan
9. Fasilitasi dan advokasi teknis penyusunan parameter tk Prov dan kab/kota
10. Monitoring, evaluasi, dan pembinaan perencanaan pengendalian penduduk

[153] *Ibid.* Slide 35

Kegiatan Pusat yang Melibatkan Provinsi[154]

1. Workshop pengembangan dan pemanfaatan IPBK.
2. Worksop pengintegrasian isu kependudukan dalam RPJMD.
3. Penyusunan/fasilitasi *Grand Design* Kependudukan tingkat Kab/Kota.
4. Sosialisasi dan diseminasi hasil pengembangan kebijakan oleh mitra kerja
5. Workshop regional kerjasama pendidikan kependudukan.
6. Pertemuan triangulasi analisis dampak kependudukan
7. Worksop pendidikan kependudukan bagi tenaga pengelola program
8. Penilaian kreatifitas kegiatan pendidikan kependudukan bagi tenaga motivator.
9. Forum kemitraan analisis dampak kependudukan.
10. Seminar eksekutif analisis dampak kependudukan.
11. Fasilitasi dan advokasi teknis penyusunan parameter tk Prov dan kab/kota.
12. Kegiatan kelompok kerja lembaga atau isntitusi pengelola dan pemerhati bidang kependudukan
13. Pengembangan peran aktif mitra kerja dalam rangka penetapan parameter kependudukan.
14. Orientasi teknis pengelola perencanaan pengendalian penduduk.

Kegiatan prioritas BKKBN untuk tahun 2015 dijabarkan kedalam arah kebijakan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2015. Tahun 2015 merupakan masa peralihan dari RPJMN 2010-2014 ke RPJMN 2015-2019 sehingga masih menggunakan RPJMN 2010-2014 yang kemudian disempurnakan pada level sub

[154] *Ibid.* Slide 36

komponen (kegiatan prioritas) sesuai arah kebijakan pada RPJMN/Renstra 2015-2019. Adapun renstra sebagai berikut :[155]

1. Pengendalian kuantitas penduduk dengan meningkatkan akses dan kualitas pelayanan KB yang merata dalam sistem JKN-BPJS dan penguatan pembangunan keluarga.
2. Menguatkan landasan hukum, menyerasikan landasan hukum dan kebijakan kependudukan dan KB.
3. Menata dan menguatkan serta meningkatkan kapasitas kelembagaan kependudukan dan KB.
4. Meningkatkan ketersediaan dan kualitas data dan informasi kependudukan yang memadai, akurat dan tepat waktu.

Adapun kegiatan prioritas tahun 2015 sebagai berikut:[156]

1. Pemenuhan kebutuhan alat/obat kontrasepsi (alokon) era JKN-BPJS
2. Pemantapan alur distribusi (supply chain) alokon (termasuk peningkatan kualitas gudang alokon)
3. Penguatan keikutsertaan KB MKJP
4. Penguatan kapasitas SDM (SDM aparatur, SDM lini lapangan, SDM yan KB era BPJS, dan SDM mitra kerja.
5. Perluasan advokasi KIE *below the line* dan sosialisasi program KKBPK yang difokuskan dalam perubahan perilaku masyarakat.
6. Penguatan data dan informasi kependudukan (termasuk pendataan Keluarga dan Integrasi sistem pencatatan dan pelaporan yan KB era BPJS.
7. Kegiatan KB Kencana di 8 Provinsi
8. Pengembangan BKB holistik Integratif dan GenRe di 33 Provinsi.
9. Penguatan kegiatan terkait pembangunan keluarga (termasuk fasilitasi PPKS sebagai salah satu kegiatan pokok di Balai Penyuluhan)
10. Penyerasian kebijakan, parameter, analisis dampak, dan literasi kependudukan – fasilitasi penyusunan dan sosialisasi rancangan

[155] *Ibid*
[156] *Ibid*

induk (Grand Design) kependudukan Kab/Kota, bekerja sama dengan PSK, IPADI dan Koalisi Kependudukan.

11. Penguatan kegiatan-kegiatan tematik (MDGs, Anggaran responsif gender, MP3KI [157]difokuskan pada 155 Kecamatan)
12. Penguatan kegiatan manajemen pengelolaan program KKBPK (termasuk upaya harmonisasi program dan anggaran bidang KB dan kesehatan : penegasan pelayanan KB dalam bidang kesehatan, pembiayaan antara APBN dan APBD)
13. Penguatan kegiatan bimbingan dan pengawasan internal
14. Belanja modal lainnya-pembangunan renovasi gedung kantor/Balai Diklat, baik pusat maupun Provinsi serta dukungan sarana prasarana perkantoran (kendaraan roda 4 (empat) dan 2 (dua) serta peralatan Teknologi Informasi)
15. Kegiatan-kegiatan prioritas lain yang turut mendukung pencapaian RKP BKKBN 2015

Kegiatan Prioritas BKKBN dan Alokasi Pagu Indikatif BKKBN Tahun Anggaran 2016

Kegiatan prioritas tahun 2016 mengacu pada RPJMN/Renstra 2015-2019 dengan beberapa fokus penguatannya adalah :[158]

1. Pengguatan penggerakan MKJP dan penggerakan PA ganti cara ke MKJP serta pemenuhan kebutuhan alokon.
2. Finalisasi dan sosialisasi standarisasi pelayanan KB-dari sisi faskes dan tenaga pelayanan kesehatan
3. Peningkatan informasi dan konseling kesehatan reproduksi.
4. Pemantauan PA melalui kartu motivasi dan rujukan (KMR) dan pelestarian PA melalui poktan.
5. Penguatan pemahaman peran dan fungsi keluarga melalui poktan.
6. BKB HI dan penyiapan remaja berkualitas melalui GenRe
7. Penguatan penggerakan Mekop Linlap dan penyiapan Balai Penyuluhan KB sebagai pusat pengendali program KKBPK di lini lapangan.

[157] *Ibid*
[158] *Ibid*

8. Penguatan advokasi KIE KKBPK di seluruh tingkatan wilayah.
9. Penguatan kemitraan dalam penggerakan pelayanan KB MKJP
10. Persiapan pelaksanaan SDKI 2017
11. Pengembanangan kajian berdasarkan hasil pendataan keluarga , analisis dan kajian berdasarkan hasil susenas 2015 serta penyusunan proyeksi hasil supas 2015.
12. Persiapan Indonesia sebagai tuan rumah pelaksanaan Konferensi Asian Population Association/APA 2017
13. *Updating* data keluarga, MS, Survei RPJMN
14. Penyediaan data dan informasi berdasarkan hasil pendataan keluarga serta analisis serta umpan balik hasil pendataan keluarga.
15. Koordinasi penyelesaian P2D PKB/PLKB di seluruh kab/kota serta sertifikasi PKB/PLKB.
16. Pemetaan urusan bidang pengendalian penduduk dan KB dalam penguatan program KKBPK tk. Kab/Kota.
17. Peningkatan pemahaman isu kependudukan dan peningkatan kerja sama dengan PT melalui Kuliah Kerja Nyata (KKN) tematik Kependudukan, KB dan PK.

Arah Kebijakan BKKBN Perwakilan Provinsi Riau tahun 2015-2016

1. **Sasaran Strategis Perwakilan BKKBN Provinsi Riau**[159]

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka telah disusun sasaran strategis BKKBN 2015-2019 yang tertera pada Rencana Strategis (Renstra) BKKBN 2015-2019 dalam upaya untuk mencapai tujuan utama, sebagai berikut:

a. Menurunnya laju pertumbuhan penduduk (LPP)
b. Menurunnya Angka kelahiran total (TFR) per WUS (15-49 tahun)
c. Meningkatnya pemakaian kontrasepsi (CPR)
d. Menurunnya kebutuhan ber-KB yang tidak terpenuhi (unmet need)
e. Menurunnya Angka kelahiran pada remaja usia 15-19 tahun (ASFR 15 – 19 tahun)
f. Menurunnya kehamilan yang tidak diinginkan dari WUS (15-49 tahun)

[159] Rencana Strategis BKKBN Perwakilan Provinsi 2015-2019. Hal 10-11

Ke-6 (enam) sasaran strategis BKKBN 2015-2019 secara langsung terkait dengan tujuan utama BKKBN; sasaran strategis nomor 2, dan 3 terkait secara langsung dengan tujuan utama “a” Menguatkan akses pelayanan KB dan KR yang merata dan berkualitas dan berbagai rincian didalamnya. Sasaran strategis nomor 4 dan 6 terkait secara langsung dengan tujuan utama “b” Peningkatan pembinaan peserta KB, baik menggunakan MKJP maupun Non-MKJP. Sasaran strategis nomor 5 terkait dengan tujuan utama “c” Meningkatkan pemahaman remaja mengenai keluarga berencana dan kesehatan reproduksi dengan berbagai rincian didalamnya, sedangkan sasaran strategis nomor 1 secara umum berkaitan dengan tujuan utama “d”. Ke-6 (enam) sasaran strategis tersebut akan dijabarkan di dalam Indikator Kinerja Sasaran Strategis yang dijabarkan ke dalam Indikator Kinerja Program dan Indikator Kinerja

Kegiatan Prioritas BKKBN Tahun Anggaran 2015

Sebelum menetapkan kegiatan prioritas BKKBN Tahun Anggaran 2015, maka menyusun terlebih dahulu strategi program kependudukan tahun 2015. Adapun programnya sebagai berikut :[160]

a) Penyerasian dan penyusunan landasan hukum dan kebijakan pembangunan bidang KKB yang sinergi dengan melakukan peninjauan kembali landasan hukum/ peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembangunan bidang KKB.

b) Koordinasi terpadu antara pusat dan daerah, dan lintas sektor/ kementerian/ lembaga terkait perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, pengendalian dan evaluasi pembangunan bidang KKB.

c) Analisis dampak kependudukan terhadap sektor lainnya, penelitian dan pengembangan pembangunan bidang KKB, serta perumusan parameter pembangunan bidang KKB sebagai rekomentasi dalam penyusunan dan penyerasian kebijakan pembangunan bidang KKB yang sinergi dengan pembangunan sektor lainnya.

[160] Hand Out Materi Dep. Dalduk tahun 2015. Slide 31-32

d) Perumusan kebijakan pembangunan KKB yang sinergis antara aspek kuantitas, kualitas dan mobilitas, serta pembangunan yang berwawasan kependudukan (dinamika kependudukan) dan strategi pemanfaatan bonus demografi.

e) Advokasi, sosialisasi, dan literasi, dan fasilitasi penyusunan kebijakan pembangunan KKB kepada seluruh pemangku kebijakan.

    a. Strategi diatas kemudian dioperasionalkan menjadi kegiatan strategis pemaduan kebijakan pengendalian penduduk tahun 2015 sebagai upayan optimalisasi pengendalian kependudukan dan ditopang dengan kegiatan strategis perencanaan pengendalian penduduk tahun 2015.

Kegiatan Strategis Perencanaan Pengendalian Penduduk Tahun 2015[161]

1) Pengelolaan data dan informasi kependudukan yang dimanfaatkan sebagai basis perencanaan pembangunan;

2) Penyusunan hasil analisis lanjut hasil survei, sensus;

3) Penyusunan parameter kependudukan;

4) Penyusunan profil kependudukan dan pembangunan tematik;

5) Pengembangan bank data kependudukan;

6) Pengelolaan data dan informasi kependudukan yang dimanfaatkan sebagai basis perencanaan pembangunan;

g. Penutup

Kesimpulan

Kebijakan pengendalian kependudukan yang diambil oleh BKKBN Perwakilan Provinsi Riau merujuk pada arah kebijakan pembangunan Indonesia tahun 2015-2019 dalam hal ini yakni Nawa Cita. Kebijakan pengendalian kependudukan bukanlah desentralisasi melainkan masih terpusat dan

[161] *Ibid.* Hal 32

dikendalikan oleh BKKBN. BKBBN Perwakilan Provinsi Riau hanya mengeluarkan indikator kinerja, parameter kependudukan dan data-data statistik lainnya. Namun untuk substansi kebijakan pengendalian kependudukan BKKBN Perwakilan Provinsi Riau hanya merujuk kebijakan dan mengemban asas dekonsentrasi, dimana hanya kepanjangan tugas pemerintah pusat dalam mengendalikan kependudukan di Indonesia. Pengendalian kependudukan yang dilakukan oleh BKKBN Perwakilan Provinsi Riau tidak menggunakan pendekatan kearifan lokal atau *local indigeneus*. Padahal permasalahan kependudukan yang dihadapi oleh setiap pemerintah daerah pasti berbeda sehingga berbeda pula substansi dan metode pemecahan permasalahan dan tantangan yang menghambat. Kemudian untuk penganggaran masih belum secara khusus terperinci mengenai turunan program pengendalian kependudukan di Provinsi Riau sehingga belum kelihatan dukungan terhadap kebijakan tersebut.

