

# Term Of Reference ( TOR ) PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN INDONESIA *Sebuah Bunga Rampai*



Penulisan  
Buku Literatur IPDN  
Tahun 2019

**PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN  
INDONESIA  
(*SEBUAH BUNGA RAMPAI*)**



**Oleh: Dr. Baharuddin Thahir, M.Si**  
NIP. 19750502 200604 1 001  
Dosen Fakultas Politik Pemerintahan  
Nomor Induk Dosen Nasional: 3402057501  
Sertifikat Pendidik: 18134200107064  
Rumpun Keilmuan: Ilmu Pemerintahan

**INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI**

**2019**

# BAB 1

## PENDAHULUAN

Dinamika ketatanegaraan Indonesia turut mempengaruhi tata kelola pemerintahan. Pada saat yang sama pemerintahan yang baik membutuhkan birokrasi yang baik pula. Tidak dapat dipungkiri bahwa pemerintahan yang kita praktekkan sekarang ini merupakan warisan pemerintahan kolonial Belanda yang pada gilirannya memberikan pengaruh yang cukup kuat terhadap praktek birokrasi di Indonesia. Secara umum, nilai-nilai social seperti paternalistik, primordial, patron-klien dan lain-lain relatif mewarnai sistem birokrasi, baik di pusat maupun di daerah.

Era reformasi yang berlangsung sejak 1998 cukup menarik untuk disoroti. Pertanyaan pentingnya, dimana posisi Indonesia sekarang ini. Di era ini kemajemukan sangat menonjol dan penyeragaman dianggap bertentangan dengan demokrasi. Di satu sisi, kesetaraan dan partisipasi masyarakat mulai tampak. Di sisi lain, negara tampak lemah baik dalam bidang sumber daya maupun birokrasi dan penegakan hukum. Kebebasan dan HAM menjadi dasar bagi pengembangan hak politik warga dan kebebasan pers.

Sejak terjadinya gelombang demokrasi (*democracy wave*) yang berlangsung sejak akhir tahun 1980-an yang ditandai pula dengan runtuhnya tembok Berlin dan jatuhnya rezim-rezim sosialis-komunis di Uni Soviet dan Eropa Timur membuat landasan ideologi seolah-olah tidak relevan dan aktual. Namun dibalik sejumlah fakta tersebut di atas demikian pula sikap pengagungan terhadap globalisasi dan modernisasi sesungguhnya menyebabkan merosot dan meredupnya banyak ideologi-baik universal maupun lokal. Pada saat yang sama nasionalisme (termasuk fanatisme) lokal justru mengalami gejala peningkatan.

Di bidang politik, demokrasi tak hanya menghasilkan peningkatan partisipasi politik masyarakat, tapi juga distorsi yang berlangsung relatif permanen karena partai politik enggan melakukan reformasi di internalnya. Sementara itu, penegakan hukum disinyalir belum maksimal bahkan terkesan melahirkan semakin meningkatnya pragmatisme dan oportunisme yang cenderung menghalalkan semua cara dalam berpolitik dan berdemokrasi.

Sementara itu dalam konteks hubungan kekuasaan antara eksekutif-legislatif berjalan dengan berbagai macam warna dan dinamikanya. Meski para pendiri bangsa bersepakat bahwa sistem pemerintahan bernuansa presidensial melalui UUD 1945, namun dalam mengalami distorsi bahkan pernah dipraktekkan secara parlementer karena kuatnya tekanan domestik dan internasional. Dinamika itu dapat dilihat sejak tahun 1949 hingga tahun 1966.

Pasang-surut relatif serupa dialami pula oleh bangsa Indonesia dalam konteks relasi eksekutif-legislatif. Pendulum relasi yang sarat legislatif (*legislative heavy*) pada era parlementer, berubah total menjadi sarat eksekutif (*executive heavy*) ketika UUD 1945 kembali berlaku selama dua periode sistem otoriter, Demokrasi Terpimpin Soekarno (1959-1965) dan Orde Baru Soeharto (1966-1998).

Ruang lingkup etika pemerintahan tidak dibatasi hanya sekedar penilaian baik-buruk, wajar-tidak wajar, etis dan tidak etis namun juga pantas dan tidak pantas. Bahkan perilaku etis saat ini bisa menjadi lebih luas, yang berarti ia dapat memasuki wilayah merasa atau tidak merasa (*sense of crisis*). Sebagai contoh kehidupan mewah yang diperlihatkan oleh sebagian pejabat yang sebenarnya dapat dipandang wajar karena mereka memperoleh penghasilan yang memungkinkan untuk itu, namun ketika dipersandingkan dengan realitas sosial masyarakat yang diwakilinya maka perilaku itu menjadi tidak etis.

Dalam konteks pemerintahan daerah, pemerintah pusat memberikan otonomi kepada daerah senantiasa mengalami dinamika dari masa ke masa. Pada masa Hindia Belanda, skala prioritas tujuan desentralisasi di bawah *decentralisatiewet* 1903 adalah efisiensi, kemudian bergeser ke efisiensi dan partisipasi dalam kurun waktu *bestuurhervormingwet* 1922. Pada masa

kemerdekaan terjadi serangkaian pergeseran lagi mengenai skala prioritas tujuan desentralisasi. Di bawah UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957. pada saat itu skala prioritas tujuan desentralisasi adalah demokratisasi atau pendemokrasian pemerintahan. Ketika masa demokrasi dipimpin dibawah UU No. 18 Tahun 1965 skala prioritas otonomi daerah adalah stabilitas dan efisiensi pemerintahan. Sementara pada format politik Orde baru, melalui UU No. 5 Tahun 1974, tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam pelaksanaan pembangunan terhadap masyarakat serta meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa. Sedangkan di masa reformasi, skala prioritas otonomi daerah adalah demokratisasi disamping aspek efisiensi dan efektivitas. (Nasution:1999)

Semua uraian tersebut di dalam ilmu pemerintahan dapat dibagi menjadi ilmu pemerintahan; ilmu pemerintahan terapan; dan ilmu-ilmu pemerintahan. Dalam konteks itu pembagian bahasan dan sub bahasan dari buku ini.

Setiap pengkaji ilmu pemerintahan, maka akan merasakan bahwa ilmu pemerintahan itu bersifat interdisipliner dan multidisipliner. Kedua sifat tersebut menjadikan ilmu pemerintahan seolah tidak memiliki jati diri. Dari perspektif filsafat keilmuan. Hal ini menjadi suatu keprihatinan di tengah keinginan kita mengembangkan ilmu pemerintahan.

Uraian tentang Negara, pemerintahan, birokrasi, cabang-cabang kekuasaan akan terus menarik dibahas karena di dalamnya terdapat dinamika yang dipengaruhi oleh aktifitas politik, perkembangan ketatanegaraan bahkan pergeseran system politik baik yang bersifat lokal maupun global. Pada tataran empirik berharap praktek pemerintahan di Indonesia akan membawa rakyat Indonesia pada suatu kondisi yang penuh dengan kemajuan, kemakmuran, kesejahteraan dan kedamaian di negeri ini. Kemerdekaan dalam perspektif pemerintahan dapat dimaknai sebagai wujud konkrit pengelolaan administrasi atau birokrasi pemerintahan yang berkualitas, efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Yaitu suatu pemerintahan yang dari waktu ke waktu menunjukkan peningkatan kualitas dan manfaatnya bagi rakyat. Hal ini sesuai dengan amanat

alinea keempat UUD 1945 yang intinya negara ini dibentuk untuk menyejahterakan dan mencerdaskan rakyat: "...untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan, mencerdaskan kehidupan...".

Tekad sebagaimana disebutkan secara eksplisit dalam pembukaan UUD tersebut seharusnya terefleksikan dalam perjalanan panjang Indonesia pasca kemerdekaan, khususnya ketika bangsa ini memeriahkan hari kebangkitan yang usianya sudah lebih dari satu abad (1908-2013) dan kemerdekaan yang ke-68. Untuk mewujudkan kepentingan nasionalnya tersebut Indonesia tak hanya cukup mengevaluasi kinerja pemerintahan saja, tapi juga perlu menata dan memperbaiki praktek pemerintahan, khususnya dalam kaitannya dengan sistem demokrasi yang berlangsung sejak 1998.

Pemerintah dan pemerintahan Indonesia yang berparadigma Administrasi, Politik dan Hukum diuraikan dalam buku ini. Selain itu, buku ini akan menguraikan hubungan kekuasaan antara pemerintah nasional dan pemerintah daerah, manajemen pemerintahan, hingga membahas kepemimpinan dan etika pemerintahan. Uraian tersebut bermuara pada pembentukan pemerintahan yang baik.

Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan terminology yang mudah dikatakan namun sulit sekali diterapkan. Pengalaman empirik selama ini menunjukkan bahwa poin-poin penting yang melekat dalam tata kelola pemerintahan yang baik seperti partisipasi, penegakan hukum dan HAM, transparansi, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, terkesan begitu sulitnya diterapkan. Persyaratan bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik itulah yang pada dasarnya menjadi kendala tersendiri bagi para *stakeholders* terkait tersebut.

Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa banyak yang perlu dijelaskan tentang pemerintahan Indonesia. Sehubungan dengan itu, penulis sebagai akademisi yang berkecimpung dalam kajian ilmu pemerintahan terdorong untuk menyusun suatu buku yang sementara ini diberi judul "Pemerintah dan Pemerintahan Indonesia (sebuah Bunga Rampai)".

Buku ini terdiri dari sebelas bab, termasuk pendahuluan dan penutup. Pada tiap bagian akan menjelaskan pemerintah dan pemerintahan. Kupasan tersebut menunjukkan sifat pemerintahan sebagaimana disebutkan di atas. Pada bagian awal penulis menguraikan pemerintah dan pemerintahan, tata kelola pemerintahan (*good governance*) demikian pula fungsi-fungsi pemerintahan. Pada bagian berikutnya, penulis menguraikan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan. Pada bagian ini juga dijelaskan eksistensi Negara, unsur-unsur dan fungsinya. Selain itu, penulis memberikan sedikit penjelasan tentang pemisahan kekuasaan dan sistem pemerintahan di Indonesia.

Pada bab empat, dijelaskan tentang etika pemerintahan. Etika tersebut berkaitan dengan garis-garis besar pelaksanaan etika. Disamping itu, diuraikan pula beberapa factor yang mempengaruhi pelaksanaan etika pemerintahan serta tuntutan perilaku etis bagi penyelenggaraan pemerintahan.

Bab lima, memberikan beberapa ulasan yang terkait dengan birokrasi pemerintahan. Uraian tersebut meliputi pengertian birokrasi. Nilai ideal birokrasi di Indonesia serta upaya birokrasi merespons globalisasi melalui pengembangan kapasitas sumber daya pemerintahan.

Bagian berikutnya, dijelaskan satu perspektif tentang kepemimpinan pemerintahan. Pada bab ini, selain diuraikan beberapa batasan tentang kepemimpinan, gaya kepemimpinan pemerintahan dan relasi antara kepemimpinan dengan komunikasi pemerintahan. Pada bab ini pula, penulis menguraikan upaya membentuk kepemimpinan yang efektif. Pada bagian akhir bab ini, ditunjukkan praktek kepemimpinan pemerintahan di Indonesia.

Bab tujuh membahas tentang pengawasan pemerintahan. Narasi pada bab ini tidak hanya menguraikan tentang pengawasan pemerintahan, tetapi diuraikan pula tentang pengawasan politik dan pengawasan sosial, yang dilakukan oleh masyarakat. Pengawasan pemerintahan dijelaskan dalam persepektif pengawasan structural dan pengawasan fungsional, tujuan pengawasan pemerintahan dan peran pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.



Selanjutnya, bab delapan menguraikan tentang budaya pemerintahan. Pada bab ini dikemukakan tentang arti budaya dan kebudayaan. Demikian pula budaya politik dan budaya organisasi serta pengaruhnya dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara. Bab Sembilan, penulis menuangkan berbagai hal yang berkaitan dengan kebijakan pemerintahan. Penjelasan tersebut dimulai dari pengertian dan ruang lingkup kebijakan pemerintahan, factor-faktor yang mempengaruhi kebijakan publik, dampak yang ditimbulkan sebagai beberapa paradigma kebijakan. Bagian akhir dari buku ini menjelaskan tentang pemerintahan daerah. Sengaja penulis memasukkan tentang pemerintahan daerah, karena dalam sistem pemerintahan daerah merupakan suatu hal yang krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Pada bab ini dimulai tentang ruang lingkup pemerintahan daerah, dinamika otonomi daerah dari masa ke masa. Sub bab ini lebih difokuskan pada uraian pemerintahan daerah pasca Indonesia memproklamkan kemerdekaan. Penulis juga menuangkan opini terkait otonomi daerah dalam konteks hubungan kekuasaan, beberapa pertimbangan kebijakan desentralisasi. Pada bagian akhir bab ini, penulis menjelaskan azas pemerintahan daerah, selain desentralisasi yaitu azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.



# BAB

# 2

## PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN

### A. Pemerintah-pemerintahan

Ditelinga kita telah akrab kata pemerintah dan pemerintahan, namun masih banyak yang sulit membedakan dua hal yang berbeda itu. Pandangan tentang pemerintahan sesungguhnya sangat luas, karena semua aktivitas kegiatan negara digerakkan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat yang jelas bertujuan menciptakan kesejahteraan dan rasa aman pada masyarakatnya. Proses tersebut melibatkan banyak unsur seperti lembaga militer, hukum yang berkeadilan hingga adanya pelibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai bidang pembangunan bagi kepentingan bangsa.

Berdasarkan pemahaman di atas, maka pemerintah merupakan pihak yang sangat dibutuhkan kehadirannya. Kehadiran yang dimaksud, tidak semata-mata dalam pengertian konkret, namun juga sampai pada dimensi perasaan masyarakat. Ketika seseorang dengan merasa nyaman berjalan di tengah malam ditempat yang sunyi tanpa diliputi perasaan waswas bahkan takut secara substansial mengindikasikan pemerintahan hadir pada wilayah itu. Sebaliknya ketika diperkotaan yang bertebaran kantor-kantor, namun kejahatan dapat terjadi secara kasat mata tanpa ada yang menghalangi maka pada saat itu pemerintahan menjadi 'tidak ada'.

Dengan demikian, pemerintahan bukan hanya wujud, namun di dalamnya terdapat suatu nilai yang dijunjung tinggi oleh setiap pihak, baik pihak yang memerintah maupun yang diperintah. Berkenaan dengan itu, Vincent (dalam Hamdi, 2002:4) mengemukakan:

Dalam pemerintahan terdapat interaksi sekelompok orang dengan aneka ragam nilai-nilai, kebutuhan, potensi, harapan dan persoalannya. Tujuan penyelenggaraan pemerintahan, yakni mewujudkan kehidupan kolektif yang tertib dan maju, agar setiap orang, secara perorangan atau bersama-sama, dapat menjalani kehidupannya secara wajar dan nyaman.

