Kata Pengantar

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh!

Buku ini semula merupakan hasil adaptasi dari buku *Mencegah Negara Gagal,* setelah masa terbit dan edarnya mengalami limitasi. Merespons kebutuhan internal di lingkungan kampus berkaitan dengan mata kuliah Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal serta tuntutan eksternal berupa bahan bacaan yang dapat dijadikan rujukan bagi kawan-kawan praktisi di lapangan pemerintahan, maka cukuplah kedua alasan tersebut menjadi pendorong untuk mengembangkan kembali substansi buku tersebut guna menjawab kebutuhan dimaksud. Dengan beberapa *update* kajian dan bahasan maka jadilah kemudian buku ini kemudian dengan judul *Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal.*

Dalam kurun waktu 17 tahun terakhir, pasca-Reformasi (1998), dirasakan suasana politik dan pemerintahan lokal di Indonesia mengalami dinamika yang cukup kompleks. Kompleksitas tersebut dipicu oleh paling tidak dua hal pokok, yaitu derasnya kewenangan yang dialokasikan pemerintah ke daerah serta meningkatnya tensi politik lokal akibat penerapan mekanisme demokrasi langsung. Kedua hal tadi pada dasarnya merupakan muatan inti dari kebijakan desentralisasi. Tujuan kebijakan desentralisasi secara umum adalah bagaimana menciptakan kesejahteraan rakyat di tingkat lokal. Strateginya adalah pemberian kewenangan yang luas serta pelimpahan diskresi yang cukup dalam seleksi kepemimpinan pemerintahan di tingkat lokal. Pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab sebagai prinsip dasar dalam pengelolaan kewenangan di daerah secara logika diharapkan mampu melahirkan inovasi dan kreativitas yang pada ujungnya memperlihatkan kemandirian pemerintah lokal. Sementara, pemberian diskresi dalam hal seleksi kepemimpinan pemerintahan melalui mekanisme demokrasi langsung secara logika pula diharapkan dapat melahirkan kepemimpinan pemerintahan yang lebih sensitif dalam merespons kebutuhan masyarakat lokal.

Dalam implementasinya, upaya meraih tujuan desentralisasi melalui kedua strategi di atas tak dapat dihindarkan melahirkan berbagai persoalan baru yang turut meramaikan jagad pemerintahan lokal. Pemberian kewenangan yang luas tidak saja melahirkan kreativitas yang diinginkan, demikian pula kreativitas yang berlebihan dalam pengelolaan kewenangan sehingga cukup sulit membedakan antara kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya dan kepentingan pemerintah lokal itu sendiri. Hibah dan Bansos misalnya, sering kali dialamatkan bagi kebutuhan masyarakat di level terendah, namun faktanya bergulir ke hadapan

elit lokal itu sendiri. Kreativitas di tingkat lokal juga melahirkan upaya sistematis yang membuka peluang bagi munculnya gejala korupsi. Sepanjang tahun 2005 hingga 2015, Kementerian Dalam Negeri mencatat lebih dari 350-an kepala daerah propinsi dan kabupaten/kota berurusan dengan penegak hukum dalam kaitan dengan isu penyalahgunaan wewenang. Kemandirian lokal yang diharapkan tampaknya tak kunjung memperlihatkan ketangguhannya pasca-pengelolaan kewenangan yang luas serta terpilihnya kepemimpinan pemerintahan yang dikenali masyarakat secara langsung. Faktanya, sirkulasi kepemimpinan di tingkal lokal baru melahirkan tipe kepemimpinan yang kebetulan didukung oleh orang banyak (popularitas) dan memiliki modal yang cukup (kapital). Pun, popularitas menjadi *trend* yang cukup menyedot konsentrasi sejumlah artis dan pelawak ibukota untuk 'turun gunung' menguji keberuntungan di hadapan masyarakat lokal yang haus hiburan, namun lapar dalam makna yang sesungguhnya. Sementara, modal yang berseliweran menjadi penanda bagi pasangan calon paling berpeluang karena kepastian NPWP (*Nomer Piro Wani Piro*). Fenomena ini menohok telak kandidat yang relatif memiliki kompetensi dari berbagai unsur, namun kalah dari aspek popularitas dan modalitas.

Implikasi lanjutan dari kedua hal di atas ternyata tidak hanya menjalar pada peta perpolitikan dan pemerintahan lokal itu sendiri, namun lebih dari itu, menusuk sum-sum tulang paling dalam pada jaringan birokrasi yang menjadi instrumen paling konkret dari pemerintahan lokal itu sendiri. Birokrasi yang awalnya didesain sedemikian rupa untuk menjadi mediator antara penguasa dan masyarakat kini lebih memperlihatkan daya timbang yang berat sebelah. Birokrasi berubah dari sifat netral menjadi pro-penguasa. Birokrasi menjadi sangat pragmatis dan turut berdesak-desakan di tengah keramaian pesta demokrasi lokal lewat keikutsertaan secara aktif sebagai anggota tim sukses pasangan kandidat. Keadaan tersebut pada akhirnya menemukan keseimbangan alamiah dimana struktur dan kultur birokrasi beradaptasi dengan kepentingan politik dan pemerintahan lokal. Positifnya, dinamika lokal mengalami relaksasi dalam jangka tertentu sekaligus menguntungkan semua kelompok yang berada dalam teritorial pasangan pemenang pemilukada. Negatifnya, sistem dan budaya birokrasi mengalami semacam degradasi dari sifat profesionalisme ke budaya tradisional yang lama telah terkubur, yaitu melayani diri sendiri dan penguasa lokal.

Kepadatan masalah yang muncul dari upaya mencapai tujuan kebijakan desentralisasi tampaknya cukup menjadi ganjalan sehingga memperlama antrian bagi setiap warga masyarakat lokal dalam meraih kesejahteraan. Kemandirian lokal sebagai ciri utama yang diharapkan tumbuh pasca-kebijakan desentralisasi justru berubah menjadi ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat. Hal

ini ditandai oleh semakin mengecilnya sumber-sumber pendapatan asli dan pada saat yang sama semakin meningkatnya permintaan daerah pada pemerintah dalam hal belanja birokrasi. Gejala ini sekaligus menggambarkan betapa dinamika politik dan pemerintahan daerah tak mengarah pada tercapainya tujuan kebijakan desentralisasi, yaitu terciptanya kemandirian dan tumbuhnya demokrasi. Jika kemandirian berubah menjadi ketergantungan, maka demokrasi lokal terancam oleh lahirnya kepemimpinan yang tak cukup kompeten, kecuali disokong oleh popularitas murahan ditambah *bombardir* modal yang bersifat *instan.* Kegagalan terciptanya kemandirian lokal pada akhirnya dapat menjadi semacam ketegangan kreatif dalam kerangka hubungan vertikal pusat dan daerah. Sementara, kegagalan atas tumbuhnya demokrasi lokal dapat berisiko munculnya konflik horizontal di kemudian hari. Inilah dua hal pokok yang mendorong meningkatnya dinamika politik dan pemerintahan lokal di luar variabel lain yang mesti diamati lebih seksama dewasa ini.

Akhirnya, penulis mengucapkan terima kasih pada semua pihak yang telah membantu atas selesainya buku ini, semoga dapat menjawab dua persoalan utama sebagaimana disampaikan di awal. Semua kekurangan buku ini tentu saja disadari membutuhkan saran dan koreksi lebih lanjut sehingga dapat disempurnakan di kelak hari. *Wassalam..*

Jakarta, 17 Agustus 2015

Muhadam Labolo

Daftar Isi

Kata Pengantar v

Daftar Isi ix

Bagian Pertama

Dilema Diskresi dalam Praktik Pemerintahan: Respons Atas Isu Aktual Dalam Kebijakan Sistem Administrasi Pemerintahan 2

Diskresi dalam Sistem Administrasi Pemerintahan 3

Dilema dan Identifikasi Masalah Umum (*Public Problem*).... 4

Dua Pendekatan Pilihan 8

Bagian Kedua

Identifikasi Problem Perencanaan Pembangunan, Menjaga Konsistensi Visi Pemerintahan Daerah 13

Menjaga Konsistensi Visi Melalui Musrenbang 15

Identifikasi Problem Perencanaan Pemerintah Daerah 17

Ke Arah Perbaikan Perencanaan Pemerintah Daerah 20

Bagian Ketiga

Menguatkan Fungsi Pemerintahan dari Daerah 25

Fungsi Pemerintahan 30

Menguatkan Fungsi Pemerintah 34

Bagian Keempat

Menguak Celah Korupsi Pemerintahan Daerah 41

Korupsi: Akar, Sebab dan Akibat 43

Celah Korupsi Pemerintahan Daerah 47

Pengadaan Barang dan Jasa 51

Pengendalian Celah Korupsi 59

Bagian Kelima

Karakteristik Birokrasi; Problem dan Relevansinya 63

Karakteristik Birokrasi, Problem dan Relevansinya 64

Potret Birokrasi Indonesia 72
Recovery Birokrasi 75

Bagian Keenam

Reformasi Birokrasi dan Implementasi *Good Governance* 79
Birokrasi dan *Good Governance* 81
Karakteristik *Good Governance* 82
Tantangan Reformasi Birokrasi dan *Good Governance* 87
Reformasi Birokrasi dan Implementasi *Good Governance* 90

Bagian Ketujuh

Menimbang Kembali Mekanisme Demokrasi Lokal 102
Ekses Sebagai Alasan 102
Demokrasi dan Cara Kerjanya 104
Realitas Pemilukada 109
Urgensi dan Keunggulan Mekanisme Pemilukada Tak Langsung 112
Ke Arah Reformulasi 116

Bagian Kedelapan

Disfungsi Wakil Kepala Daerah dalam Dinamika Pemerintahan Lokal 120
Efektivitas dan Kewenangan 122
Hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah 125
Dinamika Hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah 129
Disfungsi Wakil Kepala Daerah 134
Redesain Posisi 135

Bagian Kesembilan

Efektivitas Pendelegasian Sebagian Kewenangan Walikota Kepada Camat 139
Kewenangan, Mandat dan Delegasi 142
Kecamatan dalam Perspektif Normatif 146
Peranan Struktur dalam Organisasi Kecamatan 153
Pelimpahan Sebagian Urusan Bupati/Walikota kepada Camat 157
Dampak Pelimpahan Sebagian Urusan Bupati/Walikota kepada Camat 161

Bagian Kesepuluh

Masa Depan Otonomi Desa dan Desa Adat 168
Akar Pertumbuhan dan Perkembangan Otonomi Desa 169
Peluang Tumbuhnya Otonomi Desa 174
Ancaman Otonomi Desa dan Asimetrik Desa Adat 178
Ke Arah Antisipatif 180

Bagian Kesebelas

Menahan Laju Tuntutan Desentralisasi Asimetrik Daerah 185
Sebab Munculnya Asimetrik 186
Mitos Asimetrik 190
Urusan Pilihan dan Kekosongan Regulasi Asimetrik 194
Recovery Asimetrik 197

Bagian Kedua Belas

Derajat Desentralisasi Asimetrik Papua 201
Tentang Derajat Desentralisasi Asimetrik 203
Derajat Otonomi Khusus Papua 206

Bagian Ketiga Belas

Relokasi Ibukota Negara ke Daerah: Sebuah Pengembangan Isu 220
Faktor-Faktor Kelayakan Relokasi Pusat Pemerintahan di Kota Palangka Raya 222

Bagian Keempat Belas

Politik Revolusi Mental dan Kebutuhan Pamongpraja di Daerah 248
Misi dan *Nawacita* Revolusi Mental 250
Pendidikan Pamongpraja sebagai Wadah Strategis Pelopor Revolusi Mental 251
Menanamkan Azas *Omnipresence*: Menjawab *Nawacita 1* 255
Membangun Pemerintahan yang Baik: Menjawab *Nawacita 2* 256
Memperkuat Otonomi Desa: Menjawab *Nawacita 3* 257
Memperkuat Fungsi Negara, Mencegah Negara Gagal: Menjawab *Nawacita 4* 258
Pemberdayaan Masyarakat: Menjawab *Nawacita 5* 260
Meningkatkan Kualitas Bangsa: Menjawab *Nawacita 6* 261
Meningkatkan Kualitas Ekonomi: Menjawab *Nawacita 7* 262

Meningkatkan Kualitas Budaya: Menjawab *Nawacita 8* 263
Mengukuhkan Kebhinekaan: Menjawab *Nawacita 9* 263

Tentang Penulis 267

Bagian Pertama

Dilema Diskresi dalam Praktik Pemerintahan: Respons Atas Isu Aktual Dalam Kebijakan Sistem Administrasi Pemerintahan

Dilema Diskresi dalam Praktik Pemerintahan: Respons Atas Isu Aktual Dalam Kebijakan Sistem Administrasi Pemerintahan

Di luar pengaturan sejumlah hal dalam undang-undang sistem administrasi pemerintahan, isu paling sensitif yang muncul di kalangan penyelenggara pemerintahan adalah bagaimana menerapkan asas diskresi dalam lapangan tugas sehari-hari. Asas ini menjadi sandaran yuridis penyelenggara negara sebagaimana tergambar dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Sistem Administrasi Pemerintahan. Secara normatif, tujuan didesainnya undang-undang ini adalah untuk menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, menciptakan kepastian hukum, serta mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan, melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB, memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat serta memberikan pelindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan. Sedangkan cakupan yang diatur dalam undang-undang tersebut meliputi sejumlah isu penting, seperti penggunaan kewenangan, asas umum pemerintahan yang baik, atribusi, delegasi, mandat, penyelenggaraan administrasi pemerintahan, prosedur administrasi pemerintahan, keputusan pemerintahan dan upaya administratif. Secara khusus, sandaran yang baik itu patut dicermati lebih jauh sehingga mampu digunakan dengan jelas, bukan sekedar landasan pijak yang bersembunyi di antara pasal lain, namun sulit dilaksanakan pada realitasnya.[1] Deskripsi ini akan lebih fokus untuk mendiskusikan isu aktual di lapangan pemerintahan daerah. Betapa tidak, semakin kreatif pemerintah daerah, semakin berisiko berhadapan dengan penegak hukum yang cenderung bergerak berdasarkan naluri hukum positif. Diskresi tampak masih merupakan dasar pijakan yang sulit diimplementasikan dalam ruang pemerintahan, dikarenakan sukar melerai secara teknis apakah suatu tindakan badan atau pejabat pemerintahan adalah diskresi atau pelanggaran hukum semata. Bagi penegak hukum yang menggunakan kaca mata kuda, semua kreativitas pemerintah guna mewujudkan inovasi daerah dapat menjadi *bumerang* di kemudian hari jika semua prasyarat yang ditentukan dalam sistem administrasi pemerintahan tak dapat dipenuhi

---

[1] Ini juga mesti sejalan dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dari UU 23/2014 menjadi Perpu Nomor 2/2014 dan UU Nomor 2/2015.

secara normatif. Kasus kepala daerah yang penuh inovasi, seperti Jembrana, Gorontalo, Tanah Datar, dan lain sebagainya bukan mustahil menjadi pelajaran positif sekaligus jurang yang menganga lebar bagi pemerintah daerah.

Diskresi dalam Sistem Administrasi Pemerintahan

Dalam UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Sistem Administrasi Pemerintahan, diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang. Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, serta mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Diskresi sendiri didefensisikan sebagai keputusan dan atau tindakan yang ditetapkan dan atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas dan atau adanya stagnasi pemerintahan. Diskresi pejabat pemerintahan meliputi pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan, pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur, pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas, serta pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas. Pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat sesuai dengan tujuan diskresi itu sendiri, yaitu tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), berdasarkan alasan-alasan yang objektif, tidak menimbulkan konflik kepentingan dan dilakukan dengan iktikad baik.

Penggunaan diskresi dikategorikan melampaui wewenang apabila bertindak melampaui batas waktu berlakunya wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bertindak melampaui batas wilayah berlakunya wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, dan/atau tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, 27, dan 28 UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Sistem Administrasi Pemerintahan. Penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari atasan pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Persetujuan dimaksud dilakukan apabila penggunaan diskresi menimbulkan

akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara. Akibat hukum dari penggunaan diskresi menjadikan suatu keputusan dari badan atau pejabat pemerintahan tidak sah. Sekalipun peraturan pelaksana terhadap penggunaan diskresi belum dikeluarkan, namun secara umum terkesan bahwa asas diskresi sulit untuk dilakukan oleh penyelenggara negara, sekalipun sejumlah hal yang dipersyaratkan cukup untuk melakukan tindakan diskresi.

Dilema dan Identifikasi Masalah Umum (*Public Problem*)

Dalam proses pemerintahan, relasi antara pemerintah dan yang diperintah tak semua diatur *rigid*. Negara, dalam hal ini hanya memberi batasan umum sampai batas dimana warga negara dan kelompok dapat mengatur relasi pemerintahan dalam arti sempit (individu, keluarga dan kelompok masyarakat). Gambaran demikian tidak saja menjadi ciri negara demokrasi, demikian pula pada negara sosialis yang cenderung otoriter. Negara, pada batas tertentu tak dapat diintervensi karena memiliki kedaulatan (*dignity*), daerah dalam batas khusus (*autonomy*), demikian pula individu dalam ruang terbatas (*privacy*). Konsekuensinya, ruang terbuka lebar yang tak diatur atau belum diatur menjadi konsensus individu dengan individu lain dalam hubungan bermasyarakat. Kelompok-kelompok dalam masyarakat sering kali mengisi kekosongan tadi dalam aturan yang mengikat secara internal. Sekalipun demikian, semua jenis aturan dalam konsensus individu maupun kelompok tetap berada di bawah kerangka aturan bernegara sebagai landasan konstitusional. Sebaik apa pun keputusan pengurus masjid, gereja, partai politik, PSSI maupun asosiasi lain dalam kelompok organisasi masyarakat (ormas), tetap saja sifatnya mengikat secara internal, namun tak mengikat secara eksternal bagi masyarakat luas. Ini jelas berbeda dengan putusan-putusan yang dikeluarkan oleh lembaga pemerintahan dan pejabat pemerintahnya, dimana putusannya bersifat mengikat ke dalam maupun ke luar, termasuk mereka yang bahkan tak tau menahu bahwa putusan tersebut telah dikeluarkan beberapa saat yang lampau.

Konsekuensi ini secara hukum dibenarkan setelah melalui mekanisme pelembagaan teknis, seperti pengesahan pada lembaran negara maupun lembaran daerah. Maknanya, organisasi pemerintahan menjadi bagian yang disepakati dapat mengikat secara hukum dan moral, baik internal maupun eksternal. Sekalipun pemerintah memiliki keistimewaan tersebut, namun pejabat pemerintah sering kali mengalami dilema ketika ruang-ruang kosong tadi menimbulkan problem baru yang membutuhkan intervensi dalam kadar tertentu. Dilemanya, apakah patut dilakukan tindakan atau tidak, dengan

mempertimbangkan faktor-faktor yang ditentukan menurut undang-undang. Tanpa tindakan/intervensi terhadap suatu masalah, pemerintah dapat dianggap melakukan pembiaran, tak peduli, bahkan absen terhadap masalah yang dihadapi masyarakat. Sayangnya, kealpaan menggunakan diskresi (membiarkan) dalam undang-undang sistem administrasi pemerintahan terkesan bukanlah suatu pelanggaran. Oleh karena undang-undang ini hanya mengatur penggunaan tindakan diskresi, maka pejabat pemerintah tak dapat dituntut jika dengan sendirinya tidak menggunakan diskresi itu sendiri. Padahal ini juga penting karena tanpa mengambil tindakan terhadap suatu masalah akan mengakibatkan masalah kemungkinan membesar atau sebaliknya.

Dalam politik, istilah 'masalah' kadangkala diartikan sederhana, suatu situasi yang berbeda antara harapan dan kenyataan, atau sesuatu yang menimbulkan kekacauan atau konflik dan ketidakstabilan/ketidakteraturan. Padahal, dalam banyak kasus, suatu masalah bahkan sering kali menciptakan keuntungan bagi orang lain (Jones, 1994). Apakah 'masalah' dalam konteks kebijakan pemerintah? James E. Anderson misalnya mengutip pendapat David G. Smith (dalam Djopari, 2001: 53) menyatakan bahwa suatu masalah dapat diartikan secara formal sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada rakyat yang mana perlu dicari cara-cara penanggulangannya. Hal ini dilakukan oleh mereka yang secara langsung terkena akibat oleh masalah itu atau oleh orang lain yang memiliki tanggung jawab untuk itu. Pendapat di atas menunjukkan bahwa mereka yang memiliki tanggung jawab (otoritas) patut untuk mengambil tindakan dalam hal menemukan cara untuk menanggulangi masalah dimaksud. Dalam konteks pertama sebagai suatu masalah yang dihadapi oleh mereka yang mendapatkan dampak secara langsung (masyarakat) perlu diidentifikasi apakah kebutuhan atau ketidakpuasan tersebut menjadi problem umum (*public problem*) atau sekedar problem sesaat (*temporary problem*). Masalah umum adalah kebutuhan atau ketidakpuasan manusia yang tak dapat dipenuhi/diatasi secara pribadi (*privat*). Untuk membedakannya dengan masalah pribadi, masalah umum berkaitan dengan masalah-masalah yang mempunyai akibat yang luas, termasuk dampak yang mengenai orang-orang yang secara tidak langsung terlibat. Sedangkan masalah privat (*private problem*) adalah masalah yang mempunyai akibat yang terbatas, atau hanya menyangkut pada suatu atau sejumlah kecil orang yang terlibat secara langsung.

Sebagai contoh, dua sampai tiga orang penduduk terjangkit penyakit muntaber, ini dapat dikatakan masalah privat, namun ketika penyakit tersebut

telah meluas (*epidemi*) pada lebih dari sepuluh orang pada saat yang bersamaan ia berubah dari masalah privat menjadi masalah umum. Jones juga secara teoretik membedakan antara masalah dan isu. Isu diartikan sebagai masalah-masalah umum yang bertentangan satu sama lain. Menurutnya, tidak semua masalah dapat menjadi masalah umum, dan tidak semua masalah umum dapat menjadi isu, selanjutnya juga tidak semua isu dapat menjadi agenda pemerintah untuk diambil tindakan. Suatu masalah akan memerlukan tindakan jika dapat membangkitkan orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap masalah itu. Sekelompok orang yang memiliki pendapatan rendah dan tak melakukan tindakan untuk mengubah nasib mereka sendiri dapat dianggap bukan suatu masalah.

Jadi, sekalipun terasa ada masalah di permukaan, namun tak ada jaminan bahwa masyarakat akan menjadikan hal itu sebagai pokok permasalahan untuk dienyahkan. Di sini pemerintah sering kali mendefenisikan masalah bagi masyarakat dimana masyarakat itu sendiri tidak mampu atau mungkin tidak sadar dalam menerjemahkan masalah yang mereka hadapi sendiri. Peluang atas sejumlah masalah yang dihadapi memungkinkan pemerintah melakukan tindakan guna mencegah kekosongan aturan. Kekosongan aturan dalam aktivitas pemerintahan (eksekutif) menciptakan situasi yang sulit (dilematis). Ruang kosong dimaksud sebenarnya dapat diisi jika terdapat kemampuan memprediksi masalah yang akan terjadi. Pada kondisi tertentu, ruang kosong tersebut akan terisi jika pemerintah menemukan masalah yang sebenarnya. Di sini hukum dapat muncul secara *top down* apabila pemerintah memiliki kemampuan yang bersifat *predictable* atau sebaliknya, hukum dapat muncul secara *bottom up* disebabkan munculnya masalah yang membutuhkan penyelesaian segera. Sebagai contoh kasus, dana talangan oleh BUMN Angkasa Pura terhadap keterlambatan pembayaran (*refund*) penumpang Lion Air pada tanggal 23 Februari 2015. Bagi politisi Senayan, dapat saja dinilai sebagai tindakan *abuse of power*, namun dimungkinkan sepanjang memenuhi kriteria diskresi.

Berkaitan dengan itu, tindakan pertama yang mesti dilakukan penyelenggara negara (pemerintah) adalah mengidentifikasi masalah yang akan ditanggulangi, kemudian membuat rumusan yang jelas dalam waktu singkat. Hal ini berkenaan dengan sifat penggunaan diskresi yang terkadang membutuhkan pengambilan keputusan yang cepat sehingga menyisakan waktu terbatas bagi pemerintah. Dalam kondisi demikian, sering kali pemerintah dengan kapasitas terbatas sulit mengidentifikasi masalah dengan baik sehingga tindakan yang diambil dengan alasan diskresi cenderung menciptakan masalah baru. Sampai pada batas itu,

diskresi kemudian sering dipersoalkan sebagai suatu tindakan yang buruk, bahkan melawan hukum. Dengan demikian, kesalahan dalam melihat dan mengidentifikasi masalah privat atau masalah umum pada akhirnya berakibat pada pengambilan tindakan diskresi itu sendiri, bahkan berdampak beruntun pada fase selanjutnya.

Suatu masalah untuk dapat menjadi masalah umum tidak hanya cukup dihayati oleh orang banyak sebagai suatu hal yang perlu diatasi, tetapi masyarakat harus mampu mengekspresikannya sederas mungkin sehingga dapat mempengaruhi pemerintah untuk mengambil tindakan yang diperlukan sesegera mungkin. Tanpa kesadaran kolektif sebagai penanda adanya kemauan bersama (*political will*) masyarakat terhadap suatu masalah, rasanya sulit bagi pemerintah untuk menyatakan bahwa suatu masalah kini menjadi tanggung jawab pemerintah dalam kategori sebagai masalah umum (*public problem*), sehingga beralasan untuk pengambilan tindakan secepat mungkin, atau bahkan pada tahap selanjutnya menjadi suatu kebijakan pemerintah (negara).

Di sini menjelaskan bahwa apa yang menjadi argumentasi sebagai suatu masalah yang mendesak dalam tindakan diskresi setidaknya memenuhi dua gejala pokok, yaitu adanya ekspresi yang meluas dari masyarakat sebagai kehendak kolektif terhadap masalah yang dirasakan dapat memicu terjadinya gangguan umum sehingga perlu segera dicari jalan keluar (*way out*), dan adanya respons pemerintah sekaligus kesadaran atas kewenangan yang melekat di dalamnya untuk mengambil bagian dalam bentuk artikulasi yang serius terhadap masalah umum dalam bentuk tindakan yang wajar untuk menyelesaikan masalah dimaksud. Jadi, kedua gejala tersebut idealnya sama-sama memiliki perasaan *empaty* terhadap suatu masalah yang di-*claim* sebagai masalah yang membutuhkan tindakan diskresi.

Perlu diingatkan pula bahwa suatu masalah yang baru memasuki tahapan isu tidaklah penting mengeluarkan tindakan diskresi sebelum dinyatakan sebagai masalah umum yang perlu diselesaikan. Sebagai contoh, jika premanisme terjadi dimana-mana, maka yang perlu diidentifikasi adalah apakah ini merupakan suatu masalah umum ataukah baru suatu gejala. Secara singkat hal ini dapat dikatakan sebagai suatu gejala, belum merupakan suatu masalah. Yang menjadi masalah kemungkinan adalah langkanya pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan (*skill*) pencari kerja atau terciptanya ketidakseimbangan antara jumlah penduduk dan lapangan pekerjaan yang tersedia. Hal lain yang perlu ditekankan dalam penggunaan diskresi adalah aspek politik sebenarnya

lebih menonjol dalam merespons tuntutan masyarakat yang meluas sewaktu-waktu (*political demands*) dibanding penetapan sejumlah agenda publik yang membutuhkan waktu panjang dalam proses kebijakan pemerintah. Di sini diskresi sering kali menjadi senjata yang relatif ampuh sebelum pada akhirnya diformulasikan sebagai agenda penting dalam bentuk kebijakan jangka panjang oleh pemerintah.

Dua Pendekatan Pilihan

Dalam hal diskresi, suatu tindakan pemerintah setidaknya didasarkan pada dua pendekatan utama, yaitu *decision of logic* dan *decision of will*. Pendekatan pertama (*decision of logic*) didasarkan pada pertimbangan hukum, sedangkan pendekatan kedua merujuk pada pertimbangan politik. Dalam konteks hukum, diskresi tidaklah bermaksud melanggar hukum itu sendiri sekalipun dalam kenyataannya terkadang melampaui hukum (penyimpangan asas legalitas). Dari aspek kebijakan, diskresi lebih bersifat *menggenapi* dengan tujuan umum menciptakan kesejahteraan, kemaslahatan, pelayanan dan atau keselamatan umum. Syarat penggunaannya adalah pejabat mesti memiliki kewenangan formal yang ditentukan oleh legalitas hukum (masih dalam wilayah kewenangan yang diberikan hukum). Pijakan umumnya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik. Untuk mencegah ekses dalam penggunaan diskresi dibutuhkan batas toleransi sehingga dapat dipertanggungjawabkan dengan baik. Batasan penggunaan diskresi disebabkan oleh adanya kekosongan hukum terhadap masalah yang dihadapi, terdapat ruang interpretasi norma hukum yang bersifat samar, adanya pendelegasian kewenangan yang memungkinkan dilakukannya suatu tindakan, dan atau adanya alasan kepentingan umum yang bersifat mendesak (*urgensif*). Pendekatan ini dalam realitasnya sering digunakan oleh para penegak hukum, seperti polisi dan hakim.

Dalam kasus polisi mengalihkan jalur pengendara ke jalan alternatif yang tak lazim akibat kemacetan di depan Kampus IPDN Jatinangor saat Wisuda Pamongpraja Muda misalnya, dapat dipahami sebagai suatu tindakan diskresi. Tetapi bagaimanakah ketika polisi mengalihkan pengendara ke jalur *bus way* yang dalam hal ini sudah jelas terdapat aturan yang melarang semua kenderaan, kecuali Bus Transjakarta? Pada kasus pertama mungkin saja tak terdapat aturan sehingga polisi mengambil tindakan diskresi, namun pada kasus kedua jelas terdapat aturan baku yang dilanggar sehingga belum tentu dapat dikategorikan sebagai suatu tindakan diskresi. Hakim pada dasarnya juga memiliki diskresi ketika melakukan *recht finding* dalam proses penemuan keadilan

akibat kekosongan hukum dalam ketentuan acara pidana dan atau terdapat klausul hukum yang bersifat samar sehingga menimbulkan multitafsiran. Ini dapat dilihat dalam perkara praperadilan Budi Gunawan versus KPK. Contoh lain penetapan tersangka Operasi Tangkap Tangan (OTT) karena perbuatan korupsi oleh pimpinan KPK yang bersifat kolektif-kolegial, namun tak memenuhi *qourum*, dapat menciptakan diskresi sepanjang disepakati secara internal dengan alasan tertentu.[2] Namun demikian, diskresi lebih banyak digunakan dalam lingkup kekuasaan eksekutif di lapangan pemerintahan ketika berhadapan dengan sejumlah masalah yang bersifat urgensif dan berskala luas (*public problem*).

Lalu, bagaimanakah pendekatan kedua (*decision of will*) dapat dilihat dalam realitas pemerintahan? Jika pendekatan pertama jamak dipraktikkan oleh kelompok birokrat, baik sipil maupun militer dalam tugas sehari-hari, maka pendekatan kedua pada umumnya dilakukan oleh pejabat politik, seperti presiden, menteri dan kepala daerah. Persoalannya, apakah prinsip, sifat, tujuan dan batas toleransi diskresi sebagaimana diterapkan pada pendekatan pertama berlaku pula dalam pendekatan kedua? Dalam konteks ini, pada dasarnya prinsip, sifat, tujuan dan batas toleransi dalam penggunaan diskresi dari perspektif *decision of will* relatif sama, yang membedakan adalah titik tekan atas alasan yang akan digunakan oleh pejabat publik. Oleh karena pendekatan *decision of logic* menggunakan asas legalitas hukum sebagai sandaran, maka dua alasan pokok yang menjadi pertimbangan awal digunakannya diskresi oleh pejabat pemerintah (biasanya penegak hukum), yaitu apabila *terdapat kekosongan hukum* dan *munculnya interpretasi atas hukum* itu sendiri. Sebaliknya, terhadap pendekatan *decision of will* yang selama ini dipraktikkan oleh pejabat pemerintah (pejabat politik) dapat dilakukan dengan dua alasan utama, yaitu *menyangkut kepentingan umum* dan atau *terdapat kewenangan yang diberikan untuk melakukan tindakan* bagi kepentingan umum itu sendiri. Tentu saja semua tindakan diskresi sebaiknya tanpa melupakan alasan lain yang digunakan oleh dua pendekatan tersebut, sekalipun tidak mesti bersifat kumulatif, namun bergantung pada konteks masalah yang dihadapi sehingga argumentasi yang digunakan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum (*decision of logic*) dan tentu saja moral (*decision of will*).

---

[2] Lihat kesaksian Romli sebagai saksi ahli, Ia mengakui hal tersebut sebagai diskresi yang dimiliki KPK. Dalam kondisi darurat seperti itu, kata dia, harus dibuatkan aturan internal lebih dulu. "Karena undang-undang tidak menjangkau semua masalah. Benar itu diskresi, tapi tidak boleh melanggar kepastian hukum, " (Kasus BG: Argumen Aneh 3 Ahli Hukum Ditekuk KPK dalam *Tempo.co. Politik. Diakses tgl 17 februari 2015*).

Dalam perspektif lain, bagi seorang aktor pemerintahan (pemerintah dalam arti sempit/eksekutif), pengambilan diskresi merupakan dorongan atas asas *omnipresence* (serba hadir) secara fisual maupun lewat pengaruh (*influence*). Secara visual, kehadiran pemerintah dimana saja memberi konsekuensi logis untuk melakukan tindakan yang dianggap perlu ketika berhadapan dengan sejumlah persoalan pelik dan membutuhkan penyelesaian segera. Di sisi lain, kewenangan yang dimiliki sering kali tak memadai sehingga pemerintah terjebak dalam posisi dilematis. Bagi pemerintah yang berjiwa robot, sudah pasti tak akan berani mengambil tindakan, sekalipun problem tersebut menganga lebar di depan mata untuk diselesaikan. Baginya, sepanjang tak ada hukum tertulis di depan mata, itu merupakan pelanggaran yang nyata terhadap hukum positif. Sementara, pemerintah yang memiliki spirit *humanity* (kepamongan), pilihannya adalah mengambil tindakan sekaligus mengambil risiko sebesar apa pun yang akan timbul demi kepentingan masyarakat luas. Inilah sifat *ilahiah* yang sesungguhnya, dimana pemerintah hadir, sekalipun dengan kondisi yang baginya mengandung risiko atas wewenang dan jabatan yang diembannya. Sayangnya, lebih mudah kita menemukan pemerintah dengan *style* robot (hamba hukum), dibanding pemerintah yang memiliki *style humanity* (hamba masyarakat).

Referensi

Djopari, JRG. 2001. *Kebijakan Pemerintah.* Jakarta: Universitas Terbuka.

Dun, William N. 1981. *Public Policy Analysis; An Introduction,* London: Prentice Hall International, Inc.

Dye, Thomas. 1968. *Understanding Public Policy.* Cliffs, Englewood, N.J.: Prentice Hall.

Hamdi, Muchlis. 2014. *Diskresi dalam Pemerintahan.* Bahan Makalah Biro Hukum Kemendagri dalam FGD.

Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi.* Bogor: Ghalia Indonesia.

Hardjon, Philipus M. 1997. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Lumbun, Gayus T. *Pro Kontra Rencana Pembuatan Peraturan untuk Melindungi Pejabat Publik,* http: //hukumonline.com, diakses tgl 16 Maret 2008.

Marbun, SF. Ed. 2001. *Pokok-Pokok Pemikiran Hukum Administrasi Negara.* Yogyakarta: UII Press.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Diskresi Pejabat Sulit Dicari Batasannya, htttp: //www.hukumonline.com, diakses tg; 11 Maret 2008.

Bagian Kedua

Identifikasi Problem Perencanaan Pembangunan, Menjaga Konsistensi Visi Pemerintahan Daerah

Identifikasi Problem Perencanaan Pembangunan, Menjaga Konsistensi Visi Pemerintahan Daerah

Seorang pakar pemerintahan menilai bahwa *performance* pemerintahan dewasa ini terkesan berjalan *'day to day'*. Argumentasinya bahwa semua investasi politik yang diperoleh sebagai hasil *blusukan* sejauh ini belum mampu dirumuskan dengan jelas menuju visi jangka panjang. Tanpa perencanaan pembangunan yang matang, pemerintahan dapat kehilangan arah dikarenakan kebijakan diproduk berdasarkan respons sesaat (*instingtif*) sebagaimana obat penurun panas atau sejenis makanan siap saji pengganjal perut. Dalam jangka pendek, mungkin saja sejumlah persoalan yang bersifat insidentil selesai di atas permukaan, namun tak menjamin persoalan monumental dapat terselesaikan hingga ke akar masalah dalam jangka panjang. Terlepas dari kritik konstruktif semacam itu, dan dengan segera menyadari bahwa realitas Indonesia yang kompleks dibandingkan negara lain di Asia, alangkah lebih baiknya jika kita memulai dengan menjaga konsistensi visi Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia menuju kota modern, sesuai visi dan misi yang ditetapkan oleh kepala daerah terpilih tempo hari. Pikiran itu dilandasi oleh setidaknya dua alasan sederhana, yaitu Jakarta sebagai representasi ibukota negara sekaligus barometer dalam semua dinamika aspek kehidupan politik, ekonomi dan sosial budaya. Di sisi lain, merawat visi jangka panjang sama halnya dengan menyelamatkan masa depan bangsa, menjaga kontinuitas pembangunan, serta menjamin peradaban dalam arti luas. Bagi para pemimpin yang memiliki jangkauan panjang semacam itu, sering kali dinilai sebagai kelompok negawaran yang kini langka ditemukan di negeri ini. Tentu saja dibanding Soekarno atau Lee Kuan Yew yang dianggap memiliki visi, dewasa ini kita akan lebih mudah menemukan politisi yang berpikir jangka pendek, 5 tahun berikutnya, daripada menjaminkan dirinya bagi kepentingan jangka panjang.

Jika visi Jakarta masih kita sepakati sebagai kota modern yang tertata rapi, menjadi tempat hunian yang layak dan manusiawi, memiliki masyarakat yang berkebudayaan dengan pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik, [3] maka pertanyaan pentingnya adalah adakah kota pembanding sebagai standar kota modern, memiliki hunian yang layak dan manusiawi, berkebudayaan dan berorientasi pada pelayanan publik? Apakah kota-kota seperti Singapura,

---

[3] *Inilah Visi Misi Jokowi untuk Jakarta*, republica.co.id, 5 Maret 2013.

Kuala Lumpur, Bangkok, Sidney, New York atau Paris dapat dianggap sebagai kota modern yang memenuhi semua variabel di atas? Tentu saja kita dapat berdebat dari berbagai aspek, namun secara umum kita setuju bahwa kota-kota tersebut (sekaligus menjadi ibukota negara) memiliki standar sebagaimana dimaksud, sekalipun dari aspek budaya tentu saja sangat bergantung pada karakteristik masyarakat kota masing-masing. Yang pokok adalah bagaimana mengawal visi agar konsisten mencapai tujuan yang diinginkan. Di luar itu, kendatipun dinamika antara eksekutif dan legislatif mengalami pasang-surut akhir-akhir ini, semestinya tak melupakan visi bersama yang ingin dicapai oleh pemimpin dan masyarakatnya. Bahkan, dinamika semacam itu patut diarahkan dan sekaligus menjadi titik balik kesadaran bersama bagi semua *stakeholders* untuk bagaimana agar semua perencanaan tetap fokus pada visi dan misi awal. Maknanya, semua program dan kegiatan lapangan praktikum dari kelurahan sampai pemerintahan kota/kabupaten atau provinsi harus konsisten dengan visi dan misi yang telah ditetapkan dalam 5 hingga 20 tahun ke depan sesuai kerangka perencanaan nasional dan daerah. Tanpa pengawalan yang ketat terhadap visi semacam itu, maka kesan *day to day* dapat melanda juga pemerintahan di tingkat lokal.

Pada titik ini, penyusunan rencana kegiatan dan program melalui Musrembang di berbagai daerah setidaknya berhadapan dengan sejumlah masalah. *Pertama,* perencanaan daerah secara internal belum konsisten antara Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). *Kedua,* secara eksternal, perencanaan daerah belum terkoneksi dan jauh dari visi perencanaan makro pemerintah nasional. *Ketiga,* pada derajat terbawah sebagai pemetik manfaat atas semua produk kebijakan akhir muncul semacam sikap *apatisme* akibat sulitnya membuka katup bagi kanalisasi kepentingan masyarakat. *Keempat,* ketiadaan mekanisme baku dalam proses tindak lanjut (pemda dan DPRD) pasca-evaluasi perencanaan di level atas (provinsi dan pusat) menjadikan pola penyelesaian perencanaan sering kali mengalami *distorsi* pada tingkat implementasi. *Kelima,* lemahnya kemampuan sumber daya perencana mengakibatkan perencanaan di dearah bersifat tambal sulam dan *copy paste* (copas) dari rutinitas tahun sebelumnya. Akibatnya, sulit menemukan perencanaan yang bersifat monumental di antara pergantian rezim lokal. *Keenam,* lemahnya pengawasan mengakibatkan perencanaan di daerah tak memenuhi standar pada tingkat implementasi. Pengawasan strategis sebenarnya berada pada tahap perencanaan, sayangnya

asumsi pengawasan selalu dianggap sikuensi setelah *planning, organizing,* dan *actuating. Ketujuh,* orientasi perencanaan bersifat 'memelihara kegiatan rutin' agar tak kehilangan pekerjaan. Dampaknya, pemerintah daerah lebih pada konteks 'merawat masalah', bukan menyelesaikan masalah. *Kedelapan*, orientasi kegiatan cenderung terjebak pada aktivitas 'menghabiskan anggaran' secepat-cepatnya, bukan meningkatkan kualitas pembiayaan itu sendiri.

Menjaga Konsistensi Visi Melalui Musrenbang

Dalam perspektif kebijakan publik, perencanaan hanyalah salah satu mekanisme dalam proses perumusan kebijakan (lihat misalnya implementasi kebijakan, analisis kebijakan maupun evaluasi kebijakan oleh Grindle, Van Horn & Van Metter, Edward III, Jones, Thomas R Dye, Wayne Parson, dalam Muchlis Hamdi, 2014). Secara politik, perumusan kebijakan (perencanaan) diperlukan untuk memberi landasan rasional atas sejumlah gagasan politik jangka panjang ke arah tujuan kepentingan umum (Djopari, 2001). Tanpa perencanaan yang matang, sebuah gagasan politik sering kali berakhir dengan kecemasan, kesengsaraan, bahkan penderitaan yang mendalam. Parahnya, kelemahan politisi sering kali banyak melempar ide dan gagasan yang muncul sekonyong-konyong hingga menjadikan birokrasi sebagai instrumen dalam mengoperasionalisasikan gagasan kelimpungan di tengah jalan. Sebagian yang masuk diakal berubah menjadi kebijakan yang berkualitas, sebagian lagi terkadang menjadi *bumerang* dalam bentuk kebijakan yang buruk. Dampaknya tidak saja bagi masyarakat sebagai pemetik manfaat akhir, demikian pula birokrasi sebagai 'mesin' yang memproduk kebijakan itu sendiri. Tujuan perencanaan pada dasarnya untuk menjamin kestabilan aktivitas guna merespons tantangan ke depan yang bersifat tak menentu (*unpredictable*). Keadaan yang tak menentu atau berubah-ubah tadi sebaiknya dibingkai agar relativitasnya tak bergeser jauh dari prediksi yang telah ditetapkan lewat perencanaan, oleh sebab objek yang dihadapi adalah kumpulan individu dalam suatu masyarakat luas yang sangat dinamis sehingga dibutuhkan fleksibilitas dalam hal tertentu, tidak *rigid* seperti robot. Itulah mengapa perencanaan pembangunan harus lebih manusiawi sebagaimana visi Jokowi ketika menjabat Gubernur DKI Jakarta.

Perencanaan yang baik mesti dimulai dari visi yang cemerlang (Alfian, 2010). Visi sering kali lahir dari mimpi yang mengandung spirit dan kompetitif. Spirit yang cerdas dapat mengandung banyak nilai, seperti nilai spiritual. Sebuah gagasan yang lahir dari mimpi spiritual Nabi Yusuf as. Misalnya, telah melahirkan kebijakan dalam bentuk perencanaan jangka panjang ketika Mesir

dilanda paceklik selama tujuh tahun (Q.S. Yusuf). Hanya dengan perencanaan yang matang, Pemerintah Mesir mampu menyelamatkan bangsanya dari kelaparan yang tak menentu kala itu. Perencanaan pangan yang cerdas dapat menghemat logistik di masa mendatang. Di luar rencana Tuhan, Nuh as. dapat mengantisipasi banjir bandang hingga mampu menyelamatkan berbagai spesies mahluk hidup. Pemerintah dan masyarakat di lingkungan Nabi Nuh as. gagal mengantisipasi banjir terbesar dalam sejarah umat manusia ketika itu. Di luar ancaman Kaum Quraisy dan Bani Israil, sebenarnya migrasi Muhammad saw. dan Musa as. telah mendorong berkembangnya kota-kota yang lebih kompetitif dan menarik, seperti Madinah dan Palestina di masa itu. Sejarah spiritual di atas semestinya menjadi sumber inspirasi bagi pemerintah dalam mengantisipasi kelangkaan pangan dewasa ini. Dengan perencanaan yang matang, Indonesia seharusnya tak perlu bergantung beras, kedelai, gula, daging, sayur dan buah dari negara lain. Dalam konteks banjir misalnya, pemerintah daerah mesti belajar dari nilai spiritual perencanaan jangka panjang Nabi Nuh as. yang mampu menyiapkan kapal di atas bukit yang dikerjakan bertahun-tahun sebelum banjir melanda negerinya. Demikian pula Belanda, dimana sejak Desember 1973 telah menyelesaikan *Master Plan for Drainage and Flood Control of Jakarta* (Prof. H. Van Breen dari *Burgelijke Openbare Werken*/BOW) untuk mengantisipasi banjir lewat penyelesaian proyek Banjir Kanal Timur (BKB). Soal kepadatan penduduk Jakarta memang rasanya kurang manusiawi jika dilakukan lewat kebijakan yang bersifat pembatasan, mengusir seperti zaman para nabi tentu sulit dilakukan, namun dengan berbagai strategi perencanaan jangka panjang dan terintegrasi dengan berbagai sektor dan daerah penyangga, bukan mustahil problem demografi yang tumbuh bak deret hitung di Jakarta dapat dikendalikan. Inilah visi jangka panjang, bukan kerja *day to day*.

Di sisi lain perencanaan berkaitan erat dengan persoalan efisiensi dan efektivitas. Sayangnya, efisiensi dan efektivitas lebih ditekankan pada sejumlah program dan kegiatan yang menyentuh kebutuhan masyarakat kelas bawah (alit), sementara alokasi bagi kepentingan kelas atas (elit) sering kali menihilkan prinsip efisiensi dan efektivitas. Akibatnya, di tingkat atas penuh kemewahan, seperti terlihat dalam pemberian fasilitas bagi pejabat tertentu, termasuk *Down Payment* (DP) cicilan mobil dinas, ketimbang memberi keleluasan kredit tanpa anggunan bagi kebutuhan masyarakat kelas bawah guna mengembangkan usaha ekonomi kecil dan mikro misalnya.[4]

---

[4] Polemik Perpres Nomor 39/2015 tentang Tunjangan Uang Muka Kendaraan Bermotor Perorangan Pejabat Negara pada akhirnya dicabut oleh Presiden Joko Widodo.

Agar perencananaan dapat mengikat secara bulat dan merepresentasikan kehendak pemimpin dan masyarakatnya, kiranya diperlukan suatu mekanisme perencanaan sebagaimana terlihat dalam praktik selama ini, yaitu pola perkawinan perencanaan *top down* dan *bottom up planning* (Sabatier & Mazmanian, 1986). Mekanisme perencanaan teknokratis semacam ini setidaknya dapat merangsang partisipasi masyarakat luas untuk terlibat dan bertanggung jawab atas masa depan mereka dalam bentuk serapan Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara). Perencanaan semacam ini mengindikasikan suatu kontrol yang ketat dari tingkat paling bawah (desa/kelurahan) hingga level puncak pemerintah nasional (Musrembangnas). Kontrol itu setidaknya dapat mengendurkan tekanan atas gagasan pemimpin semata yang dapat mengukuhkan sifat otoritarianisme. Lewat integrasi perencanaan antara 'atas' dan 'bawah' diharapkan lahir perencanaan yang padu dari kemauan masyarakat, bukan semata-mata kepentingan pemerintah (Nurcholis, 2010). Produktivitas demikian akan menumbuhkan janin pembangunan yang mampu menjamin kepentingan semua orang. Kegagalan mekanisme perencanaan yang bersifat formalistik dalam bentuk Musrembang dari tingkat bawah hingga puncak kekuasaan selama ini telah menciptakan sikap apatisme masyarakat. Sikap ini kemungkinan tumbuh disebabkan oleh keseluruhan aspirasi yang tumbuh dari bawah sering kali menemui 'tembok' kokoh sehingga tak mengalir sebagaimana *output* perencanaan dalam konsepsi idealnya. Ibarat kegagalan berjuta-juta *sperma* ketika menuju titik *ovum,* aspirasi masyarakat sering kali kehilangan kanalisasi sehingga yang tersisa hanyalah sejumlah proyek sebagai hasil akhir dari kompromi singkat elit dan birokrasi.

Identifikasi Problem Perencanaan Pemerintah Daerah

Dalam pengamatan sebagai pendamping di berbagai daerah dalam penyusunan rencana pembangunan daerah untuk 5 hingga 20 tahun ke depan, tampak bahwa daerah tak mampu mempertahankan konsistensi perencanaan jangka pendek (RKPD) dan menengahnya (RPJMD) ke dalam bingkai perencanaan jangka panjang (RPJP). Jika persoalan *pertama* adalah secara internal pemerintah daerah mengalami diskontinuitas perencanaan seperti itu, maka persoalan *kedua* adalah secara eksternal perencanaan daerah tidak begitu terkoneksi dengan sejumlah isu strategis yang ditetapkan pemerintah pusat. Pada soal pertama dapat dikenali lewat kasus Uninterrutible Power Supply (UPS) tahun 2014 di DKI Jakarta. Ini adalah contoh nyata bagaimana *das sain* dan *das sollen* mengalami kesenjangan yang lebar.[5] Perencanaan semacam itu

[5] "KPK Bisa Ambil Alih Kasus UPS", *Suara Pembaharuan,* Selasa, 31 Maret 2015.

jelas selain tak aspiratif, juga tak produktif dalam bingkai wacana perencanaan yang demokratis, aspiratif, efisien dan efektif. Contoh soal kedua adalah visi Revolusi Mental dan sejumlah isu strategis yang dituangkan dalam sistem perencanaan daerah setiap tahun lewat aktivitas rutin penyusunan rencana pembangunan tak sepenuhnya tergambarkan dengan gamblang dalam dokumen perencanaan tahunan daerah. Dalam kasus tertentu, sejumlah daerah yang belum menyelesaikan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) mendorong lahirnya kreativitas ambisius berdasarkan pesanan dan kemauan elit lokal yang sewaktu-waktu dapat berubah sesuai daftar keinginan (*list service*), dan bukan perencanaan yang relatif kekal sesuai kebutuhan jangka panjang.

Ketiga, problem perencanaan daerah sering kali terjebak pada ritual formalistik sehingga masyarakat bersikap apatis dalam siklus tahunan pengajuan program dan kegiatan. Realitas menunjukkan masyarakat dipaksa menyodorkan usulan sebanyak-banyaknya pada tahap perencanaan awal (Musrenbang tingkat kecamatan), namun dari sekian banyak usulan yang lolos pada tingkat berikutnya hanya 10–30%. Selanjutnya, secara hierarkis, usulan tersebut mengalami seleksi (buatan) hingga tersisa 1–5%, atau bahkan tak tersisa sama sekali, hilang ditelan perdebatan yang lebih elitis di puncak kekuasaan. Kejenuhan demikian membuat prosesi Musrembang di sebagian daerah terpenuhi secara kuantitatif, namun kosong secara kualitatif. Masyarakat jenuh dan bosan mengajukan program dan kegiatan hingga menyerah pada keputusan birokrasi yang tak jelas berujung ke mana (*dark ending*).

Keempat, ketiadaan mekanisme baku dalam proses tindak lanjut (Pemda dan DPRD) pasca-evaluasi perencanaan di level atas (provinsi dan pusat) menjadikan pola perbaikan (revisi) perencanaan sering kali menimbulkan ketegangan antara eksekutif dan legislatif. Faktanya, hasil evaluasi, baik berbentuk revisi redaksional maupun subtantif tak memiliki mekanisme yang jelas sehingga tanggung jawab revisi pada akhirnya didominasi oleh Pemda tanpa melibatkan DPRD. Kondisi ini sering kali memicu kontraksi di internal DPRD hingga menimbulkan ketegangan. Kekosongan mekanisme ini telah menciptakan konflik laten antara DPRD dan Pemda, sebagaimana puncaknya di DKI Jakarta (Jan–Feb, 2015).

Kelima, lemahnya kemampuan sumber daya perencana mengakibatkan perencanaan di daerah bersifat tambal sulam dan *copy paste* (copas) dari rutinitas tahun sebelumnya. Akibatnya, sulit menemukan perencanaan yang bersifat

monumental di setiap pergantian rezim lokal. Perencanaan rutin menciptakan lapisan kegiatan yang bertumpuk dari tahun ke tahun tanpa kreativitas dan alternatif lain. Tanpa gagasan besar yang dapat dicairkan secara teknis, menjadikan daerah dalam setiap periode kehilangan momentum ke arah perubahan fundamental (pencapaian visi) kecuali terkuras pada aktivitas rutin yang menyerap energi. Jika RPJPD (20 tahun) kita jadikan visi, maka idealnya RPJMD (5 tahun) menjadi 4 periode penting guna menopang tercapainya visi. Pada sisi lain, RKPD (1 tahun) berperan menjadi penyangga teknis bagi tercapainya RPJMD. Dengan demikian, tersusunlah suatu perencanaan yang terintegrasi dan simultan dalam kerangka yang saling menopang dan menguatkan rumah tangga daerah. Hilangnya pola perencanaan demikian mengakibatkan setiap penopang ibarat pasak tak menembus tiang bangunan. Gejala ini membuat perencanaan terkesan berdiri sendiri dan terlepas satu sama lain. Akhirnya, upaya pencapaian visi dalam 20 tahun bukan membangun berturut-turut pondasi, tembok, rangka, dinding dan atap, namun selama waktu itu (20 tahun) pemerintah daerah hanya menyelesaikan pondasi.

Keenam, orientasi perencanaan bersifat 'memelihara kegiatan rutin' agar tak kehilangan pekerjaan. Dampaknya, pemerintah daerah (baca; birokrasi daerah) lebih giat 'merawat masalah', bukan menyelesaikan masalah. Perawatan masalah merupakan fenomena umum yang cenderung dilakukan birokrasi untuk mempertahankan program dan kegiatan yang dianggap menguntungkan. Menyelesaikan masalah hingga tuntas sama halnya menghilangkan peluang memperoleh proyek berikutnya. Pola pikir semacam itu pada akhirnya membuat desain perencanaan mengalami stagnasi, kehilangan kreativitas dan inovasi dalam menyelesaikan masalah masyarakat. Dalam jangka panjang, birokrasi bertambah manja, lamban, pemalas, gagap iptek karena sebagian besar implementasi perencanaan dikerjakan dan diambil alih kontraktor dan konsultan. Dengan kelemahan itu birokrasi mudah terjebak dalam kubangan korupsi (Labolo, 2010).

Ketujuh, orientasi perencanaan kegiatan cenderung terjebak pada aktivitas 'menghabiskan anggaran' secepat-cepatnya, bukan meningkatkan kualitas pembiayaan itu sendiri (Ndraha, 2003). Pola ini terjadi tidak saja disebabkan oleh faktor internal sumber daya aparatur yang kurang disiplin dengan siklus pembahasan rencana pembangunan, namun lebih banyak disebabkan oleh dorongan faktor eksternal dimana sistem pertanggungjawaban anggaran bersifat *cash and carry* sehingga aparat 'dipaksa' agar segera 'berbelanja' jika tak ingin berimplikasi pada pencairan anggaran berikutnya. Tekanan sistem

penganggaran ini membuat birokrasi terkesan 'royal' dengan membelanjakan sebanyak mungkin dari sejumlah kegiatan yang tersedia anggarannya. Dampaknya, pembelanjaan secara administratif berjalan lancar sesuai pemeriksaan tim audit (BPK), namun kenyataan menunjukkan bahwa material hasil pembelanjaan hanya bertahan beberapa waktu, rusak atau bahkan tak sesuai perencanaan/pesanan. Pola perencanaan demikian menciptakan kemubaziran di tengah dahaga masyarakat terhadap berbagai kebutuhan yang lebih mendesak. Kebiasaan belanja sebanyak-banyaknya dan secepat-cepatnya tanpa perencanaan yang jelas sering kali menemukan musimnya dikala menghadapi siklus akhir anggaran antara September hingga Desember.

Kedelapan, lemahnya pengawasan mengakibatkan perencanaan di daerah tak memenuhi standar pada tingkat implementasi. Pengawasan strategis sebenarnya berada pada tahap perencanaan. Sayangnya, pengawasan selalu dianggap berada pada sikuensi akhir setelah *planning, organizing,* dan *actuating*. Kenyataan ini membuat penyusunan rencana awal berkembang membentuk satu daftar keinginan, bukan kebutuhan senyatanya. Pada tahap berikutnya, terjadi pembengkakan anggaran dalam tipuan klasik, seperti penggelembungan anggaran (*mark up*). Dalam banyak temuan BPK menunjukkan bahwa pola penganggaran yang didasarkan pada perencanaan nihil kontrol telah menciptakan inefisiensi di lingkungan pemerintahan daerah. DPRD dan Pemda semestinya menyadari bahwa fungsi pengawasan politik hanya mungkin efektif jika dilakukan pada saat proses perencanaan dilakukan, bukan setelah implementasi. Jika hal itu yang terjadi, maka *nasi telah menjadi bubur*, dimana penyelesaian masalah tidak lagi bersifat preventif (pencegahan korupsi), namun kuratif (polisi, jaksa, KPK).

Ke Arah Perbaikan Perencanaan Pemerintah Daerah

Dengan mengamati delapan problem pokok perencanaan di daerah, saran bagi Pemda dalam momentum penyerapan aspirasi masyarakat lewat Musrembang adalah: *pertama*, perlunya mensinergikan pola perencanaan yang terkait secara internal antara RPJPD, RPJMD dan RKPD. Untuk itu, dibutuhkan satu tim khusus yang secara cermat menyelesaikan lembar per lembar untuk melihat keterkaitan perencanaan sehingga benar-benar mendukung pencapaian visi besar kota menuju kota modern di masa mendatang.

Kedua, perlunya koneksitas antara dokumen perencanaan Pemda dengan perencanaan nasional (RPJPN, RPJPMN dan RKPN). Untuk kebutuhan

itu, diperlukan tim yang terdiri atas Pemda dan pemerintah pusat agar dapat mensinergikan visi daerah dengan visi nasional yang ingin dicapai. Aktivitas konsultasi penting dilakukan sebelum perencanaan menimbulkan masalah kemana-mana. Banyaknya hasil supervisi dan evaluasi dokumen perencanaan daerah yang tak sejalan dengan visi pemerintah dapat menyita banyak energi, bahkan dapat menimbulkan implikasi ekstrem, seperti tertundanya pembayaran hak-hak (gaji dan tunjangan) anggota DPRD dan kepala daerah sesuai UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.[6]

Ketiga, agar perencanaan tak menimbulkan sikap apatisme masyarakat, sebaiknya Musrembang lebih akomodatif dalam menyerap aspirasi masyarakat sehingga usulan dalam bentuk program dan kegiatan benar-benar sesuai dengan kehendak masayarakat. Untuk memenuhi saran ini, sebaiknya pelaksana kegiatan Musrembang (Bappeda) menyepakati daftar urut program dan kegiatan mana yang paling mendesak (urgensif), misalnya nomor urut 1–5 dari 7 usulan kegiatan, sehingga yang lain menjadi alternatif.

Keempat, guna mencegah ketegangan antara eksekutif dan legislatif dalam menanggapi hasil evaluasi pemerintah pusat sebaiknya disepakati dalam bentuk MOU, atau dapat dibuka pasal baru dalam Peraturan Tata Tertib DPRD misalnya, hasil evaluasi rancangan perda, baik inisiatif dewan maupun pemda jika menyangkut revisi substansi dapat disepakati dalam bentuk pembahasan bersama pada bagian yang dievaluasi/diberi catatan. Sedangkan revisi perda yang sifatnya perbaikan redaksional/yuridis mungkin sebaiknya cukup menjadi tanggung jawab Pemda (SKPD terkait) tanpa mesti duduk bersama DPRD. Jika ini dapat disepakati, setidaknya terbuka satu mekanisme pengelolaan konflik antara eksekutif dan legislatif yang tak perlu berlarut-larut.

Kelima, perlunya peningkatan kualitas aparatur perencana yang bersifat permanen sehingga semua perencanaan dari tahun ke tahun terjaga kontinuitasnya hingga mencapai visi dalam 20 tahun ke depan. Kenyataan menunjukkan aparatur perencana minim jumlahnya serta tak bersifat tetap. Kondisi ini menjadikan perencanaan mandeg dan terputus, bahkan kehilangan spirit bagi pencapaian visi jangka panjang. Secara konkret, Pemda perlu menyiapkan tenaga *analyst, counsultant,* dan *designer* perencanaan.

Keenam, perlunya komitmen yang kuat dari pemimpin untuk memberi *warning* agar setiap masalah dapat dituntaskan baik dalam jangka pendek,

---

[6] Undang-Undang Pemda sejauh ini telah berganti beberapa kali sejak revisi dari UU No. 32/2004 menjadi UU 23/2014, Perpu Nomor 2/2014, UU 2/2015 hingga UU 9/2015.

menengah hingga panjang. Kepemimpinan yang kuat setidaknya menjadi modalitas awal dalam memberikan ultimatum bagi pencapaian visi bersama. Tanpa itu, laju pencapaian visi akan terus melambat, bahkan di ujung masa jabatan seorang pemimpin seakan semua gagasan cemerlang raib bersamanya. Lihat saja bagaimana daerah-daerah, seperti Gorontalo, Sumatera Barat, dan Jembarana yang awalnya memiliki *Indonesia Governance Index* (IGI, 2008) tinggi kini melambat setelah ditinggal pergi Fadel Muhammad, Gamawan Fauzi, dan I Gede Winase (Bandingkan dengan hasil IGI, 2013).

Ketujuh, perlunya disiplin anggaran oleh aparat melalui pembelanjaan yang berkualitas (*pro poor, pro growth, pro job*). Secara eksternal, diperlukan strategi pengeluaran belanja agar terjadi daya tawar pada pemerintah pusat guna mempercepat akselerasi pembangunan. Tanpa itu, penyerapan anggaran tak akan maksimal, lambat dan menumpuk.[7]

Kedelapan, diperlukan pengawasan (*control*) sejak dini dalam perencanaan dengan melibatkan semua instrumen pengawasan, baik internal (*self control*), eksternal (*built in control*), fungsional (*independen control*), politik (*political control*), dan publik (*costumer control*) agar perencanaan benar-benar terlihat terang-benderang dalam realitas senyatanya.

---

[7] Hal ini dapat dilihat dalam kasus rendahnya penyerapan anggaran secara nasional oleh pemda hingga Agustus 2015 yang hanya mencapai 273 triliun (Rep. 26 Agusutus 2015

Referensi

Alfian, M. Alfan. 2010. *Menjadi Pemimpin Politik.* Jakarta: Gramedia.

Abdul Wahab, Solichin. 2005. *Analisis Kebijaksanaan.* Jakarta: Bumi Aksara

Covers, Diana. 1991. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Dye, Thomas. 1968. *Understanding Public Policy.* Cliffs, Englewood, N.J.: Prentice Hall.

Djopari, JRG. 2001. *Kebijakan Pemerintah* (modul perkuliahan). Jakarta: Universitas Terbuka.

Dun, William N. 1981. *Public Policy Analysis; An Introduction*, London: Prentice Hall International, Inc.

Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi.* Bogor: Ghalia Indonesia.

Haryanto. 2005. *Kekuasaan Elite.* Yogyakarta: JIP UGM.

Labolo, Muhadam, 2010. *Mencegah Negara Gagal.* Jakarta: RajaGrafindo.

Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology (1), Ilmu Pemerintahan Baru.* Jakarta: Rineka Cipta.

Nurcholish, Hanif. 2009. *Perencanaan Partisipatif Pemerintahan Daerah.* Jakarta: Grasindo.

Pamudji. 1985. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia.* Jakarta: Bina Aksara.

Republika, 25–26 Agustus 2015, Koran, Jakarta.

Sabatier, Paul & Daniel Mazmanian. 1986. *Top Down and Bottom Up Approaches to Implementation Research (Journal of Public Policy).*

Bagian Ketiga

Menguatkan Fungsi Pemerintahan dari Daerah

Menguatkan Fungsi Pemerintahan dari Daerah[8]

Berdasarkan survei *The Fund for Peace* di Washington DC tentang *failed state index*, Mei 2012, Indonesia sebagai salah satu negara dinilai mengarah kedalam status gagal (total indeks 80,6/bahaya). Yang jelas bukan gagal panen, apalagi sampai gagal ginjal. Peringkat 63 dari 178 negara menunjukkan posisi kita tak lebih baik dari sebagian negara di gurun Afrika, bahkan negara-negara tetangga di kawasan asia. Tahun lalu, Indonesia berada di peringkat ke 64 dari 177 negara. Lazimnya negara yang dikategorikan seperti ini adalah negara dalam kondisi darurat perang. Tentu saja Indonesia tidak dalam keadaan perang. *Fund for Peace* mengukurnya dalam 12 indikator, yaitu *Demographic Pressures, Refugees and IDPs, Group Crievance, Human Flight, Uneven Development, Poverty and economic decline, Legitimacy of the state, Public service, Human Rights, Security Apparatus, Factionalized Elites, External Intervention.* Dalam sejumlah indikator di atas, sebenarnya Indonesia hanya memperoleh rapor merah pada 3 indikator utama, yaitu *Demographic Pressure, Human Rights,* dan *Group Crievance,* dimana masing-masing nilai indeks kegagalannya, yaitu 7.4, 6.8, dan 7.1.

Terlepas dari itu, dengan pikiran dan kesadaran positif kita patut berterima kasih guna melakukan intropeksi sekaligus menunjukkan jalan terang dalam memperbaiki kinerja negara. Bukankah yang tau penyakit kita hanya dokter melalui diagnosa? Bahkan untuk penyakit tertentu, kita sebaiknya mencari dokter spesialis yang paham dengan penyakit tropis sehingga parameter yang digunakan lebih presisi terhadap apa yang dituju. Namun demikian, pada sebagian kita, indikator di atas bukan tanpa masalah, sebab variabel yang digunakan belum tentu sesuai konteks dan realitas Indonesia. Sebagai perbandingan standar miskin 2 USD per hari di Amerika relatif cukup untuk hidup bagi rakyat Indonesia. Pada komparasi semacam ini, tentu saja kita boleh berdebat sampai pagi. Dalam perspektif Lockean misalnya, menekankan bahwa fungsi utama negara adalah penyedia jasa (pelayanan publik). Negara gagal menurutnya apabila tidak kapabel dalam penegakan hukum, melindungi masyarakat, menjamin hak warga negara dan partisipasi politik, menjamin keamanan, memenuhi kebutuhan masyarakat dalam hal infrastruktur serta berbagai fungsi sosial.

---

[8] Untuk catatan serupa, bandingkan tulisan Azyumardy Azra, tentang *Indonesia Negara Gagal?*, Republika, Juli 2012. Lihat juga catatan Marthin Fransisco Manihuruk, *Menyoal Peringkat Indonesia dari Publikasi Failed State Index* 2012 (diakses, 14 Juli 2012), atau Muhadam Labolo tentang *Negara Gagal versus Pemda Gagal*, muhadamlabolo.blogspot.com (8 Juli 2012).

Pandangan Weberian yang cenderung otoriter meneguhkan bahwa fungsi utama negara adalah menegakkan monopoli melalui seperangkat alat kekerasan pada suatu wilayah tertentu. Pada sisi lain, William Easterly dan Laura Fresh mengemukakan salah satu indikator kegagalan negara, yaitu pembuatan berbagai kebijakan yang membingungkan. Menurut kami, negara gagal adalah negara yang tak mampu menjalankan fungsi-fungsi dasarnya sebagaimana tertuang dalam konstitusi. Dalam konteks Indonesia, persoalannya adalah apakah pemerintah sebagai personifikasi konkret negara telah mampu menjalankan fungsi utamanya dalam UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia? Kini marilah kita lihat keempat aspek penting yang dianggap mempengaruhi kegagalan Indonesia sebagai suatu negara dewasa ini.

Pertama, tekanan demografis dapat dilihat pada seberapa jauh kemampuan negara mengendalikan pertumbuhan penduduk dan memproteksi dinamika warga negara, khususnya kaum minoritas dalam mengartikulasikan kepentingan di tengah mayoritas. Harus diakui bahwa pasca-reformasi, pertumbuhan penduduk Indonesia mengalami lonjakan di atas kecemasan Robert Maltus. Rata-rata pertumbuhan pendudukan Indonesia dewasa ini 1,2% per tahun. Perkembangbiakan penduduk tampaknya tak berimbang dengan ketersediaan lahan yang terus menciut disebabkan meluasnya birahi sektor swasta dalam bisnis pengembangan pemukiman penduduk. Di masa orde baru, pertumbuhan penduduk Indonesia dapat dikendalikan dengan baik sehingga rezim di masa itu mendapat apresiasi dunia lewat konsep trilogi pembangunan.[9] Ketiga konsep pembangunan tersebut didesain dalam rencana pembangunan lima tahun dan diturunkan dalam realitas pembangunan lima tahun. Hasilnya, selain stabilitas politik terkendali, pertumbuhan ekonomi tumbuh di atas asumsi rata-rata, juga pemerataan relatif tercipta. Hasilnya mantan Presiden Soeharto dinobatkan sebagai Bapak Pembangunan Indonesia.

Kedua, tekanan hak asasi manusia dalam hubungan dengan minoritas di sini bisa dalam berbagai isu, apakah menyangkut idiologi, sosial budaya, ekonomi, politik, hukum dan seterusnya. Dalam berbagai kasus akhir-akhir ini negara dianggap lalai melindungi kepentingan kelompok minoritas dalam mempertahankan hak asasi berkepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Paradoksnya, secara konstitusional negara tidak saja berkewajiban melindungi

---

[9] Konsep Trilogi Pembangunan kini menjadi rujukan yang diadaptasi Abu Rizal Bakrie dalam persiapan menuju pemilu presiden 2014 (lihat pidato deklarasi Capres Golkar Juli 2012 di Jakarta).

kebebasan beragama, sekaligus memiliki domain kuat dalam membatasi jumlah agama. Di sinilah masalahnya, negara dilema menghadapi kekuasaan yang diberikan konstitusi. Di satu sisi, pemberian keleluasaan pada masyarakat mengakibatkan para pencari Tuhan mencoba menghadirkan Tuhan-Tuhan baru yang dilembagakan atas nama kebebasan beragama. Negara boleh saja membiarkan, namun pada saat yang sama mesti berhadapan dengan kelompok yang mengatas namakan front pembela kesucian agama tertentu. Sebaliknya, pembatasan terhadap meluasnya sekte-sekte beragama dalam masyarakat menimbulkan resistensi yang tak sedikit dari para pegiat hak asasi manusia, termasuk para pemikir liberal yang selama ini menghendaki agar negara tak perlu turut campur soal-soal transedental semacam itu.[10] Puncaknya, negara dianggap melakukan semacam pembiaran disebabkan sikap kehati-hatian dalam melihat setiap persoalan. Sekalipun terdapat satu dua kasus di beberapa daerah yang tak dapat digeneralisasi, selama ini negara sangat terbuka dalam hal perlakuan terhadap kelompok dan kekuatan minoritas.

Hal demikian sekaligus menjawab aspek *ketiga* yang menjustifikasi bahwa negara gagal dalam aspek *group crievance* (protes kelompok minoritas). Ambil contoh dalam bidang agama, negara telah memberikan keleluasaan hingga atheis dan komunis pun terkesan dipersilahkan tumbuh dalam kerangka konstitusi.[11] Dampaknya, laju toleransi dan kebebasan beragama berjalan pesat dari Sabang hingga Merauke. Negara memberi peluang bagi tumbuh dan berkembangnya berbagai aliran kepercayaan. Indikasinya dapat dilihat dari pertambahan rumah ibadah kaum minoritas hingga mencapai lebih dari 100% dalam kurun waktu 10 tahun pasca-reformasi.[12] Di samping itu, tak ada satu pun negara di dunia ini yang memberikan libur bagi semua penganut agama untuk melakukan ritual paling suci setiap tahun kecuali Indonesia. Negara benar-benar terlihat diskretif dan protektif. Karenanya, dalam konteks itu, kita tak begitu sepaham jika negara dianggap *intoleran* dalam kehidupan beragama. Pada sudut lain, pembatasan terhadap meluasnya aliran kepercayaan oleh negara bukan tanpa masalah. Semakin represif negara dalam merespons sejumlah kasus, terkesan berbalik tiga ratus enam puluh derajat dari apa yang sudah disimpulkan sebelumnya, yaitu negara yang semakin demokratis, kecuali dicaci-maki sebagai negara berkedok demokratis, namun berkelakuan otoriter.

---

[10] Dalam kasus Ahmadiyah misalnya, negara pada akhirnya lepas dari tekanan minoritas sebagaimana catatan Nasution, Adnan Buyung, 2012. *Nasehat untuk SBY*, Kompas, Jakarta

[11] Lihat statement Ketua MK ketika menjawab pertanyaan Kanselir Jerman tentang peran negara terhadap perlindungan minoritas di Indonesia, *Atheis, Communiest Welcom*, tgl 11 Juli 2012 yang dimuat oleh sejumlah harian nasional Jakarta.

[12] Dalam 10 tahun terakhir pasca-reformasi, tingkat pertumbuhan rumah ibadah tertinggi justru berada di agama non Islam, (Kristen 94%, Hindu164%, Islam 64%), Balitbang Kementerian Agama dalam Republika, Juni 2012.

Tanpa mendiskusikan metodologi negara dalam menegakkan konstitusi yang dapat saja keliru, bukankah dalam konteks ini negara telah berjalan di atas rel sebagaimana cara pandang Weberian. Bagi kita, fungsi klasik negara yang direpresentasikan pemerintah tak lain kecuali melindungi warganya melalui sedikit atau banyaknya kekuatan yang dialokasikan sekaligus menjaga tegaknya konstitusi. Ekses dari pembatasan negara dalam jangka waktu tertentu bukan mustahil menyuburkan radikalisasi di sudut-sudut wilayah dengan alasan negara berlaku diskriminatif sekaligus *dzholim* pada kelompok minoritas. Pada tingkat artikulatif, kaum minoritas dengan sadar melaporkan negara ke lembaga-lembaga international sebagai aktor yang paling bertanggung jawab dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Persis seperti anak melaporkan kekerasan ibu dan ayah dalam urusan-urusan domestik. Dalam kondisi ini, negara memperoleh reputasi buruk, sekalipun persoalan yang dihadapi bersifat kasuistik dan lazim di berbagai negara, termasuk di belahan bumi Amerika dan Eropa yang katanya paling konsisten menjaga hak-hak sipil dan minoritas. Runyamnya, reputasi buruk tersebut kini berkorelasi kuat terhadap aspek politik sebagai variabel kedua selain aspek sosial.

Kriminalisasi dan pelemahan legitimasi negara terjadi disebabkan oleh lemahnya antisipasi negara dalam mengawal transisi otoritarian ke demokrasi. Kecemasan semacam ini dirasakan Susan Ackerman (1995) yang mengkuatirkan transisi justru berbalik menjadi lebih ekstrem ke arah totalitarian. Pada aras implementasi mekanisme demokrasi bergerak dari tak langsung ke mekanisme langsung, penuh euforia nan gegap gempita. Presiden dan Wapres yang tadinya dipilih lewat legislatif, kini benar-benar berada di tangan rakyat sebagaimana slogan klasik *vox populi vox dei*. Pada arus desentralisasi, dari *central government to local government* berjalan sebagaimana kegelisahan Hidayat (2004), *too much and too soon*.[13] Di sini negara mengalami semacam *shock* atau kekagaten luar biasa dalam kekacauan horizontal berwujud kriminalisasi dimana-mana. Contoh paling mudah disaksikan adalah meningkatnya kekerasan lewat perusakan fasilitas publik, termasuk pembakaran kantor-kantor pemerintahan. Negara seperti dibuat tercengang, bingung dan tak habis pikir mengapa semua itu bisa terjadi *sekonyong-konyong*. Legitimasi negara seakan diuji dalam kehadirannya selama ini yang bersifat formalistik. Apakah secara fungsional negara hadir? Tampak menurut penilaian sebagian kita negara seakan-akan absen dalam sejumlah situasi (*no omni presence*).

---

[13] Hidayat, Syarif, 2000. *Kebijakan Otonomi Daerah, Too Much and Too Soon*, Rajawali, Jakarta.

Desentralisasi yang bertujuan mempercepat pelayanan publik memperlihatkan gejala sebaliknya, pelayanan maksimum justru berputar di sekitar elite di daerah (*trickle up effect*). Pelayanan publik berubah menjadi semacam pelayanan individu. Porsi anggaran yang digelontorkan sebagai konsekuensi kebijakan desentralisasi tak serta merta menunjukkan tanda-tanda munculnya kesejahteraan rakyat, yang terjadi perilaku konsumtif lewat pemborosan anggaran dalam bentuk belanja aparatur sebesar 60–70% dari total APBD. [14] Parahnya, gejala diametral demikian sering kali disempurnakan oleh ketidaknetralan aparatur sebagai pelayan masyarakat. Kasus pengambil-alihan paksa sejumlah kawasan perkebunan, hutan produksi, tanah pertanian dan pemukiman penduduk merupakan contoh glambang yang menambah daftar panjang rapor merah negara. Ironisnya, di semua keributan tersebut para elite mengambil kesempatan bermain setiap lima tahun sekali. Medan konflik semakin bermagnet tatkala memasuki tahapan krusial pemilihan dan penetapan elite di pusat maupun daerah. Di penghujung dinamika semacam itu, lazim melahirkan faksionalisasi elite dalam tubuh partai sebagai sumber kepemimpinan lokal dan nasional. Faksionalisasi tidak saja merugikan partai dalam hal kompetisi tak sehat berkaitan dengan sumber daya, demikian pula dampak pada masyarakat luas yang muak mengamati perilaku elit.

Di tengah kegenitan tadi, negara dengan mudah dikendalikan pihak luar atas nama berbagai kepentingan. Politik tentu saja dengan mudah dikendalikan lewat sejumlah regulasi yang menguntungkan kepentingan ekonomi asing. Dengan mengambil pemandangan kecil, sumber daya alam kita dan 90% isi mall, tak lain kecuali merepresentasikan kepentingan negara asing untuk menyejahterakan rakyatnya, dimana kita tak lebih dari pemilik lahan yang gagal memperkaya diri sendiri. Ditengah kesibukan itu, artefak budaya terkesan berceceran tanpa kontrol pemerintah, yang riskan dieksploitasi negara lain sebagaimana kasus Batik, Reog hingga tari Tor-Tor. Kemarahan kita kini memuncak hingga ke ubun-ubun kepala, sekaligus mencari *kambing belang* dalam fenomena kegagalan negara semacam itu.

Jika demikian, siapakah yang paling bertanggung jawab dalam konteks negara gagal? Merujuk konsep negara yang bersifat abstrak, maka unsur paling konkret tak lain kecuali pemerintah, rakyat dan teritorial. Sayangnya, rakyat tak begitu tepat jika dimintai pertanggungjawaban, sebab mereka merasa bahwa merekalah yang selama ini menjadi objek sekaligus dirugikan atas kegagalan negara.

---

[14] Lihat hasil evaluasi Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA) pada 124 daerah otonom tahun 2011–2012.

Teritorial tentu saja tak mungkin dimintai pertanggungjawaban, sebab wilayah hanyalah objek tak bergerak dalam batas-batas administrasi yang disepakati. Satu-satunya yang paling rasional bertanggung jawab adalah pemerintah nasional yang tentu saja melingkupi pusat dan daerah. Menurut saya, jika negara gagal maka harus diakui pula daerah gagal berkontribusi melaksanakan fungsi-fungsi dasar pelayanan. Barangkali, ukuran-ukuran pemerintah daerah gagal dapat dilihat secara normatif dari hasil laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah atau instrumen lain seperti *human development index.* Untuk yang terakhir, cukup dengan melihat sejauhmana pemerintah daerah serius mengurus pendidikan, kesehatan dan mengurangi angka pengangguran. Sayangnya, pemerintah daerah yang gagal sejauh ini tak menerima *punishment* proporsional, kecuali sertifikat yang tak berimplikasi apa-apa. Maka tepatlah kiranya jika kita disangka negara gagal, sekalipun kita sendiri tak merasakan ada yang ganjil dalam kehidupan sosial apalagi bernegara.

Fungsi Pemerintahan

Di manapun tak ada lembaga yang paling istimewa kecuali kita menyebut pemerintah ataupun pemerintahan. Disadari atau tidak, masyarakat adalah basis bagi tumbuh dan berkembangnya pemerintahan. Eksistensi pemerintahan merupakan kebutuhan bagi upaya menyelesaikan masalah masyarakat itu sendiri. Masalah tersebut berkaitan dengan upaya menjamin terlindunginya kepentingan setiap individu dalam kelompok masyarakat dari ancaman sesamanya maupun pihak luar. Dengan alasan itu, maka terbentuklah dua kelompok yang saling berkaitan dan tergantung, yaitu pemerintah dan masyarakat sebagai yang diperintah. Dalam hubungan yang terbangun berdasarkan kontrak sosial tadi, ketika seseorang kelaparan di tengah-tengah masyarakat maka institusi pertama yang diasosiasikan paling bertanggung jawab adalah pemerintah, demikian pula ketika seseorang lahir hingga ke liang lahat.

Terhadap semua beban di atas pemerintahan dengan segala atribut yang melekat di dalamnya memiliki hak dan kewajiban istimewa di bawah Tuhan. Dalam hubungan itulah secara teokrasi pemerintahan dipandang sebagai wujud perpanjangan kehendak Tuhan dalam bentuk pewahyuan pada segelintir orang. Titisan tersebut menjadi dasar absolut bagi sekelompok orang untuk melakukan apa saja atas nama Tuhan. Dengan semua nilai itu, pemerintahan pada akhirnya menjadi entitas sentral yang paling menentukan terhadap masa depan rakyatnya melalui penggunaan kewenangan dan instrumen

negara bagi terciptanya kehidupan bersama. Keadaan ini dapat dilihat secara jelas manakala pemerintah menggunakan kekuasaan yang sah (legitimate power) dalam mengontrol semua aspek kehidupan bernegara, seperti politik, ekonomi, hukum, administrasi, kebijakan publik maupun proses pemerintahan itu sendiri. Di atas semua instrumen yang dimiliki, penting disadari bahwa penggunaan kekuasaan dalam bentuk intervensi pada masyarakat hanya mungkin dilakukan ketika masalah-masalah yang dihadapi masyarakat sulit diatasi tanpa kehadiran dan campur tangan pemerintah. Dalam konteks inilah pemerintahan merupakan fenomena yang tak terhindarkan.