Saran

- Kebijakan pengendalian kependudukan harusnya menggunakan pendekatan kearifan lokal dalam memetakan permasalahan dan mencari solusi yang ada.
- Anggaran untuk pengendalian kependudukan harus secara spesifik terperinci terkait turunan program kebijakan pengendalian kependudukan.
- BKKBN Perwakilan Riau meskipun menganut asas dekonsentrasi hendaknya tidak kaku mengkuti kebijakan pusat melainkan melakukan inisiatif dan kreativitas program untuk mengendalikan kependudukan.

DAFTAR PUSTAKA

Denzin, K. Norman dan Lincoln, S. Yvonna.2009.*Handbook Of Qualitative Research*.Yogyakarta:Pustaka Pelajar.

Gaffan, Affar.2000.*Politik Indonesia Transisi menuju Demokrasi*.Yogyakarta:Pustaka Pelajar.

Grindle, Merilee S.1980.*Politics and Policy Implementation in Third World.*New Jersey:Princnton University

Lucas, David, Mc Donald, Peter, Young, Elspeth, Young, Christabel.1990.*Pengantar Kependudukan.*Yogyakarta:Gadjah Mada University Press.

Prasetyo, Budi. 2009.*Politik Kebjakan;Proses Politik dalam Arena Kebijakan.*Surabaya.Unair Press

Suyanto ,Bagong dan Sutinah.2006.Metode Penelitian Sosial.Jakarta. Kencana Prenada Media Group

Dokumen

Rencana Strategis (Renstra) BKKBN 2015-2019

Rencana Strategis BKKBN Perwakilan Provinsi 2015-2019

BKKBN.2013.*Grand Design Pembangunan Kependudukan Provinsi Riau Tahun 2010-2035.*Pekanbaru:BKKBN Press

Artikel

Hand Out Materi Dep. Dalduk tahun 2015

Peraturan-peraturan

UU No 52 tahun 2009 tentang Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

Perpres Nomor 62 tahun 2010 tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional

Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 18 tahun 2008 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah.

POTRET MASYARAKAT MISKIN

DI DAERAH KAYA SUMBER DAYA ALAM

(Studi Kasus Implementasi Kebijakan Program *Bantuan Keuangan Kepada Kampung (BK3) di Kabupaten Keerom Provinsi Papua)*

Bonefasius Bao, S.IP, MA[162], Apner Siang SE, MM [163].

ABSTRAK

Kabupaten Keerom merupakan sebuah daerah otonom, yang jumlah penduduk miskinnya cukup tinggi, jika membandingkannya dengan beberapa daerah lain di Provinsi Papua. Berdasarkan data BPS tahun 2014, Kabupaten Keerom masuk dalam kategori wilayah termiskin 24 dari 29 kabupaten/kota yang ada di Provinsi Papua, dengan jumlah penduduk miskin sebanyak 11,4 ribu orang atau 21,98% dari jumlah penduduknya sebanyak 65.043 jiwa. Salah satu invosi Pemerintaha Daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, adalah membuat kebijakan Program *Bantuan Keuangan Kepada Kampung (BK3)* Rp. 1.000.000.000 (satu milyar per-Kampung).

Studi tentang implementasi kebijakan ini dimaksudkan untuk mengukur dua hal penting, *pertama*, bagaimana potret *context* dan *content* kebijakan penanggulangan kemiskinan? dan yang *kedua*, sejauhmana capaian tujuan implementatif *program* Bantuan Keuangan Kepada Kampung (BK3) dalam rangka mewujudkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan data yang dihimpun dan kemudian dianalisis, maka tujuan Bantuan Keuangan Kepada Kampung (BK3) khususnya mengenai kemandirian masyarakat menunjukan adanya peningkatan yang cukup signifikan, di mana terdapat adanya potret partisipasi warga yang sangat bergairah dalam melaksanakan seluruh tahapan kegiatan, kaum marjinal menjadi lebih berdaya, kapasitas masyarakat dalam mengelolah sumberdaya yang dimiliki juga meningkat. Sementara itu, kesejahteraan masyarakat pada tingkatan yang paling sederhana dapat dikatakan cukup meningkat, jika ukurannya adalah akses ekonomi, infrastruktur, akses pendidikan dan kesehatan cukup siginifikan. Sementara itu, dalam kurun waktu empat tahun pelaksanaan program Bantuan Keuangan Kepada Kampung (BK3) tahun 2010-2014, secara *de jure* (data BPS), upaya pengurangan angka kemiskinan belum tercapai, (karena diduga ada muatan kepentingan), namun secara *de facto*, sesungguhnya program ini telah mengurangi angka kemiskinan.

Kata Kunci : *Kemiskinan, Pemberdayaan, Kemandirian, Kesejahteraan*

[162] Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan USTJ Papua
[163] Dosen Program studi Ilmu Akuntasi USTJ Papua

PENDAHULUAN

Studi ini dilaksanakan, pada awalnya dilecuti oleh keprihatinan pribadi atas realitas kemiskinan akut yang melanda masyarakat di hampir semua kabupaten/kota yang berada di di Provinsi Papua. Hari ini, fakta kemiskinan seperti ini juga sedang berlangsung di Kabupaten Keerom Provinsi Papua. Menurut data SUSENAS yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik Provinsi Papua, Kabupaten Keerom memiliki jumlah penduduk miskinnya cukup tinggi, dibandingkan dengan beberapa kabupaten/kota lainnya yang ada di Provinsi Papua. Pada tahun 2011, BPS Provinsi Papua melalui hasil sensusnya merilis bahwa, Kabupaten Keerom masuk dalam kategori wilayah termiskin 24 dari 29 kabupaten/kota yang ada di Provinsi Papua, dengan jumlah penduduk miskin sebanyak 11,4 ribu orang atau 21,98% dari jumlah penduduknya sebanyak 50.043 jiwa.

Data statistik tersebut mau menjelaskan bahwa, kehidupan masyarakat di sejumlah aspek kehidupan, terutama sosial-ekonomi, pendidikan dan kesehatan masih memprihatinkan, dan karenanya pada tingkatan ini pemerintah dinilai belum memiliki kapasitas yang memadai untuk mengatasi persoalan kemiskinan. Alasannya adalah, berbagai proyek kemiskinan telah dilaksanakan, namun kemiskinan tetap menjadi litani yang tiada putus dilitanikan dari rejim ke rejim yang berkuasa.

Terlepas dari semuanya itu, maka untuk membalikan arah kemiskinan dari kondisinya yang negatif, menuju kondisi baru yang positif atau ideal, dibutuhkan sebuah program penanggulangan kemiskinan yang harus memiliki strategi dan spirit tertentu yang bersifat baru, agar pengalaman kegagalan di masa sebelumnya tidak terulang kembali. Program Bantuan Keuangan Kepada Kampung (BK3), yang oleh penulis terkategori sebagai program primadona, karena program tersebut bersifat baru dan berkelanjutan, memiliki alokasi dana yang besar, meletakan masyarakat sebagai pelaku utama program, dan yang paling penting adalah program-program tersebut lebih berusaha untuk mewujudkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan, melalui konsep pemberdayaan.

Berangkat dari kompleksitas permasalahan kemiskinan dan intervensi kebijakan pemerintah sebagaimana tersebut di atas, maka penelitian ini menjadi menarik, dan karenanya mencoba untuk mempelajari secara lebih utuh dan mendalam atas dua pertanyaan, yaitu *pertama*, bagaimana implementasi kebijakan Bantuan Keuangan Kepada Kampung (BK3) (*context* dan *content*), dan *kedua*, apakah kebijakan dimaksud mampu mewujudkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat miskin.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis implentasi kebijakan Bantuan Keuangan Kampung (BK3) di Kabupaten Keerom, untuk mengetahui sejauhmana pendelegasian sebagian kewenangan Bupati kepada kepala kampung dalam pelaksanaan kebijakan serta program pembangunan strategi di berbagai sector, sehingga lebih mendekatkan pelayanan public yang cepat dan efisien di kampung. Untuk mengetahui peran dan fungsi aparat kampung di dalam mengimplementasikan porgam BK3 dengan maksimal, untuk mengetahui implementasi dari BK3 berdampak pada terwujudnya kemandirian dan peningkatan kesejahteraan serta pengurangan jumlah angka kemiskinan serta untuk mengetahui sejauhmana capaian masyarakat dapat memanfaatkan program BK3 dalam memilih dan menentukan program yang sesuai dengan kebutuhan dasar mereka.

KAJIAN LITERATUR

Teori yang digunakan untuk menjawab kedua pertanyaan penelitian di atas, adalah teori "implementasi kebijakan" versi Grindle. Menurut **Grindle**[164] Implementasi kebijakan publik akan berhasil dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu : isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan kebijakan (context of policy). Isi kebijakan meliputi, 1) sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, 2) jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran, 3) sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, 4) apakah letak sebuah program sudah tepat, 5) apakah sebuah kebijakan telah menunjuk implementornya secara rinci; dan 6) apakah program tersebut didukung dengan sumber daya yang memadai.

[164] Mirelee S. Grindle dalam Riant Nugroho Dwijowinoto, 2003, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT Elex Media Komputindo Kelmpok Gramedia, Jakarta, hal 174-175

Sedangkan lingkungan kebijakan, lebih menurut Grindle, meliputi hal-hal sebagai berikut; 1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, 2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa, 3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini merupakan penelitian deskriptif, karena penelitian ini cenderung untuk mengetahui secara jelas terhadap fenomena-fenomena tertentu. Jenis penelitian ini menurut **Sumanto**[165], berusaha mendeskripsikan dan menginterpretasikan kondisi atau hubungan yang ada, pendapat yang timbul, proses yang sedang berkembang, akibat yang terjadi atau kecenderungan yang sedang berkembang, dengan jenis kualitatif.

Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan dua macam data menurut jenis dan sumbernya, yakni, 1) Data Primer, dan 2) Data Sekunder. Selanjutnya, dalam penelitian ini, yang menjadi informan adalah para Pimpinan Penanggungjawab program dan perangkatnya, Fasilitator Distrik, Fasiliator Teknik, Pendamping Lokal dan Unit Pelaksana Kegiatan BK3, Para Kepala Kampung, dan Tokoh Masyarakat di kampung serta Anggota Pokmas yang mengelola dana BK3.

Dalam rangka pengumpulan data, maka penelitian ini menggunakan berbagai macam instrumen yang lazim dipakai dalam penelitian kualitatif, di mana menurut **Creswell**[166], dilakukan dengan tiga cara yaitu, 1) wawancara mendalam (*in-dept interview*),[167]. Dalam penelitian ini, responden-responden yang akan diwawancarai adalah, Pimpinan Penanggungjawab program dan perangkatnya, Fasilitator Distrik, Fasiliator Teknik, Pendamping Lokal dan Unit Pelaksana Kegiatan BK3, Para Kepala Kampung, dan Tokoh Masyarakat di kampung serta Anggota Pokmas yang mengelola dana BK3 2) pengamatan

[165] Sumanto, *Metode Penelitian Sosial dan Pendidikan*, 1990, Andi Offcet, Yogyakarta, hal 47

[166] J. W. Creswell, *Research Design Qualitative and Quantitative Approach*, 1996, Sage Publication, California, hal. 145-159.

[167] Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, 1977, Gramedia, Jakarta, hal. 162.

(*observation*), dengan cara melihat dari dekat keadaan obyek/subyek yang diteliti, seperti yang diungkapkan oleh **Nasir** [168] bahwa, pengumpulan data dengan observasi langsung atau pengamatan langsung adalah mengambil data dengan menggunakan mata tanpa ada pertolongan alat standar lain untuk keperluan tersebut, 3) studi dokumentasi dan literatur, sebagai upaya untuk mendapatkan informasi yang penting, tajam dan mendukung keakuratan penelitian ini.