Memang diakui, bahwa pemahaman kita sejak awal bahwa pemerintahan (umum) seringkali diartikan sebagai bekerjanya struktur dalam suatu proses pengambilan kebijakan yang mengikat pada semua pihak. Namun pemerintahan bukan sekedar pengambilan kebijakan, namun ia juga merupakan gejala sosial, yang berarti di dalamnya terdapat hubungan antar anggota masyarakat, baik individu dengan kelompok, kelompok dengan kelompok, maupun antar individu dengan kelompok. Untuk memperoleh gambaran yang lebih luas mengenai pemerintah dan pemerintahan tersebut. Strong (dalam Pamudji, 1980:6) mengemukakan:

*Government is there for, that organizations in which is vested the right to exercise sovereign powers. Government in the board sense, is something bigger than a specialy body of minieters a sense in which we colloquially use it to day, when ... Government, in the broader sense, is charged with the maintenance of the peace and security of state within and without.*

Jika dirinci mengenai pemerintah dan pemerintahan, Finer (dalam Pamudji, 1980:20-21) menyatakan bahwa istilah “*goverment*” paling sedikit mempunyai paling sedikit mempunyai empat arti, *Pertama* menunjukkan kegiatan atau proses memerintah; *kedua* Menunjukkan masalah-masalah (hal ikhwal) negara dalam mana kegiatan atau proses di atas dijumpai; *ketiga* Menunjukkan orang-orang (maksudnya pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah; dan keempat menunjukkan cara, metode, atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah.

Berdasarkan konteks itu, pemerintahan merupakan kegiatan lembaga-lembaga yang ditunjukkan melalui mediasi kepentingan rakyat terhadap pemerintah yang selanjutnya dibuatkan, melaksanakan hingga mengawasi pelaksanaan kebijakan. Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah yang selanjutnya diharapkan mewujudkan ketertiban, keadilan, dan kesejahteraan.

Oleh karena itu pemerintah tidak boleh menolak untuk menyelesaikan suatu urusan atau konflik dan tidak boleh menolak untuk mendengarkan tuntutan setiap warga masyarakat dengan alasan apapun. Setiap masalah harus dapat diselesaikan sedini mungkin, seterbuka mungkin dan setuntas mungkin. Adapun pemecahan masalah dalam pemerintahan biasanya dilakukan melalui berbagai kebijakan.

Dengan demikian adanya suatu pemerintahan karena adanya komitmen antara pemerintah dengan yang diperintah, yang mana komitmen itu hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasakan bahwa pemerintahan itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan melayani rakyat, serta kesepakatan menjalankan instrumen hukum yang telah disepakati pemerintah dengan yang diperintah.

## **B. Tata Pemerintahan yang Baik**

Tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Definisi lain menyebutkan governance adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sector negara dan sector non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif. Definisi ini mengasumsikan banyak aktor yang terlibat dimana tidak ada yang sangat dominan yang menentukan gerak aktor lain. Pesan pertama dari terminologi governance membantah pemahaman formal tentang bekerjanya institusi-institusi negara. Governance mengakui bahwa didalam masyarakat terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang bekerja pada tingkat yang berbeda.

Meskipun mengakui ada banyak aktor yang terlibat dalam proses sosial, governance bukanlah sesuatu yang terjadi secara chaotic, random atau tidak terduga. Ada aturan-aturan main yang diikuti oleh berbagai aktor yang berbeda.

Salah satu aturan main yang penting adalah adanya wewenang yang dijalankan oleh negara. Tetapi harus diingat, dalam konsep governance wewenang diasumsikan tidak diterapkan secara sepihak, melainkan melalui semacam konsensus dari pelaku-pelaku yang berbeda. Oleh sebab itu, karena melibatkan banyak pihak dan tidak bekerja berdasarkan dominasi pemerintah, maka pelaku-pelaku diluar pemerintah harus memiliki kompetensi untuk ikut membentuk, mengontrol, dan mematuhi wewenang yang dibentuk secara kolektif.

Lebih lanjut, disebutkan bahwa dalam konteks pembangunan, definisi governance adalah “mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan”, sehingga *good governance*, dengan demikian, “adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang substansial dan penerapannya untuk menunjang pembangunan yang stabil dengan syarat utama efisien) dan (relatif) merata.”

Menurut dokumen *United Nations Development Program* (UNDP), tata pemerintahan adalah “penggunaan wewenang ekonomi politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Jelas bahwa *good governance* adalah masalah perimbangan antara negara, pasar dan masyarakat. Memang sampai saat ini, sejumlah karakteristik kebaikan dari suatu governance lebih banyak berkaitan dengan kinerja pemerintah. Pemerintah berkewajiban melakukan investasi untuk mempromosikan tujuan ekonomi jangka panjang seperti pendidikan kesehatan dan infrastruktur. Tetapi untuk mengimbangi negara, suatu masyarakat warga yang kompeten dibutuhkan melalui diterapkannya sistem demokrasi, rule of law, hak asasi manusia, dan dihargainya pluralisme. *Good governance* sangat terkait dengan dua hal yaitu (1) *good governance* tidak dapat dibatasi hanya pada tujuan

ekonomi dan (2) tujuan ekonomi pun tidak dapat dicapai tanpa prasyarat politik tertentu.

### 1. Membangun *Good Governance*

Membangun *good governance* adalah mengubah cara kerja state, membuat pemerintah *accountable*, dan membangun pelaku-pelaku di luar negara cakap untuk ikut berperan membuat sistem baru yang bermanfaat secara umum. Dalam konteks ini, tidak ada satu tujuan pembangunan yang dapat diwujudkan dengan baik hanya dengan mengubah karakteristik dan cara kerja institusi negara dan pemerintah. Harus kita ingat, untuk mengakomodasi keragaman, *good governance* juga harus menjangkau berbagai tingkat wilayah politik. Karena itu, membangun *good governance* adalah proyek sosial yang besar. Agar realistis, usaha tersebut harus dilakukan secara bertahap. Untuk Indonesia, fleksibilitas dalam memahami konsep ini diperlukan agar dapat menangani realitas yang ada.

### 2. Prinsip-Prinsip Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

UNDP merekomendasikan beberapa karakteristik governance, yaitu legitimasi politik, kerjasama dengan institusi masyarakat sipil, kebebasan berasosiasi dan berpartisipasi, akuntabilitas birokratis dan keuangan (financial), manajemen sektor publik yang efisien, kebebasan informasi dan ekspresi, sistem yudisial yang adil dan dapat dipercaya. Sedangkan *World Bank* mengungkapkan sejumlah karakteristik *good governance* adalah masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris, terbuka, pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, eksekutif yang bertanggung jawab, birokrasi yang profesional dan aturan hukum.

Masyarakat Transparansi Indonesia menyebutkan sejumlah indikator seperti: transparansi, akuntabilitas, kewajaran dan kesetaraan, serta kesinambungan. Asian Development Bank sendiri menegaskan adanya konsensus umum bahwa *good governance* dilandasi oleh 4 pilar yaitu (1) *accountability*, (2) *transparency*, (3) *predictability*, dan (4) *participation*.

Jelas bahwa jumlah komponen atau pun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu (1) Akuntabilitas, (2) Transparansi, dan (3) Partisipasi Masyarakat. Lebih lanjut, prinsip-prinsip *Good governance* meliputi:

- a. Partisipasi (*Participation*). Hal itu berarti semua warga berhak terlibat dalam pengambilan keputusan, baik langsung maupun melalui lembaga perwakilan yang sah untuk mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.
- b. Penegakan Hukum (*Rule of Law*) à Partisipasi masyarakat dalam proses politik dan perumusan-perumusan kebijakan publik memerlukan sistem dan aturan-aturan hukum. Tanpa diimbangi oleh sebuah hukum dan penegakkannya yang kuat, partisipasi akan berubah menjadi proses politik yang anarkis. Karakter dalam menegakkan rule of law:
  - 1) Supremasi hukum (*the supremacy of law*);
  - 2) Kepastian hukum (*legal certainty*);
  - 3) Hukum yang responsif;
  - 4) Penegakkan hukum yang konsisten dan non-diskriminasi;
  - 5) Independensi peradilan.
- c. Transparansi. Yang dimaksudkan bahwa Aspek mekanisme pengelolaan negara yang harus dilakukan secara transparan. Setidaknya ada 8 aspek yaitu:
  - 1) Penetapan posisi, jabatan atau kedudukan
  - 2) Kekayaan pejabat public
  - 3) Pemberian penghargaan
  - 4) Penetapan kebijakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan
  - 5) Kesehatan



- 6) Moralitas para pejabat dan aparatur pelayanan public
  - 7) Keamanan dan ketertiban
  - 8) Kebijakan strategis untuk pencerahan kehidupan masyarakat
- d. Responsif (*Responsiveness*) Pemerintah harus peka dan cepat tanggap terhadap persoalan-persoalan masyarakat.
  - e. Orientasi Kesepakatan (*Consensus Orientation*), yang berarti pengambilan putusan melalui proses musyawarah dan semaksimal mungkin berdasar kesepakatan bersama.
  - f. Keadilan (*Equity*) Kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan
  - g. Efektifitas (*Effectiveness*) dan Efisiensi (*Efficiency*). Hal ini dilakukan agar pemerintahan efektif dan efisien, maka para pejabat perancang dan pelaksana tugas-tugas pemerintahan harus mampu menyusun perencanaan-perencanaan yang sesuai dengan kebutuhan nyata dari masyarakat, secara rasional dan terukur.
  - h. Akuntabilitas (*Accountability*) Pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya delegasi dan kewenangan untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan mereka, setiap pejabat publik dituntut untuk mempertanggungjawabkan semua kebijakan, perbuatan, moral, maupun netralitas sikapnya terhadap masyarakat.
  - i. Visi Strategis (*Strategic Vision*) Pandangan-pandangan strategis untuk menghadapi masa yang akan datang. Kualifikasi ini menjadi penting dalam kerangka perwujudan *good governance*, karena perubahan dunia dengan kemajuan teknologinya yang begitu cepat.

### **C. Fungsi Pemerintahan**

Fungsi pemerintahan menjadi penting dalam mengkaji peran pemerintah. Hal ini disebabkan peranan itu sendiri dapat dinilai dari kemampuan pemerintah dalam menjalankan fungsinya. Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa peranan itu sendiri lebih bertumpu pada adanya ekspektasi (harapan) dari masyarakat terhadap pelaksanaan fungsi pemerintah.

Filosofis dibentuknya suatu pemerintahan adalah dalam rangka agar terciptanya keamanan, masyarakat mudah untuk beraktivitas. Rasyid (2007:11) mengatakan bahwa tujuan dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban didalam mana masyarakat dapat menjalani hidupnya secara wajar. berdasarkan perspektif itu, maka fungsi pemerintahan dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) fungsi, yaitu fungsi pelayanan, fungsi pemberdayaan dan fungsi pembangunan.

Pelaksanaan fungsi pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat, mengingat kondisi masyarakat yang terus berkembang, membawa implikasi meningkatnya tuntutan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang semakin baik, dari segi kualitas maupun kuantitas, seiring dengan semakin kritis terhadap berbagai kebijakan pemerintah.

Pemerintah dan pemerintahan ada bukan untuk dirinya sendiri, namun ia bekerja untuk kepentingan rakyat. Sehubungan dengan itu, Thoah (1995:101) mengatakan tugas pemerintah adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat proses waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, bukan menjadikan publik objek pembangunan sebagai uji coba menjalankan instrumen yang merugikan rakyat.

Berdasarkan beberapa uraian di atas, jelas bagi kita bahwa pemerintah dan pemerintahan yang dipersonifikasi oleh aparat birokrasi menjalankan fungsi pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan. Ketiga fungsi itu menempatkan rakyat sebagai pihak yang penting untuk dilayani, diberdayakan dan dibangun.



The graphic consists of a green rectangular bar at the top containing the word 'BAB' in white, bold, uppercase letters. Below this bar is a larger grey rectangular area containing the number '3' in white, bold, sans-serif font.

## **PRINSIP-PRINSIP DASAR PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN**

Mendiskusikan penyelenggaraan pemerintahan maka akan bertemu dengan berbagai konsep.konsep yang dimaksud berkenaan dengan Negara, pemerintah sebagai personifikasi kehadiran Negara hingga pelibatan rakyat dalam proses pemerintahan. Konsep pemerintah pun masih dibagi dua hal, pemerintah dalam arti sempit dan pemerintah dalam arti yang luas. Hal itu berarti Ketika kita berbicara pemerintah maka bisa saja yang dimaksud bukan lembaga eksekutif semata namun bisa mengarah ke lembaga lainnya seperti lembaga legislatif dan yudikatif.

Berbicara penyelenggaraan pemerintahan pun pasti tidak akan bisa dilepaskan dengan pembahasan pelibatan rakyat maka secara langsung kita akan membahas sistem demokrasi, sebagai suatu sistem yang mensyaratkan keterlibatan langsung dari rakyat dalam proses berpemerintahan. Pada bab ini, keterlibatan rakyat sebagai salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintahan tidak terlalu jauh sampai pada proses pemilu dan sistem kepartaian.

### **A. Beberapa Perspektif tentang Negara**

Dewasa ini, Pengertian negara secara umum yaitu suatu daerah tertentu,yang ditempati oleh sekumpulan orang. Dikelola orang seorang pemimpin yang diakui oleh bawahannya sebagai pemilik kedaulatan. Negara juga dalam suatu wilayah akan memiliki sistem ataupun aturan yang diberlakukan kepada orang yang berada dibawah naungannya.

Kemudian pengertian negara dengan kata lain yaitu kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang diorganisasikan dibawah lingkungan lembaga politik dan pemerintahan yang efektif.

Terdapat beberapa informasi tentang pengertian negara secara merata sebagai perihal untuk menambah wawasan secara detail terhadap negara.

Miriam Budiardjo (2010) mengatakan bahwa negara itu mempunyai arti sebagai bentuk organisasi dalam suatu wilayah, dengan kekuasaan dapat menimbulkan kesejahteraan untuk kehidupan bersama. Sedangkan Roger F.Soleau, negara adalah alat atau dalam kata lain wewenang yang mengendalikan dan mengatur persoalan-persoalan yang bersifat bersama atas nama masyarakat.

### **1. Negara sebagai organisasi kekuasaan**

Negara adalah alat masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan antara manusia dalam masyarakat tersebut. Pengertian ini dikemukakan oleh Logemann menyatakan bahwa negara adalah organisasi kekuasaan yang bertujuan mengatur masyarakatnya dengan kekuasaannya itu. Negara sebagai organisasi kekuasaan pada hakekatnya merupakan suatu tata kerja sama untuk membuat suatu kelompok manusia berbuat atau bersikap sesuai dengan kehendak negara itu.