Sejalan dengan kebutuhan masyarakat yang terus meningkat dari sisi kualitas dan kuantitas pelayanan, pemerintah pada akhirnya membutuhkan keseimbangan untuk memenuhi segala permintaan dimaksud (aspek ekonomi). Dalam relasi itu, pemerintah membutuhkan sumber daya yang mampu menjawab kebutuhan yang muncul di tengah masyarakat. Semakin tinggi tuntutan semakin tinggi pula upaya pemerintah untuk segera merespons guna memenuhi kebutuhan masyarakat, sekaligus memastikan terjaminnya kehidupan bersama. Ketimpangan yang semakin luas sebagai akibat lebarnya harapan dari kenyataan dapat menganggu stabilitas pemerintahan. Inilah alasan mengapa pemerintahan harus memperbaharui diri guna mencapai keseimbangan (*ekualibrium*) dari harapan masyarakat yang bergerak maju. Di banyak negara, fungsi-fungsi pemerintahan berkembang berdasarkan kebutuhan masyarakat. Pemerintah sebagai personifikasi negara bertanggung jawab terhadap kebutuhan masyarakat dimana dan kapan pun. Pada tingkat implementasi, tugas negara menjadi tugas pemerintah yang secara konkret dilakukan melalui mobilisasi segenap sumber daya bagi kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

Fungsi pemerintahan, menurut Rasyid (1999), meliputi pelayanan (*public service*), pengaturan (*regulation*), pembangunan (*development*), dan pemberdayaan (*empowerment*).[15] Pelayanan merupakan akar utama dari fungsi pemerintahan itu sendiri. Semua fungsi berikutnya pada dasarnya bermakna pelayanan atau dengan kata lain, pelayanan dalam arti luas mencakup keseluruhan fungsi pemerintahan. Pelayanan bermakna memastikan tersedianya pengaturan dan pengurusan bagi kepentingan masyarakat agar mereka dapat hidup secara wajar, aman dan nyaman dalam kerangka bernegara. Lewat pengaturan yang kondusif, dimungkinkan setiap warga negara memperoleh akses bagi

---

[15] Rasyid, Ryaas, 1999. *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika,* Yarsif Watampone, Jakarta.

terpenuhinya hak dan kewajibannya. Dengan pengaturan pula, setiap orang dibolehkan, dibatasi bahkan dilarang sejauh bermaksud untuk melindungi kepentingan setiap warga dan negara pada umumnya. Pelayanan pada ujungnya bermuara pada upaya penyediaan kebutuhan masyarakat secara umum (*public goods*) sekaligus memenuhi kepentingan individu pada skala tertentu (*privat goods*). Dalam banyak defenisi, fungsi pengaturan pemerintah sering kali disandingkan dengan fungsi pengurusan. Jika pengaturan berbentuk regulasi untuk memastikan terciptanya landasan yang kokoh bagi negara dalam memberikan perlindungan, maka pengurusan berkenaan dengan pelayanan pemerintah secara langsung guna menjamin terpenuhinya kepentingan masyarakat secara luas. Fungsi pembangunan bermakna pada kemampuan pemerintah dalam menyediakan sarana dan prasarana bagi kepentingan setiap warga negaranya. Kemampuan pemerintah dalam memastikan fungsi kedua berjalan meliputi pembangunan jasmani dan rohani. Pembangunan jasmani bermakna negara mampu mewujudkan kebutuhan warga negara agar tumbuh dan berkembang secara wajar untuk mencapai tujuan hidupnya sekaligus tujuan bernegara. Pembangunan rohani berarti negara hendaknya mampu mewujudkan kebutuhan warga negara agar bebas berekspresi guna memperoleh modal spiritual sebagai hasil meditasi vertikal dengan penciptanya.

Fungsi pemberdayaan berkaitan dengan upaya pemerintah dalam memberikan penguatan terhadap keterbatasan sebagian masyarakat dalam aspek politik, ekonomi dan sosial. Aspek politik berhubungan dengan kemampuan pemerintah memampukan masyarakat guna memahami negara dan tujuan dibentuknya pemerintahan sehingga setiap warga negara memiliki tanggung jawab atas masa depan negaranya. Aspek ekonomi berkaitan dengan upaya pemerintah memampukan setiap warga negara agar memiliki semangat kemandirian, kreativitas dan inovasi dalam mengembangkan diri dan masyarakat menuju terciptanya kesejahteraan individu dan kolektif. Aspek sosial berhubungan dengan upaya pemerintah guna memampukan warga negara dalam memahami masalah-masalah sosial sebagai tanggung jawab bersama guna mencapai persatuan dan kesatuan berbangsa, bernegara serta berpemerintahan. Output dari fungsi pemberdayaan sosial memungkinkan tercapainya integrasi dan toleransi antara kelompok mayoritas dan minoritas. Pemahaman yang selaras tentang masalah-masalah sosial sebagai tanggung jawab bersama pada akhirnya mampu mengurangi tekanan demografis, pelanggaran hak asasi manusia serta diskriminasi sosial dalam kerangka mayoritas-minoritas. Kesadaran masyarakat tentang pentingnya keseimbangan

lahan sebagai ruang hidup sekaligus tempat tinggal setidaknya mampu mengendalikan tekanan demografis yang membahayakan masa depan bangsa dan negara. Kesadaran tentang pentingnya menghargai hak asasi orang lain setidaknya mampu mendorong terciptanya tertib sosial (*social order*) sebagai harapan dan tujuan bernegara (ketertiban umum). Sedangkan kesadaran terhadap persamaan atas mahluk ciptaan Tuhan serta penghargaan terhadap kelompok-kelompok tertentu yang memperjuangkan kepentingan patut dihargai sebagai wujud kebebasan dalam negara demokrasi. Terhadap keseluruhan fungsi pemerintah tersebut, negara patut hadir untuk melindungi serta memastikan tercapainya tujuan bersama sebagaimana termaktub dalam konstitusi.

Dalam relasi itu, pemerintahan membutuhkan kepemimpinan yang mampu menyatukan sumber daya menjadi satu kekuatan. Kepemimpinan yang memiliki kecakapan abstraktif, kemampuan teknikal, teruji serta memiliki aksebilitas yang luas inilah yang kita sebut negarawan. Dalam pikiran ideal Plato, negarawan tidak saja memiliki suatu keahlian, tetapi mampu mengendalikan keahlian lain menjadi irama konser yang padu lagi dinamis. Menilik dari filosofis pembangunan manusia Indonesia yang seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya, kualifikasi setiap negawaran sebagaimana dikonstruksikan oleh Ndraha (1985) meliputi dimensi *performance*, *scientific*, moralistik-filosofis, otoritatif dan generatif.[16] Dimensi-dimensi tersebut merupakan tanggung jawab yang seharusnya dipikul oleh bangsa Indonesia dalam menjawab permasalahan yang muncul dari waktu ke waktu. Dengan demikian, dimensi tersebut harus terpikul di pundak setiap pemimpin guna melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan sekaligus menyelesaikan tantangan yang dihadapi. Dimensi *performance* merujuk pada terpenuhinya persyaratan kesehatan jasmani dan rohani sebagai modal bagi tercapainya fungsi pemerintahan. *Scientific* bermakna pemimpin memiliki pengetahuan yang luas (*generalis*) sekaligus mampu menerapkannya secara khusus (*specialist*). Persyaratan tersebut diperlukan agar negara dan pemerintahan berjalan menurut visi dan misi yang telah ditetapkan, bukan bersandar pada rencana kompromistik-pragmatis semata. Moralis-filosofis, berarti setiap pemimpin dipersyaratkan memiliki kandungan moralitas yang memungkinkan pemerintahan memiliki kepercayaan (*trust*) bagi jalannya roda pemerintahan. Tanpa itu, pemerintahan tak lebih dari segerombolan bandit yang sewaktu-waktu dapat menipu

---

[16] Lihat makalah Taliziduhu Ndraha (dalam Labolo, Muhadam dkk, 2008). *Beberapa Pandangan Dasar tentang Ilmu Pemerintahan*, Media, Jogja.

rakyatnya sendiri. Pemimpin dalam konteks ini menjadi *examplary center*, yaitu pusat percontohan dari moralitas dan kebersihan diri. Otoritatif bermakna bahwa setiap pemimpin selayaknya memiliki kewenangan sekaligus paham mengelola kewenangan yang diberikan sesuai konstitusi sehingga tak menjadi ancaman bagi masyarakat luas lewat perilaku diktatorial. Generatif bermakna bahwa setiap pemimpin semestinya memiliki visi bernegara sebagai suatu bentuk peradaban yang membutuhkan keberlanjutan. Dalam kesadaran inilah diperlukan regenerasi untuk melanjutkan tanggung jawab dalam bermasyarakat, berbangsa, berpemerintahan, dan bernegara.

Menguatkan Fungsi Pemerintah

Sebagaimana kita sadari, fungsi negara jelas tertuang dalam UUD 1945 alinea keempat. *Pertama,* jika negara berkewajiban melindungi segenap bangsa, maka negara membutuhkan seperangkat instrumen untuk menjalankan kewajiban dimaksud. Pada tingkat implementasi, tentu saja negara membutuhkan pemerintahan yang kuat sebagaimana harapan kita untuk mewujudkan fungsi di atas. Kekuatan pemerintah lebih diarahkan pada upaya memastikan, menjamin dan melindungi kepentingan rakyat dari lahir sampai titik darah penghabisan. Kekuatan pemerintah, bagaimanapun, tak lain kecuali melindungi kepentingan setiap warganya dari ancaman dalam negara dan intervensi negara luar. Kalau untuk membeli panser buatan Jerman 100 unit saja kita berhadapan dengan keengganan legislatif, maka bagaimanakah kita dapat mempertahankan dan melindungi kedaulatan bangsa, negara dan rakyat secara keseluruhan? Bandingkan menurut catatan *CIA World Factbook* (2008), jumlah tentara Indonesia hanya sekitar 302 ribu personel dari total penduduk sekitar 240 juta orang. Thailand, memiliki tentara 306 ribu personel dari total penduduk 64 juta orang. Artinya, di Thailand 1 tentara melindungi 200 orang penduduk, di Indonesia 1 tentara melindungi 800 orang. Indonesia memiliki 613 pesawat tempur dan 121 kapal perang. Bila setengahnya saja yang beroperasi, artinya Indonesia hanya memiliki 60 kapal perang. Padahal luas laut Indonesia termasuk ZEE mencapai 7,9 juta km persegi, artinya untuk menjaga perairan seluas pulau Jawa, TNI hanya mampu menyediakan 1 kapal perang. Karena itu, bukan hal aneh pencurian dan penyelundupan di laut merajalela. Kita membutuhkan instrumen yang memadai dalam upaya mengontrol wilayah sedemikian luas sehingga mampu mengukuhkan integritas dan kedaulatan di dalam dan luar negeri.

Kedua, pemerintah berkewajiban memajukan kesejahteraan umum. Tugas tersebut hanya mungkin dicapai jika pemerintah serius pada visi dan misi yang dialirkan hierarkis lewat perencanaan nasional, provinsi, daerah hingga entitas terkecil desa. Strategi pencapaian kesejahteraan umum dapat dilakukan dengan berbagai cara. Dalam pendekatan pemerintahan, kita dapat menerapkan cara desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan. Desentralisasi bermakna memberikan keleluasaan kepada masyarakat dan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya dalam kerangka NKRI. Keleluasaan dimaksud memungkinkan pemerintah daerah berpikir dan bertindak secara kreatif, inovatif dan mandiri dalam menjawab tuntutan dan tantangan sesuai karakteristik masyarakatnya. Jika cara desentralisasi yang bersifat *bottom up* mengalami keterbatasan, maka pemerintah dapat menempuh cara dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang bersifat *top down* guna mengurangi keterbatasan daerah dalam mencapai tujuan pencapaian kesejahteraan. Sayangnya, tujuan baik tersebut belum menampakkan hasil sebagaimana harapan kita.

Desentralisasi masih dipandang sebagai pelimpahan kekuasaan yang memungkinkan pemerintah daerah dapat berbuat semau-maunya di luar akal sehat kita semua. Hasilnya, 173 kepala daerah dari 530 daerah otonom terkait korupsi dalam lima tahun terakhir menurut Kementerian Dalam Negeri. Artinya, terdapat 1/3 kepala daerah di Indonesia bermasalah, bahkan terdapat 200 berkas baru yang sedang dipersiapkan untuk diperiksa penegak hukum lewat persetujuan presiden. Kalau boleh dirata-ratakan dari 3.423 kasus, setiap kepala daerah telah berkontribusi rata-rata 20 kasus korupsi. 70% dari kasus tersebut telah diputus pengadilan hingga Juni 2012. Dari jumlah tersebut, 85% terjebak celah korupsi pengadaan barang dan jasa, sisanya 15% berkelindan dalam penggunaan APBD, proses perizinan, serta ekses pemilukada yang melahirkan perilaku pragmatis *money politics.*

Jika desentralisasi menampilkan potret menyeramkan semacam itu, maka upaya penyejahteraan rakyat lewat kebijakan dekonsentrasi dan tugas pembantuan bukan tanpa masalah. Faktanya, puluhan anggota DPR dan pejabat birokrasi pusat meringkuk ditahanan dalam kasus *lobby* dana DPOD. Limpahan dana dalam bentuk bantuan pembangunan megaproyek mulai PON, Sea Games, Hambalang, pengadaan sarana kesehatan, pendidikan hingga kitab suci penuh dengan hal yang berbau suap-menyuap. Di sini negara mengalami kepincangan akibat ketamakan sejumlah aktor pemerintahan, yang menjadi duri dalam daging. Idealisme negara seakan tersendat lantaran

perilaku pragmatisme aparat yang berupaya menggerogoti sumber daya untuk tujuan mulia. Terlepas dari itu, pemerintah tampaknya tak gentar mencapai tujuan penyejahteraan umum. Di tengah kendala tadi, pencapaian sejumlah target yang menjadi indikasi kesejahteraan seperti pendidikan, kesehatan dan penurunan angka pengangguran menunjukkan kemajuan dan komitmen yang kuat.

Ketiga, dalam upaya mencerdaskan kehidupan bangsa negara, perlu mengontrol dan memastikan pelayanan pendidikan, baik kuantitas maupun kualitas, di pusat maupun daerah. Alokasi sebesar 20 persen di sektor pendidikan selama ini selayaknya menjadi indikator kuat bahwa negara benar-benar berkomitmen dan bertanggung jawab penuh atas hak masyarakat memperoleh pendidikan yang wajar. Lewat pendidikan, kita berharap setiap warga negara dapat mandiri dan seterusnya mampu memutuskan siklus kemiskinan. Jika perbandingan Bank Dunia yang mendefenisikan orang miskin adalah mereka yang hidup dengan pendapatan kurang dari US$ 2/hari, atau US$ 60/bulan, maka angka kemiskinan di Indonesia tentu saja cukup merisaukan, dimana 1 dari 5 penduduk Indonesia adalah miskin. BPS mengungkapkan parameter yang menyebabkan angka kemiskinan di Indonesia berkurang, yaitu inflasi yang terkendali, penurunan harga beras serta pertumbuhan yang bertahan sekitar 6,2% sebagai faktor yang memberi kontribusi positif. Setiap kali survei BPS tentang angka kemiskinan diumumkan, selalu saja dianggap bertolak belakang dengan realitas faktual. Kita "merasa semakin miskin", tetapi angka kemiskinan menurun. Berarti, pada dasarnya jumlah orang sejahtera semakin banyak. Statistik justru ingin menjelaskan sesuatu secara faktual untuk menyingkirkan kebenaran yang semata didasarkan pada perasaan. Berpikir dan bertindak atas dasar data dan angka adalah keharusan metodologi, tetapi yang paling penting adalah persoalan kemiskinan Indonesia adalah substansi di balik angka-angka statistik. Menurut Huntington (1995), gejolak sosial di tengah-tengah masyarakat lebih dominan dipicu oleh lahirnya kelompok yang merasa miskin (miskin relatif) dibanding kelompok yang benar-benar miskin (miskin absolut).

Dalam hubungan horizontal yang berkaitan dengan toleransi antar dan intern umat beragama kita merupakan negara yang paling toleran sebagaimana telah dikemukakan, tanpa menutup mata pada beberapa masalah yang bersifat kasuistik dan berskala lokal. Di sini perlunya peranan dan ketegasan pemerintah, baik pusat maupun daerah. Untuk toleransi kesenjangan antara kaya dan miskin, kita termasuk negara yang paling dermawan dibanding

Amerika Serikat. Survei PIRAC (*Public Interest Research and Advocacy Center*) dan *Ford Foundation* pada tahun 2000 dan 2004 menyimpulkan, masyarakat Indonesia lebih dermawan daripada masyarakat Amerika. Bandingkan dengan majalah *Time* terbitan 24 Juli 2000 yang mengklaim AS paling dermawan di dunia dengan 73% yang mampu berderma. Di Indonesia, 98% yang mampu berderma pada tahun 2000 dan 96% pada tahun 2004. Hasil ini dapat dilihat pada survei dan analisis di 10 kota melalui distribusi zakat.[17] Bahkan dalam hubungan antarbangsa dewasa ini, Indonesia merupakan negara yang memiliki kepercayaan diri tinggi ketika mampu memberi sumbangan sebesar 1 miliar dolar kepada IMF (10 Juli 2012). Menurut catatan *Moodys Investasi Service*, Juni 2012, memperlihatkan Indonesia merupakan lima negara yang paling stabil dalam peluang investasi ke depan. Survei-survei di atas memperlihatkan betapa sektor ekonomi kita untuk sementara waktu melampaui ketahanan ekonomi negara lain, sekaligus menunjukkan fundamen ekonomi Indonesia relatif kuat dibanding 10 tahun lalu yang mengalami krisis ekonomi.

Keempat, berkaitan dengan upaya mewujudkan ketertiban dunia, indikator *external intervention* sebenarnya dapat dilihat dari sejauhmana keterlibatan Indonesia dalam berbagai konflik international. Dalam masalah Israel–Palestina, Muslim Moro–Philipina, Muslim Pattani–Pemerintah Thailand atau Muslim Rohingya–Pemerintah Myanmar, Indonesia mengambil bagian strategis di dalamnya. Demikian pula dalam hubungan international di bidang politik (kerja sama antarparlemen), ekonomi (G-20), sosial budaya (OKI) dan keamanan global (*Climate Change*), secara konkret Indonesia menjadi bagian yang diperhitungkan. Pengaruh dari semua keterlibatan tersebut adalah lahirnya persepsi terhadap kepemimpinan terpercaya. Maka apabila aspek kepemimpinan yang menjadi sorotan publik dewasa ini, jangan lupa evaluasi *World Public Opinion* tahun 2008, presiden Indonesia adalah pemimpin terpercaya di Asia Pasifik berdasarkan penilaian aspek pertumbuhan (*economie growth*), lapangan kerja (*job*), pengurangan angka kemiskinan (*poverty reduction*), peran international (*international roles*), dan perubahan iklim (*climate change*). Poling dilakukan pada 19.751 responsden dari 20 negara mewakili 60% penduduk di Tiongkok, India, USA, Indonesia, Nigeria, Rusia, Meksiko, Argentina, Inggris, Perancis, Spanyol, Azerbeijan, Ukraina, Mesir, Jordan, Iran, Turki, Palestina, Korea Selatan, dan Thailand. Lihat tabel berikut.

---

[17] Azyumardy Azra, *Republika*, Kamis, 12 Juli 2008.

No.	Pemimpin	Persentase
1.	Susilo Bambang Yudoyono	51
2.	Yasuo Fukudo	32
3.	Kevin Rudd	31
4.	Kim Jong Il	28
5.	Manmohan Singh	21
6.	Gloria Macapagal Arroyo	19

Sumber: Suara Pembaruan, 25 Juni 2008

Sekali lagi, terlepas dari penilaian *The Fund for Peace* dalam berbagai variabel dan indikator terhadap kegagalan suatu negara, bagi kita yang terpenting adalah menjadikannya sebagai bahan intropeksi, sekaligus jalan untuk memperbaiki kinerja negara. Tanpa menutup mata, upaya perlindungan negara terhadap warga negara di luar negeri dalam kasus Tenaga Kerja Indonesia serta catatan sejumlah *blue print* pelanggaran hak azasi manusia kiranya patut untuk diperbaiki dari hari ke hari. Dengan kesadaran itu, tak perlu minder dalam mempertahankan prestasi serta semua upaya dalam mencapai tujuan bernegara. Kalau dari 12 indikator kita hanya terpuruk pada 3 aspek, bukankah masih lebih dari 50 persen berkondisi sehat wal'afiat, sekaligus tentunya lebih mudah memperbaikinya sejak dini tanpa mesti berpangku tangan.

Referensi

Rose-Ackerman, Susan. 1998. *Lessons from Italy for Latin America, Journal of Public and International Affairs.*

Azra, Azyumardy. 2012. "Indonesia Negara Gagal?", *Republika*, Juli 2012.

Buyung, Nasution. 2012. "Nasehat Untuk SBY", *Kompas*, Jakarta.

Fransisco Manihuruk, Marthin. 2012. *Menyoal Peringkat Indonesia dari Publikasi Failed State Index 2012* (akses, 14 Juli 2012).

Hidayat, Syarief. 2000. *Kebijakan Otonomi Daerah, Too Much and Too Soon.* Jakarta: Rajawali Press.

Labolo, Muhadam. 2012. *Negara Gagal versus Pemda Gagal*, muhadamlabolo. blogspot.com (akses, 8 Juli 2012).

Labolo, Muhadam, dkk., 2008. *Beberapa Pandangan Dasar tentang Ilmu Pemerintahan*, Media, Malang.

Rasyid, Ryaas. 1999. *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika.* Jakarta: Yasrif Watampone.

Bagian Keempat

Menguak Celah Korupsi Pemerintahan Daerah

Gejala korupsi kini memasuki area di kedalaman yang hampir tak terukur. Secara horizontal, korupsi menyebar di hampir semua cabang kekuasaan; baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Pada garis vertikal, korupsi bertengger di setiap hierakhi pemerintahan, dari pusat kekuasaan hingga level terendah. Dalam kasus di Indonesia, sejak reformasi mengalami puncak kelahiran (1998), korupsi seperti mendapatkan tempat yang layak berkembang biak. Korupsi yang selama ini tumbuh berkecambah di ranah eksekutif, kini berangsur-angsur mengalami semacam arisan dari ruang legislatif, yudikatif dan kembali ke eksekutif. Pada periode orde baru hingga kejatuhannya, dominasi eksekutif menjadikan perilaku korupsi seperti tersimpan rapi dalam dokumen yang hanya diketahui oleh rezim berkuasa. Apa pun hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan akan bergantung pada selera Soeharto.

Pasca-pemilu demokratis yang mendapat pujian dunia international (1999), korupsi bergeser menjadi kebiasaan legislatif. Di tingkat daerah, kondisi tersebut ditopang oleh perubahan sistem yang memungkinkan eksekutif relatif dapat dimakzulkan oleh legislatif melalui mekanisme pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, tekanan publik yang meluas serta pertanggungjawaban akhir masa jabatan. Akibatnya, eksekutif terkesan mengalah dan roda pemerintahan relatif dikendalikan secara politik oleh kelompok legislatif dari perencanaan hingga implementasi. Puncaknya, sebagian besar anggota legislatif terjerambab dalam kasus korupsi berjamaah.[18] Kondisi tersebut memasuki usia subur hingga periode legislatif 2004–2009.[19] Pada periode ketiga usia reformasi (2009–2014), legislatif daerah terpilih seperti mengalami sedikit kesadaran kolektif, sekalipun gejala korupsi memasuki babak baru di level birokrasi pusat dan Senayan pada khususnya.[20]

Untuk birokrasi pusat kita dapat mengambil contoh kasus korupsi di tiga kementerian strategis, yaitu kementerian kesehatan, pendidikan,

---

18 Fenomena ini dapat dilihat dalam kasus DPRD Sultra, Banten dan Sumatera Barat periode 1999–2004. Secara umum, terdapat 323 anggota DPRD periode 1999–2004 tersandung korupsi. Pada 2006 lebih 1000 anggota DPRD tersandung korupsi, dan pada 2008 jumlah anggota dewan yang diproses hukum meningkat menjadi 1400 orang (Republika, 2008)

19 Pada periode ini, sejumlah anggota dewan sebelumnya (periode 1999–2004) dipaksa mengembalikan dana Tunjangan Komunikasi Insentif sebagai dampak dari ketidakjelasan penerapan PP 24/2004 tentang Kedudukan Keuangan dan Protokoler Pimpinan dan Anggota Dewan khususnya DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dua peraturan pemerintah selanjutnya (PP 36 dan 21) yang memperjelas interpretasi tersebut tetap saja menimbulkan polemik dan ketegangan antara DPRD lama dengan Kemendagri.

20 Kasus Nazaruddin, Angelina Sondakh (2012) dan sejumlah pejabat penting di Kementerian Pemuda dan Olah Raga menjadi babak baru transisi korupsi dari level bawah ke derajat yang lebih tinggi, setelah sebelumnya dimulai dari penangkapan sejumlah politisi senior di hampir semua perwakilan partai politik untuk kasus korupsi periode 2004–2009 dan 2009–2014.

dan agama[21]. Meskipun kasus korupsi oleh legislatif di daerah mengalami penurunan akibat agresivitas penegak hukum dan perubahan sistem yang membatasi fungsi kontrol legislatif[22], namun diskresi pada eksekutif seakan mengembalikan kewenangan kepala daerah untuk melakukan banyak hal sehingga mendorong penyalahgunaan wewenang yang menyuburkan korupsi. Dalam catatan Kemendagri, hingga akhir April 2012 terdapat 173 kepala daerah dari 524 daerah otonom tersangkut korupsi.[23] Dari jumlah tersebut 70% oleh pengadilan telah diputus bersalah. Artinya, 1/3 dari total kepala daerah diduga merugikan negara, memperkaya diri sendiri maupun orang lain, baik sengaja maupun tidak.[24] Jumlah laporan perkara korupsi sendiri hingga awal Juli 2012 mencapai 3.423 kasus. Jika dirata-ratakan, maka setiap kepala daerah berkontribusi terhadap kurang lebih 20 kasus korupsi. Dari belitan masalah itu, 85% berkisar pada kasus pengadaan barang dan jasa. Jika celah korupsi berkutat pada empat masalah pokok selain tender pengadaan barang dan jasa, maka dapat diasumsikan 15% sisanya berkaitan dengan penggunaan APBD/APBN yang kabur, manipulasi perizinan di pusat dan daerah, serta ekses pemilukada yang mengakibatkan penggelontoran uang dalam wujud *money politics*[25]. Jika dibandingkan sebelumnya, hingga Juni 2011, gejala pertumbuhan korupsi sebenarnya telah terdeteksi oleh PPATK, dari 2.258 laporan transaksi keuangan, terdapat 1.153 transaksi mencurigakan dilakukan bendahara daerah. Modusnya membeli Surat Bank Indonesia dan mendepositokan uang daerah. Di samping bendahara daerah, 376 kepala daerah dan 339 pejabat lain melakukan transaksi mencurigakan.

Data di atas menunjukkan pergerakan korupsi mengalami semacam pergeseran sekaligus pembesaran pada entitas tertentu. Secara horizontal di pusat, korupsi mengalami peralihan siklus pada setiap cabang kekuasaan, sedangkan secara vertikal di daerah korupsi mengalami pembesaran pada level entitas pemerintahan tertentu dimana kewenangan berlimpah akibat perubahan sistem yang memberikan sejumlah diskresi. Jika demikian,

---

21 Sejak tahun 2010–2012 ketiga kementerian tersebut didera masalah korupsi. Kasus Kementerian Kesehatan dalam pengadaan sarana kesehatan melibatkan mantan Menteri Kesehatan periode 2004–2009. Gejala korupsi di kementerian pendidikan lebih pada tender pengadaan buku hingga dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang tak kunjung sepi dari sorotan publik. Sementara kementerian agama juga berada dalam tekanan publik soal transparansi pengelolaan dana abadi umat, haji hingga tender pengadaan mushaf kitab Qurán tahun 2011 dan 2012 serta Lab komputer Madrasah (*Indopos*, 10 Juli 2012).

22 Perubahan sistem terjadi sejak UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah direvisi menjadi UU No. 32/2004 yang membatasi fungsi kontrol DPRD. Upaya pemakzulan yang rentan terjadi tampak dibatasi lewat PP No. 3/2007 dari PP 108/2000 tentang Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

23 *Jawa Pos*, 16 April 2012. Perkembangan lebih jauh hingga 19 Juni 2012, Mendagri telah menandatangi 200 izin pemeriksaan kepala daerah kepada presiden terkait dugaan korupsi (*Rakyat Merdeka*, 10 Juli 2012).

24 Hingga awal Juli 2012, Bupati Buol Provinsi Sulawesi Tengah menjadi kepala daerah kesekian yang dijemput paksa Komisi Pemberantasan Korupsi.

25 *Republika*, 13 Juni 2011.

bagaimanakah celah korupsi rentan terjadi dalam ruang eksekutif yang mengendalikan birokrasi sebagai mesin utama roda pemerintahan? Kajian ini akan memotret dan mendeskripsikan empat variabel utama celah korupsi dalam pemerintahan daerah yang menyeret sepertiga kepala daerah dalam kasus korupsi di Indonesia. Keempat variabel tersebut adalah penggunaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), pengadaan barang dan jasa, perizinan usaha, dampak dari konflik kepentingan pejabat dalam lingkungan birokrasi, serta ekses pemilukada yang menimbulkan ongkos pengembalian modal meningkat.[26] Rekomendasi akhir diharapkan mampu mempengaruhi sistem dalam masa transisi lewat redesain undang-undang pemerintahan daerah dan pemilihan umum kepala daerah guna mengendalikan dan mempersempit celah korupsi dalam pemerintahan daerah.

Korupsi: Akar, Sebab dan Akibat

Korupsi, sebagaimana dikatakan Klitgaard (1988: 31), merupakan perbuatan yang merugikan negara. Menurutnya, tingkah laku menyimpang dari tugas-tugas resmi sebuah jabatan negara karena keuntungan status atau uang yang menyangkut kepentingan pribadi (perorangan, keluarga dekat, kelompok sendiri) atau melanggar aturan-aturan pelaksanaan melalui beberapa tingkah laku pribadi. Klitgaard memformulasikan korupsi adalah hasil monopoli kekuatan oleh pimpinan (*monopoly of power*) ditambah dengan tingginya kekuasaan yang dimiliki seseorang (*discretion of official*) tanpa adanya pengawasan yang memadai dari aparat pengawas (*minus accountability*). Luasnya kekuasaan cenderung mendorong penguasaan sumber daya oleh satu kekuatan yang efektif. Dalam konteks ini, pemerintah memiliki kekuasaan luas dan cenderung melakukan monopoli lewat sistem yang didesain sedemikian rupa. Dalam sistem pemerintahan yang bersifat otoriter-sentralistik, gejala monopolistik mudah tumbuh dan berkembang biak. Kekuasaan besar di pusat pemerintahan melahirkan diskresi untuk melakukan berbagai kebijakan tanpa kontrol efektif masyarakat. Di sinilah gejala korupsi tampak memperoleh kesempatan yang memungkinkan untuk berkembang lebih jauh. Sekalipun demikian, gejala korupsi bukanlah semata-mata milik pemerintahan yang berkarakter otoriter, negara-negara yang kini beralih ke sistem demokrasi memiliki masalah dan tantangan korupsi lebih berat. Kehawatiran ini ditegaskan Susan Rose-Ackerman dalam melihat masalah korupsi di Italia, pergeseran dari pemerintahan

[26] Bandingkan kesimpulan pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono saat memperingati Hari Anti Korupsi di Semarang, 9 Desember 2011. Keempat variabel tersebut cukup relevan dan mendekati dalam pertumbuhan dan perkembangan korupsi pasca-reformasi.

otoriter ke pemerintahan demokrasi tidak dengan sendirinya membawa dampak berkurangnya suap menyuap.[27] Bahkan studi Weyland (1998: 108) menunjukkan bahwa korupsi cenderung meningkat tajam justru ketika negara beralih ke dalam sistem demokrasi.[28] Tiga alasan sebagaimana dikemukakan kembali oleh Latif (2012: 5–6) menguatkan keyakinan kita bahwa korupsi benar-benar memperoleh tempat disebabkan; *pertama*, distribusi kekuasaan sebagaimana terjadi di Indonesia pasca-reformasi.[29] Perubahan pola pemerintahan yang tersentralisasi menjadi terdesentralisasi lewat otonomi daerah telah menggeser praktik korupsi yang sebelumnya didominasi pemerintah pusat, kini menjadi marak di daerah. Hal ini selaras dengan pendapat Klitgaard bahwa korupsi mengikuti kekuasan. Transisi kewenangan pada akhirnya hanya memindahkan lokus korupsi dari pusat kekuasaan ke pemerintahan lokal. Kebijakan desentralisasi menjadi basis yang melapangkan gejala korupsi. Kondisi ini berkembang pesat manakala rendahnya pengawasan masyarakat dan minimnya penegakan hukum. *Kedua*, demokratisasi di level pusat dan daerah merangsang kebijakan neoliberal yang membuka intervensi modal dalam penyusunan regulasi dan praktik penyuapan untuk memuluskan kepentingan pemodal dalam persaingan. Praktik-praktik penyuapan di pusat dan daerah dalam transaksi pemulusan tender barang dan jasa serta kelancaran perizinan dengan mudah dapat diidentifikasi di hampir semua level pemerintahan. *Ketiga*, pelibatan partisipasi masyarakat dalam perhelatan pesta demokrasi tampak tak didorong oleh kesadaran dalam menentukan masa depan daerah, namun lebih pada kepentingan pragmatis yang menyedot ongkos pemilihan sedemikian mahal.

Dalam formulasi Ramirez Torres (Maslikah, 2012: 79), korupsi adalah kejahatan kalkulasi atau perhitungan (*crime of calculation*), bukan sekedar keinginan (*passion*). Seseorang akan melakukan korupsi jika hasil yang didapat dari korupsi lebih tinggi dan lebih besar dari hukuman yang di dapat serta kemungkinan tertangkapnya kecil. Pandangan Torres, sekalipun tak banyak dipikirkan orang, namun kenyataan menunjukkan kuantitas korupsi terus bertambah, sekalipun banyak pelaku telah menjalani hukuman di negara-negara transisi demokrasi. Hilangnya perasaan jera dan rendahnya pertaubatan korupsi mungkin saja disebabkan oleh kalkulasi kesenjangan antara derajat perbuatan dan beban hukuman yang diberikan. Dalam kasus di Indonesia misalnya, para pelaku korupsi dengan nilai miliaran hingga trilunan rupiah

---

27 Lihat Susan Rose-Ackerman, 1998. *Lessons from Italy for Latin America, Journal of Public and International Affairs*, hlm. 447–469.

28 Weyland, Kurt, 1998. "The Politics of Corruption in Latin America", *Journal of Democracy* 9, No. 2, April.

29 Latif, Yudi, 2012. *Korusi Politik dan Kematian Politik*, Makalah, MIPI, Jakarta.

bukan aneh jika hanya memperoleh hukuman kurang dari lima tahun, atau bahkan sama dengan hukuman bagi seorang pencuri amatiran. Rendahnya hukuman pada akhirnya melemahkan efek jera bagi masyarakat, hal ini berbeda jauh jika dibandingkan dengan penerapan hukuman bagi koruptor di negara-negara otoriter seperti China.

Berkaitan dengan akar penyebab korupsi, Jack Bologne (dalam Maslikah, 2012: 80) mengemukakan empat hal penting yang mempengaruhi perilaku korupsi. *Pertama, greed*; terkait keserakahan dan kerakusan para pelaku korupsi. Koruptor menurutnya adalah orang yang tidak puas akan keadaan dirinya. Tahapan ini mengakibatkan dorongan yang tinggi untuk selalu memuaskan dirinya. *Kedua, opportuniy*; sistem yang memberi peluang untuk melakukan korupsi. Lemahnya sistem yang membatasi persentuhan antara birokrasi dengan masyarakat dalam urusan pengadaan barang/jasa dan perizinan sering kali menjadikan korupsi sebagai tradisi. *Ketiga, need*; sikap mental yang tak pernah merasa cukup, selalu sarat dengan kebutuhan yang tidak pernah usai. Ini adalah dorongan internal yang memungkinkan seseorang merasa penting untuk memenuhi segala kebutuhan dirinya secara konsumtif. Keempat, *exposes*; hukuman yang dijatuhkan pada para pelaku korupsi tak memberi efek jera bagi pelaku dan orang lain. Penyebab terakhir sejalan dengan pandangan Torres dimana pelaku korupsi mampu mengkalkulasi antara keuntungan besar dengan konsekuensi hukuman yang akan diterima sehingga tak menimbulkan efek jera bagi pelaku dan lingkungannya. Pandangan di atas setidaknya melahirkan kesimpulan sederhana bahwa faktor penyebab korupsi secara internal dipengaruhi oleh lemahnya sistem pemerintahan dan birokrasi, sedangkan secara eksternal dipicu oleh rendahnya sistem kontrol masyarakat.

Dalam kesimpulan *Tranparency International* sebagaimana buku panduan TII (2002), pemicu korupsi disebabkan oleh banyak faktor, di antaranya penegakan hukum tidak konsisten, penyalahgunaan kekuasaan/wewenang, langkanya lingkungan yang anti korup, rendahnya pendapatan penyelenggara pemerintah daerah, kemiskinan dan keserakahan, budaya memberi upeti, budaya permisif (serba membolehkan), gagalnya pendidikan agama dan etika sebagai pembendung moral bangsa dalam mencegah korupsi.[30] Korupsi secara luas mennyebabkan tantangan serius bagi pembangunan suatu negara,

---

[30] Untuk lebih jelas lihat Jeremy Pope, hlm. xxvi, 2003. *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional. Tranparency International Indonesia* dan Yayasan Obor Indonesia, dialih bahasa oleh Masri Maris dan diberi pengantar oleh mantan anggota KPK Erry Riyana Hardjapamekas.

baik dalam sektor politik dan ekonomi. Dalam aspek politik, korupsi secara perlahan merusak tatanan demokrasi dan tata kelola negara yang baik (*good governance*) melalui pelanggaran atau bahkan destabilisasi proses atau prosedur formal. Dalam aspek ekonomi, korupsi dapat merusak pembangunan ekonomi lewat penyimpangan dan inefisiensi sumber daya publik. Pada tingkat tertentu, korupsi dapat menjadi sebab distorsi ekonomi pada sektor publik dengan menyelewengkan investasi publik menjadi proyek modal ketika suap dan *kickback* terjadi.

Dalam hubungan dengan daya tahan pemerintah sebagai pelayan publik, dampak korupsi menurut Evi Hartanti (dalam Surachmin dan Suhandi Cahya, 2011: 85), menimbulkan *distrust* dalam wujud berkurangnya kepercayaan terhadap pemerintah, berkurangnya kewibawaan pemerintah dalam masyarakat, menyusutnya pendapatan negara, rapuhnya keamanan dan ketahanan negara, perusakan mental pribadi, serta rendahnya respek masyarakat terhadap hukum. Secara khusus, korupsi mengurangi kemampuan aparatur pemerintah, mengurangi kapasitas administrasi serta hilangnya kewibawaan administrasi. Secara umum, korupsi dapat menghilangkan kepercayaan publik terhadap institusi negara yang dinilai telah memainkan kekuasaan secara ilegal. Hal ini dapat dipertimbangkan sebagai rent seeking. Dalam dinamika politik, kondisi tersebut diperkuat oleh dominasi eksekutif yang menyebabkan hilangnya respek terhadap nilai-nilai good governance seperti akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi. Korupsi juga mengurangi kinerja dan nilai-nilai pemerintahan dalam hal kualitas pelayanan dan infrastruktur oleh pemerintah. Pada level pragmatis, korupsi secara langsung menimbulkan pemborosan sumber-sumber, modal yang lari, gangguan terhadap penanaman modal, terbuangnya keahlian, serta bantuan yang lenyap. Pada titik ekstrem, korupsi menimbulkan ketidakstabilan, revolusi sosial, dan ketimpangan sosial budaya.

Berpijak pada beberapa pendapat di atas, jika diamati aktivitas pada level organisasi pemerintahan, terdapat empat aspek penting yang menyebabkan terjadinya korupsi. *Pertama,* berkaitan dengan perilaku individu yang didorong secara internal berupa keinginan, niat, atau bahkan kesadaran untuk melakukan. *Kedua,* aspek organisasi kepemerintahan yang berhubungan dengan sistem pengorganisasian lingkungan masyarakat. Organisasi yang menjadi korban korupsi atau dimana korupsi terjadi biasanya memberi kontribusi karena membuka peluang terjadinya korupsi. Tanpa peluang dimaksud, korupsi relatif tidak terjadi. Sebagai contoh, jika gaji pegawai pemerintah

rendah, maka korupsi menjadi andalan untuk bertahan hidup. Perbedaan tunjangan dapat mendorong pegawai cenderung untuk mencari pekerjaan tambahan. Penyebab lain terjadinya korupsi dari sudut pandang organisasi meliputi kurangnya keteladanan pimpinan, ketiadaan kultur organisasi yang baik dan benar, rendahnya sistem akuntabilitas, serta perilaku manajemen yang cenderung menutupi korupsi di dalam organisasinya. *Ketiga*, aspek regulasi, dimana tindakan korupsi mudah timbul karena terdapat kelemahan dalam regulasi. Kecenderungan regulasi yang bersifat monolistik, rendah kualitas, kurang disosialisasikan, sanksi yang terlalu ringan, penerapan sanksi yang tak konsisten dan pandang bulu, lemahnya bidang evalusi dan revisi untuk kepentingan tertentu menjadikan aspek regulasi menjadi salah satu penyokong terbukanya celah korupsi. *Keempat*, aspek pengawasan yang dilakukan instansi terkait kurang efektif karena beberapa faktor, seperti tumpang tindih pengawasan pada berbagai instansi, kurangnya profesionalisme pengawas, kurang adanya koordinasi antarpengawas, kurangnya kepatuhan terhadap etika hukum maupun pemerintahan oleh pengawas sendiri. Dalam sejumlah kasus, para pengawas tersebut terlibat dalam praktik korupsi. Pada sisi lain, pengawasan ekternal yang dilakukan masyarakat dan media terkesan lemah, sehingga menambah deretan citra buruk pengawasan terhadap korupsi. Jika perilaku, sistem, organisasi, dan pengawasan pemerintah tak dibenahi maka pada akhirnya jabatan pemerintahan hanya akan diisi oleh kebanyakan dua macam pekerja, yaitu *pertama*, pekerja dengan produktivitas rendah yang tak dapat dipekerjakan dipekerjaan sejenis di bidang swasta, dan *kedua*, pekerja yang mau menerima suap (Besley & McLaren, 1993).

Celah Korupsi Pemerintahan Daerah

Dalam konteks Indonesia, pergeseran korupsi akibat distribusi kekuasaan dari pusat pemerintahan ke daerah pasca-desentralisasi membuka celah korupsi pada empat variabel utama, yaitu modus penggunaan anggaran dan pendapatan belanja daerah, pengadaan barang dan jasa, perizinan usaha, serta ekses pemilukada yang menimbulkan perilaku pragmatis di tingkat *voters*.

a. Penggunaan APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah daftar sistematis yang dirinci tentang penerimaan dan pengeluaran atau pembelanjaan daerah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun). APBD memiliki fungsi strategis, seperti fungsi alokasi, distribusi, stabilisasi, otorisasi, perencanaan, pengawasan, distribusi,

intrumentasi, sumber daya, stimulus dan politik. Fungsi alokasi bermakna APBD diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Fungsi distribusi, dalam arti memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Fungsi stabilisasi ekonomi, berarti APBD menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah. Fungsi otorisasi, berarti APBD menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan, yaitu APBD menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Fungsi pengawasan, yaitu APBD menjadi pedoman untuk menilai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Fungsi distribusi pendapatan sangat penting, terutama dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Fungsi instrumen pokok penciptaan keadilan ekonomi dan sosial. Fungsi penyelenggaraan pemerintah (pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan). Fungsi stimulus pertumbuhan ekonomi, fungsi kepentingan masyarakat. Fungsi kekuatan politik untuk mensejahterakan masyarakat.

Modus penyalahgunaan penggunaan APBD secara umum meliputi upaya memperbanyak/memperbesar mata anggaran guna menambah tunjangan dan fasilitas bagi pimpinan dan anggota dewan, menyalurkan dana APBD bagi keperluan anggota dewan melalui yayasan fiktif, manipulasi bukti perjalanan dinas, penggunaan sisa dana tanpa dipertanggungjawabkan dan tanpa prosedur, penyimpangan prosedur pengajuan dan pencairan dana kas daerah, manipulasi sisa APBD serta manipulasi dalam proses pengadaan. Upaya memperbesar mata anggaran dilakukan dengan cara menggunakan instrumen teknis yang memberikan pagu tanpa batas atau mengambil batas tertinggi, sekalipun kemampuan daerah dalam hal keuangan serta tipologi daerah kurang memadai.

Pembengkakan mata anggaran sebenarnya tidak secara langsung berhubungan dengan korupsi kepala daerah, namun persetujuan kepala daerah memungkinkan kepala daerah bertanggung jawab dalam masalah tersebut. Sebagai contoh, pagu anggaran untuk tunjangan komunikasi insentif anggota dewan sebagaimana diatur dalam PP No. 24/2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD hanya dibatasi oleh prinsip-prinsip umum, seperti kesetaraan, berjenjang, proporsional, wajar, logis dan rasional.[31] Prinsip demikian menimbulkan tafsiran dan improvisasi

[31] PP 24/2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD telah mengalami penyesuaian hingga PP 36 dan 21/2006. Sebelumnya, PP 24/2004 merupakan pengganti PP 110/2000 yang dibatalkan dan dicabut oleh Mahkamah Agung pada tanggal 14 Mei 2001.

berlebihan di kalangan pemerintah daerah sehingga diputuskan melalui kompromi yang saling menguntungkan. Fleksibilitas anggaran dilakukan pula dengan memanfaatkan disparitas harga yang berlaku di suatu lokasi, termasuk memperbesar anggaran dalam daftar "kebutuhan tak terduga" atau "dan lain-lain". Pembesaran anggaran pada kelompok kebutuhan di atas memungkinkan kepala daerah secara leluasa dapat menggunakan dengan alasan darurat. Alokasi anggaran demikian biasanya dititipkan di bagian rumah tangga dalam bentuk dan istilah dana taktis dan serupanya.

Dalam modus penggunaan dana APBD yang disalurkan lewat yayasan fiktif, sering kali digunakan kepala daerah dan DPRD untuk menyalurkan sumbangan dalam bentuk bantuan sosial dan hibah. Kepala daerah terpilih yang biasanya berasal dari partai mayoritas berkolaborasi dengan anggota DPRD untuk menyalurkan bantuan pada sejumlah organisasi masyarakat yang dibentuk sejak awal. Kelompok penerima dimobilisasi secara sengaja untuk menerima bantuan yang sebenarnya milik kepala daerah dan sejumlah anggota DPRD. Aliran dana pada akhirnya mengalir deras kekantong kepala daerah, pengurus partai, tim sukses maupun anggota dewan. Kondisi ini telah mendorong Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Permendagri 32 Tahun 2011 tentang Hibah dan Bantuan Sosial. Ketentuan ini secara ketat mengatur dan membatasi penyaluran hibah dan bantuan sosial pada organisasi masyarakat lewat sejumlah persyaratan. Pada kasus manipulasi perjalanan dinas dilakukan lewat modus memperbanyak kegiatan konsultasi, *workshop*, pendidikan dan pelatihan, studi banding maupun bimbingan teknis. Pembengkakan APBD terhadap biaya perjalanan dinas pegawai di daerah secara umum telah mencapai area tubir.[32] Pemerintah daerah dan DPRD seperti meyakini bahwa bahwa penggunaan APBD lewat perjalanan dinas adalah cara paling aman dari ancaman korupsi. Cara-cara demikian semakin mudah ditemukan disebabkan ketiadaan instrumen yang membatasi frekuensi kepala daerah dan DPRD melakukan perjalanan dinas dalam seminggu, sebulan atau setahun.[33] Alokasi anggaran perjalanan dinas dilakukan dengan hanya memperkirakan rata-rata frekuensi perjalanan pejabat kepala daerah dan anggota DPRD pada tahun sebelumnya dengan mengambil estimasi tertinggi.

---

32 Hasil evaluasi NGO FITRA tahun 2011 pada 124 kabupaten/kota menjelaskan tingginya belanja aparatur termasuk perjalanan dinas berkisar antara 60–70 dari total APBD. Kabupaten Lumajang dinilai tertinggi dengan belanja aparatur sebesar 83%. Bandingkan hasil evaluasi Kemendagri tahun 2005 pada 125 Kabupaten/Kota yang baru mencapai 50, 3% rata-rata belanja aparatur. Dapat diperkirakan dalam 5 tahun terdapat kenaikan antara 10 hingga 20 persen.

33 Kasus Walikota Manado pada tahun 2010 berkaitan dengan perjalanan dinas fiktif ketika sebelumnya menjabat sebagai anggota DPRD.

Penggunaan sisa dana tanpa dipertanggungjawabkan dan tanpa prosedur, penyimpangan prosedur pengajuan dan pencairan dana kas daerah, manipulasi sisa APBD serta manipulasi dalam proses pengadaan dapat dilihat dalam kasus di sejumlah kabupaten/kota dan provinsi.[34] Kekosongan instrumen dalam distribusi sisa APBD serta situasi yang menghadapkan kepala daerah pada momentum pemilukada maupun tekanan politik DPRD mendorong kepala daerah dengan kewenangan yang ada cenderung melakukan tindakan pragmatis. Pendistribusian sisa APBD dilakukan bahkan melalui penetapan yang terkesan legal dalam bentuk peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.[35] Pemandangan demikian mengesankan publik bahwa pemerintah daerah tidak melakukan kesalahan dalam penggunaan APBD sebab telah melalui suatu mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Prosedur umum dalam hal anggaran sisa pada dasarnya dikembalikan pada pemerintah pusat, realitasnya prosedur tersebut jarang dilakukan pemerintah daerah, kecuali mempercepat penyerapan anggaran sebelum tutup buku. Aktivitas tersebut biasanya dilakukan dalam masa perubahan anggaran. Dalam konteks ini, perencanaan APBD berlaku prinsip menghemat seminimal mungkin di awal tahun dan menyerap sebanyak-banyaknya di akhir tahun.

Dampak dari celah korupsi penggunaan APBD pada akhirnya secara teknis menghilangkan fokus desain perencanaan awal, di samping semakin jauh dari fungsi ideal APBD itu sendiri. Fungsi alokasi yang bermakna menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian berpindah menjadi alokasi anggaran pada orang perorang maupun kelompok yang berdekatan dengan kekuasaan. Fungsi distribusi dalam arti memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan berubah menjadi ketidakadilan dan ketidakpatutan. Indikasinya dapat dilihat pada menumpuknya kekayaan pada sekelompok orang, memiskinkan rakyat banyak serta menampilkan perilaku konsumtif di kalangan elit pemerintah daerah. Fungsi stabilisasi ekonomi yang berarti APBD menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah justru menimbulkan defisit di sejumlah pemerintah daerah.[36]

---

34 Lihat kasus Mantan Bupati dan Wakil Bupati Pati dalam korupsi APBD tahun 2003 dan Mantan Bupati Lampung Timur SatoNo. Bandingkan pula kasus mantan Gubernur Gorontalo periode 2007–2012 yang diduga menyalahi prosedur dalam pengalokasian sisa dana APBD pada anggota DPRD Provinsi Gorontalo.

35 Dalam catatan Wakil Menteri PAN dan RB, lebih 1500 perda bermasalah dan dibatalkan hingga Mei 2012, (bahan orasi memperingati HUT Otda Kemendagri, Htl Borobudur, Jakarta, Mei 2012).

36 Hasil pemeriksaan BPK tahun 2007 antara lain menunjukkan adanya defisit kas daerah Rp 106, 61 M di Kabupaten Aceh Timur. Di Kabupaten Purwakarta terdapat bukti kuitansi pembayaran fiktif atas biaya makan minum harian Sekda sebesar Rp.11, 86 M. Pada tahun 2009, dari 3.051 kasus yang ditemukan terdapat kerugian negara sebesar 9, 93 T. Dari 556 kasus terdapat kerugian daerah sebesar 310, 86 M. Dari hasil penilaian BPK terdapat 191 daerah dengan penilaian Disclaimer, 8 daerah Tidak Wajar, 110 daerah Wajar Dengan Pengecualian, serta 1 daerah dengan status Wajar Tanpa Pengecualian (Data BPK tahun 2007 dan 2009).

Roda pemerintah daerah terkesan berjalan lambat akibat belanja aparatur yang melampaui daya tahan fundamental ekonominya. Fungsi otorisasi yang menjadikan APBD sebagai dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja kini menjadi dasar yang sengaja dilegitimasi menjadi rujukan bagi upaya melegalkan korupsi di mata publik. Fungsi perencanaan APBD yang seyogyanya menjadi pedoman bagi manajemen dalam perencanaan kegiatan bertukar menjadi landasan bagi perencanaan kepentingan pemerintah daerah, DPRD dan partai politik. Fungsi pengawasan APBD yang menjadi pedoman untuk menilai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi kabur di atas keinginan kepala daerah dan DPRD. Fungsi distribusi pendapatan terutama dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat beralih menjadi upaya meningkatkan kesejahteraan aparat pemerintah daerah. Fungsi Instrumenasi dalam menciptakan keadilan ekonomi dan sosial beralih-fungsi menjadi keadilan bagi pemerintah daerah semata. Fungsi penyelenggaraan pemerintah dalam wujud pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan mengalami stagnasi di tengah kepentingan elit. Fungsi stimulus dalam kerangka pertumbuhan ekonomi jauh dari harapan. Fungsi mengakomodasi kepentingan masyarakat berhadapan dengan kepentingan birokrasi. Akhirnya, fungsi kekuatan politik untuk mensejahterakan masyarakat melemah menjadi kekuatan politik untuk membesarkan partai.

Pengadaan Barang dan Jasa

Hampir tak ada celah korupsi yang ongkosnya semahal pengadaan barang dan jasa, karena sebagian besar anggaran pemerintah digunakan untuk pengeluaran publik di berbagai sektor. Di sinilah alasan mengapa 85% pusaran korupsi kepala daerah bermain dalam tender pengadaan barang dan jasa. Jika diperhatikan, sekalipun nilai kontrak per tahun untuk pengadaan barang dan jasa sangat besar, faktanya pelaksanaan tender selalu melibatkan banyak pemain (kontraktor) yang membuka peluang terjadinya penyuapan, pemerasan, ataupun bentuk-bentuk pembayaran ilegal lainnya. Suap menjadi modus yang dominan karena pembayaran ilegal untuk memenangkan kontrak dan konsesi besar secara umum telah menjadi ajang bisnis bagi para pejabat tinggi dan kontraktor. Secara teknis, penyuapan dalam proses pengadaan barang dan jasa dilakukan untuk mendapatkan beberapa tujuan. *Pertama,* perusahaan atau pengusaha rela membayar untuk dapat diikutsertakan dalam daftar prakualifikasi serta membatasi peserta tender. *Kedua,* perusahaan rela membayar untuk mendapatkan informasi mengenai proyek dari orang dalam.

Ketiga, pembayaran ilegal membuat pejabat dapat mengatur spesifikasi tender sehingga perusahaan yang membayar akan menjadi satu-satunya pemasok yang lolos prakualifikasi. *Keempat*, pembayaran ilegal dimaksudkan untuk memenangkan kontrak. Dalam hubungan ini, ketika proses terjadi dalam satu kali putaran, maka konsekuensi yang harus diterima adalah penggelembungan harga dan penurunan kualitas barang dan jasa yang dihasilkan. Di sinilah mengapa masyarakat sebagai konsumen menilai kualitas pelayanan pemerintah daerah jauh dari apa yang diharapkan, termasuk yang telah dibayarkan lewat pajak. Masyarakat merasa dikhianati oleh pilihannya sendiri.

Dari hasil kajian ICW pada 2005, terungkap bahwa mekanisme pelaksanaan proyek yang memberikan keistimewaan kepada salah satu pihak melalui penunjukan langsung dianggap oleh pejabat tinggi bukan merupakan pelanggaran yang serius. Padahal, hal itu dilarang secara tegas dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, mengingat nilai proyek di atas Rp 50 juta harus melalui mekanisme pelelangan (tender).[37] Dari temuan ICW, terdapat 43 kasus di daerah yang terindikasi korupsi di sektor pengadaan barang dan jasa yang modusnya menggunakan penunjukan langsung. Selain indikasi korupsi lewat penunjukan langsung, modus korupsi lainnya yang kerap terjadi pada proses pengadaan barang dan jasa adalah praktik *markup*, pemerasan, penyimpangan kontrak, dan proyek fiktif. Banyaknya modus korupsi yang terjadi pada sektor pengadaan menunjukkan masih buruknya sistem akuntabilitas dan transparansi pemerintah serta tak berjalannya sistem pencegahan yang efektif untuk meminimalisasi terjadinya praktik korupsi. Fenomena tersebut sesuai pendapat Loppa (2001: 85), bahwa walaupun pejabat ingin melakukan korupsi, kalau tidak disambut oknum pengusaha berupa pemberian suap atau janji memberi imbalan, korupsi tidak akan separah sekarang ini. Suap sungguh sangat berbahaya karena si penerima suap tidak akan tanggung-tanggung menyalahgunakan kewenangannya, sehingga kekayaan dan aset negara dipreteli dalam jumlah miliaran atau trilyunan rupiah.[38]

Celah korupsi dalam proses pengadaan barang dan jasa dapat diamati melalui sejumlah tahapan/prosedur di hampir semua lembaga pemerintah. Tahap dimulai dari penilaian kebutuhan/penentuan kebutuhan, persiapan

---

[37] Keppres ini juga mengalami perubahan dimana sejumlah ketentuan termasuk batas non tender berada di bawah angka 100 juta rupiah.

[38] Pada periode Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno, kasus suap pengadaan mobil pemadam kebakaran telah mengorbankan sejumlah kepala daerah seperti mantan Walikota Makassar dan mantan Gubernur Jawa Barat. Kasus ini selain melibatkan Mendagri juga mantan Dirjend Otonomi Daerah periode tersebut.

perancangan dan persiapan dokumen tender, pemilihan peserta dan penentuan pemenang tender, serta pelaksanaan pekerjaan. Perbedaan tahapan mengandung konsekuensi perbedaan pola korupsi yang dilakukan antara pemerintah dan peserta tender. *Pertama,* tahap penilaian kebutuhan/ penentuan kebutuhan sering kali menimbulkan ketidakharusan melakukan investasi dan pembelian. Kecenderungan yang terjadi adanya tawaran dari beberapa perusahaan untuk membuat kesepakatan walau nilainya kecil atau tidak bermanfaat bagi masyarakat. Selain itu, adanya investasi yang secara ekonomis tidak adil dan merusak mekanisme yang ada. Pada sisi lain risiko yang terjadi hanya menguntungkan sebagian penyedia barang. Untuk kompetisi yang bersifat *unfair* dilakukan dengan cara kebutuhan barang dan jasa dinaikan agar melebihi batas kebutuhan. Bagi pemerintah daerah dan anggota DPRD yang mempermulus tender secara logis memperoleh semacam uang terima kasih (*kickback*) yang dimasukkan dalam anggaran keuangan (biasanya lewat praperjanjian tertentu dengan kontraktor). Pada level tertentu, pihak-pihak yang berkepentingan dan terlibat konflik (*conflict of interest*) menarik pembuat kebijakan agar mempengaruhi proses tender dengan cara menekan panitia tender.

Kedua, tahap persiapan perancangan dan persiapan dokumen tender dilakukan melalui strategi dimana dokumen atau panduan tender dibuat untuk menguntungkan salah satu kontraktor, sehingga bisa dipastikan tidak ada persaingan saat tender berlangsung. Cara lain adalah menaikan atau mengurangi jumlah barang atau jasa yang dibutuhkan untuk menguntungkan beberapa kontraktor. Untuk memecah konsentrasi pengawas, kompleksitas proyek dalam dokumen dan panduan tender sengaja dihilangkan dengan tujuan menyembunyikan rencana-rencana korupsi. Tahapan ini juga sering kali melibatkan konsultan untuk membuat perencanaan proyek agar menguntungkan beberapa peserta tender. Terakhir, pemerintah daerah terkesan menyalahgunakan prinsip penunjukan langsung.

Ketiga, tahap pemilihan peserta dan penentuan pemenang tender meliputi upaya dimana pembuat kebijakan bersikap tidak adil (karena disuap, mengharapkan uang terima kasih) atau adanya konflik kepentingan. Seleksi di daerah berlangsung lewat kriteria yang sangat subjektif untuk memudahkan pembuat kebijakan mengambil alih peran di dalamnya. Aparat pemerintah daerah yang menginginkan keuntungan sering kali memberikan informasi yang bersifat rahasia sebelum penawaran dimulai yang menguntungkan salah satu atau beberapa peserta tender. Tentu saja informasi serupa tidak diberikan

kepada seluruh peserta tender. Penyalahgunaan kerahasiaan, termasuk dokumen yang bersifat rahasia dalam kenyataannya justru disebarluaskan sehingga mengakibatkan proses pemantauan dan pengawasan sulit dilakukan. Satu-satunya tahapan yang dapat dikatakan *fair* adalah tahapan pemilihan pemenang tender yang diumumkan kepada publik lewat surat kabar tertentu. Korupsi juga berlimpah ketika terjadi pembayaran harga yang sangat mahal, sekalipun belum tentu menang. Biaya ini dalam banyak kasus tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Keempat, tahap pelaksanaan pekerjaan meliputi realitas konkret dari proses yang dilalui oleh para peserta tender sehingga kontraktor seakan menggantinya dengan harga barang yang lebih rendah, kualitas yang kurang baik atau berbeda dari spesifikasi kontrak yang telah disetujui. Akibatnya, kualitas barang dan jasa jauh dari apa yang ditetapkan. Buruknya hasil pekerjaan mengakibatkan perbaikan yang memerlukan biaya lebih mahal dari semestinya. Parahnya, renegosiasi kontrak atau penggantian klausul kontrak yang mendasar dilakukan pengawas lapangan dan pelaksana yang telah diberi imbalan secukupnya. Dalam kaitan ini, harga yang meningkat akibat perubahan kontrak sebagai dampak atas perubahan spesifikasi yang disertai dengan peningkatan biaya untuk suap guna memperlancar kolusi. Dalam kasus tertentu, hasil pengadaan barang dan jasa melahirkan tuntutan yang sengaja dibuat-buat. Parahnya, pengawas atau pemantau telah "dibeli" atau tidak independen sehingga mereka membuat laporan yang tidak benar atau memalsukan laporan yang tidak sesuai dengan kondisi sesungguhnya. Akibatnya, negosiasi ulang atau penambahan perubahan yang substansial dalam kontrak yang diperbolehkan membuat proses tender menjadi sia-sia.

Di sisi lain, dampak dari pembengkakan anggaran di akhir tahun membuka celah terjadinya korupsi dalam pengadaan barang dan jasa, seperti; *pertama,* belanja mendesak di akhir tahun anggaran. Belanja mendesak pada akhir tahun anggaran kerap menjadi subjek terjadinya praktik korupsi. Dalam masa itu, transaksi kurang diawasi secara ketat. Di banyak satuan kerja pemerintah daerah, sering kali terdapat sejumlah anggaran yang sengaja tidak dibelanjakan hingga akhir tahun anggaran untuk pada akhirnya menjadi alasan aparat menghabiskan pada program dan kegiatan yang tak begitu jelas. *Kedua*, masa tanggap darurat, seperti terjadinya bencana alam banjir, tsunami, kebakaran, konflik, dan sebagainya. Pengadaan barang dan jasa saat terjadi bencana berisiko terjadi korupsi. Hal ini terjadi karena adanya jumlah dana yang besar dan harus dibelanjakan secara cepat untuk menanggulangi permasalahan

kemanusiaan. Situasi ini mendorong pemda melakukan pengeluaran yang tak terkontrol sehingga transaksi berlangsung tanpa bukti.[39] Kurangnya akses informasi membuat korupsi tumbuh dan berkembang pesat. Meski pemerintah daerah proaktif menjalankan undang-undang keterbukaan informasi publik, namun penerapan yang lemah membuka peluang untuk memanipulasi informasi agar para pelaku tak dihakimi publik (*terror by press*). *Kelima,* pada umumnya kecenderungan menentukan peserta tender tertentu akan berisiko mengurangi tingkat *fairness* dalam proses pengadaan barang dan jasa dan biasanya diikuti dengan peningkatan biaya pembelian. Jika peserta tender telah ditetapkan, penting untuk memastikan proses tersebut dilakukan secara bersih dan jelas serta mengikuti peraturan administratif menurut aturan-aturan yang berlaku. Pada tahap ini, pengembalian modal mulai dilakukan secara perlahan-lahan.

b. Pelayanan Perizinan Usaha

Salah satu tujuan kebijakan reformasi birokrasi hingga ke level pemerintahan daerah adalah mempercepat pelayanan di atas prinsip efisiensi dan efektivitas. Pelayanan dimaksud menuntut prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan, di antaranya transparansi dan akuntabilitas. Reformasi birokrasi tidak saja ditujukan untuk menata kembali struktur pemerintahan sebagai sarana, berikut tujuan dan sistem yang mengikutinya, lebih dari itu diperlukan perubahan kultur organisasi pemerintahan guna mewujudkan pelayanan yang adil dan *fairnes*. Pelayanan yang adil dan *fairnes* memastikan pemerintah menjamin kebutuhan masyarakat secara merata dan proporsional. Puncak dari perilaku sebaliknya adalah perilaku korupsi yang merugikan masyarakat luas. Hambatan pelayanan publik dalam bentuk pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang berbelit-belit, biaya yang tidak jelas serta menjamurnya praktik pungutan liar merupakan peluang dimana korupsi hadir dalam menjawab hambatan dimaksud.

Celah korupsi dalam pelayanan perizinan dimulai ketika faktor-faktor penghambat di atas menghadang di tengah jalan. Para pengusaha yang memiliki modal paham bahwa cara yang paling efektif adalah mengawali proses perizinan dari atas (*top down*), kalau tidak dari bawah (*bottom up*). Pola perizinan dari atas biasanya dilakukan dengan memanfaatkan pengambil kebijakan

---

[39] Pasca-konflik Poso pada tahun 2002 telah menyeret mantan Kepala Dinas Sosial Provinsi Sulawesi Tengah ketika menjabat sebagai Pjs. Bupati Poso. Demikian pula dalam beberapa kasus pasca-konflik di Ambon maupun bencana Tsunami di Aceh, sejumlah aparat pemda berurusan dengan pihak kejaksaan dan kepolisian.

langsung, seperti menteri, gubernur, bupati/walikota.[40] Bawahan cenderung menutup mata jika diberikan jatah yang tak seberapa, atau bahkan tutup mulut jika tak ingin bergeser dari jabatan strategis. Sedangkan pola perizinan dari bawah dilakukan jika aparat pemerintah di daerah memiliki akses langsung dengan kepala daerah, atau dalam kata lain menjadi kaki tangan kepala daerah. Dalam pola ini, kepala daerah terkesan tak berhubungan langsung dengan para pengusaha, namun tak menutup mata menyetujui lewat pintu belakang.

Pelayanan perizinan usaha membuka celah korupsi dalam bentuk suap sejak kewenangan beralih deras dari pemerintah pusat ke daerah. Kecenderungan tersebut dapat dilihat pada daerah-daerah yang memiliki potensi tambang dan lahan pertanian. Harga perizinan untuk membuka lokasi tambang dapat meningkat tajam, bergantung volume bahan tambang di setiap wilayah. Untuk biaya negosiasi sebelum dibuatkan sejumlah persyaratan seperti Surat Izin Usaha Pertambangan bisa mencapai di atas lima miliar. Biaya tersebut belum termasuk ongkos pengurusan izin di tingkat pusat. Konsekuensi dari ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) pada akhirnya menjadi beban dan keluhan pengusaha. Parahnya, di sejumlah daerah, para pengusaha mengeluh karena izin yang dinantikan tak kunjung tiba sementara biaya pengurusan telah terserap banyak. Kondisi ini memperburuk citra pemerintah daerah sekaligus pemerintahan pusat ketika berhadapan dengan investor luar. Pada kasus lain, pengusaha dapat memperoleh izin dimaksud, namun pada tangan kesekian sehingga menimbulkan problem di lapangan. Pemerintah daerah secara sengaja sering kali mempermainkan pengusaha untuk mengeruk keuntungan sebesar-besarnya dengan menerbitkan izin usaha ganda.[41]

Pada tahap selanjutnya, izin usaha yang berskala nasional membutuhkan persetujuan pemerintah pusat. Di sini, pengusaha berhadapan dengan birokrasi yang lebih rentan korupsi. Sejumlah departemen yang telah menerapkan *e-procure* secara administratif mampu memperkecil terbukanya korupsi dimana pelaku dibatasi berhadapan langsung dengan birokrat kecuali melalui sistem informasi yang telah didesain sedemikian rupa. Bagaimanapun penerapan *e-procure* tanpa pengawasan yang ketat faktanya tetap membuka peluang terjadinya korupsi, sebab pengusaha dan birokrat mencari celah untuk berhadapan langsung (*face to*

---

40 Kasus korupsi dalam bentuk suap perizinan dapat dilihat dalam pelepasan lahan tertentu yang hanya mungkin jika disetujui oleh kepala daerah sesuai ketentuan regulasi bidang pertambangan. Untuk kasus ini dapat cermati pada Bupati Buol Provinsi Sulawesi Tengah tahun 2012 dalam perizinan lahan kelapa sawit dengan perusahaan di Jakarta. Beberapa kasus pelepasan lahan menimbulkan konflik seperti di Mesuji dan Lombok pada awal tahun 2012.

41 Kasus semacam ini dapat ditemukan paling banyak di wilayah Kalimantan Timur dalam perizinan usaha tambang hingga tahun 2011. Dalam 10 tahun terakhir konflik pertambangan seperti di Bombana Provinsi Sulawesi Tenggara tidak saja antara pengusaha dengan pemerintah daerah, demikian pula dengan masayarakat sekitarnya.

face) di lokasi yang disepakati.[42] Modus demikian pada akhirnya tak mendukung perangkat sistem yang telah didesain untuk mencegah terbukanya celah korupsi, disebabkan kultur masyarakat dan aparat yang melayani tak sebangun dengan semangat dan upaya pencegahan korupsi.

c. Ekses Pemilihan Kepala Daerah

Kebutuhan terhadap dukungan voter dalam pemilukada melahirkan ekses yang tak terhindarkan. Situasi ini membuka celah korupsi bagi kepala daerah untuk menggalang kekuatan dana dari dalam birokrasi khususnya calon *incumbent*. Calon *incumbent* cenderung memanfaatkan sejumlah dana taktis yang terselip atau sengaja disimpan di hampir semua satuan kerja pemerintah daerah setahun sebelum pesta demokrasi dilaksanakan. Sejatinya, pesta demokrasi lokal yang menjadi ajang saluran kedaulatan rakyat daerah tak tercemar oleh tradisi politik uang. Konsesi biasanya dibangun bersama para pejabat pemda dalam kerangka promosi, demosi maupun mutasi. Di sini terjadi politisasi birokrasi dimana aparat pemda cenderung bersikap pragmatis dan realistik. Dampaknya, perencanaan didesain sedemikian rupa agar *incumbent* mendapat dukungan dalam hal logistik melalui sejumlah mata anggaran yang dibuat-buat atau dilebihkan. Celah korupsi dalam pemilukada dapat dilihat dari beberapa hal, seperti penentuan kandidat lewat perahu partai politik, manipulasi dana kampanye dan *money politics*.

Tingginya tarif partai politik menjadi salah satu faktor pendorong besarnya serapan APBD untuk kepentingan ilegal. Sebagai contoh, setiap kandidat pada dasarnya disyaratkan mampu mendanai pemilukada, mengembalikan modal yang telah dikeluarkan, serta membayar utang pasca-pemilukada. Modus yang kerap digunakan adalah melibatkan rekanan dan jaringan politik yang berkontribusi dalam tender pengadaan barang dan jasa. Celah korupsi dimulai dengan memberikan bantuan sosial lewat organisasi masyarakat yang telah dimobilisasi. Dana bantuan sosial diperoleh lewat sejumlah alokasi yang sebelumnya telah dititipkan pada sejumlah satuan kerja pemerintah daerah (biasanya dinas/badan/kantor yang menangani masalah sosial). Pemilih dimobilisasi ke dalam kelompok organisasi masyarakat dan diberikan uang secukupnya dalam bungkusan atau amplop berinisial kandidat tertentu sehingga praktik *money politics* terkesan kabur.[43] Fokus sasaran lazimnya adalah organisasi sosial yang memiliki basis massa luas.

---

42 Lihat kasus tertangkap tangan oleh KPK dalam suap Pemda Kab. Bekasi pada anggota BPK untuk membuat hasil penilaian BPK tidak *disclaimer*. Lihat juga kasus suap pengusaha langsung pada Bupati Buol Sulawesi Tengah dalam pengurusan Hak Guna Usaha (*Indopos*, 19 Juli 2012).

43 Untuk kasus ini lihat pemilukada Provinsi Sulawesi Utara dan Provinsi Sulawesi Selatan (2010), terdapat salah satu pasangan yang memberikan bantuan pada masyarakat secara live di salah satu TV saat masa pemilukada berlangsung. Oleh kandidat dianggap sebagai bantuan biasa bukan *money politics*.

Dalam banyak kasus, pola demikian cenderung meningkat satu tahun sebelum pemilukada atau bahkan setelahnya, sebagai bentuk ucapan terima kasih (*kickback*). Secara umum, siklus politisasi anggaran (*political budget cycle*) digunakan untuk mempengaruhi pemilih melalui bantuan sosial dengan tujuan meningkatkan sentimen bagi kemenangan pasangan tertentu.

Ekses pemilukada pada akhirnya menjadi beban APBD.[44] Sejumlah daerah harus memangkas belanja program dan kegiatannya, termasuk sektor vital, seperti pendidikan dan kesehatan pada tahun dimana pemilukada dilangsungkan. Harus diakui bahwa mata anggaran pemilukada sebagian besar dialokasikan untuk membayar honor penyelenggara yang mengandung disparitas nilai antardaerah. Tingginya anggaran pemilukada pada akhirnya mempengaruhi postur APBD pada setiap lima tahun tahun pesta demokrasi.[45] Pada tahap teknis, upaya memperbanyak aktivitas kegiatan oleh penyelenggara pemilukada menjadi semacam *bargaining*. Ini membuka peluang KPUD dan pemerintah daerah mengambil keuntungan, termasuk proses lelang barang dan jasa. Pada sejumlah kasus ditemukan celah duplikasi anggaran yang bersumber dari APBN dan APBD untuk komponen honor dan belanja administrasi mempengaruhi mahalnya biaya penyelenggaraan pemilukada. Pada tahap distribusi dana saat kampanye sejauh ini dikaburkan para elit dengan istilah ongkos politik (*political cost*), bukan politik uang sebagaimana dicurigai publik. Disorientasi tersebut cukup meragukan ketika fakta menunjukkan bahwa standar ongkos politik melampaui ketentuan yang berlaku sehingga mudah untuk disimpulkan sebagai praktik *money politics*. Kasus-kasus semacam ini menjadi dilema tersendiri bagi badan atau panitia pengawas pemilukada. Berikut contoh kompilasi politik uang menurut modus di Kabupaten Keerom, Provinsi Papua pada pemilukada tahun 2010.

Tabel 1
Kompilasi Politik Uang Berdasarkan Modus pada Pemilukada Kabupaten Keerom Provinsi Papua 2010

No.	Modus	Jumlah
1	Pembagian Uang Secara Langsung	25
2	Pembagian Sembako	17
3	Pembagian Kartu Handphone	32
4	Pengadaan Bazar Murah	3
5	Pemberian Barang Elektronik	11
6	Melakukan Perbaikan Jalan	27

Sumber: diolah dari KPUD Kab. Keerom, 2010

[44] Rata-rata biaya yang dikeluarkan kandidat kepala daerah di luar Jawa antara 5 – 15 miliar. Di wilayah Jawa dengan populasi lebih besar, dapat mencapai antara 20–50 miliar. Informasi KPUD DKI Jakarta, biaya yang dikeluarkan oleh masing-masing pasangan calon gubernur untuk pemilukada periode 2007–2012 sebesar 47–49 M. Untuk pemilukada 2012–2017 ada pasangan kandidat gubernur DKI Jakarta yang menyiapkan 6–8 triliun (*Suara Pembaruan*, Mei 2012).

[45] Perkiraan beban pemilukada terhadap postur APBD di wilayah Jawa antara 500–1 M. Jawa Timur tiga putaran menghabiskan 830 M, Jawa Tengah satu putaran 650 M, Jawa Barat 666 M, DKI Jakarta di atas 1 triliun.

Tabel tersebut sekalipun tak dapat digeneralisasikan, namun cukup untuk menunjukkan bahwa aktivitas pemilukada dalam modus di atas relatif mempengaruhi APBD di daerah. Modus pembagian uang tunai, sembako, bazar murah, dan perbaikan jalan sangat rentan diduplikasikan dalam bentuk program di sejumlah satuan kerja pemerintah daerah. Program tersebut sering kali di atasnamakan langsung oleh calon *incumbent,* sekalipun faktanya dibiayai dari APBD. Dalam kaitan ini, kepala daerah berisiko menanggung akibatnya setelah pemilukada dilaksanakan.

Pengendalian Celah Korupsi

Dari empat celah korupsi dalam pemerintahan daerah, diperlukan upaya serius untuk mengendalikan terbukanya peluang lebar bagi perkembangannya ke depan. Pengendalian dimaksud dapat dilakukan melalui pengawasan yang bersifat preventif dan kuratif. Salah satu kendala dalam pengawasan terhadap pertumbuhan dan perkembangan korupsi di berbagai daerah adalah bentangan luas wilayah Indonesia. Akibatnya, daerah yang relatif jauh dari pusat pemerintahan mudah berkembang korupsi akibat longgarnya pengawasan, rendahnya sumber daya aparatur dan terbatasnya pemahaman aturan yang berlaku[46]. Pengendalian preventif dapat dilakukan melalui: *pertama,* perlunya perubahan sistem yang ketat dalam pengelolaan APBD guna membatasi celah korupsi dalam penggunaan anggaran. Perubahan sistem secara konkret berupa penerapan teknologi informasi dan *e-procure* sehingga penggunaan APBD dapat diakses langsung masyarakat, selain proses perizinan dan tender pengadaan barang dan jasa dapat berlangsung transparan. Perubahan sistem juga menyangkut mekanisme pemilukada tak langsung oleh DPRD guna mengurangi beban dan ekses pemilukada langsung terhadap postur APBD. Pada tingkat implementasi, kerangka hukum harus bersifat komprehensif, menerapkan prinsip transparansi, mengakomodasi aturan yang jelas serta membatasi diskresi yang berlebihan. Dengan kewenangan yang ada, pemerintah daerah melalui peraturan daerah semestinya mampu membangun sistem pengadaan barang dan jasa yang transparan dan akuntabel. Selain itu, perlu disiapkan *standar operation procedur* (SOP) yang bertujuan mempermudah, bukan mempersulit pada semua SKPD guna mencegah hambatan yang membuka celah korupsi dalam konteks pelayanan perizinan usaha.

---

[46] Kasus Papua sebagaimana dilansir *Papua Corruption Watch* tanggal 16 Juli 2011 menunjukkan terdapat 73 kasus korupsi yang tersebar di seluruh kabupaten/kota di Papua dan Papua Barat. Nilai kerugian negara mencapai Rp 200 Milliar lebih. Koordinator PCW mengungkapkan, temuan dugaan korupsi ini berdasarkan laporan masyarakat yang kemudian ditindaklanjuti PCW (*internet akses, tanggal 19 desember 2011*).

Kedua, perlunya pengawasan yang bersifat kualitatif oleh pengawas internal, eksternal, fungsional, politik dan masyarakat guna memperkecil terbukanya celah korupsi dalam pemerintahan daerah.

Ketiga, perlunya penyempurnaan manajemen sumber daya manusia dan peningkatan kesejahteraan aparatur guna memperkecil dorongan terhadap penguasaan sumber-sumber di lingkungan pemerintahan.

Keempat, perlunya keharusan dibarengi sanksi bagi pemerintah daerah untuk membuat perencanaan strategik dan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Kelima, perlunya peningkatan kualitas penerapan sistem manajemen dan penerapan standar belanja yang terukur dan tak bersifat multitafsir guna menghindari celah bagi aparat dalam melakukan interpretasi dan improvisasi dengan alasan disparitas harga di tiap pemerintah daerah. Pada aktivitas pengadaan barang dan jasa diperlukan panitia lelang yang independen dari masyarakat sehingga keanggotaannya tidak semata-mata didominasi oleh pemerintah daerah. Kepanitian yang bersifat komisioner dapat membuat prosedur komplain bagi peserta lelang untuk menegakkan aturan main, pengawasan dan evaluasi sekaligus menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Keenam, dalam jangka panjang diperlukan pendidikan politik kepada pemilih agar mereka tak menjadi objek pragmatis dalam pemilukada namun memiliki posisi tawar terhadap para kandidat.

Pada tindakan kuratif, tidak ada jalan satu-satunya yang efektif dalam mengendalikan celah korupsi di lingkungan pemerintahan daerah kecuali menerapkan sanksi yang tegas, baik bersifat administratif maupun hukum bagi perusahaan/pengusaha pejabat pemerintah dan masyarakat yang melakukan kecurangan dalam penggunaan APBD, pengadaan barang dan jasa, pelayanan perizinan usaha dan pemilukada. Mereka yang terbukti secara administrasi dan hukum seharusnya segera direduksi, dieliminasi, disubstitusi, didiskualifikasi, dan dieksekusi untuk melahirkan efek jera bagi masyarakat. Tindakan tersebut dapat dilakukan langsung untuk hal-hal yang menyangkut penggunaan fasilitas dan anggaran instansi bagi kepentingan pemilukada, penerapan standar baku anggaran pemilukada, menutup ruang bagi *incumbent* yang hendak kembali mencalonkan menjadi kepala daerah jika terbukti melakukan tindakan korupsi. Penegakan hukum terhadap kasus korupsi di lingkungan pemerintah daerah dapat dilakukan dengan menaikkan tensi sebagaimana dipraktikan Komisi Pemberantasan Korupsi. Tanpa itu, korupsi di pusat boleh jadi berkurang, namun di daerah justru menjamur.

Referensi

Badoh, Ibrahim Zuhdhy Fahmi. 2010. *Kajian Potensi-Potensi Korupsi Pilkada.* Jakarta: Indonesia Corruption Watch (ICW).

Hartanti, Evi. 2005. *Tindak Pidana Korupsi.* Jakarta: Sinar Grafika.

Klitgaard, Robert.1988. *Membasmi Korupsi.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Loppa, Baharuddin. 2001. *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum.* Jakarta: Kompas.

Latif, Yudi. 2012. *Korupsi Politik dan Kematian Politik.* Makalah, MIPI, Jakarta.

Muhardiansyah, Doni, Dkk. 2010. *Buku Saku Memahami Gratifikasi.* Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Maslikah, Siti. 2012. *Upaya Pencegahan Tindak Korupsi di Kabupaten Keerom Provinsi Papua.* Bandung.

Paris, H. Lindsey, Robert Kiltgaard, Ronald Maclean-Abaroa. 2002. *Penuntun Pemberantasan Korupsi.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Pope, Jeremy. 2002. *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional.* Jakarta: TII & Yayasan Obor Indonesia.

Rose-Ackerman, Susan. 1998. *Lessons from Italy for Latin America, Journal of Public and International Affairs.*

Weyland, Kurt. 1998. "The Politics of Corruption in Latin America", *Journal of Democracy.*

Bagian Kelima

Karakteristik Birokrasi; Problem dan Relevansinya

Secara umum, perilaku birokrasi dalam organisasi pemerintahan yang digambarkan publik lewat gejala tingginya korupsi, meluasnya kolusi serta kentalnya nepotisme setidaknya cukup menggambarkan persoalan birokrasi dimana pun, termasuk Indonesia. Catatan Toha (1999), Setiono (2002), Tjokrowinoto (2004), dan Harian Kompas (2010)[47], menunjukkan persoalan birokrasi bukan saja berlaku di pusat-pusat pemerintahan, demikian pula di daerah sebagai sub-pemerintahan nasional. Bahkan, semakin jauh dari pengawasan pemerintah pusat, birokrasi di daerah menunjukkan tabiat yang lebih memprihatinkan. Kondisi ini terpelihara tidak saja oleh peran aspek kultur sosial, tetapi juga kontribusi aspek politik sebagaimana sistem yang diterapkan, selain rendahnya kualitas birokrasi itu sendiri. Aspek kultural merupakan warisan historik yang sulit mengalami pelemahan di tengah kuatnya gairah dan nafsu berotonomi.

Beban masa lalu sebagai *pangreh praja* cukup berkontribusi dalam membentuk sikap dan tradisi dalam pelayanan birokrasi di daerah. Di atas kultur tadi, terbangun suatu sistem yang hampir menyempurnakan komplikasi dari semua gejala penyimpangan birokrasi. Salah satu kontribusi sistem yang paling berperan adalah pemilihan presiden secara langsung. Di tingkat daerah adalah pemilihan kepala daerah secara langsung. Sistem ini telah menjembatani para politisi melakukan intervensi sedemikian jauh hingga menyandera kepentingan birokrasi yang seharusnya bersikap netral. Politisasi birokrasi telah mengubah posisi birokrasi dari cerminan kepentingan masyarakat (*bottom up*) menjadi kepentingan penguasa (*top down*). Dalam konteks pemerintahan, hubungan birokrasi mengalami *dissosiasi* yang sedemikian lebar hingga jarak antara kepentingan masyarakat dan pemerintah sulit dipertemukan. Di sisi lain, kualitas birokrasi yang menjadi prasyarat terbentuknya hubungan asosiatif antara pemerintah dan masyarakat belum menunjukkan ke arah yang lebih mendekati. Kondisi ini dapat dilihat dari rendahnya kemampuan sebagai pelayan masyarakat (*skill*), kurangnya wawasan pemerintahan, serta rendahnya inovasi dan kreativitas yang menunjukkan pengembangan birokrasi dalam konteks *reinventing* birokrasi. Aspek lain yang menjadi kelemahan klasik birokrasi adalah terjebaknya *civil servant* dalam kekakuan birokrasi sebagaimana terbatasnya pemahaman mereka terhadap nilai birokrasi.