Untuk menganalisis data, maka **Effendi** dan **Manning** [169] menyatakan bahwa, analisa data merupakan sebuah proses yang menyederhanakan data ke dalam bentuk sistematis, mudah dibaca dan diinterpretasikan secara mendalam, sesuai dengan pendekatan penelitian yang digunakan yaitu analisis deskriptif yang bersifat evaluatif, bertujuan menggambarkan suatu keadaan secara faktual pada saat penelitian dilakukan serta menelusuri sebab-sebab dari suatu fenomena.

Penelitian ini akan menggunakan analisa data model interaktif, sebagaimana diungkapkan **Miles** dan **Huberman**[170], yaitu analisa data melalui tiga kegiatan dan terjadi secara bersamaan yaitu reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Context Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

Yang dimaksud dengan terminologi *context* atau lingkungan kebijakan dalam penelitian ini, adalah menyangkut tiga hal yang saling berkaitan, yaitu; *pertama,* kewenangan pemerintah untuk melakukan intervensi kebijakan secara tepat dalam mengatasi persoalan kemiskinan dengan terlebih dahulu memahami akar kemiskinan. *Kedua,* karakteristik pemerintahan yang demikian, diharapkan mampu mengimplementasikan kebijakan secara tepat. *Ketiga,* jika ini bisa dilakukan, maka respons masyarakat pun menjadi positif dan memiliki kepatuhan dan daya tanggap yang memadai dalam mendukung secara total pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan.

[168] Mohammad Nasir, *Metode Penelitian*, 1988, Ghalia, Jakarta, hal. 12
[169] Sofian Effendi dan Criss Manning, 1998, hal. 263.
[170] Mathew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, 1992, terjemahan Tjetjep Rohendi Rosidi, UI-Press, Jakarta, hal. 19.

Context kebijakan tersebut hanya dapat terwujud, jika pemerintah (sekali lagi) dapat mengukur seberapa besar potensi yang dimiliki daerah, mampu melacak keberadaan akar kemsikinan, serta secara tepat mengetahui penyebab kemiskinan yang sesungguhnya, sehingga mampu membuat agenda umum penanggulangan kemiskinan.

1.1. Gambaran Umum Kabupaten Keerom

Kabupaten Keerom merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Papua yang sebelum berdiri menjadi kabupaten merupakan bagian dari Kabupaten Jayapura. Hingga dengan payung hukum UU RI No. 26 Tahun 2002, Keerom resmi menjadi kabupaten yang berdiri sendiri. Menempati wilayah seluas 9.365 Km2, Kabupaten Keerom memiliki letak geografis yang berbatasan langsung dengan Negara Papua New Guinea (PNG) di sebelah Timur. Sedangkan wilayah sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Pegunungan Bintang, di sebelah Utara berbatasan dengan Kota Jayapura, dan Kabupaten Jayapura di sebelah Barat. Secara geografis kabupaten ini berada di antara 140 o 15’ - 141o0’ Bujur Timur dan 2o37’0” - 4o0’0” Lintang Selatan. Dengan ketinggian berkisar antara 0 sampai 2000 meter di atas permukaan laut (Mdpl), wilayah Kabupaten Keerom merupakan lereng dengan kemiringan lebih dari 40 persen. Sebagian besar wilayah yakni seluas 5.722,96 Km2 (61,11% dari total wilayah) berada pada ketinggian 400 – 1.500 Mdpl. Distrik Arso, Skanto, dan Arso Timur merupakan wilayah terendah dengan ketinggian di antara 0 sampai 1000 Mdpl.

Sementara itu, suhu yang berkisar antara 25,0oC - 32,0oC, menjadikan Kabupaten Keerom memiliki suhu yang cukup panas dengan kelembaban yang cukup tinggi (73,0% - 79,6%). Panasnya suhu di Kabupaten Keerom diimbangi dengan curah hujan yang cukup tinggi, sebesar 1.919,5 mm dan hari hujan sebanyak 124 hari. Kecepatan maksimum angin berkisar antara 14 - 25 Knot. Sedangkan tekanan udara antara 1.006,8 mbps – 1.010,3 mbps. Pada awal pembentukannya, kabupaten ini terdiri dari 5 distrik, diantaranya Distrik Arso, Skanto, Web,

Waris, dan Senggi. Hingga pada akhir 2009, terdapat pemekaran distrik baru menjadi 7 distrik. Distrik Arso mengalami pemekaran menjadi Distrik Arso dan Arso Timur. Dari ketujuh distrik tersebut, Distrik Senggi yang berada di sisi Barat Daya merupakan distrik yang memiliki wilayah terluas yaitu 3.088,55 Km2 atau 32,98 persen dari total luas wilayah Kabupaten Keerom. Sedangkan Arso Timur merupakan distrik dengan luas wilayah yang paling kecil seluas 461,16 Km2 atau hanya 4,92 persen. Ibukota kabupaten yang berlokasi di Distrik Arso secara langsung berdampak terhadap kemudahan bagi wilayah yang terdapat di distrik ini untuk mengakses pusat pemerintahan. Wilayah berikutnya yang memiliki jarak relatif dekat dengan ibukota kabupaten adalah Distrik Skanto atau sejauh 30 Km. Sedangkan distrik yang memiliki jarak terjauh dari ibukota kabupaten adalah Distrik Towe sejauh 200 Km sehingga akses tercepat hanya dapat ditempuh menggunakan transportasi udara. Berdasarkan jarak tempuh yang menghubungkan suatu distrik ke distrik lainnya, jarak terdekat menghubungkan antara Distrik Senggi dan Waris yang berkisar 35 Km. Sedangkan Distrik Towe yang berada di ujung Tenggara yang relatif masih terisolir dan sulitnya medan yang ditempuh menyebabkan akses dari kampung menuju ibu kota distrik harus ditempuh dengan berjalan kaki.

Sebagian besar kampung di distrik ini harus berjalan beberapa kilometer untuk mencapai pusat pemerintahan. Bahkan, Kampung Towe Atas dan Towe Hitam untuk menuju pusat Distrik Towe, harus menempuh perjalanan kurang lebih selama 24 jam sehingga untuk mempercepat akses ke ibukota distrik maka masyarakat menggunakan pesawat. Dari tujuh distrik yang terdapat di Kabupaten Keerom, lima distrik diantaranya berbatasan langsung dengan Negara PNG, antara lain Distrik Waris, Senggi, Web, Arso Timur, dan Towe. Panjangnya wilayah yang berbatasan langsung dengan Negara PNG ini belum sebanding dengan jumlah personil yang bertugas di Pos Lintas Batas (PLB) yang tersedia Sampai 2011, PLB di Kabupaten Keerom berjumlah 4 pos, setiap pos hanya dijaga oleh seorang personil. Pos tersebut tersebar di 4 kampung yakni di Kampung Wembi (Distrik Arso Timur), Banda (Distrik Waris), Senggi (Distrik Senggi), dan Yuruf (Distrik Web). Sedangkan, di Distrik Towe belum terdapat PLB.

Sementara itu, berdasarkan lahan yang dimiliki, luas lahan bukan sawah di Kabupaten Keerom sebagian besar masih berfungsi sebagai hutan seluas 841.701 Ha atau 97,29 persen. Sisanya sebesar 16.405 Ha (1,90 %) dikelola sebagai perkebunan besar dan 4.056 Ha (0,47 %) sebagai pertanian lahan kering. Sedangkan luas lahan yang berfungsi sebagai pemukiman penduduk hanya 686 Ha atau 0,08 persen dari total lahan bukan sawah. Lahan yang difungsikan sebagai hutan lindung di Kabupaten Keerom merupakan penggunaan terbesar yakni 39,34 persen dari total luas lahan dan berfungsi sebagai hutan produksi konversi sebesar 25,55 persen. Penggunaan lahan terkecil adalah sebagai HPPA (0,31 persen). Distrik Arso Timur, Skanto, Arso, dan Senggi merupakan daerah yang mayoritas tersusun dari batuan sedimen tersier dan plestosin yang bercampur kapur konglomerat, debu, pasir kerikil, dan beberapa nopal. Deposit wartel atau rawa yang terbentuk akibat tertutupnya batuan sedimen tersier dan plestosin juga menyusun sebagian besar kabupaten ini, seperti Distrik Arso Timur, Skanto, Arso, dan Waris. Arso Timur, Skanto, Arso, dan Senggi.

Pemerintahan Terbentuk delapan tahun yang lalu Kabupaten Keerom terus melakukan pembenahan diri. Penertiban administrasi dan tata pemerintahan terus dilakukan sampai saat ini. Perbaikan tata pemerintahan dapat dilihat dari bertambahnya jumlah distrik di Kabupaten Keerom yang pada awal pembentukannya hanya memiliki 5 distrik menjadi 7 distrik. Ketujuh distrik tersebut meliputi Distrik Arso, Arso Timur, Skanto, Senggi, Towe, Web, dan Waris. Sementara itu jumlah kampung di Kabupaten Keerom tercatat sebanyak 61 kampung. Distrik Arso merupakan distrik dengan jumlah kampung terbanyak yakni 17 kampung. Distrik Arso Timur sebanyak 11 kampung, Skanto sebanyak 8 kampung, dan Towe sebanyak 7 kampung. Sedangkan Distrik Waris, Senggi, dan Web masing-masing terdiri dari 6 kampung.

Dari 61 kampung yang terdapat di Kabupaten Keerom, sebagian besar (98,36%) masih tergolong sebagai swadaya dan sampai dengan 2010 hanya terdapat satu kampung yang telah mencapai swakarsa. Banyaknya kampung swadaya mengindikasikan bahwa tingkat pembangunan dan perkembangan kampung yang masih terbatas pada pemanfaatan potensi kampung untuk

memenuhi kebutuhan sendiri. Mengamati struktur organisasi pemerintahan di tingkat kampung, secara keseluruhan setiap kampung di Kabupaten Keerom telah dilengkapi dengan perangkat kampung yang baik. Setidaknya setiap kampung telah memiliki kepala kampung, sekretaris kampung, dan beberapa kepala urusan kampung. Selain itu, keberadaan Ondoafi menjadi bagian penting dalam hubungan kemitraan antara pemerintah setempat dan masyarakat adat.

Jumlah penduduk Kabupaten Keerom pada tahun 2011 tercatat sebanyak 50.043 jiwa, yang terdiri atas 27.137 orang penduduk laki-laki (54,23 persen) dan 22.906 orang penduduk perempuan (45,77 persen). Jumlah rumah tangga di Kabupaten Keerom pada tahun 2011 adalah sebanyak 12.545 rumah tangga. Hal ini menunjukkan bahwa secara ratarata dalam 1 rumah tangga terdapat 4 anggota rumah tangga. Sementara itu, tingkat density atau kepadatan penduduk pada tahun 2011 tercatat hanya 5 orang/km2. Distrik Arso memilik tingkat kepadatan tertinggi yaitu 13 orang/km2. Sedangkan yang terendah di Senggi yang hanya 1 orang/km2.

1.2. Kondisi dan Dinamika Kemiskinan

a. Statistika dan Potret Kemiskinan

Secara statistik, jumlah dan persentase penduduk miskin di Kabupaten Keerom pada tahun 2011, BPS Provinsi Papua melalui hasil sensusnya merilis bahwa, Kabupaten Keerom masuk dalam kategori wilayah termiskin 24 dari 29 kabupaten/kota yang ada di Provinsi Papua, dengan jumlah penduduk miskin sebanyak 11,4 ribu orang atau 21,98% dari jumlah penduduknya sebanyak 50.043 jiwa.