### **2. Negara sebagai organisasi politik**

Negara adalah asosiasi yang berfungsi memelihara ketertiban dalam masyarakat berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang diberi kekuasaan memaksa. Dari sudut organisasi politik, negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik atau merupakan organisasi pokok dari kekuasaan politik. Sebagai organisasi politik negara Bidang Tata Negara berfungsi sebagai alat dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan antar manusia dan sekaligus menertibkan serta mengendalikan gejala-gejala kekuasaan yang muncul dalam masyarakat. Pandangan tersebut nampak dalam pendapat Soltou dan Mac Iver. Dalam

bukunya *“The Modern State”*, Mac Iver menyatakan: “Negara ialah persekutuan manusia (asosiasi) yang menyelenggarakan penertiban suatu masyarakat dalam suatu wilayah berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh pemerintah yang dilengkapi kekuasaan memaksa. Menurut Mac Iver, walaupun negara merupakan persekutuan manusia, akan tetapi mempunyai ciri khas yang dapat digunakan untuk membedakan antara negara dengan persekutuan manusia yang lainnya. Ciri khas tersebut adalah: kedualatan dan keanggotaan negara bersifat mengikat dan memaksa.

### **3. Negara sebagai organisasi kesusilaan**

Negara merupakan penjelmaan dari keseluruhan individu. Menurut Friedrich Hegel: Negara adalah suatu organisasi kesusilaan yang timbul sebagai sintesa antara kemerdekaan universal dengan kemerdekaan individu. Negara adalah organisme dimana setiap individu menjelmakan dirinya, karena merupakan penjelmaan seluruh individu maka negara memiliki kekuasaan tertinggi sehingga tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi dari negara. Berdasarkan pemikirannya, Hegel tidak menyetujui adanya: Pemisahan kekuasaan karena pemisahan kekuasaan akan menyebabkan lenyapnya negara. Pemilihan umum karena negara bukan merupakan penjelmaan kehendak mayoritas rakyat secara perseorangan melainkan kehendak kesusilaan. Dengan memperhatikan pendapat Hegel tersebut, maka ditinjau dari organisasi kesusilaan, negara dipandang sebagai organisasi yang berhak mengatur tata tertib dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, sementara manusia sebagai penghuninya tidak dapat berbuat semauanya sendiri.

### **4. Negara sebagai integrasi antara pemerintah dan rakyat**

Negara sebagai kesatuan bangsa, individu dianggap sebagai bagian integral negara yang memiliki kedudukan dan fungsi untuk menjalankan negara. Menurut Prof. Soepomo, ada 3 teori tentang pengertian negara:

1) Teori Perseorangan (Individualistik)

Negara adalah merupakan suatu masyarakat hukum yang disusun berdasarkan perjanjian antar individu yang menjadi anggota masyarakat. Kegiatan negara diarahkan untuk mewujudkan kepentingan dan kebebasan pribadi. Penganjur teori ini antara lain: Thomas Hobbes, John Locke, Rousseau, Herbert Spencer, Harold J Laski.

## 2) Teori Golongan (Kelas)

Negara adalah merupakan alat dari suatu golongan (kelas) yang mempunyai kedudukan ekonomi yang paling kuat untuk menindas golongan lain yang kedudukannya lebih lemah. Teori golongan diajarkan oleh : Karl Marx, Frederich Engels, Lenin

## 3) Teori Integralistik (Persatuan)

Negara adalah susunan masyarakat yang integral, yang erat antara semua golongan, semua bagian dari seluruh anggota masyarakat merupakan persatuan masyarakat yang organis. Negara integralistik merupakan negara yang hendak mengatasi paham perseorangan dan paham golongan dan negara mengutamakan kepentingan umum sebagai satu kesatuan. Teori persatuan diajarkan oleh : Benedictus de Spinoza, F. Hegel, Adam Muller

## **B. Unsur-Unsur dan Fungsi Negara**

### **1. Unsur Negara antara lain**

Unsur Negara meliputi (1) penduduk, yaitu warga negara yang memiliki tempat tinggal dan juga memiliki kesepakatan diri untuk bersatu. Warga negara adalah pribumi atau penduduk asli Indonesia dan penduduk negara lain yang sedang berada di Indonesia untuk tujuan tertentu; (2) Wilayah, yaitu daerah tertentu yang dikuasai atau menjadi teritorial dari sebuah kedaulatan. Wilayah adalah salah satu unsur pembentuk negara yang paling utama. Wilayah terdiri dari darat, udara dan juga laut; (3) Pemerintah, merupakan unsur yang memegang kekuasaan untuk menjalankan roda pemerintahan. Disamping ketiga unsur pokok (konstitutif) tersebut masih ada unsur tambahan (disebut unsur deklaratif) yaitu berupa Pengakuan dari

negara lain. Unsur negara tersebut diatas merupakan unsur negara dari segi hukum tata negara atau organisasi negara.

## **2. Fungsi Negara**

(1) Fungsi Pertahanan dan Keamanan, Negara wajib melindungi unsur negara(rakyat, wilayah, dan pemerintahan) dari segala ancaman, hambatan, dan gangguan, serta tantangan lain yang berasal dari internal atau eksternal; (2) Fungsi Keadilan, Negara wajib berlaku adil dimuka hukum tanpa ada diskriminasi atau kepentingan tertentu; (3) Fungsi Pengaturan dan Keadilan, Negara membuat peraturan-perundang-undangan untuk melaksanakan kebijakan dengan ada landasan yang kuat untuk membentuk tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan juga bernegara; Fungsi Kesejahteraan dan Kemakmuran, Negara bisa mengeksplorasi sumber daya alam yang dimiliki untuk meningkatkan kehidupan masyarakat agar lebih makmur dan sejahtera.

Sementara itu Miriam Budiardjo (2010) menyatakan bahwa Negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Dapat dikatakan bahwa tujuan akhir setiap negara adalah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya. Sedangkan tujuan Negara Indonesia adalah yang tertulis dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke empat yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

## **C. Pemisahan Kekuasaan Dalam Pemerintahan**

Paradigma pengaturan pemisahan kekuasaan dalamsistem pemerintahan presidensial Indonesia tidak menganut sistem dari negara manapun, melainkan suatu sistem khas bagi Indonesia. Hal ini, tercermin dari proses pembentukan yang digali dari nilai-nilai kehidupan NKRI sendiri. Menurut UUD NRI Tahun 1945, kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan memegang kekuasaan tertinggi negara di bawah pengawasan parlemen.



Khususnya, pengaturan kehidupan kenegaraan, baik yang terdapat dalam beberapa pokok-pokok sistem pemerintahan sebelum dan sesudah perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Indonesia pasca perubahan konstitusi masih tetap menganut sistem pemerintahan presidensial berdasarkan Pasal 14 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa: “(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar; dan (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”. Artinya, *The Founding Father* bangsa menyadari sepenuhnya bahwa Indonesia secara historis meliputi struktur sosial, budaya dan agama maupun wilayah luas memerlukan pemerintahan efektif dan politik stabil. Jawaban paling tepat adalah pemerintahan menggunakan sistem presidensial, pemikiran Giovanni Sartori sebagaimana dikutip A. B. Kusuma menyatakan bahwa: “Semua sistem konstitusi yang benar selalu mengandung sistem checks and balances, all truly constitutional systems are systems of checks and balances. Hal ini, UUD 1945 memenuhi semua persyaratan suatu konstitusi. Selanjutnya, checks and balances adalah asas sistem pemerintahan Presidensial yang berkembang di Amerika Serikat.

Founding Fathers Amerika Serikat, terutama John Adams, tertarik pada ajaran Montesquieu yang mengira bahwa sistem pemerintahan di Inggris didasarkan pada *separation of powers* (pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif); padahal, sesungguhnya, Inggris menggunakan *fusion of powers*, penggabungan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, berarti perdana menteri dan menteri harus merangkap sebagai anggota parlemen. Meskipun tertarik, para Founding Fathers Amerika tidak membabi buta meniru pendapat Montesquieu, tetapi mereka berusaha membuat suatu sistem pemerintahan sesuai dengan budaya politik rakyat Amerika. Mereka menyempurnakan ajaran *separation of powers* dengan ajaran checks and balances agar tidak menimbulkan kemacetan, gridlock sehingga pemerintahan dapat berjalan dengan efektif (Kusuma, 2011:32-35).

Berdasarkan salah satu kesepakatan konsensus dasar untuk mempertahankan sistem pemerintahan presidensial dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak serta merta harus dipandang cenderung pada teori atau sistem tertentu yang diterapkan di negara seperti Amerika Serikat, karena kesepakatan dasar itu kemudian dijabarkan, harus dilihat dari hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945. Pasca reformasi lembaga legislatif atas dasar mewakili rakyat mengklaim memonopoli pemisahan kekuasaan untuk memaksakan eksekutif dalam pembuatan undang-undang, sehingga setidaknya ada hal khusus menjadi perhatian lokal di wilayah masing-masing anggota dewan.

Dalam perspektif berbeda pemisahan kekuasaan dapat didekati melalui pelaksanaan kekhasan fungsi pemerintahan atau pemisahan kelembagaan dari interaksi cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Perubahan dapat ditemukan pada pengaturan dan praktik pemisahan kekuasaan di parlemen antara masing-masing kamar tersendiri menjadi indikator paling jelas pemisahan kekuasaan.

Indonesia sudah pernah memberlakukan tujuan implementasi praktik pemisahan kekuasaan dalam sistem presidensial. Proses perubahan pertama sampai keempat UUD NRI 1945, MPR memiliki kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan yang mengemuka yaitu: (1) tidak mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945~ (2) tetap mempertahankan NKRI~ (3) mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (4) hal-hal normatif dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh)~ (5) Disepakati dan melakukan perubahan dengan cara adendum. Selain itu, pembagian kekuasaan dirumuskan dengan tegas dengan prinsip checks and balances. (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010:458).

Teori konstitusi konvensional menyederhanakan dan mencerminkan perbedaan antara sistem presidensial dan parlementer. Hal ini, bagaimana sistem parlementer sering mematuhi persyaratan pemilu karakteristik presidensialisme, seperti sistem presidensial kadang-kadang rentan terhadap pemilihan secara paksa yang berhubungan lebih dekat dengan parlementarisme.

Sistem presidensial Amerika Serikat sebagai model dalam pemisahan yang rumit menyeimbangkan kekuatan, perlindungan konstitusional diabdikan atas hak-hak individu kebebasan dan stabilitas pemerintahannya. Ada keutamaan nilai tukar yang harus diberikan, biasanya terlihat dalam banyak kebuntuan atau proses antara lembaga formal terpisah dari pemerintah seperti, Kongres vs Presiden maupun Senat vs DPR (Warwick, 2009: 22). Burhanuddin Muhtadi sebagaimana mengutip pandangan Giovanni Sartori mengatakan bahwa, perbedaan pokok sistem presidensial dan parlementer terletak pada tiga hal antara lain: “(1) Presiden terpilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat; (2) selama masa jabatannya berlangsung tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen; (3) memimpin langsung pemerintahan yang diangkat olehnya” (Muhtadi, 2009: 1-6).

Sistem presidensial meniscayakan adanya jabatan presiden terpisah, baik secara kelembagaan, personal dan parlemen (legislatif) maupun yudikatif. Montequieu melalui teori trias politika, mengejawantahkan pemisahan kelembagaan dan personalia secara tegas membedakan sumber kekuasaan dalam negara. Selain itu, prinsip keterpilihan secara langsung oleh rakyat (*direct popular vote*) untuk masa jabatan tetap (*fixed term of office*) bertujuan memantapkan legitimasi presiden di hadapan rakyat. Prinsip krusial sistem presidensial adalah presiden sebagai sole ex-ecutive tidak terbagi kekuasaannya dalam jabatan kepalanegara (*head of state*) dan jabatan kepala pemerintahan (*head of government*). Muhtadi menambahkan bahwa, jabatan presiden dalam sistem presidensial mengandaikan adanya peleburan kekuasaan seremonial dan kekuasaan politik (*fusion of ceremonial and political powers*) guna menghindari terjadinya tumpang tindih fungsi wewenang kekuasaan eksekutif.

Sistem presidensial menutup kemungkinan parlemen menjatuhkan presiden, presiden hanya bertanggung jawab pada konstitusi dan rakyat. Usaha menjatuhkan presiden hanya dimungkinkan terjadi jika presiden melanggar hukum (*impeachment*), bukan karena kesalahan politik. Sistem presidensial memberi ruang sangat besar dan leluasa pada presiden menjalankan kebijakan politiknya. Sistem pemerintahan presidensial adalah pemegang kekuasaan

eksekutif tidak harus bertanggung jawab kepada legislatif. Pemegang kekuasaan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif.

Sebagaimana Douglas V. Verney yang dikutip oleh Ellydar Chaidir, ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensial yaitu: (1) Majelis tetap sebagai Majelis, (2) Eksekutif tidak dibagi, (3) Kepala pemerintah juga kepala negara, (4) Presiden mengangkat menteri yang memimpin departemen, (5) Presiden adalah eksekutif tunggal, (6) Majelis tidak boleh menduduki jabatan Majelis, (7) Eksekutif bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya, (8) Presiden tidak dapat membubarkan Majelis, (9) Majelis berkedudukan lebih tinggi daripada cabang pemerintahan dan tidak ada peleburan bagian legislatif dan eksekutif, (10) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada pemilih, dan (11) Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik (Muhtadi, 2009: 5-6).

Alat kelengkapan yang paling mencolok adalah keragaman praktik dalam kehidupan kenegaraan, berarti semi presidensialisme tidak harus dioperasionalkan sebagai variabel penjelasan elemen-elemen Prancis adalah contoh pola dasar dari suatu jenis semipresidensialisme. Secara keseluruhan, kontribusi utama Duverger untuk studi semi-presidensialisme adalah identifikasi asli dari konsep dan wawasan implisit bahwa ada berbagai jenis semi presidensialisme (Elgie, 2009:248-267) Dengan demikian, sistem pemerintahan presidensial banyak diadopsi berbagai negara dunia salah satunya Indo-nesia. Pembahasan menunjukkan sebuah awal teori presidensial dapat menguji keberadaan tujuan implementasi praktik pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia.

#### **D. Sistem Pemerintahan Indonesia**

Berdasarkan konstitusi, Negara Indonesia menganut sistem presidensial. Akan tetapi, kondisi pemerintahan Indonesia saat ini memunculkan pertanyaan mengenai sistem pemerintahan yang dianut tersebut. Meskipun beberapa sistem ataupun varian sistem yang dikembangkan berdasarkan sistem presidensial,

seperti misalnya pemilihan umum, Indonesia juga masih menunjukkan beberapa warna parlementer.

Dari keadaan tersebut, terlihat beberapa masalah akibat nampaknya dua corak pada satu system, misalnya mengenai siapa yang memegang kekuasaan, bila dalam sistem presidensial sangat jelas presiden sebagai pemegang kekuasaan, tentu berbeda dengan sistem parlementer yang dimana pemegang kekuasaan ada parlemen (dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat).