---

[47] Kompas, *Indonesia Menentukan Nasib, dari Reformasi ke Transformasi Kelembagaan*, Media Nusantara, 2010. Buku ini memiliki judul asli *From Reformasi to Institusional Tranformation*, copyright President and Fellows of Harvard College. Buku ini juga telah dikomentari oleh Azymardi Azra dalam rubrik resonansi pada harian Republika, Nov, 2010.

Melengkapi uraian tulisan ini, dikemukakan kesimpulan atas praktik birokrasi Weberian di Indonesia sebagaimana ditulis oleh Sudirman dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan* (2009),[48] terdapat kecenderungan kuat bahwa birokrasi publik dalam praktik di Indonesia bukanlah instrumen pelaksana publik, tetapi lebih sebagai instrumen kekuasaan (penguasa). Selain itu, lemahnya kontrol terhadap birokrasi telah menciptakan gejala meningkatnya korupsi. Menurutnya, kedua hal tadi tak lepas dari kultur pada setiap negara yang menjadikan birokrasi berubah menurut kondisi dimana ia beradaptasi. Kajian teoretis tersebut belum cukup tajam dalam menarik relevansi dari karakteristik birokrasi Weber, khususnya pada konteks Indonesia pasca-desentralisasi. Kesimpulan tersebut tampaknya perlu dielaborasi lebih jauh melalui *mainstream* kekuasaan dan administrasi. Bertitik tolak dari *mainstream* kelahiran birokrasi menurut Setiono (2002),[49] tulisan ini akan mempersoalkan karakteristik birokrasi Weber dan relevansi kekinian pada lokus Indonesia pasca-desentralisasi dengan titik berat pada *mainstream* kekuasaan sebagai rahim birokrasi, serta menarik kesimpulan dan saran dari sintesis dimaksud.

Karakteristik Birokrasi, Problem dan Relevansinya

Konsep birokrasi lazim merujuk pada gagasan Maximilliam Weber (1864–1920). Demikian pula Albrow misalnya[50], banyak mengembangkan konsep birokrasi dari berbagai sudut pandang. Secara etimologis, birokrasi berasal dari kata *bureaucracy* (Inggris), atau *burocratie* (Jerman), *burocrazia* (Italia), dan *bureaucatie* (Perancis), yang berarti *meja* atau *kantor*. Istilah ini dimunculkan kembali oleh filosof Perancis, Baron de Grimm atas catatan Vincent de Gournay.[51] *Cracy* (*kratos*) sendiri menunjukkan arti kekuasaan atau aturan. Dalam padanan lain, sering kali dihubungkan dengan istilah pemerintahan (proses), sebab pemerintahlah yang paling mungkin memiliki kekuasaan membuat aturan, atau bahkan proses dan sumber dari semua aturan dalam hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. *Statement* ini setidaknya sejalan dengan pikiran Gornay dan Laski (1930), yang kemudian mendefenisikan birokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dimana kontrol sepenuhnya berada di tangan para pejabat yang sampai pada batas tertentu dapat menunda atau mengurangi kemerdekaan warga negara biasa.[52] Dua contoh lain hasil asimilasi

---

48 Sudirman, "Praktik Birokrasi Weberian di Indonesia", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja*, Vol. XXXV No. 1 Tahun 2009, hal. 8–13.

49 Budi Setiono, *Jaring Birokrasi, Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi*, Gugus Press, Bekasi, 2002.

50 Martin Albrow dalam Donald P.Warwick, *Theory of Public Bureucracy*, Cambridge Massachussets, Harvard Universty Press.

51 Adam Kuper dan Jessica Kuper, *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial*, Raja Grafindo, Jakarta, 2000, hal.74–75.

52 Laski, H, "Bureaucracy", dalam *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. 3, New York dan London.

yang sebangun dengan kata itu misalnya konsep demokrasi dan oligarkhi. Jika sumber kekuasaan berasal dari rakyat banyak, lazim disebut dengan demokrasi. Demikian pula apabila sumber kekuasaan tersebut dikendalikan oleh sekelompok rakyat pintar (profesional) dikenal dengan istilah oligarkhi. Bahkan, lewat kalimat provokatif, Michel (1962)[53] menyatakan bahwa siapa yang bicara tentang organisasi, pastilah bicara tentang oligarkhi. Pada tingkat pragmatis, pelayanan urusan yang lebih rinci pastilah berhubungan dengan apa yang lazim kita sebut dengan *birokrasi.*

Makna *bureau* (baca: biro) identik dengan kenyataan dalam birokrasi, dimana struktur di bentuk lebih banyak menyelesaikan pekerjaan di atas meja. Pejabatnya biasa duduk di belakang meja. Semua masalah relatif diselesaikan di atas meja. Logikanya, jika urusan diselesaikan *di bawah meja,* mungkin saja bertentangan dengan makna etimologisnya. Ini bisa dimaklumi, sebab secara historis, birokrasi tradisional di Perancis (abad 18) menampilkan wajah demikian; boros, eksploitatif, represif, oportunis, kolutif, koruptif, dan nepotism. Sinisme atas gejala tersebut melahirkan istilah *bureaumania.* Secara fungsional, realitas pelayanan justru menjadi lebih efisien dan efektif jika tanpa melalui meja birokrasi yang terkadang berbelit-belit dan menguras energi. Inilah yang di sebut Rahardjo (2010)[54] sebagai pendekatan hukum progresif dalam pelayanan birokrasi hukum. Secara faktual, kita banyak menemukan istilah biro pada struktur organisasi. Di Indonesia, di level organisasi provinsi dan pusat misalnya, terdapat jabatan biro yang dipimpin oleh seorang kepala biro setingkat eselon dua. Sebagai contoh, biro hukum, biro organisasi, biro pemerintahan, biro umum dan sebagainya. Setingkat kepala biro biasanya membawahi sejumlah bagian dan subbagian pada level paling rendah. Bahkan, untuk membedakan secara teknis, seorang pejabat memiliki meja dengan ukuran *biro* atau *setengah biro*. Sejauh ini tak ada istilah lain untuk ukuran meja selain biro, misalnya meja ukuran *bagian* atau *setengah bagian.*

Pengertian kedua (kantor), merujuk pada hampir semua bentuk organisasi, baik sipil maupun militer. Kita sering menyebut kantor pada semua organisasi yang secara fisual berbentuk bangunan megah, lengkap dengan sistem dan peralatannya. Demikian pula kantor pada organisasi swasta. Dalam konteks Indonesia, struktur organisasi pemerintah daerah misalnya menggunakan istilah kantor untuk membedakan unit tersebut dengan dinas dan badan. Kantor menjadi unit paling kecil ukurannya sebelum menanjak menjadi badan

---

53 Michaels, R, *Political Parties*, New York, 1962.

54 Satjipto Rahardjo, "Membedah Hukum Progresif", *Kompas*, Jakarta, 2010.

atau dinas. Di level provinsi, kantor menjadi instrumen pemerintah pusat di daerah, seperti kantor wilayah (kanwil) dan kantor departemen (kandep). Pada pemerintahan yang bersifat sentralistik, instrumen pemerintah pusat dapat menjangkau hingga ke level pemerintahan paling rendah (dekonsentratif). Sebaliknya, pemerintahan yang bernuansa demokratik biasanya meletakkan kontrol pada level pemerintahan tertentu yang untuk selanjutnya melakukan pengawasan secara berjenjang (desentralistik).

Dalam perspektif Weber, birokrasi adalah organisasi rasional dengan segenap karakteristik yang melekat di dalamnya. Karakteristik dimaksud, antara lain adanya suatu jabatan, tugas, wewenang, hierarki, sistem, formalitas, disiplin, profesional, kecakapan dan senioritas. Karakteristik tersebut membentuk birokrasi sebagai alat untuk mencapai tujuan kolektif. Birokrasi, dalam makna konkret adalah organisasi yang memiliki rantai komando berbentuk piramidal, dimana lebih banyak orang berada di tingkat bawah daripada tingkat atas, baik pada instansi militer maupun sipil. Semakin ke puncak semakin langka pemegang kekuasaan, sebab ia mengokohkan kepemimpinan dengan wewenang yang lebih luas. Sebaliknya, semakin ke bawah semakin banyak, tetapi ia semakin menunjukkan wewenang yang lebih terbatas. Kekuasaan tersebut pada akhirnya habis terbagi dalam bentuk spesialisasi dan struktur yang lebih kecil.

Demikianlah kekuasaan mengalir menurut hukum alam (*natural of law*). Ia dimulai dari suatu kekuasaan yang maha besar, lalu mengalir ke dalam struktur yang dibagi secara khusus. Birokrasi akhirnya dapat dipandang sebagai cerminan dari pelembagaan kekuasaan yang mengalir deras dari tingkat atas hingga bawah. Dari aspek ini, birokrasi secara praktis merupakan instrumen/alat dari kekuasaan untuk mencapai tujuan pemimpin maupun tujuan bersama yang diemban oleh pemimpin dimaksud. Pada contoh yang lebih nyata, seorang presiden hasil pilihan rakyat memiliki kekuasaan luas. Kekuasaan tersebut dialirkan secara hierarkis melalui menteri, gubernur, bupati/walikota, camat, lurah hingga kepala desa. Pada level gubernur, kekuasaan dibagi berdasarkan jumlah wewenang yang diterima, lalu dilembagakan dalam struktur formal seperti biro pemerintahan, bagian pemerintahan dan seterusnya. Demikian pula aliran kekuasaan pada level kabupaten/walikota hingga pemerintah desa. Kekuasaan dalam konteks ini mengalami formalisasi yang dirinci dan dipertanggungjawabkan secara jelas. Inilah yang disebut dengan wewenang (*authority*). Dalam kaitan itu, secara sosiologis birokrasi hadir merujuk pada bagaimana cara pemerintah melaksanakan dan membuat peraturan-peraturan

yang sah secara sosial. Dengan sendirinya, birokrasi membutuhkan wewenang sebagai aliran dari kekuasaan rakyat itu sendiri.

a. Relevansi Negatif

Jika kita membedah karakteristik birokrasi Weber, tampak bahwa sebagian karakteristik tersebut hampir kehilangan relevansinya dalam dunia birokrasi modern. *Pertama*, *sentralized*, suatu prinsip yang tak begitu populer ketika di hadapkan dengan sistem demokrasi dimana pendekatan desentralisasi menjadi tumpuan dalam organisasi pemerintahan modern. Desentralisasi di pandang memiliki banyak kelebihan positif baik dari aspek politik, ekonomi dan administrasi pelayanan publik. Semakin banyak kekuasaan politik yang dialirkan pada birokrasi pemerintahan di level bawah lewat prasyarat tertentu, semakin mungkin mendorong lebih banyak keputusan yang akan diambil, baik ekonomi maupun pelayanan publik. Ini secara langsung meningkatkan nilai efisiensi dan efektivitas birokrasi. Jika faktanya adalah sebaliknya, mungkin sistem dan sumber daya yang diperlukan kurang menjadi catatan serius.

Kedua, *senioritas.* Prinsip ini mengalami kemunduran sejak diterapkannya prinsip *fairness* dalam kebijakan yang memungkinkan para pejabat dari berbagai tingkatan birokrasi melaju pesat menduduki jabatan prestisius dan strategis. Kebijakan tersebut antara lain pemberian kesempatan belajar bagi birokrat muda sehingga memperoleh pendidikan tinggi sebagai syarat utama, terbentuknya sistem yang memudahkan kenaikan pangkat dan jabatan secara cepat, serta meningkatnya hasrat sekelompok birokrat untuk mempertahankan jabatan melalui jalur nepotisme, sekaligus gejala yang menggambarkan bahwa prinsip senioritas hanyalah catatan normatif yang dapat saja dilanggar dengan mudah. Senioritas juga dipandang selain bentuk arogansi birokrasi, juga ancaman bagi tumbuhnya nilai kompetitif dan cara paling efektif untuk mempertahankan *status quo*. Dalam konteks ini, birokrasi sering kali terjebak dalam sifat lamban, arogan dan sulit berubah.

Ketiga, prinsip bersifat tertulis (*formalistic*). Birokrasi pada dasarnya identik dengan formalisasi sehingga apa pun yang menjadi tindakannya selalu dibakukan dalam bentuk normatif. Istilah ini hampir mendekati kata *formalin*, yaitu sejenis bahan kimia untuk mengawetkan agar tampak tetap segar, sekalipun pada kenyataannya sebaliknya. Mungkin dapat dipahami di lapangan, dimana birokrasi sekalipun menimbun sekian banyak masalah, namun hampir tak ada alternatif lain bagi publik untuk urusan tertentu yang hanya diproduk oleh

birokrasi, seperti ID/Kartu Tanda Penduduk atau Akta Kelahiran. Ini membuat birokrasi tetap dilirik sekalipun berbelit-belit, *high cost*, arogan, penuh mafia sekaligus menjengkelkan. Kita sering mendengar ungkapan bahwa pemerintah adalah institusi formal dimana semua tindakannnya bersifat formal. *Statement* ini menegaskan bahwa birokrasi sebagai instrumen pemerintah selalu didasarkan pada aturan yang ditetapkan. Dalam aspek struktural, demikianlah gambaran ideal birokrasi sehingga tampak sifat formalistiknya. Sekali lagi, perlu diingat catatan Rahardjo (2010), bahwa pemecahan masalah tidak selamanya harus melalui mekanisme formal yang membutuhkan waktu, biaya dan tenaga yang mahal. Pelayanan semestinya dapat diselesaikan secara tak tertulis (*unwriter*) dimana sisi fungsionalnya terpenuhi, yaitu menjawab apa yang menjadi masalah pokok masyarakat itu sendiri. Pendekatan ini, dalam banyak kasus, baik di pusat maupun di daerah menjadi pilihan yang relatif dipercaya, bahkan lebih langgeng dibanding membawa setiap masalah ke dalam ruang birokrasi yang belum tentu mampu memecahkan masalah masyarakat. Sebagai contoh, penyelesaian masalah melalui somasi, hak jawab, mediasi hingga musyawarah dan mufakat merupakan pilihan cara untuk menuntaskan setiap masalah sebelum ditangani birokrasi yang sarat oleh mekanisme dan prosedur yang melelahkan serta berbelit-belit.

Keempat, ketiadaan pertimbangan hubungan organisasi dengan masyarakat. Tingginya tekanan Weber pada aspek rasionalisasi birokrasi tanpa disadari mengaburkan relasi antara organisasi dengan budaya masyarakat dalam birokrasi. Pada kenyataanya, birokrasi berisi sekelompok manusia yang memiliki budaya berbeda. Birokrasi di Amerika, Jepang dan Indonesia cenderung berbeda dalam penerapannya, sekalipun menjadikan birokrasi sebagai mesin yang sama dalam pencapaian tujuan. Dalam konteks ini, rasionalisasi dalam birokrasi tak mungkin dilakukan setepat-tepatnya. Dalam hubungan dengan penerapan kekuasaan misalnya, mereka yang berada di lingkar pusaran kekuasaan adalah orang-orang terpercaya yang setidaknya memiliki hubungan sosiologis, bahkan idiologis. Ini tentu saja sulit diterima oleh karakteristik birokrasi yang mendasarkan diri pada aspek profesionalitas. Dalam kasus di Indonesia misalnya, mereka yang duduk dalam birokrasi pemerintahan, baik pusat maupun daerah memiliki hubungan paling tidak dalam dua aspek di atas. Apalagi jika sistem benar-benar menjadikan birokrasi sebagai alat kekuasaan semata. Politisasi birokrasi misalnya, adalah gejala yang cenderung mendapatkan tempat sempurna pada sistem yang secara sengaja terakomodir. Praktik pemilihan presiden dan pemilihan langsung di Indonesia merupakan contoh nyata dimana birokrasi tersandera oleh kepentingan politik. Jabatan

birokrasi di level pusat untuk eselon satu merupakan ranah yang tak steril dari intervensi politik sekalipun secara normatif merupakan jabatan karier. Di level pemerintah daerah, hampir semua jabatan tak terkecuali riskan oleh intervensi politik. Ini menunjukkan bahwa sebagian sistem domestik ditambah budaya lokal menjadi tantangan tersendiri bagi karakteristik birokrasi Weber.

Kelima, karakteristik birokrasi Weber kehilangan sentuhan kemanusiaan. Seperti dikatakan Arif dan Putra,[55] upaya transformasi menuju kualitas birokrasi yang menyandangkan moralitas sebagai materi tranformasi merupakan hal yang signifikan, sekalipun pada kenyataannya moralitas terkesan abstrak dan sulit menemukan relevansinya dalam konsep organisasi publik modern. Tanpa pertimbangan moral dan kemanusiaan, niscaya akan terjadi kontra produktif dengan hakikat adanya organisasi publik itu sendiri. Moralitas menjadi abstrak jika sebatas dimaknai sebagai etika, efisiensi dan efektivitas sebagaimana terjadi pada sektor privat. Ketika moralitas diarahkan pada konsep birokrasi yang manusiawi, maka birokrasi diharapkan dapat menghargai hak-hak rakyat secara maksimal, bukan mengeksploitasi secara halus melalui alasan efisiensi dan efektivitas. Namun demikian, secara umum terdapat persoalan dimana birokrasi selayaknya mencerminkan kepentingan rakyat banyak, namun kenyataannya gagal merepesentasikan muatan moral-kemanusiaan dalam realitas pelayanan sehari-hari.

Di negara-negara berkembang, pertimbangan moral-kemanusiaan cukup mendominasi. Kuatnya faktor budaya dalam organisasi birokrasi relatif mempengaruhi pelayanan hingga proses rekrutmen birokrasi. Dalam banyak kasus di Indonesia, isi birokrasi dipenuhi oleh sekelompok pegawai yang diangkat berdasarkan pertimbangan moral/kemanusiaan. Ini dinilai lebih efektif dan efisien, sekalipun dampak pengangkatan sejumlah pegawai dalam birokrasi pemerintahan sering kali tidak sesuai dengan kebutuhan. Kebanyakan mereka diangkat lebih karena pertimbangan moral/kemanusiaan. Contoh kasus pengangkatan sekretaris desa sebagai pegawai negeri sipil, aparat pemerintah desa serta pengangkatan guru dan honorer lebih karena pertimbangan moral-kemanusiaan. Di sini, karakteristik Weber menemukan relevansi negatifnya.

b. Relevansi Positif

Kini kita akan melihat relevansi positif dari karakteristik birokrasi Weber. *Pertama, hierarkis.* Ketika kita bicara tentang kekuasaan yang mengalir deras dari

---

[55] Dalam Moeljarto Tjokrowinoto, *Birokrasi dalam Polemik*, Pustaka Pelajar, Unismuh Malang, 2001, hal.13.

titik puncak hingga level paling bawah maka terciptalah apa yang kita sebut hierarkis. Terciptanya spesialisasi tugas dari kekuasaan yang bersifat umum (*general*) pada akhirnya membutuhkan suatu sistem hierarkis dengan maksud pengawasan dan pengendalian terhadap seluruh aliran kekuasaan secara *top down* dan *bottom up*. Sistem hierarkis dibutuhkan untuk memperoleh hasil maksimal dari aliran kekuasaan pada masyarakat sebagai tujuan akhir. Dari atas ke bawah, segenap gagasan (visi dan misi) oleh pimpinan puncak (*politis*) diformalkan oleh sejumlah manajer (pejabat karier) dalam bentuk kebijakan secara rinci. Program dan kegiatan sebagai substansi dari kebijakan tersebut mengalir jauh ke tengah-tengah masyarakat, membentuk *output, outcome, benefit,* dan *impact*. Secara umum, menimbulkan kepuasan sekaligus ketidakpuasan baru. Kepuasan membentuk dukungan kuat, kemungkinan kekuasaan dilanjutkan dengan *input* yang sama atau mungkin dikembangkan. Sebaliknya, ketidakpuasan membentuk residu yang dapat mengarah pada sikap apatisme maupun tuntutan ke arah yang lebih ekstrem, yaitu memperbaiki atau mengganti kebijakan. Dari bawah ke atas, seluruh kekuasaan yang terincikan melalui spesialisasi dalam birokrasi mengalirkan pertanggungjawaban sekaligus memberi *input* baru yang mencerminkan harapan masyarakat. Sistem hierarkis penting sebagai suatu karakteristik yang memungkinkan seluruh gagasan sebagai manifestasi dari kekuasaan yang teramat luas dapat diseleksi dan dilembagakan. Demikian sebaliknya, keseluruhan gagasan yang tumbuh dan berkembang lewat serapan birokrasi di level paling bawah mengalami seleksi secara berjenjang hingga membentuk tujuan yang paling mendasar dari kebutuhan masyarakat itu sendiri.

Karakteristik hierarkis bukan tanpa catatan, dalam banyak kasus, sistem hierarkis kebanyakan digunakan oleh penguasa level puncak untuk menjembatani kepentingan tertentu. Kekuasaan yang besar di level puncak sering kali menurunkan sejumlah kebijakan yang tak dapat dihindari oleh organisasi birokrasi di level paling bawah. Di sinilah kepentingan penguasa sering kali bersembunyi, sementara di sisi lain para pelaksana tak memiliki pilihan kecuali menerima, sebelum stempel insubordinasi menjadi *raport* yang menakutkan. Tetapi, kita hanya ingin menegaskan bahwa demikianlah peranan karakteristik hierarkis Weber yang tentu saja relatif dapat dipertahankan, khususnya pada pemerintahan yang bersifat otoriter, bahkan totaliter. Dalam kenyataan, karakteristik ini telah mendorong banyak pakar menilai bahwa sistem hierarkis cenderung merupakan pola yang ideal dalam birokrasi militer.

Kedua, kecakapan teknis (*specialisation*). Kecakapan teknis menjadi karakteristik esensial dalam birokrasi. Salah satu kemunduran birokrasi selama

ini karena rendahnya sumber daya manusia yang menjadi instrumen pokok birokrasi. Jika birokrasi diharapkan berperan sebagai cerminan atas harapan masyarakat, seyogyanya ia mampu dan dituntut memiliki sejumlah kemampuan tertentu yang memungkinkan keseluruhan harapan tadi dapat diwujudkan secara efektif. Tingginya harapan dan tuntutan masyarakat mendorong perlunya rekrutmen pejabat birokrasi yang mampu mencairkan gagasan para pemimpin puncak yang terpilih secara demokratis. Tanpa kecakapan teknis, birokrasi tak lebih dari sekedar lembaga politik yang kebiasaannya mengumbar janji tanpa implementasi. Di sinilah makna spesialisasi dipertaruhkan melalui rekrutmen birokrasi. Kecakapan teknis dibutuhkan untuk mencairkan gagasan besar ke dalam program dan kegiatan yang lebih rinci untuk kemudian diimplementasikan. Keseluruhan harapan dan tuntutan masyarakat hanya mungkin dapat direalisasikan jika birokrasi memiliki seperangkat mesin yang berfungsi secara teknis di lapangan. Di sanalah kecakapan tersebut dibutuhkan.

Ketiga, impersonalitas. Lewat karakteristik birokrasi yang digambarkan Weber, birokrasi tampak berdiri kokoh oleh suatu hubungan yang bersifat impersonalitas. Ini menegaskan tentang perlunya profesionalitas yang dapat memisahkan antara tugas dalam jabatan yang diemban dengan kepentingan pribadi. Oleh karena salah satu tujuan dari kekuasaan yang dialirkan adalah menciptakan keadilan di tengah masyarakat, maka birokrasi haruslah berdiri di atas prinsip netralitas. Apabila birokrasi diasumsikan melayani semua, maka birokrasi dituntut untuk tak membeda-bedakan dalam pelayanan. Sebagai organisasi rasional seharusnya demikianlah birokrasi hadir, jauh dari ikatan emosional yang mengembangkan budaya nepotisme. Di negara-negara berkembang, birokrasi sering kali mengalami berbagai masalah, seperti lemahnya sistem yang menetralisir birokrasi serta kuatnya aspek kultural sehingga mendorong lahirnya gejala nepotisme. Nepotisme yang meluas memungkinkan terciptanya gejala kolusi. Pada akhirnya, kolusi menyuburkan praktik korupsi dalam dunia birokrasi. Pola hubungan yang dipisahkan dalam hubungan personal birokrasi tak lain untuk menjadikan birokrasi sebagai wadah bagi upaya mewujudkan harapan dan tuntutan masyarakat secara profesionalitas. Dengan demikian, birokrasi dapat melayani dengan jujur, bukan atas pilihan subjektif yang dapat menimbulkan diskriminasi dan kecemburuan sosial.

Keempat, kejelasan tugas dan jabatan. Kejelasan tugas dan jabatan mengarahkan birokrasi mampu mencapai tujuan yang ditetapkan. Tanpa

kejelasan tugas dan jabatan, birokrasi hanyalah tumpukan masalah. Kejelasan tugas dan jabatan memastikan tanggung jawab setiap pejabat dalam menjalankan tugas pada jabatan itu sendiri. Setiap orang dalam birokrasi diberikan tugas dan tanggung jawab sebagai bagian kekuasaan yang habis di bagi. Tugas dan jabatan yang diberikan memperjelas wewenang yang akan dijalankan. Semuanya dipertanggungjawabkan secara akumulatif, hierarkis dan abstraktif. Secara akumulatif, menjadikan keseluruhan tugas dan jabatan dipertanggungjawabkan oleh birokrasi yang dibentuk untuk itu. Secara hierarkis, tugas dan jabatan dipertanggungjawabkan melalui tingkatan tertentu dari level bawah hingga puncak institusi. Sedangkan abstraktif menunjukkan bahwa sekalipun tugas dan jabatan bersifat teknikal, namun pola pertanggungjawaban dilakukan secara abstratif oleh lapisan paling bawah ke pimpinan puncak institusi.

Kelima, terciptanya sistem informasi yang jelas. Melalui karakteristik hierarkis dan profesionalitas, birokrasi Weber dengan sendirinya menemukan suatu sistem informasi yang jelas. Sistem hierarkis membuka ruang bagi sistem informasi secara bertingkat dari lapisan bawah ke atas. Semakin ketat sistem hierarkis yang diterapkan, semakin mudah memperoleh informasi melalui mekanisme yang ditetapkan. Mereka yang mencoba berkreasi atau keluar dari mekanisme yang tersedia mesti berhadapan dengan pendekatan *reward and punishment* sebagai norma yang dikembangkan dalam birokrasi. Profesionalitas mendorong diciptakannya mekanisme yang memungkinkan tanggung jawab setiap orang terukur lewat kinerja yang dihasilkan. Semua tanggung jawab dimaksud dapat dievaluasi, sekaligus pada saat yang sama merupakan sumber informasi penting dalam pengambilan kebijakan oleh pimpinan puncak birokrasi.

Potret Birokrasi Indonesia

Sebagai mesin organisasi pemerintahan, birokrasi sipil tidak saja memberi jaminan terhadap semua upaya ke arah realisasi visi dan misi kepala daerah, tetapi juga secara langsung menyentuh kepentingan masyarakat dalam bentuk pelayanan sejak seorang warga negara dilahirkan hingga ia dibawa ke tempat pemakaman. Namun, bagaimana mungkin birokrasi dapat melayani masyarakat dengan penuh kejujuran dan keikhlasan jika beban yang ditanggung melebihi kapasitasnya sendiri. Kita berharap sederhana, birokrasi setidaknya merepresentasikan tugas dan fungsi pemerintah, baik di pusat maupun daerah untuk menyelesaikan masalah, bukan sumber masalah. Jadi, apabila masalah

pemerintah adalah bagaimana menyelesaikan problem di tengah-tengah masyarakat, maka pemerintah tampaknya harus lebih dulu berkeringat untuk menyelesaikan alat pembersih (birokrasi) sebelum berharap banyak berkurangnya masalah yang dihadapi masyarakat. Dalam catatan Yudhoyono[56], birokrasi di Indonesia bisa menjadi masalah karena berbagai hal, antara lain; *pertama*, kecenderungan memelihara masalah ketimbang menyelesaikannya. Tren ini bisa dilihat pada berbagai kegiatan birokrasi melalui instrumen satuan kerja pemerintah. Di daerah misalnya, berbagai masalah sengaja dipelihara dan diawetkan dengan tujuan untuk memperpanjang kegiatan proyek. Dalam daftar rencana kerja pemerintah daerah kita dapat menemukan sejumlah kegiatan proyek yang tak pernah berubah, bahkan lokasi dan anggarannya sudah diplot sedemikian rupa. Kita tak perlu heran, meskipun setiap tahun pemerintah mengucurkan uang miliaran rupiah lewat dana alokasi umum, rasa-rasanya tak ada yang berubah kecuali mobil dinas dan rumah dinas para pejabat di jajaran birokrasi dan sejumlah anggota legislatif. Alokasi anggaran di daerah berjalan laksana tetesan air jatuh di atas hamparan lautan luas, hampir saja tak berbekas. Kalaupun ada, lebih karena ingin dinilai sebagai penguasa yang mampu membangun, padahal tak lebih dari kepentingan pribadi dan kroninya lewat kompetisi proyek berskala besar.

Kedua, lebatnya kepentingan pribadi yang praktis memenjarakan masalah dari solusi. Inilah salah satu faktor mengapa birokrasi selama ini terkesan mandul dalam menjawab setiap problem masyarakat. Tingginya kepentingan pribadi dalam organisasi birokrasi diketahui lewat seberapa banyak kekayaan yang dapat dikumpulkan pasca-pelaksanaan proyek. Bahkan, sebelum kegiatan dilaksanakan pun, transaksi ilegal untuk mengeruk keuntungan sebanyak mungkin sudah terjadi dalam bentuk kesepakatan di luar konsensus formal yang dibangun berdasarkan aturan yang tak semestinya. Hampir tak ada solusi yang dapat diproduk oleh birokrasi, kecuali gagasan tersebut sejalan dengan kepentingan pribadi. Nyatanya, pondasi rumah para pejabat di daerah meningkat seiring dengan jabatan yang mereka emban.

Ketiga, kecenderungan birokrasi untuk cari selamat (*safety player*), sehingga mereka cenderung lari dari masalah. Kondisi ini terekam jelas dalam suasana pemilihan kepada daerah. Mentalitas para birokrat menjadi sangat *oportunis*. Mengambil jarak dan posisi yang secara politis menguntungkan bagi masa depan jabatan. Birokrasi jauh lebih kental berpolitik ketimbang anggota

---

[56] Dino Patti Djalal, *Harus Bisa, Seni Memimpin SBY*, Red and White Publishing, 2008, Jakarta

legislatif yang sesungguhnya. Dalam banyak kasus, birokrasi sering kali melakukan *perang urat syaraf* dengan kelompok legislatif. Kita mudah menemukan pelayanan birokrasi jauh optimal dari harapan masyarakat, kecuali sekedar menggugurkan kewajiban dalam bentuk formal.

Keempat, lemahnya inovasi membuat birokrasi tenggelam dalam rutinitas yang menjemukan, sehingga menjadikan birokrasi terkesan seperti robot. Lihat saja bagaimana kebanyakan birokrat di daerah terperangkap pada aktivitas administrasi. Di beberapa kota, mereka melepas kejenuhan lewat *shopping* berjamaah pada jam kerja. Di sejumlah daerah, sebagian birokrat menghabiskan waktu buat baca koran, minum kopi sambil berdiskusi di warung pojok hingga main domiNo. Kondisi ini mengesankan tak ada pekerjaan lain kecuali menunggu kewajiban rutin disposisi atasan. Di sejumlah daerah, birokrasi yang tak memiliki inovasi mirip kantor arsip dan museum. Miskin ide, terjebak dalam rutinitas yang membuat mereka kurang berkembang, akhirnya pensiun dengan keahlian yang paling membanggakan, yaitu melipat kertas untuk membuat amplop.

Kelima, lemahnya sistem rekrutmen dan promosi. Tingginya dampak pemilihan kepala daerah langsung langsung membuat sistem rekrutmen dan promosi dalam birokrasi menjadi kabur. Pola rekrutmen birokrasi didasarkan pada sistem kekeluargaan, bukan pola karier yang lazim (merit sistem). Di sini tampak bahwa isi birokrasi jauh dari profesionalitas, tetapi lebih merupakan sekumpulan keluarga para elite berkuasa melalui pengembangan budaya nepotisme. Gambaran tersebut bisa dilihat pada sejumlah kasus penerimaan pegawai misalnya, dapat dengan mudah disinyalir yang akan lulus, sekalipun harus mengubah *data base* maupun jurusan yang akan diperebutkan. Dalam kaitan dengan pola promosi, lebih menekankan daftar urutan kedekatan, bukan daftar urutan kepangkatan sebagaimana layaknya dalam sistem promosi birokrasi. Seorang di antaranya berpendapat, kebanyakan isi birokrasi setelah rekrutmen terdiri atas dua kelompok, yaitu mereka yang rendah kualitasnya karena tak diterima pada organisasi swasta dan kelompok kedua adalah mereka yang lulus sebagai birokrat karena suap-menyuap. Logikanya, isi birokrasi kebanyakan hanyalah kumpulan orang bodoh dan bermental korup.

Keenam, masih maraknya tipe aparat yang ingin dilayani ketimbang melayani, sehingga dalam situasi tertentu yang muncul adalah pertanyaan *saya dapat apa?*, bukan *apa yang dapat saya bantu?* Kecenderungan demikian tampak dalam transaksi pelayanan dari kantor desa/kelurahan hingga pemerintah

pusat. Pertanyaan tersebut lahir oleh karena dominannya kepentingan pribadi dalam pelayanan masyarakat. Demikianlah, mengapa jabatan dalam birokrasi teramat berharga untuk diperebutkan, bukan dengan tujuan untuk melayani masyarakat, tetapi lebih merupakan instrumen agar semaksimal mungkin dapat mengendalikan kepentingan pribadi, serta bagaimana mengumpulkan sumber daya sebesar-besarnya. Bedanya dengan para politisi hanya soal durasinya. Birokrat memiliki waktu hingga puluhan tahun untuk maksud itu, sedangkan politisi punya waktu lima sampai dengan sepuluh tahun saja. Tapi jangan lupa mereka yang hanya lima tahun bisa jadi lebih cepat kaya daripada birokrat yang bekerja bertahun-tahun. Mengapa? Karena setiap aktivitas pemerintahan melalui instrumen birokrasi tidaklah dipandang sebagai alat untuk melayani dan mensejahterakan masyarakat, namun untuk melayani dan mensejahterakan pribadi birokrat dan politisi itu sendiri. Inilah masalahnya sekaligus beban birokrasi Indonesia yang mesti dituntaskan.

Recovery Birokrasi

Lewat pemahaman karakteristik birokrasi serta realitas birokrasi Indonesia, kiranya sulit menerapkan karakteristik birokrasi ala Weberian secara hitam putih, diperlukan *recovery* birokrasi yang mampu menjawab tantangan dewasa ini tanpa melepaskan prinsip-prinsip ideal birokrasi itu sendiri. Diperlukan adaptasi pada setiap karakteristik yang memiliki relevansi positif sehingga dapat dipertahankan sesuai kebutuhan dan karakteristik birokrasi Indonesia. Relevansi negatif dapat saja ditiadakan, dipertahankan, diubah maupun dikembangkan menurut kebutuhan organisasi birokrasi. Dalam konteks Indonesia, *recovery* birokrasi paling tidak mampu menjawab tiga tantangan pokok yang dihadapi, yaitu menguatnya kultur lokal pasca-desentralisasi, luasnya otonomi yang dikelola daerah serta dampak globalisasi. Menguatnya kultur lokal pasca-desentralisasi telah mempengaruhi karakteristik organisasi birokrasi di daerah khususnya. Birokrasi cenderung lebih mencerminkan organisasi keluarga dibanding sebagai organisasi pemerintah. Hal ini dapat dilihat pada pola-pola rekrutmen, mulai dari munculnya sentimen putra asli daerah hingga tekanan etnik tertentu yang mengakibatkan birokrasi berubah menjadi kerajaan kecil. Selain berkembangnya kultur nepotisme dalam lingkungan birokrasi lokal, model pelayanan yang berorientasi ke atas (*vertical*) masih terus terjaga, bahkan mendapatkan tempat yang layak. Mereka yang berperilaku demikian mendapatkan tempat oleh sebab kepala daerah biasanya lahir dari kelompok masyarakat yang memiliki tradisi demikian. Kepala daerah

yang berasal dari putra asli, apalagi lahir dari keluarga kerajaan lokal dengan serta merta ditasbihkan untuk dilayani, atau sekalipun kepala daerah bukan lahir dari komunitas demikian, faktanya mereka yang bahkan terpilih dari akar rumput sangat menikmati jika pelayanan dilakukan secara vertikal. Menyadari hal itu diperlukan birokrasi yang benar-benar profesional, terseleksi secara kompetitif, berpendidikan serta memiliki standar pengalaman dan kompetensi yang memadai.

Tantangan berikutnya adalah luasnya otonomi yang dikelola daerah, hal ini memungkinkan perlunya karakteristik birokrasi yang mampu menjawab kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Selama ini, lewat otonomi yang dimiliki, birokrasi sering kali didesain berdasarkan kepentingan rezim pemenang pemilihan langsung. Tingginya politisasi birokrasi relatif melunturkan mekanisme merit sistem dalam pola promosi, demosi dan mutasi. Kewenangan yang besar juga telah membuat birokrasi mengalami gejala obesitas sehingga sulit mencapai efisiensi dan efektivitas. Tantangan terakhir berkaitan dengan pengaruh globalisasi yang memungkinkan karakteristik birokrasi dipaksa adaptif dengan perubahan lingkungan. Ini menuntut birokrasi mengubah cara bagaimana mereka seharusnya bekerja dan mempersiapkan sumber daya untuk menjawab persoalan dewasa ini. Penggunaan teknologi informasi misalnya, setidaknya dapat menjamin transparansi, berkurangnya *high cost* dan *red tape* pada setiap pelayanan, serta mengurangi dampak *face to face* yang dapat mendorong terciptanya penyalahgunaan wewenang (korupsi).

Ketiga tantangan di atas membutuhkan respons positif melalui penguatan sistem yang efektif untuk mengurangi meluasnya kultur negatif dalam tubuh birokrasi. Selain itu, sistem dimaksud diharapkan mampu mengendalikan dampak atas luasnya otonomi yang dijalankan oleh kepala daerah, dalam arti dapat mengurangi politisasi birokrasi yang pada akhirnya dapat mengurangi fungsi birokrasi sebagai refleksi kepentingan tidak saja pemerintah, namun masyarakat secara luas. Pada akhirnya, karakteristik birokrasi yang unggul adalah birokrasi yang mampu beradaptasi dengan lingkungannya, sebab itu diperlukan sistem yang memungkinkan birokrasi dapat mengembangkan spirit kewirausahaannya di atas fungsi dasarnya, yaitu melayani masyarakat.

Referensi

Djalal, Dino Patti. 2008. *Harus Bisa, Seni Memimpin SBY*. Jakarta: Red and White Publishing.

Duverger, Maurice. 1998. *The Study of Politics* (Terjemahan). Jakarta: Rajawali Press.

Effendy, Khasan. 2010. *Sosiologi Pemerintahan*. Bandung: Indra Prahasta.

Gerth, H dan Mills, C.W. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York.

Istianto, Bambang. 2010. *Demokratisasi Birokrasi*. Jakarta: STIAMI.

Jones, Pip. 2010. *Introducing Social Theory*, (terjemahan), Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.

Kuper, Adam dan Jessica Kuper. 2000. *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakata: Raja Grafindo.

Laski, H. "Bureaucracy, " dalam *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Volume 3, New York dan London.

Martin, Roderick. 1993. *Sosiologi Kekuasaan*. Jakarta: Rajawali Press.

Michaels, R. 1962. *Political Parties*: New York.

N. Haass, Richard. 2005. *The Bureaucratic Entrepreneur* (terjemahan), Ina Publikatama. Jakarta.

Rahardjo, Satjipto. 2010. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas.

Sanderson, Stephen K. 2000. *Macrosociology* (terjemahan). Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Setiono, Budi. 2002. *Jaring Birokrasi, Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi*. Bekasi: Gugus Press.

Soekanto, SoerjoNo. 2001. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Press.

Sudirman. 2009. "Praktik Birokrasi Weberian di Indonesia", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja*, Vol. XXXV No. 1, Jakarta.

Tjokrowinoto, dkk. 2001. *Birokrasi dalam Polemik*. Malang: Pustaka Pelajar, Unismuh.

Toha, Miftah. 1999. *Demokrasi dalam Birokrasi Pemerintah, Peran Kontrol Rakyat dan Netralitas Birokras*i. Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fisipol UGM.

Weber, Max. 1996. dalam Martin Albrow (Terj). *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Bagian Keenam

Reformasi Birokrasi dan Implementasi Good Governance

Reformasi birokrasi merupakan upaya penataan mendasar yang diharapkan dapat berdampak pada perubahan sistem dan struktur. Sistem berkaitan dengan hubungan antarunsur atau elemen yang saling mempengaruhi dan berkaitan membentuk suatu totalitas. Perubahan pada satu elemen kiranya dapat mempengaruhi unsur lain dalam sistem itu sendiri. Struktur berhubungan dengan tatanan yang tersusun secara teratur dan sistematis. Perubahan struktur mencakup mekanisme dan prosedur, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, organisasi dan lingkungannya dalam kerangka pencapaian tujuan efisiensi penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Perubahan tersebut meliputi keseluruhan aspek yang memungkinkan birokrasi memiliki kemampuan yang memadai dalam melaksanakan tugas dan fungsi pokoknya. Kegagalan birokrasi dalam melayani masyarakat selama ini sekaligus menggambarkan buruknya penyelenggaraan pemerintahan, baik di level pemerintah pusat maupun daerah.

Urgensi reformasi birokrasi di Indonesia setidaknya didorong oleh sejumlah catatan penting; *pertama,* meningkatnya belanja aparatur disebabkan oleh bertambahnya rekrutmen pegawai tanpa pengendalian yang jelas, di samping membesarnya struktur birokrasi pemerintahan. Peningkatan belanja aparatur dapat dilihat dari hasil evaluasi FITRA (2011), dimana 124 pemerintah daerah cenderung memperlihatkan gejala kebangkrutan. Kabupaten Lumajang menjadi contoh nyata dimana belanja aparatur membengkak hingga mencapai 83% dari total APBD. Dapat disangka lebih kurang 2% pegawai kemungkinan menikmati belanja aparatur, sisa sebesar 17% diperebutkan oleh 98% masyarakat dalam bentuk alokasi belanja modal/pembangunan. Bertambahnya pegawai hasil rekrutmen tanpa kompetensi yang jelas serta kebiasaan mengembangkan struktur organisasi membuat pemerintah pusat maupun daerah mengalami defisit anggaran layaknya *gali-lubang, tutup-lubang.*

Kedua, membengkaknya ongkos demokrasi (pemilukada) mengakibatkan beban kas pemerintah daerah khususnya mengalami peningkatan signifikan. Ironisnya, perhelatan tersebut tak jelas melahirkan kepemimpinan pemerintahan yang handal. Besarnya anggaran pemilukada, serta dampak yang ditimbulkan terhadap birokrasi mengakibatkan pemerintah kelimpungan dalam menutup defisit anggaran. Lebih dari itu, birokrasi mengalami dilema loyalitas akibat terpecahnya konsentrasi pada setiap pesta pemilukada.

Ketiga, tingginya gairah penggemukan organisasi birokrasi pemerintahan tanpa perencanaan dan analisis yang jelas memicu pembiayaan dan rekrutmen pegawai dalam jumlah tak sedikit. Akibatnya, birokrasi di daerah mengalami *overload*, atau bahkan kekurangan, khususnya daerah di luar pulau Jawa. Di sisi lain, rendahnya pendapatan asli daerah menciptakan ketergantungan pada pemerintah pusat, sementara belanja pemerintah daerah jauh dari efisiensi, bahkan tak terkontrol akibat tingginya beban organisasi.

Keempat, meluasnya perilaku koruptif mendorong birokrasi kehilangan kepercayaan sebagai pelayan masyarakat.

Kelima, lemahnya pengawasan mengakibatkan pemerintah cenderung bertindak konsumtif, boros, sewenang-wenang, dan tak transparan. Keseluruhan catatan negatif tersebut didukung pula oleh perilaku buruk birokrasi dalam pelayanan masyarakat, seperti sikap yang lamban dan reaktif, arogan, nepotisme, berbelit-belit, boros, bekerja secara naluriah (*insting*), enggan berubah, serta kurang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Masalahnya, bagaimanakah sebaiknya reformasi birokrasi dilakukan, apakah tantangan yang dihadapi, serta bagaimanakah desain reformasi birokrasi yang mesti dilakukan dalam meminimalisasi meluasnya masalah yang dihadapi?

Catatan ini akan mendeskripsikan makna birokrasi dan *good governance*, karakteristik pemerintahan yang baik, masalah dan tantangan yang dihadapi dalam upaya reformasi birokrasi serta upaya strategis reformasi birokrasi dan implementasi tata kelola pemerintahan yang baik. Perubahan tersebut diharapkan tidak saja bersifat *incremental* semata, namun fundamental. Hal itu disadari bahwa upaya reformasi birokrasi merupakan bagian dari *grand desain* penciptaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Konsep ini diharapkan mampu menjembatani suatu kondisi pemerintahan yang buruk (*bad government*) ke arah terbentuknya pemerintah yang baik (*good government*). Tentu saja birokrasi pemerintahan sebagai instrumen pelaksana menjadi fokus utama yang mesti diperbaiki melalui kebijakan reformasi birokrasi. Cakupan tulisan ini juga akan menyentuh reformasi birokrasi pemerintahan, baik pusat maupun daerah, sekalipun pada akhirnya lebih menampilkan potret masalah birokrasi di level pemerintah daerah. Bagaimanapun, kita memahami bahwa reformasi birokrasi di level pemerintah daerah merupakan bagian dari kebijakan reformasi birokrasi secara nasional.

Birokrasi dan *Good Governance*

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dalam perspektif Weber birokrasi adalah organisasi rasional dengan segenap karakteristik yang melekat di dalamnya. Karakteristik dimaksud antara lain adanya suatu jabatan, tugas, wewenang, hierarki, sistem, formalitas, disiplin, profesional, kecakapan dan senioritas. Karakteristik tersebut membentuk birokrasi sebagai alat untuk mencapai tujuan kolektif.

Kekuasaan diyakini bersumber dari rakyat (*demokrasi*), sekalipun dalam teori kedaulatan dapat bersumber dari Tuhan (*teokrasi*) dan atau sedikit orang (*aristokrasi*). Tekanan konflik dan sejumlah motivasi tertentu mendorong terbentuknya representasi pemegang kekuasaan. Para pemegang kekuasaan (pemerintah), baik diyakini merupakan representasi dari kedaulatan Tuhan (*teokrasi*) atau hasil pilihan masyarakat (*demokrasi*) secara konkret membentuk organisasi pemerintahan yang untuk selanjutnya mengalirkannya dalam bentuk struktur-struktur formal birokrasi dari tingkat pusat hingga level pemerintahan paling rendah. Birokrasi pada akhirnya dapat dipandang sebagai cerminan dari pelembagaan kekuasaan yang mengalir deras dari tingkat atas hingga bawah. Dari aspek ini birokrasi secara praktis merupakan instrumen/alat dari kekuasaan untuk mencapai tujuan pemimpin maupun tujuan bersama yang diemban oleh pemimpin dimaksud.

Seperti digambarkan Mark Robinson (2000: 417), fenomena pemerintahan dewasa ini telah meluas tidak saja pada dunia pemerintah semata, tetapi juga pada ruang nonpemerintah, seperti perusahaan. Upaya-upaya dalam rangka penerapan kekuasaan melalui serangkaian mekanisme untuk menjamin akuntabilitas, legitimasi dan tranparansi pada berbagai sektor di luar pemerintah menunjukkan gejala pemerintahan yang semakin menguat. Setidaknya, hal ini terlihat dalam pembentukan serangkaian aturan atau struktur otoritas dalam komunitas tertentu yang memainkan peran atau fungsi pengelolaan sumber daya termasuk dalam menjaga tatanan sosial. Meluasnya upaya untuk menata pemerintahan ke arah yang lebih baik mendorong donor international untuk mengembangkan konsep *good governance* (pemerintahan yang baik). Pengembangan konsep ini didorong oleh gejala meningkatnya hambatan-hambatan administrasi dan politik dalam pembangunan Dunia Ketiga. Gejala tersebut antara lain meningkatnya korupsi, kolusi, nepotisme, individualisme serta hilangnya legitimasi politik, khususnya pada negara-negara yang kurang mampu dan tanpa sistem demokrasi yang memadai. Berlawanan dari konsep

ideal yang ingin dikembangkan, *bad government* (pemerintah yang buruk) menjadi alasan bagi lembaga international untuk mengembangkan pola yang lebih mungkin dalam kaitan dengan manajemen ekonomi dan politik global.

Dalam perspektif negara maju, dua alasan utama yang mendorong lahirnya gagasan penciptaan pemerintahan yang baik, yaitu: *pertama*, gagalnya pemerintah menjalankan fungsinya yang ditandai oleh tidak bekerjanya hukum dan tata aturan sehingga menimbulkan ketidakpercayaan pada pemerintah tentang bagaimana seharusnya pemerintah berinteraksi dengan masyarakatnya. Ini tentu saja berkaitan dengan tanggung jawab pemerintah pada masyarakatnya, demikian pula kewajiban dan hak yang saling mengikat antara mereka yang memerintah dan mereka yang diperintah. *Kedua*, tekanan kelompok *neo-liberal* yang mendukung dikuranginya peran negara dan pengimbangan kekuasaan kepada penyediaan layanan oleh pembeli dan pengatur atau dengan kata lain, pemangkasan peran pemerintah sejauh mungkin dengan cara penyerahan kepentingan antara penjual dan pembeli pada mekanisme pasar.

Sekalipun upaya-upaya untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik dilakukan, misalnya melalui desentralisasi kekuasaan, reformasi pemerintahan, reorientasi birokrasi serta perluasan partisipasi publik untuk mengembalikan akuntabilitas, legitimasi dan transparansi, namun tidak berarti sepi dari dampak pengelolaan pemerintahan. Di negara-negara berkembang, kebijakan demikian semakin memperkokoh tumbuhnya demokrasi liberal yang pada akhirnya mendorong kembalinya pemerintah (eksekutif) meningkatkan kontrol yang lebih represif. Bagaimanapun kita masih percaya bahwa menciptakan pemerintahan yang kuat mutlak dibutuhkan bagi stabilitas politik yang dapat menjamin keberhasilan pembangunan.

Karakteristik *Good Governance*

Menurut UNDP (1997), pemerintahan yang baik setidaknya memiliki karakteristik akuntabilitas, transparansi, partisipasi, tertib hukum, responsif, konsensus, adil, efisiensi dan efektivitas, serta memiliki visi strategis. Komponen yang terlibat tidak saja domain pemerintah sebagai pelaksana, tetapi juga meliputi kelompok swasta sebagai pemegang modal dan masyarakat selaku *civil society*. Ketiga komponen tersebut sepatutnya berjalan secara paralel, saling mendukung dan saling berinteraksi. Interaksi tersebut hendaknya dilandasi oleh sejumlah karakteristik yang memungkinkan tata kelola pemerintahan berjalan baik. Dalam konteks ini, *good governance* lebih menitikberatkan pada aspek proses melalui pendekatan fungsional guna mencapai tujuan yang diinginkan. Uraian

selanjutnya akan mengembangkan makna dari sejumlah karakteristik yang melekat dalam konsep *good governance*.

Akuntabilitas merujuk pada tanggung jawab setiap aktor dalam interaksi berpemerintahan. Meletakkan tanggung jawab satu-satunya pada sektor pemerintah bukanlah gagasan terbaik untuk menciptakan pemerintahan yang baik. Tanggung jawab merupakan nilai penting yang semestinya berlaku pada semua elemen dalam proses pemerintahan. Sebagai pemerintah, tanggung jawab diperlukan sebagai konsekuensi terhadap semua jenis kontrak dari level paling bawah hingga pusat pemerintahan. Tanggung jawab merupakan nilai yang mampu menjembatani relasi antara pemerintah dan masyarakat untuk menjamin keberlangsungan pemerintahan. Tanggung jawab pemerintah pada segenap *stakeholders* selaku pemetik manfaat setidaknya memicu tumbuhnya *trust* sebagai modal bagi kontinuitas pemerintahan. Tanggung jawab pada elemen masyarakat dibutuhkan agar masyarakat sadar akan apa pun *output* pelayanan yang diberikan merupakan upaya paling maksimal yang dapat diproduk pemerintah. Pada akhirnya, tanggung jawab masyarakat tidak saja memanfaatkan seefektif mungkin apa yang diberikan oleh pemerintah, termasuk memelihara semua produk pelayanan yang diberikan serta bertanggung jawab terhadap kegagalan pemerintah yang dipilih oleh mereka sendiri. Demikian pula pada elemen lain, para pemegang modal (swasta) seyogyanya memegang prinsip tanggung jawab dalam interaksi dengan masyarakat dan pemerintah. Setiap tindakan yang secara praktis berkaitan serta membebani masyarakat dan pemerintah, seharusnya dapat dipertanggungjawabkan secara murni dan konsekuen. Kasus Lumpur Lapindo di Indonesia (2005) merefleksikan tanggung jawab seluruh elemen, bukan saja pemerintah, namun swasta dan masyarakat. Sulit membayangkan jika pihak swasta lari dari tanggung jawab, sebab ketiga elemen tadi memiliki alasan sekaligus batasan terhadap tanggung jawab masing-masing.

Transparansi, merupakan karakteristik yang memungkinkannya terbangunnya kepercayaan masyarakat terhadap apa yang diartikulasikan pemerintah dalam hal kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Rendahnya transparansi pemerintah berkenaan dengan perencanaan dan implementasi kebijakan menunjukkan lemahnya itikad baik dalam mewujudkan tujuan dan harapan masyarakat. Salah satu sorotan utama dewasa ini adalah seberapa efektif pemerintah mampu memperjuangkan kepentingan masyarakat melalui anggaran yang tersedia. Perencanaan yang transparan meyakinkan masyarakat tentang sejauhmana kepentingan mereka mampu didokumentasikan secara

jujur oleh pemerintah. Pada tingkat lebih jauh, seberapa kuat komitmen pemerintah dalam merealisasikan semua perencanaan yang telah disepakati. Ketiadaan nilai transparansi sering kali ditunjukkan oleh mandeknya semua dokumen perencanaan tanpa realisasi atau mengalami perubahan dipersimpangan jalan sesuai kepentingan pribadi maupun kelompok tertentu. Dampaknya, semua perencanaan pemerintah kehilangan koneksitas dengan kepentingan masyarakat. Selain itu, indikasi meluasnya perilaku koruptif dalam pemerintahan semakin meyakinkan masyarakat bahwa pemerintah kehilangan karakteristik transparansi dalam menjalankan fungsi pelayanan. Penyakit demikian bukan saja melanda pemerintah, demikian pula sektor swasta dan masyarakat pada tingkat tertentu. Hal ini dapat dilihat dalam contoh kasus proyek Pembangunan Wisma Atlet di Kemenpora.

Partisipasi, menunjukkan keterlibatan masyarakat dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan. Partisipasi aktif masyarakat lebih jauh menggambarkan sejauhmana kepentingan mereka telah terakomodir dengan baik selain melibatkan mereka dalam hal tanggung jawab yang lebih luas. Rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pemerintahan disebabkan oleh rendahnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya partisipasi dalam pembangunan. Faktor pendidikan menjadi kunci penting dalam mendorong kesadaran masyarakat. Masalah berikut justru terletak pada rendahnya keterbukaan pemerintah dalam melibatkan partisipasi masyarakat. Kondisi ini tentu saja berhubungan dengan nilai transparansi, sehingga pemerintah terkesan sulit melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah yang buruk sering kali mengidap perasaan curiga yang berlebihan ketika masyarakat terlibat dalam setiap proses perencanaan pembangunan. Di sini terlihat jelas bahwa jika partisipasi masyarakat rendah, kemungkinan kesadaran mereka rendah pula disebabkan rendahnya tingkat pendidikan yang diperoleh sehingga bersikap apatis. Sebaliknya, jika pemerintah enggan melibatkan partisipasi masyarakat, kemungkinan kesadaran pemerintah juga rendah sehingga mendorong kecurigaan terhadap setiap keterlibatan masyarakat.

Tertib hukum, merupakan karakteristik yang memungkinkan terciptanya masyarakat taat hukum. Ketaatan hukum memberikan landasan bagi pemerintah dalam menjalankan visi dan misi yang diemban sekaligus memperlihatkan tingkat aksebilitas masyarakat terhadap pemerintah. Semakin rendahnya kepatuhan hukum masyarakat menunjukkan semakin rendah pula tingkat penerimaan masyarakat terhadap pemerintahnya. Tertib hukum dimaksudkan

untuk menciptakan *social order*, yaitu suatu kondisi tertib bermasyarakat serta sadar akan aturan yang diperuntukkan bagi kepentingan masyarakat itu sendiri. Dalam hubungan itu dibutuhkan kesadaran pemimpin untuk memberikan contoh sehingga mampu mendorong terwujudnya tertib hukum. Kehadiran pemerintah dalam setiap pelayanan masyarakat mengindikasikan hadirnya perlindungan bagi masyarakat sekaligus menunjukkan adanya hukum itu sendiri. Itulah mengapa sering kali gejala pemerintahan dipandang sebagai gejala hukum.

Responsif, yaitu karakteristik pemerintah yang mampu memberikan tanggapan sedini mungkin terhadap setiap masalah yang dihadapi masyarakat. Kemampuan memberikan jawaban atas setiap masalah yang dihadapi masyarakat menunjukkan kemampuan pemerintah dalam memahami apa yang menjadi kebutuhan utama masyarakat. Kegagalan merespons setiap masalah yang dihadapi masyarakat menunjukkan ketidakpedualian pemerintah serta hilangnya *sense of belonging* atas problem yang dialami oleh masyarakat. Dalam perspektif masyarakat, jangankan kehadiran, *statement* pemerintah sekalipun dapat dinilai sebagai respons positif terhadap masalah yang sedang mereka hadapi.

Konsensus, adalah karakteristik yang menggambarkan kemampuan pemerintah dalam membangun kesepakatan antara tuntutan secara *bottom-up* dan *top-down*. Konsensus juga merujuk pada bagaimana pemerintah membangun kesepahaman yang memungkinkan semua kepentingan dapat diakomodir pada saluran yang tersedia. Konsensus merupakan landasan bagi pencapaian komitmen bersama. Komitmen bersama berkaitan dengan kepentingan *stakeholder* dalam mewujudkan tujuan yang diamanahkan pada pemerintah. Kegagalan membangun konsensus dapat meruntuhkan kepercayaan masyarakat dimana pemerintah dapat dinilai mengkhianati amanah yang diberikan. Kemampuan pemerintah memelihara konsensus yang telah dibangun dapat diartikan sebagai kemampuan pemerintah dalam memelihara amanah.

Adil, merupakan karakteristik yang dapat mendorong akseptabilitas masyarakat pada pemerintahnya. Keadilan merupakan salah satu tujuan ingin dicapai oleh setiap pemerintah. Keadilan lazimnya melekat pada para pelaku pemerintahnya, khususnya pemimpin. Keadilan bertujuan untuk menciptakan pemerataan termasuk memberikan hak dan kewajiban secara proporsional.

Efisiensi dan efektivitas, merupakan karakteristik *good governance* yang merefleksikan kemampuan pemerintah dalam pencapaian tujuan secara tepat

guna dan hasil guna. Pencapaian tujuan dengan mempertimbangkan aspek efisiensi dan efektivitas dapat mendorong produktivitas pemerintahan menjadi lebih berkualitas tanpa membuang modal yang besar. Kegagalan pemerintah dalam mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas membuat pemerintah kehilangan modal serta tak mampu berbuat banyak, kecuali membiayai pegawai di lingkungannya masing-masing. Kondisi tersebut membuat pemerintah mengalami beban anggaran yang cukup besar selain tak mampu membuat kebijakan strategis.

Karakteristik *visi strategis* berkaitan dengan kemampuan pemerintah dalam mewujudkan cita-cita ideal, namun realistis berdasarkan kebutuhan masyarakat. Tanpa visi yang jelas, pemerintah sebenarnya hanya menjalankan fungsi secara *instingtif,* tanpa penalaran jauh ke depan. Visi diharapkan menjadi petunjuk yang dapat dikonkretkan dalam bentuk misi, program hingga kegiatan teknis. Visi menggambarkan masa depan pemerintahan dan memuat cita-cita ideal masyarakat yang dapat diwujudkan oleh pemimpinnya sejauh ia mampu dan konsisten. Visi strategis membutuhkan kesinambungan dalam mengawal agenda-agenda yang telah ditetapkan. Pemerintahan yang bertolak dari visi adalah pemerintahan yang memiliki pandangan jauh ke depan, serta memiliki cita-cita yang bersifat jangka panjang serta berkelanjutan. Inilah sejumlah karakteristik pemerintahan yang baik (*good governance*) menurut UNDP. Secara umum, karakteristik tersebut menjadi variabel penting tidak saja bagi pemerintah, demikian pula pihak swasta dan masyarakat luas. Penciptaan tata kelola pemerintahan yang baik bukanlah semata-mata menjadi bagian dari kebijakan pemerintah, namun bersentuhan pula dengan nilai dan sikap yang dianut oleh pihak swasta dan masyarakat.

Menurut Gerry Stoker (1998), proposisi *governance* meliputi lima hal, yaitu; *pertama*, merujuk pada seperangkat institusi dan aktor yang terdapat pada dan di luar pemerintah. *Kedua,* mengidentifikasi kekaburan batas dan tanggung jawab untuk menangani isu-isu sosial ekonomi. *Ketiga,* mengidentifikasi ketergantungan kekuasaan yang terdapat dalam hubungan antara institusi yang melakukan tindakan kolektif. *Keempat,* tentang jaringan aktor yang bersifat mandiri dan mengatur sendiri. *Kelima,* mengakui kapasitas guna menyelesaikan sesuatu yang tidak bersandar pada kekuasaan pemerintah untuk memberikan komando atau menggunakan otoritasnya. *Governance* memandang pemerintah mempunyai kemampuan untuk menggunakan alat dan teknik baru dalam mengarahkan dan menuntun. Di samping itu, Hayden (dalam Hamdi, 2002: 14), menyebutkan empat variabel dalam konsep *governance*, yaitu; *authority*, yang

berarti eksistensi kekuasaan yang *legitimate*; *reciprocity*, yaitu pengembangan pandangan penggunaan kekuasaan tidak selalu merupakan *zero-sum game*, tetapi juga dapat menjadi *positive sum game*; *trust*, yang diartikan hidup bersama dan terikat, secara kompetitif atau koperatif dalam mengejar tujuan bersama; *accountability*, pada dasarnya memperkuat kepercayaan masyarakat dan sebaliknya.

Tantangan Reformasi Birokrasi dan *Good Governance*

Sebagaimana pendapat Muhammad (2007), tantangan reformasi birokrasi meliputi tiga masalah pokok, yaitu: *pertama*, faktor internal yang meliputi ketidakmampuan birokrasi mengubah dirinya menjadi lebih baik. *Kedua*, faktor eksternal berkenaan dengan tingginya intervensi politik yang membuat birokrasi kehilangan konsentrasi dalam menjalankan fungsi pelayanan. *Ketiga*, faktor keraguan publik terhadap efektivitas kebijakan yang direncanakan dan diimplementasikan oleh birokrasi. Faktor pertama disebabkan oleh kelemahan birokrasi dalam memperbaharui kinerjanya sesuai perkembangan lingkungan. Tingginya dinamika masyarakat dalam menuntut pelayanan yang lebih baik tak serta merta diimbangi oleh kemampuan birokrasi dalam mengembangkan kecerdasan, kecakapan dan keterampilan dalam pengelolaan pemerintahan. Pola-pola pendekatan dan pelayanan kepada masyarakat secara nyata menunjukkan indikasi perilaku traditional. Pelayanan birokrasi disandarkan pada hubungan kekeluargaan yang bersifat emosional, jauh dari karakter ideal birokrasi, yaitu suatu hubungan yang bersifat impersonal.

Harus diakui bahwa perbedaan kultur di dunia Barat dan Timur merupakan kenyataan yang harus diakui dalam pemberian pelayanan pada masyarakat. Menyandarkan pelayanan dengan meletakkan prinsip impersonalitas secara kaku sebagaimana dimaksud Weber tidaklah menciptakan rasa keadilan yang memadai. Setiap masyarakat yang dilayani terdiri atas masyarakat yang mampu dan tak mampu secara fisik dan non-fisik. Mereka yang secara fisik tak mampu, tentu saja membutuhkan pendekatan untuk dilayani secara jemput bola. Sedangkan mereka yang tak mampu secara non-fisik, seperti masalah finansial, harus diberikan insentif yang seimbang agar pelayanan tetap diberikan secara merata. Sebaliknya, menyandarkan pelayanan dengan meletakkan hubungan personalitas secara keseluruhan sama halnya dengan menciptakan diskriminasi bagi kelompok masyarakat yang tak memiliki akses secara langsung pada pemerintah, sebab hanya mereka yang dikenal secara personal saja yang akan dilayani.

Ketidakmampuan birokrasi memahami pluralitas dalam masyarakat sering kali menimbulkan ketidakadilan dalam pelayanan. Dalam konteks ini, diperlukan birokrasi yang mampu beradaptasi dengan perkembangan masyarakat, serta mampu menjawab setiap persoalan tidak saja secara struktural, namun fungsional. Pendekatan struktural dalam pelayanan sering kali berhadapan dengan aturan dan norma yang berlaku, sehingga sulit menyelesaikan masalah secara tuntas. Pola penyelesaian masalah dengan menyandarkan semua pada aspek regulasi tak selalu membawa hasil maksimal. Masyarakat sering kali merasa frustasi karena pelayanan mereka mengalami kebuntuan hanya karena ketidakmampuan birokrasi saat menerjemahkan aturan yang berlaku. Sebaliknya, kelompok birokrat terkesan seperti robot yang kehilangan rasa kemanusiaan ketika semua perkara diselesaikan berdasarkan aturan yang berlaku. Persoalaannya, bagaimana jika tuntutan masyarakat melampaui aturan itu sendiri yang kadangkala datang terlambat, atau bahkan terjadi kekosongan regulasi. Apakah dengan alasan yang sama pemerintah mesti menolak pelayanan kepada masyarakat? Oleh sebab itu, diperlukan pendekatan fungsional yang dapat menyelesaikan hingga akar masalah. Dalam konteks ini birokrasi sering kali menyimpan dan merawat masalah untuk kepentingan tertentu, tidak berupaya menyelesaikan masalah secara tuntas. Pendekatan fungsional dalam pelayanan merupakan pola pendekatan untuk mengimbangi pendekatan struktural yang terkadang menghambat, berbelit-belit, membutuhkan waktu lama serta mengeluarkan biaya yang tak sedikit.

Perlu diingat bahwa melandaskan semua pelayanan secara fungsional juga tidak selalu tepat sebab semua pelayanan pada dasarnya membutuhkan pelembagaan formal sehingga dapat diawasi dan dikendalikan. Dewasa ini, pola pendekatan fungsional mengalami banyak kemajuan, khususnya di level pemerintah pusat. Lahirnya badan, lembaga dan komisi yang bersifat *mezzo-struktur* di samping lembaga formal yang telah ada, merupakan cerminan dari pola penyelesaian masalah dengan menggabungkan pendekatan struktural dan fungsional. Sekalipun demikian, bukan berarti tanpa catatan, dimana lembaga-lembaga tersebut tidak saja membebani anggaran birokrasi pemerintah, namun menimbulkan *overlap* serta kurang produktif.

Faktor kedua tantangan reformasi birokrasi adalah tingginya intervensi politik dalam birokrasi. Politisasi birokrasi mendapatkan ruang ketika kelompok elit partai politik memanfaatkan momentum pemilukada untuk menggerakkan birokrasi sebagai mesin politik sekaligus aktivis politik. Dampaknya seperti dikatakan Dwiyanto (2011), birokrasi mengalami pemecahan konsentrasi dan

pada saat yang sama gagal melayani masyarakat sesuai misi yang dipikulnya. Pecahnya konsentrasi birokrasi disebabkan sirkulasi kepala daerah setiap lima tahun sekali. Mereka yang dominan bersandar pada calon *incumbent* sering kali mengalami disorientasi saat kalah dalam kompetisi pemilukada. Politisasi birokrasi menciptakan hubungan antara eksekutif dan legislatif mengalami dinamisasi serius kalau tidak ketegangan yang berkesinambungan. Akibat selanjutnya, birokrasi yang selama ini terbiasa mengambil jalan kompromi pada akhirnya turut berkontribusi dalam kebocoran anggaran lewat persengkokolan kolektif. Indikasi tersebut dapat diketahui lewat ramainya kebocoran anggaran APBN oleh Badan Anggaran, serta bobolnya APBD pada saat perencanaan dan penetapan.

Birokrasi yang mengambil jarak secara tegas dengan kelompok politisi justru mengalami ketegangan karena rentan kehilangan jabatan. Sisanya kelompok birokrat yang mengambil sikap apatis terhadap dinamika yang terjadi dalam setiap rotasi pemerintahan. Intervensi politik terhadap birokrasi telah merangsang nafsu aparat untuk membangun komitmen rahasia dengan para elit dalam masa sirkulasi kekuasaan. Komitmen tersebut berupa transaksi politik yang berujung pada persoalan siapa dapat apa, berapa banyak dan kapan. Dalam konteks ini, terbangun koalisi efektif antara eksekutif dan legislatif dalam pembobolan anggaran. Kekuasaan yang besar membuat birokrasi terombang-ambing serta sulit menentukan netralitasnya sebagai pelayan masyarakat. Semua itu didukung oleh kemampuan kepala daerah dalam memobilisasi sumber daya melalui sebagian anggota tim sukses yang berasal dari jajaran birokrasi. Mobilisasi sumber daya dilakukan bahkan secara terang-benderang, melalui rekrutmen pegawai berdasarkan hubungan primordial dan patronase, bukan merit sistem, apalagi kompetensi. Keadaan ini jelas mengembangkan perilaku koruptif dalam birokrasi sebagai konsekuensi dari hubungan yang bersifat transaksional. Dalam pemandangan seperti ini, birokrasi terkesan bukan milik masyarakat, namun elit berkuasa. Hal ini dapat dilihat dari sikap dan orientasinya yang cenderung berorientasi ke atas daripada ke bawah.

Faktor ketiga tantangan reformasi birokrasi adalah keraguan masyarakat terhadap setiap kebijakan yang dilaksanakan oleh birokrasi. Rendahnya pendidikan serta kurangnya analisis terhadap setiap kebijakan yang diproduk menjadikan birokrasi tak mampu membuat kebijakan yang efektif dalam menyelesaikan masalah. Tingginya resistensi yang ditandai oleh meningkatnya demonstrasi masyarakat dan pihak swasta yang merasa dirugikan oleh setiap

kebijakan yang ditetapkan menunjukkan dua alasan di atas. Keraguan masyarakat dan pihak swasta terhadap efektivitas kebijakan birokrasi disebabkan selain oleh dua faktor di atas, juga masalah kredibilitas birokrasi. Rendahnya kredibilitas birokrasi dalam mendesain suatu kebijakan dapat diketahui dari rendahnya keterlibatan pakar dalam bentuk asistensi, ketiadaan naskah akademik terhadap rancangan peraturan (khususnya peraturan daerah), serta rendahnya konsultasi publik terhadap rancangan peraturan yang dibuat. Keseluruhan indikasi tersebut bermuara pada rendahnya kualitas rancangan kebijakan sehingga menimbulkan resistensi dari para pemangku kepentingan (*stakeholders*). Kelemahan rancangan kebijakan pada tahap perencanaan hingga tahap implementasi tak serta merta membuat birokrasi melakukan evaluasi yang berkelanjutan, namun berusaha menutupi kelemahan kebijakan tersebut. Sikap eklusivisme dan tau semua masalah mendorong birokrasi pada perilaku arogan ketika merespons setiap tuntutan masyarakat.

Di samping itu, keraguan masyarakat terhadap efektivitas kebijakan birokrasi tumbuh disebabkan oleh melimpahnya program yang dijanjikan, namun kehilangan fokus saat implementasi. Kondisi ini berakibat lebih banyak program yang bersifat *list service* daripada realitas yang diharapkan. Masyarakat terkadang merasa muak terhadap kelambanan dan kerakusan birokrasi sebagaimana disinyalir oleh Barzelay (1982) dalam *'Breaking Through Bureaucracy'*. Pada akhirnya, keraguan masyarakat terhadap reformasi birokrasi secara umum tumbuh disebabkan oleh rendahnya kepercayaan pada sistem dan sumber daya manusianya. Buruknya sistem dalam pelayanan birokrasi membuat masyarakat tak merasa jelas dalam penyelesaian masalahnya. Demikian pula buruknya perilaku birokrasi dalam hal pelayanan, membuat masyarakat tak percaya apa yang selama ini dikerjakan oleh pemerintah. Gambaran ini setidaknya disinggung oleh Osborne & Gaebler (1992) dalam *'Reinventing Government* bahwa masalah pemerintah terkadang bukan pada apa yang mereka kerjakan namun bagaimana pelayanan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik.

Reformasi Birokrasi dan Implementasi *Good Governance*

Seperti telah disinggung dalam pendahuluan, reformasi birokrasi merupakan upaya penataan kapasitas kelembagaan yang menyangkut sistem dan struktur birokrasi dalam menjalankan fungsi pokok sebagai pelayan masyarakat. Jika secara politis, birokrasi merupakan instrumen kekuasaan dalam mewujudkan visi dan misi penguasa sesuai amanah rakyat yang dituangkan dalam bentuk kebijakan politik formal maka reformasi birokrasi semestinya diarahkan pada

upaya penciptaan situasi yang kondusif agar birokrasi netral dari pengaruh kekuasaan yang berlebihan. Apabila secara sosiologis birokrasi dipandang sebagai organisasi paling rasional yang memiliki sejumlah karakteristik sebagai pelaksana interaksi antara pemerintah di satu sisi dan masyarakat di sisi lain, maka reformasi birokrasi selayaknya diarahkan pada penguatan karakteristik dimaksud, sekalipun mesti dengan sejumlah catatan pengecualian pada tahap implementasi. Jika secara administratif birokrasi dipandang sebagai media yang memudahkan pelayanan, menitikberatkan aspek efisiensi dan efektivitas serta memiliki mekanisme dan standarisasi yang jelas dalam interaksinya, maka reformasi birokrasi seharusnya diarahkan pada sejumlah alternatif pilihan kebijakan, seperti reformasi struktural, kapasitasi dan instrumenasi. Kini marilah kita cermati bagaimanakah desain kebijakan reformasi birokrasi sebaiknya dilakukan dalam mewujudkan fungsi birokrasi sekaligus mendorong penciptaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pertama, reformasi organisasi (struktural). Organisasi dapat diartikan dalam dua macam, pertama dalam arti statis, yaitu organisasi sebagai wadah tempat dimana kegiatan kerjasama dijalankan. Kedua dalam arti dinamis, yaitu organisasi sebagai suatu sistem proses interaksi antara orang-orang yang bekerja sama, baik formal maupun informal. Uraian selanjutnya akan lebih menitikberatkan pada pengertian kedua, yaitu organisasi dalam arti dinamis. Hal ini sebabkan oleh faktor eksternal dan internal. Secara internal, organisasi didorong oleh tingginya tekanan kekuasaan, sedangkan secara eksternal didorong oleh perubahan lingkungan yang lebih luas. Kedua faktor tersebut cukup dominan menjadikan organisasi pemerintah tampak dinamis. Desain reformasi struktural dapat dilakukan dengan meletakkan landasan kuat bahwa organisasi adalah alat untuk mencapai tujuan, bukan tujuan itu sendiri. Perbedaan pemahaman dalam manajemen pemerintahan sering kali menjadikan birokrasi tak efektif menjalankan tugas dan fungsinya. Boleh jadi, dalam perspektif seorang kepala daerah, birokrasi adalah alat untuk mewujudkan gagasan ideal dalam bentuk visi dan misi selama lima tahun, namun dalam perspektif aparatur, birokrasi adalah tujuan akhir berkenaan dengan bagaimana jabatan paling tinggi sebagai refleksi kekuasaan dapat dicapai. Masalah kemudian bertambah ketika sebagian besar kepala daerah justru berpikir sama dengan aparatnya, yaitu bagaimana menjadikan birokrasi sebagai alat untuk memperoleh akses bagi keseluruhan sumber daya yang tersedia.

Reformasi oganisasi tidaklah sekedar slogan kaya fungsi, miskin struktur, namun lebih dari itu, organisasi didesain berdasarkan kebutuhan, bukan

kepentingan politik atau kelompok tertentu. Pada level hierarkis, diperlukan pemangkasan yang memungkinkan jenjang struktural lebih pendek. Dalam jarak tertentu dibutuhkan pendelegasian yang memungkinkan pelayanan lebih efisien dan efektif. Pada level horizontal dibutuhkan organ fungsional yang lebih fleksibel dalam menjawab tuntas akar masalah yang dihadapi. Dominasi aspek struktural selama ini telah menciptakan kekakuan, selain membuang waktu dan biaya yang tak sedikit. Panjangnya jalur hierarkis membuat setiap masalah terkesan basi ketika kembali pada masyarakat, bahkan sulit bersentuhan langsung dengan para pengambil keputusan (*decition maker*).

Organisasi sebaiknya disusun berdasarkan hasil analisis jabatan dan beban kerja, bukan kompromi politik. Harus diakui bahwa budaya penyusunan organisasi di daerah selama ini cenderung mempraktikkan cara-cara penyusunan organisasi di tingkat pusat. Sistem pemilukada telah menjebak kepala daerah untuk melakukan rekonstruksi organisasi pemda lewat cara-cara *resuhffle* kabinet jilid satu, dua dan seterusnya. Pola penjenjangan karier kurang diperhatikan, bahkan hasil Baperjakat hanyalah unsur formalitas dalam penempatan personil pada struktur organisasi pemda. Kasus pencopotan pejabat setingkat sekretaris daerah dalam tempo singkat dan mutasi besar-besaran adalah contoh yang dapat diamati dalam pemerintah daerah. Akibatnya, organisasi pemda memperlihatkan gejala obesitas yang sarat kepentingan politik para elit lokal sehingga sulit bergerak mencapai tujuan. Tampak bahwa organisasi dibentuk untuk menjawab kepentingan rezim berkuasa, bukan menjawab masalah yang dihadapi masyarakat. Kondisi ini tidak saja berlaku di daerah, namun dipraktikkan pula di level pusat melalui perluasan organisasi pemerintahan. Potret tersebut terlihat tidak saja pada perluasan kementerian departemen, namun tampak pada puluhan organisasi setingkat lembaga, badan dan komisi. Ironisnya, pengetatan organisasi agar lebih ramping dan kaya fungsi diutamakan pada pemerintah daerah melalui kebijakan PP No. 41 Tahun 2007, namun paradoks dalam upaya efisiensi organisasi di level pemerintah pusat.

Melebarnya ukuran organisasi tanpa analisis kebutuhan jabatan dan beban kerja membuat *performance* organisasi pemda khususnya terkesan tambun dan statis. Ini bisa dilihat jika dihubungkan dengan bertambahnya rekrutmen pegawai setiap tahun tanpa pengendalian berdasarkan kompetensi. Rekrutmen pegawai tanpa kompetensi pada akhirnya hanya akan menyerap besaran APBD yang tak sedikit guna meningkatkan kecakapan dan keterampilan pegawai, di samping tersisihnya peluang bagi rekrutmen pegawai yang memiliki kompetensi ideal, seperti guru, analis kebijakan, dokter, apoteker dan perawat. Postur

organisasi pemda yang mengalami kegemukan tentu saja dapat menyedot belanja aparatur lebih besar dibanding belanja pembangunan. Realitas ini dapat ditemukan pada sejumlah kabupaten, seperti Lumajang, Tasikmalaya, Sragen, Palu, Ambon, dan Bitung misalnya, dimana lebih dari 70% APBD dominan untuk belanja aparatur (FITRA: 2011).

Kedua, diperlukan reformasi kapasitasi yang memadai guna meningkatkan kemampuan aparatur dalam melayani masyarakat. Reformasi kapasitasi adalah upaya untuk meningkatkan kemampuan sumber daya birokrasi dalam pelayanan agar mampu mengimbangi dinamika masyarakat. Reformasi kapasitasi berkaitan dengan kemampuan birokrasi, baik secara individual maupun kelompok yang ditunjukkan pada kemampuan menerjemahkan visi dan misi, program dan kegiatan. Pengembangan kapasitas aparatur berfokus pada aspek pendidikan dan pengalaman yang akan menentukan nilai profesionalisme birokrasi di hadapan masyarakat. Profesionalisme sekurang-kurangnya ditunjukkan oleh sertifikasi pendidikan dari jenjang dasar hingga jenjang yang lebih tinggi. Aspek tersebut diimbangi oleh segudang pengalaman pada berbagai organisasi yang memiliki nilai dan kompetensi utama. Kedua aspek tadi setidaknya dapat membentuk kemampuan individual, sekaligus pada saat yang sama mendorong kemampuan kolektivitas birokrasi.

Rendahnya pendidikan aparatur mengakibatkan kesenjangan antara mereka yang dilayani dan mereka yang melayani. Kesenjangan ini sering kali menimbulkan ketegangan sekaligus kecurigaan terhadap kinerja birokrasi. Parahnya, tertutupnya kebijakan pengembangan pendidikan dan lahirnya diskriminasi dalam pengembangan sumber daya di daerah melahirkan kasus jalan pintas lewat indikasi ijazah palsu dan gelar pendidikan tanpa jelas asal-usulnya. Untuk mengantisipasi hal itu, diperlukan desain kebijakan reformasi kapasitasi jangka panjang dan jangka pendek. Dalam jangka panjang, diperlukan pendidikan yang berbasis pada kebutuhan dan karakteristik organisasi pemerintah daerah. Sebagai perbandingan, daerah-daerah yang berbasis kompetensi kelautan, perikanan, pertanian dan jasa, kiranya membutuhkan aparat yang menguasai sektor unggulan dimaksud. Ini penting untuk mendorong perkembangan daerah lebih cepat dan kompetitif. Pembangunan berbasis keunggulan lokal membutuhkan birokrasi yang mampu menjawab tantangan yang muncul. Dalam jangka panjang, dibutuhkan aparatur yang memiliki pengetahuan yang memadai guna penyusunan rencana kegiatan hingga keterampilan mengimplementasikan suatu program secara efektif. Pada akhirnya, semakin tinggi kapasitas pemerintah daerah semakin

rendah pula risiko yang akan dihadapi di masa mendatang. Sebaliknya, semakin rendah kapasitas pemerintah daerah semakin tinggi risiko yang akan dihadapi. Risikonya birokrasi dan pemerintah secara keseluruhan dapat kehilangan kepercayaan masyarakat.

Dalam jangka pendek, diperlukan desain kebijakan praktis; *pertama*, peningkatan insentif yang berfungsi mendorong spirit dan kinerja birokrasi. Spirit tersebut diarahkan untuk melahirkan nilai kompetitif sehingga mampu menciptakan keadilan bagi birokrasi yang berprestasi. Keadilan dapat diterapkan melalui pembayaran insentif berdasarkan penilaian kinerja birokrasi. Pemerataan selama ini hanya membuktikan bahwa mereka yang kerja dan tidak, sama-sama mendapatkan perlakuan khusus. Fakta ini jelas kurang mendorong kompetisi serta menciptakan ketidakadilan, termasuk menurunkan penghargaan bagi mereka yang benar-benar memiliki profesionalisme. Pola penggajian dan insentif yang bervariasi sebagaimana pernah diterapkan sejumlah pemerintah daerah, seperti Kabupaten Jembrana, Provinsi Bali, menunjukkan dampak positif dalam mendorong kinerja birokrasi. *Kedua,* reformasi birokrasi dalam jangka pendek hendaknya mampu menciptakan sistem internal yang dapat mendorong secara perlahan tumbuhnya kesadaran birokrasi sebagai pelayan masyarakat. Kesadaran yang terus meningkat hingga membuahkan inovasi, kreativitas, dan kemandirian hendaknya memperoleh penghargaan yang setimpal guna mendorong semangat yang sama pada aparat yang lain. Demikian pula pola penerapan sanksi, dibutuhkan semaksimal mungkin dengan maksud pembinaan secara proporsional. Penerapan sanksi bukanlah tujuan akhir, jauh lebih penting dari itu adalah lahirnya dampak positif bagi birokrasi untuk kembali pada tugas dan fungsinya masing-masing. Pembiaran terhadap tumbuhnya kreativitas tanpa apresiasi dapat menurunkan semangat untuk berkarya dan mengabdi pada organisasi. Pada sisi lain, membiarkan kelalaian birokrasi sama maknanya dengan menyetujui kesewenang-wenangan dalam pelayanan masyarakat. Oleh sebab itu, harus dipahami bahwa penerapan *reward and punishment* memiliki arti strategis bagi organisasi, yaitu mendorong berkembangnya birokrasi agar lebih disiplin dan bertanggung jawab serta mampu merespons perkembangan masyarakat termasuk melindungi birokrasi dari perilaku buruk aparat yang berinteraksi di dalamnya.