Statistika kemiskinan tersebut, menunjukan bahwa angka kemiskinan ternyata sangat paradox dengan melimpahnya sumber daya alam dan besarnya alokasi dana Otonomi Khusus bagi masyarakat asli Keerom. Sejak tahun 2002 hingga sekarang, perhatian pemerintah untuk memberdayaakan masyarakat miskin sangat tinggi. Hal itu terbukti dengan banyaknya kebijakan untuk mengentas kemiskinan dengan alokasi anggaran yang besar pula. Namun demikian, Pemerintah melalui Badan Pusat Statistik, mempublikasikan angka-angka secara kuantitatif kesuksesan pemerintah dalam mengentaskan

kemiskinan. Namun secara kasat mata, bahwa litany kemiskinan justru semakin bertambah. Harus disadari secara sungguh-sungguh bahwa, praktek manipulatif angka mau menjelaskan bahwa dalam konteks kebijakan, Pemerintah Kabupaten Keerom memiliki kekuasaan yang cukup besar untuk mewujudkan kepentingan-kepentingannya. Sikap yang demikian, dilakukan sebagai upaya untuk memaksa negara hadir dalam menyikapi realita kehidupan publik yang memprihatinkan di tingkat lokal. Jika tidak dilakukan, maka negara dibiarkan secara sistematis untuk tidak mengintervensi persoalan di tingkat lokal. Pemerintah Kabupaten Keerom, berkepentingan untuk menarik dan memanfaatkan dana dalam jumlah yang cukup besar dari sebuah program pemerintah pusat, dengan maksud, 1) mengurangi beban keuangan daerah, dan 2) dengan dana yang besar, masyarakat diharapkan dapat tertolong secara lebih maksimal untuk mengoverning dirinya dalam rangka peningkatan kesejahteraan.

b. Faktor-faktor Penyebab Kemiskinan

Berangkat dari gambaran umum, statistika dan potret kemiskinan yang diuraikan di atas, termasuk kejanggalan-kejanggalan data yang ditemukan, maka kemiskinan yang hari ini sedang terjadi dan berlangsung di Kabupaten Keerom, lebih disebabkan oleh faktor struktural atau kebijakan pembangunan yang tidak pro rakyat miskin dan karenanya memiskinkan masyarakat. Inti penyebab kemiskinan dari faktor ini adalah, bahwa intervensi kebijakan selama ini gagal karena memiliki sejumlah kelemahan mendasar, yakni *pertama,* pemerintah selama ini *terecoki* asumsi bahwa seluruh masyarakat miskin di manapun mereka berada membutuhkan uang tunai, dan terkesan mendapatkan alokasi dan jumlah yang sama, tanpa terlebih dahulu melihat dan mengkaji akar kemiskinan. Padahal akar kemiskinan di satu tempat mungkin saja berbeda dengan akar kemiskinan di tempat yang lain. *Kedua,* selama ini titik berat kegiatan program hanya mengintervensi pada aspek ekonomi dan fisik saja, belum diintergrasikan dalam program pemberdayaan yang terpadu.

Namun demikian, tidak dapat dibantah pula bahwa, faktor kultural (perilaku hidup boros, budaya malas, pola pengeluaran yang pragmatis), dan faktor kondisi sosial politik (orientasi berpikir politis ketimbang ekonomi), juga turut berkontribusi dalam mewarnai kemiskinan di lokasi penelitian.

Dengan memahami akar dan penyebab kemiskinan tersebut, pemerintah diharapkan memiliki referensi yang cukup penting sebelum melakukan intervensi kebijakan. Jika sebaliknya maka intervensi dimaksud menjadi gagal karena salah sasaran.

2. Content Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

Content Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Keerom dalam point penelitian ini adalah Program Bantuan Keuangan Kepada Kampung (BK3). Mengacu pada teori ”implememtasi kebijakan” versi **Griindle**, maka berhasil tidaknya kebijakan ini dalam implementasinya, sangat didasarkan pada beberapa hal yang menjadi content kebijakan, yakni, a) sejauhmana persoalan kemiskinan dan harapan masyarakat miskin di lokasi penelitian termuat dalam Kampungin kebijakan Program Bantuan Keuangan Kepada Kampung (BK3, b) apa manfaat yang diterima oleh masyarakat miskin (Pokmas), c) sejauhmana perubahan yang diinginkan dari kebijakan Program Bantuan Keuangan Kepada Kampung (BK3), d) bagaimana cara kerja Program Bantuan Keuangan Kepada Kampung (BK3, e) siapa saja aktor yang dilibatkan sebagai implementor Program Bantuan Keuangan Kepada Kampung (BK3), dan f) apakah program tersebut didukung dengan sumber daya yang memadai.

Untuk mengetahui derajat *implementability* dari kelima *content* (isi) kebijakan Program Bantuan Keuangan Kepada Kampung (BK3) dimaksud, maka analisis penelitian diuraikan secara sistematis, sebagai berikut

2.1. Kebijakan Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3)

Visi dari Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) merupakan penjabaran dari visi umum Kabupaten Keerom yakni, “membangun Keerom dalam kebersamaan, menuju masyarakat yang damai, maju, mandiri dan sejahtera”. Selanjutnya, dalam mewujudkan visi tersebut di atas (derajat perubahan yang diinginkan), maka ditetapkan beberapa misi BK3, yaitu : (1) peningkatan dan percepatan akses masyarakat terhadap pelayanan pendidikan gratis dan berkualitas disetiap jenjang; (2) pelembagaan sistem pembangunan partisipatif; (3) pengefektifan fungsi dan peran pemerintahan lokal; (4) peningkatan

kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat; (5) pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan.

Tujuan praktis dari program ini adalah (1). untuk mendelegasikan sebagian kewenangan Bupati kepada kampung dengan mengoptimalkan peran dan fungsi kepala kampung dalam pelaksanaan kebijakan serta program pembangunan strategis di berbagai sector, sehingga lebih mendekatkan pelayanan public yang cepat dan efisien sesuai dengan kebutuhan riil. (2). Untuk mendorong peran dan fungsi aparat kampung yang lebih maksimal, karena sejumlah kegiatan penunjang bisa dilaksanakan langsung ditingkat kampung. (3). Untuk mempercepat pembangunan dan kemandirian kampung sebagai wilayah otonom, (4). Memberikan kepercayaan kepada pemerintah kampung untuk mengelola APBD setiap tahun, sehingga masyarakat kampung lebih berperan sebagai subyek pembangunan. (5). Untuk mengurangi semakin membludaknya proposal masyarakat dari kampung ke kabupaten setiap tahun, karena semua kebutuhan dikampung dapat direncanakan sendiri melalui alokasi uang Rp.1 Miliar. (6), memberikan ruang kepada masyarakat untuk memilih dan menentukan program yang sesuai dengan kebutuhan dasar mereka (*basic need*), karena masyarakat lebih tahu tentang yang dihadapi seperti perumahan, listrik, air bersih/minum, infrastruktur lingkungan kampung, pendidikan, kesehatan, dan ekonomi produktif.

Berdasarkan pagu APBD Kabupaten Keerom tiap tahun anggaran, jumlah alokasi dana bantuan pemerintah kampung berjumlah Rp. 61 Milyar atau dengan rincian 1 kampung mendapatkan 1 milyar. Jumlah alokasi dana ini diambil dari dua pos yakni Alokasi DAU sebesar Rp. 41 Milyar dan alokasi Otonomi khusus sebesar 20 Milyar. Jumlah alokasi dana tersebut dipergunakan untuk belanja tidak langsung sebesar 30% (Rp. 300.000.000) dan belanja langsung pelaksanaan program dan kegiatan BK3 sebesar 70% (Rp. 700.000.000).

Peruntukan belanja tidak langsung dan 30% dari 1 milyar (Rp. 300.000,000) selama satu tahun anggaran antara lain; belanja aparatur kampung, belanja non aparatur kampung, belanja operasional kantor kampung dan non aparatur pemerintah kampung serta belanja operasional

perjalanan dinas aparatur dan non aparatur pemerintah kampung. Sedangkan peruntukan belanja langsung dana 70% dari 1 Milyar (Rp. 700.000.000) selama satu tahun anggaran untuk membiayai 7 program strategis antara lain: pembiayaan program dan kegiatan bidang pendidikan, pembiayan program dan kegiatan bidang kesehatan, pembiayaan program dan kegiatan perumahan rakyat, pembiayaan program dan kegiatan bidang infrastruktur lingkungan, pembiayaan program dan kegiatan air bersih/air minum, pembiayaan program dan kegiatan bidang energy listrik dan pembiayaan program dan kegiatan bidang pengembangan dan peningkatan ekonomi produktif.

Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) mempunyai prinsip atau nilai-nilai dasar yang selalu menjadi landasan atau acuan dalam setiap pengambilan keputusan maupun tindakan yang akan diambil dalam pelaksanaan rangkaian kegiatan Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3). Nilai-nilai dasar tersebut diyakini mampu mendorong terwujudnya tujuan Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3), yakni bertumpu pada pembangunan manusia, otonomi, desentralisasi, berorientasi pada masyarakat miskin, partisipasi, kesetaraan dan keadilan gender, demokratis, transparansi dan akuntabel, prioritas, keberlanjutan.

2.2. Cara Kerja Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3)

Alur kegiatan BK3 meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi kegiatan. Sebelum memulai tahap perencanaan, hal penting yang dilakukan adalah melakukan orientasi atau pengenalan kondisi yang ada di kampung. Kegiatan yang dilakukan dalam rangka pengenalan kampung di antaranya adalah, mengidentifikasi potensi dan sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan BK3 di tingkat kampung, termasuk pelaku-pelaku BK3 pada tahap sebelumnya dan kondisi kegiatan atau bangunan yang telah dibiayai melalui BK3 tahap sebelumnya.

1. Perencanaan Kegiatan

Berikut ini perencanaan kegiatan yang berkaitan dengan teknis pembahasan dan penyusunan program BK3.

a. Persiapan Administratif Pembahasan Program

Pada tahapan ini sebelum pelaksanaan pembahasan program dan kegiatan BK3 yang wajib dilaksanakan oleh sekretariat Unit Kerja Program Bantuan Keuangan Kepada Kampung (UKP-BK3) adalah penerbitan Surat Keputusan Bupati untuk Pembentukan Keanggotaan Badan Musyawarah kampung, merencanakan tugas dan fungsi utama dari tiap anggota Badan Musyawarah Kampung dan penyusunan jadwal tentativ pelaksanaan rapat Musyawarah Kampung.

b. Musyawarah Kampung (MUSKAM) dalam Pembahasan dan Penyusunan Program BK3

Dalam pelaksanaan program BK3, Musyarawah Kampung (MUSKAM) merupakan forum pengambilan keputusan tertinggi atas semua rencana program dan kegiatan tiap kampung. Melalui MUSKAM para aparatur pemerintah kampung bersama warga kampung duduk bersama mendiskusikan berbagai permasalahan, lalu membuat dokumen rencana Kerja Pembangunan kampung (BAMUSKAM) untuk dilaksanakan selama 1 tahun anggaran di kampung. Setelah semua tahapan administrasi persiapan di atas terlaksana, selanjutnya kepala kampung mempersiapkan pelaksanaan Rapat Musyawarah Kampung untuk pembahasan dan penyusuanan program prioritas kampung tiap tiga bulan dengan tahapan kegiatan yakni tahap persiapan MUSKAM dan tahap pelaksanaan MUSKAM.

Mencermati spirit program BK3 dalam tahapan perencananan sebagaimana yang diurakan di atas, tampak jelas bahwa masyarakat berada pada posisi kunci atau penentu utama seluruh mekanisme perencanaan. Kesimpulan yang bisa diambil dalam spirit perencanaan ini adalah, bahwa pemerintah tidak lagi bertindak sebagai satu-satunya aktor yang menentukan segalanya dalam pengelolaan kepentingan publik. Masyarakat sudah seharusnya mendapat diskresi untuk ikut menentukan pelayanannya sendiri (*self governing*), dengan asumsi bahwa masyarakatlah yang paling mengerti dengan apa yang mereka butuhkan.