Sistem presidensial erat berhubungan dengan *trias politica* (legislatif, eksekutif, yudikatif). Pembagian kekuasaan inilah yang saat ini semakin bias dalam pemerintahan Indonesia. Menurut S.L. Witman dan J.J Wuest ciri-ciri dari sistem presidensial adalah:

1. Prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan.
2. Eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen juga tidak perlu berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen.
3. Dalam hal ini tidak ada tanggungjawab yang berbalasan antara presiden dan kabinetnya, karena pada akhirnya seluruh tanggung jawab sama sekali tertuju pada presiden (sebagai kepala pemerintahan).
4. Presiden dipilih langsung oleh rakyat.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dikemukakan beberapa ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, yaitu :

1. Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan
2. Presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan tetapi oleh dewan pemilih dan belakangan peranan dewan pemilih tidak tampak lagi sehingga dipilih oleh rakyat
3. Presiden berkedudukan sama dengan legislatif
4. Kabinet dibentuk oleh Presiden, sehingga kabinet bertanggungjawab kepada presiden
5. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, begitupun sebaliknya Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.

Sistem pemerintahan presidensial memisahkan kekuasaan antara

lembaga Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif, sehingga antara yang satu dengan yang lain seharusnya tidak dapat saling mempengaruhi. Menteri-menteri tidak bertanggungjawab kepada Legislatif, tetapi bertanggungjawab kepada Presiden yang memilih dan mengangkatnya, sehingga menteri-menteri tersebut dapat diberhentikan oleh presiden tanpa persetujuan badan legislatif.

Pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, yudikatif biasa kita sebut sebagai *trias politica*. Menurut Montesquieu, ajaran *Trias Politica* dikatakan bahwa dalam tiap pemerintahan negara harus ada 3 (tiga) jenis kekuasaan yang tidak dapat dipegang oleh satu tangan saja, melainkan harus masing- masing kekuasaan itu terpisah. Pada pokoknya ajaran *Trias Politica* isinya tiap pemerintahan negara harus ada 3 (tiga) jenis kekuasaan yaitu *Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif*, sebagai berikut:

**a. Kekuasaan Legislatif**

*Kekuasaan Legislatif* yaitu kekuasaan membuat undang-undang. Kekuasaan untuk membuat undang-undang harus terletak dalam suatu badan khusus. Suatu negara yang menamakan diri sebagai *negara demokrasi* yang peraturan perundangan harus berdasarkan kedaulatan rakyat, maka badan perwakilan rakyat yang harus dianggap sebagai badan yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyusun undang-undang dan dinamakan "*Legislatif*". Lembaga *Legislatif* memiliki posisi penting sekali dalam susunan kenegaraan karena ia berperan dalam menyusun undang-undang.

**b. Kekuasaan Eksekutif**

Kekuasaan "*Eksekutif*" adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang- undang. Hal ini berarti kepala eksekutif merupakan kepala pemerintahan yang diberikan tugas melaksanakan undang-undang. Kepala pemerintahan yang juga kepala Negara tidak dapat dengan sendirinya menjalankan segala undang-undang ini. Oleh karena itu, kekuasaan dari kepala Negara dilimpahkan (didelegasikan) kepada pejabat-pejabat pemerintah/Negara yang bersama-sama merupakan suatu badan pelaksana undang-undang. Hal itu berarti kepala

pemerintahan dibantu oleh cabinet dalam menjalankan undang-undang.

c. **Kekuasaan *Yudikatif* atau Kekuasaan Kehakiman**

Kekuasaan *Yudikatif* adalah kekuasaan yang berkewajiban menegakkan undang-undang. Lembaga ini juga berhak memberikan peradilan kepada setiap pelanggar undang-undang. Dengan kata lain, badan *Yudikatif* adalah lembaga yang berkuasa memutus perkara, menjatuhkan hukuman terhadap setiap pelanggaran undang-undang yang telah diadakan dan dijalankan.

# BAB

# 4

## ETIKA PEMERINTAHAN

### A. Pengertian Etika

Jika kita berbicara tentang etika politik pada lembaga pemerintahan, maka ada beberapa hal yang tidak boleh kita abaikan, misalnya masalah sistem pemerintahan secara keseluruhan, struktur sosial dan budaya.

Pengertian Etika (*Etimologi*), berasal dari bahasa Yunani adalah “Ethos”, yang berarti watak kesusilaan atau adat kebiasaan (*custom*). Etika biasanya berkaitan erat dengan perkataan moral yang merupakan istilah dari bahasa Latin, yaitu “Mos” dan dalam bentuk jamaknya “Mores”, yang berarti juga adat kebiasaan atau cara hidup seseorang dengan melakukan perbuatan yang baik (kesusilaan), dan menghindari hal-hal tindakan yang buruk. Etika dan moral lebih kurang sama pengertiannya, tetapi dalam kegiatan sehari-hari terdapat perbedaan, yaitu moral atau moralitas untuk penilaian perbuatan yang dilakukan, sedangkan etika adalah untuk pengkajian sistem nilai-nilai yang berlaku.

Etika dimulai bila manusia merefleksikan unsur-unsur etis dalam pendapat-pendapat spontan kita. Kebutuhan akan refleksi itu akan kita rasakan, antara lain karena pendapat etis kita tidak jarang berbeda dengan pendapat orang lain. Untuk itulah diperlukan etika, yaitu untuk mencari tahu apa yang seharusnya dilakukan oleh manusia.

Secara metodologis, tidak setiap hal menilai perbuatan dapat dikatakan sebagai etika. Etika memerlukan sikap kritis, metodis, dan sistematis dalam melakukan refleksi. Karena itulah etika merupakan suatu ilmu. Sebagai suatu ilmu, objek dari etika adalah tingkah laku manusia.



Akan tetapi berbeda dengan ilmu-ilmu lain yang meneliti juga tingkah laku manusia, etika memiliki sudut pandang normatif. Maksudnya etika melihat dari sudut baik dan buruk terhadap perbuatan manusia. Salah satu tujuan etika adalah untuk mendapatkan konsep yang sama mengenai penilaian baik dan buruk bagi semua manusia dalam ruang dan waktu tertentu.

Etika sendiri terbagi menjadi tiga bagian utama, yaitu meta-etika (studi konsep etika), etika normatif (studi penentuan nilai etika), dan etika terapan (studi penggunaan nilai-nilai etika). Jadi, bisa disimpulkan bahwa pengertian etika secara umum adalah suatu peraturan atau norma yang bisa digunakan sebagai acuan bagi perilaku seseorang yang berkaitan dengan sifat yang baik dan buruk yang dilakukan oleh seseorang serta merupakan suatu kewajiban dan tanggungan jawab moral.

Makna mudahnya, etika adalah ilmu tentang kesusilaan yang menentukan bagaimana sepatutnya manusia hidup didalam masyarakat yang menyangkut aturan-aturan atau prinsip-prinsip yang menentukan tingkah laku yang benar.

## **1. Permasalahan Etika Sosial**

Berbagai macam ajaran filsafat tentang hakekat manusia telah digariskan oleh para filsuf dari jaman ke jaman. Dari aspek susunannya, manusia dapat dibedakan menjadi dua komponen yaitu jiwa dan raga. Menurut Aristoteles, jiwa manusia terdiri dari cipta, rasa dan karsa, sedangkan raga terdiri dari zat mati, zat tumbuhan, dan zat hewani. Dilihat dari kedudukannya, manusia dapat berdiri sendiri sebagai pribadi yang mandiri dan juga dapat berdiri sebagai makhluk Tuhan. Kemudian, dilihat dari aspek sifatnya, kita dapat dibedakan menjadi sebagai berikut:

### **a. Makhluk Individu**

Manusia memiliki sifat individu terutama bila dilihat dari kenyataan bahwa ia memiliki karakter kepribadian serta memiliki pendirian. Sigmund Freud pernah mengatakan bahwa di dalam diri setiap manusia terdapat *ego* yang akan mewarnai karakter dan perilaku manusia sebagai makhluk individu

b. Makhluk Sosial

Sifat sosial terutama terlihat dari adanya keinginan manusia untuk hidup bersama dengan manusia lainnya, berkomunikasi, dan berbagi rasa dengan orang lain. Aristoteles mengatakan bahwa manusia adalah *zoon politicon*, makhluk yang senantiasa ingin hidup berkelompok. Pendapat senada mengatakan bahwa manusia adalah *homo politicus*

Perbedaan di atas menghasilkan dua kutub paham tentang manusia, yaitu paham individualisme dan paham kolektivisme. Disamping itu, juga muncul pemilahan sifat manusia yang tercakup dalam pengertian egoisme dan altruisme. Egoisme merujuk pada kecenderungan manusia untuk mementingkan diri sendiri tanpa peduli atas hukum dan kewajibannya. Sebaliknya altruisme berkenaan dengan cirri manusia untuk berbuat demi kepentingan orang lain.

Berhadapan dengan dua kutub ekstrim antara individualisme dan kolektivisme atau antara egoisme dan altruisme, tinjauan yang lebih adil agaknya hanya akan dapat dilakukan jika kita berada ditengah kedua titik ekstrim tersebut. Betapapun, individu-individu yang hidup ditengah masyarakat tidak bias lepas dari kepentingan sosial dan sebaliknya sebuah sistem sosial tidak dapat dipahami tanpa mempelajari karakter individu-individu yang hidup ditengah masyarakat.

Tujuan etika adalah memberitahukan bagaimana kita dapat menolong manusia didalam kebutuhannya yang riil yang secara susila dapat dipertanggungjawabkan. Untuk mencapai tujuan ini, pemahaman akan etika sosial tidak hanya mengharuskan pendalaman tentang norma-norma sosial yang berlaku tetapi juga tentang kebutuhan-kebutuhan manusia serta apa saja yang mendorong timbulnya kebutuhan tadi. Etika sosial lebih banyak mengundang perdebatan karena masalah-masalah yang ada didalamnya lebih mudah menimbulkan beragam pandangan dibandingkan dengan etika individual. Disamping itu, dalam kenyataan dapat dilihat bahwa norma-norma dalam etika sosial harus selalu diterapkan pada

keadaan yang konkret. Setiap norma menjelmakan kewajiban, secara umum kewajiban setiap manusia adalah melakukan kebaikan, namun cara-cara untuk melakukan kebaikan itu beraneka ragam. Kewajiban yang beragam itu tidak terlepas satu sama lain, tetapi bersatu dan berkaitan serta membentuk sistem hierarki norma. Norma yang memiliki kebenaran nilai yang lebih besar dan luas akan menempati hierarki yang lebih tinggi.

Persoalan etika sosial mengemuka karena semakin kompleksnya kehidupan masyarakat modern bersamaan dengan globalisasi masalah-masalah sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Jangkauan kajian etika sosial pun semakin luas, bukan saja melibatkan hubungan antar kelompok masyarakat namun juga antaretnis atau Negara.

Berbeda dengan etika individual, etika sosial memiliki keterkaitan antar aspek-aspek yang sangat luas. Etika sosial disamping menyangkut kedudukan individu ditengah suatu sistem sosial juga akan memerlukan lebih banyak konseptualisasi maupun aplikasi yang bersifat *multi-facet*. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa ia memerlukan pemikiran-pemikiran serius tentang interaksi antar manusia. Peran Negara secara etis, peran penguasa/pengambil keputusan, dan juga sikap-sikap sosial yang berkembang dalam masyarakat sendiri. Etika sosial mempersoalkan hak setiap pranata, misalnya rumah tangga, Negara, dan agama untuk memberi perintah yang harus ditaati. Bukan berarti bahwa etika sosial menolak adanya norma dan mencegah berbagai pranata dalam masyarakat untuk menuntut ketaatan, tetapi yang lebih dari itu adalah kepastian mengenai pertanggungjawaban. Tidak ada lembaga, pranata, maupun individu yang berhak menentukan begitu saja bagaimana orang lain harus bertindak. Wewenang untuk menuntut ketaatan itu harus sah (*legitimated*) dan keabsahan itu perlu pembuktian yang rasional.

## **2. Garis-Garis Besar Landasan Etika**

### **a. Naturalisme**

Paham ini berpendapat bahwa sistem-sistem etika dalam kesusilaan mempunyai dasar alami, yaitu pembenaran-pembenaran hanya dapat dilakukan melalui pengkajian atas fakta bukan atas teori-teori yang sangat metafisis. Naturalisme juga berpendapat bahwa manusia pada kodratnya adalah 'baik' ia harus dihargai dan menjadi ukuran. Naturalisme ingin bertolak dari tinjauan secara psikologis dapat diamati sehingga dapat mendasarkan diri pada pengalaman. Dengan begitu, diharapkan penjabaran atas perilaku akan memperoleh azas yang tetap. Pandangan naturalisme memandang sesuatu dengan sudut pandang "seharusnya" daripada sesuatu "yang ada". Pandangan ini juga mengatakan bahwa betapapun manusia tidak punya pilihan lain, ia hanya dapat hidup sebagai makhluk rohani. Jika ia memaksakan diri untuk hidup semata-mata secara alami, maka akan binasalah martabatnya sebagai manusia.

#### **b. Individualisme**

Pandangan ini berpendapat bahwa setiap orang bertanggung jawab secara individual bagi dirinya. Esensi ajaran ini adalah di dalam hubungan sosial maka yang paling pokok adalah individunya. Segala interaksi dalam masyarakat harus dilakukan demi keuntungan individu. Dampak positif dari ajaran ini adalah terpacunya prestasi dan kreativitas individu. Orang akan memiliki etos kerja yang kuat dan selalu ingin berbuat yang terbaik bagi dirinya. Namun disisi lain ia juga mengandung dampak negatif dengan kecenderungan bahwa setiap orang akan mementingkan dirinya sendiri atau bersikap egosentris. Pandangan ini relatif mirip dengan paham liberalisme.

Liberalisme berpendapat bahwa setiap individu berhak menentukan hidupnya sendiri. Setiap orang berhak untuk bertindak sesuai dengan pilihan bathinnya dan tidak boleh dihalangi oleh siapapun juga. Pandangan ini bermula dari keyakinan bahwa pada dasarnya setiap manusia terlahir bebas. Pandangan dari teori ini dikritik oleh pandangan lain karena individualisme dinilai menafikkan

hak orang lain, hal ini disebabkan setiap tindakan individu sering kali mengganggu kebebasan orang lain yang bertindak sesuai dengan pilihannya pula. Jadi kebebasan itu ada batasnya. Yang diperlukan dalam kaitan ini adalah kemampuan sistem sosial untuk melindungi hak-hak negatif ini yang berupa hak-hak untuk tidak terganggu oleh campur tangan orang lain (*the rights of noninterference*)

### **c. Hedonisme**

Titik tolak dari pandangan ini ialah menurut kodratnya, setiap manusia berusaha mencari dan mengusahakan kenikmatan (bahasa Yunani, *hedone*=kenikmatan), yaitu bila kebutuhan kodrati terpenuhi, orang akan memperoleh kenikmatan sepuas-puasnya. Sempalan pemikiran dari paham hedonisme antara lain terungkap dalam pola *materialisme*. Gagasan utama pandangan ini ialah alat pokok untuk memenuhi kepuasan manusia adalah materi, manusia tidak lagi memiliki hakekat sebagai manusia jika melepaskan diri dari materi.