Ketiga, diperlukan penataan sistem yang secara eksternal efektif dapat mengurangi politisasi birokrasi yang dapat memecahkan konsentrasi aparatur dalam melayani masyarakat. Lewat sistem yang ada, birokrasi sangat rentan

diintervensi oleh elit lokal guna memenuhi kepentingan kelompok tertentu dalam sirkulasi kekuasaan. Guna mengurangi kepentingan politik maka birokrasi sebaiknya mengambil jarak untuk bersikap netral. *Statement* ini tentu saja tidak mudah diperoleh di lapangan empirik, faktanya sebaliknya, birokrasi sulit menolak rangsangan para elit untuk berkoalisi memenangkan calon tertentu. Semua konsekuensi tersebut dilakukan tentu saja berdasarkan transaksi minimum lewat jabatan-jabatan strategis dan menggiurkan. Politisasi birokrasi membuat aparat menjadi bulan-bulanan elit lokal. Mengambil jarak terlalu jauh berisiko kehilangan jabatan, terlalu dekat sama artinya menceburkan diri dalam ketidakpastian, lebih berisiko, sebab itu diperlukan sistem eksternal yang dapat membentengi birokrasi dari kepentingan politik yang berlebihan.

Keempat, reformasi birokrasi dalam jangka pendek diarahkan pada upaya pencegahan (*preventive*) perilaku korupsi dalam tubuh birokrasi. Sejauh ini, indeks persepsi korupsi di Indonesia belum berubah sebesar 2, 8 sesuai catatan *International Transparancy*. Hal ini menunjukkan bahwa perilaku buruk birokrasi perlu diperbaiki. Korupsi merupakan kejahatan *extra ordinary* sehingga membutuhkan upaya-upaya yang bersifat luar biasa. Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi dimaksudkan untuk membantu pemerintah dalam meminimalisasi gejala korupsi. Bercermin pada China yang berani menerapkan tindakan tegas bagi pelaku korupsi, maka dibutuhkan reformasi birokrasi yang mampu mencegah terjadinya tindak pidana korupsi di lingkungan birokrasi pemerintahan. Korupsi bukanlah budaya positif yang tumbuh pada masyarakat sebab semua norma sosial, termasuk agama tidaklah mentolerir perilaku buruk semacam itu. Perlu dipahami bahwa sistem insentif sebagaimana dikemukakan sebelumnya bukanlah jalan satu-satunya dalam mengurangi tindak pidana korupsi. Perilaku birokrasi yang korup cenderung termotivasi oleh pengaruh lingkungan serta tuntutan domestik. Berkaitan dengan reformasi birokrasi, diperlukan sistem yang mengikat secara ketat, di samping penerapan sanksi berat dalam setiap tindakan yang disangkakan. Tentu saja reformasi birokrasi dalam jangka panjang, termasuk jangka pendek, sulit dilakukan tanpa dimulai dari perubahan budaya kerja ke arah positif. Perubahan budaya kerja yang diawali dari kebiasaan menanamkan keseluruhan karakteristik pemerintahan yang baik diharapkan mampu menghasilkan birokrasi yang dapat menjalankan fungsinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Sebagai abdi negara, birokrasi membutuhkan legitimasi *de jure* untuk menjalankan semua keputusan politik pemerintah. Sedangkan sebagai abdi masyarakat, birokrasi membutuhkan legitimasi *de facto* sebagai penyambung kepentingan kepada pemerintah yang

berkuasa. Budaya kerja positif diharapakan tidak saja menular pada pemerintah demikian pula elemen masyarakat dan wiraswasta.

Bagian *ketiga* dari gagasan reformasi birokrasi berkenaan reformasi instrumenasi yang mencakup penyiapan regulasi baik undang-undang di tingkat pusat hingga peraturan pada level pemerintah daerah. Reformasi instrumenasi berfungsi sebagai landasan kebijakan yang bersifat legalistik-formal untuk menghindari tuntutan masyarakat terhadap kinerja birokrasi. Landasan kebijakan secara umum diharapkan mampu melindungi pemerintah dan segenap pemangku kepentingan dalam lingkup *good governance*. Dalam banyak kasus, birokrasi sering kali dianggap gagal menyiapkan instrumen bagi landasan pelayanan masyarakat. Gejala tersebut dapat dilihat pada sejumlah hasil temuan BPK dimana pengeluaran anggaran pemerintah daerah khususnya, kehilangan landasan yuridis. Reformasi instrumenasi pada tingkat teknis setidaknya dapat memperjelas mekanisme dan prosedur pelayanan oleh birokrasi pemerintahan.

Tanpa *standar operational procedure*, birokrasi layaknya berjalan menggunakan *insting* dimana pada kondisi tertentu dapat berbenturan dengan norma dan ketentuan yang berlaku. Sebaliknya, ketatnya mekanisme dan prosedur dapat membentuk budaya *birokratisme* yang pada gilirannya mendorong perilaku "melambung" (*by pass*) untuk mempercepat pelayanan. Situasi demikian sering kali menyuburkan praktik suap, kolusi dan berkembangnya jaringan mafia dalam tubuh birokrasi. Kendati dengan alasan efisiensi, pada akhirnya menimbulkan masalah lebih kompleks, yaitu ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*). Kasus Bank Century, Wisma Atlet, hingga surat palsu di Mahkamah Konstitusi adalah contoh gamblang dalam konteks terbentuknya jaringan mafia birokrasi antara pemerintah, pemegang modal dan masyarakat biasa. Reformasi instrumenasi diharapkan tidak hanya berkaitan dengan landasan hukum, mekanisme dan prosedur juga berkaitan dengan seperangkat alat, baik sarana dan prasarana yang memungkinkan birokrasi mampu mengembangkan dirinya dalam memberikan pelayanan yang bermutu. Strategi pelayanan jemput bola melalui penggunaan sarana dan prasarana yang tersedia, seperti teknologi informasi dan transportasi merupakan keseluruhan paket reformasi instrumenasi dalam kerangka besar reformasi birokrasi dan implementasi *good governance*.

Berkaitan dengan implementasi *good governance*, pemerintah pada dasarnya telah banyak melakukan terobosan melalui berbagai regulasi yang memberikan peluang diterapkannya karakteristik tata kelola pemerintahan yang baik.

Salah satu contoh dapat dilihat dalam kebijakan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan menjadi landasan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah walaupun disadari belum sepenuhnya dapat dilaksanakan secara baik. Contoh konkret lain dapat dilihat dalam instrumen evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memuat sejumlah variabel dan indikator sebagai refleksi dari tercapainya karakteristik tata kelola pemerintahan yang baik seperti landasan yuridis kebijakan serta tingkat partisipasi masyarakat.

Indikator lain yang bisa diamati adalah persyaratan adanya SOP sebagai pedoman bagi setiap pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi dan tugas pokoknya di lapangan. Pada karakteristik transparansi misalnya, dilahirkannya regulasi tentang keterbukaan informasi publik oleh Kementerian Komunikasi dan Informasi menunjukkan komitmen pemerintah dalam memberikan akses seluas-luasnya pada masyarakat. Karakteristik konsensus dilakukan melalui upaya dokumentasi perencanaan APBN dan APBD sebagai bentuk kesepakatan bersama antara eksekutif dan legislatif yang notabene dipilih dan mewakili masyarakat itu sendiri.

Pengembangan kesetaraan sebagai bagian dari karakteristik tata kelola pemerintahan yang baik dapat dilihat dalam mekanisme pemilihan pemimpin politik yang ramah *gender* serta terbuka bagi setiap warga negara menurut batasan konstitusi dan undang-undang. Karakteristik efisiensi dan efektivitas merupakan prinsip yang senantiasa diakomodir dalam undang-undang pemerintahan daerah, termasuk peraturan yang menjadi turunannya, terlepas bahwa prinsip tersebut masih sering dilanggar oleh pemerintah daerah. Karakteristik visi strategis menjadi syarat mutlak bagi setiap kandidat pemimpin pemerintahan ketika mencalonkan diri sebagai pejabat publik. Strategi ini dilakukan melalui persyaratan *fit and proper test* yang dilakukan pada sejumlah calon pejabat setingkat kepala daerah maupun pimpinan lembaga, badan dan komisi. Prinsip akuntabilitas dapat dilihat pada sejumlah instrumen pertanggungjawaban seperti PP No. 3/2007 tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang meliputi LPPD, LKPJ dan LIPD. Prinsip ini mengalami perkembangan sejak lahirnya lembaga yang berfungsi melakukan evaluasi serta pengawasan, baik secara internal, eksternal, fungsional, politik maupun pengawasan publik. Penyampaian laporan perkembangan harta kekayaan yang dimiliki oleh setiap pejabat publik mencerminkan diterapkannya prinsip akuntabilitas dan tranparansi. Bahkan, pencanangan pendidikan karakter sejak usia dini oleh Kementerian Pendidikan Nasional merupakan terobosan

jangka panjang dalam upaya menanamkan nilai-nilai kejujuran, kedisiplinan, tanggung jawab, tranparansi, kesetaraan, dan akuntabilitas. Kesemua itu merupakan modal dasar dalam rangka penumbuhan, pengembangan dan implementasi karakteristik *good governance*. Tentu saja semua itu membutuhkan pengembangan lebih lanjut dalam menghadapi dinamika demokrasi, politik dan pemerintahan di Indonesia.

Referensi

Ackermen-Susan Rose. 2000. *Corruption and Government Causes, Consequences, And Reform*, Cambridge University Press.

Aini, Nurul. 2000. *Bahan Ajar Sistem Politik Indonesia.* Jakarta: IIP Press.

Blau, Peter M. 2000. *Bureaucracy in Modern Society* (terj). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Dahl, Robert A. 1982. *Dilemma of Pluralist Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.

Djalal, Dino Patti. 2008. *Harus Bisa, Seni Memimpin SBY.* Jakarta: Red and White Publishing.

Duverger, Maurice. 1998. *The Study of Politics* (Terjemahan). Jakarta: Rajawali Press.

Dwiyanto, Agus. 2011. *Reformasi Birokrasi.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Effendy, Khasan. 2010. *Sosiologi Pemerintahan.*Bandung: Indra Prahasta.

Gerth, H dan Mills, C.W. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York.

Haass, Richard N. 2005. *The Bureaucratic Entrepreneur* (terjemahan). Jakarta: Ina Publikatama.

Haris, Jhon. 2004. *Politicising Democracy*. Palgrave: MacMillan Ltd.

Haris. 2006. *Politik Organisasi, Perspektif Mikro Diagnosa Psikologis*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Istianto, Bambang. 2010. *Demokratisasi Birokrasi.* Jakarta: STIAMI.

Istianto, Bambang. 2011. *Demokratisasi Birokrasi.* Jakarta: Mitra Wacana Media.

Jones, Pip. 2010. *Introducing Social Theory* (terjemahan). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Koswara. 2004. *Otonomi dan Pemerintahan Daerah.* Jakarta: IIP-Press.

Kuper, Adam dan Jessica Kuper. 2000. *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial.* Jakarta: Raja Grafindo.

Laski, H, *Bureaucracy,* dalam *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Volume 3, New York dan London.

Martin Albrow, dalam Donald P. Warwick, *Theory of Public Bureucracy*, Cambridge Massachussets: Harvard Universty Press.

Martin, Roderick. 1993. *Sosiologi Kekuasaan.* Jakarta: Rajawali Press.

Michaels, R. 1962. *Political Parties*. New York.

Muhammad, Fadel. 2007. "Reformasi Birokrasi" (Gorontalo), Makalah.

Rahardjo, Satjipto. 2010. *Membedah Hukum Progresif.* Jakarta: Kompas.

Rasyid, Ryaas. 1999. *Pemerintahan Yang Amanah.* Jakarta: Yayasan Bina Pembangunan.

Republika, Agustus 2011, Jakarta

Sanderson, Stephen K. 2000. *Macrosociology*, (terjemahan). Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Setiono, Budi. 2002. *Jaring Birokrasi, Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi.* Bekasi: Gugus Press.

Setiono, Budi. 2002. *Jaring Birokrasi.* Bekasi: Gugus Press.

Soekanto, SoerjoNo. 2001. *Sosiologi Suatu Pengantar.* Jakarta: Rajawali Pers.

Sorenson, Georg. 1993. *Democracy and Democratization, Precesses and Prospects in Changing World*, Westview Press.

Subagyo, Untung. 2006. *Reformasi Birokrasi, Terobosan Otonomi Satu Tingkatan* (Makalah). Jakarta: LPM-IIP.

Sudirman. 2009. "*Praktik Birokrasi Weberian di Indonesia*", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja*, Vol. XXXV No. 1, Jakarta

Suwandi. 2004. *Pembagian Kewenangan Menurut UU No. 32 Tahun 2004* (Makalah). Jakarta: PKSP.

Tjokrowinoto, dkk. 2001. *Birokrasi dalam Polemik.* Malang: Pustaka Pelajar, Unismuh.

Tjokrowinoto, Moeljarto, dkk. 2004. *Birokrasi Dalam Polemik.* Yogyakarta: Pusataka Pelajar.

Toha, Miftah. 1999. *Demokrasi dalam Birokrasi Pemerintah, Peran Kontrol Rakyat dan Netralitas Birokras*i. Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fisipol UGM.

Weber, Max. 1996. dalam Martin Albrow (Terj). *Birokrasi.* Yogyakarta: Tiara Wacana

Bagian Ketujuh

Menimbang Kembali Mekanisme Demokrasi Lokal

Ekses Sebagai Alasan

Pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari mekanisme dalam sistem demokrasi di Indonesia. Sebagai bagian dari hal itu, pemilukada memiliki esensi penting dalam menjawab sejumlah hal pasca-desentralisasi.[57] Hadirnya pemilukada paling tidak didorong oleh lima hal penting, yaitu: *pertama,* respons terhadap tuntutan aspirasi masyarakat yang semakin luas akibat tingginya dominasi partai lewat kekuasaan legislatif lokal. *Kedua,* lahirnya perubahan pada level konstitusi mendorong dilakukannya perubahan secara normatif terhadap semua pengaturan soal pemilukada. *Ketiga,* pemilukada merupakan praktikum sekaligus pembelajaran demokrasi pada tingkat lokal. Lahirnya *leadership* memberi harapan bagi terciptanya tanggung jawab yang tinggi melalui pendekatan kearifan lokal. *Keempat,* pemilukada sebagai spirit dalam penyelenggaraan otonomi, dimana aktualisasinya adalah pemenuhan memilih dan dipilih secara langsung. *Kelima,* pemilukada sebagai proses pendidikan kepemimpinan bangsa di setiap strata sehingga diharapkan dapat melahirkan kepemimpinan yang kuat. Terhadap kelima persoalan di atas, pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah apakah realitas pemilukada langsung dalam lima tahun terakhir telah menjawab hal dimaksud? Kalau iya, indikasi apa saja yang menunjukkan semua itu? Jika sebaliknya, maka perlukah kita mempertimbangkan kembali mekanisme demokrasi lokal di masa mendatang? Apakah keunggulan dan kelemahan dalam sistem *representative democracy*?

Lima catatan pendahuluan dalam *Jurnal Pamong Praja* oleh Surbakti, Haris, Rowa, Fatoni, dan Agustino menjadi rujukan pengembangan lewat sejumlah kesimpulan dan saran yang ditawarkan.[58] Sejumlah pertanyaan yang dikemukakan oleh Surbakti (2005) tentang keajegan sistem pemilukada pada dasarnya telah terjawab melalui perubahan sistem hingga aturan pelaksanaannya sejak digulirkan tahun 2005 hingga saat ini. Sedangkan catatan Haris (2005) tentang lima potensi konflik dalam pemilukada pada

[57] Istilah *Pemilukada* merupakan hasil perubahan normatif pasca-keputusan MK yang mendudukkan rezim pilkada sebagai bagian dari Pemilu. Lihat perubahan kedua UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU No. 12 Tahun 2007 dan aturan pelaksanaan pilkada (PP 6/2005 dan perubahan selanjutnya).

[58] Ramlan Surbakti, tentang *Beberapa Pertanyaan tentang Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* (hal.49–63), Samsuddin Haris, *Masalah dan Strategi Menyukseskan Pilkada Langsung* (hal.64–75), masing-masing dalam Jurnal Pamong Praja Edisi 3-2005. Hyronimus Rowa dapat dilihat dalam Jurnal yang sama edisi14-2009, tentang *Perimbangan Demokrasi dan Efisiensi Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, (hal.41–54). Agus Fatoni, *Pilkada yang Demokratis dan Permasalahan dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Jurnal Pamong Praja, edisi 15-2009, hal.31–40. Leo Agustino, *Pilkada dan Redistricting: Dinamika Politik Lokal dalam Politik Indonesia yang Terdemokrasi*, edisi 16-2010, hal.14–34, Jakarta, Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan.

pokoknya relatif dapat diselesaikan lewat solusi yang ditawarkan, yaitu pembangunan konsensus dengan seluruh *stakeholder* dan pentingnya sikap netralitas pemerintahan daerah. Dua potensi konflik yang tetap muncul hingga saat ini adalah sumber konflik yang berasal dari mobilisasi politik atas nama etnik, agama, daerah dan darah, serta sumber konflik yang bersumber dari penghitungan suara hasil pemilukada.

Catatan menarik lain adalah apa yang dianalisis Rowa (2009) tentang deskripsi terkini problem pemilukada sehingga mendorong perlunya revisi sistem dengan mempertimbangkan aspek efisiensi. Dilema ongkos demokrasi yang semakin tinggi mengakibatkan kecenderungan *inefisiensi*, sebaliknya pengurangan ongkos demokrasi setidaknya mendorong terciptanya efisiensi. Pemilukada demokratis menurutnya memenuhi syarat legitimasi etis, sedangkan pemilukada efisien bermakna keseluruhan proses pemilukada berjalan di atas pertimbangan efisiensi seperti waktu, biaya, tempat dan aspek legalitas. Kupasan Fatoni (2010) yang sekalipun hanya mengidentifikasi permasalahan pemilukada di lapangan, namun kesimpulan dan saran yang cukup mengejutkan pada akhirnya mendukung pengembangan tulisan ini, dimana pada negara modern dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang banyak, prinsip demokrasi dapat dilakukan melalui sistem perwakilan (*representatif government*).

Alasan lain bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai kepala pemerintahan yang dipilih oleh DPRD bertanggung jawab kepada para pemilih dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Catatan akhir Agustino (2010) tentang masalah pemilukada lewat pendekatan teori *stasionary bandits* yang menciptakan apa yang disebut Olson[59] sebagai *roving bandits*, menyimpulkan bahwa semua cita-cita pemilukada yang dikemas dalam tujuan ideal jauh dari harapan semula, kecuali menyisakan slogan semata dan cerita. Dengan mengambil *case study* di Provinsi Jambi dan Bengkulu, studi itu menunjukkan bahwa demokrasi di aras lokal justru telah dipenjara oleh kepentingan penguasa lokal. Pada akhirnya, keseluruhan kesimpulan mengandung saran pada perubahan sistem dan harapan terhadap pemahaman mendalam dari para pelaku kebijakan di level operasional.

---

[59] M. Olson, *Dictatorship, Democracy and Development, The American Political Science Review*, 1993. Sekalipun istilah Olson yang dimodifikasi Agustino tak begitu nyaman untuk menggambarkan jalinan terbentuknya pola-pola kekuasaan dari tingkat elit hingga daerah, Namun perlu dipahami bahwa teori dimaksud hanya untuk menggambarkan kesamaan-kesamaan yang berlaku dalam realitas sosial. Bisa jadi penguasa yang terbentuk adalah sekelompok bandit yang tentu saja dipilih oleh mayoritas bandit, sebagaimana logika sederhana demokrasi. *Stationary bandit* dimaknai sebagai penguasaan sumber daya oleh sekelompok *oligarkhi* yang kemudian mendistribusikannya ke level bawah guna mempertahankan kekuasaan secara berjenjang. Mereka yang berada di level bawah disebutnya dengan kelas baru sebagai perpanjangan tangan pusat (*roving bandits*), lihat kembali Agustino, *Pilkada dan Redistricting: Dinamika Politik Lokal dalam Politik Indonesia yang Terdemokrasi*, edisi 16-2010, hal.18–19, Jakarta, Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan.

Jika tiga kesimpulan terakhir diintegrasikan, maka terdapat petunjuk dimana kemungkinan mekanisme demokrasi lewat alternatif lain dapat menjawab permasalahan di atas, yaitu terpenuhinya pemilukada yang tetap demokratis, efisien, *legitimate*, partisipatif, akuntabel, komunikatif, serta terciptanya sistem perwakilan dan pertanggungjawaban yang efektif. Berpijak dari semua itu, penulis bermaksud mengurai alternatif mekanisme demokrasi lewat pemilukada tak langsung. Tinjauan ini mencoba menitikberatkan pada aspek teoretik dan realitas empirik dengan harapan dapat memberi landasan yang kuat terhadap alternatif pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Demokrasi dan Cara Kerjanya

Tanpa menelurusi demokrasi sebagai suatu konsep sekaligus sistem yang rumit dengan seperangkat defenisi yang bergantung pada realitas dimana ia bersentuhan, kita hanya akan mengambil bagian terpenting yang berfungsi menjawab pertanyaan tentang relevansi mekanisme demokrasi langsung dan tak langsung. Demokrasi, sebagaimana lazim kita pahami merujuk pada argument populer Lincoln (1963), *by the people, rule the people and for the people*, [60] menyisakan perdebatan yang tak habis-habisnya sejak para filosof sekelas Sokrates, Plato, dan Aristoles mencoba membangun dalam suatu kerangka pikir.[61] Menurut Hamdi (2002), demokrasi setidaknya menunjuk pada paling tidak empat pengertian penting, yaitu; *pertama,* derajat kekuasaan dan pengaruh terhadap pembuatan keputusan penting bagi masyarakat disebarkan di seluruh masyarakat tersebut (Sidney Verba, dalam Greenstein & Polsby, 1975: 306). *Kedua,* demokrasi merupakan seperangkat lembaga-lembaga formal seperti pemilu yang bebas dan umum dan pengambilan suara mayoritas di parlemen (Felix E, Oppenheim, dalam Greenstein & Polsby, 1975: 306). *Ketiga,* demokrasi selalu bermakna suatu bentuk partisipasi dalam kehidupan politik pada suatu masyarakat (Orlando Patterson, dalam Warren, 1999: 156). *Keempat*, demokrasi diartikan secara sederhana sebagai bentuk pemerintahan (Huntington, 1993: 5).[62] Sebagai bentuk pemerintahan, demokrasi sebagaimana diingatkan oleh Lipson (1964), bukanlah sistem pemerintahan yang dilakukan oleh yang terbaik dan terbijak, tetapi demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang paling bijak dan paling baik di antara bentuk-bentuk pemerintahan yang pernah

---

60 Dielaborasi kembali oleh Ryaas Rasyid, dalam *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, 2002, hal.39.

61 Tentang konsep demokrasi dapat dilihat dalam elaborasi Dahl, *Perihal Demokrasi*, Yayasan Obor Indonesia, 2001, bandingkan pada buku lain seperti *Dilema Demokrasi Pluralis*, Rajawali Press, 1985, atau *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992, jilid 1 dan 2.

62 Muchlis Hamdi, *Bunga Rampai Pemerintahan*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2002, hal.44–45

diterapkan. Yang membuat demokrasi unik adalah berpadunya antara tujuan dan cara (Riker, 1982). Jadi, bukan hanya tujuan yang mesti baik, tetapi juga cara untuk mencapainya. Dalam karya klasik *Political Man*, Seymor Martin Lipset mengingatkan bahwa demokrasi bukan sekedar cara untuk membuat setiap kelompok dapat mencapai tujuan mereka, tetapi demokrasi juga adalah cara untuk membangun masyarakat yang baik. Di sudut lain, tanpa menutup mata atas ketidaksempurnaan demokrasi, Aurel Croissant dan Wolfgang Merkel dalam *Democratization* (2004) memberi *warning* lewat istilah *defective democracy*. Dimana demokrasi mungkin berhasil membangun mekanisme yang rumit, namun terkadang gagal mengatasi masalah pokok masyarakat, seperti diskriminasi, kesenjangan antarkelompok, pendewasaan perilaku publik, penyejahteraan dan pemakmuran.

Suatu alternatif lain dari pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan dengan sistem perwakilan.[63] Pandangan ini ingin mementahkan argumentasi bahwa rakyat kebanyakan pada dasarnya mampu memahami dan mempertahankan dirinya sendiri, termasuk kepentingan dalam arti luas, yaitu pemerintahan. Rakyat biasa dengan keterbatasan yang melekat tentu saja tak cukup memadai untuk mengatur diri mereka sendiri. Diperlukan sejumlah orang yang secara khusus memenuhi syarat tertentu untuk memerintah, dimana paling tidak memiliki pengetahuan yang cukup, serta keunggulan (keistimewaan) yang memungkinkan mereka mampu mengendalikan kepentingan orang banyak. Argumentum ini setidaknya diamini oleh Aristoteles dalam sebuah diskusi pendek dimana banyak sekali orang yang tak memenuhi persyaratan untuk ikut serta memerintah.[64]Kelemahan tersebut seharusnya ditutupi oleh sekelompok orang yang memenuhi syarat sehingga mampu melindungi kepentingan rakyat dengan keunggulan yang dimiliki.

Demokrasi langsung bukanlah tanpa kemampuan dan keunggulan, tetapi demokrasi sendiri mensyaratkan keahlian yang memungkinkan untuk melindungi semuanya. Pengetahuan penting dalam mengelola pemerintahan, termasuk bagaimana memerintah dan membuat kebijakan yang efektif. Penciptaan pemerintahan yang baik tentu saja mensyaratkan keahlian memerintah dan kemampuan menciptakan kebijakan yang memungkinkan kesejahteraan dapat dicapai. Sedemikian pentingnya keahlian memerintah itu sehingga terkadang sistem pemerintahan kita menggambarkan campuran

---

63 Robert A.Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, (terjem), yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1992, hal.69

64 Ibid, 1992, hal.75

antara demokrasi dan *meristokrasi*[65]. *Menurut Aristoteles, persyaratan dimaksud paling tidak memenuhi aspek pertama, moral capacity*. Kapasitas moral menunjukkan suatu kemampuan memahami tujuan dan maksud sesungguhnya dari apa yang akan diupayakan oleh pemerintah. Tanpa pengetahuan ini, tentu saja rakyat kebanyakan yang bahkan bersikap *apolitis* tak pernah bisa memahami apa tujuan dan maksud dari pemerintahan yang sedang berjalan. Mereka hanya paham bagaimana sekelompok orang yang memiliki pengetahuan dan kemampuan yang memadai tadi dapat memenuhi semua kepentingan dengan segera. Kalaupun rakyat banyak relatif memahami tujuan dan maksud pemerintahan tersebut, persoalan berikutnya adalah bagaimana mewujudkan semua impian tersebut. Itikad kuat untuk mewujudkan maksud dan tujuan pemerintahan inilah yang disebut dengan istilah kebajikan (*good capacity*). Paduan kedua persyaratan di atas menghasilkan apa yang disebutnya kecakapan moral. Ketika dua persyaratan tersebut terpenuhi maka bagian terakhir adalah bagaimana agar semua maksud dan tujuan tadi secara teknis dapat direalisasikan dengan efektif. Inilah persyaratan ketiga yang mesti dimiliki, yaitu kecakapan teknis/ instrumenal (*technical capacity*).

Keseluruhan syarat dimaksud menciptakan kecakapan politik yang memungkinkan seorang perwakilan memadai untuk menjalankan pemerintahan. Pemimpin politik yang baik menurut Juergen Habermas, seorang pemikir kondang madzabh Frankurt, sebaiknya memenuhi kualifikasi *quantity of participation* dan *quality of discourse*. Dalam konteks pemilihan kepala daerah misalnya, idealnya kepala daerah terpilih adalah pemimpin yang memenuhi kualifikasi jumlah kepala sekaligus isi kepala. Simpelnya, kepala daerah tidak saja di dukung oleh jumlah kepala mayoritas yang terdaftar dalam setiap TPS, tetapi juga memiliki visi, misi, konsepsi, dan *skill* perihal bagaimana mengurus daerah dan masyarakatnya. Jumlah kepala pada dasarnya penting, karena semakin banyak pemilih tentu saja semakin tinggi tingkat legitimasi seorang kandidat. [66] Legitimasi penting guna menjustifikasi kebijakan yang dijalankan oleh kepala daerah. Sementara, ibarat kompas, isi kepala adalah visi dasar yang memandu dan menentukan arah pemerintahan. Satu hal yang pasti, kepala daerah dapat saja memperoleh legitimasi yang kokoh, sebab terpilih

---

[65] *Meristokrasi*, suatu konsep yang menunjukkan pada sejumlah pejabat yang diseleksi semata-mata berdasarkan keahlian dalam bentuk kompetisi, tunduk secara formal pada kabinet, perdana mentri, presiden atau badan badan legislatif. Meristokrasi secara praktis merujuk pada organisasi birokrasi berdasarkan keahlian dan beroperasi pada setiap rezim demokrasi serta dikendalikan sepenuhnya oleh para pemimpin yang terpilih (Aristoteles dalam Dahl, 1992: 78)

[66] *Legitimasi* di sini tidak saja berkaitan dengan seberapa besar hasil yang diperoleh, tetapi juga seberapa sehat suatu proses dapat dilewati dengan baik oleh setiap kandidat. tentang konsep legitimasi dapat dibaca kembali Ridwan Halim, *Sendi-Sendi Sosiologi dan Hukum-Hukum Pragmatisasinya*, Puncak Karma, Jakarta, 2009, hal.57–59.

karena didukung oleh suara mayoritas, namun harus disadari bahwa kepala daerah dengan dukungan mayoritas tidak otomatis sanggup mengemban aspirasi masyarakat. Pentas pemilukada yang dihiasi artis di Indonesia adalah contoh gamblang yang mungkin menjadi catatan. Karena itu, publik dituntut agar memilih pemimpin secara selektif. Jika tidak, maka pemilukada hanya akan sukses melahirkan pemimpin dengan banyak konstituen, namun tanpa kompetensi menjalankan amanat rakyat. Masalahnya apakah masyarakat di daerah dengan tingkat pendidikan dan pendapatan yang rendah cukup selektif untuk memilih kepala daerah langsung?

Pada hakikatnya, tujuan demokrasi melalui mekanisme pemilihan langsung adalah membuka akses seluas mungkin bagi partisipasi masyarakat dalam menentukan pemimpin pemerintahan. Bahkan sebagaimana dikatakan Jhon Stuart Mill, setiap minoritas dihargai dalam partisipasi demokrasi. Lebih dari itu, setiap individu yang terlibat dalam proses demokrasi sekecil apa pun harus turut bertanggung jawab (Dahl, 1992). Berlandaskan pemikiran itu, melalui sistem ini diharapkan lahir pemimpin yang sesuai dengan harapan masyarakat. Dengan demikian, pemilukada langsung sesungguhnya merupakan langkah antisipatif guna meminimalisir kemungkinan salah pilih pemimpin. Maka tak heran jika kemudian masyarakat banyak berharap pada sistem demokrasi. Tetapi demokrasi ternyata tak selalu menghadirkan harapan baik tadi, ia dapat pula mencuatkan kecemasan.[67] Sokrates bahkan orang pertama yang *skeptis* pada sistem demokrasi model demikian. Ia cemas karena sistem demikian hanya membuka peluang bagi manusia bebal, dungu dan tolol yang kebetulan didukung konstituen mayoritas menjadi pemimpin. Sokrates paham benar bahwa rakyat tidak selalu mendukung sosok yang dinilai paling mampu dan cerdas, tetapi lebih sering sosok yang paling disukai. Dapat dibayangkan, tanpa kualitas nalar, kompetensi dan pengalaman politik, kepala daerah cenderung bertindak atas dasar *insting* semata. Pengambilan keputusan dan tindakan bersifat *instingtual*, terperangkap pada agenda rutin, prosedur tetap (protap), *business as usual*, yang kesemuanya didesain tanpa pertimbangan kritis rasional. Akibatnya, setiap kebijakan dalam lingkungan birokrasi lebih tampak sebagai tindakan *reflex*, bukan produk *refleksi* yang lahir dari olahan *intellectual discourse*.

Pada sisi lain, meminjam prasyarat Schumpeter (dalam Aminuddin, 2009: 26) terhadap proses demokratisasi lokal, setidaknya memenuhi tiga situasi penting, yaitu *political equality, local accountability,* dan *local responsive*.

---

[67] Amirudin dan A. Zaini Bisri, *Pilkada Langsung, Problem dan Prospek*, Pustaka Pelajar, 2006, hal.66.

Kesetaraan politik merujuk pada terciptanya mekanisme *chek and balance* sehingga memungkinkan kemitraan berjalan tanpa dominasi satu sama lain. Persoalannya, apakah dengan sistem pemilukada langsung telah mendorong terciptanya mekanisme dimaksud? Tampaknya harapan agar terciptanya kemitraan lewat mekanisme *chek and balance* dalam pilkada langsung tak terbukti sepenuhnya. Gejala yang muncul adalah pergeseran kekuatan dari *legislative strong* ke arah *executive strong*. Legislatif lokal harus puas menjadi barisan pelengkap dalam rapat istimewa tanpa kekuatan efektif untuk menganulir setiap kebijakan kepala daerah.[68] Sementara pada relasi akuntabilitas rutin, LKPJ kepala daerah hanyalah *progress report* dan bukan instrumen pemakzulan.[69] Komunikasi politik yang diharapkan terbangun dengan sendirinya dalam pemilukada langsung ternyata tak menunjukkan tanda-tanda pencapaian konsensus maksimum. Realitas yang muncul justru kekuatan sekelompok orang lewat barisan *tim sukses*-lah sebagai pemetik manfaat paling signifikan atas pesta demokrasi di tingkat lokal.

Kedua, Laporan Informasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LIPPD) sebagai harapan masyarakat dimana kepala daerah dapat mempertanggungjawabkan kebijakannya secara transparan dan akuntabel pada setiap akhir tahun anggaran tak begitu membudaya. Faktanya, sekalipun mekanisme tersebut tersedia, namun sulit menemukan kepala daerah yang secara terbuka mempertanggungjawabkan kebijakannya pada masyarakat.[70] Akhirnya, satu-satunya harapan adalah mewakilkan kepada legislatif lokal. Sayangnya, banyaknya regulasi yang melemahkan peran legislatif lokal dalam pengawasan politik mengakibatkan pola pertanggungjawaban kepala daerah hanya bersifat formalitas.

Ketiga, harapan akan lahirnya kepala daerah yang dapat merespons cepat semua yang menjadi kebutuhan masyarakat secara langsung belum tampak secara dominan, kecuali dapat hitung dengan jari. Yang ada saat ini, di luar Joko Widodo, Basuki Tjahaya Purnama, Tri Rismaharini, dan Ridwan Kamil misalnya, sebagian besar relatif belum memiliki kemampuan yang memadai sebagai nahkoda di daerah. Akibatnya, figur kepala daerah sebagai "bapak" sekaligus "teman" tak banyak muncul di tengah masyarakat, yang lahir adalah jarak yang semakin jauh (*dissosiatif*). Sekali lagi, kepala daerah hanya dekat

---

68 Sejauh ini hanya dua kasus sejak 2010–2015 dimana Kepala Daerah Garut dan Karo dapat dilengserkan oleh DPRD dengan menggunakan hak angket.

69 Lihat kembali PP No. 3 Tahun 2007 tentang LPPD, LKPJ dan LIPPD.

70 Gubernur Jawa Barat Ahmad Heryawan melakukan pertanggungjawaban kepada masyarakat melalui surat kabar, seperti di harian *Republika* setiap akhir tahun (LIPPD).

pada sekelompok orang dalam klub *tim sukses* yang kemudian menikmati secara dekat dan leluasa konsekuensi dari relasi tersebut. Di sisi lain, hanya kelompok birokrat tertentu yang relatif memperoleh manfaat atas hubungan tersebut, bukan rakyat yang sesungguhnya.

Sebenarnya, dengan alasan komunikasi politik dalam wilayah berpenduduk kecil tidaklah sukar maka sistem demokrasi langsung (*direct democracy*) relatif lebih efektif dilaksanakan di negara-negara kecil (*small country*). Dalam kondisi demikian, setiap warga negara memungkinkan dapat terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan. Pemilihan langsung merupakan mekanisme yang memungkinkan keterlibatan rakyat secara sadar untuk memilih pemimpinnya sebagaimana dipraktikkan di *Polis* (Athena).[71] Inilah yang di sebut dengan partisipasi politik, yaitu keterlibatan setiap warga negara dalam proses politik.[72] Pada negara dengan sistem politik modern serta memiliki jangkauan yang lebih luas, gagasan demokrasi langsung cukup sulit untuk diterapkan, bahkan dipandang tak realistis (Suhelmi: 2007).[73] Jumlah penduduk yang sedemikian besar dan struktur politik yang kompleks di negara-negara modern hanya mungkin menerapkan demokrasi melalui sistem perwakilan (*indirect democracy*).

Realitas Pemilukada

Dalam konteks Indonesia, perdebatan kini bukan lagi pada apakah sistem politik yang sesuai untuk diterapkan, sebab amandemen konstitusi 1945 telah menjawab dengan jelas bahwa sistem politik Indonesia adalah demokrasi. [74] Yang perlu didiskusikan adalah mekanisme apakah yang lebih layak jika kita tak ingin menyebut ideal dalam suasana kebatinan Indonesia saat ini.

Sejak diberlakukannya pemilukada di Indonesia tahun 2005, sejumlah masalah muncul sebagai implikasi pemilukada dalam mencapai tujuan awal. Di tingkat praktik, identifikasi lapangan menyebutkan bahwa terdapat masalah pada aspek pendaftaran pemilih, pendaftaran dan penetapan kepala daerah dan wakil kepala daerah, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, serta penetapan dan pengesahan pasangan calon terpilih (Fatoni: 2010).

---

71 Sabine, *A History of Political Theory*, Henry Holt and Company, New York, 1950, hal.3.

72 Lebih jauh, lihat *Partisipasi Politik, sebuah Analisis atas Etika Politik Aritoteles*, oleh Yosef Keladu Koten, Ledalero , Maumere, 2010. Bandingkan pula konsep yang sama dalam Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 2007, Jakarta.

73 Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007, hal.27. Bandingkan munculnya gagasan yang sama oleh para filosof dalam Deliar Noer, *Pemikiran Politik Barat*, Bandung: Mizan, 1997, atau elaborasi Rapar dalam *Filsafat Politik Aristoteles*, Jakarta: Rajawali Press, 1993.

74 Lihat amandemen konstitusi 1945, alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945, sila ke-4 Pancasila dan pasal 1 ayat (2), selanjutnya untuk dasar pemilihan kepala daerah lihat juga pasal 18 ayat (4).

Realitas empirik dimaksud sejauh ini relatif dapat diselesaikan melalui upaya-upaya teknis di lapangan. Namun, pada skala yang lebih luas, terdapat sejumlah persoalan yang sebelumnya terprediksikan oleh para pengamat sebagaimana catatan Surbakti dan Haris (2005). Demikian pula catatan Bisri, dkk. (2006) tentang dua masalah krusial berkaitan dengan dampak liberalisasi politik yang menghadirkan kandidat kuat modal serta menguatnya dominasi eksekutif karena dipilih langsung. Hadirnya pemodal kuat dalam pemilukada disebabkan terbukanya akses langsung ketika kandidat berhadapan dengan masyarakat luas. Tanpa pendidikan yang memadai, masyarakat tak berharap banyak dari setiap kandidat yang akan bertarung, kecuali ongkos pulang-pergi ke tempat pemungutan suara. Para pemodal domestik berkepentingan dalam bentuk dukungan finansial yang memungkinkan mereka memperoleh konsesi atas sejumlah proyek. Pemodal asing tak kalah memberi warna dalam konsesi barang tambang, mineral hingga kelapa sawit.

Di sisi gelap, sebagian birokrat mengundi nasib lewat *bargaining position* untuk memastikan masa depan dengan mempertaruhkan keberpihakan dan mobilisasi massa. Menguatnya dominasi eksekutif bukanlah isapan jempol belaka, faktanya keseluruhan perencanaan dan implementasi APBD dijalankan secara *solo karier* oleh pasangan kepala daerah terpilih. DPRD praktis tak memiliki akses langsung, kecuali mengetuk dan mengamini semua kebijakan kepala daerah. LKPJ sebagai momentum evaluasi dan konkretisasi pengawasan DPRD hanyalah prosedur formal yang penuh senda gurau dan pantun jenaka tanpa catatan kritis sebagaimana harapan publik. Secara umum, catatan pemilukada hingga tahun 2014 menyiratkan persoalan besar, yaitu; *pertama*, tingginya ongkos demokrasi. Berpijak pada catatan Fatah (2008), [75] pemilukada dilaksanakan rata-rata setahun kurang lebih 103 kali.[76] Dari sisi ongkos pemilukada, menurut Jusuf Kalla (2008), setiap tahun negara mesti menganggarkan biaya triliun rupiah.[77] Menurut kalkulasi kasar secara umum, baik pemilukada dan pemilu legislatif plus presiden menyedot biaya tinggi.[78] Dengan perkiraan tersebut, tampak bahwa ongkos demokrasi melalui

---

75 Eep Saeful Fatah, bahan ceramah dalam seminar *Konsolidasi Demokrasi* oleh MIPI, 2008

76 Artinya, dengan logika sederhana, setiap sebulan ada kurang lebih 8 kali pemilukada, seminggu ada 2 kali pemilukada, atau setiap tiga hari rata-rata terdapat satu kali pemilukada.

77 Jusuf Kalla, *Republika*, 2008

78 Sebagai perbandingan, pemilu legislatif dan Presiden menghabiskan biaya kurang lebih 45–50 triliun, dengan asumsi maksimal dua putaran. Pemilihan Bupati/Walikota di wilayah yang berskala luas dan padat seperti Pulau Jawa menghabiskan anggaran antara 5 s/d 200 miliar. Demikian pula untuk pemilihan Gubernur di area yang sama menyedot biaya rata-rata antara 500 M sd 1 triliun. Kasus pemilihan Gubernur Jawa Timur (periode pertama pasangan Soekarwo) dengan asumsi 3 putaran menghabiskan biaya lebih kurang 830 miliar. Pemilihan Gubernur Jawa Tengah (2013) menghabiskan anggaran kurang lebih 650 miliar. Jawa Barat (2013), 666 M. Pemilihan kepala desa di luar Jawa rata-rata menyedot APBD antara 5 s/d 250 juta. Ini di luar perbandingan pengeluaran pasangan kandidat.

mekanisme langsung menyedot biaya yang tak sedikit. Namun, persoalannya bukan semata-mata pada hal itu. Masalahnya, apakah demokrasi langsung telah menghasilkan pemimpin yang berkualitas sehingga mampu menunaikan amanah rakyat sekaligus mengantarkan mereka kepada kehidupan yang lebih baik? Faktanya, produk pilkada langsung baru menghasilkan pemimpi, bukan pemimpin. Para pemenang bahkan tak meninggalkan apa-apa, kecuali utang piutang pemda dari satu rezim ke rezim berikutnya. Sementara beban APBD kian menyusut oleh ongkos demokrasi.[79] Dari sisi itu, yang tampak bukan efek *trickle down*, namun *trickle up*, dimana para kapitalislah yang mampu menguasai percaturan politik pemerintahan lokal.

Pada aras publik, makna demokrasi sebagai alat atau instrumen yang digunakan dalam sistem politik untuk menjadi kanal bagi lahirnya pemimpin yang mumpuni dalam mengemban amanah masih jauh dari harapan. Demokrasi dipahami sebagai terminal akhir, bukan pilihan sistem ideal di antara sistem otoriter dan totaliter. Bukan mustahil, sistem lain pada dasarnya menawarkan jalan lurus yang lebih menjanjikan, akomodatif dan *marketable*. Rendahnya upaya penghematan dalam biaya demokrasi mendorong terciptanya inefisiensi, bahkan pemborosan pada kenyataanya. Dalam hal ini, prioritas kepentingan publik menjadi pertaruhan di antara kepentingan kelompok elit yang berkuasa. Dengan kesadaran bahwa pemilukada hanyalah salah satu di antara mekanisme demokrasi yang perlu dibangun, maka selayaknya proses demikian tidaklah dipandang sebagai terminal akhir dalam demokrasi.

Paradoks lain yang perlu diperhatikan adalah kecenderungan semakin tinggi kualitas sistem demokrasi yang akan dibangun terdapat kecenderungan rendahnya efisiensi. Bagaimanapun demokrasi dengan segala bentuk mekanismenya adalah sistem yang baik bahkan mungkin jauh lebih baik dan bijak jika dibanding dengan sistem lain, sekalipun tak sedikit mengandung sejumlah kelemahan. Lewat analisis Boediono, demokrasi memiliki relasi positif dengan efisiensi.[80]

---

79 Menurut Suwandi (2005), alokasi APBD untuk biaya tukang saja rata-rata menyedot 50, 3%. Kalau satu putaran pemilukada menghabiskan 15%, biaya perawatan pemda sebesar 10%, maka APBD praktis tersedot kurang lebih sebesar 75, 3% untuk ongkos tukang "mensejahterakan rakyat" (eksekutif dan legislatif). Yang tersisa untuk rakyat tinggal 25%.

80 Menurutnya, jika *income* suatu negara di bawah 1500 USD, maka usia harapan hidup demokrasi (daya tahan demokrasi) hanya 5 tahun. Antara 1500–3000 USD, usia harapan hidup demokrasinya hanya 8 tahun. 3000–5000 USD hanya 10 tahun, 5000–6000 USD hanya 15 tahun, di atas itu probabilitas usia harapan hidup demokrasinya lebih stabil seperti USA dan Inggris (pidato pengukuhan guru besar Boediono, 2008). Kalau Indonesia, dengan mengambil data *income* perkapita tahun 2006 (*purcashing power purity*) sebesar 4000–4500 USD/tahun, maka kemungkinan hanya bisa *survive* selama 9 tahun, artinya hanya sampai tahun 2015. Mengutip prediksi sosiolog Thamrin Tomagola pada seminar MIPI (2008), jika Indonesia pecah pada tahun 2015, kemungkinan menjadi 17 negara, yaitu Negara Jawa, Negara Sunda dan Negara Banten. 14 negara lain disumbangkan dari wilayah Indonesia Timur.

Urgensi dan Keunggulan Mekanisme Pemilukada Tak Langsung

Urgensi pemilukada tak langsung tampaknya perlu dipertimbangkan kembali untuk menjawab sejumlah persoalan besar yang menghadang dalam implementasi demokrasi langsung. Jika pemilukada langsung merupakan antitesa terhadap pemilukada tak langsung tempo hari, maka diperlukan instrumen yang mampu menjawab antitesa sebaliknya dengan mencuatkan problem mendasar pemilukada tak langsung. Hal ini perlu dikemukakan lebih awal untuk sesegera mungkin menutupi kegagalan sistem pemilihan tak langsung di masa lalu. Satu-satunya catatan ktitis terhadap pemilukada tak langsung di masa lalu adalah, rakyat tak merasa dilibatkan sama sekali. Ini bisa dimaklumi, sebab lewat cara ini, cukup wakil rakyat yang melakukan eksekusi untuk kemudian disodorkan kepada pemerintah pusat. Jika diamati pemilukada tak langsung di masa orde baru, sebenarnya asumsi bahwa DPRD sangat dominan dalam pemilihan kepala daerah tidaklah dapat disetujui, sebab sekalipun DPRD secara langsung memberikan suara namun pemenang sebenarnya sudah dapat ditentukan sebelum permainan dimulai. Satu-satunya faktor paling berpengaruh adalah persetujuan rezim yang berkuasa. Bahkan sekalipun DPRD memenangkan salah satu kandidat kepala daerah dari dua kandidat yang diajukan pada pemerintah pusat, bukan mustahil kandidat lain dengan suara terkecil yang dilantik oleh pemerintah.

Dengan perubahan sifat dari sentralistik ke desentralistik, kemungkinan pemilihan kepala daerah akan sangat bergantung pada dinamika partai politik. Pentingnya Pemilukada tak langsung paling tidak didorong alasan; *pertama*, konsistensi pada konstitusi dan falsafah negara. Sejalan dengan amanah konstitusi hasil amandemen ke-4 pasal 18 ayat (4), pemilihan gubernur, bupati dan walikota dilaksanakan secara demokratis. Demokratis, menunjukkan bahwa sistem yang dapat dibangun melalui pemilihan langsung (*direct election*) maupun pemilihan tidak langsung (*indirect election*). Konsekuensi pada level implementasi adalah pemilihan langsung dilakukan oleh rakyat, sedangkan pemilihan tidak langsung dilakukan melalui DPRD. Memperhatikan hal itu, maka secara konstitusional, pemilihan kepala daerah tak langsung oleh perwakilan rakyat tidaklah merupakan pekerjaan yang rumit dalam perubahan regulasi, tentu saja dengan memperhatikan kelemahan dan kelebihannya. Apabila merujuk pada pembukaan UUD 1945 alinea ke-4, jelas bahwa konstitusi menyiratkan tentang pentingnya sistem perwakilan dimunculkan sebagaimana bunyi sila ke-4: Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Dalam Permusyawaratan/ *Perwakilan*.

Berpijak pada kesadaran konstitusi dan falsafah negara, tampak bahwa selama ini sistem yang terbangun justru semakin jauh dari kedua rujukan utama. Jika presiden dan wakil presiden, DPR-RI, gubernur dan wakil gubernur, DPRD, bupati/walikota serta kepala desa dipilih langsung, maka dimanakah makna representasi *government* sebagaimana amanah konstitusi dan falsafah negara tersebut dapat ditemukan? Selain itu, jika dicermati lebih jauh konstruksi pasal 18 ayat (4) yang melandasi pemilihan kepala daerah dan pasal 4 UUD 1945 yang menjadi rujukan pemilihan presiden dan wakil presiden jelas berbeda. Norma pertama hanya mengamanatkan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis minus wakil gubernur, wakil bupati maupun wakil walikota.[81] Sedangkan norma kedua secara eksplisit menyatakan pemilihan presiden oleh rakyat dilakukan secara berpasangan dengan wakil presiden. Konsekuensi pasal 18 menyiratkan bahwa sesungguhnya pemilukada di level pemerintah daerah tidaklah mesti dalam bentuk berpasangan, bisa jadi dalam bentuk tunggal (gubernur, bupati, walikota saja). Teks ini jika dikaitkan dengan konteks Indonesia yang memiliki karakteristik daerah majemuk, setidaknya dapat ditafsirkan secara fleksibel dalam artian suatu daerah kecil, seperti DIY, Bengkulu, Gorontalo, dan Bangka Belitung cukup satu wakil kepala daerah. Sedangkan daerah luas, seperti Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah dapat saja memiliki lebih dari satu wakil kepala daerah, bahkan untuk kota-kota kecil, seperti Salatiga, Lubuk Linggau, dan Padang Panjang tak perlu dilengkapi oleh wakil kepala daerah.[82]

Kedua, meningkatkan efisiensi dalam mekanisme demokrasi. Pemilukada tak langsung dapat memperkecil *high cost* demokrasi. Realitas menunjukkan bahwa tingginya biaya pemilukada telah banyak menyerap proporsi APBD pada setiap lima tahun, bahkan pada tahun-tahun selanjutnya pasca-pemilukada (ongkos pengembalian kandidat terpilih). Setiap tahun pemerintah pusat harus menyiapkan biaya pemilukada dalam hitungan triliunan rupiah. Belum lagi biaya tambahan jika terjadi pemilihan ulang setelah dianulasi oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam pemilukada tak langsung, kemungkinan *draw* tidak akan terjadi, selain *cost*-nya sangat rendah. Untuk pemilukada tak langsung, penyerapan biaya hanya dalam konteks panitia pelaksana, honorarium anggota DPRD serta pengamanan yang bersifat terbatas. Sebaliknya, pemilukada langsung membutuhkan biaya yang tak terbatas dari aspek manajemen KPUD

[81] Kesadaran ini menghasilakan pengaturan lewat PP No. 102/2014 yang hanya berumur 2 bulan ketika Perpu Nomor 1/2014 membatalkan UU No. 22/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Perpu kemudian ditetapkan menjadi UU No. 1/2015 yang kemudian berubah menjadi UU No. 8/2015.

[82] Lihat catatan Tim Ahli Simto Lestari dalam *Arah Kebijakan Regulasi Pemilihan Kepala Daerah*, Republika, 11 Desember 2011.

hingga operasionalisasi lapangan pada tingkat TPS. Ketidakterbatasan di sini berkaitan dengan peluang dilakukannya pemilukada ulang sekiranya terjadi perselisihan.

Ketiga, mengurangi konflik horizontal. Oleh karena pemilukada dilaksanakan oleh DPRD secara langsung, maka konflik dapat diminimalisir sedemikian rupa. Kecenderungan konflik yang sering meluas pada level horizontal dapat direpresentasikan oleh anggota DPRD dengan jumlah terbatas. Jika selama ini yang konflik berjumlah 1 juta orang, maka kemungkinan melalui pemilukada tak langsung cukup diwakili oleh 25 sampai dengan 100 orang. Dengan demikian, konflik relatif lebih menurun disebabkan mengecilnya kuantitas dan kualitas dalam medan perebutan kekuasaan. Kuantitas berkaitan dengan jumlah anggota perwakilan yang akan menentukan siapa kepala daerah yang akan dipilih, sedangkan kualitas berkaitan dengan kemampuan anggota DPRD dalam proses penentuan kepala daerah yang akan dipilih. Dengan pertimbangan pendidikan dan pendapatan yang cukup memadai, anggota DPRD tentu saja akan lebih berhati-hati dibanding kecenderungan *anarkhisme* masyarakat pendukung yang kecewa dalam pemilukada.

Keempat, melalui pemilukada tak langsung, rakyat diharapkan tak selalu diprovokasi dengan janji dan ancaman bila tak memilih kandidat kepala daerah. Kemungkinan rakyat lebih fokus pada kegiatan pokoknya. Selain itu, benturan antarbasis massa dengan sendirinya akan dapat diminimalisasi, sebab kandidat hanya berhubungan langsung dengan anggota DPRD, bukan massa jalanan yang tak jelas mewakili siapa. Anggapan bahwa hal ini merampas kedaulatan rakyat yang paling asasi sebenarnya agak berlebihan, sebab rakyat Yogyakarta misalnya, yang kehilangan hak pilih sejak Sultan Hamengkubuwono ditetapkan menjadi kepala daerah tanpa dipilih tak membuat harga diri mereka hilang. Demikian pula masyarakat Papua yang secara sosiologis menggunakan tradisi *noken* (sistem perwakilan adat). Sterilnya masyarakat dari hiruk-pikuk pemilukada dapat mendorong produktivitas tidak saja pada pejabat yang terpilih, termasuk masyarakat itu sendiri. Ini bukan bermaksud menjauhkan masyarakat dari pilihan langsung yang dapat saja dilakukan pada masyarakat dengan tingkat pendidikan dan pendapatan yang memenuhi standar sebagaimana DKI Jakarta, misalnya.

Kelima, melalui pemilukada tak langsung, setiap kandidat relatif dapat di kontrol dari aspek kualitas, sebab partai akan melakukan seleksi terhadap kadernya yang benar-benar memiliki kemampuan. Kemampuan dimaksud

tidak semata-mata pada aspek *financial*, tetapi juga kapasitas moral, politik, dan pengelolaan kekuasaan dalam pemerintahan. Dalam konteks ini, diperlukan regulasi yang lebih efektif untuk menciptakan mekanisme seleksi yang lebih transparan dan tentu saja upaya untuk mengontrol partai itu sendiri agar lebih sehat.

Keenam, melalui pemilukada tak langsung dengan sendirinya mengurangi beban Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan sengketa pemilukada. Selama ini, MK disibukkan oleh sengketa Pemilukada hingga sampai pada keputusan mengulang kembali. Sejak pemilukada dilaksanakan, sengketa pemilukada telah mengakibatkan konflik horizontal, *high cost*, serta munculnya isu suap di tubuh MK.[83] Kondisi ini secara terus-menerus dapat menurunkan kredibilitas pemerintah, khususnya komitmen penegakan hukum di Indonesia.[84]

Ketujuh, melalui pemilukada tak langsung, akuntabilitas kepala daerah lebih efektif di kontrol. Hubungan kepala daerah dan DPRD selama ini berjalan di atas semangat mitra kerja semu. Oleh karena keduanya dipilih langsung, maka dengan mengusung semangat yang sama, keduanya memiliki legitimasi yang seimbang. Eksesnya, banyak kepala daerah cenderung tak begitu *cooperatif* dalam kaitan dengan fungsi pengawasan DPRD, hal ini dapat diamati dalam kasus penilaian LKPJ setiap tahun anggaran. Jika pemilukada tak langsung dapat dilaksanakan maka kepala daerah dipastikan lebih respek dan bertanggung jawab kepada DPRD sebagai wakil rakyat.[85]

Kedelapan, melalui pemilukada tak langsung, netralitas birokrasi relatif dapat terjamin. Dalam pemilukada tak langsung, tentu saja tak diperlukan tim sukses yang beranggotan PNS. Oleh karena kepala daerah dipilih oleh anggota DPRD, maka keterkaitan antara kandidat kepala daerah dengan birokrasi cenderung bersifat *dissosiatif*. Birokrasi akan lebih steril dimana area pelayanan publik tak begitu dominan tersentuh oleh arus politik. Pada dasarnya, siapa pun yang akan terpilih sebagai kepala daerah, itulah pemimpin yang akan dipatuhi oleh kelompok birokrasi. Dampak terhadap birokrasi melahirkan politisasi birokrasi dalam jangka panjang. Birokrasi menjadi lahan eksploitasi paling strategis bagi penggemukan kelompok kapitalis pengusung kepala daerah terpilih.

---

83 Lihat kasus Ketua Mahkamah Konstitusi Akil Muhtar, 2013

84 Kasus Pilkada pada akhirnya telah mendorong MK mengeluarkan salah satu putusan untuk tidak menangani sengketa pemilukada, namun akhirnya kewenangan tersebut dikembalikan kembali ke MK untuk menangani sengketa pemilukada sampai terbentuknya lembaga yang berwenang menangani perkara dimaksud pada tahun 2027 (pemilukada serentak).

85 Ketegangan DPRD DKI dan Gubernur DKI Jakarta (Basuki Tjahaya Purnama) dalam kasus UPS pada APBD tahun 2014-2015 adalah contoh yang dapat dijadikan satu kasus pembelajaran.

Kesembilan, dalam pemilukada tak langsung, *money politics* relatif dapat dikendalikan. Menghilangkan *money politics* secara nihil dalam realitas politik adalah mustahil, namun yang perlu dilakukan adalah memperkecil peluang terjadinya *money politics* melalui ekstra pengawasan. Sejauh terdapat *demand and supplay,* pasar dengan sendirinya akan terbentuk. Namun, jika diperbandingkan, *money politic* hanya akan terkonsentrasi pada elit partai politik yang jelas dan terukur. Ini hanyalah konsekuensi dari pemilihan kepala daerah. Sebagai ilustrasi, seseorang yang akan maju dalam pemilukada tak langsung dengan jumlah anggota DPRD 40 orang, cukup menyiapkan upeti bagi 21 orang (50% plus 1, *absolute mayority*). Seandainya setiap suara dihargai dengan nilai 200 juta, maka setiap kandidat hanya butuh 4, 1 miliar. Secara logika, ini masih wajar dapat dikembalikan dalam kurun waktu lima tahun dengan gaji dan tunjangan rata-rata kepala daerah sebesar 8, 5 juta/bulan. Bandingkan jika bertarung dalam pemilukada langsung, setidaknya seorang kandidat harus menyiapkan 15 miliar di Jawa pada setiap putaran untuk memenangkan jabatan kepala daerah. Kalaupun menang dengan gaji dan tunjangan kepala daerah sebagaimana dikemukakan di atas, tidaklah mungkin dapat dikembalikan dalam lima tahun, kecuali melakukan tindakan yang justru kita tolak bersama, yaitu korupsi dan kolusi. Ini simulasi paling realistis dari ekses pemilukada yang mungkin terjadi, sekiranya sulit bagi kita membayangkan pemilukada dapat berjalan secara ideal tanpa *money politics*.

Ke Arah Reformulasi

Jika keunggulan pemilukada langsung adalah kepala daerah cenderung dikehendaki rakyat, faktanya ia cenderung dikehendaki karena uang. Kepala daerah yang dikehendaki rakyat terbatas berasal dari daerah pemilihan tertentu. Jika kepala daerah dianggap dekat dengan rakyat, realitasnya kandidat justru banyak berasal dari luar daerah yang lama meninggalkan kampung kelahirannya. Jika asumsinya bahwa kepala daerah dipahami dan memahami rakyat, kenyataanya justru banyak kepala daerah tak begitu paham seluk beluk daerahnya, bahkan tak memahami kehendak rakyat. Mereka baru belajar setelah terpilih. Jika kepala daerah dinilai dapat memberikan janji secara langsung dan rakyat dapat menagih secara langsung, di alam nyata kebanyakan janji tinggal janji, dan rakyat tak punya mekanisme yang pasti dalam menagih janji kepala daerah. Jika rakyat dipandang dapat mengoreksi cara kerja kepala daerah, faktanya rakyat tak punya nyali sekaligus mekanisme baku untuk melakukan kontrol, apalagi memberi *punishment* manakala kepala daerah

melakukan tindakan yang melanggar moral. Secara umum, bahkan rakyat tak mengetahui kadar kemampuan kepala daerah. Di atas semua keunggulan pemilukada langsung yang pada akhirnya menunjukkan sejumlah kegagalan di tingkat implementasi, tampaknya membutuhkan alternatif pemilukada tak langsung dengan sejumlah kelebihan, antara lain konsistensi pada konstitusi dan falsafah negara, rendahnya konflik horizontal, rendahnya manipulasi dalam bentuk janji yang mengakibatkan hubungan antara kepala daerah dengan rakyat, penguasa serta birokrasi terganggu, terfokusnya publik pada kegiatan pokok tanpa melalaikan pengawasan secara berjenjang, meningkatnya efisiensi dan efektivitas demokrasi, lahirnya kandidat kepala daerah yang relatif berkualitas, berkurangnya beban Mahkamah Konstitusi, munculnya kontrol partai politik terhadap setiap kandidat, meningkatnya akuntabilitas kepala daerah pada rakyat melalui DPRD, terjaminnya netralitas birokrasi serta mengurangi perilaku *money politics* selama proses pemilukada.

Referensi

Agustino, Leo. 2010. *Pilkada dan Redistricting: Dinamika Politik Lokal dalam Politik Indonesia yang Terdemokrasi*, Edisi 16. Jakarta: Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan.

Amirudin dan A. Zaini Bisri. 2006. *Pilkada Langsung, Problem dan Prospek*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Budiardjo, Mariam. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Dahl, Robert. 1985. *Dilema Demokrasi Pluralis*. Jakarta: Rajawali Press.

..... 1992. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

..... 2001. *Perihal Demokrasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Fatoni, Agus. 2009. "Pilkada yang Demokratis dan Permasalahan dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung", *Jurnal Pamong Praja*, edisi 15, Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.

Halim, Ridwan. 2009. *Sendi-Sendi Sosiologi dan Hukum-Hukum Pragmatisasinya*. Jakarta: Puncak Karma.

Hamdi, Muchlis. 2002. *Bunga Rampai Pemerintahan*. Jakarta: Yarsif Watampone.

Haris, Samsuddin. 2005. "Masalah dan Strategi Menyukseskan Pilkada Langsung", *Jurnal Pamong Praja*, Edisi 3, Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.

Koten, Yosef Keladu. 2010. *Partisipasi Politik, sebuah Analisis atas Etika Politik Aritoteles*. Maumere: Ledalero.

Lestari, Simto. 2011. "Arah Kebijakan Regulasi Pemilihan Kepala Daerah", *Republika*, 2011.

Noer, Deliar. 1997. *Pemikiran Politik Barat*. Bandung: Mizan.

Olson, M. 1993. *Dictatorship, Democracy and Development, The American Political Science Review*, (dalam Agustino Leo, 2010).

Rapar. 1993. *Filsafat Politik Aristoteles*. Jakarta: Rajawali Press.

Rasyid, Ryaas. 2002. *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Yarsif Watampone.

Rowa, Hyronimus. 2009. *Perimbangan Demokrasi dan Efisiensi Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal edisi14, Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.

Sabine, G.H. 1950. *A History of Political Theory*. New York: Henry Holt and Company.

Suhelmi, Ahmad. 2007. *Pemikiran Politik Barat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Surbakti, Ramlan. 2005. "Beberapa Pertanyaan tentang Sistem Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung", *Jurnal Pamong Praja*, Edisi 3, Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.

Bagian Kedelapan

Disfungsi Wakil Kepala Daerah dalam Dinamika Pemerintahan Lokal

Disfungsi Wakil Kepala Daerah dalam Dinamika Pemerintahan Lokal

Kebijakan desentralisasi membutuhkan kepemimpinan pemerintahan daerah yang mampu mengelola kewenangan guna melaksanakan fungsi pelayanan bagi masyarakat. Untuk maksud itu, daerah diberikan kewenangan melakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan kepemimpinan kolektif sebagai produk demokrasi lokal. Hal itu merupakan amanat konstitusi pasal 18 (4) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 56 ayat (1), dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasang calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Proses demokrasi di daerah diharapkan dapat menghadirkan pemerintah daerah yang merepresentasikan kepentingan masyarakat di level paling bawah. Terlepas dari harapan itu, yang menjadi persoalan adalah kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai kepemimpinan kolektif tampak mengalami disharmonisasi dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Gejala tersebut muncul sebagai akibat ketidakseimbangan tugas yang dilaksanakan sehingga mendorong dinamika hubungan keduanya mengalami pasang-surut.[86] Selain Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, kepala daerah merupakan pasangan pejabat publik yang terpilih melalui public elected system atau model pemilihan yang bersifat langsung (*direct*). Dalam konteks itu, kedudukan kepala daerah dan wakil kepala daerah diibaratkan sebagai *partner* yang tak terpisahkan, baik sebagai pejabat publik maupun pemegang tampuk kepemimpinan pemerintahan. Pasangan kepala daerah menjadi simbol kepemimpinan pemerintahan yang berfungsi mewakili kepentingan daerah serta wakil pemerintah (provinsi).

Dewasa ini, gejala disharmonisasi hubungan kepala dan wakil kepala daerah tampak, di antaranya: *pertama,* jabatan wakil kepala daerah dianggap hanya bersifat membantu dan menyukseskan kepemimpinan kepala daerah, melaksanakan tugas tertentu, serta menggantikan kepala daerah bila berhalangan. Ketentuan yang mengatur hal dimaksud dalam undang-undang paradoks sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dan dipilih berpasangan oleh rakyat serta bersama memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.

[86] Dari 92% kasus pecah kongsi antara kepala daerah dan wakil kepala daerah versi Kemendagri (2012), setidaknya dapat dilihat pada pasangan kepala daerah di Provinsi DKI Jakarta (2011), Kabupaten Garut (2011) atau Kabupaten Banggai (2010).

Kedua, tugas dan wewenang wakil kepala daerah pada akhirnya bersifat umum (*general*), sedangkan kewenangan khusus (*specialis*) berada di tangan kepala daerah. Kondisi tersebut menjadikan wakil kepala daerah berada pada dilema dan keraguan bertindak dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Ketiga, ketiadaan indikator yang menggambarkan efektivitas kinerja wakil kepala daerah selama ini mengakibatkan sulit mengukur seberapa jauh peranan wakil kepala daerah dalam mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di tingkat evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah tetap menjadi representasi paling signifikan dibanding wakil kepala daerah. Kekosongan indikator tersebut mendorong rivalitas laten yang cenderung kurang sehat antara dua pucuk pimpinan dalam birokrasi. Indikasi tersebut dapat dilihat dari koordinasi yang kurang berjalan dengan baik, tingginya kecurigaan serta meningkatnya konflik terbuka yang mengakibatkan kebijakan pemerintahan kehilangan visi serta etika pemerintahan terabaikan.

Keempat, dalam penyelenggaraan pemerintahan tampak bahwa kepala daerah terkesan lebih dominan dalam menentukan dan memutuskan kebijakan pemerintahan dibanding wakil kepala daerah. Kompetisi cenderung menguat ketika mendekati masa pemilukada berikutnya, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah maju bersama-sama sebagai pilihan nomor urut pertama. Terlepas dari itu, komitmen kepemimpinan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah melaksanakan kewajiban dan tanggung jawab sampai pada akhir masa jabatan.

Gambaran di atas setidaknya didukung oleh data Kementerian Dalam Negeri, yaitu 92% pasangan kepala daerah pecah kongsi menjelang Pilkada 2010 dan 2011, sisanya 8% tetap berpasangan pada pilkada berikutnya.[87] Fenomena lain yang dapat ditemukan adalah mundurnya wakil kepala daerah dengan alasan di antaranya karena tidak sejalan dengan pasangannya dan berkeinginan maju kembali dalam pemilukada berikutnya.[88] Selama ini, hubungan harmonis antara kepala daerah dan wakilnya relatif bertahan hanya setahun, setelah itu muncul ketidakcocokan di antara keduanya. Wakil kepala daerah cenderung merasa kurang dilibatkan dalam pengambilan keputusan, sementara kepala daerah menganggap wakilnya terkesan berambisi mengambil alih kewenangan. Kompetisi tersebut mengakibatkan dampak polarisasi

---

87 *Keynote Speech* Dirjend Otda Kemendagri *Arah Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam Revitalisasi Nilai Kepamongprajaan*, Rabu, 16 Mei 2012, Htl Katulistiwa, Jatinangor, Sumedang.

88 Kasus pengunduran diri Prijanto sebagai Wakil Gubernur DKI Jakarta pada awal 2012 adalah salah contoh dimana hubungan wakil kepala daerah dan kepala daerah tak begitu harmonis dengan berbagai alasan yang disembunyikan pada publik.

birokrasi terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah serta menghambat terciptanya good governance. Kajian ini akan melihat sejauh mana efektivitas tugas wakil kepala daerah dalam dinamika hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui analisis teoretik, normatif, dan empirik. Analisis bersifat deskriptif dan bertolak dari realitas efektivitas hubungan keduanya yang menjadi catatan dalam rangka mendesain regulasi undang-undang pemilukada di Indonesia.

Efektivitas dan Kewenangan

Efektivitas mengandung makna pencapaian sebuah tujuan, sedangkan efisien merupakan sebuah perbandingan antara biaya (modal) dengan hasil. Sekalipun demikian, penggunaan kata efisien dan efektivitas tidak bisa dipisahkan atau melekat satu sama lain. Emerson (dalam Soewarno, 1996: 16) memaknai efektivitas (*effectiveness*) adalah *"effectiveness is a measuring in term of attaining prescribed goals or objectives"*. Berkaitan dengan sumber daya, dana dan prasarana, Siagian (1993: 3) menyatakan bahwa efektivitas berkaitan erat tidak hanya penggunaan sumber daya, dana, dan prasarana kerja, akan tetapi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam batas waktu yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan tingkatan efektivitas, David J. Lawless dalam Gibson, Ivancevich dan Donely (1997: 25–26) mengemukakan efektivitas individu didasarkan pada pandangan individu yang menekankan hasil karya anggota dari suatu organisasi. Efektivitas kelompok didasarkan pada pandangan bahwa pada kenyataannya individu saling bekerja sama dalam kelompok, dimana jumlah konstribusi diperoleh dari semua anggota kelompoknya. Jadi, menilai efektivitas organisasi dapat dilihat dari efektivitas individu dan efektivitas kelompok.

Melalui pengaruh sinergitas organisasi mampu mendapatkan hasil yang lebih tinggi tingkatannya dari pada hasil karya tiap-tiap bagiannya. Model penilaian efektivitas organisasi juga dikemukakan oleh Steers (1977: 44), bahwa untuk menilai efektivitas organisasi mencakup tiga sudut pandangan. Unsur pertama adalah optimasi tujuan yang akan dicapai, yaitu bila beberapa bagian dari beberapa tujuan itu mendapat perhatian dan alokasi sumber dana dan daya yang lebih besar. Unsur kedua berkaitan antara organisasi dengan keadaan sekeliling. Unsur terakhir menekankan pada aspek perilaku yang lebih memusatkan perhatian terhadap pentingnya perilaku manusia dalam proses pencapaian tujuan dan efektivitas organisasi. Efektivitas organisasi dapat dinyatakan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha untuk mencapai

tujuan atau sasaran. Dalam pencapaian efektivitas organisasi, Mitchell (dalam Sedarmayanti, 1995: 53) menyebutkan bahwa ada lima aspek efektivitas, yaitu aspek kualitas dalam pekerjaan, ketepatan, prakarsa, kecakapan, dan komunikasi. Kelima aspek tersebut sangat menentukan dalam pencapaian efektivitas organisasi sehingga satu dengan yang lain tak dapat dipisahkan.

Untuk melaksanakan kelima aspek di atas, dibutuhkan kewenangan yang cukup sehingga tujuan organisasi dapat dicapai. Wewenang (*authority*) merupakan dasar bagi seorang pemimpin dalam menjalankan organisasi. Untuk melihat wewenang yang dimiliki dapat dilihat pada hubungan antara pemimpin dengan orang lain dalam organisasi. Bagian-bagian dalam suatu struktur organisasi pada dasarnya ditentukan oleh hubungan wewenang. Wewenang merupakan bagian dari kekuasaan yang bersifat formal untuk mengendalikan sumber daya dalam mencapai tujuan organisasi. Di samping itu, wewenang sering kali disesuaikan dengan rencana organisasi serta menurut kebiasaan masyarakat, seperti keyakinan, tradisi, dan sebagainya. Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan "*authority*" (Inggris), dan "*bevoegdheid*" (Belanda). *Authority*, dalam *Black Law Dictionary* diartikan sebagai *legal power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*

Stoner (1996: 41) menjelaskan lebih jauh wewenang adalah suatu bentuk kekuasaan yang sering kali dipergunakan secara luas merujuk pada kemampuan manusia menggunakan kekuasaan. Dalam konteks birokrasi klasik, wewenang merupakan hasil delegasi dari atasan kepada bawahan dalam organisasi, sedangkan delegasi adalah tindakan memberikan wewenang dan tanggung jawab formal untuk menyelesaikan aktivitas spesifik pada bawahan (Stoner, 2003: 47). Sebagai perbandingan dari perspektif hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum dimana wewenang, yaitu selalu dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Dalam kaitan dengan pelimpahan wewenang, Umam (2010: 314) membagi dalam tiga unsur, yaitu wewenang (*authority*), tanggung jawab (*responsibility*), dan pertanggungjawaban (*accountability*). Wewenang yang telah didelegasikan/dilimpahkan mengindikasikan bahwa bawahan telah

mempunyai wewenang sekaligus tanggung jawab terhadap pendelegasian/ pelimpahan wewenang tersebut. Dalam kaitan itu, perlu memperhatikan hierarki wewenang, sebab sekalipun pelimpahan kewenangan telah dilakukan, namun pertanggungjawaban tetap berada di tangan yang mendelegasikan. Pada pokoknya, tidak semua urusan dapat didelegasikan oleh pimpinan puncak, kecuali dibatasi dalam hal tertentu. Hierarki wewenang merupakan ciri khas birokrasi dimana wewenang disusun secara berjenjang. Hierarki berbentuk piramidal yang memiliki konsekuensi semakin tinggi suatu jenjang berarti semakin besar pula wewenang yang melekat di dalamnya dan semakin sedikit pelakunya. Hierarki demikian, sekaligus mengindikasikan adanya pola tanggung jawab. Konsekuensinya, semakin ke bawah dari piramida organisasi semakin kecil wewenang. Sebaliknya, semakin bertambah ke atas dari dasar piramida organisasi semakin besar pula tanggung jawab. Pembatasan dari manajer dalam melaksanakan aktivitas juga dikemukakan Umam (2010: 315), yaitu *span of time*, terbatasnya waktu seseorang manajer untuk mengerjakan dan mengawasi sebuah aktivitas. *Span of attention*, terbatasnya perhatian seorang manajer terhadap sebuah aktivitas. *Span of personality and energy*, terbatasnya kepribadian dan tenaga seorang manajer untuk memimpin sejumlah bawahan dengan efektif dan juga untuk mempengaruhi bawahan secara pribadi maupun kolektif. *Span of knowledge*, terbatasnya seorang manajer untuk memimpin pengetahuannya tentang sebuah aktivitas. *Span of management*, terbatasnya kemampuan seseorang untuk memimpin sejumlah bawahan.

Dari sisi hukum, Hadjon (2010: 5) mengatakan, sejalan dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi dan delegasi. Kadang-kadang mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang. Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Terhadap wewenang organisasi, Siagian (1976: 48) mengatakan wewenang organisasi adalah hak untuk bertindak atau memberi perintah ataupun untuk menimbulkan tindakan-tindakan dari orang lain. Sedangkan sumber wewenang

dalam organisasi dapat berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, posisi seseorang dalam kontestelasi organisatoris yang telah ditetapkan sebelumnya, pelimpahan kewenangan, perintah yang datang dari pejabat yang lebih tinggi. Prinsip pokok dalam pemberian wewenang adalah bahwa wewenang yang diberikan harus sebanding dengan tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan. Prinsip ini mengakibatkan adanya keharusan bahwa makin ke bawah tingkatan suatu organisasi makin kecil pula wewenang yang diberikan kepadanya.

Hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Dalam rangka mengatasi kesulitan yang timbul sebagai akibat kelemahan UU No. 22 Tahun 1999, maka dibentuklah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan penting di antaranya adalah hubungan antara pusat dan daerah. Perubahan penting yang sangat mendasar, yaitu ketentuan pasal 24 ayat (5) yang mengatur bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Perbedaan lain adalah mekanisme pemberhentian kepala daerah. Menurut UU No. 22 Tahun 1999 DPRD dapat mengusulkan pemberhentian, sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 pemberhentian kepala daerah melalui prosedur pemakzulan ke Mahkamah Agung. Apabila DPRD berpendapat bahwa kepala daerah dan/ atau wakil kepala daerah tidak melaksanakan kewajiban sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka kepala daerah atau wakilnya dapat diusulkan pemberhentiannya dengan terlebih dahulu diajukan ke Mahkamah Agung untuk memperoleh pembuktian secara hukum. Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 dijelaskan tugas dan wewenang kepala daerah, yaitu memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, mengajukan rancangan perda, menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama, mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah, mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, serta melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Perubahan mendasar dalam UU No. 32 Tahun 2004 terutama berkenaan dengan keberadaan wakil kepala daerah yang dalam pengisian jabatan dipilih langsung dalam satu paket pasangan kepala daerah. Dari sisi normatif, menunjukkan

bahwa jabatan wakil kepala daerah memiliki legalitas sehingga pantas diberi peran yang lebih memadai.

Pasal 26 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 diatur tentang tugas wakil kepala daerah, yaitu membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota, memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah, melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan kepala daerah dan melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan. Dalam melaksanakan tugas dimaksud, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah dapat menggantikan kedudukan kepala daerah sampai habis masa jabatan apabila kepala daerah berhalangan tetap, meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama enam bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya.

Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2002, kedudukan dan kewenangan wakil kepala daerah sangat terbatas dan bergantung pada kebijaksanaan kepala daerah. Kewenangan wakil kepala daerah hanya untuk melakukan pengawasan dan evaluasi pada unit pemerintahan di bawahnya. Selain itu, wakil kepala daerah diposisikan sebagai pengganti kepala daerah saat yang bersangkutan berhalangan, baik sementara maupun tetap. Pada tingkat teknis, hal ini menimbulkan persoalan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai akibat ketidakjelasan distribusi tugas dan wewenang, walaupun secara formal istilah kepemimpinan satu paket menunjukkan adanya posisi kepala dan wakil kepala daerah.

Berdasarkan perbandingan pengaturan kedudukan hukum kepala daerah dan wakil kepala daerah, baik mengenai pembagian tugas dan wewenang serta sistem pengisian jabatan dan pertanggungjawabannya, ditemukan beberapa perbedaan mendasar. Perbedaan tersebut dapat dihindari jika pengaturan secara tegas terhadap kedudukan hukum dan tugas wakil kepala daerah

dilakukan, baik melalui konstitusi maupun peraturan perundang-undangan. Dalam UUD 1945 pasal 18 ayat (4), jabatan yang disebutkan secara tegas hanya gubernur, bupati dan walikota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota. Norma tersebut menunjukkan bahwa pembuat UUD hanya membentuk jabatan kepala daerah saja tanpa jabatan wakil kepala daerah. Menurut Alrasid dalam *Jurnal Konstitusi* (2011: 105), putusan pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945 bahwa pembuat UU tidak boleh membentuk jabatan wakil kepala daerah. Pembuat UUD hanya membentuk jabatan kepala daerah (gubernur, bupati, walikota) seperti tercantum dalam pasal 18 ayat (4). Jadi, pasal-pasal dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur jabatan wakil kepala daerah dipandang inkonstitusional atau dengan kata lain, eksistensi jabatan wakil kepala daerah secara konstitusional tidak sah. Karena itu, urgensi yuridis mengenai pengaturan kedudukan hukum dan tugas wakil kepala daerah dapat diajukan bagi pernyataan tersebut, antara lain: *pertama,* adanya kebutuhan pembagian kekuasaan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah yang pada akhirnya mempengaruhi adanya kepastian antara kedua pejabat tersebut. *Kedua*, wakil kepala daerah sebagaimana halnya dengan kepala daerah juga pejabat negara yang wajib dimintai pertanggungjawaban hingga adanya pengaturan tugas dan wewenang. *Ketiga*, pengaturan dimaksud merupakan *ius constituendum* sebagai upaya antisipasi yuridis dalam menangani persoalan pemerintahan daerah yang mungkin muncul pada masa yang akan datang sehingga dengan pengaturan yang dilakukan sebelumnya dapat dicegah sedini mungkin.

Dalam pasal 24 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 diatur bahwa kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Rumusan pasal 24 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 mengandung potensi keragaman penafsiran terhadap makna kata dibantu. Secara leksiografi, kata dimaksud berasal dari kata kerja "bantu" yang dapat diartikan sebagai tolong. Dari kata tersebut lahir kata kerja "membantu" yang berarti memberi dukungan atau sokongan agar kuat (kukuh, berhasil baik, dan sebagainya). Kata "wakil" dalam KBBI (2001: 91) adalah sebagai kata benda yang pertama, orang yang dikuasakan menggantikankan orang lain. Kedua, orang yang dipilih sebagai utusan negara atau duta. Ketiga, orang yang menguruskan perdagangan dan sebagainya bagi orang lain. Keempat, jabatan yang kedua setelah yang tersebut di depannya. Dari empat arti wakil tersebut, dapat disimpulkan bahwa wakil kepala daerah sama dengan orang yang dikuasakan menggantikan kepala daerah dalam kondisi tertentu atau jabatan kedua setelah jabatan kepala daerah. Menurut

Hamzah (1986: 627) kata wakil diartikan sebagai pengganti atau orang kedua yang dapat mengambil keputusan. Berdasarkan istilah yang digunakan dalam pasal 24 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 kata "dibantu" menunjuk pada kalimat pasif sehingga dapat dipahami bahwa kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah (secara aktif) dalam melakukan kewajibannya. Karena itu, kepala daerah wajib meminta bantuan wakil kepala daerah dalam melaksanakan kewajibannya. Sebaliknya, wakil kepala daerah secara formal berkewajiban membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut Assegaff (2012), terdapat hal menarik berkenaan dengan Pasal 25 dan Pasal 26 UU No. 32 Tahun 2004, yaitu terdapat inkonsistensi pada Pasal 25 yang menunjukkan kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang, sedangkan Pasal 26 menyatakan bahwa wakil kepala daerah mempunyai tugas. Pemangkasan kewenangan wakil bupati berhadapan dengan paragraf kedua yang memuat pasal "tugas dan wewenang serta kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah". Diskriminasinya, kepala daerah tidak hanya dibebani tugas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga kewenangan, seperti mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda) atau menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD. Kewenangan tersebut tampaknya tidak dimiliki wakil kepala daerah dan tidak dengan sendirinya dapat diberikan kepala daerah kepada wakil kepala daerah untuk dilaksanakan. Hal ini dipertegas dalam Pasal 26 yang hanya menyebutkan "melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintah lainnya" tanpa mengikutsertakan wewenang kepala daerah untuk dilaksanakan oleh wakil kepala daerah. Dengan demikian, secara normatif, wakil kepala daerah hanya diberikan tugas dan tidak memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kecuali kepala daerah berhalangan.