2. Pelaksanaan Kegiatan

Pasca perencanaan, selanjutnya pelaksanaan kegiatan yang diawali dengan hal pertama yakni Musyawarah Kampung (MUSKAM) Penetapan dan Pengesahan kegiatan BK3. Setelah dokumen RKPK tiap kampung dalam RAPAT MUSKAM perencanaan diatas dikerjakan, lalu di sahkan bersama-sama. Kemudian dapat dilanjutkan lagi dalam rapat MUSKAM tersebut untuk penetapan dan pengesahan berdasarkan tiap tiga bulan pencarian dana (4 tahap pencairan). Kedua; Musyawarah kampung (muskam) penyerahan dan pembagian dana BK3. Dalam rapat ini di fokuskan pada bagian alokasi dana sesuai RKPK BK3, rencana kerja dan RAB tahap pencairan. Ketiga; Implementasi Kegiatan dan pembuatan Laporan Pertanggungjawaban. Pelaksanaan implementasi kegiatan dan pembuatan LPJ setiap tahap setelah bendahara BK3 melakukan penyerahan dan pembagian dana. Keempat; Musyawarah Kampung (MUSKAM) Presentasi hasil Pertanggungjawaban program BK3. Setelah semua proses dilalui baik dari tahap rapat MUSKAM I s/d II tiap tri-wulan, maka selanjutnya adalah tahap laporan pertanggungjawaban (LPJ) pelaksanaan program yang dipisahkan menjadi dua bagian. yaitu; laporan pekerjaan fisik dan laporan pertanggungjawaban keuangan. Kedua laporan ini setelah final, akan dibahas lagi dalam rapat MUSKAM III untuk forum laporan pertanggungjawaban tri-wulan.

Berdasarkan spirit dari tahapan pelaksanaan Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat adanya kecenderungan dari pemerintah untuk memberi ruang yang luas yang memungkinkan bagi terciptanya kemandirian masyarakat untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan Pokmas termasuk kegiatan fisik sarana prasarana yang telah diusulkan atau direncanakan.

3. Pelestarian Kegiatan

Pengelolaan kegiatan Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) harus dijamin dapat memberi manfaat kepada

masyarakat secara berkelanjutan (*sustainable*). Di samping manfaat dari hasil kegiatan, aspek pemberdayaan, sistem dan proses perencanaan, aspek *good governance*, serta prinsip-prinsip Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) harus memberi dampak perubahan positif secara berkelanjutan bagi masyarakat. Untuk dapat mencapai hal itu maka semua pelaku Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) harus mengetahui dan mampu memahami latar belakang, dasar pemikiran, prinsip, kebijakan, prosedur, dan mekanisme Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) secara benar.

Mengacu pada deskripsi tahapan pemeliharaan dari program ini, maka pesan penting yang mau disampaikan adalah program ini berusaha membangun dan mendorong semangat masyarakat untuk terciptanya *sense of belonging* (rasa memiliki) atas hasil kegiatan yang telah nyata ada di depan mata mereka. Sebuah spirit yang jarang ditemui atau dijumpai pada program-program pemerintah lainnya.

4. Monitoring dan Evaluasi program

Setelah semua laporan fisik dan keuangan di terima dan di pelajari oleh inspektorat, BAPPEDA dan SKPD teknis sebagai bahan rujukan dalam pelaksanaan MONEV, lalu sekretariat UKP-BK3 wajib membuat rapat tim MONEV yang dipimpin oleh ketua UKP-BK3 terdiri dari ; inspektorat, BAPPEDA, SKPD teknis, pelaksana teknis, koordinator divisi dan divisi di UKP-BK3.

Berdasarkan pelaporan dan rekomendasi atas hasil monitoring dan evaluasi kepada pelaksana teknis program yang dilakukan oleh tim monev dan supervise, tim organisasi SKPD teknis dan koordinasi devisi selama 1 minggu yang merekomendasikan kampung-kampung yang mana saja yang boleh melanjutkan ke tahapan berikut dan mana perlu penanganan/perbaikan.

2.3. Aktor-aktor Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3)

Masyarakat adalah pelaku utama Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) pada tahap perencanaan, pelaksanaan dan

pelestarian. Sedangkan pelaku-pelaku lainnya di kampung, Distrik, kabupaten dan seterusnya berfungsi sebagai pelaksana, fasilitator, pembimbing dan pembina agar tujuan, prinsip, kebijakan, prosedur dan mekanisme Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) tercapai dan dilaksanakan secara benar dan konsisten.

Pelaku di kampung adalah pelaku-pelaku yang berkedudukan dan berperan dalam pelaksanaan BK3 di kampung. Pelaku di kampung meliputi; Kepala Kampung dan Badan Permusyawarahan Kampung (Bamuskam). Peran kepala kampung adalah sebagai pembina dan pengendali kelancaran serta keberhasilan pelaksanaan BK3 di kampung. Bersama BPD, kepala kampung menyusun peraturan kampung yang relevan dan mendukung terjadinya proses pelembagaan prinsip dan prosedur BK3 sebagai pola pembangunan partisipatif, serta pengembangan dan pelestarian aset BK3 yang telah ada di kampung. Sedangkan Badan Permusyawarahan Kampung (Bamuskam), dalam pelaksanaan BK3, berperan sebagai lembaga yang mengawasi proses dari setiap tahapan BK3, termasuk sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pelestarian di kampung. Selain itu juga berperan dalam melegalisasi atau mengesahkan peraturan kampung yang berkaitan dengan pelembagaan dan pelestarian BK3 di kampung. Bamuskam juga bertugas mewakili masyarakat bersama Kepala Kampung dalam membuat persetujuan pembentukan badan kerja sama antar kampung.

Kelima pelaku yang ditunjuk sebagai actor/implementor BK3 di tingkat kampung beserta tugas dan fungsinya sebagaimana diuraikan di atas, dapat diinterpretasikan bahwa idealisme yang diusung oleh program ini dipastikan akan berbenturan dengan realitas di tingkat kampung, di mana sumberdaya manusia yang berkualitas tersedia dalam jumlah yang sangat terbatas, dan pada saat yang sama, hampir sebagian besar masyarakat di wilayah penelitian dikategorikan sebagai penduduk miskin dan menjadi anggota pokmas yang mengelola dana pemberdayaan BK3. Dengan demikian, tugas dan tanggung jawab yang sangat penting dan strategis ini dimungkinkan tidak berjalan sesuai dengan yang direncanakan. Di samping itu, komposisi struktur aktor yang besar,

memungkinkan in-efisensi anggaran. Namun demikian, terlepas dari dua hal di atas (keterbatasan SDM yang berkualitas dan inefisensi anggaran), program ini membuka ruang partisipasi bagi kelompok masyarakat dalam menyukseskan BK3.

Terlepas dari kritik atas rendahnya kualitas aktor di tingkat kampung, rendahnya kinerja sejumlah para aktor di tingkat distrik, dan kurang berfungsinya sejumlah aktor di tingkat distrik dan kabupaten dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya dalam menyukseskan pelaksanaan BK3 sebagaimana telah diuraikan di atas, maka bagi peneliti, akar permasalahan dari kritik di atas sesungguhnya terletak pada kemampuan beradaptasinya program ini dengan realita lokalitas. Program ini terkesan memaksakan kehendak untuk menjabarkan secara utuh cara kerjanya dan pelibatan aktor-aktor. Temuan penelitian menunjukan, cara kerja program ini sangat berbelit-belit, memakan waktu yang panjang, dan karena itu sangat melelahkan.

Fasilitator lapangan diambil dari tenaga guru, kesehatan, penyuluh lapangan dan petugas keagamaan yang telah ada pada setiap distrik dan kampung, tetapi juga ada tim fasilitator teknis SKP yang berasal dari beberapa satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di lingkungan pemerintah kabupaten Keerom, seperti ; dinas P dan P, dinas kesehatan, dinas PU, dinas perkebunan dan kehutanan, dinas pertanian dan dinas koperindag. tugas pokok dari fasilitator lapangan tersebut adalah menata dan mengatur semua rangkaian program dan periodisasi program BK3 tahun 2013 yang telah dibuat dalam pedoman teknis ini.

Sebagaimana disebut dalam Peraturan Bupati No. 2. Tahun 2010, pasal 15 (ayat 2) bahwa selain UKP-BK3, Pemerintah Daerah mengikut sertakan LSM sebagai Pelaksana pendamping program BK3 guna melakukan pendampingan teknis bagi masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan kampung. Dari rujukan tersebut, maka kehadiran lembaga swadaya masyarakat (LSM) dalam proses pendampingan BK3 secara umum berperan dan berfungsi sebagai fasilitator, yang membantu

semua rangkaian perencanaan, implementasi, pertanggungjawaban dan monitoring-evaluasi pelaksana program BK3 dikampung

Aktor Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) di tingkat Distrik, yaitu : Camat, Sekretaris, Staf, tenaga fungsional. Tim Koordinasi distrik (TKD) mempunyai tugas mengkordinasikan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pembinaan program BK3 pada tingkat kampung dalam wilayah distrik masing-masing, selanjutnya melaporkan ke bupati melalui pelaksana teknis program. Sedangkan dalam pembiayaan terkait dengan keberadaan TKD, termasuk biaya kesekretariatan, operasional, perjalanan dan lain-lain dibebankan kepada DPA distrik yang bersangkutan.

Menurut peneliti, aktor atau pelaku Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) di tingkat Distrik yang dibentuk atau ditunjuk, beserta tugas dan fungsinya sebagaimana diuraikan di atas, terlalu berlebihan dan karena itu tugas dan fungsinya tidak berjalan secara efektif dan efisien, dan tentu terjadinya pemborosan anggaran dalam hal pemberian honorarium.

Dalam pengamatan peneliti, praktis hanya tiga aktor yang menjalankan tugas dan fungsinya secara baik dan bertanggung jawab, yaitu, Unit Pengelolah Kegiatan, Fasilitator Distrik dan Pendamping Lokal. Hampir di setiap kesempatan memantau dan meneliti pelaksanaan Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3), ketiga aktor ini selalu berada dan melaksanakan tugas di Sekretariat Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) dan di lapangan.

Di samping aktor Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) yang berada di tingkat Kampung dan Distrik, terdapat pula aktor-aktor di tingkat Kabupaten. Struktur organisasi UKP-BK3 berkedudukan di tingkat kabupaten dan dalam mekanisme pengelolaannya bekerja secara professional yang terdiri dari empat level antara lain; (a) level pengambilan kebijakan dan pembina terdiri dari bupati sebagai penanggung jawab program, wakil bupati sebagai pengarah dan sekretaris daerah sebagai ketua UKP-BK3. (b) level pelaksana teknis program yang secara langsung

membawahi kordinator divisi dengan divisi strategis, yaitu; serta divisi perencanaan dan penetapan program; divisi pelaporan, konsultasi dan SDM program; serta divisi data publikasi dan dokumentasi, kemudian beberapa tim seperti; tim verifikasi program, timfasilitator teknis SKPD dan tim monev-supervisi. (c) level secretariat UKP-BK3 yang terdiri dari; kepala secretariat, sekertaris, bendahara dan staf sekretariat; (d) level fasilitator lapangan yang secara langsung berhubungan dan berkordinasi dengan kordinator divisi sebelum kordinasi dengan pelaksana teknis program dan level pengambil kebijakan dan pembina.

Terlepas dari kritik atas rendahnya kualitas aktor di tingkat Kampung, rendahnya kinerja sejumlah para aktor di tingkat Distrik, dan kurang berfungsinya sejumlah aktor di tingkat Distrik dan kabupaten dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya dalam menyuksseskan pelaksanaan Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) sebagaimana telah diuraikan di atas, maka bagi peneliti, akar permasalahan dari kritik di atas sesungguhnya terletak pada kemampuan beradaptasinya program ini dengan realita lokalitas. Program ini terkesan memaksakan kehendak untuk menjabarkan secara utuh cara kerjanya dan pelibatan aktor-aktor. Temuan penelitian menunjukan, cara kerja program ini sangat berbelit-belit, memakan waktu yang panjang, dan karena itu sangat melelahkan.

Selain itu, komposisi aktor yang dibentuk sangatlah tidak efektif dan efisen. Terkesan bahwa, semua stakeholder di semua tingkatan "**harus dilibatkan**" bukan sebaliknya "**perlu dilibatkan**". Inti dari kritik ini adalah bahwa, tidak semua aktor strategis di semua tingkatan tersebut **harus diikutsertakan**, tetapi pelibatan mereka dalam program ini harus bersifat "**jika dibutuhkan**", sehingga tidak berdampak signifikan dalam pengalokiran dana honorarium bagi aktor-aktor tersebut.