### **d. Eudaemonisme**

*Eudaemonisme* berasal dari kata Yunani, yaitu *demon* yang berarti roh pengawal yang baik, kemujuran, atau keuntungan. Orang yang telah mencapai tingkatan *Eudaemonia* akan memiliki keinsyafan tentang kepuasan yang sempurna, tidak saja secara jasmani tetapi juga rohani. *Eudaemonisme* mencita-citakan suasana batiniah yang disebut “bahagia”. Ia mengajarkan bahwa kebahagiaan merupakan kebaikan tertinggi (*prima facie*)

### **e. Utilitarianisme**

*Utilitarianisme* mengatakan bahwa ciri pengenal kesusilaan adalah manfaat dari suatu perbuatan. Suatu perbuatan dikatakan baik jika membawa manfaat atau kegunaan, berguna artinya memberikan kita sesuatu yang baik dan tidak menghasilkan sesuatu yang buruk. Aliran yang serupa dengan aliran *Utilitarianisme* antara lain *pragmatisme* (yunani; *pragma*= perbuatan/tindakan) , berpendapat bahwa yang benar itu dibuktikan dengan kegunaannya, dan *empirisme*

yang mengajarkan manusia untuk melihat manfaat-manfaat nyata dari tindakan bermoral berdasarkan akalnyanya. Selain itu terdapat pula *positivisme* yang menerjemahkan nilai-nilai manfaat secara kuantitatif. Perkembangannya di zaman modern kemudian menghasilkan *neopositivisme* atau *scientisme* yang menghubungkan kebenaran dan kegunaan berdasarkan ilmu, bahwa diluar ilmu tidak ada kebenaran.

#### **f. Idealisme**

Paham ini timbul dari kesadaran akan adanya lingkungan normativitas bahwa terdapat kenyataan yang bersifat normatif yang memberi dorongan kepada manusia untuk berbuat. Salah satu keunggulan dari ajaran idealisme adalah pengakuannya tentang dualisme manusia, bahwa manusia terdiri dari jasmani dan rohani. Berdasarkan aspek cipta, rasa dan karsa yang terdapat dalam batin manusia, kita dapat membagi tiga komponen idealisme. Pertama disebut idealisme rasionalistik yang mengatakan bahwa dengan menggunakan pikiran dan akal, manusia dapat mengenal norma-norma yang menuntun perilakunya. Kedua adalah idealisme estetik, bertolak dari pandangan bahwa dunia serta kehidupan manusia dapat dilihat dari perspektif “karya seni”. Dunia ini merupakan “kosmos” yang secara harfiah yang berarti ketertiban dan hiasan. Dengan demikian, manusia merupakan makhluk yang serba laras. Ketiga idealisme etik, yang pada intinya ingin menentukan ukuran-ukuran moral dan kesusilaan terhadap dunia dan kehidupan manusia. Paham ini mengajarkan norma-norma moral yang berlaku bagi manusia dan menuntut manusia untuk mewujudkannya bahwa roh senantiasa mempunyai nilai tertinggi dan kekuasaan yang lebih besar.

Selain garis-garis besar landasan etika sebagaimana dijelaskan di atas, dalam pelaksanaan etika terdapat beberapa prinsip yang menjadi perhatian kita, antara lain:

##### **a) Keindahan (*beauty*)**

Prinsip-prinsip estetika mendasari segala sesuatu yang mencakup penikmatan rasa senang terhadap keindahan. Keindahan terdiri dari keindahan alamiah dan keindahan artistik. Keindahan alamiah dapat dihayati dari kenyataan bahwa perilaku alam beserta benda mati, tumbuhan, dan hewan yang terdapat di dalamnya itu mematuhi hukum-hukum tertentu dari sang pencipta. Sementara keindahan artistik bersumber pada pemahaman jiwa manusia terhadap alam semesta. ia merupakan hasil kecintaan manusia terhadap pola-pola yang menarik dari pengertiannya mengenai pola alami.

**b) Persamaan (*equality*)**

Hakekat manusia menghendaki adanya persamaan antara manusia yang satu dengan yang lain. Setiap manusia yang terlahir di bumi ini serta-merta memiliki hak dan kewajiban masing-masing, tetapi sebagai manusia ia adalah sama atau sederajat. Ada beberapa ukuran yang hanya bisa dikategorikan, tetapi tidak dapat dijadikan dasar untuk membedakan manusia, antara lain: ras dan jenis kelamin, tetapi itu sama sekali tidak dapat dijadikan ukuran untuk membedakan bahwa satu ras lebih unggul dari yang lain. Oleh sebab itu, politik apartheid di manapun tidak dapat dibenarkan. Konsekuensi dari ajaran persamaan ras juga menuntut persamaan di antara beraneka ragam etnis. Adanya perbedaan dalam konteks fisik bukan berarti dibenarkan adanya perlakuan yang berbeda.

**c) Kebaikan (*goodness*)**

Secara umum kebaikan berarti sifat atau karakteristik dari sesuatu yang menimbulkan pujian. Perkataan baik (*good*) mengandung sifat-sifat seperti persetujuan, pujian, keunggulan, kekaguman, atau ketepatan. Dengan demikian, ide agung kebaikan sangat erat kaitannya dengan hasrat dan cita manusia. Apabila orang menginginkan kebaikan dari suatu ilmu pengetahuan, misalnya ia akan mengandaikan objektivitas ilmiah, kemanfaatan pengetahuan, rasionalitas, dan sebagainya. Jika menginginkan kebaikan tatanan sosial,

maka yang diperlukan adalah sikap-sikap sadar hukum, saling menghormati, perilaku yang baik (*good habits*), dan sebagainya, jadi lingkup dari ide kebaikan sangat universal.

**d) Keadilan (*justice*)**

Suatu definisi tertua yang hingga sekarang masih relevan untuk merumuskan keadilan (*justice*) berasal dari zaman romawi kuno adalah: “*justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*” (Keadilan ialah kemauan yang tetap dan kekal untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya).

*justice* (keadilan) juga dapat diartikan sebagai proses dan tata cara yang memungkinkan setiap orang menerima apa yang disepakati sebagai sesuatu yang layak. Keadilan mencakup adanya pranata dan tata cara yang memungkinkan hal tersebut di atas diidentifikasi dan diterapkan. Keadilan tidak hanya dimaknai sebagai sesuatu yang berdimensi hukum (*legal equality*) semata, tapi dapat pula mencakup dimensi lain dalam kehidupan bermasyarakat. Keadilan yang dimaksud bisa mencakup:

- 1) bidang politik (*political equality*) yaitu kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk berpartisipasi dalam proses politik, mendirikan organisasi politik menurut keyakinan dan kesepakatan mereka. Kekuatan-kekuatan sosial politik itu memperoleh peluang yang sama dalam suatu mekanisme kompetisi (yang harus obyektif).
- 2) keadilan bidang ekonomi (*economic equality*), yaitu kesetaraan dari setiap orang dan kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses ekonomi. Bahkan untuk dua hal ini terbukti dapat mempengaruhi stabilitas keamanan dan integrasi bangsa. Adanya ungkapan Jawa-Non Jawa, Indonesia Barat-Indonesia Timur, merupakan fenomena adanya diskriminasi yang dirasakan dan dialami oleh sebagian masyarakat atau sebagian wilayah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.



Pelaksanaan fungsi keadilan tersebut di atas menuntut adanya instrument penegakan hukum yang memiliki perilaku integratif, yang berarti adanya semangat dan kesepahaman antara lembaga hukum, sehingga tidak memunculkan kesan bahwa setiap institusi hukum saling berkompetisi dan gedepankan egoisme sektoral, yang menyebabkan setiap lembaga cenderung untuk bekerja sendiri-sendiri. Keberadaan pemerintah sesungguhnya menjalankan seluruh kepercayaan dan kewenangan yang diberikan kepadanya, termasuk didalamnya memberikan hukuman atas pelanggaran aturan yang telah dibuat oleh masyarakat atau wakilnya.

**e) Kebebasan (*liberty*)**

yaitu kebebasan mengembangkan keinginan pribadi dan menyatakan sesuatu dalam rangka mewujudkan kebaikan bersama. Suatu hal yang rumit memang, jika kita memperhadapkan antara kebebasan dan kekuasaan. Karena ketika kekuasaan berbicara, maka pada saat yang sama kebebasan merupakan barang yang sulit diperoleh. Salah satu 'solusi' yang dapat dikemukakan adalah secara sederhana kita hanya dapat mengatakan bahwa penguasa dituntut memahami keinginan rakyat, yang sering tidak sama bahkan pada batas tertentu bertentangan antara satu dengan yang lain. Hal tersebut akan terjadi jika penguasa berasal dari rakyat. Dengan cara ini, rakyat akan merasa terjamin bahwa kekuasaan tidak akan diselewengkan dan pada saat yang sama, tuntutan mereka dapat diakomodasi. Disinilah letak kesulitannya, seperti yang dikemukakan oleh Hobbes, bahwa manusia akan senantiasa dipenuhi rasa takut dan hanya bertindak berdasar kepentingan diri (Deliar Noer, 1999:103) apalagi dalam konteks politik dan kekuasaan.

Menurut John Stuart Mill dalam Noer (1999:183), Ada 4 (empat) alasan yang mendasari kebebasan berpendapat diperlukan, yaitu:

- (1) Adanya pembungkaman pendapat yang dilakukan oleh rejim yang berkuasa;

- (2) Adanya pertentangan pendapat;
- (3) Adanya prasangka terhadap pendapat; dan
- (4) Adanya doktrin yang dipaksakan.

Pada sisi ini, kita seyogianya menyadari bahwa melahirkan pendapat dengan bebas merupakan hal yang diperbolehkan tetapi tidak melampaui batas-batas kewajaran dan dilaksanakan melalui saluran dan koridor demokrasi. Karena sesungguhnya kebebasan dalam pemerintahan akan ada, ketika setiap orang mampu tunduk pada setiap ketentuan, dalam arti bebas dan tidak terikat, karena eksistensi pemerintahan tidak akan memiliki makna jika masyarakat mengabaikan aturan yang telah disepakati dan dibuat oleh pemerintah.

**f) Kebenaran (*Truth*)**

Ide kebenaran biasanya dipakai dalam pembicaraan mengenai logika ilmiah, sehingga kita mengenal kriteria kebenaran dari berbagai disiplin ilmu. Namun ada pula kebenaran mutlak, yang hanya dapat dibuktikan dengan keyakinan, bukan dengan fakta.- yang ditelaah melalui pendekatan agama atau teologi. Jika kebenaran dikaji melalui pendekatan filosofis, yang mempertanyakan esensi dari nilai-nilai moral beserta pembenarannya dalam kehidupan sosial. Kita seyogianya mampu menjembatani antara kebenaran dalam pemikiran (*truth in the mind*) dan kebenaran menurut kenyataan (*truth in reality*). Betapapun, doktrin-doktrin etika tidak selalu dapat diterima oleh orang awam apabila kebenaran yang terdapat di dalamnya belum dapat dibuktikan.

**B. Etika Pemerintahan**

Setiap aktifitas politik dan pemerintahan bergerak dalam ruang yang dinamis. Dinamika politik dan pemerintahan itu akan bersentuhan dengan individu, masyarakat termasuk didalamnya sistem nilai dan norma. Dalam kondisi demikian eksistensi etika menjadi penting disamping perlunya penegakan hukum. Etika menjadi krusial karena penilaian atasnya seringkali

tidak diiringi oleh indikator dan parameter yang konkret sehingga sulit dibuktikan. Penghukuman atas pelanggaran etikapun lebih cenderung berdimensi sosial dan politik dalam bentuk *reward and punishmen*.

Ruang lingkup etika pemerintahan tidak dibatasi hanya sekedar penilaian baik-buruk, wajar-tidak wajar, etis dan tidak etis namun juga pantas dan tidak pantas. Bahkan perilaku etis saat ini bisa menjadi lebih luas, yang berarti ia dapat memasuki wilayah perasaan (merasa atau tidak merasa) atau lebih sering kita dengar dengan ungkapan *sense of cricis*. Sebagai contoh kehidupan mewah yang diperlihatkan oleh sebagian anggota dewan yang sebenarnya dapat dipandang wajar karena mereka memperoleh penghasilan yang memungkinkan untuk itu, namun ketika dipersandingkan dengan realitas sosial masyarakat yang diwakilinya maka perilaku itu menjadi tidak etis. Fenomena lainnya seperti besarnya anggaran toilet dan ruang rapat banggar, adanya perselingkungan antara penguasa dan pengusaha (*collusion*), penyimpangan, kebohongan publik, dan lain-lain. Berbagai fenomena itu mengindikasikan adanya pelanggaran etika, meski secara hukum seringkali kali sulit dijerat.

Meski perdebatan terhadap pentingnya etika pemerintahan diatur dan dijadikan suatu hukum positif selalu muncul, namun melihat fenomena politik dan pemerintahan dewasa ini, menuntut masyarakat untuk selalu bersuara atas maraknya pelanggaran etika dari para pelaku politik dan pemerintahan.

Secara teoritis, beberapa hal yang menyebabkan pelanggaran/pengabaian etika, antara lain; (1) penerapan pemerintahan yang prosedural dan cenderung *artificial*; (2) fenomena birokrasi yang cenderung mempertahankan nilai dan budaya yang lama; (3) dan munculnya aktor-aktor baru dalam pentas politik yang memanfaatkan peluang demokratisasi untuk kepentingan mereka.

Sebagai konsekuensi dari semua itu adalah terbangunnya prosedur dan institusi pemerintahan yang demokrasi modern secara formal diadopsi namun substansi permainan berada di luar skenario yang sebenarnya diinginkan oleh demokrasi murni. Dampak yang lebih jauh adalah pemerintahan tidak mampu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan.

Sementara itu Berbicara soal etika, tidak terkecuali etika politik dan pemerintahan, biasanya tertuju pada perilaku orang yang berkecimpung di dalam dunia politik-pemerintahan. Etika yang dimaksud dihubungkan dengan hal kejujuran, korupsi, dan lain-lain. Muara dari diskusi tersebut adalah perlunya dari kehendak baik dari siapa saja yang berinteraksi dengan politik dan pemerintahan.

Persoalan etika politik-pemerintahan muncul karena praktek yang selama ini dijumpai tidak nyambung dengan kehendak rakyat. Demokratisasi dalam praktek politik dan pemerintahan sesungguhnya dimaksudkan agar cara-cara yang ditempuh dalam melaksanakan politik dan pemerintahan sesuai dengan keinginan rakyat. Karena bagaimanapun, rakyat merupakan pihak yang berkepentingan sekaligus pemilik kedaulatan.