Wasistiono (2007) membedakan tugas dan kedudukan wakil kepala daerah menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1975, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagai berikut: menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, wakil kepala daerah diangkat pejabat yang berwenang dari PNS yang memenuhi syarat (Pasal 24 ayat 1 UU No. 5 Tahun 74). Pengisian jabatan wakil kepala daerah dilakukan menurut kebutuhan (Pasal 24 ayat 5 UU No. 5 Tahun 1974). Sifatnya tentatif, bukan merupakan suatu keharusan, sedangkan jumlahnya tergantung kebutuhan. Wakil kepala daerah adalah pejabat negara (Pasal 24 ayat 6). Pada Pasal 30 ayat UU No. 22 Tahun 1999 dikemukakan bahwa setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang

wakil kepala daerah. Selanjutnya, pada Pasal 34 ayat 1 UU No. 22 Tahun 1999 dikemukakan bahwa pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Pada pasal 57 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 diatur mengenai tugas wakil kepala daerah, yaitu membantu kepala daerah dalam melaksanakan kewajibannya, mengkoordinasikan kegiatan instansi pemerintahan di daerah, melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah. Pada pasal 57 disebutkan bahwa wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Jadi, meskipun dipilih satu paket, wakil kepala daerah selain sebagai *alter-ego* juga subordinasi kepada kepala daerah. Hal ini sering kali menimbulkan kontroversi. Wakil kepala daerah melaksanakan tugas kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan tetap (meninggal, hilang, sakit permanen) diganti wakil kepala daerah sampai habis masa jabatan. Berhalangan tidak tetap (sakit dirawat di RS cukup lama, cuti besar, berangkat haji) wakil kepala daerah mengganti sementara, tetapi keputusan terakhir berada pada kepala daerah.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004, kepala daerah adalah kepala pemerintah daerah yang memimpin suatu daerah. Kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah (Pasal 24 ayat 3). Dalam melaksanakan tugasnya, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah (Pasal 26 ayat 2). Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya selam 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya (Pasal 26 ayat 3). Pasal 131 ayat (2) PP No. 6 Tahun 2005 mengatakan bahwa, apabila terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan, kepala daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih dalam rapat paripurna DPRD berdasarkan usulan parpol atau gabungan parpol yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan.

Dinamika Hubungan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Dinamika hubungan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam beberapa aspek sebagaimana kerangka acuan Mitchell. *Pertama*, pelaksanaan tugas (pekerjaan) secara umum. Berdasarkan hasil pengamatan menunjukkan bahwa pelaksanaan kerja wakil kepala daerah tak menunjukkan konkretisasi di lapangan, sebab semua aktivitas dalam bentuk program dan kegiatan wakil kepala daerah dinilai sebagai hasil kerja kepala daerah secara keseluruhan. Sekalipun wakil kepala

daerah tak mempermasalahkan, namun secara psikologis, wakil kepala daerah merasa tak dinilai dalam banyak kegiatan selama mendampingi kepala daerah. Hasil kerja wakil kepala daerah pada akhirnya menjadi satu kesatuan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah setiap tahun maupun dalam bentuk Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPJ) dan Laporan Informasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LIPPD) kepada masyarakat. Harus diakui bahwa hasil kerja wakil kepala daerah tak bisa diukur secara langsung sebab instrumen pengukuran dalam realitasnya tak tersedia selain ukuran kinerja kepala daerah. Namun demikian, hasil kerja wakil kepala daerah pada umumnya berjalan baik terutama berkaitan dengan aktivitas yang bersifat seremonial mewakili kepala daerah. Dalam kasus kinerja wakil kepala daerah Prijanto di DKI Jakarta tahun 2011 misalnya, sebagian besar kesuksesan dalam penyelesaian tanah di wilayah Banjir Kanal Timur tetap saja dinilai sebagai kinerja kepala daerah (Gubernur DKI Jakarta) secara keseluruhan. Di sisi lain, penilaian internal birokrasi cenderung menunjukkan bahwa hubungan wakil dan kepala daerah tak ada masalah berarti, sekalipun realitas politik menunjukkan dinamika yang tak terelakkan. Kebanyakan birokrasi memberikan pendapat normatif guna menjaga implikasi terhadap jabatan yang mereka emban selama ini. Hasil kerja yang dipandang tak produktif dilakukan oleh wakil kepala daerah sebenarnya relatif memberi dampak positif ketika kepala daerah bermasalah secara hukum.

Dalam beberapa kasus, terbukti sekalipun penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan bersama, namun kepala daerah pada akhirnya yang berurusan dengan penegak hukum.[89] Kondisi ini relatif mengamankan wakil kepala daerah serta memicu adrenalin politik praktis dalam rotasi kekuasaan pasca ditetapkannya kepala daerah sebagai tersangka di kemudian hari. Dalam catatan BPK dan Kemendagri, sampai tahun 2012 terdapat 178 kasus kepala daerah terkait korupsi dimana 85% berhubungan dengan pengadaan barang dan jasa.[90] Data tersebut menunjukkan bahwa wakil kepala daerah tampak lebih aman, sekalipun penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan secara kolektif. Pada akhirnya, kinerja wakil kepala daerah hanya mungkin dapat diukur ketika beralih status menjadi kepala daerah. Kesempatan demikian sangat terbuka lebar jika kepala daerah mundur karena mengikuti pemilukada di level provinsi, diberhentikan karena status hukum maupun wafat saat

---

[89] Lihat kasus Gubernur Bengkulu (2011), Bupati Mamasa, Provinsi Sulsel (2010), dan Bupati Bone Bolango, Provinsi Gorontalo (2010).

[90] *Republika*, Mei, 2012.

menjalankan tugas.[91] *Output* kerja wakil kepala daerah secara umum tak dapat di ukur sebab bersifat seremonial semata, seperti resepsi pada pembukaan dan penutupan kegiatan dilingkup pemerintahan daerah ataupun mewakili kepala daerah keluar wilayah. Di sisi lain, banyak wakil kepala daerah tak begitu paham tugas pokok yang diembannya sehingga pekerjaan wakil kepala daerah terkesan menunggu disposisi kepala daerah. Tupoksi wakil kepala daerah dalam untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah secara internal sering kali berhadapan dengan tupoksi satuan kerja pemerintah daerah yang secara teknis melaksanakan hal yang sama. Sebagai contoh, pengawasan teknis internal selama ini dilakukan oleh inspektorat yang bertanggung jawab langsung kepada kepala daerah. Jika wakil kepala daerah melakukan pengawasan teknis maka dapat terjadi duplikasi tupokasi yang dapat mendorong inefisiensi dan inefektivitas.

Kedua, keterlibatan wakil kepala daerah dalam perencanaan kebijakan tak signifikan dalam realitasnya. Sekalipun visi dan misi yang diajukan secara normatif merupakan ide bersama, namun dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, perumusan kebijakan teknis cenderung didominasi kepala daerah. Lebih dari itu, program dan kegiatan yang terdistribusi pada satuan kerja pemerintah daerah merupakan representasi dari kepentingan kepala daerah semata. Semua hasil keputusan politik kepala daerah dan DPRD pada akhirnya mesti dijalankan oleh wakil kepala daerah dalam format yang telah disediakan berikut anggaran secukupnya. Maknanya, wakil kepala daerah pada dasarnya hanya melaksanakan, bukan merencanakan sebagaimana kepala daerah.

Ketiga, efektivitas tugas wakil kepala daerah secara umum relatif berjalan baik dalam hal pelaksanaan kegiatan yang bersifat seremonial. Efektivitas pelaksanaan tugas wakil kepala daerah paling tidak dapat dinilai dari ketepatan waktu dan terlaksananya program dan kegiatan yang diwakili. Efektivitas ini dapat dipahami sebab kesempatan wakil kepala daerah jauh lebih banyak dibanding kepala daerah. Sekalipun demikian, wakil kepala daerah sering kali mangkir dari acara-acara seremonial guna membangun dukungan pada sejumlah organisasi sosial masyarakat jika mendekati pemilukada. Peluang wakil kepala daerah dalam kegiatan yang bersentuhan dengan masyarakat

---

91 Peluang wakil kepala daerah menjadi kepala daerah dapat diamati dalam kasus bupati/walikota berkompetisi di level provinsi (Walikota Solo Djoko Widodo berkompetisi di Provinsi DKI Jakarta 2012). Gubernur Sumsel (Alex Noerdin) berkompetisi pada level yang sama di Provinsi DKI Jakarta (2012) setelah sebelumnya terpilih sebagai Gubernur Sumsel dari Bupati Musi Banyuasin. Gubernur Gorontalo Rusli Habibie (2012) sebelumnya sebagai Bupati Gorontalo Utara. Demikian pula Gamawan Fauzi yang sebelum menjabat sebagai Bupati Solok, Gubernur Sumatera Barat dan akhirnya dilantik sebagai Menteri Dalam Negeri.

mengalami kemajuan jika kepala daerah berhalangan tetap atau tersita waktu di pusat pemerintahan untuk urusan yang sulit dipahami masyarakat. Namun demikian, terdapat sejumlah faktor penghambat teknis wakil kepala daerah, seperti jadwal kegiatan yang belum direncanakan dengan baik sebagai hasil delegasi mendadak dari kepala daerah sehingga berbenturan dengan program yang telah disepakati sebelumnya. Selain itu, peran wakil kepala daerah di berbagai organisasi masyarakat juga menimbulkan kecurigaan kepala daerah dalam upaya mobilisasi menuju kursi kepala daerah.

Keempat, kontribusi prakarsa wakil kepala daerah relatif lemah apalagi jika latar belakang keduanya berbeda jauh dari aspek kapital. Selama ini, banyak wakil kepala daerah digandeng hanya untuk mendorong tingkat elektabilitas kepala daerah. Kepala daerah cenderung memiliki modal lebih banyak dibanding wakil kepala daerah. Sejumlah wakil kepala daerah yang direkrut dari basis birokrasi dan artis menunjukkan bahwa pengamatan tersebut memiliki cukup alasan. Dominasi kepala daerah dari aspek modal pada umumnya memberi tekanan psikologis pada wakil kepala daerah untuk tak berbuat banyak, kecuali mendengar dan melaksanakan. Pada wakil kepala daerah yang relatif bermodal ini menjadi alasan praktis untuk melakukan tekanan politik dalam mempercepat sirkulasi kekuasaan di daerah. Kontribusi prakarsa wakil kepala daerah mengalami pelemahan karena kepala daerah cenderung beranggapan bahwa seluruh modal dalam proses pemilukada berasal dari dirinya sehingga prakarsa pengelolaan pemerintahan daerah dominan dikendalikan secara tunggal.[92] Praktis wakil kepala daerah hanya melaksanakan dan menunggu perintah apa yang menjadi prakarsa kepala daerah. Dalam konteks ini, wakil kepala daerah kehilangan inovasi dan kreativitas dalam membantu kepala daerah sehingga dapat dikatakan tugas wakil kepala daerah sebenarnya tak efektif.

Kelima, kemampuan wakil kepala daerah dalam menyelesaikan sejumlah masalah relatif rendah. Hal ini tentu saja disebabkan oleh ketiadaan kewenangan serta *political will* kepala daerah dalam mendelegasikan kewenangan kepada wakil kepala daerah. Kebanyakan tugas wakil kepala daerah bukanlah masalah krusial sehingga dapat dilaksanakan dengan mudah, seperti mewakili kepala daerah dalam kegiatan seremonial. Untuk masalah yang bersifat kebijakan umum, wakil kepala daerah tak berani mengambil keputusan, sekalipun memiliki kemampuan yang mungkin lebih baik dibanding kepala daerah.

---

92 Sentralisasi manajemen pemerintahan daerah dalam sejumlah kasus sebenarnya dapat dipahami dimana kepala daerah sengaja mengontrol sumber-sumber yang ada untuk menutupi hutang-piutang selama masa pemilukada yang menghabiskan modal relatif besar.

Keenam, rendahnya kecakapan yang dimiliki wakil kepala daerah. Berdasarkan pengamatan dapat diketahui bahwa pada umumnya wakil kepala daerah bukanlah orang yang kompeten di bidangnya, kecuali mereka yang secara politik dapat memberikan kontribusi suara signifikan. Mereka yang berasal dari kalangan artis, politisi, pengusaha maupun tokoh masyarakat setempat tak bisa diharapkan memiliki kecakapan memadai, kecuali wakil kepala daerah berasal dari kalangan birokrat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kepala daerah memiliki staf ahli, sekretaris daerah dan asisten yang berfungsi melayani secara administrasi dan kebijakan umum. Sebaliknya, wakil kepala daerah secara spesifik tak memiliki staf ahli, kecuali pegawai biasa yang melayani kebutuhan administrasi terbatas. Para staf ahli bertanggung jawab kepada kepala daerah, bukan kepada wakil kepala daerah. Akibatnya, rendahnya kecakapan wakil kepala daerah sulit diimbangi dalam menjalankan tugas-tugas yang dibebankan selama ini.

Ketujuh, kemampuan kepemimpinan wakil kepala daerah relatif rendah. Kemampuan wakil kepala daerah yang lahir dari berbagai latar belakang pendidikan serta hasil kompromi politik realitasnya tak jauh lebih baik dibanding kepala daerah. Sosok wakil kepala daerah terkesan tak lebih sebagai komplemen untuk memenuhi persyaratan dalam paket pemilihan kepala daerah. Secara internal, wakil kepala daerah kurang mendapatkan respek dari birokrasi, hal ini bisa dilihat dari tingginya arus disposisi yang berawal dan berakhir di meja kepala daerah. Wakil kepala daerah hanyalah simbol kepemimpinan sebagaimana kehendak undang-undang. Praktiknya, semua urusan dikendalikan kepala daerah sebagai kepala pemerintahan. Kepemimpinan wakil kepala daerah tampak berjalan secara naluriah dan spontan ketika berpeluang menjadi pelaksana jabatan kepala daerah akibat masalah hukum yang dialami kepala daerah.[93] Wakil kepala daerah yang memiliki pengalaman panjang dalam berbagai organisasi masyarakat relatif memiliki kemampuan kepemimpinan yang baik dibanding wakil kepala daerah yang tak memiliki pengalaman maupun pendidikan memadai. Mereka menjadi bulan-bulanan birokrasi dan politisi pada berbagai kepentingan dan intrik politik lokal.

Kedelapan, komunikasi wakil kepala daerah kurang efektif disebabkan distorsi dalam realitas pemerintahan daerah. Kenyataan menunjukkan bahwa komunikasi wakil kepala daerah dan kepala daerah dalam penyelenggaraan

---

[93] Masalah ini dapat diamati dalam kasus sirkulasi kepemimpinan kepala daerah di Provinsi Bengkulu (2012) atau Kabupaten Mamasa (2011) dan Kabupaten Bone Bolango (2010).

pemerintahan tak efektif dalam lingkup pembinaan, pengawasan dan koordinasi selama ini. Ironisnya, sekalipun secara faktual berkantor di alamat yang sama serta bersebelahan ruangan, namun dalam pelaksanaan tugas menunjukkan diskomunikasi. Kondisi demikian mengalami puncaknya ketika wakil kepala daerah berkehendak maju sebagai kepala daerah di masa pemilukada. Dalam kasus di beberapa daerah, terlihat wakil kepala daerah hanya sanggup bertahan setahun, sisanya masyarakat menikmati konflik berkepanjangan hingga akhir masa jabatan. Selama ini, diskomunikasi antara wakil kepala daerah dan kepala daerah berimbas pada birokrasi. Sebagian di antaranya sulit membangun komunikasi verbal dengan wakil kepala daerah disebabkan tekanan politik dari para pendukung kepala daerah dalam birokrasi itu sendiri. Di samping komunikasi birokrasi yang intens pada wakil kepala daerah dapat menimbulkan dampak politisasi, keberpihakan nyata sering kali menimbulkan ancaman bagi masa depan jabatan dalam birokrasi. Dampak lebih jauh adalah agenda promosi, demosi dan mutasi lebih mudah dilakukan akibat intrik politik dalam pemerintahan daerah. Sejumlah istilah dalam mekanisme merit sistem sering kali dipelesetkan seperti Baperjakat menjadi Badan Pertimbangan Jauh Dekat dan Daftar Urutan Kepangkatan menjadi Daftar Urutan Kedekatan. Komunikasi wakil kepala daerah tampak lebih dominan secara eksternal dibanding internal. Keterbatasan birokrasi membangun komunikasi dengan wakil kepala daerah menjadi salah satu alasan sehingga wakil kepala daerah lebih berorientasi eksternal guna mendapat dukungan masyarakat dibanding birokrat yang dilematis dan spekulatif. Sebagian birokrat menjaga jarak guna mencegah terjadinya dampak langsung pada jabatan strategis.

Disfungsi Wakil Kepala Daerah

Sekalipun tugas wakil kepala daerah relatif berjalan normatif dengan sejumlah kekurangan sebagaimana realitas selama ini, harus diakui terdapat sejumlah faktor yang menjadi hambatan terhadap efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Pertama,* terbatasnya anggaran wakil sehingga menyulitkan wakil kepala daerah melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan undang-undang maupun pendelegasian sebagian urusan kepala daerah. Dibanding anggaran taktis kepala daerah yang secara langsung dan tak langsung terdistribusi pada satuan kerja di lingkungan pemerintah daerah, wakil kepala daerah tak memiliki tambahan anggaran selain yang telah ditentukan selama satu tahun anggara. Akibatnya, wakil kepala daerah tak dapat mengembangkan inovasi dan kreativitas sebagaimana dapat dilakukan kepala daerah selama

ini. *Kedua,* ketidakjelasan dalam hal pembagian tugas wakil kepala daerah dan kepala daerah selama ini membuat wakil kepala daerah kehilangan orientasi, kecuali menunggu disposisi di luar tugas yang ada. Walaupun tugas wakil kepala daerah tertuang normatif, namun realitasnya kurang berjalan dengan baik. *Ketiga,* ketiadaan staf ahli di lingkungan kerja wakil kepala daerah menjadikan wakil kepala daerah tak memiliki kemampuan dan kecakapan yang memadai dalam mengimbangi kemampuan dan kecakapan kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Implikasi lain kinerja wakil kepala daerah selain dinilai lamban juga tak memperlihatkan *output* konkret sebagaimana kinerja kepala daerah. *Keempat,* perbedaan latar belakang dan ketidakseimbangan finansial menjadi penghambat bagi wakil kepala daerah dalam membangun komunikasi dengan kepala daerah. Di tingkat praktik, perbedaan pendidikan, modal, profesi, gender maupun partai politik sebagai basis awal menjadikan wakil kepala daerah sering kali tak efektif menjalankan pemerintahan daerah. Pada sejumlah faktor di atas, perbedaan kapital dan warna partai politik sering kali menjadi sumber ketegangan laten antara wakil kepala daerah dan kepala daerah. Tensi ketegangan tersebut mencapai klimaksnya ketika berhadapan dengan pemilukada.

Redesain Posisi

Berdasarkan pengamatan sejauh ini, dapat disimpulkan sebagai berikut: tugas wakil kepala daerah kurang efektif disebabkan ketidakjelasan kewenangan yang dijabarkan dalam tupoksi selama ini. Adapun faktor penghambat pelaksanaan tugas dari wakil kepala daerah secara umum, yaitu ketidakjelasan pembagian tugas, anggaran yang kurang memadai, kualitas sumber daya sebagai pendukung masih lemah serta pragmatisme politik menjelang pemilukada relatif mempengaruhi dinamika hubungan keduanya. Mengatasi permasalahan tersebut diperlukan upaya pemerintah untuk memberikan kewenangan dan legalitas bagi tupoksi wakil kepala daerah secara rinci melalui pengaturan undang-undang pemerintahan daerah dan pemilukada. Menyikapi hal ini, diperlukan formulasi aplikatif dari pemerintah pusat (Kemendagri) yang secara tegas mengatur pola hubungan serta tugas dan kewenangan agar dapat berjalan sinergis, terpadu, terarah dan tidak tumpang-tindih. Hal ini untuk meminimalisir disharmonisasi kepala daerah dan wakil kepala daerah, serta mencegah pengunduran diri wakil kepala daerah di tengah jalan. Secara khusus, beberapa pilihan kebijakan untuk menyelesaikan persoalan dimaksud antara lain memperkuat kedudukan wakil kepala daerah dalam melaksanakan

tugas dan kewenangan atau pemilihan kepala daerah cukup dilakukan bagi kepala daerah. Namun, bila kedudukan wakil kepala daerah dianggap penting dengan kriteria yang ada, wakil kepala daerah cukup diangkat dan ditetapkan pemerintah sesuai dengan tingkatan pemerintahan. Untuk wakil gubernur, semestinya cukup ditetapkan pemerintah, dan untuk wakil kepala daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh wakil pemerintah, dalam hal ini gubernur sebagai pelaksana asas dekonsentrasi. Dengan demikian, posisi wakil kepala daerah dapat berasal dari politisi dan birokrat yang memiliki standar tertentu. Model ini serupa dengan pengangkatan wakil menteri oleh presiden.

Selain itu, dapat menggunakan model kepala daerah terpilih menentukan dua calon wakil yang berasal dari partai politik atau birokrat yang memiliki kapasitas dan kemampuan dalam rangka membantu kepala daerah selama menjalankan jabatan. Seleksi dapat dilakukan lewat *fit and proper test* di DPRD untuk dipilih salah satunya. Apabila posisi wakil kepala daerah tetap dipertahankan dalam desain undang-undang pemilukada ke depan, maka disarankan perlunya penambahan anggaran yang sesuai dengan tanggung jawab wakil kepala daerah, peningkatan kualitas sumber daya aparatur yang mendukung tugas-tugas wakil kepala daerah, serta perlunya penataan komunikasi yang intensif antara wakil kepala daerah dan kepala daerah, baik secara internal maupun eksternal untuk menghindari kepentingan politik pada masa pemilukada.

Referensi

Gibson, Ivancevich, Donnely. 1996. *Organisasi dan Manajemen, Perilaku, Struktur, Proses* (terjemahan), Edisi Delapan. Jakarta: Binarupa Aksara.

Hadjon, Philipus M. 1997, tentang "Wewenang", *Jurnal Hukum Ishlah*, Nomor 25 Tahun XII, Edisi Januari-April, Fakultas UMI, Jurnal, Makassar.

Handayaningrat, Soewarno H. 1996. *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen.* Jakarta: Gunung Agung.

Labolo, Muhadam. 2012. *Memahami Ilmu Pemerintahan.* Jakarta: Rajawali Press.

Latief, Abdul. 2005. *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah.* Yogyakarta: UII Press.

Mahfud, M.D. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi.* Jakarta: Gama Media.

Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru) 2.* Jakarta: PT Rineka Cipta.

Pamudji, S. 1992. *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia.* Jakarta: Bumi Aksara.

Rasyid, Ryaas. 1997. *Makna Pemerintahan (Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan).* Jakarta: Yarsif Watampone.

Ridwan, H.R. 2002. *Hukum Administrasi Negara.* Yogyakarta: UII Press.

Sedarmayanti. 2001. *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja.* Bandung: Sinar Baru.

Siagian, Sondang P. 1976. *Peranan Staf Dalam Manajemen.* Jakarta: Gunung Agung.

..... 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia.* Jakarta: Bumi Aksara.

Stoner, James AF, Freeman, R Edward, dan Gilbert JR, Daniel R. 1992. *Manajemen Jilid II (Edisi Bahasa Indonesia).* Jakarta: Prenhallindo.

Sunarno, Siswanto. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika.

Syafi'ie, Inu Kencana. 2009. *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia.* Bandung: Refika Aditama.

Tangkilisan, Nogihessel. 2005. *Motivasi Kepemimpinan dan Motivasi Kelompok.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Umam, Khaerul. 2010. *Perilaku Organisasi.* Bandung: Pustaka Setia.

Bagian Kesembilan

Efektivitas Pendelegasian Sebagian Kewenangan Walikota Kepada Camat

Efektivitas Pendelegasian Sebagian Kewenangan Walikota Kepada Camat

Desentralisasi merupakan kebijakan nasional dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, terutama dilihat dari aspek politik dan administrasi. Tujuan desentralisasi tidak saja secara politik mendorong tumbuh dan berkembangnya demokratisasi di tingkat lokal, tetapi juga secara administratif meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan. Dalam konteks itu, desentralisasi dimaknai sebagai pemberian kewenangan yang lebih besar untuk mengatur berbagai urusan yang didistribusikan kepada pemerintah daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan berdasarkan UU Otonomi Daerah. Esensi penting dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan berkaitan dengan pembagian kewenangan dari pusat pemerintahan hingga entitas pemerintahan paling rendah.

Sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang bersifat *concurrent* (urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah) secara proporsional antartingkatan pemerintahan menggunakan kriteria: *pertama*, eksternalitas, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. *Kedua,* akuntabilitas, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian, akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat dapat lebih terjamin. *Ketiga,* efesiensi, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ketiga kriteria tersebut tidak saja digunakan dalam kaitan pembagian kewenangan antartingkatan pemerintahan, demikian pula dalam hubungan pendelegasian kewenangan pada level pemerintah daerah, yaitu pendelegasian kewenangan dari bupati/walikota kepada camat. Ketentuan pendelegasian kewenangan yang mungkin diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2007 tentang Kecamatan. Dalam ketentuan dimaksud, camat memiliki kewenangan baik secara atributif maupun delegatif.

Secara delegatif, kewenangan camat bergantung pada seberapa kuat *politicall will* kepala daerah dalam menjalankan ketentuan dimaksud.

Pasal 126 UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota melalui perda berpedoman pada peraturan pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Artinya, kewenangan yang dijalankan oleh camat merupakan kewenangan delegatif yang diberikan oleh kepala daerah. Luas cakupan maupun batasan delegasi kewenangan dari kepala daerah kepada camat sangat tergantung pada komitmen kepala daerah bersangkutan. Selanjutnya, penjelasan pasal 126 ayat (1) menyatakan bahwa kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Penjelasan tersebut menunjukan adanya dua perubahan penting, yaitu: *pertama,* kecamatan tidak sebagai wilayah administrasi pemerintahan seperti pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, melainkan menjadi wilayah kerja. Sebagai wilayah kerja, kecamatan tidak sebagai wilayah kekuasaan camat, tetapi area tempat camat bekerja. *Kedua,* camat adalah perangkat daerah kabupaten dan kota, bukan kepala wilayah administrasi pemerintahan sebagaimana UU Nomor 5 Tahun 1974. Sebagai konsekuensi logis, camat bukan penguasa tunggal yang berfungsi sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Selama ini, perubahan terhadap aspek kewenangan dalam UU No. 32 Tahun 2004 serta turunannya telah mendorong eksistensi kecamatan mengalami pergeseran signifikan. Secara organisasional, pemerintah kecamatan berada di bawah kontrol pemerintah daerah sebagaimana satuan kerja pemerintah daerah lain. Kondisi ini mengakibatkan entitas kecamatan tak lebih dari komplemen dalam pelayanan terbatas pada masyarakat. Faktanya, sebagian besar kewenangan berada dan terdistribusi pada satuan kerja pemerintah daerah yang bersifat spesifik. Praktisnya, camat hanya menyelenggarakan urusan sisa dalam wujud fungsi koordinasi, pengawasan dan pembinaan yang terbatas. Keterbatasan kewenangan camat yang bersifat delegatif kemungkinan disebabkan oleh keengganan kepala daerah dalam melimpahkan sebagian kewenangannya. Problem lain disebabkan oleh rendahnya komitmen satuan kerja pemerintah daerah dalam mengidentifikasi sejumlah kewenangan yang semestinya dapat dilimpahkan pada camat. Pada satu sisi, eksistensi camat belum tampak dalam regulasi lokal sebagai landasan yuridis yang memungkinkan camat berperan lebih luas. Sekalipun demikian, sebagian daerah di wilayah

Jawa Barat telah melakukan pendelegasian kewenangan melalui peraturan bupati/walikota sebagai rujukan perluasan kewenangan camat. Sayangnya, sekalipun pelimpahan kewenangan dilakukan bupati/walikota secara delegatif, postur pemerintah kecamatan secara organisasional tampak belum mengalami perubahan. Maknanya, pola pendelegasian kewenangan kemungkinan bersifat *general competence* semata, dimana semua entitas kecamatan dipandang sama sehingga kewenangan yang diberikan bersifat seragam (uniformitas), baik kuantitas maupun kualitas. Kondisi ini menciptakan implikasi pola distribusi pembiayaan, personil dan perlengkapan yang relatif sama pula.

Masalah lain yang mendasar adalah ketika eksistensi kecamatan dikonstruksikan sama dengan satuan kerja lain di lingkungan pemerintah daerah. Dampak secara teknikal adalah pola penganggaran dalam bentuk rekening tertentu tak tersedia sebagaimana pola penganggaran pada satuan kerja lain. Kondisi ini mengakibatkan eksistensi camat tak dapat berdiri sejajar dengan satuan kerja pemerintah daerah lain, kecuali berharap pelimpahan kewenangan yang lebih luas. Pada aspek sumber daya aparatur, pemerintah kecamatan sebagai institusi terdepan dalam pelayanan kurang dibekali oleh kemampuan sumber daya aparatur, baik secara kuantitas maupun kualitas. Kondisi ini mengakibatkan kemungkinan urusan yang didelegasikan kurang efektif dilaksanakan sehingga pelayanan publik terkesan kurang terabaikan dan berujung pada rendahnya kualitas. Pada akhirnya, rendahnya kualitas pelayanan publik berhubungan dengan rendahnya pencapaian tujuan pendelegasian sebagian kewenangan itu sendiri. Berbagai hambatan dalam implementasi kebijakan tersebut selayaknya membutuhkan pembinaan dan pengawasan secara intensif sehingga apa yang menjadi tujuan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Lebarnya kesenjangan antara tujuan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan dari walikota kepada camat dalam implementasinya di lapangan dari tahun ke tahun mengindikasikan pula kurangnya pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemberi wewenang pada entitas kecamatan sebagai penerima delegasi kewenangan.

Secara umum, persoalan pendelegasian sebagian kewenangan bupati/walikota pada camat tidak saja terjadi di sebagian besar pemerintah daerah, kenyataan tersebut tampak merata di seluruh Indonesia. Sejauh ini, cenderung memperlihatkan kondisi dimana kewenangan camat terdegradasi akibat kurang jelasnya kewenangan yang dilimpahkan oleh kepala daerah. Selain kurangnya identifikasi urusan seperti apakah yang semestinya dikelola oleh pemerintah kecamatan berdasarkan karakteristik masalah yang dihadapi mengakibatkan

eksistensi kecamatan dalam pengelolaan urusan pemerintahan terperangkap pada urusan sisa, rutin dan komplemen belaka.

Identifikasi masalah dalam pendelegasian sebagian kewenangan kepala daerah antara lain: *pertama*, kurangnya komitmen walikota dalam pendelegasian sebagian kewenangan kepada camat; *kedua*, kurangnya intervensi politik dalam penyiapan landasan yuridis bagi pengembangan kewenangan camat; *ketiga*, kurangnyanya komitmen satuan kerja pemerintah daerah dalam mengidentifikasi kewenangan apa saja yang dapat dilimpahkan kepada camat; *keempat*, kurangnya konsistensi pemerintah pusat dalam pola alokasi penganggaran pada satuan kerja pemerintah kecamatan sehingga sulit menetapkan penganggaran sebagaimana satuan kerja lain; *kelima*, kurangnya pemahaman pemerintah daerah dalam pendelegasian sebagian kewenangan walikota kepada camat sehingga urusan yang didistribusikan relatif sama; *keenam*, kurangnya komitmen pemerintah daerah berkaitan dengan konsekuensi pendelegasian sebagian kewenangan terhadap organisasi kecamatan, pembiayaan, perlengkapan dan personil yang memungkinkan berkembangnya urusan pemerintah kecamatan; *ketujuh*, kurangnya pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah daerah terhadap pemerintah kecamatan sebagai pelaksana limpahan kewenangan. Berpijak pada identifikasi masalah di atas maka persoalan utama adalah bagaimanakah pola pendelegasian sebagian kewenangan kepala daerah kepada camat menurut ketentuan peraturan perundang-undangan? Selanjutnya, apakah dampak dari pendelegasian sebagian kewenangan kepala daerah kepada camat, khususnya aspek organisasi, sumber daya aparatur, keuangan, pelayanan publik serta pembinaan dan pengawasan.

Kewenangan, Mandat dan Delegasi

Konsep kewenangan merupakan terjemahan dari konsep *authority* (Inggris). Menurut *Webster Dictionary* (1981), *authority* diartikan "*the right and power to command and be obeyed or to do something*", yaitu kekuasaan yang sah untuk melakukan tindakan atau membuat peraturan untuk memerintah orang lain (Marbun, 1996: 461). Ndraha (2003: 85) menyebutnya dengan "*the power or the right delegated or given; the power to judge, act or command*". Kewenangan itu mengandung hak kekuasaan seseorang atau suatu organisasi untuk mengambil keputusan tanpa perlu persetujuan dari pemberi kewenangan sekaligus hak untuk mendapatkan kepatuhan dari orang lain untuk melaksanakan keputusan tersebut (LAN, 1997). *Authority* adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu

(Handoko, 1992: 212). Oleh sebab itu, kewenangan itu merupakan legitimasi kekuasaan yang melekat kepada posisi dan bukan pada pribadi seseorang (Kusnadi, dkk., 1999: 199). Seorang pemerintah mempunyai hak untuk memberi perintah dan tugas serta menilai pelaksanaan kerja yang dipimpinnya dan tentunya mengharapkan suatu kepatuhan yang dipimpin (diperintah) untuk melaksanakan suatu perintah atau keputusan. Wewenang ini biasanya merupakan hasil delegasi atau pelimpahan wewenang dari atasan ke bawahan dalam organisasi. Secara normatif, kewenangan pemerintah dapat diartikan sebagai hak dan kekuasaan pemerintah untuk menentukan atau mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Weber (dalam Giddens, 1985: 192–193), ada tiga macam tipe ideal wewenang, yaitu seperti yang dijelaskan berikut ini.

- ***Wewenang Tradisional***
  Wewenang tradisional berdasarkan atas keyakinan suatu kesakralan aturan, nilai yang turun temurun dari generasi ke generasi yang melekat sejak lama. Kewenangan ini dilaksanakan tanpa pembantu administrati, biasanya dipegang oleh senior-seniornya yang dianggap lebih arif dan bijaksana. Pemerintahan yang berbentuk patrimonialisme merupakan contoh pemerintahan yang berbasis kewenangan (otoritas) tradisional.

- ***Wewenang Karismatik***
  Wewenang didasarkan atas wibawa seseorang yang mempunyai sifat-sifat tertentu, yaitu yang mempunyai suatu kepribadian yang luar biasa, yang mempunyai kekuatan-kekuatan yang khas, mempunyai kesaktian tertentu dan mempunyai kekuatan ghaib dan berbeda dengan orang pada umumnya. Dalam kewenangan karismatik ini, tidak ada hierarki bawahan yang pasti dan tidak ada karier seperti dalam organisasi birokrasi.

- ***Wewenang Legal-Rasional***
  Wewenang legal rasional didasarkan pada aturan yang ditetapkan bukan karena kepentingan pribadi atau endapan tradisi yang telah tertanam sejak lama. Seseorang tunduk pada otoritas bukan karena norma-norma pribadi, bukan karena kesetiaan yang bersifat pribadi. Seseorang mengikuti perintah atasannya berdasarkan aturan yang telah ditetapkan secara formal dan jelas batas juridiksinya. Jadi, kegiatan pemerintahan atau birokrasi itu dilaksanakan secara teratur formal dan jelas batas-batasnya dalam

bentuk hierarki kantor. Aturan mengenai perilaku para staf, otoriTas dan tanggung jawabnya dicatat dalam bentuk tertulis. Organisasi pemerintahan berdasarkan legal rasional ini mempunyai akibatnya bagi posisi sang pejabat sebagai berikut.

- Karier ditentukan oleh suatu konsepsi abstrak tentang kewajiban. Penyelesaian tugas-tugas resmi secara baik merupakan tujuan dan bukan merupakan suatu sarana untuk memperoleh keuntungan materiil pribadi dengan melakukan sewa-menyewa atau dengan cara lain.
- Pejabat memperoleh kedudukannya melalui penunjukkan dari atasan berdasarkan kemampuan yang dimilikinya. Jadi, dia memperoleh kedudukannya bukan karena dipilih.
- Biasanya kedudukan dibatasi oleh waktu yang ditentukan.
- Upah jerih payahnya berbentuk suatu gaji tetap yang dibayarkan secara teratur.
- Posisi karyawan adalah sedemikian rupa sehingga bagi sang pejabat itu tersedia "karier" yang memungkinkan untuk naik di dalam hierarki otoritas; tingkat kenaikan yang dicapai oleh pejabat itu ditentukan oleh kemampuan yang dibuktikan oleh senioritas (Giddens, 1981: 194).

Kewenangan atau otoritas legal formal inilah yang menjadi basis wewenang pemerintahan. Oleh sebab itu, birokrasi modern didominasi oleh semangat "*formalistic – impersonality, sine ira et studio, without hatred or passion* tanpa *effection or enthusiasm*" (Ndraha, 2003: 85). Jadi, kewenangan pada hakikatnya adalah kekuasaan formal yang dimiliki oleh para pejabat pemerintah. Hal ini sejalan dengan pendapat Syafruddin (1982: 20), kewenangan adalah kekuasaan formal, yakni kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif, dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoog*), sementara wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Kewenangan dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu kewenangan atributif dan kewenangan delegatif. Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat dan diberikan kepada suatu institusi atau pejabat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan kewenangan delegatif adalah kewenangan yang berasal dari pendelegasian dari institusi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya (Wasistiono, 2002: 28).

Selanjutnya, berkaitan dengan sumber kewenangan, artinya dari mana kewenangan itu berasal. Stoner dan Freeman (1994: 536) menyebutkan ada dua pandangan tentang sumber kewenangan, yakni menurut pandangan klasik dan pandangan penerimaan. Pandangan klasik menganggap bahwa wewenang berasal dari tingkat tertinggi dalam suatu masyarakat dan selanjutnya berdasarkan hukum diturunkan dari tingkat yang lebih tinggi pada tingkat yang lebih rendah. Sumber tertinggi dapat diyakini sebagai Tuhan (kedaulatan Tuhan), mungkin juga berasal dari konstitusi suatu negara (kedaulatan negara) atau kemauan rakyat (kedaulatan rakyat). Sedangkan pandangan "penerimaan" dasar wewenang itu terletak pada penerimaan pengaruh (orang yang dipengaruhi) dan bukan kepada pemberi pengaruh (orang yang mempengaruhi). Pandangan ini mulai dari pengamatan bahwa tidak semua hukum atau perintah yang sah dipatuhi dalam setiap situasi. Sebagian diterima oleh bawahan atau penerima perintah, sebagian lagi tidak. Kuncinya adalah penerima menentukan apakah ia mau atau tidak mentaatinya. Oleh karena itu, dalam pandangan penerimaan ada atau tidaknya wewenang dalam setiap hukum atau perintah tertentu ditentukan oleh penerima bukan oleh si pemberi perintah. Kewenangan tetap melekat pada pejabatnya sedangkan wewenang bisa dilimpahkan oleh pejabat yang bersangkutan melalui pendelegasian wewenang.

Dalam perspektif hukum, sumber kewenangan harus diperoleh secara sah melalui atribusi, delegasi dan mandat.[94] Kewenangan pertama diperoleh lewat pembagian kekuasaan oleh undang-undang, sedangkan kewenangan kedua dan ketiga, sekalipun berbeda, namun diperoleh melalui proses pelimpahan wewenang. Akibat hukum dari pendelegasian mengakibatkan negara atau kotapraja menyerahkan kompetensinya sebagian atau seluruhnya kepada subjek lain. Kondisi ini menimbulkan konsekuensi dimana pendelegasian menyebabkan beralihnya kompetensi atau kewenangan sebagian atau seluruhnya dari *delegator* ke *delegataris*. Sebaliknya, pemegang mandat atau mandataris bertindak *alieno nomine* atas nama pihak lain.[95] Lebih lanjut dikatakan bahwa mandat dapat berupa *opdracht* atau suruhan pada suatu perlengkapan (organ) untuk melaksanakan kompetensinya sendiri. Konsekuensi lain dapat berupa *volmacht* atau pemberian wewenang penuh kepada subjek lain melaksanakan kompetensi lain atas nama pemberi mandat. Berpijak pada hal itu, maka apakah pelimpahan wewenang dari bupati/walikota kepada camat

---

94 Lihat Lukman Hakim. 2012. *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, hal.75–76.

95 Lihat Mustamin Dg Matutu, et.al, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hal.62

merupakan delegasi atau mandat? Berpijak pada pendapat Hadjon (1998) dan Hakim (2012), maka pelimpahan wewenang dari bupati/walikota kepada camat bukanlah pendelegasian tetapi mandat sebagaimana pendapat Wasistiono (2004), disebabkan kedudukan camat sebagai perangkat daerah atau bagian/ bawahan bupati/walikota.[96]

Prinsip utama yang mendasari pendelegasian (penyerahan wewenang) adalah desentralisasi pengambilan keputusan dalam organisasi. Keuntungan adanya desentralisasi pengambilan keputusan, yaitu para pengambil keputusan di tingkat pusat dapat memusatkan waktu dan perhatiannya pada masalah yang lebih penting. Di samping itu, keputusan yang diambil secara desentralistik akan lebih baik karena umumnya pejabat di daerah lebih dekat dan paham dengan permasalahannya, dengan kata lain lebih mengerti dan menguasai informasi di lapangan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, penyerahan wewenang berkaitan erat dengan asas desentralisasi. Hal ini dinyatakan oleh Rohdewold (1995: 84), bahwa: *decentralization can be understood as the transfer of legal and political authority for planning, decision-making and administrative management form the central government to sub-national (local regional) units of public administration or to functional public or private non governmental organizations.* Menurutnya, desentralisasi dapat dipahami sebagai penyerahan kewenangan hukum dan politik untuk perencanaan, pembuatan keputusan dan pengelolaan administratif dari pemerintah pusat kepada satuan-satuan administrasi negara di tingkat sub-nasional (daerah/wilayah) atau kepada organisasi-organisasi fungsional baik publik maupun privat.

Kecamatan dalam Perspektif Normatif

Upaya memperkuat manajemen kecamatan dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-undang tersebut di antaranya UU Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan sebagai hukum positif.

➢ *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*

Pasal 126 UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan perda berpedoman pada peraturan

---

[96] Philipus M. Hadjon. 1998. tentang *Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid)*, dalam *Pro Justitia*, Majalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan, Bandung, No. 1 Tahun XVI, hal. 90.

pemerintah. Kecamatan sebagaimana dimaksud dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Artinya, kewenangan yang dijalankan oleh camat merupakan kewenangan delegatif yang diberikan bupati. Delegasi kewenangan tersebut dari pejabat (bupati) kepada pejabat (camat). Luas atau terbatasnya delegasi kewenangan dari bupati atau walikota kepada camat sangat tergantung pada keinginan politis kepala daerah masing-masing. Penjelasan pasal 126 ayat (1) dinyatakan bahwa kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Penjelasan tersebut menunjukan adanya dua perubahan penting, yaitu: *pertama*, kecamatan bukan wilayah administrasi pemerintahan sebagaimana undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 melainkan wilayah kerja. Sebagai wilayah kerja kecamatan bukan lagi wilayah kekuasaan camat, tetapi area kerja (lihat juga UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 1 huruf (m). *Kedua*, camat adalah perangkat daerah kabupaten dan daerah kota, bukan kepala wilayah administrasi pemerintahan sebagaimana UU No. 5 Tahun 1974 (bandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1999, pasal 1 huruf (m). Konsekuensi dari hal tersebut camat bukan penguasa tunggal yang berfungsi sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Perbedaan tersebut menurut Wasistiono (2004) dapat dilihat lebih jauh dalam dua rezim UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebegai berikut.

a. UU Nomor 32 Tahun 2004 melanjutkan penggunaan filosofi keanekaragaman dalam kesatuan. Berdasarkan filosofi ini, daerah tetap diberi kebebasan yang luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.
b. Selain tetap menggunakan paradigma penguatan peran politik berupa demokratisasi dan partisipasi masyarakat, ditambahkan paradigma administratif berupa daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat serta paradigma ekonomi berupa peningkatan daya saing daerah.
c. Tugas utama pemerintah daerah yang semula sebagai promotor pembangunan berubah menjadi pelayan masyarakat.
d. Semula dari dominasi legislatif (*legislative heavy*) mengarah pada pola pembagian kewenangan yang seimbang (*check and balances*).
e. Masih tetap menggunakan pola otonomi *a-simetris*.
f. Pengaturan desa yang terbatas menggantikan pengaturan yang luas dan seragam secara nasional.

g. Memadukan penggunaan pendekatan "besaran dan isi otonomi" (*size and content approach*) dalam pembagian daerah otonom dengan pendekatan berjenjang (*level approach*) dan bersifat semu.

➢ *Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008*

Dalam peraturan pemerintah ini, kecamatan atau sebutan lain dimaknai sebagai wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota. Camat atau sebutan lain adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan dari kepala daerah untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan. Pembentukan kecamatan adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai kecamatan di kabupaten/kota. Penghapusan kecamatan adalah pencabutan status sebagai kecamatan di wilayah kabupaten/kota. Penggabungan kecamatan adalah penyatuan kecamatan yang dihapus pada kecamatan lain. Dalam konteks kecamatan, tugas umum pemerintahan meliputi berikut ini.

a. Mengorganisasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.
b. Mengorganisasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum.
c. Mengorganisasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan.
d. Mengorganisasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
e. Mengorganisasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan ditingkat kecamatan.
f. Mengorganisasikan penyelenggaraan pemerintahan desa/kelurahan.
g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Berkenaan dengan wewenang yang dapat dilimpahkan oleh kepala daerah kepada camat adalah perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan, penyelenggaraan, dan kewenangan lain yang dilimpahkan. Dalam upaya pelimpahan kewenangan dimaksud, beberapa prinsip yang menjadi bingkai adalah: *pertama*, mencakup penyelenggaraan

urusan pemerintahan pada lingkup kecamatan sesuai UU; *kedua*, pelimpahan dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi; *ketiga*, wewenang camat diatur dengan peraturan bupati/walikota berpedoman pada peraturan pemerintah. Berkaitan dengan tugas camat di bidang pemberdayaan masyarakat, meliputi berikut ini.

a. Mendorong partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam perencanaan pembangunan lingkup kecamatan melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan.
b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap keseluruhan unit kerja baik pemerintah maupun swasta yang mempunyai program kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan.
c. Melakukan evaluasi terhadap berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kecamatan baik yang dilakukan oleh unit kerja pemerintah maupun swasta.
d. Melakukan tugas-tugas lain di bidang pemberdayaan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
e. Melaporkan pelaksanaan tugas pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan kepada bupati/walikota dengan tembusan SKPD yang membidangi urusan pemberdayaan masyarakat.

Untuk bidang penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban, camat memiliki tugas sebagai berikut.

a. Melakukan koordinasi dengan kepolisian negara RI dan atau TNI mengenai program dan kegiatan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di wilayah kecamatan.
b. Melakukan koordinasi dengan pemuka agama yang berada di wilayah kerja kecamatan untuk mewujudkan tantrib umum masyarakat di wilayah kecamatan.
c. Melaporkan pelaksanaan pembinaan ketenteraman dan ketertiban kepada bupati/walikota.

Sedangkan tugas camat dalam bidang pemeliharaan prasarana dan fasilitas umum, adalah sebagai berikut.

a. Melakukan koordinasi dengan SKPD dan atau instansi vertikal yang tugas dan fungsinya di bidang pemeliharaan sarana dan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
b. Melakukan koordinasi dengan pihak swasta dalam pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

c. Melaporkan pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum di wilayah kecamatan kepada bupati/walikota.

Tugas camat dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan adalah sebagai berikut.

a. Melakukan koordinasi dengan SKPD dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.
b. Melakukan koordinasi dan sinkronisasi perencanaan dgn SKPD dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.
c. Melakukan evaluasi penyelenggaraan kegiatan pemerintahan ditingkat kecamatan.
d. Melaporkan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan ditingkat kecamatan kepada bupati/walikota.

Tugas camat dalam pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa dan kelurahan sebagai berikut.

a. Melakukan pembinaan dan pengawasan tertib administrasi pemerintahan desa dan atau kelurahan.
b. Memberikan bimbingan, supervisi, fasilitasi, dan konsultasi pelaksanaan admnistrasi desa dan atau kelurahan.
c. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat desa dan atau kelurahan.
d. Melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan atau kelurahan di tingkat kecamatan.
e. Melaporkan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dan atau kelurahan ditingkat kecamatan kepada bupati/walikota.

Tugas camat dalam bidang pelayanan masyarakat mencakup hal berikut ini.

a. Melakukan perencanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di kecamatan.
b. Melakukan percepatan pencapaian standar pelayanan minimal di wilayahnya.
c. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di kecamatan.
d. Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di wilayah kecamatan.

e. Melaporkan pelaksanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di wilayah kecamatan kepada bupati/walikota.

Berkaitan dengan tata kerja dan hubungan kerja camat menurut ketentuan ini, meliputi koordinasi dengan kecamatan di sekitarnya, mengkoordinasikan unit kerja di wilayah kerja kecamatan dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pemerintahan untuk meningkatkan kinerja kecamatan, serta melakukan koordinasi dengan SKPD di lingkungan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pemerintahan kecamatan.

Hubungan kerja kecamatan dengan perangkat daerah kabupaten/kota bersifat koordinasi teknis fungsional dan teknis operasional, dengan instansi vertikal di wilayah kerjanya bersifat koordinasi teknis fungsional, serta dengan swasta, lembaga swadaya masyarakat, parpol, dan organisasi kemasyarakatan lainnya di wilayah kerja kecamatan bersifat koordinasi dan fasilitasi.

Perencanaan kecamatan disusun berdasarkan perencanaan pembangunan sebagai kelanjutan dari hasil Musrenbang desa/kelurahan. Perencanaan pembangunan kecamatan merupakan bagian dari perencanaan pembangunan kabupaten/kota. Perencanaan dilaksanakan melalui musyawarah perencanaan pembangunan kecamatan secara partisipatif melalui mekanisme penyusunan rencana pembangunan kecamatan berpedoman pada Permendagri. Kecamatan sebagai SKPD menyusun rencana anggaran SKPD berdasarkan peraturan perundang-undangan. Rancangan Anggaran SKPD disusun berdasarkan rencana kerja kecamatan. Rencana kerja kecamatan disusun berdasarkan rencana strategis kecamatan.

Pembinaan dan pengawasan dilaksanakan oleh bupati/walikota berdasarkan peraturan perundang-undangan. Evaluasi dilakukan dalam kerangka penyelenggaraan sebagian wewenang bupati/walikota yang dilimpahkan untuk melaksanakan sebagian urusan otonomi daerah, penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan penyelenggaraan tugas lain ditugaskan kepada camat. Hasil evaluasi disampaikan oleh bupati/walikota kepada gubernur dengan tembusan Mendagri yang berpedoman pada Permendagri.

Kedudukan camat sebagai perangkat daerah membantu bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kehidupan, kesejahteraan kemasyarakatan dalam wilayah kecamatan. Dalam pelaksanakan tugas, pemerintah kecamatan menyelenggarakan fungsi sebagai berikut.

- Pelaksana sebagian kewenangan pemerintahan dari kepala daerah.
- Penyelenggara pelayanan publik.

- Pembina dalam penyelenggaraan kegiatan pembangunan.;
- Pembina kehidupan kesejahteraan masyarakat.
- Pelaksana tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Terkait dengan regulasi lain, ketentuan yang mengatur soal organisasi pemerintah daerah (PP 41/2008) tidak menyebutkan secara eksplisit kedudukan kecamatan (termasuk kelurahan), apakah sebagai unsur staf, unsur pelaksana ataukah unsur penunjang. Tetapi apabila dilihat dari karakteristik pekerjaan yang dijalankan oleh camat yang bersifat profesional, yakni melayani masyarakat secara langsung, kecamatan lebih sesuai dimasukkan ke dalam kategori unsur pelaksana. Untuk membedakan dengan dinas daerah sebagai unsur pelaksana kewenangan yang bersifat teknis, maka kecamatan lebih tepat disebut unsur pelaksana kewilayahan. Dinas daerah menjalankan kewenangan yang bersifat teknis tertentu seperti kesehatan, pendidikan. Sedangkan camat dapat menjalankan kewenangan pemerintahan apa pun yang didelegasikan oleh bupati atau walikota kepadanya dengan batas wilayah kerjanya sepanjang tidak bersifat sangat teknis (Wasistiono: 2004).

Kecamatan dalam suatu kabupaten yang jumlahnya cukup banyak pada umumnya dikelola secara seragam, dalam arti mempunyai besaran organisasi, anggaran, personil serta logistik yang serba seragam. Padahal, beban pekerjaan dan tanggung jawab untuk masing-masing jelas berbeda. Agar diperoleh gambaran yang realistis, logis dan rasional sehingga dapat diukur kinerjanya secara objektif, diperlukan langkah untuk mengatur tentang tipologi kecamatan. Argumentasi perlunya diatur tentang tipologi kecamatan agar pengelolaan kecamatan sesuai dengan karateristik dan kondisi kecamatan yang bersangkutan, selain itu dalam mendorong peningkatan kapasitas kecamatan. Standar penentuan tipe kecamatan dapat digunakan variabel berikut: luas kewenangan yang dijalankan, luas wilayah, jumlah penduduk dalam wilayah, karakteristik wilayah (dataran, perbukitan, pegunungan, dan lain-lain), komunikasi dan transportasi dalam wilayah, jumlah desa/wilayah yang berada di wilayah kerja serta potensi wilayah pendukung PAD (variabel tambahan).

Mengenai penentuan tipe kecamatan pada masing-masing kabupaten ditetapkan lebih lanjut dengan keputusan kepala daerah. Kepala daerah menetapkan tipologi kecamatan yang berada di wilayahnya. Penetapan dengan keputusan kepala daerah didasarkan pada pertimbangan fleksibilitas, efisiensi

dan efektivitas. Dalam penetapan tipologi kecamatan, bupati/walikota dapat dibantu oleh sebuah tim yang memberikan penelitian secara komprehensif dan status tim tersebut harus terakreditasi.

Susunan organisasi kecamatan sangat tergantung pada sumber daya manusia, sarana dan prasarana pendukung, luas wilayah dan jumlah penduduk. Untuk kecamatan tipe A; struktur organisasi lima seksi, tipe B; struktur organisasi empat seksi, tipe C; struktur organisasi tiga seksi. Tipe A misalnya meliputi; camat, sekretaris kecamatan, seksi pemerintahan, seksi ketenteraman, ketertiban, dan perlindungan masyarakat, seksi ekonomi pembangunan, kesejahteraan rakyat, seksi pelayanan umum, kelompok jabatan fungsional. Tipe B, misalnya; camat, sekretaris kecamatan, seksi pemerintahan, seksi ketenteraman, ketertiban, dan perlindungan masyarakat, seksi ekonomi pembangunan, kesejahteraan rakyat, seksi pelayanan umum dan kelompok jabatan fungsional. Sedangkan Tipe C misalnya meliputi; camat, sekretaris kecamatan, seksi pemerintahan, seksi ketenteraman, ketertiban, dan perlindungan masyarakat, seksi ekonomi pembangunan dan pelayanan umum, seksi kesejahteraan rakyat dan kelompok jabatan fungsional.

Peranan Struktur dalam Organisasi Kecamatan

Dalam struktur pemerintahan daerah kedudukan camat adalah perangkat daerah. Dengan terjadinya perubahan kedudukan camat menimbulkan konsekuensi hukum yang berbeda. Tugas, fungsi, dan kewenangan camat dalam hal ini dikorelasikan sebagaimana kedudukannya sebagai perangkat daerah. Struktur sekretariat kecamatan dibagi menjadi urusan perencanaan dan urusan umum. Tugas sekretaris kecamatan sebagai penyusun rencana/program, pengendali dan pengevaluasi pelaksanan kegiatan; penyelenggara urusan ketatausahaan, administrasi kepegawaian, perlengkapan dan rumah tangga; penyelenggara urusan administrasi keuangan, melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian administrasi keuangan kecamatan, serta pelaksana tugas-tugas lain yang diberikan.

Tugas pokok seksi pemerintahan sebagai pelaksana sebagian urusan pemerintah yang dilimpahkan oleh kepala daerah meliputi urusan pemerintahan secara umum dan pemerintahan desa/kelurahan. Selain itu, menyiapkan bahan perumusan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi, dan pelaporan urusan pemerintahan, penyusun program dan pembina penyelenggaraan pemerintahan desa/kelurahan, penyusuan program dan pembinaan

administrasi kependudukan dan catatan sipil, pelaksana inventarisasi desa/ kelurahan, penyusun program bidang pertanahan, dan pelaksana tugas lain yang diberikan oleh camat sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Tugas pokok seksi ketenteraman, ketertiban, dan perlindungan masyarakat sebagai pelaksana sebagian urusan pemerintah yang dilimpahkan oleh kepala daerah yang meliputi urusan perlindungan masyarakat (linmas) secara umum. Sedangkan fungsi seksi ini adalah mengkoordinir program perlindungan masyarakat, yang meliputi pada aspek terciptanya kondisi yang tenteram, tertib, dan aman di dalam wilayah kecamatan. Seksi ini berfungsi untuk mengamankan dan penegakan hukum atas perda yang diatur oleh kepala daerah.

Tugas pokok seksi ekonomi pembangunan sebagai pelaksana sebagian urusan pemerintah yang dilimpahkan oleh kepala daerah meliputi urusan pengembangan ekonomi masyarakat secara umum. Sedangkan fungsi seksi ini adalah mengkoordinir program pengembangan ekonomi masyarakat, yang meliputi pada aspek perencanaan, pengembangan dan pembinaan kelompok-kelompok ekonomi dalam masyarakat. Seksi ini juga berfungsi untuk menggerakkan pembangunan kemasyarakatan dalam wilayah kecamatan, termasuk menumbuhkembangkan semangat gotong-royong masyarakat.

Seksi kesejahteraan rakyat dimaksudkan untuk mengakomodasikan kewenangan di bidang sosial dan kesejahteraan rakyat. Terlebih lagi permasalahan sosial dan kesejahteraan rakyat yang semakin banyak dan semakin kompleks dewasa ini, sehingga memerlukan penanganan yang lebih optimal. Sering kali masalah-masalah sosial yang krusial kurang tertangani dengan baik karena kurang jelasnya instansi yang menangani atau justru terjadi *overlapping* dalam penanganannya. Oleh karena itu, penanganan masalah-masalah sosial dan kesejahteraan rakyat ditangani secara jelas. Seksi ini juga melakukan pembinaan terhadap kegiatan keolahragaan, kepramukaan, pemberdayaan perempuan, dan generasi muda.

Seksi pelayanan umum mempunyai tugas melakukan pelayanan kepada masyarakat, baik pelayanan yang tidak memerlukan biaya, seperti pembuatan surat keterangan tidak mampu, maupun pelayanan yang memberikan biaya seperti izin mendirikan bangunan, izin tempat usaha, dan sebagainya.

Kecamatan pada dasarnya mempunyai tugas dan fungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara lebih cepat, tepat dan murah sesuai kebutuhan masyarakat. Untuk mendukung tugas dan fungsi itu, perlu lebih

banyak dikembangkan jabatan-jabatan fungsional di kecamatan. Dengan adanya jabatan fungsional, akan dapat lebih melancarkan mobilitas jabatan struktural di kecamatan yang jumlahnya relatif terbatas. Jumlah jabatan fungsional yang dapat dikembangkan di kecamatan bersifat relatif, sangat ditentukan oleh kebutuhan dan kemampuan kecamatan. Adapun jenis jabatan fungsional yang dapat dikembangkan di kecamatan antara lain pustakawan (untuk menangani perpustakaan keliling), pranata komputer, (untuk pelayanan administrasi kependudukan), bendaharawan (penyelia kesehatan lingkungan dan masyarakat), penyelia masalah-masalah sosial dan perencana pembangunan. Kelompok jabatan fungsional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah kecamatan sesuai dengan keahlian dan keterampilannya.

a. *Hubungan Camat dengan Kepala Daerah*

Camat sebagai bawahan dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota. Dalam membangun hubungan kerja dengan camat, kepala daerah melalui sekda melakukan rapat-rapat koordinasi dengan camat secara reguler. Rapat-rapat koordinasi dilakukan dalam upaya meningkatkan peran kecamatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Melalui rapat-rapat koordinasi bupati/walikota juga menilai kinerja camat dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu, perlu diatur sistem mekanisme hubungan kerja, termasuk di dalamnya pertanggungjawaban dan sistem pengawasan antara bupati/walikota dan camat.

b. *Hubungan Camat dengan Instansi Vertikal*

Mekanisme pembinaan pelaksanaan tugas dan pengawasan terhadap instansi vertikal ditempatkan di kecamatan, misalnya pemberian nilai DP3 yang dilimpahkan kepada camat. Setiap dinas daerah wajib menempatkan stafnya di kantor camat dalam rangka membantu pemerintahan kecamatan sesuai dengan tupoksinya. Hubungan tata kerja camat dengan instansi vertikal perlu ditegaskan lagi dalam perda kecamatan agar lebih bersifat koordinatif. Untuk itu, camat dalam menjalankan tugasnya wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan singkronisasi antarsatuan organisasi dalam pemerintahan kecamatan sesuai dengan tugas pokok masing-masing. Camat berkewajiban melakukan koordinasi dengan instansi vertikal dalam hal kegiatan pemberdayaan masyarakat, penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan dan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 158 Tahun 2004 disebutkan kedudukan tambahan camat sebagai koordinator pemerintahan di wilayah kerjanya. Kedudukan tambahan tersebut menimbulkan konsekuensi logis adanya kewenangan atributif lainnya, yakni mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal maupun dinas daerah yang ada di wilayah. Hubungan camat dengan instansi vertikal dapat juga dijabarkan secara lebih khusus dengan cara, setiap instansi vertikal memiliki daerah binaan pada kecamatan-kecamatan tertentu. Tujuannya, untuk mendorong pembangunan kecamatan. Untuk itu, kedua ketentuan tersebut perlu dirumuskan kembali dalam perda.

c. *Hubungan Camat dengan Lembaga Adat*

Lembaga adat tidak terlibat dalam urusan pemerintahan di kecamatan dan desa. Lembaga adat lebih banyak membantu camat dalam melakukan hubungan koordinasi dengan kepala desa. Urusan adat dan kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan lainnya dalam wilayah kecamatan dikoordinasikan melalui lembaga lembaga adat. Peran lembaga adat sebagai koordinator desa kurang tegas, misalnya dalam perda kecamatan. Dalam perda kecamatan perlu diatur dengan tegas tentang hubungan koordinasi antara camat dengan lembaga adat, dimana hubungan itu dapat berupa tugas-tugas pembantuan dari camat kepada lembaga adat dalam rangka mengkordinasikan tugas-tugas camat dalam wilayah kerjanya.

d. *Hubungan Camat dengan Lurah*

Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, lurah langsung berhubungan dengan camat. Hubungan kerja camat dengan lurah bersifat hierarkis. Karena kelurahan merupakan organisasi perangkat daerah yang tidak berhak mengatur dirinya sendiri, camat secara reguler mengadakan rapat-rapat koordinasi dengan para lurah yang ada dalam wilayahnya. Sementara itu, hubungan yang dapat diatur misalnya adanya pembinaan dari camat atau staf kecamatan kepada kelurahan. Perlu juga kiranya diatur tentang pola pembinaan dari camat kepada lurah. Pembinaan dari camat kepada lurah dalam upaya meningkatkan peran kelurahan dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Sistem penganggaran kecamatan di beberapa daerah didasarkan pada anggaran berbasis kinerja, sehingga memudahkan pengukuran kinerja camat dan dana yang digunakan oleh kecamatan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam perda kecamatan diatur bahwa anggaran kecamatan bersumber dari APBD dan sumber lainnya. Besarnya alokasi anggaran kecamatan sangat tergantung pada kemampuan daerah masing-masing. Anggaran kecamatan juga didasarkan pada tipologi kecamatan yang ditentukan berdasarkan; luasnya wilayah, jumlah penduduk, karakteristik wilayah, komunikasi dan transportasi dalam wilayah serta jumlah desa/kelurahan yang berada dalam wilayah kerja. Pemerintah kota perlu memasukkan/menganggarkan dana kompetisi untuk merangsang kreativitas kecamatan melalui APBD. Anggaran kecamatan diusulkan oleh masing-masing kecamatan sesuai dengan kebutuhannya. Dengan adanya tipologi kecamatan, maka anggaran kecamatan yang satu dengan kecamatan lainnya akan berbeda sesuai dengan tipe kecamatan yang ditetapkan oleh kepala daerah dalam perda perlu diatur mekanisme pertanggungjawaban penggunaan dana oleh kecamatan.

Di sejumlah daerah kriteria untuk menjadi camat tampak berbeda dengan perangkat daerah lainnya. Dalam kriteria tersebut, melalui penekanan pada aspek latar belakang pendidikan akademik pemerintahan, serta telah melalui pengalaman panjang dalam birokrasi. Masa jabatan camat belum diatur secara tegas untuk menciptakan dan memotivasi camat dalam menjalankan program-programnya. Selain itu, diatur juga tentang *eselonering* camat. Hasil pengamatan menunjukkan bahwa *eselonering* camat masih belum seragam pada sejumlah kecamatan, kemungkinan disebabkan oleh terbatasnya sumber daya yang dimiliki serta persyaratan yang relatif ketat. Contoh ini dapat dilihat pada jabatan kepala distrik setingkat camat di Provinsi Papua dan Papua Barat, sekalipun diatur lewat ketentuan khusus.

Dalam usaha untuk meningkatkan mutu dan keterampilan, serta memupuk kegairahan bekerja dilaksanakan pembinaan pegawai kecamatan atas dasar sistem karier dan sistem prestasi kerja sehingga dengan demikian dikembangkan bakat dan kemampuan yang ada pada diri masing-masing pegawai secara wajar. Untuk lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya, maka sistem pembinaan karier yang dilaksanakan adalah sistem pembinaan karier tertutup dalam arti negara, dengan tidak menutup kemungkinan adanya sistem pembinaan karier terbuka untuk jabatan-jabatan tertentu.

Pelimpahan Sebagian Urusan Bupati/Walikota kepada Camat

Camat sebagai salah satu perangkat daerah sangat diharapkan kontribusinya terhadap keberhasilan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan

masyarakat. Salah satu fungsi kantor camat adalah sebagai pusat pemberian pelayanan kepada masyarakat. Prinsip pelayanan adalah memberikan kemudahan kepada masyarakat sehingga masyarakat terpuaskan. Mengingat dalam perda kecamatan diperkenalkan tipologi kecamatan, maka aturan pelimpahan kewenangan dalam pelayanan publik diatur menurut tipe kecamatan. Besar kecilnya kewenangan yang dilimpahkan kepada kecamatan tergantung pada tipe kecamatan. Jenis pelayanan publik yang dilimpahkan pada kecamatan pada prinsipnya dapat dibagi dua kelompok besar, yaitu (1) pelayanan di bidang pemerintahan umum dan sosial serta (2) pelayanan di bidang perizinan.

Adanya aturan tentang pelayanan publik di kantor camat dimaksudkan untuk mendorong walikota agar memfungsikan kantor camat sebagai pusat pelayanan masyarakat. Dalam rangka mendekatkan dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat, camat tidak sekedar dibebani kewajiban mengeluarkan rekomendasi untuk izin-izin tertentu, melainkan dilimpahkan kewenangan untuk menerbitkan izin, sesuai tipe kecamatan yang ditentukan dalam perda kecamatan. Pola pelimpahan sebagian kewenangan untuk penerbitan izin sudah dilaksanakan oleh kepala daerah melalui keputusan kepala daerah yang telah melimpahkan sebagian urusan kepada camat.

Efektivitas pemberian pelayanan kepada masyarakat sangat ditentukan oleh kedekatan antara organisasi penyelenggara dan masyarakat sebagai penerima layanan. Dalam perda kecamatan diatur tentang kewajiban kepada walikota untuk melimpahkan sebagian kewenangan di bidang pelayanan kepada masyarakat, sebagai upaya untuk mendekatkan dan mempermudahkan pelayanan. Jenis dan kriteria kewenangan yang dilimpahkan diatur tersendiri oleh pemerintah daerah melalui keputusan kepala daerah.

Karakteristik kewenangan pelayanan yang dijalankan oleh camat mengandung prinsip berikut ini.

- Mudah, dalam arti tidak memerlukan persyaratan teknis tinggi.
- Sederhana, dalam arti tidak memerlukan prosedur yang banyak.
- Murah, dalam arti pembiayaannya lebih murah bagi masyarakat dibanding apabila ditangani oleh dinas teknis di ibukota kabupaten atau kota.
- Terjangkau oleh masyarakat setempat, baik dilihat dari lokasi maupun waktunya.

Mekanisme penentuan dimulai secara *bottom up* yang menunjuk beberapa indikator yang digunakan untuk menentukan kewenangan apa yang tepat

diberikan kepada camat untuk mengeluarkan izin-izin tertentu. Indikator/ kriteria tersebut, antara lain sebagai berikut.

- Izin dengan dampak terhadap lingkungan kecil.
- Menggunakan teknologi yang sederhana.
- Tidak membutuhkan penelitian yang mendalam.
- Investasinya kecil.
- Teknologi tepat guna (padat karya).

Beradasarkan kriteria di atas, masyarakat menilai izin-izin yang seharusnya dapat diserahkan kepada camat guna mempercepat pelayanan, misalnya berikut ini.

- Izin usaha dan SITU untuk Kilang Padi yang kecil.
- Izin usaha untuk kapal ikan yang PK kecil.
- Izin mendirikan bangunan untuk Rumah Tipe 36.
- Izin usaha dan SITU usaha perbengkelan dengan modal di bawah Rp 100 Juta.
- Izin usaha dan SITU usaha perabot dengan modal di bawah Rp100 juta.
- Izin usaha dan SITU rumah makan dan warung kopi.
- Izin usaha dan SITU usaha pangkas.

Begitu pula dengan pelayanan kartu penduduk yang dahulunya ditangani di kantor camat, dikembalikan kembali kepada camat melalui KTP elektronik, mengingat KTP adalah kebutuhan bagi setiap individu yang memerlukan pelayanan yang sangat dekat dengan yang berbagai berkepentingan.

Kesan umum yang ditangkap selama ini terhadap kinerja birokrasi dikaitkan dengan sesuatu yang lamban, berbelit-belit serta formalitas. Meskipun sebenarnya kinerja birokrasi senantiasa berhadapan dengan masalah aturan guna mencapai keteraturan dan ketertiban sehingga diharapkan tidak akan terjadi hambatan. Disadari, arus otonomi semakin mendorong kinerja birokrasi dalam mempercepat pelayanan kepada masyarakat. Peran pemerintah sebagai pelayanan masyarakat (*customer-driven government*) tidak bertujuan memperoleh keuntungan (*profit*), sehingga harus bersifat "*meeting needs of customer, not the bureaucracy*" (Gabler, dalam Djohan, 1997: 52).

Pemerintah daerah melalui perda kecamatan semestinya meregulasi berbagai kebijakan pelayanan dengan harapan tercapainya keadilan dalam masyarakat. Untuk menghilangkan kesan masyarakat terhadap birokrasi sebagai entitas buruk maka pelimpahan kewenangan kepada camat di bidang perizinan harus diiringi pula dengan pengaturan tentang standar pelayanan.

Dalam perda kecamatan sebaiknya diatur tentang adanya kewajiban bagi kecamatan untuk menjunjung tinggi prinsip-prinsip *good governenace and clean governance* dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Namun demikian, terdapat sejumlah catatan yang perlu diingat dalam perubahan regulasi, antara lain sebagai berikut.

- Aturan tentang pelayanan di kecamatan harus dapat diukur seobjek mungkin, dimana pengukuran tersebut tidak semata-mata pada *input* (masukan) saja, tetapi lebih ditekankan pada keluaran, proses, manfaat, dan dampak dari pelayanan itu bagi kesejahteraan masyarakat. Deregulasi di bidang perizinan tidak sekedar mengatur tentang pelimpahan kewenangan dan perubahan nilai retribusi, melainkan yang paling penting adalah penyederhanaan syarat, tata cara dan waktu untuk mendapatkan pelayanan itu. Izin sebagai perbuatan administrasi negara tidak diartikan oleh sarana untuk pemasukan semata, melainkan diartikan sebagai sarana keteraturan dan pembinaan oleh pemerintah kota.
- Perizinan adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Syahran Basah, 2010). Adapun pengutipan retribusi adalah hak pemerintah daerah atas pelayanan yang langsung diterima oleh masyarakat. Dengan demikian, masyarakat yang telah membayar jasa pelayanan berhak mendapatkan layanan yang baik pula. Oleh karena itu, perda kecamatan perlu secara tegas mencantumkan kewajiban standar pelayanan di kantor camat. Pengaturan standar pelayanan yang dimaksud, misalnya berikut ini.
  - Syarat-syarat untuk mendapatkan pelayanan.
  - Bidang atau seksi yang memberikan pelayanan.
  - Waktu yang dihabiskan untuk proses pelayanan.
  - Biaya yang harus dibayarkan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan.

Seiring dengan perbaikan iklim pelayanan publik di kecamatan, sarana dan prasarana di kecamatan harus menunjang fungsi kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah daerah dapat menetapkan standar minimal berkenaan dengan sarana dan prasarana di kantor camat. Sarana dan prasarana di kecamatan selain mempertimbangkan kuantitas dan kualitas juga mempertimbangkan pada aspek fungsi pelayanan masyarakat.

Dalam perda kecamatan perlu dipertegas bahwa adanya kewajiban pemerintah kota untuk mempertimbangkan aspek teknologi informasi di kantor camat. Dengan sarana dan prasarana minimal, akses informasi dari masyarakat dan dari pemerintah atasan dapat efektif mengakses aktivitas yang terjadi di kantor camat.

Dampak Pelimpahan Sebagian Urusan Bupati/Walikota kepada Camat

Dari hasil pengamatan lapangan, dampak pendelegasian sebagian urusan bupati/walikota kepada camat dapat dilihat pada sejumlah variabel penting sebagai berikut.

a. Organisasi

Pada dasarnya pendelegasian sebagian urusan kepala daerah kepada camat tidak memberikan pengaruh signifikan terhadap struktur organisasi yang ada. Hal ini sesuai pandangan sejumlah pengambil kebijakan pada level pemerintah daerah bahwa karakteristik dari jumlah kecamatan relatif sama. Hasil pengamatan pada sejumlah kecamatan yang ada tak memperlihatkan perbedaan, kecuali luas wilayah dan jumlah penduduk. Sekalipun demikian, banyak kecamatan yang berada di wilayah perbatasan memperlihatkan tingkat kesibukan yang relatif rendah dibanding kecamatan yang terletak di wilayah jantung perkotaan. Hal ini disebabkan titik berat urusan di wilayah perkotaan terletak pada urusan jasa semata. Dari 54 urusan yang ada di bagian perizinan, secara umum dari aspek administrasi (pengantar surat izin) semua dapat diperoleh di kecamatan. Semua urusan tersebut pada dasarnya sudah berada di level kecamatan sampai ditetapkannya perda oleh pemerintah daerah. Pelimpahan urusan kepala daerah kepada camat bukanlah dalam aspek fungsional sebab telah melekat pada dinas perizinan. Yang dilimpahkan adalah urusan dalam aspek administratif saja sebagaimana telah dikatakan di atas. Hal tersebut tak mengakibatkan perubahan pada struktur organisasi kecamatan. Semua urusan yang dilimpahkan secara administratif dipandang relatif sama, sekalipun mungkin karakteristik wilayah kecamatan diperbatasan dan perkotaan cukup berbeda. Pada struktur organisasi pemerintah kota terlihat lebih ramping dengan menerapkan pola minimal. Pelimpahan urusan secara fungsional berada di level dinas, badan dan kantor, sehingga urusan yang bersifat teknis tidak menumpuk di level sekretariat daerah.

Dalam konteks ini, terlihat bahwa penggemukan organisasi justru terjadi di level tengah, bukan pada level atas dan bawah. Sejogjanya kondisi ini tidak terjadi seandainya pelimpahan sebagian urusan oleh kepala daerah dilakukan tidak secara secara administratf, tetapi juga fungsional pada level kecamatan, sehingga secara konsisten berimplikasi pada perubahan struktur organisasi.

b. Sumber Daya Aparatur

Pelimpahan sebagian urusan walikota kepada camat di daerah mengakibatkan bertambahnya jumlah pegawai di level kecamatan. Hal ini sesuai dengan asumsi awal, bahwa semakin banyak urusan yang dilimpahkan semakin besar konsekuensi yang akan mengikutinya, termasuk bertambahnya sumber daya aparatur. Namun demikian, sesuai hasil observasi menunjukkan bahwa pengalihan sumber daya aparatur di level kecamatan hanya terjadi pada awal kebijakan pelimpahan urusan dilakukan, selebihnya sebagian pegawai beralih ke dinas, badan dan kantor yang secara fungsional melaksanakan urusan yang dilimpahkan oleh kepala daerah. Hal ini bisa dimaklumi sebab pelimpahan urusan di level kecamatan hanya bersifat administratif tanpa konsekuensi keuangan, perlengkapan dan personil yang memadai. Penumpukan pegawai di level tengah (dinas, badan dan kantor) disebabkan rendahnya konsekuensi yang diberikan oleh pemerintah kota bersamaan dengan pelimpahan urusan dimaksud.

c. Keuangan

Sebagai konsekuensi dari pelimpahan sebagian urusan kepala daerah kepada camat, maka faktor penting yang berperan implementasinya adalah masalah keuangan. Dari hasil pengamatan, tampak bahwa pengalihan keuangan di tingkat kecamatan sebagai konsekuensi pelimpahan sebagian urusan tidaklah sebanyak urusan yang dilimpahkan. Penambahan biaya lebih pada urusan administratif, sehingga terlihat lebih kecil sebagaimana dikelola oleh dinas, badan dan kantor yang mengelola urusan yang dilimpahkan secara fungsional. Kondisi ini menjadi salah satu penyebab perpindahan sejumlah pegawai yang awalnya berada di kecamatan ke dinas, badan dan kantor di lingkungan pemerintah daerah.

d. Pelayanan Publik

Dari 54 urusan dalam bentuk perizinan yang ada di kecamatan, keseluruhan merupakan urusan yang bersentuhan langsung dengan pelayanan pada masyarakat. Namun, sebagaimana dikatakan di atas, keseluruhan urusan

tersebut bersifat administratif belaka, seperti pengantar izin usaha dan izin bangunan, termasuk pembuatan KTP yang secara fungsional dilakukan oleh dinas catatan sipil. Sekalipun kecamatan menjadi entitas kedua lebih rendah setelah kelurahan, namun menumpuknya urusan secara administratif membuat kecamatan di pusat kota terkesan sibuk. Hal ini sebenarnya bukan disebabkan oleh bertambahnya urusan secara fungsional, namun lebih pada urusan yang bersifat administratif sekaligus mediator antara pemerintah kota dan pemerintah kelurahan. Dekatnya urusan yang dilimpahkan walikota kepada camat, sekali lagi tampak secara administratif, bukan penyelesaian akhir (atau berakhir di camat), tetapi berakhir di level satuan kerja pemerintah daerah yang secara fungsional mengelola urusan tersebut.

e. Pembinaan dan Pengawasan
Dalam aspek pembinaan dan pengawasan, praktis kepala daerah hanya menerima laporan administratif terhadap sekian banyak urusan yang dilimpahkan. Secara detail apakah suatu urusan selesai secara tuntas menjadi tanggung jawab dinas, badan dan kantor yang dilaporkan secara berkala hingga akumulasinya dalam bentuk Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD), Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPD) dan Laporan Informasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat (LIPPD).

Pola pendelegasian sebagian kewenangan walikota kepada camat di level pemerintah daerah pada dasarnya telah sesuai menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah maupun PP No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan. Namun demikian, dalam konteks penentuan urusan yang akan dilimpahkan sebaiknya dilakukan secara *bottom up*, agar hanya urusan yang dianggap relevan dengan kepentingan masyarakat secara langsung ditetapkan sebagai urusan yang dapat dikelola oleh pemerintah kecamatan. Penetapan tersebut dilakukan sepanjang urusan tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, pola pendelegasian di pemda dilakukan secara seragam disebabkan karakteristik pemerintah kecamatan relatif sama, kecuali kecamatan yang secara sosiologis dan geografis ekstrem berbeda.

Dampak dari pendelegasian sebagian kewenangan kepala daerah kepada camat adalah: *pertama,* dari aspek organisasi, logikanya mengakibatkan

perampingan struktur di level pemerintah kabupaten/kota disebabkan sejumlah urusan berpindah ke kecamatan, faktanya semua struktur kecamatan relatif sama. *Kedua,* dari aspek sumber daya aparatur, logikanya terjadi pengalihan sebagian pegawai pada level kecamatan disebabkan bertambahnya urusan yang mesti ditangani oleh pegawai, faktanya jumlah personil di kecamatan tak mengalami perubahan, baik kuantitas maupun kualitas, kecuali kecamatan yang terletak di pusat ibukota. *Ketiga*, dari sisi keuangan terjadi pengalihan sejumlah alokasi biaya dari pemerintah kota ke kecamatan disebabkan pelimpahan sejumlah urusan, berikut sumber daya aparatur yang menanganinya, faktanya anggaran kecamatan secara umum tak mengalami perubahan signifikan kecuali statusnya disamakan dengan satuan kerja pemerintah daerah lain. *Keempat,* dari aspek pelayanan publik tercipta efisiensi dan efektivitas pelayanan disebabkan semakin dekatnya urusan akibat konsekuensi pelimpahan sebagian kewenangan kepala daerah kepada pemerintah kecamatan, faktanya sebagian besar urusan *basah* tetap berada di pemda, sedangkan kecamatan hanya melaksanakan urusan sisa. *Kelima*, dari aspek pembinaan dan pengawasan tercipta hubungan dalam konteks evaluasi, monitoring dan pengawasan terhadap sejumlah urusan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota ke kecamatan, faktanya temuan penyimpangan di kecamatan jauh lebih rendah dibanding satuan kerja pemerintah daerah lain yang selama ini padat urusan.

Sekalipun demikian, dengan kondisi kecamatan yang berbeda-beda perlu dipertimbangkan pola pendelegasian *asimetrik* sehingga urusan yang dilimpahkan benar-benar menjawab kebutuhan dan karakteristik antarkecamatan. Di sisi lain, mekanisme pelimpahan urusan perlu melibatkan masyarakat untuk menentukan urusan-urusan tertentu yang dapat langsung dilaksanakan oleh pemerintah kecamatan (*bottom up*).

Dampak pelimpahan sebagian urusan oleh bupati/walikota kepada camat sebaiknya diantisipasi khususnya berkaitan dengan: *pertama*, perlunya mempertahankan perampingan organisasi di level pemerintah kota dan memperbesar organisasi di level pemerintah kecamatan yang notabene bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat. Hal ini perlu ditekankan, disebabkan pemerintah daerah sering kali lupa sehingga tetap menggemukkan organisasi pada saat pergantian rezim dalam rangkaian kebijakan re-organisasi. *Kedua,* diperlukan peningkatan kualitas sumber daya aparatur di level pemerintah kecamatan yang bersifat *short courses* maupun *long courses* sehingga pelayanan pada masyarakat semakin berkualitas bukan menambah penumpukan pegawai tanpa kompetensi yang jelas. *Ketiga*, perlunya

ketegasan dalam peraturan bupati/walikota tentang konsekuensi pelimpahan urusan dari aspek keuangan. Hal ini bertujuan menegaskan status kecamatan yang masih bersifat *ambivalen* dalam hal satuan kerja pemerintah daerah tanpa kode beban rekening yang bersifat permanen sebagaimana satuan kerja lain. *Keempat*, perlunya pembuatan mekanisme pelayanan dalam bentuk *Standar Operation Procedure* (SOP) sebagai konsekuensi bertambahnya urusan di level pemerintah kecamatan sehingga dihasilkan pelayanan yang berkualitas bukan pelayanan asal-asalan. *Kelima*, diperlukan evaluasi dan monitoring yang bersifat rutin dan terus-menerus sebagai bagian dari upaya pembinaan dan pengawasan. Tanpa konsistensi dalam rangka evaluasi dan monitoring maka pelimpahan urusan dapat menciptakan masalah baru di antaranya lahirnya arogansi di level pemerintah lebih rendah serta harapan tinggi pada aspek pembiayaan tanpa diimbangi oleh produktivitas pelayanan yang proposional.