3. Capaian Implementatif Kebijakan Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3)

- Capaian Implementatif dalam Aspek Kemandirian

a. Peningkatan Partisipasi Kelompok Sasaran

Pada tingkatan yang paling sederhana, partisipasi dalam konteks ini adalah tingkat kehadiran masyarakat dalam mengikuti kegiatan perencanaan kegiatan, seperti musyawarah Kampung (MD), penggalian gagasan, di mana berdasarkan telaah dokumen, jumlah masyarakat yang hadir cukup banyak, yakni setiap Kampung sasaran berkisar antara 20 s/d 50 orang.

Selanjutnya, partisipasi masyarakat dalam program ini juga dapat dilihat pada keterlibatan anggota Pokmas dalam menentukan sendiri, mekanisme dan syarat-syarat pemilihan pengurus Pokmas. Hal ini menunjukan bahwa masyarakat pada strata yang paling memprihatinkan pun, mampu menginstitusionalisasikan semangat dan nilai-nilai demokrasi dalam kontestasi pemilihan pengurus Pokmas.

Partispasi juga berkaitan dengan keterlibatan masyarakat secara langsung dalam pembangunan sarana dan prasarana (sarpras) sosial dasar. Dalam beberapa dokumentasi kegiatan pembangunan berbagai sarpras, tampak terlihat antusiasme masyarakat sangat tinggi.

b. Memposisikan Masyarakat sebagai Aktor Utama Kegiatan

Proses pelibatan masyarakat dalam konteks ini dapat dilacak pada beberapa media kegiatan, seperti penggalian gagasan. Melalui media ini, masyarakat diberi ruang untuk tidak saja menentukan siapa-siapa yang pantas disebut kelompok kerja, tetapi lebih dari itu, masyarakat diarahkan kepada sebuah waktu di mana mereka diharapkan mampu menemukan gagasan-gagasan tentang bagaimana menanggulangi kemiskinan. Di samping itu, Pokmas diberikan kebebasan untuk menentukan lebih dari satu jenis usaha, tanpa intervensi pihak manapun.

Namun demikian, terlepas dari romantisme program pemberdayaan ini, setidaknya terdapat satu ruang kebebasan yang memungkinkan terjadinya konflik horisontal, yakni saat mereka diberi ruang diskusi dan dialog untuk memetakan dan menentukan; siapa-siapa di antara mereka yang layak ditetapkan sebagai kelompok anggota rumah tangga miskin (RTM). Jika tahapan ini tidak dikelolah dengan baik, maka konflik dimungkinkan akan terjadi.

c. Peningkatan Kemampuan Usaha dalam Mengelolah dana BK3

Penjangkauan program BK3 2011 untuk tri-wulan I dan II dan program BK3 2012 untuk tri-wulan I,II,III, dan IV yang telah dilaksanakan oleh kampung sesuai dengan 7 program strategis antara lain; pendidikan, kesehatan, ekonomi produktif, perumahan, air bersih, penerangan listrik dan infrastruktur kampung. sedangkan data penjangkauan 2013 belum dilakukan rekapan akhirnya. Berikut data hasil penjangkauan program BK3 2011 dan 2012 sebagai berikut;

1. Bidang Infrastruktur
   Jenis kegiatan dan volume kegiatan bidang infrastruktur dana BK3 tahun 2011 dan 2012 bisa dilihat pada tabel berikut;

Tabel 1
Keterjangkauan Kegiatan Bidang Infrastruktur Dana BK3

No	JENIS KEGIATAN	VOLUME	
		TAHUN 2011	TAHUN 2012
1	JALAN KAMPUNG	8.721 METER	7489 METER
2	PEMBUATAN TALUD	270 METER	300 METER
3	STIMULAN SEMEN	120 SAK	125 SAK
4	PELEBARAN LANDASAN LAPANGAN TERBANG	250 METER	750 METER
5	JEMBATAN / GORONG-GORONG	20 UNIT	15 UNIT
6	BANGUN GEDUNG PKK	1 UNIT	1 UNIT
7	BANGUN GEREJA	1 UNIT	1 UNIT
8	PEMBUATAN PAGAR	3 UNIT	5 UNIT
9	REHAB GEDUNG BALAI KAMPUNG	1 UNIT	2 UNIT
10	PEMBANGUNAN BALAI KAMPUNG	2 UNIT	3 UNIT
11	PEMBANGUNAN POSYANDU	3 UNIT	24 BUAH
12	DRAINASE	8 TITIK	3 TITIK
13	MCK	12 UNIT	11 UNIT
14	PEMBUATAN GAPURA	3 UNIT	1 UNIT
15	REHAB GEDUNG		4 UNIT

2. Bidang Pendidikan
Jenis kegiatan dan volume kegiatan bidang pendidikan dana BK3 tahun 2011 dan 2012 bisa dilihat pada tabel berikut;

Tabel 2
Keterjangkauan Kegiatan Bidang Pendidikan Dana BK3

NO	JENIS KEGIATAN	VOLUME	
		TAHUN 2011	TAHUN 2012
1	BANTUAN STUDI PELAJAR (SD,SMP & SMA)	682 ANGGOTA	11.174 ORANG
2	BANTUAN OMK	1 KELOMPOK	1 KELOMPOK
3	BANTUAN UNTUK GEREJA	2 KELOMPOK	2 KELOMPOK
4	INSENTIF PENJAGA SEKOLAH	9 ORANG	12 ORANG
5	INSENTIF GURU HONOR DAN GURU SEKOLAH MINGGU	263 ORANG	185 ORANG
6	BANTUAN LMA	1 KELOMPOK	1 KELOMPOK
7	BANTUAN KARANG TARUNA	6 KELOMPOK	1 KELOMPOK
8	PENGADAAN TAS DAN BUKU SISWA	230 ANAK	286 ANAK

3. Bidang Kesehatan
Jenis kegiatan dan volume kegiatan bidang kesehatan dana BK3 tahun 2011 dan 2012 bisa dilihat pada tabel berikut;

Tabel 3

Keterjangkauan Kegiatan Bidang Kesehatan Dana BK3

NO	JENIS KEGIATAN	VOLUME	
		TAHUN 2011	TAHUN 2012
1	PENGADAAN BMT	873 ANAK	873 ANAK
2	INSENTIF ANGGOTA POSYANDU	275 ORANG	296 ORANG
3	INSENTIF DUKUN BERSALIN	36 ORANG	40 ORANG
4	BANTUAN OPERASIONAL PUSTU	3 KELOMPOK	7 KELOMPOK
5	BANTUAN OPERASIONAL PKK	6 KELOMPOK	6 KELOMPOK
6	BANTUAN RUJUKAN PASIEN	103 ORANG	184 ORANG
7	APOTIK HIDUP	7 KELOMPOK	2 KELOMPOK

4. Bidang Perumahan Rakyat
   Jenis kegiatan dan volume kegiatan bidang perumahan dana BK3 tahun 2011 dan 2012 bisa dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4

Keterjangkauan Kegiatan Bidang Perumahan Dana BK3

NO	JENIS KEGIATAN	VOLUME	
		TAHUN 2011	TAHUN 2012
1	PEMBANGUNAN RUMAH PETUGAS	2 UNIT	3 UNIT
2	PEMBANGUNAN RUMAH BARU	147 UNIT	76 UNIT
3	REHAB RUMAH	25 UNIT	28 UNIT

5. Bidang Ekonomi
   Jenis kegiatan dan volume kegiatan bidang ekonomi dana BK3 tahun 2011 dan 2012 bisa dilihat pada tabel berikut ;

Tabel 5

Keterjangkauan Kegiatan Bidang Ekonomi Dana BK3

NO	JENIS KEGIATAN	VOLUME	
		TAHUN 2011	TAHUN 2012
1	BIBIT TERNAK	148 OR	314 EKOR
2	9 BANTUAN MODAL USAHA KIOS	267 ANG	278 ORANG
3	3 PEMBUKAAN LAHAN COKLAT	157	524 HA
4	3 OBAT HAMA	180 TOL	425 BOTOL
5	L PENGADAAN TANGKI SEMPROT	15 UAH	25 BUAH
6	KOLAM IKAN	3 KOLAM	7 KOLAM
7	USAHA TANI	7 DUSUN	3 DUSUN
8	PENGADAAN MOTOR TEMPEL	1 UNIT	2 UNIT
9	PENGADAAN ALAT PERTANIAN	120 KK	100 KK
10	L PENGADAAN BIBIT KAKAO	10.500 BIBIT	21.030 BIBIT
11	2 PENGADAAN BIBIT DUKU	-	4000 BIBIT
12	3 MOBIL BEKAS	-	1 BUAH

6. Bidang Energi Listrik
   Jenis kegiatan dan volume kegiatan bidang energy listrik dana BK3 tahun 2011 dan 2013 bisa dilihat pada tabel berikut ;

Tabel 6
Keterjangkauan Kegiatan Bidang Energi listrik Dana BK3

NO	JENIS KEGIATAN	VOLUME	
		TAHUN 2012	TAHUN 2012
1	1 PENGADAAN DIESEL	5 UNIT	4 UNIT
2	PEMASANGAN JARINGAN PLN	5 PAKET	3 PAKET
3	PENGADAAN SOLAR CELL	42 UNIT	52 UNIT

7. Bidang Air Bersih
   Jenis kegiatan dan volume kegiatan bidang air bersih dana BK3 tahun 2011 dan 2013 bisa dilihat pada tabel berikut ;

Tabel 7
Keterjangkauan Kegiatan Bidang Air Bersih Dana BK3

NO	JENIS KEGIATAN	VOLUME	
		TAHUN 2011	TAHUN 2012
1	PENGADAAN TONG AIR	26 BUAH	58 BUAH
2	PEMBUATAN KAMAR MANDI MCK	2 BUAH	4 BUAH
3	PENGADAAN FIBER	232 BUAH	316 BUAH

BK3 telah membuktikan keberhasilannya dalam mengedukasi masyarakat tentang kemandirian ekonomi dan mendekatkan masyarakat setempat kepada akses faktor ekonomi.Pembangunan tidak didasari oleh kebijakan yang didikte oleh pusat namun merupakan respon terhadap kebutuhan masyarakat kampung. alternative ini memberikan ruang yang lebih luas bagi masyarakat dikampung untuk berkembang. berbagai program yang dijalankan, mulai dari pembangunan infrastruktur fisik, hingga ketrampilan manajemen pelaporan berjalan dengan cukup baik. Masyarakatpun dapat merasakan langsung karena mereka tidak lagi semata-mata ditempatkan sebagai obyek pembangunan, namun justru sebagai subyek dan agen pembangunan itu sendiri.

Melihat beberapa jenis usaha di atas, secara teoritis-konsepsional tampak mudah untuk dilaksanakan, tetapi dalam tataran praktis-operasional

menjadi susah untuk diimplementasikan, jika dikaitkan dengan kemampuan teknis manajerial anggota pokmas. Di beberapa Kampung ditemui, sebagian usaha pokmas (walau jumlahnya tidak signifikan), kurang berkembang dengan baik, karena terkendalai oleh rendahnya spirit ketekunan dan keuletan dalam bekerja. Beberapa kepala Kampung, termasuk Fasilitator Distrik, Pendamping Lokal merasa prihatin atas sikap mental sekelompok anggota pokmas yang hanya serius pada awal program ini dilaksanakan, namun dalam perjalanannya, mereka secara mudah untuk keluar dari ruang usaha yang menuntut keseriusan dan konsentrasi.