Dalam konteks pelaksanaan etika pemerintahan, konsep demokrasi mengandaikan bahwa masyarakat pada setiap lapisan, senantiasa dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan-keputusan yang menyangkut hajat hidup mereka. Dengan demikian adanya upaya monopoli dari para pelaku politik dan pejabat pemerintahan seyogianya dihapus karena secara hakiki kekuasaan yang mereka peroleh adalah amanah (legitimasi) dari rakyat.

Menurut **Wayne, A.R Leys (1961)**, etika pemerintahan mengandung tiga dimensi yang menentukan dinamika politik-pemerintahan. *Dimensi pertama* adalah tujuan politik-pemerintahan yang dirumuskan dalam mencapai kesejahteraan masyarakat dan hidup damai yang didasarkan pada kebebasan dan keadilan. Dalam konteks etika, didalam menghadapi masalah-masalah negara, kebijakan umum pemerintah harus terumus jelas dalam prioritas, program, metode, dan landasan filosofis, dan transparansi.

Atas dasar kebijakan umum ini setiap pihak diluar pemerintahan bisa membuat pengawasan sekaligus evaluasi terhadap kinerja pemerintah dan menuntut pertanggungjawaban apabila terdapat program dan kegiatan yang menyimpang. Dimensi moral dari semua itu adalah adanya kemampuan menentukan arah yang jelas kebijakan umum dan akuntabilitasnya.

*Dimensi kedua* menyangkut masalah pilihan sarana yang memungkinkan pencapaian tujuan (*polity*). Dimensi ini meliputi sistem dan prinsip dasar pengorganisasian praktik penyelenggaraan pemerintahan dan institusi sosial lainnya. Perlu digaris bawahi bahwa institusi sosial ikut menentukan pengaturan perilaku masyarakat dalam menghadapi masalah-masalah dasar. Dimensi sarana setidaknya mengandung dua pola normatif, yaitu **pola pertama** tatanan politik, termasuk hukum dan institusi yang harus mengikuti prinsip solidaritas dan subsidiaritas, penerimaan pluralitas, **pola kedua**, struktur sosial yang ditata secara politik menurut prinsip keadilan.

Dalam praktek politik dan pemerintahan, tidak sedikit politisi-birokrat mengabaikan dimensi etika. Mereka hanya berpikir untuk kepentingan jangka pendek (instan), berpikir untuk dirinya (termasuk kelompok, golongan dan partainya) sendiri dan tidak mampu menempatkan pada posisi orang lain. Hal ini yang membuat mereka tidak peka terhadap kebutuhan dan aspirasi rakyat. Dimensi moral pada tingkat sarana ini terletak pada peran etika dalam menguji dan mengkritisi legitimitas keputusan-keputusan, institusi-institusi, dan praktik-praktik politik, yang pada gilirannya akan membentuk struktur-struktur.

*Dimensi ketiga* etika politik adalah aksi politik (*politics*). Pelaku menentukan rasionalitas politik. Rasionalitas politik itu sendiri terdiri dari rasionalitas tindakan dan keutamaan (kualitas moral pelaku). Tindakan politik digolongkan rasional apabila subyek atau pelaku mempunyai orientasi terhadap situasi dan pada saat yang sama memahami permasalahan. Tindakan politik rasional ini mengandaikan kemampuan mempersepsi aneka kepentingan yang dipertaruhkan berdasar peta kekuatan politik yang ada. Pilihan-pilihan yang ditempuh oleh praktisi politik dan pemerintahan ini berlandaskan pada penguasaan diri dan keberanian memutuskan serta menghadapi risikonya. Sampai disini kita dapat mengatakan bahwa etika identik dengan tindakan rasional dan bermakna. Politik bermakna karena memperhitungkan reaksi yang lain, khususnya dalam bentuk harapan, protes, kritik, persetujuan, penolakan.

Akan lebih bermakna lagi jika tindakan politisi-birokrat didasari pada suatu keberpihakan kepada yang lemah, dalam hal ini rakyat.

Selain tiga dimensi tersebut, membahas etika pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari beberapa Prinsip etika pemerintahan, yaing meliputi keindahan (mengandaikan semua pemerintahan dijalankan secara proporsional, halus dalam merespons segala gejolak perlawanan dan kritikan terhadap pemerintah) **dan keselarasan, persamaan** (segala bentuk aktivitas pemerintah menjamin persamaan bagi tiap warga Negara di depan hukum/ *equality before law*) dan persamaan kesempatan dalam berusaha dan berkarya/*equality of opportunity*), **kebaikan** (mengutamakan tindakan pemerintah yang berdasarkan persetujuan, mendahulukan penghargaan terhadap kemanusiaan, berbuat baik, dan mengutamakan nilai-nilai kebaikan).

**Keadilan** (semua tindakan dan kebijakan pemerintah member perlakuan yang sama terhadap semua warga Negara dalam situasi yang sama dan menghormati hak-hak semua pihak. Keadilan mengharuskan adanya kemauan yang tetap dan konsisten untuk menjalin hak-hak setiap orang sebagaimana mestinya. **Kebebasan** (mengharuskan kebijakan dan tindakan pemerintah dapat menjamin kebebasan , hal ini disebabkan setiap orang memiliki hidupnya sendiri dan berhak untuk bertindak atas pilihannya. Karena bagaimanapun juga setiap pemaksaan yang tidak proporsional adalah buruk dan menghina martabat manusia. Kebenaran.

### **C. Faktor Penggoda Dalam Pelanggaran Etika Pemerintahan**

Banyaknya pelanggaran etika dalam pemerintahan dewasa ini disebabkan banyak faktor penggoda sehingga setiap pelaku pemerintahan tidak ragu menanggalkan etika. Faktor-faktor pengaruh tersebut antara lain, *pertama* adanya kebutuhan individu. Kebutuhan itu bisa diidentikkan dengan teori kebutuhan yang pernah diungkapkan oleh Maslow. Namun yang mengemuka adalah kebutuhan ekonomi. Adanya kesulitan ekonomi yang beriringan dengan banyaknya kebutuhan menjadi salah satu pemicu terjadinya pelanggaran etika. Dengan kata lain, kebutuhan individu menyebabkan banyak orang melakukan

penyimpangan dengan cara menggunakan segala fasilitas kekuasaan yang dimilikinya untuk memenuhi kebutuhannya.

**Kedua**, terjadinya pelanggaran etika karena adanya kekosongan pedoman. Dalam banyak kasus, pelanggaran etika sulit untuk diproses karena tidak adanya pedoman. Salah satu pemicu yang menyebabkan ketiadaan pedoman adalah berkembangnya asumsi bahwa etika adalah sesuatu yang bersifat abstrak dan tidak diatur oleh hukum positif, pada saat yang sama dalam pemikiran sebagian orang bahwa selama tidak ada aturan yang melarang maka hal itu dapat dilakukan.

**Ketiga**, adanya perilaku dan kebiasaan individu yang terakumulasi dan tak dikoreksi bahkan terkesan terjadi pembiaran. pembiaran dapat saja dilakukan oleh orang yang berada di dalam sistem seperti pimpinan, rekan sejawat bahkan dilakukan pula oleh masyarakat. Adanya pembiaran menjadi pembenaran bagi orang-orang untuk terus mempertahankan prilakunya yang mungkin saja terjadi pelanggaran etika.

**Keempat**, perilaku dan lingkungan-komunitas yang tidak etis. Adanya ungkapan bahwa korupsi yang sudah membudaya menunjukkan terdapat gejala perilaku dan komunitas yang tidak etis. Dalam lingkungan yang demikian itu perbuatan baik justru dinilai aneh dan menyimpang. Sebagai contoh seorang alim akan menjadi asing jika berada dalam lingkungan atau komunitas pencuri.

**Kelima**, tuntutan gaya hidup (*life style*). Isu gaya hidup menjadi hal yang menarik jika mencermati perilaku elit dewasa ini. Adanya asumsi bahwa penghasilan yang besar 'harus' diimbangi oleh gaya hidup yang sepadan. Gaya hidup yang mengarah pada hedonis dan materialis itulah yang menyebabkan banyak elit berlomba untuk bergaya hidup mewah dalam bentuk rumah mewah, kendaraan mewah, melancong ke luar negeri bersama keluarganya dan banyak lagi.

**Keenam**, disorientasi atau adalah kesalahan dalam memahami makna jabatan politik-pemerintahan yang dimilikinya. Jabatan politik yang diperolehnya melalui perjuangan termasuk mengeluarkan biaya yang banyak

menjadi alasan untuk mengembalikan modalnya dan mengambil tindakan yang menguntungkan dirinya, keluarga, kelompok ataupun partainya.

*Ketujuh*, ketidakjujuran (*dishonesty*). Ketidakjujuran bisa merupakan potensi personal, namun bisa pula dipengaruhi oleh lingkungan yang memaksa seseorang untuk tidak jujur. Ketidakjujuran bisa pula lahir sebagai akibat adanya akumulasi dari berbagai faktor penggoda seperti yang dijelaskan di atas.

#### **D. Perilaku Etis Penyelenggara Pemerintahan**

Sebagai awal penegakan etika politik bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pembuatan kode etik. Perumusan kode etik bertujuan agar setiap anggota Dewan akan memiliki kesadaran moral atas kedudukan yang diperolehnya dari Negara atas nama rakyat. Pejabat maupun politisi lokal yang menaati norma-norma dalam kode etik akan menempatkan kewajibannya sebagai aparat pemerintah (*incumbency obligation*) di atas kepentingan-kepentingannya akan karier dan kedudukan. Sebagai Pejabat dalam lingkungan legislatif, mereka akan melihat kedudukan sebagai alat, bukan sebagai tujuan. Oleh karena itu kode etik mengandaikan bahwa para pejabat publik dapat berperilaku sebagai pendukung nilai-nilai moral dan sekaligus pelaksana dari nilai-nilai tersebut dalam tindakan-tindakan yang nyata. Dalam kaitan ini **Frederickson dan Hart (1984)** mengatakan bahwa pejabat publik harus memiliki moral filsuf dan aktivitas moral yang baik, yang akan memerlukan pertama pemahaman, dan kepercayaan nilai-nilai rezim, dan kedua, rasa kebajikan yang luas bagi orang-orang bangsa.

Sebagai pejabat politik, anggota legislatif wajib menaati prosedur, tata kerja, dan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh organisasi (DPRD). Sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, maka anggota DPRD wajib mengutamakan aspirasi masyarakat dan peka terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat tersebut. Dan sebagai manusia bermoral, mereka seyogianya memperhatikan nilai-nilai etis di dalam bertindak dan berperilaku. Dengan kata



lain, anggota legislatif memiliki kewaspadaan professional dan kewaspadaan spiritual.

Kewaspadaan professional dapat diartikan bahwa ia harus menaati kaidah-kaidah teknis dan peraturan-peraturan sehubungan dengan kedudukannya sebagai seorang pembuat keputusan. Sementara kewaspadaan spiritual merujuk pada penerapan nilai-nilai kearifan, kejujuran, keuletan, sikap sederhana dan hemat, tanggung jawab, serta akhlak dan perilaku yang baik.

Permasalahan yang menyangkut tugas-tugas kedinasan terkadang begitu rumit sehingga tanpa kecermatan dan kehati-hatian seorang pejabat akan mudah tergelincir dan melakukan tindakan penyelewengan tanpa disadarinya. Biasanya seorang pejabat yang mula-mula bekerja dengan jujur dan penuh pengabdian bisa saja tiba-tiba berubah karena ajakan dari rekan kerjanya. Ada pula pejabat yang semula berdedikasi tinggi dan bersih lambat laun terseret arus karena suasana ditempat kerjanya yang penuh dengan intrik dan penyelewengan. Oleh karena itu para legislator perlu sangat hati-hati dalam bertindak dan senantiasa mengingat kode etik serta keluhuran nilai-nilai moral. Setiap pengaruh yang mengarah kepada hal-hal yang negatif hendaknya ditolak sedini mungkin sebelum terlampaui jauh dalam melangkah hingga sulit untuk kembali. Douglas dalam Kumorotomo (1992) mengemukakan beberapa tindakan yang hendaknya dihindari oleh seorang pejabat publik (termasuk anggota legislatif), yaitu :

1. Ikut serta dalam transaksi bisnis pribadi atau perusahaan swasta untuk keuntungan pribadi dengan mengatasnamakan jabatan;
2. Menerima segala sesuatu hadiah dari pihak swasta pada saat ia melaksanakan transaksi untuk kepentingan kedinasan atau pemerintah;
3. Membicarakan masa depan peluang kerja di luar instansi pada saat ia berada dalam tugas-tugas sebagai pejabat pemerintah;
4. Membocorkan informasi komersial atau ekonomis yang bersifat rahasia kepada pihak-pihak yang tidak berhak;

5. Terlalu erat berurusan dengan orang-orang diluar instansi pemerintah yang dalam menjalankan bisnis pokoknya tergantung dari izin pimpinan/pemerintah.

Contoh di atas hanya merupakan sebagian dari unsur tindakan yang kelihatannya sepele namun dalam konteks penegakan etika politik-pemerintahan menjadi penting karena dapat berakibat serius bagi integritas seorang pejabat, termasuk bagi kemungkinan untuk merugikan daerah. Untuk memiliki kecermatan dan kepekaan terhadap hal-hal yang seharusnya tidak diperbolehkan, seorang pejabat dituntut untuk mampu mawas diri dan merenungkan kembali tugas-tugas yang telah dia lakukan di kantor maupun di tengah masyarakat.

Hal lain yang tidak kalah pentingnya bagi perbaikan citra anggota legislatif adalah kesopanan, khususnya dalam melayani aspirasi masyarakat. Dalam konteks ini, anggota legislatif dituntut menjawab pertanyaan warga secara jelas dan sabar, karena bagaimanapun realitas masyarakat di daerah masih memiliki keterbatasan dalam pendidikan, termasuk dalam berkomunikasi politik. Adanya pejabat yang tidak memahami “kondisi” tersebut yang memicu munculnya ‘miskomunikasi’.