Referensi

Alfian, M. Alfan. 2010. *Menjadi Pemimpin Politik.* Jakarta: Gramedia.

Anwar, Rosihan. 2008. *Kenang-Kenangan Pangreh Praja.* Jakarta: Balai Pustaka.

Cheema & Rondenelli. 1983. *Decentralization and Development.* California: Sage Publications

Labolo, Muhadam. 2010. *Memahami Ilmu Pemerintahan.* Jakarta: Rajawali Press.

Muluk, Khairul. 2007. *Desentralisasi dan Pemerintah Daerah.* Jakarta: Bayumedia.

Ndraha, Taliziduhu. 2005. *Kybernologi,* Jilid 1–2. Jakarta: Rineka Cipta.

Pamudji. 1985. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia.* Jakarta: Bina Aksara.

Soewandi, Made. 2005. *Menggagas Otonomi Daerah.* Jakarta: Gramedia

Sudjarwo. 2001. *Metodologi Penelitian Sosial.* Bandung: Mandar Maju

Sulaeman, Affan. 1998. *Kebijakan Pemerintahan.* Bandung: BKU-MIP-Unpad

Suryaninggrat, Bayu. 1980. *Pamong Praja dan Kepala Wilayah.* Jakarta: Aksara Baru.

Wasistiono, Sadu. 2001. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah.* Jatinagor: Alqa Print.

Bagian Kesepuluh

Masa Depan Otonomi Desa dan Desa Adat

Pasca-kenaikan kelas PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa menjadi UU Nomor 6 Tahun 2014, eksistensi desa tampak memperoleh derajat keningratan sebahu dengan entitas pemerintahan daerah. Secara historis, posisi desa sebenarnya pernah sederajat lewat Undang-Undang 5 Tahun 1979, bahkan UU 19 Tahun 1965 yang layu sebelum berkembang. Pasca-reformasi 1998, pengaturan soal desa seakan turun ranjang lewat Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 yang ditindaklanjuti lewat peraturan daerah masing-masing. Dengan harapan besar yang disandarkan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi desa dibayangkan tumbuh kembali sebagaimana masa sebelum 1979. Sayangnya, otonomi desa justru mengalami penyusutan akibat ekspansi otonomi daerah. Semakin luas hak mengatur dan mengurus yang dikembangkan pemerintah daerah atas nama hak dan kewajiban otonomi, bersamaan dengan itu menyusut pula makna otonomi desa. Desa menjadi *powerless*, kehilangan kewenangan, sekalipun secara ekpslisit dikatakan memiliki otonomi asli. Otonomi desa yang awalnya asli, ketika itu berubah menjadi palsu. Harus diakui bahwa pemalsuan otonomi desa sebenarnya telah terjadi sejak diterapkannya UU No. 5 Tahun 1979. Orde baru praktis memalsukan semua kumpulan warga dalam bentuk apa pun ke dalam identitas bernama desa. Kebijakan *uniformitas* mengakibatkan musnahnya sistem sosial mikro yang menjadi penunjang bagi upaya penyelesaian masalah sosial secara fungsional. Desa dan semua perangkatnya berubah menjadi mesin birokrasi yang efektif dalam menjalankan semua kebijakan rezim berkuasa secara *top down*. Dengan sendirinya, peran dan kedudukan desa mengalami pergeseran dari entitas sosial yang bertumpu pada kehendak basis alami terkecil masyarakat menjadi unit pemerintahan mikro yang bersandar bagi kepentingan pemerintah.

Kini, desa seakan siuman kembali setelah mengalami tidur panjang (1979–1999), serta pelucutan sebagian besar otonomi aslinya pasca-reformasi (1999–2013). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 setidaknya ingin menjawab dua problem utama, yaitu mengembalikan otonomi asli desa sebagaimana pernah dirampas orde baru, serta pada saat yang sama mengembangkan otonomi desa untuk membatasi intervensi otonomi daerah pasca-reformasi. Jika mempelajari substansi pengaturan soal desa dalam batang tubuh, tampak bahwa rezim desa kali ini dengan jelas menjawab persoalan pertama, yaitu

menegaskan kembali keragaman desa sebagaimana lebih awal telah dikoreksi oleh UU 22/1999 dan UU No. 32/2004. Desa dan atau nama lain berhak mengatur dan mengurus urusannya masing-masing berdasarkan hak asal usul yang diakui dan dihormati oleh negara berdasarkan amanah konstitusi pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Bahkan lebih dari itu, rezim ini memberi tempat bagi tumbuhnya desa adat di luar desa administratif. Terhadap persoalan kedua, tampak bahwa desa diharapkan mampu mengembangkan otonomi aslinya untuk membatasi kuasa otonomi daerah yang mengancam hingga ke pori-pori desa. Untuk mewujudkan harapan tersebut, rezim kali ini memberi senjata yang lebih efektif digunakan desa dalam meningkatkan *bargaining position* ketika berhadapan dengan supradesa. Persoalannya adalah apakah pengaturan soal desa ke depan akan memberi peluang ataukah menjadi ancaman nyata bagi pertumbuhan dan perkembangan otonomi desa? Kajian ini akan melihat akar pertumbuhan dan perkembangan otonomi desa di Indonesia serta sejumlah catatan penting bagi peluang tumbuhnya otonomi desa. Uraian ini juga akan menyertakan beberapa catatan kritis terhadap pengaturan desa yang berpotensi menjadi ancaman di kemudian hari.

Akar Pertumbuhan dan Perkembangan Otonomi Desa

Secara umum, tidak ada satu pun sumber yang memberi informasi pasti tentang awal tumbuhnya desa atau semacamnya. Entitas mikro demikian pada awalnya hanyalah kumpulan individu yang terikat menurut kekerabatan keluarga. Perluasan keluarga melalui proses biologis, tuntutan ekonomi dan insting politik kemudian membentuk marga yang semakin ekslusif dengan ciri tertentu, misalnya keluarga besar Chaniago di Sumatera Barat atau keluarga Latunrung di Sulawesi Selatan. Dalam perspektif sosiologi pemerintahan, entitas pemerintahan terendah semacam desa diakui merupakan basis tumbuhnya pemerintahan yang lebih luas dan kompleks sebagaimana pemerintahan modern dewasa ini.[97] Desa-desa yang telah ada jauh sebelum itu memiliki konstruksi organisasi paling minimalis, dimana kepala desa merupakan simbol dalam semua entitas pemerintahan, ekonomi, sosial budaya dan politik. Integrasi semua fungsi dalam personifikasi kepala desa merupakan konstruksi sistem politik totaliter klasik yang cenderung memberi diskresi bagi kepala desa dalam memainkan peran dominan bagi kehidupan kelompok. Secara kelembagaan, kepala desa menjadi representasi politik sebab ia secara

[97] Untuk kajian sosiologis tentang keluarga sebagai sarana pembiakan pemerintahan lihat Mac Iver, 1999, *Jaring-Jaring Pemerintahan* (*The Web of Goverment*), diterjemahkan oleh Laila Hasyim, Aksara Baru, Jilid 1, hal 33–35.

tradisional dilahirkan untuk memimpin kelompok masyarakat dalam sebutan yang tertua (*tetua*).[98]

Sekalipun terjadi diferensiasi semacam lembaga ekonomi desa yang berfungsi mengelola kekayaan desa, lembaga sosial mengatur perilaku masyarakat desa, serta lembaga keamanan yang bertanggung jawab terhadap ancaman pihak luar, namun secara keseluruhan semua keputusan menjadi otoritas tunggal kepala desa. Keputusan yang berkaitan dengan alokasi sumber daya bagi kepentingan orang banyak, pemberian hukuman yang setimpal bagi pelanggar sistem sosial, serta keputusan strategis dengan alasan keselamatan anggota keluarga tetap saja ditentukan secara sentralistik kepala desa. Oleh karena desa berada dalam cakupan pemerintahan yang lebih luas, maka peranan kepala desa dalam aspek budaya sering kali menjadi simbol bagi integrasi kepentingan makro-kosmos (alam atas, supradesa), dan mikro-kosmos (alam bawah, infradesa). Dalam hubungan itu, Theodore Smith (1985) menegaskan bahwa kepala desa di Indonesia pada hakikatnya memiliki dua aspek penting, yaitu pengakuan secara tradisional masyarakat sekaligus mewakili pemerintah di desa.

Penting dipahami bahwa aspek terakhir menjadi titik tumbuhnya otonomi desa, dimana pengakuan masyarakat secara *de facto* adalah spirit utama bagi pemimpin di desa untuk mengembangkannya ke dalam urusan pemerintahan yang semakin kompleks sebagai tuntutan yang terus berkembang, baik internal maupun eksternal. Pada titik tertinggi, entitas semacam itu berubah menjadi pemerintahan yang lebih kompleks seperti negara. Oleh karena negara merupakan refleksi paling sempurna yang lahir dari rahim desa, maka tidaklah salah jika negara penting mengakui dan menghormati eksistensi desa atau semacamnya sebagai akar-akar pemerintahan.

Desa dengan berbagai aspek di atas pada pokoknya menjadi basis bagi representasi semua entitas dalam batas kumpulan individu yang memiliki karakteristik homogen, terikat kuat secara emosional dalam suatu sistem sosial budaya serta memiliki organisasi yang bersifat primitif, dimana kepala desa menjadi sentral gravitasi politik, ekonomi dan sosial budaya. Dalam batasan Beratha (1982: 26), desa dimaknai sebagai salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan hidup dari pertanian, perikanan dan sebagainya, usaha

---

[98] Lihat Suroyo (2000) dalam Nurcholis, 2013, *Dua Ratus Tahun Praktik Demokrasi Desa, Potret Kegagalan Adopsi Demokrasi Barat*, op.cit, hal. 69.

yang dapat dipegaruhi oleh hukum dan kehendak alam, dan dalam tempat tinggal itu terdapat ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan pada tradisi dan kaidah-kaidah sosial.[99] Batasan tersebut setidaknya menggambarkan karakteristik desa yang menurut Ferdinand Tonies (1887) sejalan dengan karakteristik *gemenschaft* dibanding *gesselschaft*.[100]

Secara historis, jejak pertumbuhan dan perkembangan desa di Indonesia setidaknya dapat ditelusuri dari catatan Muntinghe kepada Raffles (1811–1817).[101] Namun, jauh sebelum temuan tersebut, diyakini terdapat desa atau dengan beragam nama lain, seperti dusun, marga, kampung, gampong, dati, nagari, dan wanua yang tersebar di wilayah Jawa dan luar Jawa.[102] Hingga memasuki politik etik Belanda, catatan Van der Wals, dkk. (1872) ketika bertugas sebagai pamongpraja muda di beberapa daerah menunjukkan bahwa diferensiasi tersebut secara perlahan mengalami perkembangan, dimana pengambilan keputusan menjadi bagian yang diputuskan oleh lembaga hukum tersendiri, semacam unit mahkamah syariah di Aceh atau unit kerapatan khusus di Minangkabau. Sekalipun demikian, tetap saja pengambilan keputusan akhir memberi peluang bagi keterlibatan pihak eksekutif kepala desa dalam kolektivitas hakim yang disepakati melalui hukum adat setempat. Dalam proses semacam itu, desa tampak memperlihatkan bibit demokrasi, dimana pengambilan keputusan dilakukan secara kolektif, bersifat kelembagaan (*adhoc*), melibatkan beberapa tokoh yang merepresentasikan kepentingan tertentu, serta dalam suatu wadah yang relatif terpisahkan dari eksekutif.

Namun demikian, meskipun pelembagaan politik memperlihatkan perubahan ke arah diferensiasi, namun kebiasaan pemilihan kepala desa yang awalnya bersifat turun-temurun (tradisionalistik) di kemudian hari berubah pula lewat pemilihan secara tak langsung yang diwakili oleh sekelompok orang. Fenomena tersebut cukup menarik dalam pandangan Raffles (1811), sehingga pola

---

99 Untuk batasan Beratha dapat dibandingkan dengan batasan Bintarto dalam *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, 1983, Ghalia Indonesia, sebagaimana juga dikutib Tahir dalam *Jurnal MIPI*, Edisi 38, Jakarta, 2013, hal.98.

100 *Gemenschaft* bersifat *community* (paguyuban) dengan ciri terikat secara emosional, memiliki tradisi, luas, ada sebelum negara serta bersifat *bottom up*. Hal ini berbeda dengan bentuk *Gesselschaft* yang bersifat *society* (patembayan) dengan ciri terikat secara rasional, otonomi berian, terbatas, ada setelah negara, serta bersifat *top down*. Untuk hal ini lihat Ferdinand Tonies, 1887, *The Nature and Type of Sociological Theory*. Oleh karena desa dalam kasus Indonesia bersifat *community*, maka pendekatannyapun ideal bersifat *self governing community*, bukan didominasi oleh negara maupun daerah sebagaimana pendekatan *local state goverment* dan *local self goverment*. Dalam undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tampak pengaturannya dilakukan secara terintegrasi, sekalipun pendekatan *self governing community* menjadi titik pijak utama.

101 Lihat Soetardjo dalam Tahir, 2013, *Sejarah Perkembangan Desa di Indonesia, Desa di Masa Lalu, Masa Kini dan bagaimana Masa Depannya*, Jurnal MIPI, Edisi 38, 2012, hal. 98, Jakarta. Lihat juga dalam Jurnal yang sama kupasan Nurcholis, ibid, hal. 69.

102 Istilah yang sama dalam bahasa asing seperti *dorp, dorpsgemeente, village, village community, rural are, rural society*, lihat Ndraha, Ilmu Pemerintahan (*Kybernology*), PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hal. 154.

demokrasi representatif oleh sekelompok pengurus desa yang memilih kepala desa kemudian diubah menjadi mekanisme demokrasi langsung, dimana kepala desa dipilih oleh masyarakat dari beberapa orang yang dipandang mampu (Nurcholis, 2013: 68). Upaya demikian bukan tanpa maksud sama sekali, Raffles berkeinginan memutus jenjang hierarki yang selama ini terbentuk antara kaum ningrat Jawa dengan basis sosial sebagai produk peninggalan kebijakan kolonialisme Belanda mendekati kebangkrutan VOC di Indonesia tahun 1798.[103] Terlepas dari itu, hingga tahun 1854, desa kemudian memperoleh pijakan lewat *Regeringsreglement* (RR) yang kemudian melahirkan peraturan pelaksanaan berbentuk *Inlandse Gemeente Ordonantie* (IGO) dan *Inlandse Gemeente Ordonantie Buitengewesteen* (IGOB).[104] Pada masa pendudukan Jepang, pengaturan soal desa relatif tak mengalami perubahan signifikan, kecuali pembatasan soal masa jabatan kepala desa yang selama ini bergantung pada konsensus dalam masyarakat.

Pasca-kemerdekaan Indonesia (1945), pengaturan soal desa sebenarnya tak memperoleh landasan konstitusional yang bersifat eksplisit, kecuali kesatuan masyarakat hukum adat yang telah tumbuh dan berkembang jauh sebelum Indonesia merdeka. Satuan masyarakat hukum adat diakui dan dihormati sebagaimana terlihat dalam pengaturan pasal 18B ayat (4) hingga amandemen terakhir pasal 18B ayat (2). Hal ini menyiratkan bahwa hanya satuan masyarakat hukum adat sajalah yang diakui dan dihormati negara, selain satuan daerah yang bersifat khusus/istimewa sebagaimana diatur pula dalam pasal 18B ayat (1). Oleh karena konstitusi tak menyebut jelas eksistensi desa-desa bentukan yang bersifat administratif (desa dinas) setelah kemerdekaan Indonesia, maka sejauh ini harus diakui bahwa logika konstitusi hanya memberi landasan kuat bagi satuan masyarakat hukum adat yang dalam hal ini disebut desa adat, sesuai penjelasan konstitusi awal.[105] Konsekuensi dari hal itu maka pengaturan selanjutnya oleh UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, dan UU Nomor 19 Tahun 1965 menempatkan desa sebagai lokus otonomi tingkat tiga. Dengan alasan desa dan semua entitas semacamnya adalah sendi-sendi negara maka perluasan dan dinamisasi desa dibutuhkan untuk mendorong

---

[103] Menyadari kebangkrutan yang kian meningkat, Belanda memberi kekuasaan kepada kaum ninggrat Jawa dan kelompok China untuk bertindak atas nama Belanda dalam pengumpulan pajak. Strategi ini secara *dejure* maupun *defacto* semakin menguatkan posisi kaum ninggrat Jawa hingga cenderung bertindak melampaui wewenang yang diberikan Belanda. Untuk lebih jelas lihat George M. Kahin, *Nasionalisme dan Revolusi Indonesia*, Komunitas Bambu, 2013, hal. 4.

[104] IGO (1960), pada dasarnya bukanlah dasar dalam pembentukan desa otonom, kecuali bentuk pengakuan atas entitas khas yang telah ada sebelumnya. Pengaturan inipun bersifat terbatas bagi wilayah Jawa dan Madura. Pengaturan ini mengalami revisi dengan terbentuknya *Inlandse Gemeente Ordonantie Buitengewesteen* (IGOB) yang meliputi pengaturan desa-desa di luar Jawa dan Madura pada Tahun 1938. Inilah yang kemudian menjadi dasar dalam konstitusi dimana negara pada akhirnya *mengakui* dan *menghormati* satuan-satuan khusus yang telah ada jauh sebelum Indonesia terbentuk.

[105] Ini berbeda dengan penjelasan pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen sebagaimana kritik Wasistiono dalam *Telaah Kritis terhadap Rancangan Undang-Undang Desa*, Jurnal MIPI, Jakarta, Edisi 38, 2012, hal.15.

kemajuan negara secara umum. Sekalipun keinginan untuk meningkatkan desa memperoleh pijakan yang cukup, namun keadaan negara yang tak begitu stabil mengakibatkan upaya mewujudkan desa sebagai entitas otonom selain daerah otonom tingkat satu dan dua tak dapat direalisasikan.

Memasuki Tahun 1979, desa mengalami degradasi dari desain awal sebagai daerah otonom tingkat tiga. Rezim orde baru lewat UU Nomor 5/1979 meletakkan desa sebagai instrumen birokrasi melalui kebijakan *uniformitas* terhadap semua entitas mikro di level bawah dengan istilah desa. Sepanjang kebijakan ini diterapkan, desa-desa adat mengalami proses transisi dari suatu sistem nilai lama yang bertumpu pada kepentingan sosial mikro menjadi satu sistem nilai yang bertumpu bagi kepentingan penguasa dan birokrasi. Akibatnya, seluruh tatanan desa asli berangsur-angsur mengubah diri secara sistemik atau terpaksa menjadi desa bergaya administratif. Dalam kondisi semacam itu, sekalipun tetap bernama desa, namun secara cepat kehilangan otonomi, berorientasi ke atas, serta praktis tak tumbuh sebagai entitas yang diharapkan dapat menyelesaikan masalah desa secara fungsional. Sebenarnya, hancurnya sistem nilai desa dalam 30 tahun terakhir pasca-kejatuhan orde baru disadari oleh rezim orde reformasi yang kemudian mencoba memulihkan realitas desa melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sayangnya, upaya menghadirkan wajah desa yang lebih merdeka dalam aspek otonomi aslinya tak juga memperlihatkan hasil yang maksimal. Hal ini justru disebabkan oleh kuatnya ekspansi otonomi daerah yang memasuki pori-pori desa. Desa dan atau nama lain semestinya dapat ditumbuh-kembangkan oleh pemerintah daerah melalui kebijakan yang sesuai dengan karakternya masing-masing. Faktanya, semua kebijakan pemerintah daerah relatif melalui peraturan daerah semakin membatasi otonomi desa, bahkan melenyapkan peluang otonomi yang diakui dan dihormati negara dalam konstitusi. Penempatan sekretaris desa dari pegawai negeri sipil serta longgarnya konsistensi daerah dalam alokasi dana desa membuat desa semakin terpojok dalam kemiskinan otonomi. Akhirnya, desa tampak seperti keluar dari himpitan negara selama 30 tahun dalam kerangka *local state government*, tiba-tiba berada di bawah ketiak pemerintah daerah dalam pendekatan yang lebih *interventif* atas nama otonomi daerah (*local self government*). Harus dikatakan bahwa episode desa dalam kurun waktu otonomi daerah dilaksanakan tak memberi perubahan signifikan, kecuali sejumlah daerah yang secara politis mencoba mengintrodusir desa lewat bantuan di atas 1 miliar.[106]

---

[106] Untuk kasus ini dapat dilihat pada beberapa desa di sejumlah kabupaten di wilayah Papua/Papua Barat, atau desa-desa di Kabupaten Kutai Kertanegara, Kalimantan Timur.

Peluang Tumbuhnya Otonomi Desa

Pengaturan eksistensi desa melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mesti diakui memberi peluang bagi tumbuhnya otonomi desa. Sejumlah tekanan dalam beberapa pasal memberi diskresi yang memungkinkan otonomi desa tumbuh disertai beberapa syarat yang mesti diperhatikan oleh pemerintah desa, masyarakat desa, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat. Syarat tersebut penting menjadi perhatian utama jika tidak ingin melihat kondisi desa bertambah malang nasibnya. Dari aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal-usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak bahwa asas subsidiaritas yang melandasi undang-undang desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.

Kewenangan lokal berskala desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa, atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakasa masyarakat desa, antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan desa, rembung desa dan jalan desa. Konsekuensi dari pertambahan kewenangan tersebut memungkinkan desa dapat mengembangkan otonomi yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat setempat. Implikasinya, desa dapat menggunakan sumber keuangan yang berasal dari negara dan pemerintah daerah untuk mengembangkan semua kewenangan yang telah ada, yang baru muncul, dan sejumlah kewenangan lain yang mungkin merupakan penugasan dari supradesa. Untuk mendukung pelaksanaan sejumlah kewenangan tersebut, desa dan kepala desa memiliki kewenangan yang luas guna mengembangkan otonomi asli melalui sumber keuangan yang tersedia.

Sterilisasi desa dari perangkat desa yang berasal dari pegawai negeri sipil menjadi momentum bagi pemerintah desa untuk mengembangkan otonominya sesuai perencanaan yang diinginkan tanpa perlu takut di sensor ketat oleh sekretaris desa. Selain kewenangan berdasarkan hak asal-usul yang telah ada dan kewenangan berskala lokal desa, semua kewenangan tambahan yang ditugaskan oleh pemerintah daerah maupun pusat hanya mungkin dilaksanakan jika disertai oleh pembiayaan yang jelas. Terkait dengan itu, undang-undang desa menentukan bahwa sumber keuangan desa secara umum berasal dari

APBN, APBD, PAD dan sumber lain yang sah. Jika diperkirakan pemerintah mampu menggelontorkan setiap desa sebanyak 10% dari total APBN, plus ADD sebesar 10% dari pajak/retribusi/DAU/DBH, ditambah pendapatan asli desa dan sumbangan lain yang sah, maka setiap desa kemungkinan akan mengelola dana di atas 1 miliar per desa pada 72.944 desa di Indonesia.[107] Dengan sumber keuangan yang relatif cukup dibanding kuantitas urusan yang akan dilaksanakan, desa sebetulnya dapat lebih fokus dalam mengintensifikasi pelayanan publik serta pembangunan dalam skala yang lebih kecil. Kenyataan tersebut setidaknya mendorong otonomi yang dimiliki untuk menjadikan semua urusan yang telah diakui dan dihormati negara, ditambah urusan skala lokal bukan sekedar pajangan, tetapi akumulasi dari seluruh aset yang memungkinkan desa bertambah kaya dengan modal yang dimilikinya. Sumber asli yang berasal dari desa dapat digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik agar masyarakat dapat lebih efisien dan efektif dilayani oleh pemerintah desa.

Penyelenggaraan pemerintahan desa selama ini menggambarkan rendahnya dukungan sarana dan prasarana sehingga pelayanan di desa tak maksimal. Kantor desa bahkan secara umum tak berfungsi, kecuali pada waktu-waktu tertentu. Dalam banyak hal, desa harus diakui tertinggal dari berbagai aspek disebabkan rendahnya dukungan pemerintah daerah, sekalipun dalam semangat otonomi. Sementara, sumber keuangan yang berasal dari APBN dapat diarahkan bagi kepentingan pembangunan desa. Tentu saja selain alokasi pembangunan yang berasal dari pemerintah, desa dapat mempercepat pembangunan infrastruktur dalam jangka panjang sehingga terjadi pembangunan desa yang berkelanjutan.

Realitas desa sejauh ini menunjukkan lemahnya pertumbuhan ekonomi, tingginya kemiskinan dan pengangguran sehingga menurunkan daya saing desa dibanding kota. Sumber keuangan negara setidaknya berpeluang mendorong laju pertumbuhan ekonomi desa sehingga tak jauh ketinggalan dibanding kota. Sekalipun demikian, alokasi APBN tidaklah merupakan wujud dari pendekatan *local state government* semata, tetapi lebih merupakan tanggung jawab negara yang diamanahkan konstitusi. Demikian pula alokasi APBD, bukanlah merupakan manifestasi dari pendekatan *local self government* semata, namun perintah undang-undang pemerintahan daerah. Jadi, sekalipun desa dalam undang-undang

---

107 Perkiraan ini berdasarkan hasil simulasi pendapatan desa dari dana perimbangan pada APBN tahun 2013 dan 2014 oleh Tim Pansus RUU Desa DPR RI. Lihat *hand out* tentang *Materi Sosialisasi RUU Desa Tahun 2013*. Total pendapatan desa dari dana yang bersumber dari APBN untuk tahun 2013 berkisar Rp 1.290.990.349, jumlah ini lebih rendah dibanding tahun 2014 yang diperkirakan berkisar Rp 1.436.033.121 perdesa.

ini bersifat *self governing community*, namun negara dan pemerintah daerah tetap bertanggung jawab untuk mengakui, menghormati dan memelihara keberlangsungan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di desa. Bentuk pengakuan negara terhadap desa dapat dilihat dari pengakuan atas realitas keberagaman desa di berbagai daerah (asas rekognisi). Sedangkan konkretisasi dari penghormatan negara terhadap desa adalah terbukanya keran alokasi negara secara langsung yang akan dikelola desa (asas subsidiaritas). Penggunaan kedua asas tersebut sekalipun didahului oleh pengakuan konstitusi atas keragaman dan batasan desa dalam pengertian umum (desa, desa adat dan atau nama lain), setidaknya menjadi pijakan konkret dalam pengaturan desa lebih lanjut di tingkat daerah masing-masing.

Terkait postur organisasi pemerintahan desa, batasan pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa semata tanpa posisi BPD. Batasan tersebut berbeda jika dibandingkan dengan pengaturan dalam PP Nomor 72 tahun 2005, dimana pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan BPD. Pemisahan posisi kepala desa beserta perangkatnya dari BPD memungkinkan pemerintahan desa lebih efektif dalam melaksanakan otonomi desa selain kewajiban dari supradesa. Pengalaman menunjukkan bahwa kolektivitas kepala desa dan BPD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa sulit dilaksanakan karena kedua lembaga tak selalu sejalan dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan. Terpisahnya posisi BPD memungkinkan pemerintah desa dapat lebih leluasa mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa pengawasan ketat BPD yang selama ini relatif sulit hidup sekamar dengan pemerintah desa. Bias dari kondisi semacam itu tak jarang membuat desa kurang dinamis, bahkan statis karena saling menunggu persetujuan yang berlarut-larut. Selain itu, separasi semacam itu bertujuan untuk menciptakan pemerintahan desa yang lebih modern, dimana secara politik terjadi diferensiasi antara desainer kebijakan (BPD) dan implementator kebijakan (kepala desa). BPD setidaknya mewakili masyarakat yang dipilih secara demokratis untuk membahas suatu kebijakan sebelum dilaksanakan oleh pemerintah desa. Kebijakan desa dimulai dari tahap perencanaan, implementasi dan evaluasi. Perencanaan desa merupakan perencanaan jangka menengah yang dijabarkan dalam bentuk perencanaan pembangunan tahunan. Perencanaan desa dapat dikembangkan sejalan dengan periodisasi kepemimpinan kepala desa yang dapat mencapai tiga kali, masing-masing selama enam tahun. Artinya, perencanaan menengah desa dapat berjalan selama 18 tahun, bergantung pada elektabilitas kepala desa. Dengan demikian, selama periodisasi yang relatif

lebih lama dibanding kepala daerah yang hanya dua periode, desa dengan sendirinya berpeluang meletakkan perencanaan secara berkelanjutan melalui prioritas yang disepakati bersama masyarakat setempat.

Dalam kerangka pelaksanaan pembangunan, desa membutuhkan partisipasi aktif masyarakat. Peluang bagi pengembangan otonomi desa yang demokratis tampak terbuka lebar dimana masyarakat berhak memperoleh informasi, melakukan pemantauan serta melaporkan semua aktivitas yang dinilai kurang transparan kepada pemerintah desa dan BPD. Proses semacam ini merupakan bentuk pembelajaran partisipasi demokrasi melalui siklus perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan di desa. Dengan demikian, tercipta mekanisme *bottom up* yang senyatanya, bukan rekayasa musyawarah pembangunan desa seperti yang terjadi selama ini. Pembangunan desa sejauh ini tak memperlihatkan hasil signifikan karena tak jelas darimana sumber penunjangnya. Alokasi dana desa yang semestinya terjadi tampak bergantung pada kemurahan hati pemerintah daerah. Sementara pendapatan asli desa menyusut hingga tak bersisa akibat meresapnya peraturan daerah hingga ke kawasan desa yang paling strategis. Dalam regulasi inilah pembangunan desa diharapkan dapat ditopang lewat aset desa, termasuk sumber keuangan desa dan Badan Usaha Milik Desa (BUMD). Aset desa dapat berupa tanah kas desa, tanah ulayat, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa, mata air milik desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik desa. Sumber keuangan desa berasal dari pendapatan asli desa, negara, pemerintah daerah dan pendapatan lain yang sah. Sedangkan BUM desa dapat digunakan untuk pengembangan usaha, pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Pembangunan desa juga meliputi upaya pengembangan kawasan desa dengan maksud untuk mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Desa memiliki hak untuk dilibatkan dalam perencanaan makro pemerintah daerah sehingga desa tak sekedar menjadi objek pembangunan semata. Selain itu, desa berhak memperoleh akses informasi yang dapat dikelola bagi kepentingan *stakeholders* terkait. Hal itu mendukung terciptanya proses pemerintahan yang lebih transparan dalam kerangka *good governance*. Lebih dari itu, peluang pengembangan otonomi memungkinkan desa dapat meluaskan pembangunan melalui strategi kerja sama dengan desa lain yang saling menguntungkan.

Ancaman Otonomi Desa dan Asimetrik Desa Adat

Besarnya kewenangan desa dan kepala desa dalam hal luas dan isi, di satu pihak memberi peluang bagi upaya mendorong tumbuh dan berkembangnya otonomi desa, namun di sisi lain bukan mustahil menjadi ancaman bagi perkembangan desa di masa akan datang. Kewenangan desa yang luas ditunjang oleh sumber keuangan yang menjanjikan tampak seperti *pisau belati bermata dua*. Dalam konteks BPD misalnya, sekalipun dinyatakan dalam undang-undang BPD berada di luar batasan pengertian pemerintahan desa, namun praktis BPD tak memiliki fungsi pengawasan terhadap akuntabilitas kepala desa. Kekhawatiran tersebut bukan tanpa alasan, sebab pertanggungjawaban akhir tahun anggaran dan akhir masa jabatan kepala desa disampaikan kepada kepala daerah, dan bukan kepada BPD. Tugas BPD selain berfungsi sebagai lembaga pemerintahan hanya melakukan pembahasan dan menerima laporan dari masyarakat, tanpa kewenangan yang bersifat *punishment*. Kondisi semacam itu dapat melemahkan BPD, sekaligus pada saat yang sama menguatkan kepala desa (*executive heavy*). Harus diakui bahwa batasan tentang pemerintahan desa di satu sisi memberi keleluasaan bagi pemerintah desa dalam menjalankan program desa, namun di sisi lain cenderung mengurangi *chek and balance system* sehingga pemerintah desa berpeluang absen dari pengawasan wakil masyarakat. Luasnya kewenangan pemerintah desa tanpa pengawasan kuat BPD pada akhirnya membuka peluang korupsi di desa disebabkan sumber daya aparatur yang minim, apalagi jika pemerintah lalai dalam melakukan pembinaan dan pengawasan sebagaimana amanat undang-undang desa.

Secara logika, pengelolaan otonomi desa yang menjanjikan semacam itu tanpa pembinaan lewat pendidikan dan pelatihan dalam pengelolaan keuangan desa justru dapat mendorong desa ke ruang tahanan kejaksaan. Peluang korupsi tidak saja terbuka lebar secara internal pemerintah desa, demikian pula faktor eksternal berupa *rent seeking* pemerintah daerah. Di luar itu, potensi terjadinya korupsi secara sistemik dimungkinkan karena peluang seorang kepala desa dapat bertahan selama 6 tahun kali 3 periode sehingga dengan mudah dapat melanggengkan kekuasaan lewat penggunaan sumber keuangan dan kewenangan yang luas. Semakin rendah pendidikan masyarakat, semakin rendah pula daya kritis mereka terhadap pemerintah desa. Keadaan demikian akan memudahkan pemerintah desa melakukan berbagai modus yang menguntungkan diri dan keluarga dekatnya. Kecenderungan demikian semakin sering terjadi pada sebagian besar desa yang tak cukup memiliki integritas moral dan derajat pendidikan yang memadai. Dalam banyak kasus, pemerintah

desa sering kali *berselingkuh* dengan pemerintah daerah untuk saling menutupi berbagai kelemahan pertanggungjawaban, sekaligus merawat hubungan *patron clien* dengan sejumlah pejabat yang bertanggung jawab dalam distribusi alokasi dana desa. Secara historis, bakat feodalisme pemerintah desa adalah produk kolonial yang cenderung lebih berorientasi pada kepentingan majikan/tuannya daripada kepentingan masyarakat. Kondisi demikian sering kali menjebak pemerintah desa lupa diri hingga terciptanya oligarkhi, nepotisme, bahkan otoritarianisme pemerintahan desa. Terciptanya gejala demikian dimulai sejak era Raffles berkuasa (1811–1816), dimana sistem seleksi kepala desa tampak berjalan secara demokratis setelah melalui serangkaian manipulasi untuk kepentingan politik penjajah. Namun, harus disadari bahwa pertumbuhan dan perkembangan demokrasi desa di Indonesia menurut Nurcholis (2012: 68), tidaklah sama sebagaimana pertumbuhan dan perkembangan demokrasi di dunia Barat. Perbedaan pendidikan dan kedewasaan politik masyarakat Barat dan Indonesia mengakibatkan demokrasi di tingkat desa hingga dua ratus tahun lamanya tak menghasilkan demokrasi substansial, kecuali demokrasi prosedural. Inilah yang menjadi salah satu sebab mengapa desa tak dapat tumbuh dan berkembang dengan sehat, meskipun mekanisme demokrasinya bekerja mendahului demokrasi langsung dewasa ini.

Di sisi lain, bersamaan dengan menguatnya kewenangan desa dan meningkatnya sumber-sumber keuangan desa dalam jangka panjang dapat mendorong peningkatan kuantitas desa kalau tidak perubahan status kelurahan menjadi desa dan desa adat. Tingginya diskresi dalam penataan desa dapat membuat sibuk pemerintah daerah dalam mengatur lalu lintas perubahan status jenis kelamin kelurahan menjadi desa atau desa adat, desa menjadi desa adat dan atau sebaliknya, sesuai kebutuhan politik elite desa. Dengan pertimbangan pragmatis akan datangnya subsidi desa, maka birahi memekarkan desa kemungkinan dapat menjadi tren di masa mendatang. Realitas semacam ini cenderung melahirkan konflik horizontal dan vertikal di tingkat desa akibat lambatnya pembentukan desa serta sejumlah ketidakpuasan akibat kompetisi yang ketat dalam pemilihan kepala desa. Apalagi transisi dari status desa persiapan ke desa defenitif yang hanya membutuhkan usia 1–3 tahun, tentu saja bukan halangan berarti dalam memperbanyak desa baru atas nama kehendak masyarakat setempat.

Dalam konteks asimetrik desa adat, fleksibilitas pengaturan diperlukan karena terdapat keragaman dalam hal sistem politik traditional, kelembagaan dan sosial budaya. Sistem politik traditional memungkinkan kepala desa diangkat

berdasarkan konsensus setempat seperti alasan keturunan maupun penunjukan oleh ketua adat. Sistem kelembagaan berkaitan dengan pengaturan organisasi pemerintahan desa adat yang berbeda dengan sistem pemerintahan desa pada umumnya. Demikian pula sistem sosial budaya yang memungkinkan kepala desa dan masyarakat desa dapat melakukan pengaturan terhadap sumber daya yang tersedia seperti hak ulayat. Tanpa memperhatikan keragaman desa adat semacam itu maka ancaman bagi pengaturan yang cenderung menciptakan uniformitas dapat menghambat tumbuh dan berkembangnya otonomi desa.

Ke Arah Antisipatif

Dengan bersandar pada prinsip kewenangan yang luas ditambah sifat monopolistik tanpa akuntabilitas, maka pemerintah desa bukan mustahil dapat terjebak pada masalah kejahatan korupsi di luar konfrontasi yang akan semakin gaduh dengan masyarakat di lingkungan desa. Menyadari hal itu, sejumlah rekomendasi akhir dalam kajian ini setidaknya dialamatkan pada pemerintah (redesain peraturan pemerintah tentang desa) dan pemerintah daerah (redesain peraturan daerah tentang desa). *Pertama,* aturan teknis harus mampu memperjelas hubungan kewenangan antara pemerintah desa dengan BPD, kecamatan, dan pemerintah daerah. Menihilkan pengaturan soal hubungan kewenangan di antara entitas tersebut dapat mendorong konflik *latent* dalam jangka panjang.

Kedua, aturan teknis harus mendesain suatu mekanisme kontrol yang jelas untuk mencegah meningkatnya peluang korupsi di desa. Pengaturan harus memperjelas pertanggungjawaban keuangan yang berasal dari sumber APBN, APBD dan sumber lain yang dianggap sah. Jika tidak, akan banyak kepala desa dan perangkatnya yang akan berurusan dengan pihak berwajib, demikian pula konflik dengan masyarakat.

Ketiga, sekalipun mekanisme akuntabilitas akhir tahun anggaran dan akhir masa jabatan kepala desa dilakukan langsung kepada kepala daerah, namun mengingat banyaknya desa di setiap daerah maka secara teknis perlunya pendelegasian sebagian kewenangan kepala daerah kepada camat dalam hal pengawasan yang bersifat administratif. Dapat dipahami bahwa mekanisme ini bertujuan meringkas pertanggungjawaban melalui hierarki birokrasi, namun efek lebih jauh dari mekanisme demikian memungkinkan kepala desa hanya di kontrol kepala daerah yang *notabene* secara politik relatif diuntungkan bagi kepentingan mempertahankan dan memperluas kekuasaan. Pada sisi lain,

tanpa pendelegasian kewenangan untuk mengontrol kepala desa oleh kepala daerah kepada camat, maka relasi antara pemerintah desa dan camat akan semakin memburuk.

Keempat, aturan teknis harus mampu menciptakan syarat yang ketat dalam pembentukan desa, termasuk upaya mengkonversi kelurahan menjadi desa untuk mencegah nafsu menggandakan desa sebanyak mungkin bagi kepentingan jangka pendek. Dampak lain adalah lembaga pemerintahan khusus, seperti Mukim di Aceh dapat kehilangan pamor karena hilangnya perhatian desa (*Keuchik*) akibat transfer dana yang menimbulkan diskriminasi.

Kelima, aturan teknis harus dapat memperjelas masa depan desa persiapan yang setelah melewati 1–3 tahun dinyatakan tidak layak menjadi desa defenitif. Apakah harus dikembalikan ke masyarakat atau dapat diajukan kembali dalam waktu tertentu.

Keenam, aturan teknis harus dapat memperjelas status keanggotaan calon kepala desa maupun perangkat desa dalam organisasi partai politik, apakah boleh sebagai anggota tanpa menjadi pengurus, atau boleh kedua-duanya, atau mungkin tak boleh kedua-duanya. Hal ini untuk mencegah politisasi desa bagi kepentingan politik praktis.

Ketujuh, aturan teknis harus dapat menjawab masa jabatan kepala desa secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Demikian pula yang pernah menjabat sebagai kepala desa di desa lain selama tiga periode, apakah dapat mencalonkan lagi di desa lain.

Kedelapan, aturan teknis harus memberi batasan tentang kewenangan desa dalam kaitan dengan pengaturan kawasan khusus/strategis sehingga tak kontraproduktif dengan kebijakan pemerintah daerah.

Kesembilan, aturan teknis harus dapat memperjelas kewenangan lokal selain kewenangan berdasarkan asal-usul, dan kewenangan yang diperbantukan oleh pemerintah daerah, provinsi dan pemerintah pusat. Hal ini penting sebab kewenangan desa berskala lokal di setiap daerah sifat tidak seragam, bahkan mungkin tidak ada kecuali yang telah ada sebelumnya.

Kesepuluh, selain aturan teknis harus menjawab amanah undang-undang desa dalam bentuk peraturan pemerintah, juga diperlukan inventarisasi masalah yang telah terjadi atau mungkin akan terjadi dalam bentuk simulasi untuk mengantisipasi ketegangan yang akan muncul di kemudian hari.

Kesebelas, dalam kesadaran semacam itu diperlukan pendidikan dan pelatihan yang memadai secara terus-menerus kepada pemerintah desa, BPD dan *stakeholders* terkait guna menyambut semua kejutan yang akan tiba di desa. Akhirnya, suka atau tidak, ketika desa memiliki kewenangan yang luas, sumber keuangan yang menjanjikan, masa jabatan yang relatif lama, minimnya kontrol dari masyarakat dan supradesa, serta meningkatnya rangsangan pembentukan desa, di samping kompetisi sumber daya, maka otonomi desa sekaligus demokrasi desa akan mengalami cobaan berat yang mungkin akan mendewasakannya, atau sekaligus mendegradasikannya ketitik nadir yang paling lemah.

Referensi

Beratha, I Nyoman. 1982. *Desa, Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa:* Jakarta: Ghalia Indonesia.

Bintarto R. 1983. *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Iver, Mc. 1999. *Jaring-Jaring Pemerintahan (The Web of Goverment)*, Laila Hasyim. Jakarta: Aksara Baru.

Jaweng, Robert Endi. 2012. *RUU tentang Desa: Kritik atas Proposal Minimalisasi Versi Pemerintah,* Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta.

Kahin, George M. 2013. *Nasionalisme dan Revolusi Indonesia*. Edisi 1. Jakarta: Komunitas Bambu.

Koentjaraninggrat. 1964. *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Kini.* Jakarta: Yayasan Badan Penerbit FE UI.

Labolo, Muhadam. 2013. *Memahami Ilmu Pemerintahan,* Edisi 6. Jakarta: Rajawali Press.

Mutty, M. Luthfi. 2012. *Otonomi Desa: Harapan dan Kenyataan, Kasus Luwu Utara,* Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta.

Ndraha, Taliziduhu. 2010. *Ilmu Pemerintahan (Kybernology)*. Jakarta: Rineka Cipta.

Nurcholis, Hanif. 2013. *Dua Ratus Tahun Praktik Demokrasi Desa, Potret Kegagalan Adopsi Demokrasi Barat,* Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta.

Tahir, Irwan. 2013. *Sejarah Perkembangan Desa di Indonesia, Desa di Masa Lalu, Masa Kini dan bagaimana Masa Depannya,* Jurnal MIPI, Edisi 38, Jakarta.

Tonies, Ferdinand. 1887. *The Nature and Type of Sociological Theory*, terj. Jakarta: IIP.

Wasistiono, Sadu. 2012. *Telaah Kritis Terhadap Rancangan Undang-Undang Desa,* Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta.

Zanibar, Zen. 2012. *Pengadilan Desa Menyongsong Keadilan Hukum Masa Depan,* Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 38, Jakarta.

UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

Bagian Kesebelas

Menahan Laju Tuntutan Desentralisasi Asimetrik Daerah

Desentralisasi asimetrik merupakan bagian dari kebijakan desentralisasi simetrik.[108] Dalam kasus Indonesia, pengecualian pengaturan desentralisasi adalah wujud dari pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan khusus dan istimewa sebagaimana amanah konstitusi pasal 18B ayat (1) Secara *historis-normatif*, satuan-satuan khusus dan istimewa tersebut diakui dan dihormati berdasarkan pertimbangan tertentu, seperti sejarah, politik, administrasi, ekonomi, dan sosial budaya. Faktor-faktor semacam itu sering kali tidak berdiri sendiri, namun terkait satu sama lain sehingga membentuk keunikan dan pertimbangan dalam penentuan daerah khusus.

Faktor sejarah menempatkan daerah, seperti Yogyakarta dan Jakarta sebagai gravitasi politik, administrasi, ekonomi, dan sosial budaya secara kumulatif. Jakarta sendiri secara faktual mewakili hampir semua faktor di atas, dimana secara politik merupakan sentral dinamika politik, secara administrasi merupakan pusat pelayanan dan ibukota negara, secara ekonomi menjadi sentral pertumbuhan investasi terbesar dibanding daerah di Indonesia, secara historis adalah titik pertumbuhan dan perkembangan pemerintahan, serta secara sosial budaya merupakan entitas yang paling kompleks mewakili semua heterogenitas Indonesia. Akumulasi dari pertimbangan itu memposisikan Jakarta sebagai Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia. Sekalipun demikian, ukuran kekhususan Jakarta secara normatif tak lebih luas dan banyak dibanding daerah dalam status asimetrik lain. Di sisi lain, Yogyakarta secara historis merupakan entitas yang mewakili kerajaan besar di Jawa serta pernah menjadi basis ibukota pemerintahan kedua setelah Jakarta. Dalam masa itu, persekutuan antara Raja Jawa dan aktivis pergerakan kemerdekaan Indonesia menjadi titik ikat sejarah sehingga melibatkan sang raja dalam konfigurasi politik pemerintahan pasca-kemerdekaan sampai menguatnya tuntutan penegasan kembali keistimewaan Yogyakarta akhir tahun 2012. Di luar itu, dalam hal kebijakan asimetrik Aceh dan Papua, sekalipun tekanan undang-undang mencerminkan apresiasi terhadap faktor keunikan sejarah dan sosial budaya (agama dan masyarakatnya), namun fakta di luar itu harus diakui lebih merupakan respons terhadap dinamika politik dan ekonomi.

---

108 Penggunaan terminologi simetrik dan asimetrik dalam praktik sesungguhnya terkesan kabur. Jika istilah simetrik diartikan sama dan sebangun, maka logika desentralisasi asimetrik berarti tidak sama dan tidak sebangun. Persoalannya, ditingkat implementasi kita mengalami kesukaran untuk mengidentifikasi semua hal yang bersifat tak sama dan tak sebangun. Terlepas dari itu kedua istilah ini selanjutnya akan mewakili suatu perlakuan dalam kebijakan politik terhadap sebagian besar daerah yang secara umum relatif diatur seragam dan beberapa di antaranya diatur secara tak seragam.

Aceh memperoleh keistimewaan tidak saja sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan negara dalam penerapan Syariat Islam, termasuk konsesi terhadap sumber daya yang diharapkan. Asimetrikal Aceh sebenarnya relatif mirip dengan Papua dan Papua Barat, bahkan sering di sebut kakak-adik beda ideologi. Papua secara keseluruhan menerima pengakuan dan penghormatan negara atas keunikan sosiologisnya, namun secara politik dan ekonomi tak dapat disangkal merupakan kompromi yang panjang terhadap berbagai ketimpangan dan pengelolaan sumber daya dalam kerangka *otonomi khusus plus*. Jika asimetrik Papua terletak pada aspek sosiologis masyarakatnya, maka kekhususan Yogyakarta justru bertumpu pada elit lokalnya. Diakui atau tidak pendekatan asimetrik sebagai strategi penguatan integrasi nasional dilakukan melalui dua aspek dominan, yaitu politik dan administrasi.

Di luar pengaturan asimetrik terhadap Jakarta, Yogyakarta, Aceh, Papua dan Papua Barat, demam mengubah sejumlah wilayah sebagai daerah khusus kini berkecambah dimana-mana. Tuntutan untuk mengubah daerah tertentu dari status simetrik menjadi asimetrik dapat dilihat dari usulan sejumlah daerah, seperti Provinsi Bali, Riau, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan hingga Kalimantan Tengah. Persoalannya, apakah sebab yang mendorong lahirnya tuntutan kebijakan asimetrik? Serta bagaimanakah peluang sekaligus tantangan kebijakan asimetrik jika pemerintah memberikan diskresi yang memungkinkan dengan mudah terbentuknya daerah khusus di Indonesia? Kajian ini akan menggambarkan secara singkat sebab lahirnya kebijakan asimetrik, baik historis maupun normatif. Selain itu, akan melihat sejauhmana alternatif pilihan kebijakan desentralisasi untuk mengendalikan tuntutan daerah khusus yang bermunculan dimana-mana.

Sebab Munculnya Asimetrik

Sebab munculnya kebijakan asimetrik di berbagai negara relatif hampir sama. Lahirnya tuntutan dalam bentuk pengaturan yang bersifat tak seragam (asimetrik, *lex specialis*) dari yang seragam (simetrik, *lex generalis*) terjadi akibat pengaruh demokratisasi. Arus kuat demokratisasi di berbagai negara memasuki ruang individu hingga kelompok yang bersifat homogen untuk memperjuangkan identitas eklusif dalam suatu negara yang kompleks dan majemuk. Gelombang demokratisasi mengakibatkan negara dengan sistem politik totaliter dan otoriter berangsur-angsur mengubah status sebagai negara berlabel demokrasi. Negara dalam semangat tersebut suka atau tidak, berusaha merespons dan mengakomodasi berbagai tuntutan dalam bentuk kebijakan

politik untuk mempertahankan legitimasi, stabilitas dan integrasi dalam batas teritorial kekuasaannya. Konsekuensi pilihan bagi negara adalah mengakui realitas perbedaan yang ada dengan prasyarat utama tetap dalam kerangka kesatuan wilayah (kesatuan-desentralisasi). Alternatif lain adalah negara mengakui perbedaan yang nyata sekaligus membentuk entitas pemerintahan yang berdaulat, namun tetap dalam kerangka pemerintahan nasional (semacam federal-negara bagian). Pilihan paling ekstrem adalah melepas perbedaan tadi untuk membentuk entitas pemerintahan yang berdaulat tanpa hubungan lagi dengan pemerintahan nasional (disintegrasi). Bagi negara otoriter, skenario yang sering dilakukan adalah melalui hegemoni negara untuk memaksakan realitas perbedaan pada komunitas minoritas kedalam masyarakat dominan sehingga dalam jangka panjang menjadi bagian dari identitas nasional negara. Kasus ini dapat dilihat sebagaimana ketegangan komunitas Rohingya dan Pemerintah Myanmar.[109]

Secara teoretik, Tarlton (dalam Jaweng) melihat model desentralisasi teridentifikasi dalam desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris.[110] Model desentralisasi simetris ditandai kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan daerah dengan sistem politik nasional, pemerintah pusat maupun antardaerah. Model desentralisasi asimetris memiliki ciri sebaliknya, suatu daerah khusus/istimewa memiliki pola hubungan berbeda dan tak lazim dibanding daerah lain, khususnya relasi daerah dengan pusat, relasi dengan daerah sekitar dan pengaturan internal daerah itu sendiri. Lebih lanjut, Tarlton menandaskan bahwa subjek utamanya adalah soal kewenangan. Dasar pemberian dan isi kewenangan khusus/istimewa mempresentasikan alasan unik. Subjek kewenangan yang kemudian menentukan bangunan relasi daerah khusus/istimewa dengan pusat atau daerah lain maupun arah kebijakan internal dan tata kelola pemerintahannya.[111] Dasar pemberlakuan desentralisasi asimetris pada sebagian negara bertolak dari *political reason,* seperti respons atas keberagaman karakter regional atau primordial, bahkan ketegangan etnis, sebagian lain dilandasi *efficiency reasons*, yakni bertujuan untuk penguatan kapasitas pemerintah daerah dan administrasi pemerintahan.[112]

---

109 Hingga awal tahun 2014, sebuah badan hak asasi manusia (*Fortify Rights*) melaporkan bagaimana kebijakan Pemerintah Myanmar secara masif dan terencana dilakukan untuk membatasi komunitas etnik Muslim Rohingya agar tak menjadi ancaman bagi populasi mayoritas Budha Myanmar. Organisasi ini mengatakan beberapa dokumen pemerintah yang dibocorkan mengungkapkan pelanggaran HAM yang parah terhadap Rohingya di negara bagian Rakhine (Myanmar Utara), termasuk pembatasan kebebasan bergerak, pernikahan, dan kelahiran anak. Sekalipun disangkal, gejala ini menunjukkan bagaimana respons ekstrem pemerintah otoriter tanpa membuka kesempatan untuk memberikan otonomi yang cukup bagi kelompok minoritas di Myanmar. (*Voice of Amerika*, Berita Dunia, Jumat, 28 Februari 2014).

110 Robert Endi Jaweng, Anomali Desentralisasi Asimetris, *Suara Pembaruan, Selasa, 21 Desember 2010*, hlm. 5.

111 *Ibid.*

112 *Ibid.*

Negara-negara dalam status transisi dari sistem otoriter ke posisi demokrasi memberikan cukup pilihan bagi komunitas tertentu untuk mengembangkan karakteristik yang diyakini mampu menyelesaikan persoalan yang dihadapi di luar perlakuan yang sama bagi daerah lain. Upaya-upaya yang dilakukan oleh komunitas khusus dalam konteks itu sering kali melalui berbagai negosiasi panjang hingga tak urung berakhir dengan konflik antarkomunitas dengan negara. Bagi sebagian negara demokrasi, pendekatan lewat desentralisasi asimetrik (otonomi khusus) menjadi resep yang paling dipercaya dapat menyelesaikan desakan kuat dari entitas lokal di bawah pemerintah nasional. Dalam hal ini, setidaknya terdapat sejumlah pertimbangan yang lazim mendorong lahirnya kebijakan asimetrik, yaitu: *pertama*, adanya konsensus historis yang dituangkan dalam konstitusi sehingga menciptakan daerah-daerah khusus dan istimewa, termasuk hak khusus bagi elit tertentu dalam aspek politik. Konsensus historis adalah puncak kesepakatan yang biasanya dicapai oleh *founding fathers* dalam pembentukan sebuah negara. Konsensus historis biasanya didasarkan pada kesepakatan terhadap tradisi yang bersifat unik dan berbeda secara umum, selain konsesi tertentu dalam sejarah panjang terbentuknya sebuah negara. Jakarta dan Yogyakarta merupakan kenyataan atas konsensus di masa lalu. Jakarta memiliki keunikan dalam status ketatanegaraan sebagai ibukota negara. Status semacam ini dapat berubah jika ibukota negara berpindah ke daerah lain. Sedangkan Yogyakarta merupakan produk sistem monarkhi yang secara traditional masih bertahan hingga kemerdekaan Indonesia. Dalam perkembangan selanjutnya, Aceh memperoleh diskresi dalam hal penerapan syariat Islam. Jika Yogyakarta secara historis menyatakan secara tertulis bergabung dengan NKRI serta menjadikan lokasinya sebagai ibukota negara kedua setelah Jakarta, Aceh memberikan sejumlah kontribusi penting di tengah sulitnya Indonesia berhadapan dengan penjajah. Di luar hal itu, konsensus historis juga sering kali meluas dalam konteks pengakuan entitas mikro seperti desa-desa adat di Indonesia yang memperoleh pengakuan dan penghormatan khusus oleh negara. Sedangkan hak khusus dapat dilihat dalam kasus di Inggris, dimana sebagian kursi parlemen menjadi milik kaum elite monarkhi tanpa proses pemilihan umum biasa (*affirmative positive*). Alokasi khusus untuk kursi parlemen juga pernah dipraktikan di Indonesia, dimana konstitusi lama memberikan diskresi bagi utusan golongan dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Utusan Golongan.[113]

---

[113] Dampak dari hasil amandemen ke4 UUD 1945 melahirkan model MPR baru yang bersifat bikameral sistem, yaitu DPR dan DPD melalui suatu mekanisme pemilihan umum. Kondisi ini semakin menjauhkan akses bagi kelompok minoritas sebagai golongan tertentu untuk mewakili entitas mikronya dalam artikulasi kepentingan politik yang lebih luas. Utusan golongan yang dimaksud setidaknya merepresentasikan realitas perbedaan dalam masyarakat. Pikiran Prof. Soepomo soal itu mendorong ide Soekarno di kemudian hari untuk membentuk kelompok fungsional yang terdiri atas utusan golongan-golongan dalam parlemen sebagaimana dipraktikan China dan Yugoslavia. Sayangnya, ide tersebut mengalami dekonstruksi di masa Soeharto berkuasa dengan lahirnya golongan fungsional bernama Golongan Karya. Untuk catatan sepintas ini, lihat Pengantar David Reeve dalam *Golkar, Sejarah yang Hilang. Akar Pemikiran dan Dinamika*, Komunitas Bambu, 2013, hal. xiii-xxvii.

Kedua, kebijakan asimetrik merupakan pendekatan politik negara dalam meredam berkembangnya bibit ketidakpuasan masyarakat lokal terhadap kebijakan pemerintah. Pendekatan politik dimaksudkan untuk mengendalikan tekanan ekstrem kelompok masyarakat lewat ide separatisme yang berlarut-larut. Represi negara sering kali menimbulkan konsekuensi luas yang berkaitan dengan pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Baik negara yang bersifat otoriter-sentralistik maupun demokrasi, kebanyakan menerapkan pendekatan semacam ini. China misalnya, memberikan otonomi khusus pada sebagian wilayah Muslim Uighur, atau pola otonomi khusus bagi daerah Mindanao di Filipina, Quebec di Perancis, Basque di Spanyol, Sammi di Norwegia. Dalam kasus Indonesia, melemahnya komitmen pemerintah terhadap konsensus historis menimbulkan ketegangan panjang antara pemerintah dengan kelompok separatis di Aceh dan Papua. Demikian pula tuntutan keadilan terhadap sejumlah pendekatan represif pemerintah menimbulkan respons kuat dari masyarakat hingga mempercepat terbentuknya daerah otonomi khusus. Ketegangan yang melelahkan antara negara dan masyarakat pada akhirnya membuka peluang bagi masuknya pihak lain sebagai mediator perdamaian. Masuknya pihak lain dapat menjadi peluang bagi terciptanya kompromi untuk memulihkan relasi antara pihak yang bertikai melalui berbagai alternatif kebijakan, seperti otonomi khusus maupun referendum. Lepasnya Timor-Timur adalah contoh bagaimana mekanisme dalam pendekatan politik tak selalu menggunakan pilihan desentralisasi asimetrik. Jika ini dilakukan dengan serius, kemungkinan pemerintah dapat menjaga jarak ideal dengan pemerintahan lokal yang semakin dinamis tuntutannya.

Ketiga, motivasi atas kebijakan asimetrik merupakan salah satu strategi keseimbangan sumber daya ekonomi untuk menjawab persoalan di daerah selain tantangan negara secara nasional. Dalam hal pengelolaan ekonomi, China menjadikan Hong Kong dan Macau sebagai sumber utama ekonomi nasional. Daerah-daerah khusus semacam itu pada akhirnya terbukti mampu mendongkrak pertumbuhan ekonomi China secara keseluruhan. Di Indonesia, konsep serupa sejauh ini diterapkan dalam kasus pengembangan Kota Batam dan Kota Sabang lewat Badan Otorita. Lewat perlakuan khusus pada pusat-pusat pertumbuhan ekonomi semacam itu, pemerintah secara langsung mendistribusikan pertumbuhan ekonomi secara berkeadilan kepada masyarakat. Dengan demikian, sekalipun Jakarta juga menjadi pusat gravitasi ekonomi utama, namun setidaknya perlakuan khusus di daerah lain dapat mengurangi terpusatnya daya tarik Jakarta sebagai Daerah Khusus Ibukota

Negara. Kota Surabaya, Makassar, Semarang, dan Medan misalnya, dapat menjadi alternatif bagi pengembangan sentra pertumbuhan ekonomi di masa akan datang. Demikian pula daerah-daerah yang berada di jalur perbatasan antarnegara yang dengan pertimbangan tertentu dapat menyedot sumber devisa bagi negara diperlukan pendekatan yang bersifat khusus. Konsekuensi semacam itu menjadi penyebab bagi pemerintah untuk memberikan diskresi dalam bentuk kebijakan asimetrik non politik.

Mitos Asimetrik

Kebijakan desentralisasi asimetrik Indonesia setidaknya didasarkan pada konsensus historis yang dituangkan dalam amanah konstitusi UUD 1945 Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1). Klausul pertama memerintahkan perlunya pengaturan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, dan antara pemerintahan provinsi dengan pemerintahan kabupaten dan kota dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Pasal kedua mewajibkan negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Menurut Surbakti (2013: 22), terdapat paling tidak dua konsekuensi logis dari kedua pasal tersebut, yaitu tidak hanya pasal pertama yang dapat mengakibatkan munculnya urusan pemerintahan yang bersifat tak seragam, demikian pula pasal kedua. Selain itu, desentralisasi asimetrik tidak hanya berlaku untuk pemerintah daerah provinsi, tetapi juga berlaku untuk pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Sejauh ini, implementasi desentralisasi asimetrik Indonesia diletakkan di level provinsi sebagaimana halnya Provinsi DKI Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, serta otonomi khusus Papua dan Papua Barat. Tingginya tuntutan tentang perlunya penerapan desentralisasi asimetrik bagi daerah lain melahirkan pertanyaan apakah terdapat perubahan signifikan sebagai mitos positif sekaligus daya tarik bagi daerah-daerah simetrik untuk mengubah statusnya menjadi semacam wilayah *translocal* yang berciri khusus atau istimewa.

Jika dilihat dari indeks tata kelola pemerintahan, demokrasi dan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, sepintas daerah-daerah yang menerapkan kebijakan desentralisasi asimetrik sebenarnya relatif tak memperlihatkan relevansi signifikan dibanding daerah-daerah yang berada dalam status desentralisasi simetrik. Berdasarkan *Indonesian Governance Indeks* (IGI: 2012) menunjukkan, kecuali Yogyakarta dan Jakarta, Provinsi Aceh, Papua serta Papua Barat masih

berada di level terbawah dalam hal pencapain tata kelola pemerintahan yang baik.[114] Dalam hal *Indeks Demokrasi Indonesia*, kecuali Jakarta dan Yogyakarta, Provinsi Aceh, Papua dan Papua Barat juga masih berada di level terendah.[115] Demikian pula menurut Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD: 2013), menempatkan Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Sulawesi Selatan sebagai daerah-daerah yang menerapkan desentralisasi simetrik lebih baik dibanding daerah dengan status asimetrik.[116] Harus diakui bahwa untuk Citra Pelayanan Prima terbaik masih didominasi oleh dua daerah yang menerapkan desentralisasi simetrik, yaitu Provinsi Jawa Timur dan Jawa Tengah.[117] Jika diperhatikan lebih jauh, hanya dua daerah asimetrik yang selalu berada di peringkat 5 s/d 10 besar dari sejumlah aspek penilaian dalam lima tahun terakhir, hal ini kemungkinan disebabkan oleh dukungan dua variabel penting, yaitu tingkat pendidikan dan pendapatan masyarakat.

Tingkat pendidikan setidaknya berkorelasi dengan kesadaran masyarakat terhadap kekhususan di wilayah Jakarta dan Yogyakarta. Kesadaran dimaksud berkaitan dengan tata kelola pemerintahan yang baik, kesadaran berdemokrasi serta peningkatan kinerja pelayanan sektor publik. Sementara, aspek pendapatan juga mendukung dalam konteks mendorong kualitas pelayanan terbaik, mekanisme berdemokrasi yang berkualitas, serta meningkatnya akuntabilitas publik yang bermutu. Dengan menggunakan variabel pendidikan, kesehatan dan pendapatan sebagai ukuran paling sederhana, daerah khusus Jakarta dan Yogyakarta relatif lebih adaptif dari sisi kebijakan. Hal ini dapat dilihat lewat program kesehatan dan pendidikan gratis serta upaya pemerintah daerah mengurangi angka pengangguran di wilayah perkotaan. Jumlah pendapatan rata-rata DKI Jakarta tentu saja jauh lebih baik disebabkan pusat pertumbuhan ekonomi, sementara kualitas hidup sehat di Yogyakarta jauh lebih baik jika dilihat dari angka usia harapan hidup yang lebih tinggi di seluruh Indonesia.[118]

---

114 Menurut Direktur IGI nilai paling tinggi terhadap tata kelola dan pembangunan daerah hanya di angka 6.8 yakni DI Yogyakarta. DKI Jakarta berada diurutan ketiga dengan indeks 6.37. Aceh hanya berada diurutan ke 18 dengan indeks 5, 8, sedangkan Papua berada diurutan 29 dengan indeks 4, 88, menyusul Papua Barat diurutan ke 32 dengan indeks 4, 48. Peringkat IGI didasarkan pada aspek pemerintahan, birokrasi, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Banyak hal yang dilihat yakni prinsip partisipasi, akuntabilitas, transparansi, efisiensi, efektivitas dan keadilan. *Kompas.Com. peringkat. Indonesia. Governance. Indeks, 2012, diakses tgl 24 Maret 2014.*

115 Lihat hasil survei Indeks Demokrasi Indonesia Tahun 2012, terdapat 5 daerah paling demokratis, yaitu DKI Jakarta (77, 72), Sulawesi Utara (76, 50), Sumatera Selatan (73, 17), DI Yogyakarta (71, 96), serta NTT (72, 67). Secara umum Indeks Demokrasi Indonesia turun menjadi 62.63 (2012) dibanding tahun 2009 (67.30). Nilai dengan skala 1–100. Sumber: Kemenpolhukam dalam Republika, Des 2013.

116 Sumber; Dirjend Otda dalam HUT OTDA se-Indonesia Tahun 2013, Hotel Bidakara, Jakarta

117 Sumber; Deputi Bidang Pelayanan Publik, Kemenpan, 2013.

118 Statistik DKI Jakarta 2013 menunjukkan daya tarik lain yang mengundang orang untuk datang dan mengadu nasib di Jakarta adalah nilai Upah Minimum Provinsi (UMP) yang lebih tinggi bila dibandingkan provinsi lain di Jawa. Pada tahun 2012, UMP DKI Jakarta sudah mencapai Rp 2, 2 juta sementara provinsi lain di Jawa masih berada di bawah 1 jt. Lihat statistik DKI Jakarta (2013: 30), bandingkan juga dengan data statistik Yogyakarta tahun yang sama untuk rata-rata usia harapan hidup disejumlah kabupaten seperti Sleman dan Bantul yang dapat mencapai di atas 70 tahun.

Persoalannya apakah kondisi demikian memiliki korelasi kuat dengan kekhususan dan keistimewaan yang diemban oleh kedua provinsi? Sementara tiga provinsi lain dalam status asimetrik, yaitu Aceh, Papua dan Papua Barat secara umum tak memperlihatkan perubahan signifikan, kecuali beberapa daerah kabupaten berprestasi di Aceh dan Papua yang bersifat kasuistik. Jika aspek yang digunakan sebagai parameter adalah sama dan sebangun (simetrik), kemungkinan angka pendidikan, kesehatan dan pendapatan di ketiga provinsi tersebut berada di bawah rata-rata jika dibanding dengan provinsi dalam status desentralisasi simetrik. Artinya, dengan menggunakan sedikit data sederhana sebagai pembanding, dapat dikatakan bahwa desentralisasi asimetrik pada lima provinsi tersebut sebenarnya tidaklah berpengaruh signifikan, kecuali terdapat faktor kuat yang mendukung tercapainya berbagai kemajuan, seperti pendapatan asli daerah yang lebih memadai, selain tingkat pendidikan masyarakat yang mendukung kesadaran sebagai daerah otonomi khusus.

Terlepas dari itu, pengaruh kepemimpinan kepala daerah juga menentukan dalam mendorong perubahan. Semakin tinggi *trust* masyarakat pada pemerintah, semakin tinggi pula kinerja pemerintah dalam melakukan perubahan dalam pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Jika Yogyakarta memiliki Sultan Hamengkubuwono sebagai sentral kepemimpinan tradisional yang mampu menciptakan tata kelola pemerintahan, stabilitas demokrasi, kinerja dan akuntabilitas pelayanan publik yang baik, maka Jakarta setidaknya memiliki Joko Widodo (sekarang digantikan Basuki Tjahaya Purnama, alias Ahok) sebagai sentral perubahan di Ibukota Negara.[119]

Tuntutan terhadap perubahan status daerah simetrik menjadi asimetrik dewasa ini terus mengemuka sebagaimana diinginkan oleh Provinsi Bali, Riau, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, dan Kalimantan Tengah. Beberapa di antaranya, layu sebelum berkembang, sekalipun dapat muncul sewaktu-waktu sebagai respons terhadap berbagai ketimpangan pemerintah di masa datang. Dengan alasan yang sama, kemauan mengubah status desentralisasi simetrik menjadi asimetrik terus dibicarakan oleh kelompok elite lokal atas nama rakyat. Tuntutan yang semakin vulgar terkait ketimpangan pembangunan, ketidakadilan dalam pembagian sumber daya, serta keinginan untuk diakui dan dihormati sebagai suatu identitas yang khas dalam hal sejarah dan kontribusi terhadap negara menekan pemerintah untuk meredesain pengaturan tentang kebijakan asimetrik dalam undang-undang pemerintahan daerah.

---

[119] Catatan ini tidaklah menggeneralisasi keberhasilan Jokowi yang baru 1, 5 tahun menjadi Gubernur di Jakarta. Namun demikian, harus diakui secara politik Jokowi tetap diterima masyarakat luas, setidaknya dari hasil survei berbagai lembaga di Indonesia.

Kesenjangan pembangunan dengan sumber daya yang dimiliki sebagaimana dirasakan oleh Provinsi Kalimantan Timur dan Tengah kini menggumpal menjadi daya dorong yang semakin kencang. Dalam konteks ini misalnya, pemerintah lokal merasa bahwa sumber daya yang terkuras ke pusat tak berbanding lurus dengan perubahan pembangunan yang ada. Dengan membandingkan perubahan pada daerah-daerah di sekitarnya (Kalimantan secara umum) yang memiliki sumber daya sama, namun kecepatan pembangunan yang relatif dinikmati dengan baik, hal itu memicu kegelisahan bagi masyarakat lokal untuk meminta perhatian khusus. Kasus Kalimantan Tengah, sekalipun belum membesar sebagai suatu gejala kekecewaan, namun perlu diperhatikan lewat paling tidak dalam empat skenario utama, yaitu melanjutkan rencana besar pemerintah untuk merelokasi pusat ibukota negara dari Jakarta ke Palangka Raya, merespons secepatnya tuntutan laten dalam bentuk desentralisasi asimetrik, mengubah pola dalam jalur otorita seperti kasus Batam, atau mengembangkan secara luas dan nyata urusan pilihan. Pilihan pertama tidak saja dapat menjawab masalah ketimpangan pembangunan infrastruktur dan kesejahteraan masyarakat Kalimantan Tengah, sekaligus menyelesaikan masalah nasional dalam konteks penetapan alternatif ibukota negara di masa mendatang. Dengan demikian, Jakarta dapat menjadi lokus desentralisasi asimetrik dengan titik berat pada pengembangan ekonomi semata.

Di luar itu, Provinsi Kalimantan Tengah dapat menjadi lokasi asimetrik selanjutnya dengan status khusus sebagai ibukota negara. Alternatif kedua menjawab tuntutan perubahan status simetrik menjadi asimetrik. Namun, jika pilihan ini dilakukan, pemerintah akan kebanjiran tuntutan yang sama tanpa alas regulasi sebagai kendali yang secara khusus mengatur syarat-syarat perubahan status dari desentralisasi simetrik menjadi asimetrik. Pilihan ketiga adalah menentukan area yang akan dijadikan fokus perubahan guna memicu pertumbuhan ekonomi di lingkungan sekitarnya. Model ini akan mengubah status daerah menjadi semacam area Otorita Batam yang akan dikerjakan secara *top down* oleh pemerintah melalui badan yang dibentuk secara khusus. Maknanya, tuntutan mungkin saja dapat terjawab secara objektif melalui konsensus bersama, namun daerah tak berpeluang untuk mengutip alokasi keuangan, bahkan dengan alasan menyelesaikan urusan rumah tangganya sendiri. Pilihan terakhir yang mungkin adalah pemerintah memberikan jaminan bagi pengembangan urusan pilihan dengan konsekuensi menyiapkan biaya tambahan. Selama ini, urusan pilihan hanyalah komplemen dibanding

urusan wajib sebagai suplemen dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Jika pilihan ini disepakati maka untuk semua daerah yang mengklaim "khusus" dengan sendirinya berhak mengembangkan diri sesuai kemampuan pembiayaan yang disepakati melalui regulasi pemerintahan daerah.

Urusan Pilihan dan Kekosongan Regulasi Asimetrik

Mencermati gejala di atas, pemerintah setidaknya menciptakan skenario jangka panjang melalui pengaturan pemerintahan daerah. Skenario pertama adalah menjadikan urusan pilihan sebagai primadona yang patut dikembangkan. Selama ini, fokus disiplin urusan pemerintah daerah yang selalu ditekankan oleh pemerintah pusat adalah urusan wajib. Akibatnya, pengelolaan urusan pilihan menjadi terbengkalai, sementara pada saat yang sama, tuntutan daerah bergerak pada soal-soal urusan pilihan yang dikemas secara politik dalam bentuk proposal desentralisasi asimetrik. Harus diakui bahwa dalam sepuluh tahun terakhir, penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui mekanisme pemilihan langsung setidaknya memicu tanggung jawab moril sebagian besar kepala daerah untuk menjawab tuntutan dasar masyarakat dalam hal pemenuhan di bidang pendidikan, kesehatan dan pendapatan. Hampir dapat dipastikan bahwa semua kampanye kepala daerah relatif menggaransi gratis pengeluaran masyarakat di bidang pendidikan, kesehatan dan peningkatan pendapatan. Tumbuhnya kesadaran politis tersebut menciptakan efek domino pada hampir semua pemerintah daerah, termasuk daerah yang berstatus asimetrik seperti Jakarta. Kebijakan dalam skala lokal semacam itu serta dampaknya yang terus meluas pada akhirnya mendorong pemerintah untuk kemudian secara populis dan sentralistik menjadikannya sebagai kebijakan nasional. Lahirnya kebijakan jaminan kesehatan bagi masyarakat di semua kelas dan tingkatan menunjukkan bagaimana itikad baik pemerintah terbentuk setelah dipicu oleh kebijakan pemerintah daerah yang awalnya bersifat kasuistik. Dengan demikian, maka tanggung jawab pemerintah daerah terhadap sebagian urusan wajib yang selama ini menjadi fokus penilaian secara otomatis menjadi tanggung jawab nasional. Akhirnya, pemerintah daerah harus berpaling dan fokus dalam pengelolaan urusan pilihan yang selama ini memang tak terurus serius, sekaligus menjadi daya tawar baru dalam kemasan desentralisasi asimetrik.

Urusan pilihan yang selama ini sekaligus menjadi kekhususan di wilayah asimetrik Jakarta, Yogya, Aceh, Papua, dan Papua Barat secara umum bukan tanpa masalah. Semua urusan pilihan yang menjadi khusus tampak mengalami kendala di tingkat implementasi, kalau tidak pada aspek regulasi

di level daerah masing-masing. Sejauh ini, kekhususan DKI Jakarta berkenaan dengan pengembangan lintas area provinsi berhadapan dengan sekat-sekat otonomi daerah lain, di luar persoalan tumpang tindih dan sedikit banyak inkonsistensi kewenangan pemerintah. Dalam hal keistimewaan, Yogyakarta tampak begitu sulit mengembangkan pada tingkat teknis disebabkan ketatnya tradisi kesultanan untuk bersikap lentur dalam hal pengembangan budaya (pikiran, rasa dan karsa masyarakat). Keinginan kuat mengejewantahkan nilai-nilai budaya dalam masyarakat melalui kebijakan yang konkret berhadapan langsung dengan nilai demokrasi yang relatif berjarak dengan keraton. Akibatnya, daya magis keistimewaan Yogyakarta hanya berjarak pendek, sulit menyentuh wilayah-wilayah yang semakin jauh dari kontrol keraton dengan alasan otonomi.

Dalam kasus Aceh, asimetrikasi mungkin saja mampu menciptakan aturan teknis hingga hukuman cambuk bagi pelanggar *khalwat*.[120] Namun demikian, problem selanjutnya adalah ketidakmampuan Pemerintah Aceh menciptakan stabilitas keamanan internal melalui integrasi faksi-faksi yang bertikai sebagaimana tujuan politik pemberian otonomi khusus. Di sisi lain, masalah krusial yang masih tersisa adalah sejumlah produk regulasi di tingkat lokal (*qonun*) tak begitu harmonis dengan undang-undang sebagai payung hukum generalis.[121] Dari tiga tekanan asimetrik Aceh berupa kewenangan pengelolaan migas, partai lokal dan syariat Islam, tampak semuanya tersamar oleh ketegangan kreatif antara daerah dan pusat lewat simbol bendera Aceh yang tak substansial. Redistribusi migas dalam bentuk bagi hasil tampak jauh dari evaluasi yang mensejahterakan sekalipun telah diterima dengan lapang dada. Partai lokal Aceh, sekalipun tumbuh dan berkembang hingga relatif dapat meredam cara berkompetisi dalam perebutan kekuasaan di tingkal lokal, namun konflik internal masih menyimpan luka untuk diterapi dalam jangka panjang, sementara penerapan syariat Islam belum efektif menciptakan efek jera terhadap pelanggar susila yang tampak terus meningkat di level generasi muda, sekalipun hukuman rajam telah diaplikasikan.

Pada kasus Papua dan Papua Barat, problem penting yang dihadapi relatif sama, yaitu kegagalan mencairkan makna otonomi khusus ke dalam regulasi teknis berupa peraturan daerah khusus (Perdasus), selain sulitnya pemerintah

---

120 *Khalwat* dalam makna agama dimaknai sebagai perbuatan berdua-duan bagi laki-laki dan perempuan di luar ikatan nikah (bukan muhrim). Perbuatan demikian dipandang sebagai pelanggaran atas *qonun* yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Aceh.

121 Lihat kasus Qanun Jinayat yang menjadi isu kontroversial dan masalah penetapan bendera Aceh sebagai lambang daerah yang dinilai bertentangan dengan simbol-simbol negara bahkan melanggar konsensus Helzinsky.

daerah menciptakan stabilitas keamanan dan ketertiban di wilayah tersebut. Keruwetan agenda akibat rendahnya kualitas sumber daya manusia dan berkurangnya kontrol pemerintah menimbulkan semacam perasaan frustasi yang berujung pada upaya untuk mengembangkan derajat otonomi Papua ke peringkat tertentu (*Otonomi Plus*). Di tengah kegagalan menerjemahkan otonomi khusus dengan hanya mengubah simbol-simbol lembaga pemerintahan, seperti kecamatan menjadi distrik dan menambah lembaga sosial budaya, seperti Majelis Rakyat Papua (MRP), kewenangan yang luas serta konsekuensi keuangan yang besar sejak tahun 2002 pada akhirnya tak mengubah kekhususan sebagai pilihan awal menjadi berkah yang dinantikan, yaitu mensejahterakan masyarakat asli pada khususnya, kecuali secara politis menekankan perlunya perubahan status menjadi *otonomi plus-plus*. Di sini, otonomi khusus kehilangan tujuan idealnya, kecuali sekedar upaya meredakan gejolak yang terus menganga sebagai kompromi politik yang paling realistis. Mengingat kesamaan dasar antara Papua dan Aceh, maka patut diduga sebagian strategi pengembangan ke arah otonomi plus hanyalah bentuk *copy paste* dari asimetrik Aceh. Satu-satunya perbedaan mendasar hanyalah mengenyampingkan urusan syariat Islam yang mungkin saja berubah menjadi semacam urusan tukar guling (*ruislagh*) dalam bentuk lain.

Kealpaan pengaturan desentralisasi asimetrik menimbulkan dorongan kuat bagi tidak saja sejumlah daerah yang merasa telah terjadi ketimpangan riil dalam hal pembagian sumber daya oleh pemerintah, demikian pula daerah yang selama ini mengklaim khusus atau istimewa untuk menggandakan posisi tawar dalam hal redistribusi keuangan yang menjanjikan. Di luar argumentasi itu, tentu saja secara psikologis meningkatkan status daerah simetrik menjadi eklusif dibanding daerah lain. Kekosongan regulasi tidak saja memicu kreativitas daerah dalam mengubah status simetrik menjadi daerah asimetrik, lebih dari itu wilayah yang dalam status asimetrik sekalipun menjadi *asimetrik plus-plus*. Dengan logika yang sama, jika satuan khusus semacam desa adat dipandang secara yuridis sebagai entitas yang memiliki kekhususan, maka penting menciptakan pengaturan yang berbeda dalam hal daerah biasa dan daerah khusus. Pengaturan daerah khusus merupakan bagian dari upaya penataan pemerintah daerah yang meliputi pembentukan, penggabungan dan penghapusan daerah khusus. Kasus asimetrik yang tak begitu banyak jumlahnya, seperti Quebec di Kanada, diatur khusus dalam undang-undang dan konstitusi. Bagi negara seperti Indonesia dengan jumlah daerah yang beragam dari berbagai karakteristik membutuhkan penataan yang bertujuan

untuk tidak saja membatasi keinginan daerah dalam status simetrik, demikian pula daerah dalam status asimetrik menjadi lebih esktrem.

Pengaturan yang ketat tidak saja bermaksud membatasi perkembangan daerah khusus, namun setidaknya mengurangi beban pemerintah dalam mengimbangi perlakuan istimewa dengan sumber daya yang semakin terbatas. Pelonggaran terhadap perubahan status simetrik menjadi asimetrik pada saat yang sama dapat mengurangi kepercayaan masyarakat pada pemerintah disebabkan kegagalan memenuhi tuntutan yang semakin ekslusif dan berlipat ganda. Pengaturan daerah khusus sebetulnya bermakna pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola sejumlah urusan pilihan yang memungkinkan daerah dapat berkembang secara ekonomi, politik dan sosial budaya di atas keunggulan yang dimiliki masing-masing. Bagi pemerintah sendiri, kegamangan mengatur daerah khusus sama halnya menyimpan *bom waktu* yang dapat meledak setiap saat dalam konteks tuntutan keadilan proporsional. Bagi daerah, membiarkan ketimpangan akibat kegagalan kebijakan dan pendekatan yang bersifat seragam sama halnya dengan proses pemiskinan yang dalam waktu tertentu memicu perlawanan yang bermakna separatis. Keduanya membutuhkan pengendalian melalui pengaturan regulasi khusus bagi daerah khusus/istimewa guna menyeimbangkan kepentingan nasional dan tuntutan masyarakat lokal.

Recovery Asimetrik

Tantangan desentralisasi asimetrik di Indonesia dapat dijawab dengan mencermati sebab-sebab keinginan mengubah status desentralisasi simetrik menjadi asimetrik. Secara umum, perubahan tersebut didorong oleh faktor-faktor amanah konstitusi, sejarah, konsensus, konflik, ketimpangan sumber daya ekonomi, problem khusus serta penguatan simbol-simbol lokal. Dalam kasus Indonesia, pola pendekatan pemerintah dalam membentuk daerah asimetrik dilakukan lewat pendekatan politik dan administrasi. Pendekatan politik dilakukan untuk meredam meluasnya eskalasi konflik akibat menguatnya tuntutan lokal sebagai refleksi atas kegagalan *sharing* pengelolaan sumber daya. Pendekatan administratif dilakukan untuk menjawab perkembangan daerah tertentu dalam hal pelayanan publik serta sebagai episentrum entitas pemerintahan, baik politik, ekonomi maupun sosial budaya.