Dua hal yang menurut peneliti menjadi penyebab kegagalan usaha dari sebagian pokmas tersebut, yakni 1) rendahnya tingkat pendidikan dan kurangnya keahlian dan ketrampilan usaha, 2) kurang intensifnya pendampingan yang dilakukan olehi Fasilitator.

d. Pemberdayaan Kaum Perempuan

Hadirnya program ini, memberi ruang yang cukup memadai bagi proses pemberdayaan kaum perempuan. Hal ini dapat dibuktikan melalui pelibatan kaum perempuan dalam seluruh tahapan kegiatan program pemberdayaan di lokasi penelitian. Kepada mereka, secara khusus diberikan ruang untuk mengorganisir diri dalam usaha simpan pinjam di lingkungan sekaum, tanpa intervensi dari kaum pria. Kelompok sekaum ini pada umunya telah ada dan terorganisir secara mandiri di setiap Kampung/kelurahan. Kelompok-kelompok perempuan yang telah ada ini, kemudian diberdayakan dan direvitalisasi peran dan fungsinya oleh Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) dalam rangka penanggulangan kemiskinan atau peningkatan kesejahteraannya. Lebih dari itu, pemberdayaan kaum perempuan ini dimaksudkan untuk meningkatkan peran sosial mereka dalam kehidupan bermasyarakat, sehingga pada waktunya akan tercipta kesetaraan gender, di mana wanita tidak lagi menjadi subordinasi dari kaum laki-laki.

e. Penguatan Kapasitas Masyarakat dan Kelembagaan

Penguatan kapasitas masyarakat, dimaksudkan sebagai upaya mengembangkan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha masyarakat miskin, agar dapat memanfaatkan perkembangan lingkungan secara optimal,

dan secara politik dapat menyuarakan kepentingannya dan menyalurkannya melalui mekanisme politik yang ada. Selain itu, peningkatan kapasitas diharapkan dapat pula berupa kemampuan untuk menyatakan pendapat, memberikan kritik, dan mengambil keputusan bagi kemajuan sosial. Bentuk konkrit yang menunjukan bahwa, kapasitas masyarakat meningkat sejak pelaksanaan program Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3), adalah saat di mana mereka dengan kritis menyampaikan tanggapannya atas Laporan Pertanggungjawaban (LPj) Panitia.

Sedangkan pemberdayaan kelembagaan, sebagai upaya untuk memperkuat kelembagaan sosial, politik, ekonomi, agama dan budaya masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan kebijakan publik, yang menjamin penghargaan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar. Wujud dari peningkatan kapasitas dan pemberdayaan kelembagaan di tingkat lokal yang ditemui peneliti di lokasi penelitian, antara lain penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang gratis melalui pemberian makanan tambahan bagi anak Balita di sejumlah Posyandu yang didirikan dan dibiayai oleh Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3), dan penyediaan buku-buku sebagai bahan bacaan murid SD, SMP dan SMA secara gratis.

f. Pendayagunaan Sumberdaya Lokal

Pendayagunaan sumberdaya lokal dalam pelaksanaan pekerjaan prasarana sosial dasar, menjadi salah satu tujuan dari program pemberdayaan ini. Pesan yang mau disampaikan oleh program pemberdayaan ini adalah, masyarakat dididik untuk berpartispasi aktif dalam mensukseskan program pembangunan, yang tidak saja menerima berkah melimpah dari negara tetapi kepada mereka dituntut untuk melakukan *sharing* kegiatan terutama tenaga dan material pembangunan.

Spirit yang ditunjukan oleh program pemberdayaan ini dapat terpotret pada pelaksanaan beberapa program fisik, seperti pembangunan rumah penduduk, posyandu, gedung sekolah dasar, gedung sekolah Taman Kanak-kanak, sarana kampung, serta fasilitas lainnya di beberapa Kampung yang menjadi setting penelitian ini. Dalam laporan kegiatan fisik sarana dasar sosial dimaskud, terbaca bahwa kegiatan pembangunan dilaksanakan sendiri

oleh masyarakat setempat, demikian pula material dasar seperti batu, pasir, air dan sebagian material lainnya diadakan sendiri oleh masyarakat pengguna sarana sosial dasar dimaksud.

g. Dinamika Demokrasi dan Signifikasi Peran para Aktor

Dinamika demokrasi terbaca pada dimulainya tahapan perencanaan kegiatan, di mana mekanisme perencanaan diawali dengan musyawarah antar Kampung di tingkat Distrik. Melalui forum ini, masyarakat yang diwakili oleh tokoh-tokoh Kampungnya, dididik untuk mendengar kepelbagaian aspirasi masyarakat dari Kampung lain, yang mungkin saja kontraproduktif dengan aspirasi masyarakat Kampung yang lainnya. Di forum ini pula, tokoh-tokoh yang mewakili Kampungnya berupaya untuk meyakinkan Kampung lain bahwa aspirasi masyarakatnya menjadi keniscayaan bagi semua Kampung dalam Distrik, dan karena itu menjadi prioritas untuk dilaksanakan.

Dinamika demokrasi dan strategi aktor lain juga terbaca pada saat penggalian gagasan di tingkat Kampung, terutama pada saat penentuan klasifikasi kesejahteraan dan pemetaan sosial. Tahapan ini merupakan sebuah momentum perencanaan yang sangat rawan terjadinya konflik. Namun demikian, kekhawatiran akan terjadinya konflik justru tidak terjadi secara “telanjang” apalagi deskruktif. Potret politik tersebut mau menunjukan bahwa, masyarakat di tingkat bawah yang hidup dalam kubangan kemiskinan, masih memiliki nurani politik yang memadai, dan karenanya mereka cukup santun dalam berdemokrasi.

4. Peta Permasalahan dan Analisis

Pada awal dicetusnya gagasan ini, para kepala kampung merasa senang dan merespon dengan baik. Karena memang selama ini, mereka sebagai bagian dari aparatur pemerintah paling bawah dan berhadapan langsung dengan masyarakat setiap hari “nyaris” hampir tidak dihargai untuk mengelola APBD, meskipun mereka mengemban tugas dan tanggung jawab yang berat. Walaupun mereka tidak didukung dengan finansial yang memadai, tetapi mereka tetap menjalankan pelayanan sebagaimana mestinya. Namun demikian semenjak gagasan BK3 dikonkritkan, merupakan pintu kesempatan bagi mereka untuk mengelola APBD sebesar 1 miliar

setiap tahun, sehingga aparatur pemerintah dan masyarakat dikampung sudah merasakan langsung manfaatnya melalui program dan kegiatan yang mereka rencanakan, laksanakan dan pertanggungjawabkan sendiri.

Selama perjalanan BK3 yang kini telah memasuki usia 3 tahun, kisah sukses ini tidak terlepas dari banyaknya masalah-masalah yang timbul. Cerita dukanya adalah terkait dengan kapasitas aparatur dan masyarakat kampung yang tidak memadai dalam mengelola uang Rp 1 miliar tersebut. Meskipun dalam pelaksanaan BK3 dilengkapi dengan peraturan bupati dan petunjuk teknis pelaksanaan, akan tetapi dalam tahun pertama atau kedua semua yang telah direncanakan tidak berjalan mulus seperti yang diharapkan, walaupun kenyataan di lapangan sangat positif yang dibuktikan dengan adanya rumah yang terbangun, adanya penerangan listrik, adanya air bersih, ada anak sekolah atau mahasiswa yang menerima bantuan, adanya jembatan dan gorong” yang terbangun, serta bukti” fisik lainnya. Umumnya persoalan yang selalu terjadi adalah keterlambatan laporan pertanggungjawaban tiap tri-wulan, pemanfaatan dana di luar rencana, konflik internal antar kepala kampung dan dan Bamuskam serta bahkan ada tenaga pendamping lapangan yang tidak diterima baik oleh kampung.

Perjalanan BK3 dalam kurun waktu 3 tahun terakhir yang ditangkap oleh peneliti adalah adanya perubahan “pola pikir” aparat dan warga kampung terhadap pengelolaan dana BK3. Informasi ini diawali dari pengakuan koordinator teknis BK3, bahwa ketika dalam tahun pertama (2011) program ini baru diluncurkan, selalu dihadapkan dengan ulah aparat kempung yang warganya jika terjadi keterlambatan dalam proses pencairan dana. Akibat keterlambatan tersebut, mereka tidak jarang berbondong-bondong datang ke kantor BPMPK kabupaten keerom sebagai sekretariat UKP-BK3 untuk menanyakan tentang keterlambatan dana. Jika penjelasan secretariat tidak memuaskan, maka mereka marah dan melakukan pengrusakan di bagian dinding kantor atau bahkan ada yang berceloteh “*ah…dana BK3 itu sama saja dengan dana bantuan lain...jadi biar kasih saja ke kami, jangan terlalu banyak urusan urus sini…mau dipertanggungjawabkan atau tidak, tidak masalah*”.

Dalam perjalanan BK3 di tahun kedua (2012) hal serupa juga terus terjadi, sehingga tim terus memikirkan cara-cara yang efektif untuk

memberikan pengertian dan penyadaran agar tidak terulang lagi. Akhirnya tim mulai dengan memperkuat kegiatan sosialisasi dan kunjungan langsung ke kampung untuk memberikan penjelasan dan membina mereka secara terus-menerus tentang bagaimana mengelola dan menjalankan BK3 sesuai dengan juknis yang tetap berpedoman pada prosedur atau mekanisme pengelolaan keuangan Negara.

Ternyata upaya ini cukup efektif dan berhasil, karena setelah memasuki tahun ketiga (2013), meskipun terjadi perubahan yang cukup besar dari aspek perencanaan pelaksanaan dan pertanggungjawaban BK3, kampung-kampung sangat mudah terpancing dan emosional serta lamban membuat dokumen RKPK, justru mereka lebih cepat dan sangat rajin ke secretariat UKP-BK3 untuk berkonsultasi berulang-ulang dalam membuat dokumen rencana kerja pembangunan kampung (RKPK) 2013, serta mereka juga paling cepat membuat laporan pertanggungjawaban (LPJ) dana BK3 tahap empat 2012, jika dibandingkan dengan kampung-kampung eks-transmigrasi yang boleh dikatakan lebih baik sumber daya manusianya.

Kisah diatas pasti akan terus menginspirasi karena masyarakat di daerah terpencil dan tertinggal seperti distrik Towe dan Web yang sulit transportasi, komunikasi dan memiliki berbagai keterbatasan segala-galanya, ternyata mereka juga bisa mengelola uang Negara yang sudah dipercayakan pemerintah kabupaten kepada mereka dengan baik. Ini adalah sebuah proses perubahan yang cukup mendasar, karena telah ada kesadaran, kemandirian dan tanggungjawab moral dalam mengelola uang Negara.

Sebagaimana dipaparkan sebelumnya, evaluasi merupakan pilar utama dalam mengukur keberhasilan suatu proyek atau kegiatan. pelaksanaan program bantuan keuangan kepada kepala kampung. Guna menyelaraskan berbagai kepentingan di atas, maka kebijakan bantuan keuangan daerah oleh pemerintah kabupaten keerom merupakan alternative yang sangat tepat dan jitu. Akan tetapi tidak bisa dihindari bahwa dari hasil penelitian secara umum atas program ini, ternyata masih ditemui sejumlah permasalahan urgent yang perlu ditata. Permasalahan yang terjadi tidak sifatnya tunggal, akan tetapi saling terkait sebagai satu komponen, baik

ditingkat pemerintah kabupaten, distrik, kampung, pokja dan lembaga swadaya. Permasalahan-permasalahan tersebut antara lain;

1. Kecilnya alokasi dana APBD kabupaten tiap tahun, sehingga sangat menyulitkan pemerintah daerah dalam melakukan terobosan-terobosan pembangunan. Dengan dana APBD yang sangat kecil dan terbatas tersebut, tidak mampu mengkoordinir semua belanja public yang telah disusun melalui program” SKPD, karena dari alokasi anggaran dalam APBD tiap tahun telah disisihkan sekitar 61 milyar untuk bantuan keuangan daerah kepada 61 kampung melalui program BK3;
2. Belum optimalnya secretariat UKP-BK3, TKD, TPK dan pokja dalam menjalankan fungsi dan peran sesuai tupoksinya. Kondisi ini terkait dengan masalah verifikasi program usulan, pertanggungjawaban dan audit keuangan serta masih lemahnya koordinasi dan komunikasi antar semua stakeholders yang dilakukan secara terjadwal, termasuk progress report ke bupati dan wakil bupati;
3. Belum optimalnya sosialisai regulasi dan kebijakan bantuan keuangan kepada kampung (BK3) kepada SKPD terkait, pemerintah distrik, pemerintah kampung, masyarakat dan stakeholders lainnya, sehingga ada satu pemahaman baik pada tingkat perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggung jawaban;
4. Belum optimalnya pelaksanaan program tersebut karena masalah keterpencilan, kesulitan transportasi dan mahal, serta sumberdaya manusia yang sangat terbatas;
5. masih adanya pemahaman dan pandangan keliru dari tim pelaksana kampung (TKP) maupun masyarakat kampung yang menganggap bahwa bantuan keuangan kepada kampung (BK3) seperti dana pemberdayaan lainnya yang sifatnya “hibah” sehingga pertanggungjawaban tidak dilakukan secara baik sesuai ketentuan pengelolaan keuangan Negara;

Melihat hasil evaluasi terhadap laporan pertanggungjawaban (LPJ) pemanfaatan dana pada setiap kampung, memperlihatkan sekitar 60%-70% telah berjalan sesuai dengan mekanisme pengelolaan keuangan Negara, baik dari aspek perencanaan BK3 tersebut, tidak semata-mata berasal dari satu faktor tunggal yaitu masalah keuangan daerah yang sangat terbatas

melalui APBD, akan tetapi terkait juga dengan berbagai aspek yang secara komulatif menjadi faktor penghambat.