*American Society for Publik Administration* mengemukakan beberapa yang kiranya layak diketahui, termasuk bagi anggota legislatif di daerah, kaidah etis itu antara lain:

1. Pengabdian kepada rakyat adalah pengabdian kepada diri sendiri;
2. Rakyat adalah berdaulat dan mereka yang bekerja dalam lembaga politik dan pemerintahan pada akhirnya bertanggungjawab kepada rakyat;
3. Hukum mengatur semua tindakan dari instansi pemerintah. Apabila hukum atau peraturan dirasa bermakna ganda, tidak bijaksana, atau perlu perubahan, maka kita akan mengacu kepada sebesar-besarnya kepentingan rakyat sebagai rujukan;
4. Manajemen yang efisien dan efektif adalah dasar bagi administrasi Negara. Subversi melalui penyalahgunaan pengaruh, penggelapan, pemborosan, atau penyelewengan tidak dapat dibenarkan;

5. Sistem penilaian kecakapan, kesempatan yang sama, dan asas-asas itikad baik akan didukung, dijalankan dan dikembangkan;
6. Perlindungan terhadap kepercayaan rakyat adalah sangat penting. Konflik kepentingan, penyuapan, hadiah, atau favoritisme yang merendahkan jabatan publik untuk kepentingan pribadi tidak dapat diterima;
7. Pelayanan kepada masyarakat menuntut kepekaan khusus dengan ciri-ciri sifat keadilan, keberanian, kejujuran, persamaan, kompetensi, dan kasih-sayang. Kita menghargai sifat-sifat seperti ini dan secara aktif mengembangkannya;
8. Hati nurani memegang peran penting dalam memilih arah tindakan. Ini memerlukan kesadaran akan makna ganda moral dalam kehidupan, dan pengkajian tentang prioritas nilai; tujuan yang baik tidak pernah membenarkan cara yang tidak bermoral (*good ends never justify immoral means*);
9. Para pejabat tidak hanya terlibat untuk mencegah hal-hal yang salah, tetapi juga untuk mengusahakan hal yang benar melalui pelaksanaan tanggung jawab dengan penuh semangat dan tepat pada waktunya.

Demikianlah, kode etik merumuskan nilai-nilai etis luhur ke dalam bidang tertentu, termasuk dapat diwujudkan dalam lapangan politik dalam hal ini lembaga perwakilan (di daerah). Kode etik merupakan pedoman bertindak yang pelaksanaannya dalam perilaku nyata tentu sangat tergantung kepada niat baik dan sentuhan moral yang ada dalam diri legislator itu sendiri. Namun, karena kode etik dirumuskan untuk menyempurnakan tugas, mencegah hal-hal yang buruk, dan untuk kepentingan bersama, setiap pejabat diharapkan menaatinya dengan kesadaran yang tulus. Paham idealisme etik mengatakan bahwa pada dasarnya setiap manusia adalah baik dan suka hal-hal yang baik. Apabila ada orang-orang yang menyimpang dari kebaikan, itu semata-mata karena dia tidak memahami norma untuk bertindak dengan baik atau tidak tahu cara-cara bertindak yang menuju ke arah kebaikan. Dalam hal ini yang dibutuhkan adalah suatu peringatan dan sentuhan nurani yang terus-menerus untuk menggugah

kesadaran moral dan melestarikan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan dan interaksi antar individu.

Dalam pada itu melalui praktek politik, pengamalan nilai dan norma lokal seharusnya menjadi landasan etis, tercermin di dalam proses politik demikian pula dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, serta di dalam seluruh tingkah laku elit politik.

Dalam konteks politik, ada beberapa gejala yang melekat pada realitas kehidupan bermasyarakat yang juga dapat dianggap sebagai ganjalan terhadap upaya penegakan etika pemerintahan baik pada setiap tingkatannya (**Rasyid, 2007**) Gejala-gejala itu adalah:

1. Perilaku sosial, ekonomi dan politik yang cenderung terlalu berorientasi pada kekuasaan;
2. Orientasi materialisme yang bersifat vulgar;
3. Feodalisme dan primordialisme; dan
4. Budaya santai, kemiskinan dan sikap minder masih mewarnai kehidupan masyarakat.

Selanjutnya, **Rasyid** menilai keempat gejala kerawanan dan tantangan tersebut di atas seyogianya diatasi dan dijawab secara konsepsional. Dalam hubungan ini, ada beberapa pendekatan strategis yang bisa dipertimbangkan:

1. Pendekatan kepemimpinan dalam arti pembangunan suatu model kepemimpinan yang secara konsisten merefleksikan pengamalan nilai-nilai pokok Pancasila.
2. Pendekatan pembangunan ekonomi yang berorientasi pada keadilan sosial.
3. Pendekatan hukum dalam arti penegakan hukum dan peningkatan ketaatan pada hukum.

Sebagai bagian dari pelaksanaan etika politik, seorang legislator seyogianya memperhatikan etika sosial yang merujuk pada tujuan-tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat yang merupakan pedoman bagi arah kebijakan publik dan politik. Keputusan-keputusan tersebut harus memaksimalkan manfaat sosial dan meminimalkan biaya sosial. **Stuart S.**

**Nagel dalam Kumorotomo (1992)** Konsep sosial disini merujuk kepada hak milik kolektif dalam arti sebagai berikut:

1. Kebahagiaan terbesar bagi jumlah yang terbesar
2. Mengangkat kondisi dasar masyarakat terutama bagi mereka yang paling tak beruntung
3. Melakukan segala sesuatu yang membuat semua orang menjadi lebih baik atau sekurang-kurangnya tidak seorangpun yang menjadi lebih buruk.

# BAB

# 5

## BIROKRASI PEMERINTAHAN

### A. Beberapa Pengertian Birokrasi

**Birokrasi** dipandang sebagai rantai komando berbentuk piramida dalam suatu organisasi dimana posisi di tingkat bawah lebih banyak daripada tingkat atas. Ada juga yang mengartikan birokrasi sebagai suatu struktur organisasi yang memiliki tata prosedur, pembagian kerja, adanya hirarki, dan adanya hubungan yang bersifat impersonal. Organisasi yang menjalankan sistem birokrasi biasanya memiliki prosedur dan aturan yang ketat sehingga dalam proses operasionalnya cenderung kurang fleksibel dan kurang efisien.

Birokrasi seringkali diidentikkan dengan organisasi pemerintahan, rumah sakit, perusahaan, sekolah, dan militer. Menurut Max Weber, mengartikan birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi yang penerapannya berhubungan dengan tujuan yang hendak dicapai. Birokrasi ini dimaksudkan sebagai suatu sistem otoritas yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai macam peraturan untuk mengorganisir pekerjaan yang dilakukan oleh banyak orang. Weber memberikan beberapa ciri birokrasi, antara lain, sebagai berikut:

1. Jabatan administrasi tersusun secara hirarkis (*Administrative offices are organized hierarchically*).
2. Setiap jabatan diisi oleh orang yang memiliki kompetensi tertentu (*Each office has its own area of competence*).
3. Pegawai negeri ditentukan berdasarkan kualifikasi teknik yang ditunjukkan dengan ijazah atau ujian (*Civil servants are appointed, not electe, on the basis of technical qualifications as determined by diplomas or examination*).

4. Pegawai negeri menerima gaji tetap sesuai dengan pangkat atau kedudukannya (*Civil servants receive fixed salaries according to rank*).
5. Pekerjaan merupakan karier yang terbatas, atau setidaknya, pekerjaannya sebagai pegawai negeri (*The job is a career and the sole, or at least primary, employment of the civil servant*).
6. Para pejabat tidak memiliki kantor sendiri (*The official does not own his or her office*).
7. Para pejabat sebagai subjek untuk mengontrol dan mendisiplinkan (*the official is subject to control and discipline*).
8. Promosi didasarkan pada pertimbangan kemampuan yang melebihi rata-rata (*Promotion is based on superiors judgement*).

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, maka dapat dipahami bahwa birokrasi, khususnya birokrasi pemerintahan memiliki beberapa fungsi. Roskin, et al, setidaknya ada empat fungsi birokrasi di dalam suatu pemerintahan. Mengacu pada pengertian birokrasi, adapun beberapa fungsi birokrasi adalah sebagai berikut:

1. Administrasi

Fungsi administrasi bertujuan untuk mengimplementasikan undang-undang yang telah disusun dan ditetapkan oleh legislatif serta penafsiran atas undang-undang tersebut oleh eksekutif. Artinya, fungsi administrasi adalah menjalankan kebijakan umum suatu negara yang telah dirancang dan ditetapkan untuk mencapai tujuan negara secara keseluruhan.

2. Pelayanan

Pada dasarnya birokrasi bertujuan untuk melayani masyarakat atau kelompok-kelompok tertentu. Salah satu contohnya adalah birokrasi di korporasi negara seperti PJKA yang bertujuan untuk menjalankan fungsi pelayanan publik.

3. Regulasi

Fungsi regulasi suatu pemerintahan umumnya dirancang dan ditetapkan untuk mengamankan kesejahteraan masyarakat umum. Pada

pelaksanaannya, badan birokrasi akan dihadapkan pada dua pilihan; kepentingan individu versus kepentingan masyarakat umum.

#### 4. Pengumpul Informasi

Badan birokrasi sebagai pelaksana kebijakan negara tentu memiliki informasi dan data mengenai efisiensi/ efektivitas pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah di masyarakat..

### **B. Nilai Ideal Birokrasi di Indonesia**

Ketika kita berbicara lebih lanjut tentang fungsi pemerintahan dan pembangunan dalam rangka upaya pelayanan publik yang baik, maka ada banyak faktor yang mempengaruhinya, salah satu diantaranya adalah faktor perilaku Birokrasi Pamong Praja pemerintahan. Perilaku Birokrasi Pamong Praja pemerintahan tersebut ternyata tidak berdiri sendiri, dalam artian didalamnya dipengaruhi oleh beberapa unsur yang meliputi karakteristik aparat dan karakteristik Birokrasi Pamong Praja. Karakteristik aparat meliputi fisik dan mental, kemampuan pembagian psikologis yang meliputi sikap, kepribadian, dan motivasi. Kemampuan lingkungan yang didalamnya terdapat keluarga, sosial masyarakat dan kebudayaan yang berlaku (termasuk nilai dan norma yang dianut). Sementara karakteristik Birokrasi Pamong Praja meliputi struktur organisasi lembaga pemerintahan, dan hierarki kekuasaan, pembagian tugas dan kewenangan, termasuk hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah, manajemen kepegawaian, kepemimpinan dan komunikasi, koordinasi dan integrasi. Serta yang tidak kalah pentingnya adalah pelaksanaan etika politik dan pemerintahan.

Pada dasarnya birokrasi merupakan aparat yang melaksanakan keputusan yang dibuat dan dijabarkan oleh pemerintah (kabinet). Untuk itu, birokrasi berkewajiban memberikan informasi dan sumber manusia (keahlian) kepada pemerintah selaku pembuat peraturan, sedangkan kepada masyarakat birokrasi tidak hanya memberikan pelayanan, tetapi juga menegakkan peraturan sesuai dengan kewenangan yang melekat padanya. Birokrasi adalah lembaga yang



dituntut mampu memberikan urusan kebijakan dan mampu pula melaksanakan kebijakan.

Michel Crozier dalam Fred W. Riggs (1996:61) membedakan tiga pengertian yang seringkali diasosiasikan dengan birokrasi. Pertama dan yang paling tradisional, ditandaskannya, adalah “pemerintahan oleh sejumlah biro”, yakni pemerintahan oleh sejumlah departemen negara yang diisi oleh staf yang ‘ditunjuk’ dan bukan ‘dipilih’ atau diorganisasikan secara hirarkhis, dan keberadaannya bergantung pada otoritas yang mutlak”. “kekuasaan birokrasi”, lanjutnya, “dalam pengertian ini menggambarkan tentang ‘berkuasanya hukum dan tatanan”, tetapi pada saat bersamaan pemerintahan tersebut tanpa didukung oleh peranserta mereka yang diperintah”. Kedua, birokrasi diartikan sebagai rasionalisasi kegiatan kolektif dan pengertian ketiga, mengingatkan akan kebiadaban negara yang wujudnya berbentuk “kelambanan, kelemahan, kerutinan, dan kerumitan prosedur” yang secara terus-menerus mengecewakan karena peraturan birokratik atau kelalaian.

Jika kita berbicara tentang birokrasi, maka pada saat itu berbicara tentang sebuah keinginan bahwa dalam suatu negara hadir lembaga yang memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat tanpa adanya muatan diskriminasi dan politisasi. Idealisme Max Weber yang memandang birokrasi sebagai suatu organisasi yang rasional bisa saja dihadirkan sepanjang kita dapat melepaskan diri dari sifat *prismatic society* demikian pula *parkinsonisme beaocracy*. Karena diakui atau tidak kedua penyakit tersebut turut memberikan andil lahirnya penyakit korupsi, kolusi dan nepotisme.

### **C. Globalisasi Dan Strategi Pengembangan SDM Pemerintahan**

Globalisasi memberikan peluang sekaligus tantangan dan masalah kepada semua orang, tergantung dari kemampuan mengantisipasi dan langkah pelaksanaannya. Menyikapi hal tersebut, organisasi pemerintahan telah melakukan berbagai program pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia sebagai tanggapan dalam mengantisipasi suatu perubahan lingkungan yang sangat cepat. Pada sisi lain, kemajuan suatu organisasi (termasuk birokrasi

pemerintahan) sangat bergantung kepada sejauh mana suatu birokrasi bekerjasama dengan organisasi lain seperti swasta, sosial dan lainnya, baik untuk dalam negeri, maupun tingkat global. Prestasi suatu organisasi dapat dipastikan tidak akan melebihi prestasi sumber daya manusia, karena sumber daya manusia adalah aspek terpenting yang menentukan jatuh bangunnya organisasi tersebut dalam banyak keadaan.

Realitas persaingan antar organisasi di era globalisasi semakin tajam, sehingga sumber daya manusia dituntut untuk terus menerus mampu mengembangkan diri secara proaktif. SDM harus menjadi individu-individu pembelajar, yaitu individu-individu yang mau belajar dan bekerja keras dengan penuh semangat, sehingga potensi insaninya berkembang maksimal. Disamping itu, SDM yang menganggap pekerjaan sebagai beban dapat dikatakan sebagai SDM yang mempunyai etos kerja yang rendah. Hal ini dapat kita lihat dari perilaku yang tampak dan hasilnya terlihat pada produktivitas kerja yang rendah. Etos kerja merupakan doktrin kerja yang bersifat universal, artinya memiliki moralitas kerja positif, lintas budaya dan agama. Perilaku etos kerja ditandai oleh adanya kegesitan dalam menggunakan kesempatan-kesempatan yang muncul, penuh energi, percaya terhadap kekuatan diri, dan kesediaan untuk memandang jauh ke masa depan.

Etos kerja merupakan syarat perlu (*necessary condition*) bagi keberhasilan, dan merupakan kunci sukses yang unik sekaligus sanggup menjadi fundamen keberhasilan pada tingkatan personal, organisasional, dan sosial (Sinamo, 2002). Selanjutnya dikatakan bahwa terdapat 8 (delapan) aspek dalam hubungannya dengan etos kerja, yakni: (1) kerja sebagai rahmat, dilakukan dengan penuh kesyukuran dan rasa tulus; (2) kerja merupakan amanah, seseorang bekerja dengan penuh tanggung jawab; (3) kerja adalah panggilan, seseorang bekerja dengan tuntas penuh integritas; (4) kerja adalah aktualisasi, individu bekerja keras penuh semangat; (5) kerja adalah ibadah, dalam bekerja lebih serius, penuh kecintaan; (6) kerja adalah seni, dalam bekerja lebih kreatif dan penuh suka cita; (7) kerja adalah kehormatan, dalam

bekerja tekun penuh keunggulan; (8) kerja adalah pelayanan, dalam bekerja penuh kesempurnaan, penuh kerendahan hati.