Terhadap faktor-faktor tersebut, diperlukan *recovery* jangka pendek dan jangka panjang. Terdapat peluang bagi pemerintah untuk mengembangkan

skenario jangka pendek, seperti mengidentifikasi problem setiap daerah dalam status asimetrik untuk merespons secara cepat masalah-masalah yang dihadapi.[122] Sekalipun karakteristik wilayah asimetrik tak sama dan tak sebangun sebagaimana Jakarta, Yogyakarta, Aceh, Papua dan Papua Barat, namun masalah pokok yang dihadapi adalah kegagalan pemerintah daerah khusus dalam menerjemahkan kekhususan yang dimilikinya ke dalam implementasi yang dapat dirasakan langsung bagi komunitas setempat. Sementara, skenario jangka panjang adalah perlunya mendesain rancangan undang-undang khusus sebagai batasan untuk mengendalikan meluapnya tuntutan daerah akibat faktor-faktor di atas, selain menyudahi perluasan kekhususan yang semakin ekslusif dan ekstrem di kemudian hari. Jika pilihan ini terlalu sulit, pemerintah perlu mengelaborasi dan menetapkan urusan pilihan sebagai urusan khusus daerah masing-masing. Dengan demikian, pemerintah cukup menyeimbangkan alokasi pembiayaan dari urusan wajib ke urusan pilihan yang kemudian menjadi urusan khusus. Pergeseran ini perlu dilakukan mengingat urusan wajib yang selama ini menjadi kewajiban pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota pada akhirnya mengalami generalisasi urusan pemerintah secara nasional seperti bidang pendidikan dan kesehatan masyarakat.

---

[122] Lihat kajian *Desentralisasi Asimetris Dan Otonomi Khusus di Indonesia, Studi kasus Provinsi Bali dan Provinsi Kepulauan Riau*, penulis Dr. Ari Dwipayana, S.I.P, M.Si, dan Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum

Referensi

Haris, Syamsuddin. 2013. *Dimensi Politik Desentralisasi Asimteris: Solusi atau Problem?*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 42, Jakarta.

Isra, Saldi. 2013. *Desentralisasi Asimetris di Indonesia, Kajian dari Aspek Konstitusi*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 42, Jakarta.

Labolo, Muhadam. 2013. *Derajat Desentralisasi Asimetrik Papua*, Makalah Prosiding ICONPO I, IPDN, Jatinangor.

Maksum, Irfan Ridwan, 2013. *Desentralisasi Asimetris dan Otonomi Khusus di Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 42, Jakarta

Ramses, Andy. 2013. *Otonomi Khusus Papua dan Masalahnya*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 42, Jakarta.

Santoso, Purwo. 2013. *Keniscayaan Tatanan Asimetris: Refleksi Metodologis Penataan Pemerintahan Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, MIPI, Edisi 42, Jakarta.

Bagian Kedua Belas

Derajat Desentralisasi Asimetrik Papua

Derajat Desentralisasi Asimetrik Papua

Implementasi desentralisasi asimetrik pada sejumlah wilayah di Indonesia, tak terkecuali Papua, tampak kehilangan standar evaluasi pengukuran yang jelas. Berbeda dalam penerapan desentralisasi simetrik yang menggunakan evaluasi melalui sejumlah instrumen yang tersedia, kebijakan desentralisasi asimetrik sejauh ini relatif tak memiliki standar evaluasi disebabkan perbedaan tekanan pada masing-masing daerah khusus (politik, sosial, ekonomi, dan budaya). Keragaman dalam corak khusus menjadi salah satu sebab sehingga pemerintah sulit menyiapkan instrumen secara khas pula. Akibatnya, derajat desentralisasi asimetrik sulit dievaluasi pada suatu daerah, apalagi jika pemerintah menggunakan instrumen yang sama dengan standar evaluasi desentralisasi simetrik. Kondisi ini menjadikan kualitas daerah khusus terkadang dievaluasi sejajar dengan kualitas daerah secara umum. Perlakuan semacam itu menjadikan daerah khusus kehilangan objektivitas dalam hal penentuan derajat atau kualitas desentralisasi asimetrik. Derajat desentralisasi secara umum adalah ukuran yang dapat dijadikan standar untuk menentukan apakah suatu daerah lebih desentralistis atau sebaliknya. Makna lebih desentralistik menunjukkan ukuran seberapa besar kualitas otonomi dikelola pemerintah daerah. Dalam konteks ini, seberapa besar kualitas desentralisasi asimetrik di Papua. Secara domestik, derajat desentralisasi dapat dijadikan ukuran maupun standar untuk membandingkan tingkat implementasi dalam pencapaian tujuan. Dengan dasar itu, maka derajat desentralisasi asimetrik di sini adalah ukuran maupun standar yang bersifat khusus untuk mengetahui kualitas dari penyelenggaraan urusan oleh daerah yang bersifat asimetrik.

Dalam kasus Papua, penerapan desentralisasi asimetrik sejak tahun 2001 hingga 2013 bukan tanpa masalah. Dari sisi besaran kewenangan khusus yang diberikan, hampir melampaui semua kewenangan, kecuali aspirasi merdeka. Pasca-pelantikan Gubernur Provinsi Papua terpilih 2013–2018, tuntutan terhadap peningkatan derajat desentralisasi asimetrik meningkat dalam bentuk harapan beraksentuasi *otonomi khusus plus*. Tuntutan ini mendorong pemerintah untuk melakukan rekonsiliasi bagi pertarungan masa depan otonomi khusus Papua. Dari aspek kualitas, urusan khusus sendiri mengalami pengendapan disebabkan rendahnya keseriusan para elit lokal dan pemerintah mengidentifikasi secara konkret, termasuk mekanisme dan hubungannya dalam kerangka pembagian urusan antara pemerintah dan daerah. Realitas ini dipertajam oleh tarik-menarik kewenangan lokal antara DPR Papua sebagai

lembaga formal di satu sisi dan Majelis Rakyat Papua sebagai representasi budaya di sisi lain. Dinamika tersebut setidaknya menunjukkan bahwa kanalisasi partisipasi melewati saluran yang tersedia secara sehat, yaitu partai politik di tingkat terendah hingga level provinsi. Kedua lembaga tersebut setidaknya mewakili masyarakat dalam mengartikulasikan kepentingan secara idiologis.

Terlepas dari meningkatnya ketegangan dalam setiap aktivitas demokrasi lokal, terdapat sejumlah konsesi, negosiasi dan kompromi sebagai hasil tertinggi yang dapat dicapai dalam proses melahirkan pemimpin lokal dari akar rumput (*bottom up*). Secara umum, kekuatan aspirasi dan artikulasi kepentingan memperoleh saluran yang lebih dari cukup, dimana tersedia pilihan formal (DPRP) dan informal (MRP) yang memiliki kekuatan seimbang dalam merepresentasikan kepentingan masyarakat Papua. Terhadap proses dan pada akhirnya produk dari dinamika dan kohesivitas yang terjadi di satu pihak tak dapat dihindari berhadapan dengan pengawasan pemerintah. Sayangnya, pengawasan pemerintah mengalami *ambiguitas* antara bertindak represif atau bersikap preventif dalam menghadapi ekspresi politik lokal yang terkadang bersifat ekstrem. Sejumlah konflik horizontal dan pembakaran fasilitas pemerintah akibat ketidakpuasan dalam berbagai hal menunjukkan kelalaian sekaligus kegamangan pengawasan pemerintah.

Pada aspek finansial, hampir 40 triliun dana otonomi khusus seperti tak manjur menyelesaikan problem kemiskinan di Papua[123]. Pertambahan kuantitatif dana otonomi khusus lewat APBN setiap tahun tak serta merta berkorelasi dengan penurunan jumlah dan persentase penduduk miskin. Sejak implementasi otonomi khusus tahun 2001, pemerintah telah mengucurkan dana secara keseluruhan sebesar 33, 7 triliun. Meskipun demikian, data Badan Pusat Statistik Provinsi Papua menunjukkan kecemasan dimana jumlah dan persentase penduduk miskin masih menjadi yang tertinggi di Indonesia. Pada tahun 2001, jumlah penduduk miskin tercatat 1, 14 juta orang atau 54, 75 persen, sementara pada 2013 jumlah penduduk miskin berjumlah 1, 01 juta orang atau 31, 13 persen. Sekalipun data tersebut memperlihatkan derajat penurunan yang cukup cepat, namun posisi awal yang berada di puncak klasemen daerah dengan jumlah penduduk miskin terbesar mengakibatkan pencapaian tersebut tak berpengaruh secara signifikan. Potret demikian seakan bertolak belakang dengan penghargaan yang diterima Provinsi Papua pada tahun 2013 dalam kategori daerah dengan penurunan angka kemiskinan

[123] Sumber: Direktorat jenderal Anggaran Kementerian Keuangan/BPS Provinsi Papua 2013.

tercepat di Indonesia. Faktanya, dalam dua tahun terakhir, jumlah dan persentase penduduk miskin cenderung mengalami stagnasi dan tak pernah lebih rendah dari angka 30 persen. Padahal, otoritas pengambilan keputusan dalam hal keuangan sepenuhnya berada di tangan Pemerintah Provinsi Papua. Kenaikan dana otonomi khusus setiap tahun tanpa hasil yang sepadan dari pendapatan asli mengindikasikan terciptanya ketergantungan, sekaligus secara perlahan gagal mendorong kemandirian sebagai tujuan dari kebijakan desentralisasi asimetrik. Faktor lain adalah cakupan area yang luas dengan sumber daya yang kurang memadai mengakibatkan kebijakan desentralisasi asimetrik belum menyentuh aspek vital kepentingan masyarakat di berbagai pelosok kabupaten dan kota Provinsi Papua.

Gambaran di atas setidaknya mendorong perlunya evaluasi terhadap derajat desentralisasi asimetrik, khususnya di Provinsi Papua. Untuk kepentingan itu, dibutuhkan pengukuran kualitatif dengan menyertakan faktor-faktor tertentu sebagai indikator dalam kerangka meningkatkan kualitas desentralisasi asimetrik. Apakah evaluasi semacam ini menunjukkan kegagalan menyeluruh dalam penerapan desentralisasi asimetrik di Indonesia? Tentu saja bahasan ini jauh dari upaya menggeneralisasi. Kajian ini akan menjelaskan faktor-faktor yang menentukan derajat desentralisasi asimetrik di Papua. Derajat pengukuran dimaksudkan untuk mendekatkan perspektif yang berbeda antara pemerintah dan daerah khusus dalam hal menilai kualitas penerapan desentralisasi asimetrik. Di satu sisi, pemerintah cenderung menggunakan instrumen desentralisasi simetrik untuk memetakan derajat desentralisasi asimetrik, sementara daerah dengan status khusus mengalami kegamangan untuk mengukur kualitas desentralisasi asimetrik disebabkan kekosongan instrumen evaluasi yang berciri khusus. Satu-satunya cara adalah mencoba membandingkannya dengan kebijakan desentralisasi simetrik di masa lalu.

Tentang Derajat Desentralisasi Asimetrik

Tanpa melupakan perdebatan di aras konsep dan teori desentralisasi, hal yang sering kali dilupakan adalah bagaimana mengetahui derajat desentralisasi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pengukuran derajat desentralisasi pada suatu daerah paling tidak berguna untuk mengevaluasi perkembangan desentralisasi secara domestik maupun perbandingan kualitas desentralisasi antarnegara secara eksternal. Namun demikian, persoalan pengukuran derajat desentralisasi bukanlah hal yang

mudah sebagaimana dikatakan James Fesler (dalam Smith: 1985).[124] Hal itu paling tidak disebabkan oleh tiga soal mendasar, yaitu; terminologi bahasa yang selama ini mendikotomikan pemikiran tentang sentralisasi dan desentralisasi, pengukuran dan kelemahan indeks desentralisasi, serta persoalan bagaimana membedakan desentralisasi antarwilayah pada suatu negara. Terlepas dari polemik itu, derajat desentralisasi asimetrik dapat disusun berdasarkan faktor-faktor kekhususan, meskipun tetap saja menyisakan perdebatan.

Dengan tetap berpijak pada konsep pengukuran derajat desentralisasi simetrik oleh James Fesler, sejumlah faktor berikut telah dimodifikasi untuk mengukur derajat desentralisasi asimetrik. *Pertama,* seberapa besar fungsi atau urusan khusus yang dapat diserahkan oleh pemerintah ke daerah khusus. Semakin banyak fungsi atau urusan khusus sebagaimana tekanan pada tiap daerah khusus yang dapat diserahkan, semakin tinggi derajat desentralisasi asimetrik. Faktor pertama berkenaan dengan seberapa besar kewenangan yang dapat ditransfer pemerintah pusat ke daerah untuk menyelesaikan urusan yang menjadi kekhususan masing-masing. Secara politik, kewenangan yang besar memungkinkan daerah khusus mampu mengembangkan rumah tangganya secara mandiri, kreatif dan inovatif. Kebebasan yang menjadi elemen penting dari kewenangan dimaksud memungkinkan daerah khusus dapat menggali keunggulan dirinya (*core competence*) lewat proses yang bersifat demokratis untuk mencapai sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat di daerah. Secara administratif, kewenangan yang besar memungkinkan daerah khusus mampu memberikan pelayanan yang terbaik dalam hal apa yang dibutuhkan masyarakat melalui prinsip efisiensi dan efektivitas. Secara ekonomi, kewenangan yang besar memungkinkan daerah khusus mampu menggali sumber daya yang tersedia secara nyata dan bertanggung jawab. Secara kultural, kewenangan yang besar memungkinkan daerah khusus dapat mengembangkan tradisi yang selama ini terbatasi akibat *uniformitas* di masa lalu. Aspek ini dapat memposisikan daerah khusus memiliki harga diri sekaligus memperkuat *bargaining position* di hadapan pemerintah.

Faktor *kedua* berkenaan dengan jenis pendelegasian fungsi. Dalam hal ini, terdapat dua jenis pendelegasian fungsi, yaitu *general competence* dan *ultra-vires doctrin*. *General competence* memungkinkan daerah khusus dapat mengembangkan kemampuannya secara maksimal di luar urusan yang menjadi kewenangan pemerintah. Sebaliknya, *ultra-vires doctrin* memberikan wewenang terbatas pada

---

[124] Smith, Brian C, 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin, pg.84.

daerah dimana fungsi-fungsi tertentu ditentukan secara jelas oleh pemerintah. Jenis pertama cenderung dipraktikkan dalam negara federalistik, sedangkan jenis kedua menjadi rujukan dalam banyak negara berbentuk kesatuan. Dalam perkembangan dewasa ini kedua jenis pendelegasian fungsi tersebut sering kali dijalankan oleh beberapa negara secara kombinatif.

Faktor *ketiga* berkaitan dengan seberapa besar kontrol pusat terhadap daerah khusus. Kontrol yang lebih fleksibel memberikan peluang pada daerah khusus untuk menumbuhkan kemandirian, kreativitas dan inovasi mendahului intervensi pusat. Sebaliknya, kontrol yang ketat dipandang membatasi peluang bagi daerah khusus untuk mengembangkan kemandirian, kreativitas dan inovasi. Dengan demikian, kontrol yang bersifat fleksibel diyakini lebih mendorong derajat desentralisasi asimetrik dibanding kontrol yang bersifat ketat. Secara umum dan tak dapat dihindari bahwa faktor ini sering kali menimbulkan kecurigaan antara pemerintah dan daerah khusus.

Faktor *keempat* berhubungan dengan otoritas pengambilan keputusan menyangkut pengelolaan keuangan, baik penerimaan maupun pengeluaran daerah khusus. Semakin tinggi diskresi pengambilan keputusan dalam hal alokasi keuangan yang didasarkan pada kebutuhan nyata daerah khusus semakin tinggi pula derajat desentralisasi asimetrik. Dalam konteks ini, perbandingan dilakukan dengan menekankan pada aspek keleluasaan memutuskan, bukan hanya didasarkan pada seberapa besar alokasi keuangan yang ditransfer pusat ke daerah khusus.

Faktor *kelima* berkorelasi dengan metode pembentukan dan penetapan daerah khusus. Mekanisme pembentukan dan penetapan daerah khusus yang berlangsung secara *bottom up* menunjukkan derajat desentralisasi asimetrik lebih tinggi dibanding jika inisiasi pembentukan dan penetapan daerah khusus terjadi secara *top down*. Faktor ini memiliki relevansi kuat terhadap derajat demokrasi, dimana partisipasi masyarakat menjadi faktor penentu dibanding kepentingan politik elit semata.

Faktor *keenam* adalah seberapa besar tingkat ketergantungan finansial daerah khusus terhadap pemerintah. Faktor ini dapat dilihat dari seberapa besar alokasi finansial pemerintah di luar pendapatan asli daerah khusus. Semakin tinggi pendapatan asli daerah khusus dibanding alokasi bantuan pemerintah dalam berbagai mekanisme yang dirancang, semakin tinggi derajat desentralisasi asimetrik.

Faktor *ketujuh* berkaitan dengan cakupan luas area pelayanan. Semakin luas cakupan area pelayanan dipandang semakin tinggi derajat desentralisasi asimetrik. Sekalipun faktor ini memiliki kelemahan, namun patut diketahui pula seberapa besar dominasi pemerintah terhadap daerah khusus dalam sejumlah urusan yang dikerjakan selama ini. Daerah-daerah yang memiliki kekhususan dari aspek geografis, demografis, topografis, sosiologis, historis, dan politis memungkinkan untuk menyelesaikan masalahnya secara khusus sekaligus membatasi campur tangan pemerintah.

Faktor terakhir (*kedelapan*) berhubungan dengan peranan partai politik lokal dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat di daerah khusus dibanding dominasi partai politik nasional. Semakin tinggi diskresi partai lokal dalam mencerminkan kebutuhan masyarakat lewat sarana legislasi yang tersedia semakin tinggi pula derajat desentralisasi asimetrik.

Di antara delapan faktor yang sering digunakan dalam menentukan derajat desentralisasi, dua faktor pertama sering kali menjadi perhatian utama sebagaimana dikatakan Conyers (1986).[125] Lebih jauh dalam hal distribusi kewenangan, menurutnya, perlu memperhatikan sejumlah hal, yaitu aktivitas fungsional apa yang didesentralisasikan, kekuasaan apa saja yang perlu dilekatkan pada fungsi-fungsi dimaksud, seberapa besar kekuasaan pada setiap tingkatan, kepada siapa distribusi fungsi tersebut diberikan, serta menyangkut cara seperti apakah fungsi dan wewenang tersebut didesentralisasikan. [126]

Derajat Otonomi Khusus Papua

Pasca-implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, tampak bahwa Papua memasuki babak baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, setidaknya dari status desentralisasi simetrik bergerak dan menjadi bagian dari kebijakan desentralisasi asimetrik. Konsekuensi dari kebijakan desentralisasi asimetrik memposisikan Papua sebagai daerah khusus dengan aksentuasi pada aspek budaya. Aksentuasi kebijakan asimetrik di Papua tentu saja berbeda jika dibandingkan dengan otonomi khusus di Provinsi DKI Jakarta, Yogyakarta, dan Nanggroeh Aceh Darussalam. Kondisi ini memastikan pengelolaan urusan khusus membutuhkan standar evaluasi tertentu guna mencapai tujuan dan sasaran kebijakan

---

[125] Conyers, Diana, 1986. *Decentralization and Development: a Framework for Analysis, Community Development Journal*, (Vol.21, Number 2, April), pg. 88–100.

[126] Untuk ulasan soal ini lihat Muluk, Khairul, 2006, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia, Jakarta, hal.18–22.

desentralisasi asimetrik. Dengan menggunakan parameter derajat desentralisasi simetrik, derajat desentralisasi asimetrik Papua setidaknya dapat dilihat dari faktor besaran kewenangan, jenis dan kualitas urusan khusus, pengawasan, alokasi finansial, otoritas pengambilan keputusan, partisipasi politik lokal, tingkat ketergantungan, serta cakupan area pelayanan. Sejumlah faktor tersebut hanya mungkin dibanding dengan kebijakan desentralisasi simetrik di masa lalu, ketika Papua memasuki era otonomi daerah melalui penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Tentu saja membandingkan Papua dengan daerah lain dalam cakupan desentralisasi asimetrik sulit dilakukan disebabkan perbedaan tekanan otonomi khusus, demikian pula terhadap daerah yang menerapkan kebijakan desentralisasi simetrik secara luas.

Pertama, seberapa besar kuantitas urusan yang secara khusus didesentralisasikan selama ini dari pemerintah pusat ke Papua. Sejak Tahun 1999, kewenangan yang didesentralisasikan pada dasarnya mencakup semua hal, kecuali menyangkut kepentingan nasional, seperti pertahanan, keamanan, moneter, yudisial, agama dan hubungan luar negeri. Semua kewenangan di luar itu menjadi urusan pemerintah daerah yang berhak diatur dan diurus berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Jika dibandingkan pasca-implementasi kebijakan otonomi khusus di Papua sejak tahun 2001, praktis Papua menerima tambahan urusan khusus sebagai konsekuensi dari kebijakan desentralisasi asimetrik. Urusan menyangkut pengaturan aspek budaya dalam masyarakat Papua menjadi kewenangan khusus yang dikendalikan lewat Majelis Rakyat Papua (MRP). Secara riil, MRP memiliki kewenangan yang bahkan melampaui DPR Papua dalam hal penentuan persyaratan pemimpin lokal di tingkat kabupaten/kota dan provinsi. Sekalipun DPR Papua secara normatif memiliki fungsi menyerap aspirasi dan berhak memberikan rekomendasi dalam seleksi kepemimpinan lokal, namun lembaga MRP memiliki otoritas budaya yang bersifat superior, termasuk menyeleksi dan menolak calon, sekalipun disetujui oleh DPR Papua. Kewenangan MRP sebagai manifestasi masyarakat Papua secara politik lebih dominan dalam merepresentasikan aspek budaya, khususnya seleksi kepemimpinan putra asli Papua. Jelas, bahwa kewenangan khusus semacam ini terbatas dilakukan di masa lalu, termasuk isi dan luas otonomi khusus yang mengalami kualifikasi, bahkan cenderung meningkat. Peningkatan derajat otonomi khusus Papua juga memiliki peluang untuk terus bertambah seiring dengan sinyal pemerintah yang menyetujui perlunya *otonomi khusus plus*. Sekalipun skema otonomi khusus plus sebagaimana diusulkan Gubernur Papua terpilih (2013–2018) masih dalam bentuk blanko kosong

yang mesti dirumuskan secara konkret, namun harus diakui bahwa kuantitas urusan pasca-desentralisasi asimetrik di Papua mengalami peningkatan cukup signifikan.

Kedua, kebijakan desentralisasi asimetrik di Provinsi Papua secara delegatif telah meletakkan kualitas urusan khusus lebih besar dibanding urusan yang selama ini dikerjakan pemerintah. Jika dilihat skema pembagian urusan di Provinsi Papua, terdapat tidak saja urusan wajib dan pilihan sebagaimana di terima oleh daerah dalam kerangka desentralisasi simetrik, lebih dari itu terdapat urusan yang bersifat khusus (budaya). Kecuali urusan pemerintah, Provinsi Papua secara kualitatif berhak mengatur dan mengurus aspek budaya di luar urusan wajib dan urusan pilihan. Faktanya, kualitas urusan khusus dalam aspek budaya yang menjadi titik tekan tak mampu dikembangkan secara rinci melalui peraturan daerah istimewa dan peraturan daerah khusus sebagaimana amanat undang-undang. Satu-satunya yang tampak ialah seleksi kepemimpinan lokal oleh Majelis Rakyat Papua untuk memastikan pemimpin terpilih benar-benar putra asli daerah Papua. Terbatasnya kualitas sumber daya manusia merupakan faktor yang sangat menentukan sehingga elit lokal kurang mampu mengembangkan urusan khusus yang diamanahkan undang-undang.

Dengan keterbatasan itu, daerah secara langsung tak memiliki kemampuan untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumber daya yang tersedia bagi sebesar-besarnya kemakmuran daerah Papua. Kewenangan umum dimaknai sebagai apa saja yang diserahkan pusat untuk dikelola semaksimal mungkin bagi kepentingan daerah sepanjang tak melanggar aturan yang lebih tinggi. Selain lima kewenangan pokok pemerintah, sebenarnya daerah khusus memiliki *general competence* yang memadai untuk mengelola urusan rumah tangganya masing-masing. Pengelolaan urusan berkaitan dengan paling tidak tiga kewenangan dasar, yaitu membuat kebijakan, mengatur keuangan, dan mengelola kepegawaian. Sepanjang penerapan kebijakan desentralisasi asimetrik tahun 2001, kewenangan membuat kebijakan dalam bentuk pengaturan dan pengurusan di Daerah Papua memperoleh peluang dengan batasan undang-undang yang lebih tinggi, kewenangan antartingkatan, serta kepentingan publik. Demikian pula kewenangan dalam pengaturan keuangan yang memberikan keleluasaan Daerah Papua sebagai lembaga otoritas untuk menerima dan mengeluarkan dana otonomi khusus sesuai kebutuhan.

Di bidang kepegawaian, Daerah Papua pada dasarnya memiliki diskresi untuk melakukan promosi, mutasi, bahkan mendemosikan pegawai hingga golongan tertentu sesuai kepentingan pemerintah daerah. Sayangnya, dampak

dari besarnya otoritas dalam konteks itu mengakibatkan Pemerintah Daerah Papua diindikasikan terlalu mudah mengeluarkan uang untuk alasan dan kepentingan yang bersifat konsumtif. Hingga tahun 2013, gejala korupsi di legislatif dan eksekutif Papua cukup merisaukan, sekalipun pada faktanya Badan Pemeriksa Keuangan dan KPK tak mampu menciduk secara langsung.[127] Konflik internal di bidang kepegawaian akibat politisasi birokrasi mencapai puncaknya sejak tahun 2005, akibat mekanisme pemilu kepala daerah dilakukan secara langsung (*direct election*). Problem kewenangan berkaitan dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya semestinya dikuasai negara, namun faktanya menjadi bibit ketegangan antara pemerintah dan daerah Papua.

Skema pembagian sumber daya kini berbalik tajam antara proporsi pemerintah sebanyak 20 persen dan untuk daerah Papua sebesar 80 persen. Derajat desentralisasi dari aspek kewenangan pengelolaan pertambangan dan gas bumi sejauh ini masih menjadi kewenangan pemerintah dengan proporsi perimbangan lebih besar pada daerah Papua. Sementara, derajat desentralisasi di bidang pengelolaan keuangan juga mengalami defisit sebagai respons terhadap meluasnya korupsi di berbagai bidang. Dalam bidang kepegawaian, derajat desentralisasi hanya mengalami peralihan untuk jabatan tertentu dari persetujuan di level terendah menjadi urusan entitas pemerintah di level yang lebih tinggi (kabupaten/kota ke provinsi). Secara umum, derajat desentralisasi dari faktor pendelegasian fungsi sejak penerapan kebijakan desentralisasi asimetrik di daerah Papua dapat dikatakan mengalami stagnasi.

Ketiga, sejak penerapan otonomi khusus Papua tahun 2001, kecenderungan kontrol pemerintah masih mengalami peningkatan sebagai ekses masa lampau. Namun demikian, tekanan kontrol lebih ditekankan pada aspek keamanan dan pertahanan dibanding implementasi otonomi khusus secara umum. Lemahnya kontrol pemerintah dalam aspek perencanaan hingga implementasi kebijakan otonomi khusus pada sisi lain mengakibatkan lahirnya beberapa peraturan di bawah tingkatan peraturan daerah khusus yang dinilai bertentangan dengan kebijakan pemerintah. Rendahnya kontrol juga menciptakan lemahnya pengawasan terhadap kebijakan daerah khusus. Dapat dikatakan bahwa sekalipun penerapan desentralisasi asimetrik sejak tahun 2001 membuahkan dampak bagi lahirnya beberapa kebijakan di Papua, namun meningkatnya

---

[127] Untuk hal ini lihat catatan Siti Maslichah dalam *"Upaya Pemerintah Daerah dalam Pencegahan Korupsi di Kabupaten Keerom Provinsi Papua"*, Perpustakaan IPDN, 2012. Sebagai perbandingan lihat juga Muhadam Labolo dalam *"Celah Korupsi di Pemerintah Daerah*, Jurnal MIPI, Vol. 1 Tahun 2013.

kontrol pemerintah dari aspek keamanan sedikit banyak berdampak dalam penyelenggaraan otonomi khusus. Tingginya kontrol yang dilakukan pemerintah akhir-akhir ini terhadap isu separatisme dan dampak yang ditimbulkannya dipandang sebagai upaya membatasi kemandirian otonomi khusus. Dalam kondisi ini, sekalipun derajat desentralisasi asimetrik terkesan menurun, namun alasan pemerintah dalam hal peningkatan keamanan dan pertahanan di wilayah Papua dalam batas tertentu dapat dipahami.

Keempat, jika dilihat penerapan kebijakan desentralisasi asimetrik sejak tahun 2001, otoritas Pemerintah Daerah Khusus Papua dalam pengelolaan keuangan lebih besar dibanding kebijakan desentralisasi simetrik tahun 2004. Terhadap faktor ini, aspek penerimaan dalam bentuk dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana perimbangan serta dana otonomi khusus sebagai sumber keuangan daerah cenderung mengalami kenaikan signifikan. Mekanisme pengeluaran keuangan daerah di Provinsi Papua sejak tahun 2001 relatif tak dibatasi lewat mekanisme pengeluaran keuangan yang ketat.[128] Sejumlah instrumen yang dikeluarkan pusat untuk mengendalikan selera konsumtif tanpa pertanggungjawaban yang jelas diasumsikan hanya berlaku bagi daerah dengan kebijakan desentralisasi simetrik. Sekalipun pemerintah setiap tahun berupaya menambah alokasi dana otonomi khusus, namun secara kumulatif Pemerintah Daerah Papua merasa tak pernah cukup dihadapkan pada beban urusan khusus yang telah didesentralisasikan. Pernyataan Gubernur Provinsi Papua Lukas Enembe setidaknya memperkuat kesimpulan di atas, dimana Papua dinilai terlalu luas dengan 30 kabupaten/kota sehingga membutuhkan dana yang tak sedikit. Alokasi dana otonomi khusus menurutnya lebih penting diarahkan dalam pembangunan sektor pendidikan, kesehatan dan ekonomi sebagai masalah fundamental.[129] Jika dilihat dari aspek ini sebenarnya alokasi keuangan pemerintah masih lebih tinggi dibanding keuangan daerah secara keseluruhan. Masalahnya apakah banyaknya urusan yang didesentralisasikan ke Papua secara paralel perlu mengubah keseimbangan keuangan sebagaimana

---

[128] Berbagai aturan pelaksanaan dikeluarkan secara berlapis-lapis, mulai UU 33/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2005 yang menjadi Pedoman Umum Pengelolaan Keuangan Daerah, termasuk peraturan menteri dalam negeri tentang penyusunan APBD setiap tahun berjalan. Di luar itu, daerah diwajibkan merujuk pada Pengelolaan Keuangan Negara sebagaimana diatur dalam UU No. 15 Tahun 2007 dan turunannya seperti proses pengadaan barang dan jasa yang diatur melalui keputusan presiden.

[129] Koran *Republika*, "*Dana Otsus Papua Tak Manjur*", hal. 3, Senin, 8 Juli 2013. Terlepas dari itu menurut Syarwi (2013), problem menyangkut dimensi keuangan tampak pada pembagian dan pengelolaan dana Otsus sejauh ini belum dilakukan sesuai amanat UU Otsus lewat hadirnya Perdasus. Pembagian dana Otsus hanya dilakukan berdasarkan kesepakatan bupati/walikota se-tanah Papua. Sementara, pengelolaannya hanya didasarkan pada Permendagri (terakhir Permendagri No. 59 Tahun 2006) yang dianggap tidak tepat sasaran. Dalam struktur APBD Papua, sejak pemberlakuan Otsus juga tidak ditemukan kuota dana sebesar 30 persen untuk pendidikan dan 15 persen untuk kesehatan. Pembagian dana Otsus yang besarnya 70 persen untuk Papua dan 30 persen untuk Papua Barat sejak tahun 2008 juga dilakukan dengan tanpa dasar hukum yang jelas.

prinsip yang selalu dikemukakan *No Mandate Without Funding*? Apabila hal itu menjadi prinsip pokok, maka neraca keuangan pemerintah *versus* daerah kemungkinan lebih seimbang jika tidak menguntungkan daerah. Persoalan hubungan pusat-daerah dari aspek keuangan harus diakui masih menjadi kendala utama tidak saja di Indonesia, demikian pula di berbagai negara. Hal ini berkaitan pula dengan komitmen pemerintah dalam sejumlah agenda besar seperti reformasi birokrasi yang tampak belum berjalan konsisten. Gambaran ini menunjukkan bahwa derajat desentralisasi asimetrik mengalami peningkatan dimana perubahan mekanisme pengelolaan keuangan mengakibatkan otoritas pengambilan keputusan lebih besar dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah Khusus Papua. Terlepas dari itu, dampak dari tingginya otoritas pengelolaan keuangan oleh pemerintah daerah tak sedikit menimbulkan gejala korupsi di wilayah Papua.

Kelima, kemampuan legislatif daerah dalam menetapkan berbagai produk peraturan daerah sejak tahun 2001 tak mengalami peningkatan signifikan, bahkan cenderung stagnan. Sekalipun intervensi pemerintah dalam pengambilan keputusan cenderung berkurang dengan alasan memberikan diskresi yang lebih luas untuk mengembangkan otonomi khusus, namun faktanya DPR Papua tak mampu menghasilkan peraturan daerah istimewa dan peraturan daerah khusus sebagaimana diamanatkan undang-undang otonomi khusus. Akibatnya, kinerja otonomi khusus terkesan berjalan di tempat disebabkan belum memadainya perangkat hukum sebagai landasan teknis dalam mengoperasionalisasikan undang-undang otonomi khusus Papua. Dalam enam tahun pertama, implementasi otonomi khusus Papua, perangkat hukum dalam bentuk Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) yang sudah dirumuskan dan ditetapkan hanya 4 Perdais, sementara undang-undang otonomi khusus Papua mengamanatkan pembuatan 17 Perdasi dan 11 Perdasus. Harus diakui bahwa rendahnya kualitas legislatif lokal menjadi salah satu sebab banyaknya peraturan daerah yang tak mampu diselesaikan. Selain itu, lemahnya kaderisasi dan rekrutmen partai di tingkat lokal turut memberi kontribusi bagi lahirnya peraturan daerah yang tak bermutu. Untuk faktor ini, harus diakui pula bahwa derajat desentralisasi asimetrik tak dapat dikatakan semakin baik, sebab sekalipun diskresi yang diberikan lewat otonomi khusus sedemikian luas, namun sejauh ini DPR Papua tak mampu meningkatkan fungsinya dalam menetapkan regulasi di tingkat lokal, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Selain rendahnya sumber daya manusia, kendala lain yang dihadapi DPR Papua adalah kekuatan *bargaining*

politic Majelis Rakyat Papua sebagai *partner* sekaligus bersikap oposan dalam hal kebijakan strategis.

Keenam, tingkat ketergantungan Pemerintah Daerah Khusus Papua terhadap keuangan pemerintah menentukan derajat desentralisasi asimetrik. Fakta bahwa tingkat ketergantungan pemerintah daerah khusus terhadap keuangan pusat dibanding pendapatan daerah yang diharapkan menjadi dasar bagi perkembangan desentralisasi asimetrik dapat dilihat dari peningkatan sumber keuangan daerah, yaitu Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil dan Dana Otonomi Khusus itu sendiri. Khusus peningkatan dana otonomi khusus Papua sejak tahun 2002 hingga 2013 dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1
Peningkatan Dana Otonomi Khusus di Provinsi Papua Tahun 2002–2013

Tahun	Jumlah (Triliun)
2002	Rp 1.175
2003	Rp 1.539
2004	Rp 1.642
2005	Rp 1.775
2006	Rp 2.913
2007	Rp 3.295
2008	Rp 3.59
2009	Rp 3.59
2010	Rp 3.849
2011	Rp 4.51
2012	Rp 5.476
2013	Rp 6.222

Sumber: Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan

Sementara, kontribusi pendapatan asli daerah rata-rata hanya berkisar 2–10% dari total anggaran yang diterima pemerintah.[130] Sekalipun beberapa daerah sejak penerapan kebijakan desentralisasi tahun 2004 memperoleh tambahan dari alokasi sumber baru dalam bidang pertambangan dan gas termasuk Papua, namun tingkat ketergantungan daerah tetap tinggi, di samping bertambahnya daerah otonom yang pada masa penerapan desentralisasi tahun

[130] Satu contoh kontribusi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Padang Pariaman dapat dilihat sejak penelitian tahun 2001 oleh Tri Ratnawati (dalam Romli), *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, 2007, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Bandingkan dengan data Kementerian Dalam Negeri dalam Evaluasi Otda tahun 2012.

1999 mengalami pertumbuhan ibarat cendawan di musim hujan. Hingga tahun 2013, Provinsi Papua mengalami pemekaran menjadi Provinsi Papua Barat, berikut sejumlah daerah otonom baru setingkat kabupaten, seperti Mappi, Paniai, Daiyai, Mamberamo, Manokwari Selatan, dan Pegunungan Arfak.

Terlepas dari itu, yang menjadi ukuran dalam menentukan derajat desentralisasi asimetrik adalah apakah daerah otonom baru tumbuh sebagai manifestasi dari kebutuhan masyarakat ataukah lebih didorong oleh keinginan pemerintah dalam mengendalikan gejolak di Papua. Jika diteliti lebih jauh, sejumlah pemekaran di Papua banyak mengandung masalah seperti tak terpenuhinya syarat jumlah penduduk dan parameter ekonomi sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah. Sekalipun demikian, tumpukan proposal pengajuan pemekaran terus bertambah di DPR dan pemerintah. Indikasi tersebut menyiratkan bahwa sekalipun sejumlah persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan tak sepenuhnya terpenuhi, namun pemerintah tetap menyetujui terbentuknya daerah otonom baru di Papua dengan pertimbangan politik mempercepat pelayanan dan pembangunan daerah terisolir. Tuntutan yang sedemikian tinggi menunjukkan bahwa aspirasi lebih didorong oleh kebutuhan masyarakat setempat (*bottom up*) dibanding kekuatan pemerintah dalam mendesain tumbuhnya daerah otonom baru. Tanpa menutup mata, terdapat pula pendapat tentang persoalan terciptanya ketergantungan sebagaimana dikatakan Kambuaya (dalam Syarwi: 2013), bahwa "Strategi dan pendekatan pembangunan yang dilaksanakan di Tanah Papua selama puluhan tahun lebih banyak didominasi oleh kebijakan dan pendekatan politik daripada pendekatan-pendekatan kesejahteraan". Menurutnya, akibat dari model pendekatan seperti itu telah menciptakan ketergantungan yang sangat kental di kalangan masyarakat asli Papua. Ketergantungan tampak dalam bentuk ketergantungan pemerintah daerah (kabupaten/kota) kepada pemerintah provinsi, maupun ketergantungan kabupaten/kota dan provinsi pada pemerintah pusat.

Ketujuh, luas wilayah khusus menentukan derajat desentralisasi asimetrik. Alasannya, dengan kewenangan yang ada daerah khusus lebih mampu menyelesaikan berbagai masalah secara efisien dan efektif. Luas wilayah menunjukkan tanggung jawab pemerintah daerah sehingga semakin luas cakupan pelayanan semakin kecil peran dan intervensi pusat. Sekalipun sejak 1999, luas wilayah dan cakupan pelayanan dilakukan secara *fused model*, namun prinsip-prinsip pelayanan yang bersentuhan langsung dengan urusan daerah lain tak begitu jelas diatur sehingga derajat desentralisasi asimetrik sulit

ditentukan. Persoalan yang dihadapi adalah apakah dengan luas wilayah dan besaran isi desentralisasi asimetrik dapat dilaksanakan oleh daerah khusus? Faktanya, banyak kewenangan dan urusan yang diberikan belum maksimal dijalankan. Sejak era desentralisasi 2004, pengelolaan kewenangan ditentukan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Prinsip ini menjadi dasar dalam penyelesaian urusan kesehatan, pendidikan, pertanahan, sampah, perbatasan, tambang dan lintas daerah otonom yang menjadi urusan bersama. Prinsip yang dikandung dalam kebijakan ini tidak saja memberi koridor bagi daerah, namun mekanisme yang lebih mudah dalam pengelolaan pelayanan lintas daerah. Urusan yang dilaksanakan dibagi dalam dua klaster utama, yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Di samping itu, terdapat urusan bersama (*concurrent*) yang dapat dilaksanakan oleh dua entitas pemerintahan yang berbeda.

Apabila derajat desentralisasi dalam faktor ini dilihat dari aspek kemampuan daerah khusus menyelesaikan masalah dengan luas wilayah dan semakin minimnya intervensi pemerintah, maka dapat dikatakan bahwa derajat desentralisasi asimetrik sejak tahun 2001 di Papua lebih tinggi dibanding derajat desentralisasi simetrik tahun 1999. Pada era 1999, daerah memang memiliki cakupan wilayah dan pelayanan yang luas, namun realitasnya banyak urusan tak dapat dijalankan dengan baik. Sekalipun diakui lambat, namun periode pertama kebijakan desentralisasi asimetrik di Papua (2001–2005), persentase penduduk miskin mengalami penurunan sebesar 0, 97 persen dari 41, 8 persen menjadi 40, 83 persen. Sayangnya, kondisi ini tak bertahan lama, sebab sampai dengan Maret 2013 persentase kemiskinan di Papua belum menunjukkan gambaran yang memuaskan. Tampaknya, diperlukan skema alokasi anggaran yang lebih besar ke level terendah kabupaten/kota di samping perlunya transparansi pengelolaan dana otonomi khusus.

Kedelapan, faktor terakhir berkaitan dengan seberapa jauh dominasi partai lokal dalam mengartikulasikan kepentingan dibanding intervensi partai nasional. Di luar Provinsi Nanggroeh Aceh Darussalam yang memiliki partai lokal, semua daerah memiliki struktur hierarki partai nasional. Partai politik yang berada di Papua hanyalah kepanjangan organ partai politik di tingkat nasional. Secara umum, kebijakan partai nasional dikanalisasikan secara hierarki ke cabang dan ranting di daerah. Dampaknya, semua kebijakan partai politik di Papua sangat tergantung pada kebijakan partai di tingkat nasional. Sekalipun beberapa partai nasional telah memberikan otonomi yang luas pada pengurus cabang dan ranting partai di daerah, namun artikulasi kepentingan di tingkat legislatif pada umumnya

belum mencerminkan kepentingan masyarakat lokal, kecuali kepentingan elit itu sendiri. Sebagai contoh kasus pemilu lokal di Papua, semua pasangan kandidat yang akan berkompetisi sebagai kepala daerah wajib memperoleh restu dari elit partai di tingkat nasional, selain sangat ditentukan oleh persetujuan Majelis Rakyat Papua. Tanpa rekomendasi tertulis dari pimpinan puncak partai nasional, pasangan kandidat sulit memperoleh tiket melaju ke pemilu lokal. Ini menunjukkan bahwa peran partai lokal dalam merepresentasikan kepentingan masyarakat masih didominasi partai nasional. Sejak implementasi desentralisasi tahun 1999 hingga kebijakan desentralisasi asimetrik 2001, kinerja partai politik lokal di Papua tak banyak memainkan peranan, kecuali mengamini semua kebijakan partai nasional dan menunggu restu MRP. Untuk faktor ini, dapat dikatakan bahwa peranan partai politik yang minim menunjukkan derajat desentralisasi asimetrik rendah. Namun demikian, apabila posisi MRP dalam banyak hal dianggap telah menggantikan peran partai lokal, sehingga secara *bottom up* mampu memainkan peran partai politik lokal, maka dapat saja dikatakan bahwa derajat desentralisasi asimetrik cukup tinggi.

Dari gambaran sejumlah faktor di atas dapat disimpulkan bahwa derajat desentralisasi asimetrik Provinsi Papua secara kuantitatif mengalami peningkatan, namun secara kualitatif tak banyak memperlihatkan hasil yang menggembirakan. Jika derajat desentralisasi asimetrik dimaknai sebagai kebebasan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya secara khusus pula, maka dengan sejumlah kewenangan yang diberikan dapat dikatakan mengalami peningkatan. Tetapi jika derajat desentralisasi asimetrik dilihat dari dampak yang ditimbulkannya, terdapat sejumlah catatan yang mesti diantisipasi jika tak ingin dikatakan gagal. Tampak pula bahwa perubahan desentralisasi simetrik ke desentralisasi asimetrik di Papua cenderung belum dipahami dalam makna kualitatif, yang cenderung mengemuka adalah tuntutan kuantifikasi kewenangan dalam bentuk alokasi dana yang terus meningkat. Hal ini dapat dilihat pada faktor besaran kewenangan yang diserahkan serta jenis kewenangan khusus yang dikerjakan. Jika kondisi ini dibiarkan tanpa upaya pengendalian yang efektif, dapat menciptakan ketergantungan dalam jangka panjang, selain ancaman meluasnya tekanan separatisme. Dalam konteks itu, diperlukan suatu pemahaman yang setaraf dalam bentuk hubungan sistemik sehingga pengawasan pemerintah tidaklah dipandang sebagai ancaman, melainkan upaya mendorong kualitas desentralisasi asimetrik. Kesimpulan itu setidaknya didukung oleh gambaran faktor kontrol pemerintah serta seberapa besar otoritas pengambilan keputusan di level pemerintah daerah.

Faktor lain yang mempengaruhi kualitas desentralisasi asimetrik Papua adalah kesiapan sumber daya manusia untuk menghasilkan regulasi di tingkat lokal, demikian pula partisipasi elit dan masyarakat. Dalam hubungan itu, selain upaya pendidikan yang berkelanjutan, diperlukan pula sosialisasi konsep dan kebijakan desentralisasi asimetrik secara terus-menerus sehingga dapat diterima tidak saja oleh elit, demikian pula masyarakat luas di Papua. Di luar strategi ini, kemungkinan desentralisasi asimetrik hanyalah milik elit politik dan birokrasi dengan setumpuk gejala korupsi sebagai indikasi, selebihnya jauh dari kemanfaatan masyarakat Papua. Kondisi ini setidaknya didukung oleh gambaran faktor inisiasi masyarakat serta peran partai politik lokal dalam menghasilkan produk hukum daerah.

Harus pula diakui bahwa kebijakan desentralisasi asimetrik menjadi sarana strategis bagi Papua untuk meretas jalan menuju pembelajaran demokrasi, sekalipun derajat desentralisasi secara umum paradoks dengan upaya efisiensi dan kontrol pemerintah. Kesimpulan ini mengingatkan pada dilema demokrasi, dimana semakin tinggi orientasi pada upaya pencapaian kualitas demokrasi yang diinginkan, semakin tinggi pula dampak inefisiensi. Sebaliknya, semakin tinggi orientasi terhadap efisiensi, semakin rendah pula upaya ke arah pencapaian kualitas demokrasi.

Referensi

Cheema, G. Shabbir, Dennis A. Rondenelli. 1983. *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries.* Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publication.

Conyers, Diana. 1986. *Decentralization and Development: a Framework for Analysis, Community Development Journal.* Vol. 21, Number 2, April.

Data Badan Pusat Statistik Provinsi Papua.

Data Direktorat Anggaran Kementerian Keuangan Republik Indonesia

Gaffar, Affan. 1999. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Hanif, Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah.* Jakarta: Grasindo.

Hidayat, Syarif. 2007. *Too Much Too Soon, Local State Elite's Perspective On and The Puzzle Of Contemporary Indonesian Regional Autonomy Policy.* Jakarta: Rajawali Grafindo Persada

Jusuf SK. 2012. *Otonomi Daerah Di Persimpangan Jalan,* edisi kedua. Jakarta: Pustaka Spirit.

Kaho, Josef Riwu. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia.* Jakarta: Rajawali Pers.

Koirudin. 2005. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah.* Malang: Averroes Press.

Komariah, Siti. 2009. *Otonomi Khusus dan Percepatan Pembangunan di Tanah Papua,* diakses tgl. 20 Juli 2013

Koran *Republika,* 8 Juli 2013.

Labolo, Muhadam. 2012. *Cela Korupsi di Pemerintah Daerah,* Jurnal MIPI, Jakarta, Vol. 1 Tahun 2013

Maslichah, Siti. 2012. *Upaya Pemerintah Daerah dalam Pencegahan Korupsi di Kabupaten Keerom,* Jatinangor, Perpustakaan IPDN.

Muluk, Khairul. 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah.* Jakarta: Bayumedia.

Romli, Lili. 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sarundajang, S.H. 2005. *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Kata Hasta.

Smith, Brian C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin

Suara Pembaharuan. 2000. "Otonomi atau Federalisme, Dampaknya Terhadap Perekonomian". Jakarta

Syarwi, Pangi. 2013. *Dasar Pemikiran Otonomi Khusus Papua*, diakses tgl. 20 Juli 2013

Yayasan Tifa. 2004. *Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya (1903–2004)*, Kerjasama *Institute for Local Development*. Jakarta.

Bagian Ketiga Belas

Relokasi Ibukota Negara ke Daerah: Sebuah Pengembangan Isu

Relokasi Ibukota Negara ke Daerah: Sebuah Pengembangan Isu

Gagasan relokasi ibukota pemerintahan yang dikemukakan Tim Visi Indonesia 2033 tampak membutuhkan realisasi serius jika kita berkomitmen mewujudkannya dalam jangka waktu tertentu. Dengan titik berat geografis pada wilayah Kalimantan Selatan, Visi Indonesia 2033 memberi enam alasan pokok, yaitu: *pertama,* secara geografis Kalimantan Selatan berada di wilayah tengah Indonesia yang memungkinkan mobilisasi demografi dari wilayah Jawa lebih rendah. *Kedua,* dari sisi ekonomi, Kalimantan Selatan memiliki sumber daya yang mencukupi dalam hal pertambangan dan energi. *Ketiga,* sumber daya air yang menjadi prasyarat vital sangat mungkin tersedia sepanjang komitmen pemerintah dalam pengendalian lingkungan hidup dilakukan secara konsisten. *Keempat,* secara demografis, Kalimantan Selatan merupakan wilayah dengan tingkat kepadatan penduduk paling rendah selain Papua. *Kelima,* Kalimantan Selatan merupakan daerah yang paling rendah diterpa risiko bencana. *Keenam,* secara keadilan ekonomi, Kalimantan Selatan adalah daerah dengan pertumbuhan dan sirkulasi modal yang tidak adil dan tak seimbang di Indonesia. Keenam variabel tersebut tampaknya menjadi landasan analisis Tim Visi Indonesia 2033 yang memungkinkan Kalimantan Selatan dipilih sebagai alternatif ibukota pemerintahan.

Jika Kalimantan Selatan memiliki semacam daya tarik keterpilihan sebagai ibukota pemerintahan alternatif (*key drivers*), maka pada sisi lain, Jakarta kini memiliki daya tolak yang tinggi sebagai ibukota pemerintahan (*underlying causes*). Secara empirik, perkembangan yang pesat mengakibatkan populasi Jakarta melebihi daerah lain di Indonesia.[131] Komposisi penduduk menjadi tak berimbang karena secara dominan penduduk Indonesia berada di Jakarta. Kondisi demikian memunculkan permasalahan baru bagi Jakarta sebagai ibukota negara sekaligus pusat pemerintahan dan bisnis. Permasalahan tersebut dapat dirasakan dalam bentuk meningkatnya angka kemiskinan, sempitnya lapangan kerja, meluapnya sampah, tingginya polusi, pencemaran lingkungan hidup, buruknya manajemen transportasi, meluasnya kejahatan, serta ketimpangan ekonomi, dan sebagainya. Disadari bahwa permasalahan yang dihadapi sebagai pusat pemerintahan dan bisnis saat ini merupakan akibat dari semaraknya pembangunan yang dilakukan di Jakarta.

---

[131] Berdasarkan analisis Tim Visi Indonesia 2033, penduduk di pulau Jawa mencapai 58 persen dari total sekitar 240 juta penduduk. Padahal, luas pulau Jawa hanya tujuh persen dari seluruh daratan Indonesia. Sedangkan 42 persen penduduk Indonesia tersebut di seluruh pulau Indonesia (*Republika*, Senin, 21 Januari 2013).

Sebagai pusat pemerintahan, Jakarta sejauh ini terasa kurang mendukung jalannya roda pemerintahan, sebab kegiatan pemerintahan praktis terhambat oleh ketidakseimbangan sarana transportasi publik hingga banjir dan kekurangan air bersih yang terjadi dimana-mana. Secara teknis, hal ini menciptakan dampak berkelanjutan dalam pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Dari aspek lain, kondisi Jakarta lebih identik sebagai kota bisnis dibanding sebagai pusat pemerintahan[132]. Hal ini ditandai oleh meluasnya pembangunan pusat perbelanjaan dan kondominium yang menjadi sentral perkantoran serta berbagai fasilitas bisnis yang semakin menyesakkan Jakarta.

Dengan dua alasan pokok dalam bentuk analisis ideal relokasi pusat pemeritahan sebagaimana diusulkan Tim Visi Indonesia 2033 sebagai daya tarik, sekaligus realitas Jakarta kekinian yang menjadikannya penuh dengan daya tolak jangka panjang, kiranya cukup menjadi alasan untuk melakukan penelitian terbatas tentang relokasi pusat pemerintahan sebagai upaya konkret yang selanjutnya dapat menjadi bahan pertimbangan bagi segenap pihak yang memiliki otoritas kebijakan di masa mendatang. Dengan memilih lokasi paling dominan diusulkan, yaitu Provinsi Kalimantan Tengah, penelitian singkat ini dilakukan dalam jangka pendek dan dalam bentuk eksplorasi awal. Selayaknya, dilakukan pula penelitian pada sejumlah lokasi alternatif sebagai pembanding di masa mendatang. Pemilihan Provinsi Kalimantan Tengah (Kota Palangka Raya) lebih ditentukan oleh dominannya usulan masyarakat secara acak dibanding lokasi lain yang tentu saja tak kalah strategis, di samping letaknya yang ideal di tengah deretan Kepulauan Indonesia. Pertimbangan lain adalah aspek sejarah, dimana sejak tahun 1957 Presiden Soekarno telah mencetuskan Kota Palangka Raya yang saat ini sebagai Ibukota Provinsi Kalimantan Tengah sebagai alternatif pusat ibukota pemerintahan. Dengan beberapa pertimbangan itu maka catatan ini memfokuskan pada aspek kajian pemerintahan secara ideal dan realistik. Dari pertimbangan tersebut, kiranya disepakati sebuah eksplorasi awal tentang faktor-faktor kelayakan relokasi pusat pemerintahan di Kota Palangka Raya Provinsi Kalimantan Tengah.

Berdasarkan pemikiran di atas, lingkup penelitian dibatasi pada faktor-faktor yang menjadikan Kota Palangka Raya Provinsi Kalimantan Tengah

---

[132] *Proceeding seminar*, "Jakarta Kota Multikultural Yang Melayani Warga" (hal. 17–18), menunjukkan data pertumbuhan ekonomi Jakarta yang mencapai 6, 04% , pencapaian pertumbuhan ekonomi tersebut ditopang oleh sentra-sentra bisnis dan perdagangan bertaraf internasional yang terdapat di Jakarta. Hal tersebut diawali pada Tahun 1990-an yang mulai marak dibangun pusat-pusat perbelanjaan (*shopping centre*) atau yang saat ini lebih dikenal dengan sebutan mall yang dibangun dalam berbagai konsep. Sesungguhnya berbagai perkembangan ekonomi di Jakarta tidak terlepas dari strategi pembangunan yang menjadikan Jakarta sebagai pusat keuangan (*financial center*) di Indonesia.

layak dijadikan alternatif pusat pemerintahan. Dengan demikian, kiranya dapat dilihat apakah faktor-faktor dimaksud dapat memberikan gambaran potensial sekaligus masalah yang akan dihadapi guna menjawab tantangan dan problem sebagaimana terjadi di Provinsi DKI Jakarta saat ini. Dengan batasan itu pula, maka dirumuskan masalah berkaitan dengan faktor-faktor yang mendukung relokasi pusat pemerintahan di Kota Palangka Raya Provinsi Kalimantan Tengah.

Faktor-Faktor Kelayakan Relokasi Pusat Pemerintahan di Kota Palangka Raya

a. Faktor Administrasi

Secara administrasi koneksitas Kota Palangka Raya sebagai ibukota provinsi tidak mengalami kendala yang berarti dengan wilayah yang ada di kabupaten lain dalam Provinsi Kalimantan Tengah. Koneksitas administrasi di tunjang oleh kemudahan jalur transportasi maupun fasilitas transportasi lain dan penggunaan *e-gov* di Kalimantan Tengah. Sejalan dengan itu Provinsi Kalimantan Tengah mengedepankan program pembangunan jalan yang menghubungkan seluruh daerah yang ada di Kalimantan Tengah maupun daerah lain yang ada di pulau Kalimantan. Pertimbangan strategisnya jalan sebagai penghubung antardaerah menjadi jalur transportasi utama sehingga secara otomatis mendukung aspek administrasi berjalan normal.

Secara umum, proses administrasi berjalan relatif baik, hal itu dapat dilihat dari faktor pelayanan publik yang cepat dan mudah. Bagi masyarakat, proses administrasi yang ideal jika prasyarat kemudahan dan kecepatan dapat dilihat dan dirasakan secara langsung. Semakin berbelit-belit, lama dan panjang dipandang sebagai bentuk kegagalan pelayanan administrasi. Penilaian demikian mengakibatkan perlunya institusi pemerintahan yang dekat sehingga mempermudah pelayanan administrasi pemerintahan. Penilaian semacam itu mendorong perlunya upaya mendekatkan lokasi perkantoran pemerintahan atau sebaliknya, pemerintahan yang mendekatkan dirinya untuk menjangkau lokasi masyarakat. Untuk menjalankan proses tersebut, perlu ditunjang infrastruktur fisik, seperti jalan sebagai media yang menghubungkan satu daerah dengan daerah lain. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh salah satu tokoh masyarakat Kalimantan Tengah bahwa untuk kondisi Kota Palangka Raya merupakan wilayah cetakan, artinya wilayah ini sejak awal disiapkan sebagai pusat pemerintahan. Palangka Raya bukanlah sekedar daerah tua yang ada

sebelum kemerdekaan, akan tetapi daerah yang eksis setelah kemerdekaan. Sejak tahun 1957-an, dalam setiap pembangunan telah dipersiapkan terlebih dahulu jalan sebagai akses yang menghubungkan daerah tersebut dengan lain. Dari hasil wawancara diketahui bahwa Kota Palangka Raya dipersiapkan untuk menjadi pusat pemerintahan sehingga konsep pembangunan yang terjadi sangat berbeda dengan daerah lain, hal ini dapat dilihat dari kesiapan pembangunan infrastruktur jalan sebagai media penghubung dan infrastruktur fisik lain. Sampai tahun 2011, panjang jalan di Kota Palangka Raya sejauh 911, 83 km.[133] Bagian ini bukanlah membahas infrastruktur fisik semata, akan tetapi apakah keberadaan infrastruktur tersebut dapat menunjang kemudahan pelayanan publik baik dari yang memberikan pelayanan maupun pihak yang membutuhkan pelayanan. Oleh sebab itu, keberadaan infrastruktur jalan yang berfungsi sebagai media penghubung dalam pelayanan sangat penting bagi kesiapan Kota Palangka Raya sebagai daerah relokasi pusat pemerintahan ditinjau dari sudut pandang administrasi.

Tersedianya sistem transportasi sungai sebagai salah satu moda transportasi yang dimanfaatkan penduduk sejak zaman dahulu dapat menjadi penopang sekaligus pengembangan infrastruktur sungai sebagaimana kota-kota di Eropa. Alternatif ini mampu menghubungkan Pulau Kalimantan yang banyak dilalui sungai-sungai. Kondisi ini dapat diwujudkan melalui upaya pemerintah provinsi bersama pemerintah kabupaten/kota se-Kalimantan Tengah sebagai komitmen bersama dalam menargetkan wilayah Kalimantan Tengah tidak terisolasi oleh minimnya jalur transportasi sebagai penghubung antara daerah. Oleh sebab itu, untuk mengurangi jumlah daerah terpencil yang ada di Kalimantan Tengah maka sarana dan prasarana transportasi menjadi salah satu solusi jangka panjang. Di samping itu, dampak positif lain dari sudut pandang administrasi adalah kemudahan akses transportasi mengakibatkan aparatur pemerintah daerah lebih mudah merespons maupun menjangkau setiap daerah sebagai upaya memenuhi kebutuhan masyarakat yang ada di Kalimantan Tengah. Selain itu, koneksitas antardaerah merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah setempat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat daerah. Kondisi demikian mendorong terjalinnya kedekatan emosional antara pemerintah daerah dan masyarakat.

Upaya Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah saat ini dalam memudahkan transportasi di daerah dilakukan melalui program pembangunan

---

[133] Kota Palangka Raya Dalam Angka 2012

jalur kereta api. Keberadaan jalur kereta api diharapkan dapat semakin meningkatkan pelayanan masyarakat sebagai upaya meningkatkan derajat pembangunan. Sangat disadari bahwa koneksitas antardaerah melalui transportasi akan sangat memberikan dampak bagi kelancaran administrasi antardaerah. Selain itu, koneksitas antardaerah terus dibangun dengan poros Kota Palangka Raya yang saat ini sebagai ibukota Provinsi Kalimantan Tengah.

Salah satu bentuk kesiapan Kota Palangka Raya sebagai pusat pemerintahan adalah ketersediaan tanah yang diperuntukkan bagi lokasi perkantoran pusat pemerintahan, dimana hal tersebut telah dipersiapkan Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah untuk mengantisipasi jika nantinya kebijakan relokasi pusat pemerintahan terlaksana. Dari hasil wawancara yang dilakukan pada salah satu anggota DPRD Provinsi Kalimantan Tengah, dikemukakan bahwa kendala dalam mempersiapkan Kalimantan Tengah, khususnya Kota Palangka Raya sebagai pusat pemerintahan adalah ketersediaan tanah, karena yang terjadi selama ini tanah ayung (*ulayat*) menjadi rebutan berhubungan dengan informasi akan adanya proyek pembangunan dalam konteks relokasi ibukota pemerintahan. Tanah pada dasarnya menjadi masalah klasik bagi setiap daerah yang mengalami perkembangan dalam bentuk saling klaim kepemilikan. Klaim tanah yang dilakukan justru tanpa alasan yang benar sering kali menjadi faktor penghambat program pembangunan pemerintah. Di sisi lain, Kota Palangka Raya memiliki wilayah yang luas sehingga sangat strategis apabila dijadikan lokasi perkantoran pusat pemerintahan dengan berbagai fasilitasnya. Akan tetapi, tanah yang luas membentang serta potensi yang dimilikinya belum dimanfaatkan sebagai lahan pertanian maupun perkebunan, bahkan masih menjadi lahan tidur yang belum termanfaatkan.

Jika diperhatikan kondisi di lapangan, Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah telah mempersiapkan keberadaan lokasi tanah yang diperuntukkan sebagai pusat pemerintahan yang hanya berjarak 10 Km dari Kota Palangka Raya. Keberadaan lokasi pusat pemerintahan yang tidak berada di tengah Kota Palangka Raya dimaksudkan agar pembangunan kota pusat pemerintahan dapat tertata rapi dan teratur. Selain itu, yang paling utama bahwa dengan terkonsentrasinya kantor-kantor pusat pemerintahan maka diharapkan akan memberikan kemudahan dalam pelayanan maupun koordinasi antarsesama instansi pemerintah pusat.

b. Faktor Ekonomi

Dari 32 kota/kabupaten di Indonesia yang disurvei lembaga independen *Transparancy International Indonesia* pada tahun 2006, Palangka Raya memiliki Indeks Persepsi Korupsi (IPK) tertinggi, yakni 6,61. Hanya Palangka Raya yang nilai IPK-nya di atas 6. Sebelas kota/kabupaten lainnya memiliki IPK di atas 5, adapun 20 lainnya masih di bawah 5. Nilai IPK di atas 5 membuktikan tingginya optimisme pemberantasan korupsi. Nilai tertinggi 9,29 dari skala 10 juga diraih Kota Palangka Raya dalam hal komitmen kepala daerah dalam memberantas korupsi menurut persepsi pengusaha.[134]

Pada tahun 2008, IPK Kota Palangka Raya berada di peringkat ke-2 dengan skor 6,10 setelah Yogyakarta dengan skor 6,43. Palangka Raya menjadi salah satu kota yang memiliki prestasi terbaik dalam hal "*Doing Business In Indonesia 2010*" berdasarkan survei *International Finance Corporation* (IFC). Survei yang dilakukan di 14 kota besar (luar Kota Jakarta) di Indonesia menunjukkan Palangka Raya mendapat peringkat ke-3 dalam proses mendirikan usaha dan mengurus Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), peringkat ke 3 (tiga) dalam hal kemudahan mendirikan usaha, dan peringkat ke 5 (lima) dalam hal kemudahan mendaftar *property*. Jenis lapangan pekerjaan yang hingga saat ini berada di Kota Palangka Raya terdiri atas pertanian, pertambangan dan penggalian, industri, listrik, gas dan air, konstruksi, perdagangan, transportasi dan pengangkutan, komunikasi, keuangan, jasa, hotel dan restoran, persewaan, jasa perusahaan.[135]

Secara keseluruhan potensi ekonomi Provinsi Kalimantan Tengah pada umumnya dapat dikatakan sangat tinggi, hal ini dapat diketahui dari bertambahnya jumlah penduduk yang bermigrasi ke Kalimantan Tengah, khususnya di Kota Palangka Raya. Kebanyakan para pendatang bekerja di sektor pertanian maupun perkebunan, seperti kelapa sawit. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh tokoh masyarakat Kalimantan Tengah yang berhasil ditemui, bahwa migrasi ke Kota Palangka Raya yang dilakukan oleh para pendatang dari daerah lain kebanyakan berkaitan dengan kegiatan pertambangan dan perkebunan, seperti kebun sawit. Walaupun mereka bekerja di pelosok, namun keluarganya ditempatkan di Kota Palangka Raya. Ada pula yang bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) di daerah kabupaten namun terdaftar sebagai penduduk Kota Palangka Raya. Selain itu, yang menyebabkan migrasi

---

[134] Selayang Pandang Kota Palangka Raya Tahun 2012

[135] Selayang Pandang Kota Palangka Raya Tahun 2012.

ke Provinsi Kalimantan Tengah adalah terbukanya lapangan kerja, seperti luas tanah yang belum dikelola. Masyarakat yang ramah dan *welcome* juga menjadi daya tarik migrasi ke Provinsi Kalimantan Tengah.

Provinsi Kalimantan Tengah merupakan daerah yang menarik dalam pengembangan bisnis, khususnya di bidang pertanian dan perkebunan yang berlokasi di daerah kabupaten. Potensi yang ada di kabupaten memberikan implikasi bagi Kota Palangka Raya, dimana Kota Palangka Raya mengalami perkembangan jumlah penduduk karena menjadi kota transit bagi penduduk yang memiliki pekerjaan di daerah pelosok Kalimantan Tengah. Lambat laun Kota Palangka Raya akan menghadapi persoalan demografi di masa depan. Data kependudukan Kota Palangka Raya Dalam Angka Tahun 2012 dapat diketahui perkembangan penduduk setiap tahun. Jumlah penduduk tahun 2009 sebanyak 200.998 jiwa dan pada tahun 2010 mengalami peningkatan menjadi 220.962 jiwa. Hingga tahun 2011, peningkatan jumlah penduduk meningkat menjadi 224.663 jiwa. Perkembangan jumlah penduduk tentu akan menjadi efek domino bagi perkembangan sektor lain.

Provinsi Kalimantan Tengah memiliki potensi bisnis di sektor pertanian, perkebunan dan pertambangan. Namun, perkembangan tersebut mengakibatkan kualitas hutan mengalami penurunan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh anggota DPRD Provinsi Kalimantan Tengah yang berhasil ditemui bahwa perkembangan kondisi lingkungan hidup dan hutan dalam beberapa tahun terakhir sangat parah, hal itu disebabkan adanya peralihan dari pemanfaatan hutan (kayu) menjadi lokasi pertambangan. Peralihan tersebut memberikan dampak bagi hutan dan lingkungan hidup.

Penurunan luas hutan yang ada di Provinsi Kalimantan Tengah juga menjadi dilema tersendiri bagi pelaksanaan pembangunan, termasuk daerah yang berada di sekitar Kota Palangka Raya. Di satu sisi, perlu upaya menjaga kualitas dan jumlah hutan yang tersedia, namun di sisi lain tuntutan pembangunan infrastruktur jalan sebagai penghubung antardaerah yang melintasi daerah hutan menjadi satu kebutuhan yang tak terhindarkan. Hal tersebut diakui oleh Gubernur Kalimantan Tengah mengenai pelaksanaan pembangunan yang memiliki dampak terhadap luas hutan yang ada di Kalimantan Tengah. Sebagaimana diakui bahwa penebangan pohon dilakukan demi pembangunan jalan yang melintasi hutan. Selanjutnya, diakui pula bahwa terjadi penurunan yang luar biasa, terutama sejak tahun 2005 hingga 2009 terdapat 380 ribu hektar hutan yang mengalami deforestasi. Selanjutnya, tahun

2009 sampai 2011 terjadi penurunan deforestasi menjadi sekitar 112 ribu. Hal ini tidaklah dapat dilihat bahwa penebangan hutan sebagai suatu pengrusakan, namun dapat dimaknai bukan saja pemanfaatan sumber daya (kayunya), tetapi dibutuhkan perluasan wilayah seperti pembuatan jalan. Sedangkan degradasi merupakan penurunan luas hutan yang disebabkan oleh kebakaran hutan. Hingga saat ini, kebakaran hutan di Kalimantan Tengah masih tinggi, penyebabnya keberadaan api yang terjadi di dalam tanah. Sekalipun api pada awalnya tidak terlihat, namun asap di permukaan menjadi indikasi kebakaran hutan di berbagai lahan. Kedalaman api sekitar 10 hingga 15 meter, hal tersebut terjadi karena gesekan ranting kering di musim kemarau. Semakin lama, kemarau semakin rawan terjadinya kebakaran. Kondisi ini hanya dapat diatasi oleh hujan alami maupun hujan buatan.

Potensi ekonomi di Kalimantan Tengah juga ditandai oleh perkembangan industri yang bergerak di bidang pertanian dan kehutanan, industri aneka, maupun di bidang logam mesin dan kimia, yang semuanya berada di Kota Palangka Raya. Lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2
Jumlah Perusahaan yang Bergerak di Bidang Industri Pertanian, Kehutanan, Industri Logam Mesin dan Kimia

No.	Tahun	Jumlah Perusahaan Industri			Jumlah
		Pertanian dan Kehutanan	Industri Aneka	Logam Mesin dan Kimia	
1	2004	25	23	9	57
2	2005	316	26	58	400
3	2006	486	38	72	596
4	2007	506	40	93	639
5	2008	531	44	98	673
6	2009	557	47	109	713
7	2010	405	105	409	919
8	2011	485	207	263	955

Sumber: Palangka Raya Dalam Angka 2012.

Tabel di atas menunjukkan bahwa sejak tahun 2004 hingga 2011 terjadi peningkatan jumlah perusahaan industri rata-rata sebesar 87,8 persen. Perkembangan perusahaan industri tentunya membutuhkan banyak tenaga kerja. Kebutuhan tenaga kerja pada perusahaan industri tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3
Jumlah Tenaga Kerja yang Bekerja pada Perusahaan di Bidang Industri Pertanian dan Kehutanan Maupun yang Bergerak di Bidang Industri Logam Mesin dan Kimia

No.	Tahun	Jumlah Tenaga Kerja yang Bekerja pada Perusahaan Industri			Jumlah
		Hasil Pertanian dan Kehutanan	Aneka	Logam Mesin dan Kimia	
1	2004	141	110	26	277
2	2005	1.449	88	61	1.598
3	2006	2.403	115	105	2.623
4	2007	2.523	165	164	2.852
5	2008	2.649	171	172	2.992
6	2009	2.781	179	187	3.147
7	2010	1.124	503	1.317	2.954
8	2011	1.807	586	768	3.161

Sumber: Palangka Raya Dalam Angka 2012.

Dari tabel di atas diketahui serapan tenaga kerja di Kota Palangka Raya mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, yaitu dari tahun 2004 sampai dengan tahun 2011 mengalami kenaikan sebesar 70,9 persen. Kebutuhan tenaga kerja yang berjumlah banyak inilah yang memberikan daya tarik tersendiri bagi para pemburu lapangan kerja. Di sisi lain, secara langsung keberadaan para pekerja menambah jumlah penduduk lewat keikutsertaan anggota keluarganya.

Kondisi demikian mengakibatkan Kota Palangka Raya menjadi daerah yang memiliki potensi ekonomi besar. Adapun potensi ekonomi yang dimaksudkan adalah perkembangan wilayah menjadi kota jasa sekaligus penyangga yang menyediakan kebutuhan pokok masyarakat. Perkembangan ini ditandai oleh bertambahnya penduduk di wilayah perkotaan.

c. Faktor Politik

Faktor politik merupakan salah satu elemen penting dalam mewujudkan relokasi pusat pemerintahan. Keputusan relokasi pusat pemerintahan pada dasarnya tidak terlepas dari faktor politik masyarakat maupun pemerintah pusat. Peran faktor politik dapat dilihat dari dua sisi, *pertama*, dari sisi masyarakat, yaitu dukungan masyarakat terhadap kebijakan relokasi pusat pemerintahan. *Kedua*, adanya *political will* pemerintah pusat, yaitu kebijakan relokasi pusat pemerintahan sangatlah tidak mudah untuk diimplementasikan karena akan

mempertimbangkan berbagai faktor, sekaligus faktor waktu karena dalam operasionalisasi relokasi pusat pemerintahan membutuhkan waktu yang relatif lama, mulai dari kesiapan administrasi hingga tahap pelaksanaannya.

Sebagai upaya untuk merealisasikan maksud tersebut, pemerintah mempersiapkan rencana relokasi pusat pemerintahan melalui kajian akademik dengan melibatkan pakar. Upaya tersebut merupakan wujud dari *political will* pemerintah pusat dalam mendesain dan mempercepat proses relokasi pusat pemerintahan. Hingga saat ini, relokasi pusat pemerintahan masih menjadi wacana yang kemudian diangkat kepermukaan sebagai perbincangan publik pada saat Kota Jakarta mengalami bencana banjir. Bagi sebagian masyarakat, langkah tersebut dianggap sebagai upaya pengalihan isu oleh pemerintah pusat terhadap kondisi Kota Jakarta yang tidak memungkinkan lagi menjadi pusat pemerintahan. Namun, pada saat banjir yang melanda Jakarta usai, wacana relokasi pusat pemerintahan sirna bersama berakhirnya banjir. Dalam hubungan ini, pemerintah terkesan kurang konsisten dalam merealisasikan wacana relokasi pusat pemerintahan. Kenyataan yang dapat dilihat dari pembangunan dan pembenahan Kota Jakarta terus dilakukan. Hal tersebut menunjukkan bahwa pusat pemerintahan masih eksis di Kota Jakarta.

Di sisi lain, kondisi demikian semakin menguatkan sikap pesimistik bagi sebagian besar masyarakat di daerah tentang keseriusan pemerintah, di samping tumbuhnya harapan yang tetap terpelihara tentang relokasi pusat pemerintahan. Hal tersebut dikemukakan Gubernur Kalimantan Tengah bahwa terwujudnya Kota Palangka Raya sebagai pusat pemerintahan sangat tergantung pemerintah. Sekalipun demikian, tampaknya pemerintah (presiden) masih berbicara dalam tataran wacana. Lebih jauh, Gubernur Kalimantan Tengah berharap agar presiden dapat mewujudkan wacana tersebut. Namun demikian, tidak mudah mewujudkan relokasi pusat pemerintahan karena membutuhkan waktu yang lama dan tidak mudah. Relokasi pusat pemerintahan bukanlah pekerjaan mudah seperti membalikkan telapak tangan, harus mempertimbangkan berbagai faktor, termasuk migrasi keluarga aparatur negara yang bekerja di instansi pemerintah. Hal ini membutuhkan persiapan infrastruktur serta berbagai fasilitas perkantoran dan penunjang lainnya. Konsekuensi tersebut dapat menyedot anggaran yang relatif besar dihadapkan pada kebutuhan dan terbatasnya anggaran pemerintah. Akan tetapi, kepentingan penyelenggaraan pemerintahan pasca-relokasi pusat pemerintahan merupakan hal yang utama dipertimbangkan.

Oleh sebab itu, selain membutuhkan peran pemerintah yang dominan, upaya relokasi pusat pemerintahan juga membutuhkan keberadaan masyarakat daerah sebagai pendorong bagi terlaksananya relokasi pusat pemerintahan. Keberadaan masyarakat daerah dalam upaya merealisasikan relokasi pusat pemerintahan memiliki dua peran sekaligus yang tidak dapat dipisahkan, yaitu masyarakat daerah yang berperan sebagai subjek dan objek. Adapun peran masyarakat daerah sebagai subjek dalam upaya merealisasikan relokasi pusat pemerintahan dapat dilihat dari dukungan terhadap rencana relokasi pusat pemerintahan. Dukungan tersebut dapat dilihat dalam bentuk surat pernyataan terbuka maupun dalam bentuk partisipasi politik, seperti penyampaian aspirasi terhadap kebijakan relokasi pusat pemerintahan di daerahnya. Hal itu dikuatkan oleh pendapat anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah bahwa banyak aspirasi masyarakat yang disampaikan pada intinya agar Kalimantan Tengah ditetapkan sebagai alternatif pusat pemerintahan. Adapun cara menyampaikan aspirasi dilakukan secara dinamis, seperti mahasiswa, pedagang, tokoh masyarakat, tokoh perguruan tinggi, LSM dan lain sebagainya. Semua aspirasi masyarakat tersebut telah dikanalisasi kepada pihak eksekutif. Pada kesempatan lain aspirasi tersebut telah diartikulasikan pada level pemerintah yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, pada saat ini Pemerintah Daerah Kalimantan Tengah telah mempersiapkan diri sedini mungkin guna mengantisipasi jika Kalimantan Tengah ditetapkan sebagai pusat pemerintahan. Sekalipun disadari bahwa mewujudkan Kalimantan Tengah sebagai pusat pemerintahan membutuhkan waktu yang lama, namun upaya untuk mempersiapkan ke arah itu dilakukan sejak dini.

Dari informasi yang diperoleh tersebut menunjukkan bahwa relokasi pusat pemerintahan mendapat dukungan dari masyarakat di Kalimantan Tengah, khususnya masyarakat yang berada di Kota Palangka Raya. Dukungan masyarakat menjadi perhatian penting dalam menjalankan setiap program pemerintah, sebab tanpa dukungan masyarakat maka program pemerintah daerah hingga program pemerintah pusat tidak dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Pada dasarnya, relokasi pusat pemerintahan melibatkan partisipasi masyarakat secara langsung dalam wujud keterlibatan masyarakat dalam proyek pembangunan. Selain itu, bentuk penerimaan terhadap upaya mempersiapkan pusat pemerintahan merupakan refleksi dari keterlibatan masyarakat yang diharapkan pemerintah. Dengan demikian, dukungan masyarakat merupakan modal penting dalam merealisasikan kebijakan relokasi pusat pemerintahan.

Jadi, peran masyarakat sebagai subjek merupakan bentuk tindakan masyarakat yang berkaitan langsung dengan pemerintah, sedangkan peran masyarakat sebagai objek merupakan kedudukan masyarakat sebagai pihak yang hanya menerima kebijakan relokasi pusat pemerintahan. Dalam konteks ini, masyarakat lebih banyak mengambil tindakan antisipasi jika relokasi pusat pemerintahan terealisasi. Di sisi lain, peran masyarakat sebagai objek merupakan tindakan masyarakat yang tidak berhubungan dengan pemerintah.

Sesuai hasil wawancara diketahui bahwa masyarakat Kota Palangka Raya pada umumnya mengetahui rencana relokasi pusat pemerintahan. Pengetahuan tersebut diperoleh melalui sejarah sejak tahun 1957 dimana Presiden Soekarno mencanangkan relokasi pusat pemerintahan di Kota Palangka Raya. Rencana relokasi pusat pemerintahan pada akhirnya menjadi pengetahuan yang berkesinambungan hingga saat ini. Hal ini secara politik mendorong keinginan masyarakat luas untuk mewujudkan Kota Palangka Raya sebagai pusat pemerintahan. Keinginan masyarakat tersebut tampaknya menjadi bagian dari agenda Pemerintah Daerah Kalimantan Tengah untuk mempercepat terwujudnya relokasi pusat pemerintahan. Di sisi lain, keinginan politik pemerintah tampak belum bergerak pada aspek yang lebih operasional dalam mewujudkan rencana relokasi pusat pemerintahan di Kota Palangka Raya. Oleh sebab itu, diperlukan *political will,* baik dari masyarakat, pemerintah daerah, maupun pemerintah pusat dalam mewujudkan pusat pemerintahan di Kota Palangka. Pertimbangan politik tersebut setidaknya didukung oleh faktor geografis, dimana Kota Palangka Raya merupakan salah satu daerah yang memiliki luas wilayah dataran sebesar 2.678,51 km^2 (267.851 Ha) dibanding daerah lain di Indonesia. Letak Kota Palangka Raya yang berada di tengah-tengah Indonesia menjadi faktor sentral dalam mempermudah keterjangkauan dan mobilitas pelayanan daerah lain ke pusat pemerintahan. Lebih lanjut mengenai faktor geografi akan dijelaskan lebih lanjut pada sub bab selanjutnya.

Pelaksanaan relokasi pusat pemerintahan juga akan memberikan dampak pada berkurangnya beban Kota Jakarta sebagai pusat pemerintahan sekaligus sebagai ibukota negara. Oleh sebab itu, jika berkaca pada kondisi Kota Jakarta pada saat ini, relokasi pusat pemerintahan semakin mendesak untuk dilakukan. Selain mengurangi beban Kota Jakarta, relokasi pusat pemerintahan juga akan berdampak pada pemerataan distribusi pembangunan sehingga terjadi pemerataan pembangunan. Hal itu tidak terlepas dari pelaksanaan relokasi pusat pemerintahan tentunya akan diikuti pelaksanaan pembangunan.

Selanjutnya, dalam mewujudkan relokasi pusat pemerintahan dibutuhkan keseriusan pemerintah pusat dalam mewujudkannya. Posisi pemerintah pusat sangatlah sentral karena menjadi penentu bagi relokasi pusat pemerintahan. Menjadi perhatian penting bagi kebijakan relokasi pusat pemerintahan adalah relokasi pusat pemerintahan bukanlah kebijakan berdasarkan atas wacana yang dikembangkan pada saat terjadi bencana alam melanda Kota Jakarta.

d. Faktor Geografis

Masalah geografis adalah salah satu alasan penting dalam penilaian kelayakan suatu daerah menjadi pusat pemerintahan. Tidak terkecuali dengan Kota Palangka Raya. Potret Kota Palangka Raya secara umum cukup ideal sebagai pusat pemerintahan. Letaknya yang strategis, berada di tengah-tengah pulau Kalimantan sangat mendukung perkembangan kota di masa mendatang. Hal ini dapat dikembangkan melalui intensitas pembangunan yang semakin nyata serta mobilisasi penduduk sebagai modal pengembangan kota.

Kota Palangka Raya masih memiliki tanah yang luas berada di sekitar Kota Palangka Raya dan bahkan dapat disiapkan bagi kompleks perkantoran, tempat tinggal maupun fasilitas lainnya. Selain itu, Kota Palangka Raya melakukan persiapan pola Pemanfaatan Ruang Wilayah Kota Palangka Raya itu dilakukan melalui proses *delineasi* (batas-batas) kawasan kegiatan sosial, ekonomi, budaya dan kawasan-kawasan lainnya di dalam kawasan budidaya dan delineasi kawasan lindung.