Aspek-aspek tersebut antara lain masalah rendahnya sumber daya manusia penduduk, lemahnya kapasitas kelembagaan dan aparatur di tingkat kabupaten, distrik dan kampung, terbatasnya infrastruktur pendukung dan lemahnya pengawasan pemerintah atasan.

a. Aspek rendahnya kualitas sumber daya manusia (SDM)

   Salah satu faktor vital dalam mewujudkan suksesnya pelaksanaan pembangunan adalah perlu ditopang dengan potensi SDM yang handal dan berkualitas. Karena dengan rendahnya SDM dipastikan akan berdampak sangat kurang baik terhadap proses pelaksanaan pembangunan secara baik. Dalam kaitannya tersebut, pelaksanaan BK3 yang telah berjalan selama 3 tahun, memperlihatkan bahwa masalah SDM penduduk dikampung yang rendah, baik tingkat pendidikan, penguasaan teknologi dan ketrampilan pendukung lainnya telah menyebabkan belum maksimalnya penduduk kampung dalam melakukan perencanaan, pengelolaan, pelaksanaan dan pertanggung jawaban bantuan ini secara baik. kondisi ini tidak bisa dibiarkan terus-menerus, sehingga perlu dicari alternative penanganan yang lebih komprehensif dan tepat.

b. Aspek lemahnya kapasitas kelembagaan dan aparatur di tingkat kabupaten, distrik dan kampung

   Pembangunan nasional merupakan serangkaian upaya pembangunan berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan dan cita-cita nasional. Agar terwujudnya tujuan tersebut, optimalisasi bantuan keuangan daerah merupakan salah satu aspek terpenting dalam meningkatkan akserasi pembangunan diberbagai bidang, khususnya kepada masyarakat yang tinggal di daerah yang tertinggal. Penguatan kapasitas ditingkat pemerintah, kabupaten, distrik dan kampung tersebut adalah untuk kepentingan pengawasan, pembinaan dan pengendalian agar dapat dilakukan secara transparan, bertanggung jawab dan akuntabel.

c. Aspek terbatasnya infrastruktur pendukung

Dengan kondisi obyektif lingkungan dan tata letak kabupaten sekitar 70% terpencil dan terisolasi, sudah dipastikan masyarakat dan wilayah ini akan mengalami ketertinggalan dari berbagai aksebilitas pembangunan. dengan keterbatasan infrastruktur baik jalan, jembatan, fasilitas komunikasi, modal transportasi darat dan udara semacam ini, sudah dipastikan akan semakin menghambat berbagai untuk pelayanan pemerintah secara cepat, tepat, efisien, dan ekonomis. Untuk memperpendek jarak dan mengatasi permasalahan semacam ini, maka dengan lahirnya BK3 semakin lama jarak tersebut diperpendek dengan memaksimalkan pelayanan hingga ke kampung, karena dana bantuan yang telah diberikan wajib dikelola, direncanakan, dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan di kampung oleh masyarakat sendiri.

d. Aspek lemahnya pengawasan pemerintah atasan

Dalam pelaksanaan bantuan keuangan daerah ini, telah dibuat dalam peraturan Bupati No 2 tahun 2010 tentang bantuan keuangan kepada kampung (BK3). Selain peraturan Bupati sebagai payung hukum, juga telah dibuat petunjuk teknis pelaksanaan bantuan keuangan daerah tersebut. Peraturan Bupati dan juknis tersebut menjadi pedoman bagi semua musyawarah kampung untuk perencanaan, pelaksanaan, pencairan dana dan pertanggungjawaban. Sementara ditingkat kabupaten dan distrik, tetap menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan agar dalam pelaksanaan BK3 tidak keluar dari Peraturan Bupati dan juknis. Kenyataan dilapangan memperlihatkan bahwa sekitar 50%-60% mekanisme pelaksanaan bantuan keuangan daerah tersebut, belum maksimal dan jauh dari Peraturan Bupati dan juknis, sehingga sangat membutuhkan berbagai program dan kegiatan dari pemerintah kabupaten untuk mengatasinya.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

- **Kesimpulan**

Riset tentang implementasi kebijakan Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) dan capaian implementatifnya dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Keerom ini, memperlihatkan

beberapa catatan penting, baik dalam context kebijakan, content kebijakan maupun capaian implementatifnya, yaitu sebagai berikut :

a. Mengacu pada *context* kebijakan, maka kebijakan Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) yang diintrodusir sebagai instrumen penanggulangan kemiskinan, dalam implementasinya telah mengacu pada sejumlah input data kemiskinan dan fakta riil kehidupanan masyarakat miskin. Point ini mau menjelaskan bahwa, negara dipaksa hadir secara sah dan sistematis untuk mengintervensi persoalan kemiskinan di daerah. Dengan kata lain, Pemerintah Kabupaten Kupang berkepentingan mengkonstruksi data kemiskinan, sebagai salah satu alat untuk memaksa negara agar mengalokir dana penanggulangan kemiskinan dalam jumlah yang memadai. Langkah yang diambil oleh pemerintah lokal ini, di satu sisi terkesan manipulatif dan karena itu menggadaikan kehormatan pemerintah. Namun di saat yang bersamaan, sikap ini justru menunjukan semangat keberpihakan kepada masyarakatnya, yang secara sadar akan menjadi alat untuk melegitimasi dukungan dan loyalitas yang total dari masyarakatnya.
b. Sementara itu dapat dipastikan bahwa *content* kebijakan Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) memiliki derajat *implementability* yang cukup baik, karena Kampungin kebijakannya telah memuat sejumlah harapan masyarakat miskin yang senantiasa mengingini suatu kehidupan yang lebih baik dan bermartabat. Di samping itu, kebijakan ini juga memiliki konsep pemberdayaan yang utuh dan sistematis dalam memahami dan mengintervensi persoalan kemiskinan. Namun demikian, terdapat beberapa hal yang membuat kebijakan ini belum dimplementasikan secara baik, yakni, 1) kebijakan Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) belum mampu beradaptasi secara tepat terkait fakta-fakta lokal, misalnya mekanisme perencanaan yang panjang dan rumit, akan melelahkan masyarakat miskin, 2) program ini “memaksa” sejumlah segmen masyarakat untuk dijadikan aktor Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3), sebuah kondisi yang sangat kontraproduktif bila dikaitkan dengan fakta lokal, di mana sumberdaya manusia di daerah ini masih jauh dari kualitas dan kuantitas yang memadai.

c. Aspek kemandirian dan kesejahteraan yang menjadi visi Program Bantuan Keuangan Kepada kampung (BK3) dapat dikatakan telah tercapai secara signifikan. Beberapa point penting yang coba ditampilkan sebagai indikasi keberhasilan program :
    1. Program ini membawa atau mengusung konsep pemberdayaan secara utuh dan sistematis, di mana masyarakat yang diposisikan sebagai aktor utama kegiatan, diberi ruang yang memadai bagi berlangsungnya partisipasi secara otonom.
    2. Program pemberdayaan ini mampu membentuk perilaku demokratis dalam masyarakat peKampungan. Mekanisme pengambilan keputusan melalui musyawarah mufakat tanpa melahirkan konflik, menunjukan bahwa masyarakat miskin di perKampungan memiliki kedewasaan dalam berdemokrasi.

- **Rekomendasi**

a. Penentuan klasifikasi kesejahteraan dan pemetaan sosial, dalam rangka penetapan Rumah Tangga Miskin sebagai penerima dan pengelola dana pemberdayaan, harus menghindari sejauh mungkin terjadinya konflik horisontal di antara masyarakat miskin. Oleh karena itu, penentuan RTM tidak lagi dilakukan oleh masyarakat tetapi oleh sebuah lembaga independent.
b. Pendampingan kegiatan Pokmas harus dilaksanakan secara lebih efektif lagi. Ke depan, dibutuhkan sebuah proses pendampingan yang lebih efektif melalui penambahan tenaga pendamping yang secara jumlah, mencukupi dan secara kualitas, memadai.
c. Ruang untuk penciptaan pemahaman dan pembentukan mental usaha ke arah yang lebih bertanggung jawab harus diadakan dan dilakukan secara lebih intensif. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari salah persepsi tentang dana bantuan dari pemerintah.
d. Jumlah modal usaha bagi anggota pokmas harus ditingkatkan secara lebih signifikan, sehingga pokmas dapat secara lebih leluasa dalam mengembangkan usahanya.

REFERENSI

A. Buku-buku

Creswell, J. W., *Research Design Qualitative and Quantitative Approach*, Sage Publication, California, 1996

Darwin, Muhadjir M., *Memanusiakan Rakyat, Penaggulangan Kemiskinan sebagai Arus Utama Pembangunan,* Benang Merah, Yogyakarta, 2005.

Dwijowinoto, Riant Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, 2003

Dye, Thomas R., dalam Riant Nugroho Dwijowinoto, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, 2003

Eko, Sutoro (ed), *Pemberdayaan Kaum Marginal,* APMD Press, Jogjakarta, 2005.Faturocman, dkk, *Membangun Gerakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Pemberdayaan Masyarakat*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM, Yohyakarta, 2007

Islamy, M. Irfan, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003

Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 1977

Kusnadi, *Keberdayaan Nelayan & Dinamika Ekonomi Pesisir,* Ar-Ruzz Media, Jogjakarta, 2009

Miles, Mathew B, dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, terjemahan Tjetjep Rohendi Rosidi, UI-Press, Jakarta, 1992

Nasir, Mohammad, *Metode Penelitian*, Ghalia, Jakarta, 1988

Ndunn, William N., dalam Muhadjir M. Darwin dan Purwo Santoso, *Bahan Kuliah Kebijakan Pemerintahan dan Implementasinya*, S2 Plitik Lokal dan Otronomi Daerah, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2008

Suharto, Edi, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat, Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial & Pekerjaan Sosial*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009.

Zubaedi, *Wacana Pembangunan Alternatif, Ragam Perspektif Pengembangan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Ar-Ruzz Media, Jogjakarta, 2007

B. Dokumen-dokumen

BPS Provinsi Papua, *Data dan Informasi Kemiskinan*, Jayapura, 2013

BPS Kabupaten Keerom, *Keerom Dalam Angka*, 2012

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Prosiding ini bertemakan “Reformasi dan Inovasi Tata Kelola Pemerintahan”. Materi dalam prosiding ini dibagi menjadi lima bagian, yaitu: A. Reformasi Birokrasi Pemerintahan Untuk Kesejahteraan Masyarakat, B. Inovasi Tata Kelola Pemerintahan pada Tingkat Pemerintahan Nasional, ataupun Desa, C. Transparansi, Akuntabilitas, dan Anti Korupsi Tata Kelola Pemerintahan, D. Kepemimpinan Pemerintahan dalam Reformasi dan Inovasi Tata Kelola Pemerintahan, dan E. Sinergitas Tiga Aktor Utama (Pemerintah, Aktor Privat dan Masyarakat Sipil) dalam Reformasi dan Inovasi Tata Kelola Pemerintahan. Prosiding yang secara khusus diperuntukkan bagi akademisi dan mahasiswa ilmu pemerintahan ini, diharapkan bisa menjadi acuan kajian ilmu pemerintahan dan pengembangan ilmu pemerintahan. Selain untuk akademisi ilmu pemerintahan, prosiding ini bisa menjadi referensi bagi praktisi pemerintahan guna mengetahui reformasi dan inovasi tata kelola pemerintahan di Indonesia.



ISBN 978-602-78605-0-5
9 786026 078605

View publication stats