Demikian halnya tingkat perkembangan Kota Palangka Raya dapat dilihat dari rasio luas wilayah terbangun (*built-up area*) terhadap total luas wilayah yang dimiliki. Semakin besar rasio, semakin tinggi tingkat perkembangan wilayahnya. Semakin luas *built-up area*, dapat diartikan semakin tinggi aktivitas ekonomi masyarakatnya. Kondisi tersebut juga dapat ditinjau dari semakin banyaknya jaringan jalan sebagai jalur transportasi antarwilayah, serta semakin meluasnya wilayah perkantoran dan kedudukan kota menjadi wilayah perdagangan dan semakin menyebarnya wilayah pemukiman penduduk serta meningkatnya peluang kerja yang ada. Di samping itu, dengan semakin meningkatnya kegiatan ekonomi mulai dari pusat bisnis (*central business district* atau *CBD*) yang cenderung berkembang ke arah luar wilayah, baik secara difusif maupun secara lompatan katak (*leaf frog*).[136]

---

[136] Dalam Djoko Harmantyo, *Desentralisasi, Otonomi, Pemekaran Daerah dan Pola Perkembangan Wilayah Di Indonesia*, hal. 1–2, (2011). Lihat di http: //geografi.ui.ac.id/portal/sivitas/-geografi/dosen/makalah-seminar/496-2/

Hal tersebut merupakan penunjang bagi maraknya pelaksanaan pembangunan sekaligus modal kelayakan daerah sebagai pusat pemerintahan di masa mendatang. Adapun pola pemanfaatan ruang wilayah Kota Palangka Raya sampai dengan tahun 2029 dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4
Fungsi Kawasan dan Luas Kawasan dalam Draf RTRW Kota Palangka Raya 2009 – 2029

Fungsi Kawasan	Luas Kawasan RTRW Kota Palangka Raya 2009–2029 (dalam Ha)
Kawasan Lindung	54.757
Hutan Pendidikan dan Pelatihan	36.153
Kawasan Lindung Sungai dan Danau	11.808
Taman Wisata Alam:	
TWA Nyaru Menteng	861
TWA Bukit Tangkiling	414
TWA Marang	1.873
Hutan PLG	3.648
Kawasan Budidaya	212.194
Sosial Forestry	3.590
Hutan Produksi (HP)	7.064
Kawasan Pengembangan Produksi	84.353
Kawasan Pemukiman dan Penggunaan Lain	117.187
Luas Keseluruhan	267.851

Sumber: Selayang Pandang Kota Palangka Raya Tahun 2012.

Di sisi lain, ditunjang oleh kondisi Pulau Kalimantan yang tidak termasuk jalur patahan gempa mengakibatkan Kota Palangka Raya ideal sebagai pusat pemerintahan. Dalam upaya merelokasi pusat pemerintahan di masa mendatang, selain dibutuhkan lokasi yang tidak termasuk jalur patahan bumi atau jalur gempa, dibutuhkan daerah sangat luas bagi ketersediaan kantor pemerintah. Selain itu, diperlukan ketersediaan berbagai fasilitas penunjang yang dapat digunakan oleh pemerintah, seperti kompleks perumahan, pendidikan, kesehatan, perbelanjaan, pariwisata, dan sebagainya. Hal ini sesuai dengan desain perencanaan Bappeda Provinsi Kalimantan Tengah, sebagaimana diungkapkan bahwa secara khusus Kota Palangka Raya memiliki luas 60 km × 40 km, jika dibandingkan dengan daerah yang ada di pulau Jawa sudah menjadi dua wilayah kabupaten. Selain itu, jika dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia, misalkan jarak dari Kota Manado ke Bitung di tempuh

dengan jarak 40 km. Secara geografis wilayah Kalimantan Tengah memiliki luas lebih kurang 4 (empat) kali luas pulau jawa dan Kota Palangka Raya itu sendiri memiliki luas wilayah empat kali lebih luas dari Provinsi DKI Jakarta.

Kota Palangka Raya memiliki kondisi geografis maupun geopolitik yang sangat strategis di tengah-tengah wilayah Indonesia dengan potensi wilayah yang sangat memadai sebagai alternatif pusat pemerintahan. Posisi tersebut menjadikan orbitasi ke arah barat dan timur maupun selatan Indonesia tidak terlampau jauh untuk dicapai. Hal yang perlu diantisipasi adalah kebijakan relokasi pusat pemerintahan tidaklah dimaksudkan sekedar mendistribusikan potensi masalah yang kerap terjadi di Kota Jakarta.

e. Faktor Sosial Budaya

Mengkaji secara mendalam tentang pemindahan pusat pemerintahan bukan hal sederhana, membutuhkan berbagai sudut pandang (*multidimensional points of view*) dalam pembahasannya. Salah satunya dapat dilihat dari dimensi sosial budaya yang berkaitan dengan dimensi lain. Banyak definisi yang menjelaskan tentang pengertian sosial maupun budaya, hal ini dikarenakan kajian yang menyangkut permasalahan sosial dan budaya sangatlah luas dan meliputi berbagai aspek.

Sebagai makhluk sosial, manusia sebenarnya mempunyai naluri (*insting*) dasar untuk selalu bekerja sama. Kerja sama akan berjalan baik apabila diwadahi dalam tertib sosial budaya serta diatur dalam organisasi sosial (*societal organization*) tertentu. Organisasi sosial merupakan produk sosial budaya dan merupakan wadah perwujudan dan pertumbuhan kebudayaan. Dalam organisasi sosial, manusia hidup berkelompok dan mengembangkan norma sosial yang meliputi kehidupan normatif, status, kelompok asosiasi, dan institusi. Organisasi sosial juga mencakup aspek fungsi yang berwujud aktivitas bersama dan aspek struktur masyarakat.

Berbeda dengan pengertian bidang sosial, kebudayaan (*culture*) lebih diartikan sebagai keseluruhan cara hidup masyarakat yang perwujudannya tampak pada tingkah laku para anggotanya. Kebudayaan tercipta dari sekian banyak faktor organ biologis manusia, lingkungan alam, lingkungan sejarah, dan lingkungan psikologisnya. Masyarakat budaya akan membentuk pola budaya sekitar satu atau lebih fokus budaya. Fokus budaya dapat berupa nilai-nilai, misalnya nilai keagamaan, ekonomi, ideologi, dan sebagainya.

Setelah dikemukakan masing-masing arti kata dari sosial dan budaya, maka pengertian sosial budaya (*social culture*) dapat dirumuskan menjadi satu kesatuan definisi. Adapun pengertian sosial budaya dalam satu definisi adalah suatu kondisi masyarakat (bangsa) yang mempunyai nilai-nilai dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara yag dilandasi oleh falsafah negara kesatuan Republik Indonesia. Apabila kita kerucutkan lagi maka nilai dan falsafah ini terjadi di Provinsi Kalimantan Tengah yang direncanakan sebagai tempat relokasi pusat pemerintahan.

Sebelum membahas lebih jauh mengenai faktor ini, kita harus memahami terlebih dahulu aspek-aspek yang terkait dalam faktor sosial budaya. Pada dasarnya, konsep mengenai aspek-aspek sosial budaya tidak mempunyai batas yang secara tegas dalam pemisahannya, akan tetapi keduanya dapat dibedakan ke dalam aspek-aspek sosial dan aspek-aspek budaya (*societal and cultural aspects*).

Berkenaan dengan penjelasan di atas, konsep mengenai aspek-aspek sosial (*societal aspects*) yang dimaksud dapat meliputi, antara lain: proses komunikasi masyarakat, status dalam kelompok tertentu, sarana komunikasi yang digunakan, ragam bahasa, serta peristiwa-peristiwa tutur yang telah menjadi kebiasaan dalam masyarakat. Sedikit berbeda dengan aspek sosial, aspek-aspek budaya (*cultural aspects*) dapat meliputi, antara lain: adat istiadat yang berlaku di masyarakat, sistem nilai, sistem religi, mata pencarian penduduk, kesenian, keramah-tamahan, tegur sapa, hal-hal yang tabu dan pantang, gotong royong dan tolong-menolong, serta budaya sopan santun yang mengakar di masyarakat. Akan tetapi, tidak sedikit pula ahli yang menggabungkan aspek sosial budaya ke dalam satu kesatuan karena mereka menganggap keduanya merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Ketika kita berbicara mengenai dimensi sosial budaya dalam satu kesatuan, maka hal yang pertama kali terlintas di pikiran kita adalah keduanya sama-sama berbicara tentang permasalahan adat istiadat (*customs*) yang ada di tengah-tengah masyarakat. Banyak ahli yang menyatakan bahwa dimensi sosial budaya erat kaitannya dengan permasalahan adat. Kita juga akan mengarahkan topik bahasan pada dimensi ini dengan mengupas lebih dalam mengenai adat istiadat yang nantinya akan mengerucut pada permasalahan etnik.

- **Aspek Sosial**

Proses komunikasi masyarakat merupakan hal penting yang harus kita perhatikan karena akan berpengaruh terhadap kelancaran segala aktivitas yang

dilakukan masyarakat. Proses ini mempunyai peran penting dalam membentuk sebuah integrasi dan rasa keterikatan antara masyarakat satu dengan lainnya. Di Kalimantan Tengah, proses komunikasi masih kental dengan aturan-aturan yang bernuansa adat. Kedudukan adat menjadi hal yang lebih diprioritaskan pada sebagian besar kalangan masyarakat.

Menurut keterangan tokoh masyarakat setempat, hukum adat masih lebih dikedepankan untuk menyelesaikan masalah dibandingkan hukum formal yang dibuat negara. Dalam komunikasi sehari-hari, masyarakat justru lebih paham tentang aturan dan tata krama adat dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi sumber hukum formal, sehingga bukan merupakan suatu hal yang aneh ketika mereka menyatakan bahwa mereka siap menerima kebijakan menjadi ibu kota negara selama pemerintah tidak mengintervensi penggunaan hukum adat yang sudah mereka gunakan sehari-hari.

Kuatnya pengaruh hukum adat mempengaruhi proses komunikasi dan segala kegiatan masyarakat. Hal-hal terkait pertanahan, perkawinan, perceraian, cara berkomunikasi, hingga kebiasaan yang dilakukan masyarakat masih dipengaruhi kuat oleh hukum ini. Adat juga berperan dalam pembagian lahan pertanahan, termasuk di saat pembukaan lahan baru yang akan dilakukan pembagiannya berdasarkan adat. Kondisi inilah yang menimbulkan kesulitan dalam penerapan hukum formal karena sering berbenturan dengan permasalahan adat asli masyarakat setempat.

Status sosial dalam masyarakat juga merupakan salah satu aspek sosial yang penting. Keadaan demografi yang beragam menimbulkan banyaknya status sosial yang disandang oleh masyarakat Kalimantan Tengah. Mulai dari buruh tani hingga konglomerat batu bara menjadi jenis pekerjaan yang berdampak pada tinggi rendahnya status seseorang, itu semua merupakan pilihan hidup yang harus diperjuangkan (*achieved status*). Belum lagi status sosial yang didapatkan dari keturunan secara adat (*ascribed status*) menjadi pelengkap keberagaman jenis status sosial di Kalimantan Tengah. Semakin tinggi status seseorang di masyarakat berbanding lurus dengan penghormatan yang ia dapatkan.

Masih berkaitan dengan aspek sosial, sarana komunikasi menjadi salah satu faktor pendorong kelancaran arus komunikasi yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Bahasa merupakan salah satu sarana langsung yang digunakan secara verbal untuk melakukan proses komunikasi. Keberagaman bahasa

yang digunakan di Kalimantan Tengah menjadi ciri khas tersendiri yang melengkapi kekayaan khasanah budaya bangsa. Sebut saja Bahasa Dayak Ngaju, Dayak Maayan, Dayak Kapuas, Banjar, Jawa, Madura, dan berbagai jenis bahasa daerah lainnya turut mewarnai ragam bahasa yang digunakan masyarakat Kalimantan Tengah dalam kepentingannya untuk berinterkasi dan berkomunikasi.

Peristiwa-peristiwa tutur yang biasa terjadi akan membentuk suatu kebiasaan dan menjadi cikal bakal lahirnya adat istiadat setempat. Adat istiadat bukan muncul begitu saja, akan tetapi melalui proses sejarah panjang dan melibatkan berbagai kepentingan etnik di dalamnya. Budaya dan etnik selalu membentuk bagian sosial dari suatu daerah yang khusus berdasarkan sejarah yang dibentuk dari elemen-elemen yang saling berbeda dari suatu kelompok etnik ke kelompok etnik yang lain. Aspek sosial mengasumsikan jika suatu masyarakat terikat dengan suatu sistem budaya tersendiri yang memberi perbedaan identitas budaya dengan masyarakat lain, maka secara politis ikatan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih kuat. Masyarakat itulah yang biasa kita kenal dengan istilah masyarakat etnik (*ethnical community*).

Terkait masalah etnik, Kalimantan Tengah dihuni oleh berbagai suku bangsa, di antaranya Dayak, Jawa, Banjar, Madura, Batak, Toraja, hingga Papua. Sedangkan suku yang sangat dominan adalah Dayak. Bahasa daerahnya terdiri atas puluhan, bahkan ratusan bahasa Dayak, ditambah bahasa daerah lainnya. Ini membuktikan bahwa kehidupan sosial di Kalimantan Tengah sangatlah beragam karena telah terisi oleh berbagai macam suku yang tentunya diikuti oleh membaurnya berbagai bahasa dalam suatu tatanan kehidupan masyarakat etnik.

Selain itu, faktor etnik juga berhubungan dengan faktor geografi dan demografi yang sedikit banyak saling mempengaruhi satu sama lain untuk membuat suatu proses panjang guna menciptakan sistem komunitas tertentu. Kerap kali kita mengamati bahwa suatu etnis atau masyarakat tertentu lebih merupakan komunitas moral dan politik dari sekelompok masyarakat keturunan atapun bahasa yang sama. Faktor-faktor tekanan secara politis maupun ekonomi juga bisa kian mendorong dominasi etnik dari suatu komunitas. Dari berbagai macam faktor inilah nantinya suatu komunitas akan membuat perbedaan mendasar antara bagian suatu masyarakat yang satu terhadap masyarakat yang lain. Hal inilah yang nantinya akan menjadi sesuatu yang bisa kita sebut sebagai polarisasi etnik (*ethnical polarization*).

Pertanyaan berikut adalah akankah polarisasi etnik dapat menimbulkan kekacauan sosial sehingga terjadi disintegrasi bangsa? Sepintas, polarisasi etnik merupakan sesuatu yang dapat membahayakan sistem komunitas dimana saja. Polarisasi etnik dapat mengancam daerah-daerah yang keragaman sukunya sangat variatif seperti di Kalimantan Tengah. Hal ini mendorong perlunya meningkatkan kesadaran (*awareness*) terhadap hal-hal yang menyangkut masalah kesukuan. Untuk mewujudkan hal ini memang tidak mudah, akan tetapi merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi oleh daerah alternatif pusat pemerintahan, menciptakan keharmonisan etnik (*ethnical harmony*) dalam kondisi lingkungan yang beragam.

- **Aspek Budaya**

Adat istiadat yang berlaku di masyarakat, sistem nilai, sistem religi, mata pencarian penduduk, kesenian, keramah-tamahan, tegur sapa, hal-hal yang tabu dan pantang, gotong royong dan tolong-menolong, serta budaya sopan santun merupakan berbagai aspek yang terkait langsung dengan budaya. Walaupun aspek bahasannya cukup luas, sebenarnya budaya secara sederhana berkaitan dengan adat istiadat setempat yang akan membentuk corak khas. Wilayah dengan corak budaya akan membentuk suatu identitas tersendiri yang menimbulkan keragaman. Perasaan bersatu sebagai konsekuensi dari perasaan kebersamaan yang terikat dengan kekuatan yang tidak hanya di antara mereka sendiri, tetapi juga antarpemerintah daerah dengan masyarakat daerah.

Perasaan latar belakang (*raison d'etre*) dan otoritas akan mempererat kesatuan di antara penduduk di suatu wilayah. Begitu juga di Kalimantan Tengah, sebagai salah satu provinsi dengan kebudayaan yang beragam, provinsi ini memiliki berbagai macam kebudayaan unik yang di dalamnya mengandung berbagai filosofi hidup manusia. Budaya masyarakat Kalimantan Tengah memiliki sifat keterbukaan dan toleransi yang tinggi yang tercermin dalam falsafah *Huma Betang*, dimana dalam satu rumah besar adat, yang disebut *Huma Betang*, ditinggali bersama-sama oleh beberapa keluarga dengan segala perbedaan status sosial, ekonomi maupun agama, namun tetap hidup rukun dan harmonis.

Budaya *Huma Betang* merupakan pengharmonisasian sebuah rumah besar yang dihuni beberapa keluarga sekaligus secara turun-temurun, di mana kekerabatan yang sangat erat menjadi unsur dominan berlangsungnya kebudayaan dalam rumah ini. Kerukunan keluarga tampak dalam satu rumah yang didesain khusus dengan harmonisasi tertentu sehingga dapat mewujudkan

kehidupan beberapa keluarga yang akur, berdampingan serta mencerminkan toleransi dan tenggang rasa. Inilah keunikan budaya asli Kalimantan Tengah, rumah yang menggambarkan penduduk yang cinta damai, welas asih, dan dapat menghormati keluarga yang satu dengan lainnya.

- **Aspek Pendidikan**

Dimensi sosial budaya juga melihat aspek penting, yaitu pendidikan. Aspek pendidikan menjadi kajian relokasi pusat pemerintahan mengingat pendidikan bersifat *urgent*. Pertanyaannya, bagaimanakah kesiapan Provinsi Kalimantan Tengah memprioritaskan pembangunan di bidang pendidikan dalam rencana strategis? Atau bagaimanakah keadaan pendidikan di Provinsi Kalimantan Tengah ini untuk dijadikan standar pendidikan ideal sebagai calon pusat pemerintahan? Dua pertanyaan ini dapat dijadikan sebagai tolok ukur untuk menampung berbagai macam kepentingan yang nantinya akan berpusat di daerah ini sebagai pusat pemerintahan. Faktanya lebih jelas ditampilkan dalam bentuk tabel sebagai berikut.

Tabel 5
Rasio Murid Terhadap Guru Menurut Jenis Sekolah

Jenis Sekolah	Jumlah Murid	Jumlah Guru	Rasio Murid Terhadap Guru
Taman Kanak-kanak (TK)	10.895	5.181	2
Sekolah Dasar (SD)	298.907	26.546	11
Sekolah Menengah Pertama (SMP)	88.072	7.969	11
Sekolah Menengah Atas (SMA)	63.398	4.022	16
Sekolah Menengah Kejuruan (SMK)	17.298	2.011	9

Sumber: Data Murid dari Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Tengah Data Sekolah dan Guru dari Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP) Provinsi Kalimantan Tengah.

Dari data di atas dapat dinilai bahwa keadaan pendidikan di Provinsi Kalimantan Tengah cukup ideal apabila dipandang dari segi ketersediaan tenaga pengajar. Satu orang guru rata-rata bertanggung jawab pada sekitar lima belas orang muridnya, kondisi ini cukup ideal untuk menunjang proses belajar-mengajar yang efektif. Dari sini dapat ditarik benang merah bahwa pada dasarnya potensi bidang pendidikan di Provinsi Kalimantan Tengah mempunyai peluang besar untuk dikembangkan secara baik. Kita hanya memperhitungkan faktor-faktor lain, seperti pemerataan jumlah tenaga pendidik, kualitas tenaga pendidik, serta sistem pendidikan yang harus dikelola secara terstruktur dan terencana. Tujuannya hanya satu, yaitu mewujudkan

pembangunan pendidikan sebagai prioritas guna menciptakan kader-kader Sumber Daya Manusia (SDM) bangsa yang giat membangun daerah.

5. Faktor Demografis

Sebagai negara dengan jumlah penduduk terbanyak ke-4 di dunia setelah China, Amerika Serikat, dan India, isu kependudukan menjadi isu strategis (*strategic issue*) di Indonesia. Isu ini bersifat lintas sektoral dan multi-aspek, oleh karena itu pengintegrasian aspek kependudukan ke dalam perencanaan pembangunan menjadi sebuah keharusan yang perlu diwujudkan. Di Provinsi Kalimantan Tengah, upaya untuk mewujudkannya dilakukan dengan membuat berbagai kebijakan pembangunan yang mengacu pada keseimbangan antara kuantitas dan kualitas penduduk, pengarahan mobilitas penduduk serta penataan persebarannya.

Kita sadari bahwa data kependudukan memegang peran penting dalam penentuan kebijakan, perencanaan pembangunan, dan evaluasi hasil-hasil pembangunan, baik bagi pemerintah maupun pihak lain, termasuk swasta. Oleh karena itu, ketersediaan data perkembangan kependudukan menjadi faktor kunci keberhasilan pelaksanaan program-program kependudukan. Pengembangan sistem informasi kependudukan juga akan menunjang kelengkapan dan keakuratan data kependudukan yang tersedia. Dengan demikian, pengembangan tersebut akan semakin mempermudah dan menambah nilai akurasi (*value of accuracy*) perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di Kalimantan Tengah.

Peraturan perundang-undangan juga menegaskan tentang pentingya masalah kependudukan ini. Secara normatif, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa dalam Perencanaan Pembangunan Daerah harus didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan, baik yang menyangkut masalah kependudukan, masalah potensi sumber daya daerah maupun informasi tentang kewilayahan lainnya. Selain itu, UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan mengamanatkan bahwa data penduduk yang dihasilkan oleh Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) dan tersimpan di dalam *database* kependudukan dapat dimanfaatkan untuk kepentingan perumusan kebijakan di bidang pemerintahan dan pembangunan.

Dengan demikian, kebutuhan informasi kependudukan Kalimantan Tengah ini perlu disusun dalam bentuk profil perkembangan kependudukan yang

disajikan secara berkelanjutan. Penyusunan profil perkembangan kependudukan ini diharapkan dapat memberikan gambaran kondisi kependudukan di seluruh wilayah Kalimantan Tengah dan prediksi kependudukan di masa yang akan datang. Di sisi lain, penyusunan profil perkembangan kependudukan ini dapat dijadikan salah satu instrumen analisis dalam menyiapkan Provinsi Kalimantan Tengah sebagai calon pusat pemerintahan.

- **Peluang dan Hambatan**

Isu strategis kependudukan di atas akan berkaitan dengan proyeksinya di masa depan. Besar kecilnya jumlah penduduk dapat menjelma menjadi sebuah pisau bermata dua, suatu saat dia akan menjadi potensi besar (*opportunity*) dan di saat yang sama dia juga dapat menjadi sumber ancaman (*threat*) terhadap permasalahan sosial yang akan timbul. Keduanya merupakan kondisi dilematis dimana kita harus memperhitungkan strategi tepat untuk mengelola masalah kependudukan, bagaimana mengubah ancaman menjadi sebuah peluang yang layak untuk diperhitungkan.

Pulau Kalimantan dan Papua merupakan dua pulau besar dengan kategori kepadatan penduduk yang tergolong sangat rendah. Kalimantan Tengah misalnya, persebaran penduduknya masih belum merata, khususnya di daerah pedesaan karena masih kurangnya sarana jalan darat sehingga daerah sepanjang aliran sungai menjadi satu-satunya alternatif untuk dijadikan daerah pemukiman penduduk. Pemukiman ini hanya akan membentuk pola linier sepanjang aliran sungai dan tidak menyebar merata hingga ke daerah daratan yang sulit untuk diakses menggunakan jalan darat. Alhasil, dengan luas wilayah sekitar 153.564 km^2, tingkat kepadatan penduduk di Provinsi ini pada tahun 2011 hanya mencapai 14 orang per km^2.

Pertanyaan yang muncul adalah, idealkah kondisi kepadatan penduduk seperti ini dijadikan sebagai pusat pemerintahan yang nantinya akan mempunyai tingkat mobilitas penduduk begitu cepat? Tentunya hal ini akan menjadi salah satu penghambat ketika jumlah penduduk di provinsi ini tumbuh pesat dan memerlukan perencanaan tata ruang kota yang matang. Tujuannya hanya satu, yaitu untuk menyiapkan kondisi persebaran jumlah penduduk seideal mungkin agar ancaman permasalahan sosial yang ditakutkan terjadi di masa depan dapat teratasi. Oleh karena itu, diperlukan sebuah langkah taktis untuk mengubah ancaman di atas agar menjadi peluang dari aspek kependudukan (*demography*) dalam membangun Kalimantan Tengah ke depannya.

- **Tantangan Mengatasi Laju Pertumbuhan Penduduk**

Sejauh ini, masalah laju pertumbuhan penduduk masih menjadi tantangan bagi pemerintah secara umum. Seperti kita ketahui bersama bahwa satu dekade terakhir Indonesia mengalami laju pertumbuhan penduduk yang sangat signifikan. Dari kisaran 120 juta jiwa pada Tahun 1993, kini telah menjadi 240 juta jiwa di tahun 2013. Ini berarti terdapat peningkatan jumlah penduduk kurang lebih 100 persen hanya dalam jangka waktu 10 tahun. Hal ini mengindikasikan bahwa program Keluarga Berencana yang digalakkan pemerintah mulai dari era orde baru hingga saat ini, masih dinilai kurang efektif karena belum dapat menekan laju pertumbuhan penduduk secara optimal.

Ledakan pertumbuhan penduduk perlu mendapatkan perhatian khusus karena keterkaitannya dengan program pembangunan di masa yang akan datang. Seperti yang terjadi di Kalimantan Tengah, semakin banyak jumlah penduduk jika tidak ditunjang dengan program perencanaan yang matang maka akan menimbulkan banyak permasalahan sosial. Permasalahannya sangat beragam, mulai dari kemiskinan, pengangguran, angka kriminalitas tinggi, dan dampak sosial lainnya yang disebabkan besarnya jumlah penduduk yang tidak mampu terkelola secara baik. Hal ini yang perlu diperhatikan dalam mengantisipasi berbagai ancaman yang mungkin terjadi di masa depan. Intinya, bagaimana mengubah jumlah penduduk yang besar untuk menjadi sebuah peluang dari segi sumber daya manusia yang mempunyai daya saing tinggi.

Laju pertumbuhan penduduk untuk periode tahun 2010–2011 berada di bawah 5 persen. Hal ini menunjukkan keberhasilan pemerintah dalam menekan angka kelahiran melalui program Keluarga Berencana (KB). Akan tetapi angka ini tidak akan bisa menjadi acuan ketika kita telah mengasumsikan Provinsi Kalimantan Tengah telah menjadi pusat pemerintahan. Jumlah penduduk yang saat ini tidak terlalu padat, akan berbeda kondisinya ketika 10 atau 20 tahun lagi dilakukan survei kependudukan yang sama. Sebagai pusat pemerintahan, tentunya akan mempunyai arus imigrasi jauh lebih tinggi dibanding arus emigrasinya. Saat ini, kepadatan penduduk di Kalimantan Tengah hanya mencapai 17 orang per km^2, kondisi ini akan jauh berbeda ketika arus imigrasi penduduk masuk menjadi tidak berimbang dengan arus emigrasi penduduk keluar, perlu perencanaan yang bersifat komprehensif untuk mengkaji permasalahan ini.

7. Faktor Sejarah

Isu pemindahan pusat pemerintahan dari Jakarta ke Palangka Raya sebenarnya bukan baru berkembang beberapa tahun belakangan ini, akan

tetapi telah lama dicanangkan oleh salah satu *founding father* Indonesia, Ir. Soekarno. Beliau pernah menyatakan bahwa Kota Palangka Raya sebagai kota ideal yang layak dijadikan ibu kota negara. Menurut keterangan dari beberapa tokoh masyarakat bahwa masyarakat Kota Palangka Raya masih terkenang dengan sejarah pada tahun 1957 saat Presiden Soekarno melakukan peletakan batu pertama di Kota Palangka Raya sebagai calon ibu kota negara. Peristiwa tersebut bersamaan dengan penyebutan Jakarta Raya dan Palangka Raya sebagai dua daerah yang diidentikkan dengan calon ibu kota negara.

Mengingat sejarah tersebut beberapa usulan daerah yang akan menjadi pusat pemerintahan dikaji lebih lanjut oleh para pakar. Ide ini juga ditangkap oleh beberapa politisi dan kemudian MPR sebagai lembaga legislatif berkunjung ke Kalimantan Tengah bersama wartawan untuk melihat secara langsung kondisi Kalimantan Tengah. Dari hasil analisis yang dilakukan mereka menyatakan bahwa Palangka Raya cocok menjadi pusat pemerintahan karena posisinya yang sangat strategis berada di tengah-tengah kepulauan yang membentang sepanjang Indonesia. Kondisi inilah yang mendorong Palangka Raya layak menjadi pusat pemerintahan.

Kesimpulan bahasan ini secara umum menunjukkan bahwa relokasi pusat pemerintahan di Kota Palangka Raya Provinsi Kalimantan Tengah membutuhkan pertimbangan terhadap sejumlah faktor, yaitu administrasi, ekonomi, politik, geografi, sosial budaya, demografi, dan sejarah sebagai faktor yang dapat dijadikan standar kelayakan relokasi pusat pemerintahan.

Secara khusus, faktor administrasi mendukung upaya mempercepat pelayanan yang efisien dan efektif di pusat pemerintahan. Faktor ekonomi mendukung upaya percepatan tumbuhnya sentra ekonomi di berbagai sudut perkotaan. Faktor politik mendukung upaya terciptanya stabilitas politik lokal yang mendorong tumbuhnya ekonomi masyarakat kota. Faktor geografis mendorong *positioning* Kota Palangka Raya menjadi lebih mudah dijangkau oleh daerah, baik dari timur, barat dan selatan Indonesia. Faktor sosial budaya mendukung terciptanya harmonisasi dan sistem sosial yang relatif menjamin keterbukaan bagi masyarakat luar. Faktor demografi mendukung upaya untuk melakukan mobilisasi oleh karena terdapat kesenjangan yang lebar antara luas wilayah dan jumlah penduduk. Faktor sejarah menjadi modal bagi Kota Palangka Raya dalam mengembangkan wilayah menjadi pusat pemerintahan.

Sekalipun demikian, terdapat sejumlah indikasi pada setiap faktor yang mendukung relokasi pusat pemerintahan, namun diakui terdapat sejumlah indikator yang dapat menjadi tantangan bagi upaya pengembangan pusat

pemerintahan di Kota Palangka Raya. Indikasi tersebut, antara lain berada dalam ruang lingkup faktor administrasi, ekonomi, dan sosial budaya.

Berdasarkan kesimpulan di atas, dapat direkomendasikan beberapa hal sebagai berikut.

a. Perlunya pemerintah daerah mendorong kesiapan faktor administrasi, dalam hal ini peningkatan infrastruktur jalan yang memungkinkan terbentuknya koneksitas guna mempercepat pelayanan administrasi di pusat pemerintahan. Sarana transportasi lain yang perlu disiapkan ke depan adalah kereta api dan trasportasi publik lainnya, seperti *busway* dan monorel. Infrastruktur jalan provinsi dan sarana berskala pusat pemerintahan menjadi kewajiban tidak saja pemerintah daerah, juga pemerintah pusat. Selain itu, perlu penyelesaian konflik pertanahan, baik antarmasyarakat di daerah maupun daerah dan pusat, sehingga penyediaan lahan bagi pembangunan infrastruktur pusat pemerintah dapat terlaksana dengan efektif.
b. Perlunya pemerintah daerah mendorong kesiapan pada faktor ekonomi dalam hal penanganan luas hutan di wilayah Kalimantan Tengah yang setiap tahunnya mengalami penurunan. Adanya penurunan luas hutan dapat menjadi penyebab bencana alam. Jika demikian, maka relokasi pusat pemerintahan belum tercapai sebagaimana yang diharapkan sebab daerah yang menjadi alternatif pusat pemerintahan mengalami rawan bencana.
c. Perlunya pemerintah daerah dan pusat mendorong kesiapan faktor sosial budaya dalam hal pengembangan wawasan kebangsaan (*nasionalisme*) guna memudahkan interaksi dan asimilasi antara penduduk lokal dengan para pendatang sebagai kemajemukan yang tak terhindarkan dalam proses terbentuknya pusat pemerintahan.
d. Pada aspek regulasi, pemerintah perlu mempersiapkan kriteria yang tegas tentang tolok ukur sebuah daerah layak menjadi pusat pemerintahan, pusat pemerintah provinsi, pusat pemerintah kabupaten/kota hingga pusat pemerintah kecamatan/kelurahan dan desa yang selama ini belum diatur dalam instrumen pembentukan suatu daerah otonom.
e. Diperlukan penelitian pembanding tentang kelayakan suatu daerah sebagai alternatif pusat pemerintahan, seperti daerah Jonggol, Kertajati, Subang, Depok, Tangerang, Bekasi, dan Karawaci sebagaimana diasumsikan oleh sejumlah pakar dan pandangan para elit di pusat.

Referensi

Chaniago, Andrinof A., dkk. *Visi Indonesia 2033; Pemindahan Ibukota Ke Kalimantan Lorong Keluar Dari Berbagai Paradoks Pembangunan, Menuju Indonesia Yang Tertata.* Tim Visi Indonesia 2033.

Cheema & Rondenelli. 1983. *Decentralization and Development.* California: Sage Publications, Beverly Hills.

Dahl, Robert. 1982. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Dahl, Robert. 1985. *Dilema Demokrasi Pluralis*, Jakarta: Rajawali Press.

Dimock, Marshal Edward, Gladis Ogden Dimock, dan Douglas M. Fox. 1983. *Administrasi Negara.* Jakarta: Erlangga.

Djohan, Djohermansyah. 2003. *Kebijakan Otonomi Daerah 1999.* Jakarta: Yarsif Watampone.

Dwiyanto, Agus, dkk. 2004. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah.* Yogyakarta: PSKK Gajah Mada.

Faisal, Sanapiah. 1990. *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi.* Malang: Yayasan Asih Asah Asuh (YA3).

Hermantyo, Djoko. *Desentralisasi, Otonomi, Pemekaran Daerah dan Pola Perkembangan Wilayah di Indonesia*, disampaikan dalam Seminar Nasional dan PIT – IGI tanggal 21–23 Oktober 2011 di Bali.

Hidayat. 2007. *To Much and Too Soon, Persepsi Elite Terhadap Desentralisasi*, Jakarta: Grafindo.

http: //id.wikipedia.org.

Kaho, J. Riwu. 1981. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Bina Aksara.

Kaho, J. Riwu. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Raja Graifindo Persada.

Kansil, C.S.T.. 1991. *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.* Jakarta: Rineka Cipta.

Koran Republika, Edisi Senin 21 Januari 2013.

Koswara, E. 2000. *Teori Pemerintahan Daerah.* Jakarta: IIP Press.

Kuncoro, Mudrajad. 2002. *Otonomi dan Pembangunan Daerah, Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang.* Jakarta: Erlangga.

Manan, Bagir. 1994. *Hubungan Pusat – Daerah Dalam Pembangunan*, Jakarta: PT Raja Grafindo.

Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH UII, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.

Mikkelsen, Britha. 1999. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan,* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Nasution. 1992. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif.* Bandung: Tarsito.

Nawawi, H. Hadari. 1995. *Metode Penelitian Bidang Sosial.* Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Ndraha, Taliziduhu. 2007. *Fragmentasi Indonesia*, Bahan Scientific Traffic, Jakarta: IIP.

Palangka Raya Dalam Angka tahun 2012.

Proceeding Seminar dengan tema "Jakarta Kota Multikultural yang Melayani Warga", Diselenggarakan oleh Akademi Jakarta, LIPI dan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi DKI Jakarta.

Selayang Pandang Kota Palangka Raya Tahun 2012.

Smith, B.C.. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, Winchester Massachussets: Allen & Unwin, Inc

Subagyo, Untung. 2006. *Gagasan Pembentukan Satu Tingkatan Daerah Otonom*, bahan Scientific Traffic, Jakarta: IIP.

Suprayogo, Cahyo. 2004. *Efektivitas Daerah Pemekaran di Indonesia*, Jakarta: IIP Press.

Bagian Keempat Belas

Politik Revolusi Mental dan Kebutuhan Pamongpraja di Daerah

Politik Revolusi Mental dan Kebutuhan Pamongpraja di Daerah

Memasuki setahun periode pemerintahan baru 2014–2019, sepertinya kita diingatkan kembali pada konsepsi Revolusi Mental yang menjadi kata kunci (*key word*) dalam membentuk kerangka visi dan misi pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla, yaitu *Jalan Perubahan untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian.* Visi tersebut selanjutnya dipolakan lewat seperangkat misi, yaitu *Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong-royong.*[137] Secara historis, visi tersebut didasarkan pada pemikiran Soekarno lewat konsep Tri Sakti. Konsep ini dikemukakan Soekarno dalam pidato berjudul *Tahun Vivere Pericoloso* (*Taviv*) dalam rangka memperingati Hari Kemerdekaan RI Tahun 1964.[138] Inti konsep Tri Sakti adalah pentingnya bangsa Indonesia memperjuangkan dan mewujudkan kedaulatan di bidang politik, kemandirian dalam ekonomi serta kepribadian dalam bidang kebudayaan. Konsepsi ini lahir tidak saja karena dorongan faktor internal, juga tekanan eksternal dimana terdapat dua kekuatan politik internasional, yaitu Blok Barat yang bersifat kapitalistik dan Blok Timur yang cenderung berkarakter komunistik. Dalam konteks itu, Soekarno hendak memastikan bahwa bangsa Indonesia mesti teguh pada posisinya sebagai bangsa yang merdeka dan tidak ikut menceburkan diri dalam pusaran arus politik global, baik Timur maupun ke Barat. Terlepas bahwa sejarah di kemudian hari memberikan catatan lain atas kecenderungan realitas politik luar negeri Indonesia, namun secara domestik, gagasan Tri Sakti dalam jangkauan sejarah yang panjang sepatutnya dapat direvitalisasi menjadi pondasi yang kuat dalam membangun bangsa di tengah persoalan internal yang lebih membutuhkan perhatian serius.

Jika faktor internal hari-hari ini lebih mendominasi persoalan bangsa, maka tidaklah salah jika kajian kali ini menjadi pemantik untuk mengembangkan sejumlah pertanyaan mendasar, sekaligus menyiapkan *action plan* guna mencapai tujuan konstitusional negara melalui kepeloporan revolusi mental. Sumber persoalan utama dalam relasi ini menurut tesis sementara terkait pada pembangunan individu bangsa. Apabila kita asumsikan bahwa setiap individu memiliki karakter postitif yang memadai, maka dalam kumpulan

---

137 kpu.go.id., dokumen *Visi, Misi dan Program Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden RI Periode 2014–2019.*

138 Roso Daras, *Benang Merah Pidato Bung Karno*, dalam rosodaras.wordpress.com

yang luas (keluarga) hingga organisasi paling kompleks laiknya negara akan mampu berdaulat secara politik, ekonomi, dan sosial budaya. Dengan imaji semacam itu, maka tidak saja persoalan internal seperti isu transisi demokratisasi, hak asasi manusia, desentralisasi hingga reformasi birokrasi akan mudah terselesaikan dengan sendirinya. Dampak lebih jauh dari itu, persoalan eksternal yang selama ini menyentuh harga diri bangsa, seperti mobilitas tenaga kerja ke luar negeri karena dorongan ekonomi, kemampuan melaksanakan hukuman mati bagi siapa saja yang bersalah sebagai refleksi kedaulatan politik bangsa, serta kemampuan menampilkan karakter individu yang cemerlang dari berbagai aspek kehidupan dapat segera menggeser identitas budaya negara lain yang kini justru menjadi *trending* di negara sendiri. Indikasi yang dapat dilihat adalah kebiasaan generasi muda yang lebih mudah beradaptasi dengan budaya bangsa lain lewat film, *fashion* dan *food*. Film dengan mudah mempengaruhi cara berpikir dan spirit generasi muda lewat layar lebar (*theater*), layar sedang (televisi) hingga layar mini (*handphone*). Dalam titik tertentu, gejala ini mampu memompa kebanggaan bagi negara lain, sekaligus pada saat yang sama mengikis nasionalisme bangsa sendiri. *Fashion* tampak dari melimpahnya asesoris dan sentuhan *life style* yang secara perlahan menggerus motif dan cara hidup sederhana. Di penghujung upaya menggapai semua titik kepuasan tersebut melahirkan cara hidup hedonisme, dimana korupsi menjadi jalan pintas di segala bidang. Sementara, kontribusi makanan (*food*) kini menjadi semacam ketergantungan hidup dalam berbagai bentuknya, mulai dari kegemaran mengkonsumsi makanan kecil (*snack*) dari Malaysia, buah dari Bangkok hingga menunggu *import* beras dan daging dari Vietnam dan Australia sebagai pengganti kebutuhan pokok manusia Indonesia.

Pada akhirnya, semua gejala di atas kini menjadi sebuah pertanyaan strategis di atas kerangka visi dan misi pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla. Bagaimanakah mewujudkan revolusi mental dalam jangka panjang? Siapakah pelopor dan wadah seperti apakah yang ideal menjadi daya dorong (*starting point*) untuk mewujudkan visi dan misi revolusi mental dimaksud? Apabila IPDN 'diminta' mengambil porsi terdepan dalam keramaian konsepsi tersebut, maka bagaimanakah *action plan* yang paling konkret dari rencana besar revolusi mental dilakukan dalam kampus yang khas seperti Institut Pemerintahan Dalam Negeri?[139] Ketiga pertanyaan tersebut hanyalah bagian kecil dari upaya menemukan jawaban atas berbagai pandangan terhadap konsepsi revolusi

[139] Hal yang sama dilakukan pula misalnya oleh Lembaga Pemilih Indonesia (LPI) dalam Seminar Nasional, *Dari Trisaksi Melalui Nawacita Menuju Revolusi Mental*, Minggu, 22 Maret 2015 di Jakarta.

mental, baik dari sudut teoretik filsafati, politik, budaya, agama, ekonomi, hukum, maupun praktik di lapangan empirik.

Misi dan Nawacita *Revolusi* Mental

Untuk mewujudkan visi revolusi mental yang telah dikemukakan sebelumnya, Jokowi-Jusuf Kalla menetapkan 7 (tujuh) misi strategis yang akan ditempuh dalam lima tahun ke depan: *pertama,* mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan. *Kedua,* mewujudkan masyarakat maju, berkeseimbangan dan demokratis berlandaskan negara hukum. *Ketiga,* mewujudkan politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim. *Keempat,* mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju dan sejahtera. *Kelima,* mewujudkan bangsa yang berdaya-saing. *Keenam*, mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional. *Ketujuh,* mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan.

Dalam dokumen tersebut juga dirumuskan *Sembilan Agenda Prioritas* yang dikenal dengan istilah *Nawacita* (*nawa* artinya sembilan, *cita* artinya tujuan/keinginan/harapan). Kesembilan agenda prioritas itu adalah: *pertama*, menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara. *Kedua*, membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya. *Ketiga*, membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. *Keempat*, menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya. *Kelima*, meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia. *Keenam*, meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional. *Ketujuh*, mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik. *Kedelapan,* melakukan revolusi karakter bangsa. *Kesembilan*, memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimanakah mewujudkan *Nawacita* tersebut? Apakah dimulai secara sikuensi, ataukah cukup menentukan prioritas utama yang dengan sendirinya mampu menjawab semua agenda yang tersisa? Pilihan lain dilakukan secara simultan dengan membagi pada semua sektor terkait untuk dituntaskan bersama.

Menurut hemat kami, alternatif kedua lebih tepat kita lakukan, namun perlu ditetapkan satu sumbu utama untuk melahirkan *output* Nawacita dalam jangka panjang, bukan sekedar menanti kinerja *day to day* sebagaimana tampak sementara ini. Buah dari revolusi mental pada dasarnya hanya dapat dinikmati dalam jangka panjang, sepuluh hingga dua puluh tahun ke depan dengan menyiapkan landasan kokoh hari ini. Sebagaimana negara-negara di Asia lainnya, seperti Jepang, Korea, India, Malaysia, dan Singapura yang hanya berselisih hari, bulan dan tahun dari pijakan kemerdekaan awal, kini telah memasuki suatu masa yang diperhitungkan dalam percaturan dunia international. Untuk menggapai harapan itu, maka tidaklah berlebihan jika kita bermaksud menjadikan IPDN sebagai wadah pelopor bagi terciptanya revolusi mental di masa akan datang.

Pendidikan Pamongpraja sebagai Wadah Strategis Pelopor Revolusi Mental

Sejak kelahiran Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) pada Tahun 1964, Soekarno menyatakan dengan jelas dalam pidato pengantar di depan segenap civitas akademika APDN Malang, bahwa pembentukan pendidikan pamongpraja dimaksudkan sebagai sosok perekat bangsa selain ujung tombak pemerintah pusat dalam penyelenggaraan roda pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di daerah.[140] Jika dua peran strategis itu menjadi dasar kita bertolak, maka pendidikan pamongpraja setidaknya memiliki misi penting sebagai pelopor revolusi mental dalam menciptakan kader yang memiliki kemampuan kenegarawanan (*statemanship*) dan kemampuan memberikan pelayanan bagi kepentingan masyarakat. Dua kemampuan tersebut hanya mungkin dibentuk melalui pendidikan dan pengalaman yang panjang.

Pendidikan dibutuhkan untuk mengubah diri dan lingkungannya menuju suatu tujuan yang dikehendaki. Perubahan diri dimaksud adalah perubahan karakter individu. Perubahan karakter individu dapat memicu perubahan luas pada masyarakat baik pada tingkat mikro hingga yang paling kompleks, negara. Karakter (*kharassein*) sendiri adalah lukisan jiwa, cetakan dasar kepribadian seseorang/sekelompok orang yang terkait dengan kualitas moral, integritas, ketegaran serta kekhasan potensi dan kapasitasnya, sebagai hasil dari suatu proses pembudayaan dan pelaziman (*habitus*). Menurut Yudi Latif, dalam pengantar bukunya, cara mencetak nilai menjadi karakter tidak cukup diajarkan

---

[140] Dokumentasi Sasana Karya 1956–1966. *Menjongsong Peningkatannja Mendjadi Institut Ilmu Pemerintahan*, APDN Malang

lewat hafalan.[141] Mengutip peribahasa Inggris, *moral is not taught but caught*. Nilai-nilai keteladanan dan kepahlawanan tidaklah cukup diajarkan (*taught*) secara kognitif lewat hafalan dan pilihan ganda, melainkan ditangkap (*caught*) lewat penghayatan *emotif*.

Pendidikan karakter sering kali diintrodusir ke dalam kelas melalui contoh-contoh keteladanan dan kepahlawanan. Pengaruh kesusastraan terhadap kehidupan tak bisa diremehkan begitu saja. Tokoh-tokoh fiksi dalam deskripsi kualitatif sering kali mempengaruhi hidup, standar moral masyarakat, mengobarkan revolusi, bahkan mengubah dunia. Bukankah kisah *Rosie the Riveter* menjadi pengungkit bagi *Women's Liberation Movement*. Kisah *Siegfried*, kesatria-pahlawan legendaris dari nasionalisme *Teutonik* mendorong pecahnya perang saudara Jerman. Kisah *Barbie*, boneka molek menjadi *role model* bagi jutaan gadis-gadis cantik cilik dengan standar gaya dan kecantikan. Bandingkan pula bagaimana sinetron Korea akhir-akhir ini yang mampu melahirkan *role model* bagi ibu-ibu dan remaja di Indonesia. Jika rekayasa fiksi semacam itu dapat berpengaruh kuat bagi moralitas bangsa kita, apatah lagi jika mereka benar-benar pernah ada dalam kehidupan kita sehari-hari.

Dalam kaitan itu, pendidikan pamongpraja mengemban tugas melakukan perubahan karakter praja untuk mengemban dua misi besar sebagaimana disebutkan di atas. Lewat pendidikan khas yang mengintegrasikan aspek pengajaran, pelatihan, dan pengasuhan diharapkan mampu membentuk karakter yang dapat merevolusi diri dan lingkungannya dalam kerangka tujuan bermasyarakat, berpemerintahan, dan bernegara. Pada titik ini, pertanyaan dasarnya adalah apakah nilai inti dari proses pengajaran, pengasuhan dan pelatihan di lembaga pendidikan pamongpraja? Apabila nilai penting dari ketiga aspek tersebut dapat kita jawab, maka pilihan berikutnya adalah kenderaan (*vehicle*) seperti apakah yang akan kita siapkan secara konkret agar semua nilai tadi dapat mewujud ke dalam pribadi pembelajarnya (praja), bahkan kalau boleh civitasnya. Tanpa itu, hanya akan mengantar kita pada perbincangan *vehicle* yang penuh sesak dengan kegiatan proyek, bukan menjawab persoalan inti dari revolusi mental itu sendiri. Akibatnya, khayalan buruk saya dapat mengantarkan kita pada perbincangan revolusi proyek, dimana pendidikan pamongpraja menjadi objek yang paling mudah dikambinghitamkan akibat dari kegagalan revolusi mental lewat semacam *kelinci percobaan*. Akhirnya, pendidikan pamongpraja-lah yang paling mungkin dituding sebagai objek

---

[141] Yudi Latif, 2014. *Menemukan Tetes Mata Air Pancasila*, hal. xvi, Gramedia, Jakarta.

sekaligus subjek yang perlu di revolusi mental. Karena itu, amanah revolusi mental ini dapat menjadi semacam dua bilah mata pedang yang membawa harapan optimisme dan pesimisme, menantang pendidikan pamongpraja sebagai titik pijak revoluasi mental ke-Indonesiaan, sekaligus ujian bagi masa depan jika gagal mengawal revolusi mental.

Namun, satu hal yang tak dapat dibantah bahwa konsepsi revolusi mental berupa kemandirian pada tiga aspek penting, yaitu politik, ekonomi, dan sosial budaya sangat konsentrik dengan paradigma ilmu pemerintahan baru (*kybernology*) sebagaimana digagas oleh Taliziduhu Ndraha sejak tahun 2003. Menurut pendapat kami, dalam hubungan inilah pendidikan pamongpraja patut memperoleh tempat paling strategis dibanding perguruan tinggi lain karena memiliki pondasi akademik paling siap secara ontologik, epistemologik dan aksiologik.

Nilai penting dari aspek pengajaran adalah mendorong area kognitif praja agar mampu memecahkan problem pemerintahan yang dihadapi di lapangan. Pengajaran teoretik diperlukan untuk memperkuat peran salah satu asas penting dalam pemerintahan, yaitu *asas berpikir panjang*.[142] Dalam praktik, asas ini membutuhkan cara pandang terhadap suatu hal secara menyeluruh. Sebagai contoh, berdasarkan program penegakan hukum, rumah liar di bantaran Kali Ciliwung dibongkar paksa dengan berbagai alasan pemerintah kota. Pertanyaannya, apakah pemerintah kota peduli dengan nasib penduduk yang kehilangan tempat tinggal dan mungkin saja lapangan kerjanya sebagai dampak dari penggusuran tersebut? Harus diingat bahwa asas *'perintah adalah perintah'* tidak berlaku dalam masyarakat sivil. Inilah salah satu hal fundamental yang membedakan pendidikan pamongpraja dengan perguruan tinggi kedinasan lain termasuk Akpol dan Akmil. Standar rekrutmen boleh jadi sama, namun fokus yang menjadi lahan garapan jauh berbeda. Dalam masyarakat sivil, setiap warga negara berhak mengetahui mengapa dan apa akibat dari tindakan pemerintah. Kesadaran akan hubungan sebab-akibat dan sebaliknya akibat-sebab dapat diperoleh lewat pengalaman. Namun, upaya untuk memperoleh pengalaman tersebut dibatasi oleh waktu hidup manusia yang singkat guna menyadari hubungan kausalitas, maka teorilah yang memungkinkan orang mengetahui hubungan kausal sebanyak mungkin tanpa harus mengalaminya satu per satu. Oleh karena itu, setiap praja sebagai bakal aktor pemerintah mutlak memerlukan bekal pengetahuan teoretik umum (filsafat, metodologi,

---

[142] Taliziduhu Ndraha, 2003. *Kybernology*, Jilid 2, hal.686, Rineka Cipta, Jakarta.

logika, dan sebagainya), serta pengetahuan teoretik khusus di bidangnya masing-masing. Maka amat naiflah jika sejumlah orang mengatakan bahwa perguruan tinggi kedinasan yang bertugas membentuk calon/kader aktor pemerintahan tidak perlu mengajarkan pengetahuan teoretik, cukup pengetahuan teknik-administratif-operasional belaka.

Dalam kaitan dengan nilai pengasuhan, penting mengingatkan bahwa pola transaksional dalam menyelesaikan masalah pemerintahan kini menjadi *trend* yang jika tak dihentikan dapat menjadi subur dan beban bagi pemerintahan selanjutnya. Dengan kelihaian semacam itu, bukan mustahil kita secara tak langsung telah berkontribusi bagi terbentuknya birokrat yang ulet memeras rakyat untuk menyelesaikan setiap masalah. Inilah seni, yang menurut kritik Adam Smith, tak ada seni yang paling cepat dipelajari suatu pemerintahan, kecuali seni menguras uang dari saku rakyatnya.

Lewat aspek pengasuhan, kita berharap terbentuk *kesadaran individu* sekaligus *kesadaran kolektif* yang bertumpu pada moralitas dan etika, apakah etika pendidikan yang kita sepakati sebagai modal bermasyarakat dan berpemerintahan, maupun moralitas agama yang menjadi pondasi paling kuno di muka bumi. Lewat kesadaran semacam itulah maka pengasuhan diharapkan mampu memberikan kontribusi signifikan bagi terbangunnya kesadaran seorang praja untuk mengubah dirinya, sekaligus secara kolektif mendorong dinamika masyarakat lewat prinsip *good governance*. Jika bagian ini tercapai maka pendidikan dalam bentuk apa pun sebagaimana dikatakan oleh pakar pendidikan Jhon Dewey (1999), telah mencapai tujuan sebenarnya, yaitu mengubah diri dan lingkungannya menjadi lebih baik dan bukan sebaliknya. Namun, perlu diingat bahwa sebelum kesadaran itu muncul ia membutuhkan intervensi pengetahuan dan contoh teladan yang memadai. Kesadaran tak akan muncul hanya dengan mengucapkan mantra *abrakadabra* dan *alakazam*. Di sini menginspirasikan bahwa semua civitas harus menjadi contoh, bukan menjadi momok yang menakutkan sehingga kesadaran lahir karena dorongan luhur sebagai manusia biasa, bukan karena rasa takut sehingga membentuk pribadi robot (*formalistik*).

Pada level selanjutnya, keseluruhan pengetahuan dan karakter yang dibentuk lewat pengajaran dan pengasuhan membutuhkan percontohan untuk diujicobakan. Dalam konteks inilah kita menyertakan nilai pelatihan, dimana kampus sekaligus menjadi laboratorium alamiah yang dapat dipraktikkan secara kasat mata. Ketika kita menguraikan pelajaran tentang pemerintahan yang baik, maka pada saat yang sama semua prinsip yang mengkonstruksi makna

pemerintahan yang baik harus mampu teraplikasikan dengan cara dilatih terus-menerus. Sebagai contoh, prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pemerintahan yang baik membutuhkan pelatihan lewat pemberian tanggung jawab yang memungkinkan setiap praja dapat mempertanggungjawabkan tugasnya secara baik, tepat waktu dan terang-benderang. Alokasi pelatihan yang banyak dalam bentuk PPL, PKL, BKP, KKN, Latsitarda, magang hingga laboratorium unit kerja di desa merupakan strategi yang diharapkan dapat menyerap sejumlah keterampilan lapangan secara langsung (*direct*) untuk menjadi modal bagi penyelesaian problem pemerintahan yang sesungguhnya di kelak kemudian hari.

Jika dari ketiga aspek di atas yang menjadi wadah bagi penanaman nilai-nilai yang diharapkan di IPDN, maka apakah cukup kita sepakati saja ataukah perlu direvitalisasi, reposisi, reaktualisasi maupun direformasi kembali dalam kerangka revolusi mental? Mungkin kita semua akan sependapat bawah sistem di atas relatif cukup ideal, terbukti mampu dipraktikkan lebih dari 15 tahun dengan hasil yang tak begitu mengecewakan di lapangan tugas sebagai pamongpraja. Persoalan pentingnya adalah *vehicle* seperti apakah yang akan kita gunakan untuk mengkonkretkan dan memaksimumkan semua nilai penting yang diharapkan ke depan agar sejalan dengan konsepsi revolusi mental? Tentu saja kajian ini dapat menjadi bagian untuk merangkum semua unek-unek peserta undangan yang akan diramu dalam bentuk *vehicle* perencanaan jangka pendek, menengah dan panjang bagi upaya mewujudkan pendidikan pamongpraja sebagai pelopor revolusi mental. Pada tahap implementasi, ini menjadi bagian birokrat tulen sekelas kepala biro ke bawah yang menekuni dan 'menyukai' program dan kegiatan semacam itu. Kita akan fokus pada beberapa hal sebagai respons atas Nawacita Revolusi Mental.

Menanamkan Azas *Omnipresence*: Menjawab *Nawacita 1*

Omnipresence bermakna bahwa pemerintah semestinya dapat hadir dimana-mana. Namun, dengan keterbatasan pemerintah secara kuantitas sekaligus manusia biasa, maka kehadiran pemerintah hanya dapat dimunculkan lewat spirit ilahiah pada setiap aktor pemerintahan. Artinya, konsepsi pemerintahan dapat ditanamkan pada dua aspek penting, yaitu sebagai pengatur yang dipercaya dan sebagai ruh (*geist*, spirit dan jiwa). Sebagai pengatur, pemerintah dapat hadir dimana saja secara fisik (*physical power*). Namun, pada saat yang sama dengan menyadari kelemahan itu, maka pemerintah dapat hadir secara spirit dimana saja tanpa hadir secara fisik. Untuk mewujudkan peran kedua

itu, pemerintah harus mampu membangun kepercayaan (*trust*) sebagai modal utama, sehingga tanpa kehadiran pemerintah secara fisik sekalipun, masyarakat akan merasa bahwa pemerintah hadir memberi perlindungan. Sebagai contoh, polisi dapat saja tak berada di lokasi lampu merah pada tengah malam ketika seorang warga negara berkenderaan lewat, namun atas spirit tadi, setiap warga negara dengan sendirinya berhenti sebagai bentuk kesadaran adanya pemerintah sekalipun nyata-nyatanya tak tampak secara fisual.

Menanamkan kesadaran sedemikian rupa mulai dari tingkat muda praja hingga wasana praja dapat menjadi investasi yang mahal dan langka, dimana setiap kader pemerintahan menyadari diri sebagai pengatur sekaligus spirit di tengah-tengah masyarakat. Dengan kesadaran itu, setiap kader pemerintahan harus mampu menjaga diri agar kepercayaan masyarakat dapat dipertahankan. Jika konsep *ilahiah* ini dapat ditanamkan lewat aspek pengasuhan, maka setiap kader pemerintahan yang akan datang dapat menjadi simbol penggerak, dan sumber inspirasi hadirnya pemerintahan dimana pun masyarakat berada. Inilah makna hakiki dari asas *omnipresence* guna menjawab problem *nawacita* pertama, yaitu hilangnya ruh pemerintahan yang mengakibatkan masyarakat merasa hilangnya peran pemerintah dalam berbagai persoalan yang dihadapi dewasa ini.

Membangun Pemerintahan yang Baik: Menjawab *Nawacita 2*

Pada dasarnya, masyarakat berhak mendapatkan pemerintahan yang baik. Pemerintah sendiri adalah produk dari dinamika politik masyarakat. Pemerintah yang baik hanya mungkin tumbuh dan berkembang dari masyarakat yang baik pula. Masyarakat sendiri terdiri atas kelompok-kelompok tertentu yang terorganisasikan sedemikian rupa. Kelompok tersebut dapat berupa organisasi masyarakat (ormas), politik maupun institusi pendidikan yang didesain untuk mencapai tujuan bersama. Semua organisasi pada pokoknya bertujuan baik, sekalipun memiliki nilai, budaya dan tujuan yang berbeda-beda. Tekanan penting diletakkan pada komponen masyarakat sebab di antara tiga komponen penting dalam konsepsi *good governance* (pemerintah, wiraswasta dan masyarakat), inilah komponen yang paling lemah dalam relasi itu. Ketidakseimbangan tersebut mengakibatkan masyarakat tak memiliki akses yang kuat dalam menentukan masa depan dirinya sendiri. Atas kesadaran itu, penting bagi kita untuk membangun kembali pemerintahan yang baik dengan memberi akses lebih luas pada masyarakat dalam menentukan masa depannya masing-masing.

Dengan maksud itu, maka salah-satu fungsi pemerintahan, menurut Rasyid (1999), yaitu pemberdayaan (*empowerment*) mesti dilakukan dalam jangka panjang sehingga masyarakat sebagai pemetik manfaat dapat memiliki posisi tawar yang lebih menguntungkan di antara komponen pemerintah dan wiraswasta. Sayang sekali, semua kegiatan yang berkaitan dengan upaya pemberdayaan masyarakat dan tersebar pada hampir semua departemen dan instansi terkait di tingkat pusat dan daerah belum menunjukkan hasil yang maksimal, kecuali masyarakat itu sendiri yang kerap dijadikan objek proposal dimana-mana. Menyadari hal itu, penting bagi lembaga pendidikan pamongpraja untuk membekali praja teknik perencanaan, strategi implementasi, penerapan program hingga bentuk-bentuk kegiatan nyata yang dapat memampukan (memberdayakan) masyarakat hingga lepas dari sifat dan kondisi *powerless*.

Pemerintahan yang baik mengandung sejumlah prinsip penting seperti akuntabilitas, transparansi, kepastian hukum, efisiensi, efektivitas, dan memiliki visi yang jauh ke depan. Prinsip-prinsip tersebut lahir sebagai koreksi atas munculnya gejala *bad governance* dalam tubuh birokrasi pemerintahan. Nilai-nilai buruk dalam birokrasi pemerintahan kini menggejala pada negara-negara berkembang, seperti lamban, arogan, korup, birokratisme, boros, naluriah, enggan berubah dan tak berorientasi pada kepentingan publik. Untuk memperbaiki semua gejala itu, maka tugas pemerintah tidak saja melakukan perubahan struktur, tetapi jauh lebih penting adalah perubahan kultur birokrasi. Oleh karena itu, menjadi penting meletakkan kader pamongpraja sebagai objek perubahan kultur untuk memasuki ruang struktur yang kini sedang mengalami perubahan evolutif melalui reformasi birokrasi. Dengan demikian, kita percaya bahwa kultur dapat mengubah struktur secara rasional, sekalipun dalam realitasnya struktur terkadang melenyapkan semua idealisme pemerintah, termasuk idealisme kader pemerintahan di lingkungan masyarakat tempat bertugas.

Memperkuat Otonomi Desa: Menjawab *Nawacita 3*

Sebagaimana kita ketahui bahwa desa adalah akar-akar pemerintahan yang secara sosiologis menjadi basis perkembangan pemerintahan hingga mengubah diri menjadi kompleks dalam bentuk negara. Maknanya, memperkuat desa berarti memperkuat negara yang merefleksikan sel-sel penyangga di lapis terbawah pemerintahan. Problem desa sebagai penyangga utama negara sangat menyolok jika dibandingkan dengan pusat pemerintahan. Kemiskinan dan kebodohan sebagai masalah utama 60% bertengger di wilayah pesisir desa.

Masalah ini mendorong pemerintah mendirikan Kementerian Desa sebagai instrumen untuk merespons ketertinggalan desa selama ini. Menyadari masalah itu, sebenarnya sejak awal 1994, pendidikan pamongpraja menyiapkan kader pemerintahan yang ditempatkan di pelosok desa terpencil sebagai Kasubag Pemerintahan Desa. Sampai hari ini, sebagian besar alumninya memulai karier sebagai pamong desa, baik sebagai sekretaris desa maupun staf kelurahan untuk menjawab persoalan yang dihadapi masyarakat pada unit pemerintahan terendah. Pertanyaannya, bagaimanakah memperkuat peran tersebut dalam sistem pemerintahan desa yang bersifat otonom penuh sebagaimana gambaran UU Nomor 6/2014 dan PP 43/2014? Jika pendidikan pamongpraja dapat mengambil peran dalam konteks ini, maka sebaiknya mereka dipersiapkan menjadi pendamping dalam penyusunan RPJM Desa, APB Desa, Administrasi Desa, Peraturan Desa, hingga Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (LPPD). Peran ini penting dilakukan, dimana desa saat ini sedang mempersiapkan diri untuk mengelola dana desa guna mewujudkan desa yang berdaya, mandiri, kreatif, inovatif dalam kerangka otonom desa.

Memperkuat Fungsi Negara, Mencegah Negara Gagal: Menjawab *Nawacita 4*

Oleh karena pemerintah adalah personifikasi paling konkret negara, maka fungsi pemerintahan, menurut Rasyid (1999), meliputi pelayanan (*public service*), pengaturan (*regulation*), pembangunan (*development*), dan pemberdayaan (*empowerment*).[143] Pelayanan merupakan akar utama dari fungsi pemerintahan itu sendiri. Semua fungsi berikutnya pada dasarnya bermakna pelayanan atau dengan kata lain, pelayanan dalam arti luas mencakup keseluruhan fungsi pemerintahan. Pelayanan bermakna memastikan tersedianya pengaturan dan pengurusan bagi kepentingan masyarakat agar dapat hidup wajar, aman dan nyaman dalam kerangka bernegara. Lewat pengaturan, dimungkinkan setiap warga negara memperoleh akses bagi terpenuhinya hak dan kewajibannya. Dengan pengaturan pula, setiap orang dibolehkan, dibatasi bahkan dilarang sejauh bermaksud untuk melindungi kepentingan setiap warga dan negara pada umumnya. Pelayanan pada ujungnya bermuara pada upaya penyediaan kebutuhan masyarakat secara umum (*public goods*), sekaligus memenuhi kepentingan individu pada skala tertentu (*private goods*). Dalam banyak defenisi, fungsi pengaturan pemerintah sering kali disandingkan dengan fungsi pengurusan. Jika pengaturan berbentuk regulasi untuk memastikan terciptanya

[143] Rasyid, Ryaas, 1999. *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika,* Yarsif Watampone, Jakarta.

landasan yang kokoh bagi negara dalam memberikan perlindungan, maka pengurusan berkenaan dengan pelayanan pemerintah secara langsung guna menjamin terpenuhinya kepentingan masyarakat secara luas.

Fungsi pembangunan bermakna pada kemampuan pemerintah dalam menyediakan sarana dan prasarana bagi kepentingan setiap warga negaranya. Kemampuan pemerintah dalam memastikan fungsi kedua berjalan meliputi pembangunan jasmani dan rohani. Pembangunan jasmani bermakna negara mampu mewujudkan kebutuhan warga negara agar tumbuh dan berkembang wajar untuk mencapai tujuan hidupnya sekaligus tujuan bernegara. Pembangunan rohani berarti negara hendaknya mampu mewujudkan kebutuhan warga agar bebas berekspresi guna memperoleh modal spiritual sebagai produk meditasi vertikal dengan penciptanya. Fungsi pemberdayaan berkaitan dengan upaya memberikan penguatan terhadap keterbatasan sebagian masyarakat agar tercipta kemandirian.

Dalam relasi itu pemerintahan membutuhkan kepemimpinan mampu menyatukan sumber daya menjadi satu kekuatan. Kepemimpinan pemerintahan yang memiliki kecakapan abstraktif, kemampuan teknikal, teruji serta memiliki aksebilitas yang luas inilah yang kita sebut negawaran (*statemanship*). Dalam pikiran ideal Plato, negarawan tidak saja memiliki suatu keahlian, tetapi mampu mengendalikan keahlian lain menjadi irama konser yang padu lagi dinamis. Menilik dari filosofis pembangunan manusia Indonesia yang seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya, kualifikasi setiap negawaran sebagaimana dikonstruksikan oleh Ndraha (1985) meliputi dimensi performance, scientific, moralistic-filosofis, otoritatif, dan generatif.[144] Dimensi-dimensi tersebut merupakan tanggung jawab yang seharusnya dipikul pendidikan pamongpraja sebagai kontribusi penting dalam menjawab permasalahan yang muncul dari waktu ke waktu. Dengan demikian, dimensi tersebut harus terpikul di pundak setiap pamongpraja guna melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan sekaligus menyelesaikan tantangan yang dihadapi.

Dimensi performance merujuk pada terpenuhinya persyaratan kesehatan jasmani dan rohani sebagai modal bagi tercapainya fungsi pemerintahan (terkait sistem seleksi). Scientific, bermakna pemimpin memiliki pengetahuan yang luas (generalis) sekaligus mampu menerapkannya secara khusus/*specialist* (terkait sistem pengajaran). Persyaratan tersebut diperlukan agar negara dan

[144] Lihat makalah Taliziduhu Ndraha dalam Labolo dkk, 2008, edisi 2. *Beberapa Pandangan Dasar tentang Ilmu Pemerintahan*, Bayu Media, Yogyakarta.

pemerintahan berjalan menurut visi dan misi yang telah ditetapkan, bukan bersandar pada rencana kompromistik-pragmatis semata. Moralis-filosofis berarti setiap pamongpraja dipersyaratkan memiliki kandungan moralitas yang memungkinkan pemerintahan memiliki kepercayaan (*trust*) bagi jalannya roda pemerintahan (terkait sistem praktik kepemimpinan pemerintahan). Tanpa itu, pemerintahan tak lebih dari segerombolan bandit yang sewaktu-waktu dapat menipu rakyatnya sendiri. Pamongpraja dalam konteks ini menjadi *examplary center*, yaitu pusat percontohan dari moralitas dan kebersihan diri. Otoritatif bermakna bahwa setiap pamongpraja selayaknya memiliki kemampuan mengelola kewenangan yang diberikan sesuai aturan yang berlaku sehingga tak menjadi ancaman bagi masyarakat luas lewat perilaku diktatorial. Generatif bermakna bahwa setiap pamongpraja semestinya memiliki visi bernegara sebagai suatu bentuk peradaban yang membutuhkan keberlanjutan. Dengan kesadaran inilah, diperlukan regenerasi lewat pendidikan pamongpraja untuk melanjutkan tanggung jawab dalam bermasyarakat, berbangsa, berpemerintahan, dan bernegara.

Pemberdayaan Masyarakat: Menjawab *Nawacita 5*

Fungsi pemberdayaan pada dasarnya diorientasikan pada aspek politik, ekonomi dan sosial (kerangka revoluasi mental). Aspek politik berhubungan dengan kemampuan pemerintah memampukan masyarakat guna memahami negara dan tujuan dibentuknya pemerintahan sehingga setiap warga negara memiliki tanggung jawab atas masa depan negaranya. Aspek ekonomi berkaitan dengan upaya pemerintah memampukan setiap warga negara agar memiliki semangat kemandirian, kreativitas dan inovasi dalam mengembangkan diri dan masyarakat menuju terciptanya kesejahteraan individu dan kolektif. Aspek sosial berhubungan dengan upaya pemerintah guna memampukan warga negara dalam memahami masalah-masalah sosial sebagai tanggung jawab bersama guna mencapai persatuan dan kesatuan berbangsa, bernegara serta berpemerintahan.

Output dari fungsi pemberdayaan sosial memungkinkan tercapainya integrasi dan toleransi antara kelompok mayoritas dan minoritas. Pemahaman yang selaras tentang masalah-masalah sosial sebagai tanggung jawab bersama pada akhirnya mampu mengurangi tekanan demografis, pelanggaran hak asasi manusia serta diskriminasi sosial dalam kerangka mayoritas-minoritas. Kesadaran masyarakat tentang pentingnya keseimbangan lahan sebagai ruang hidup sekaligus tempat tinggal setidaknya mampu mengendalikan tekanan

demografis yang membahayakan masa depan bangsa dan negara. Kesadaran tentang pentingnya menghargai hak asasi orang lain setidaknya mampu mendorong terciptanya tertib sosial (*social order*) sebagai harapan dan tujuan bernegara (ketertiban umum). Sedangkan kesadaran terhadap persamaan atas mahluk ciptaan Tuhan serta penghargaan terhadap kelompok-kelompok tertentu yang memperjuangkan kepentingan patut dihargai sebagai wujud kebebasan dalam negara demokrasi. Terhadap keseluruhan fungsi pemerintah tersebut, negara patut hadir untuk melindungi serta memastikan tercapainya tujuan bersama sebagaimana termaktub dalam konstitusi.

Bagi pendidikan pamongpraja, peran penting yang dapat dikonstruksikan adalah bagaimana menggali lebih banyak problem masyarakat di level terbawah (lewat blusukan kualitatif) agar dapat diformulasikan secara konkret lewat Lembaga Pengabdian Masyarakat (LPM) sehingga upaya pemberdayaan di bidang politik, ekonomi dan sosial dapat diwujudkan. Sejauh ini, peran LPM baru sebatas menyelenggarakan program dan kegiatan, belum menyentuh akar persoalan yang kini dihadapi oleh masyarakat di level terendah.

Meningkatkan Kualitas Bangsa: Menjawab *Nawacita 6*

Kualitas bangsa ditentukan oleh kualitas individu. Bangsa pada dasarnya merupakan puncak perkembangan suatu masyarakat. Kualitas individu tercermin dari nilai-nilai yang ditanamkan. Nilai-nilai tersebut membutuhkan *vehicle* sehingga dapat dirasakan oleh orang lain (Ndraha: 1999). Jika pendidikan pamongpraja menyangga dua nilai utama sebagai pemersatu dan pelayan masyarakat, maka kualitas pamongpraja hendaknya memiliki dua hal utama, yaitu: *pertama,* kekuatan pengikat berbagai masyarakat, sosok pengintegrasi bangsa, serta mediator atas berbagai perbedaan dalam masyarakat. Kekuatan pemersatu juga harus diimbangi dengan kesadaran akan perbedaan sebagai rahmat yang dapat dirajut menjadi modal bagi kekuatan bangsa, bukan sumber perpecahan dan disintegrasi bangsa. Oleh sebab itu, perbedaan tidaklah mesti semata-mata diikat oleh nilai persatuan, demikian pula nilai perbedaan agar membentuk semacam jaring (jala) yang terikat di atas (*center*) dan terjalin juga di bawah (*coperiferal*). Selama ini, yang terikat hanya di atas, namun tercerai di bawah seperti sapu lidi. *Kedua*, nilai *input* dalam proses budaya (*nation building*) seharusnya adalah nilai-nilai faktual *kebhinekaan* masyarakat yang dapat dikelola menjadi nilai ideal, yaitu *tunggal ika* (persatuan). Ironisnya, yang dijadikan nilai *input* selama ini bukan realitas kebhinekaan dimaksud, namun *mythos*. Akibatnya, yang terjadi bukan proses budaya, namun proses *mythicizing*. Pada keyakinan

sebagian elite di lingkungan pendidikan pamongpraja, siklus kekerasan dan pelanggaran kehidupan praja masih dianggap sebagai 'siklus lima tahunan'. Ini contoh kegagalan melihat perbedaan (pendidikan Pamongpraja sebagai miniatur kebhinekaan) guna membangun kecerdasan untuk mencari solusi sebagai proses budaya dalam dunia akademik, namun yang muncul adalah kepasrahan pada mitos. Simpelnya, pendidikan pamongpraja harus mampu melakukan revolusi mental pada aspek budaya akademik, bukan strategi politik praktis yang dapat menjebak dirinya tak lebih dari sekedar kantor pendidikan dan pelatihan.

Meningkatkan Kualitas Ekonomi: Menjawab *Nawacita 7*

Peningkatan kualitas ekonomi dapat dilakukan dengan menyadari pengembangan nilai sumber daya yang tersedia dalam masyarakat di lapis bawah. Realitas menunjukkan bahwa masyarakat mengalami masalah dalam hal keberdayaan dirinya (*powerless*) dan ketiadaan akses terhadap sumber daya yang tersedia. Jika kedua hal tersebut dapat diatasi pemerintah, maka kesejahteraan ekonomi dalam wujud dimana masyarakat dapat membeli semurah mungkin, menjual seuntung mungkin dan membuat sehemat mungkin dapat menjadi kenyataan. Hilangnya *sense* pemerintah terhadap problem di bidang ekonomi dapat mendorong terciptanya seleksi alam, *struggle for life, survival of the fittest,* konflik dan ketidakadilan. Dalam konteks itulah diperlukan aturan pemerintah, dan untuk menegakkan aturan diperlukan kekuasaan. Kekuasaan dalam bentuk formal adalah kewenangan (*authority*). Kewenangan tak dapat disangkal adalah modal utama pemerintah dalam menjalankan fungsinya guna mewujudkan kesejahteraan ekonomi.

Peran pendidikan Pamongpraja berkenaan dengan hal di atas adalah bagaimana menanamkan nilai kekuasaan (kewenangan) dalam hal ini (pamongpraja) agar dapat digunakan untuk memberikan akses seluas mungkin pada masyarakat sehingga aktivitasnya dapat mendorong pertumbuhan ekonomi pada lingkup mikro guna membebaskan dirinya dari lingkaran setan kemiskinan. Dalam banyak realitas menggambarkan bahwa kekuasaan sering dan menjadi jamak digunakan untuk memberi akses pada aktor pemerintahan dan kelompoknya untuk memperkaya diri, bukan membebaskan masyarakat dari problem ekonomi.[145] Nilai ini penting ditanamkan agar kekuasaan tak digunakan untuk kepentingan dirinya sendiri, sebagaimana orientasi umum

[145] Sesuai data Direktorat Otda Kemendagri, sampai 2015, lebih dari 300 Kepala Daerah bertalian dengan kasus korupsi

masyarakat ketika menjadi PNS yang ingin menjadi kaya, bukan melayani rakyat.

Meningkatkan Kualitas Budaya: Menjawab *Nawacita 8*

Kualitas sosial budaya yang ingin diwujudkan adalah lahirnya kepedulian, kesadaran dan keberanian (*heroisme*) individu sebanyak mungkin dalam masyarakat. Indikasi paling mudah ditemukan adalah semakin sulit menemukan individu berani dalam kasus pemberantasan korupsi. Selain itu, terkait realitas dewasa ini tantangan terberat adalah bagaimana mengurangi budaya konsumeristik. Jika kesadaran individu lahir sebagaimana dikemukakan, maka pada ujungnya lahir pula kesadaran kolektif (*collective action*). Bangsa-bangsa besar dan maju hari-hari ini memiliki kesadaran kolektif yang mampu mengangkat harkat dan martabat bangsanya dimata dunia international. Kesadaran kolektif semacam itu hanya mungkin jika terbentuk kesadaran individu. Kesadaran individu terbentuk mulai dari lingkungan keluarga, pendidikan dan sistem bernegara (contoh kepemimpinan) yang akan membentuk kualitas budaya suatu bangsa (Van Poeltje, 1953: 28). Dalam relasi itu, peran pendidikan pamongpraja sebagai institusi pendidikan harus mampu membentuk kesadaran individu pada semua civitas dan alumni tentang kepedulian, kesadaran diri, keberanian dan kemampuan mengurangi hidup konsumeristik. Kesadaran kolektif pelaksana pendidikan pamongpraja akan menjadi simbol bagi perubahan sebagian agenda bangsa. Nilai-nilai kepemimpinan pamongpraja yang selama ini ditanamkan melalui *asthabhrata* setidaknya menjadi modal untuk menggerakkan secara kolektif dalam interaksi di lapangan tugas.

Mengukuhkan Kebhinekaan: Menjawab *Nawacita 9*

Sebagaimana dikatakan pada Nawacita 6, realitas kebhinekaan adalah kodrat yang tak dapat hindari. Kesadaran akan kemajemukan adalah modal dalam mewujudkan nilai ideal keikaan (persatuan). Indonesia adalah cermin atas kebhinekaan dimaksud. Dalam kebhinekaan itulah kita membangun kesadaran untuk mencapai tujuan bersama. Demokrasi menjadi wadah untuk mencapai kehendak bersama berdasarkan konstitusi. Perbedaan adalah nilai bagi upaya memperkuat dan menjalin kebersamaan dalam bentuk jejaring (*web*) sehingga kelemahan yang satu dapat diperkuat oleh kelebihan yang lain. Peran pendidikan Pamongpraja dalam hal ini adalah memastikan agar nilai kebhinekaan dan keikaan dapat terawat dengan baik dalam interaksi kehidupan kampus sehari-hari. Perbedaan latar belakang, agama, keyakinan,

ras, suku, golongan, kedaerahan serta jenis kelamin bukanlah halangan dalam membentuk kesadaran bersama tentang tujuan berbangsa dan bernegara. Seluruh fasilitas yang dihadirkan untuk praja dalam praktiknya harus mampu menjamin hilangnya diskriminasi sehingga tak muncul perbedaan menyolok antara yang kaya dan miskin, mulai bangun pagi hingga tidur kembali. Penanaman nilai ini penting mulai dari pembatasan kumpul kontingen (kedaerahan) guna menghindari dominasi kesukuan, pemberian ruang bagi ekspresi kehidupan beragama (perayaan agama), serta pemberian kesempatan bagi upaya mengembangkan kemampuan yang sekalipun berbeda, menjadi modal bagi upaya pencapain tujuan bersama.

Inilah sejumlah penting nilai dan mungkin saja beberapa bentuk *vehicle* yang muncul secara tak sengaja sehingga membutuhkan diskusi yang lebih intensif guna memperoleh formulasi yang sistematik dan bentuk yang lebih konkret bagi *roadmap* pendidikan pamongpraja sebagai Pelopor Revolusi Mental.

Referensi

Alfian, M Alfan. 2010. *Menjadi Pemimpin Politik.* Jakarta: Gramedia.

Anwar, Rosihan. 2008. *Kenang-Kenangan Pangreh Praja.* Jakarta: Balai Pustaka.

Finer, S.E. 1974. *Comparative Government.* Harmonds Worth, Middlesex, England: Penguin Books Ltd.

Haryanto. 2005. *Kekuasaan Elite.* Yogyakarta: JIP UGM.

Ilham, Muhammad. 2008. *Manajemen Strategis Peningkatan Mutu Pendidikan Kepamongprajaan.* Bandung: Indra Prahasta.

Kartodihardjo, SartoNo. 1981. *Elite Dalam Perspektif Sejarah.* Jakarta: LP3ES.

Kuper, Adam, & Jessica. 2000. *The Social Science Encyclopedia* (terj). Jakarta: RajaGrafindo.

Labolo, Muhadam, dkk. 2008. *Beberapa Pandangan Dasar tentang Ilmu Pemerintahan.* Yogyakarta: Bayu Media.

Labolo, Muhadam. 2012. *Mencegah Negara Gagal.* Jakarta: Indrapress.

Latif, Yudi. 2014. *Pancasila, Mata Air Keteladanan.* Jakarta: Kompas Gramedia.

M. Giroth, Lexie. 2004. *Edukasi dan Profesi Pamong Praja.* Bandung: STPDN Press.

M. Giroth, Lexie. 2009. *Status dan Peran Pendidikan Pamong Praja Indonesia.* Bandung: Indra Prahasta.

Ndraha, Taliziduhu. 2005. *Kybernologi,* Jilid 1–2. Jakarta: Rineka Cipta.

Ndraha, Taliziduhu. 2010. *Nilai-Nilai Kepamongprajaan.* Jakarta: Credencia.

Pamudji. 1985. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia.* Jakarta: Bina Aksara.

Rasyid, Ryas. 2001. *Makna Pemerintahan.* Jakarta: Yarsif Watampone.

Sasana Karya 1956–1966. *Menjongsong Peningkatannja Mendjadi Institut Ilmu Pemerintahan,* APDN Malang.

Suratno, Pardi. 2009. *Sang Pemimpin Menurut Astabhrata.* Jakarta.

Suryaninggrat, Bayu. 1980. *Pamong Praja dan Kepala Wilayah.* Bandung: Aksara Baru.

Suseno, F. Magnis. 1999. *Etika Kekuasaan, Prinsip-Prinsip Kewarganegaraan.* Jakarta: Kanisius.

Susetya, Wawan. 2007. *Kepemimpinan Jawa.* Yogyakarta.

Sutherland, Heather. 1983. *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi.* Jakarta: Sinar Harapan.

Tjokrowinoto, Meljarto. 2010. *Birokrasi dalam Polemik.* Malang: Pustaka Pelajar Unismuh.

Van Niel, Robert. 1984. *Munculnya Elit Modern Indonesia*. Jakarta: Pustaka Jaya.

Varma. 2008. *Politik Modern*. Jakarta: Rajawali.

Visser, Leontine. 2009. *Bakti Pamong Praja Papua*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Webe, Agung. 2007. *Javanese Wisdom, Berpikir dan Berjiwa Besar*. Yogyakarta: Indonesia.

Makalah:

Haily, Aziz. 2006. *Sejarah Pendidikan Kedinasan di Indonesia*, Jakarta.

IPDN. 2006. *Laporan Pendidikan IPDN Tahun Akademik 2005–2006*, Jatinangor.

Nurdin, Ismail. 2010, *Quo Vadis Pamong Praja*, IPDN Jatinangor

Said, Salim. 2004. *Meningkatkan Nilai-Nilai Kebangsaan di Era Otonomi Daerah*, Jakarta.

Syafruddin, Ateng. 1963. *Jabatan Pamong Praja Dalam Penelitian Antroplogi dan Hukum Adat*, Makalah, Bandung.

Syafruddin, Ateng. 1963. *Pamong Praja sebagai Golongan Karya Pemerintahan Umum*, Makalah, Bandung.

Syafruddin, Ateng. 2007. *Ilmu Pemerintahan Dalam Konteks Kepamongprajaan*, Makalah, Jatinangor.

WasistioNo. 2009. *Redefenisi Kode Kehormatan dan Nilai-Nilai Kepamongprajaan*, Materi TOT Diklat Kemendagri.