Peran SDM yang memiliki etos kerja dan didukung oleh *high tech* dan *high touch* secara bersama-sama menjadi penting di dunia pemerintahan. Oleh karena itu, peran kecerdasan intelektual (IQ), kecerdasan EQ, kecerdasan spiritual (SQ), dan kecerdasan menghadapi rintangan (AQ) sangat penting bagi pelaku pemerintahan dalam meningkatkan kinerja.

Apabila SDM mempunyai fleksibilitas, adaptif dan aktif, maka mereka mempunyai kesiapan atau lebih proaktif dalam menghadapi tantangan di era globalisasi. Covey (1997) menyatakan bahwa individu yang proaktif akan mengerjakan sesuatu yang dapat dilakukan, mempunyai energi positif, memperluas dan memperbesar, yang akan menyebabkan lingkaran pengaruh mereka meningkat. Pada sisi lain, SDM yang mempunyai kecerdasan dalam menghadapi rintangan tinggi mampu mengatasi kesulitan-kesulitan yang ditemui dan tidak berhenti berusaha sebelum tenaga dan batas kemampuan mereka benar-benar teruji (Stoltz, 1997). SDM yang mempunyai kecerdasan dalam menghadapi rintangan tinggi dapat diramalkan mempunyai kinerja, motivasi, kreativitas, pemberdayaan, dan produktivitas yang tinggi pula. Mereka juga mempunyai pengetahuan, energi, kebahagiaan, pengharapan, vitalitas, kegembiraan, dan kesehatan emosional yang cenderung tinggi. Disamping itu, kesehatan jasmani, ketekunan, daya tahan serta mampu melakukan respons yang positif terhadap perubahan. SDM yang bekerja dengan penuh semangat, tanggung jawab, tuntas dalam bekerja, penuh integritas dan suka cita serta tekun.

Menyadari akan permasalahan SDM yang ada, maka strategi pengembangan SDM berkaitan dengan pembentukan budaya organisasi yang tepat, perencanaan SDM, pengauditan SDM, baik dari sudut kuantitatif maupun dari sudut kualitatif. Di samping itu, strategi pengembangan mencakup pula aktivitas SDM, seperti pengadaan (dari rekrutmen sampai pada seleksi), orientasi, pemeliharaan, pelatihan, dan pengembangan. Berkenaan dengan hal ini, maka dalam menentukan strategi sangat diperlukan adanya pertimbangan

faktor-faktor eksternal (*future trends, demand and supply*), peraturan pemerintah, kebutuhan manusia pada umumnya dan staf pada khususnya. Di samping itu dari aspek makro perlu pula dipertimbangkan (potensi pesaing, perubahan-perubahan sosial, demografis, budaya, dan nilai-nilai serta teknologi). Hal ini disebabkan karena perubahan lingkungan akan mempengaruhi strategi lembaga yang telah ditetapkan sebelumnya. Oleh karena itu perlu pemikiran yang matang dalam melakukan perencanaan mengenai pengembangan SDM.

Disadari lebih jauh bahwa mutu SDM di Indonesia cukup mengkhawatirkan. Pada sisi lain, di tingkat mikro, pemerintah perlu berperan aktif untuk ikut menentukan mutu SDM. Lembaga pemerintah perlu mengkaji dan menganalisis kebutuhan dan kesenjangan SDM terhadap tujuan pemerintahan yang lebih baik untuk masa yang akan datang. Dalam hal ini, penyusunan strategi pengembangan SDM perlu dievaluasi berbagai elemen organisasi apakah sudah sesuai atukah belum dan perlu dilakukan pembenahan. Perlu dilakukan perancangan terhadap alat ukur (*human resource measurement*), yang bertujuan untuk mengetahui mutu dan kuantitas SDM, potensi serta keterkaitan strategi SDM dengan *performance* pemerintahan.

Oleh karena itu, tidak jarang dalam meningkatkan kinerja, organisasi perlu melakukan *rightsizing* agar fleksibilitas SDM dalam mencapai sasaran organisasi dapat tercapai. Di samping itu, untuk menerapkan strategi pengembangan SDM yang tepat diperlukan analisis strategi organisasi dan SDM secara holistik. Mengacu pada kendala yang dialami, antara keterkaitan antara strategi pengembangan organisasi dan strategi pengembangan SDM secara sistematis. Selain itu perlu pula perencanaan kegiatan-kegiatan yang mendukung fleksibilitas strategi pengembangan SDM. Hal tersebut dirasa penting karena kondisi masa datang semakin menuntut kreativitas dan inovasi dalam menghadapi kompetisi yang ketat di era globalisasi. Pada sisi lain, implementasi pengembangan SDM yang tepat dengan mempertimbangkan pada aktivitas-aktivitas manajemen antara lain: (1) prediksi tentang SDM perlu dilakukan baik secara kuantitatif maupun kualitatif; (2) rekrutmen dan seleksi

harus berdasarkan faktor kemampuan dan faktor-faktor psikologis; (3) orientasi dilakukan berdasarkan budaya pemerintahan; (4) pelatihan dan pengembangan mengacu pada kompetensi, motivasi, dan nilai-nilai yang diharapkan serta hasilnya dapat diukur; (5) pemeliharaan perlu dilakukan dengan memperhatikan hak dan kewajiban pegawai; (6) penilaian prestasi mengacu pada pengembangan pegawai; (7) penanaman nilai berdasar pada *learning organization*; (8) jalur karir pegawai perlu diperhatikan; (9) memperhatikan faktor-faktor eksternal; dan (10) struktur organisasi seyogianya ramping dan *fleksible*.

#### **D. Belajar Dan Peningkatan Kecerdasan SDM Pemerintahan**

Piaget (dalam Ginsburg dan Opper, 1988) mengartikan belajar dalam arti luas sebagai kegiatan untuk memperoleh dan menemukan struktur pemikiran yang lebih umum yang dapat digunakan pada bermacam-macam situasi. Belajar merupakan perubahan dalam kepribadian, yang dimanifestasikan sebagai pola-pola respons yang baru yang berbentuk keterampilan, sikap, kebiasaan, pengetahuan dan kecakapan (Witherington, 1952; dalam Sukmadinata, 2007). Belajar menuntut pengalaman, tetapi hanya pengalaman yang mendasar dan bagaimana pengalaman ini diduga membawa perubahan performance (Driscoll, 2005).

Sementara kecerdasan didefinisikan sebagai kemampuan untuk menjawab berbagai jenis tes kecerdasan (Anastasi dan Urbina, 1997). Definisi ini merupakan pendekatan tradisional tentang kecerdasan. Dalam hal ini kecerdasan merupakan hasil kesimpulan dari nilai tes pada beberapa kemampuan, di balik itu didukung penggunaan teknik statistika sebagai alat bantu untuk melakukan interpretasi. Kecerdasan dari sudut pandang ini adalah kemampuan umum yang ditemukan dalam berbagai tingkat pada setiap individu.

Pada pendekatan yang lebih modern, dikatakan bahwa kecerdasan bukan hanya kemampuan yang ditunjukkan saat menduduki bangku sekolah, melainkan pada saat terjun ke masyarakat, menjadi sukses, yang bukan faktor

keberuntungan tetapi karena kecerdasannya. Dalam pengertian ini kecerdasan diartikan sebagai kompetensi individu, baik itu sifatnya kognitif (berbagai aspek dalam *taxonomy bloom*), kemampuan, bakat, ataupun keterampilan mental. Setiap individu normal memiliki masing-masing kompetensi tersebut, dan berbeda tingkat keterampilan dan kombinasi berbagai elemen dalam penyusunannya (Gardner, 2002).

Kecerdasan intelektual (IQ) sebagai kemampuan yang diperlukan individu untuk menjalankan kegiatan mental. Kecerdasan ini dapat menjadi landasan utama dalam keterampilan konseptual, meliputi (1) kemampuan analisis umum, (2) berpikir nalar, (3) kepandaian dalam membentuk konsep, (4) konseptualisasi hubungan yang kompleks, (5) kreativitas dalam mengembangkan ide dan pemecahan masalah, (6) kemampuan untuk menganalisis berbagai peristiwa dan berbagai kecenderungan yang dirasakan, (7) intuisi, (8) mengantisipasi berbagai perubahan, (9) melihat peluang, serta masalah-masalah potensial (berpikir induktif dan deduktif). Berbagai keterampilan konseptual tersebut memberikan kontribusi terhadap perencanaan yang efektif, pengorganisasian, serta pemecahan masalah yang berkaitan dengan perubahan. Kemampuan-kemampuan tersebut akan menumbuhkan etos kerja individu di tempat kerjanya.

Beberapa tahun terakhir ini, kecerdasan emosional (EQ) telah diterima dan diakui kegunaannya. Berbagai studi menunjukkan bahwa seorang eksekutif atau profesional yang secara teknik unggul dan memiliki EQ yang tinggi adalah individu-individu yang mampu mengatasi konflik, melihat kesenjangan yang perlu diisi, melihat hubungan yang tersembunyi yang dapat menjanjikan peluang, berinteraksi, penuh pertimbangan untuk menghasilkan sesuatu hal yang lebih berharga, lebih siap, lebih cekatan, dan lebih cepat dibandingkan dengan orang lain. Menurut Cooper, dan Sawaf (1997), berbagai manfaat yang dapat dihasilkan oleh kecerdasan emosional yang merupakan faktor keberhasilan organisasi adalah: (1) berkaitan dengan pembuatan keputusan, (2) kepemimpinan, (3) terobosan teknis dan strategis, (4) komunikasi terbuka dan

jujur, (5) bekerjasama dan saling mempercayai, (6) membangun loyalitas, (7) kreativitas, dan (8) inovasi.

Kecerdasan emosional sangat dibutuhkan dalam semua bidang pekerjaan. Yate (1997) yang dikutip oleh Caruso (2000), mengungkapkan peranan kecerdasan emosional dalam karir dan tempat kerja dengan mengacu pada seberapa besar kecerdasan emosional sebagai syarat yang dibutuhkan untuk keberhasilan kerja. Hasil penelitiannya mengungkapkan beberapa daftar pekerjaan yang membutuhkan tingkat kecerdasan emosional yang tinggi lebih berhasil dalam karir pekerjaan, dapat membangun hubungan personal yang lebih baik, memimpin lebih efektif, dapat menikmati kesehatan lebih baik dan dapat memotivasi dirinya sendiri dan orang lain. Cooper menjelaskan lebih jauh bahwa individu dengan kecerdasan emosional yang tinggi dapat meningkatkan kekuatan intuisi, senantiasa mempercayai dan dipercayai oleh orang lain, memiliki integritas, dapat memecahkan solusi dalam keadaan yang darurat dan dapat melakukan kepemimpinan yang efektif.

Schein (1992), memandang bahwa budaya organisasi harus dapat menunjang terjadinya proses pembelajaran yang berlangsung terus-menerus (*perpetual learning*). Selanjutnya Schein mengemukakan terdapat 7 (tujuh) unsur dari budaya pembelajaran, yakni: (1) perhatian terhadap orang lain, (2) keyakinan bahwa orang dapat dan mau belajar dan menilai pembelajaran dan perubahan sangat penting, (3) perlu ada keyakinan bahwa dunia sekitar dapat diubah/ditempa, (4) organisasi perlu ada waktu yang kendor, (5) harus ada komitmen pada tingkat organisasi, (5) perlu dikembangkan satu ikatan bersama, dan (6) karena dunia semakin majemuk, maka koordinasi dan kooperasi yang saling tergantung makin menjadi penting.

Secara internal, etos kerja dipengaruhi oleh situasi dan kondisi SDM dan religiusitas, sedangkan secara eksternal etos kerja dipengaruhi oleh situasi dan kondisi lingkungan dan interaksi sosial. Kecerdasan spiritual (SQ) dan kecerdasan dalam menghadapi rintangan (AQ) merupakan faktor yang bersifat internal tetapi pengembangannya dapat dilakukan secara eksternal. Zohar dan Marshall (2000) dan Agustian (2001), menyatakan bahwa kecerdasan spiritual

beroperasi pada pusat otak, yaitu fungsi-fungsi penyatu otak yang dinamakan titik Tuhan (*God-Spot*). Sedangkan kecerdasan dalam menghadapi rintangan merupakan pengembangan area *cortex profrontallis* yang membesar dibandingkan dengan hewan. Area tersebut berfungsi untuk melakukan perbandingan untung-rugi melalui rasionalitas (Wahyono, 2001). Sehingga ketika menghadapi rintangan seseorang akan terus-menerus melakukan penilaian untung rugi antara menyerah dan bertahan.

Tasmara (2001), mengistilahkan kecerdasan spiritual sebagai kecerdasan ruhaniyah (*transedental intelligence*). Konsep dasarnya, kecerdasan ini bertumpu pada ajaran cinta. Individu pegawai yang mencintai pekerjaannya akan menganggap pekerjaannya sebagai sebuah rahmat, sehingga dalam bekerja akan terdorong untuk dilakukan sungguh-sungguh (Sinamo, 2002), dalam hal ini bekerja menurut para pegawai adalah bentuk rasa syukur kepada Tuhan, dan dalam bentuk derivatnya merupakan bentuk rasa syukur pada manajemen, pemilik modal, dan pada Negara.

Kemampuan SDM terlihat ketika kesulitan semakin meningkat, baik pada tingkatan individu, tempat kerja, dan masyarakat (Stoltz, 1997). Dalam kondisi kesulitan yang semakin meningkat diperlukan SDM yang mampu bertahan dengan rasa optimis dan mampu mengambil langkah yang tepat agar dapat keluar dari situasi tersebut. Dalam hal ini organisasi pemerintahan harus mampu mengembangkan SDM yang bertipe pendaki (*climber*) daripada tipe berhenti (*quitter*) dan berkemah (*camper*). SDM yang bertipe *Climber* memiliki keuletan dalam menghadapi dan mengatasi semua kesulitan. Mereka merespons semua kesulitan dengan optimis, menganggap kesulitan bersifat sementara, tidak akan melebar ke aspek-aspek kehidupan lainnya, dan bersifat eksternal. *Climber* memahami bahwa kesulitan adalah bagian dari hidup, menghindari kesulitan sama saja menghindari hidup.

Stoltz (1997), menyatakan bahwa untuk mencapai kecerdasan spiritual yang tinggi, yakni melalui LEAD (*listen, establish, analyze, dan do*). Prosesnya diawali dari mendengarkan respon terhadap kesulitan, menegakkan akuntabilitas terhadap sesuatu yang harus diperbaiki, menganalisis bukti-bukti



dan akhirnya melakukan tindakan nyata berdasarkan kondisi yang dihadapinya. Berdasarkan acuan ini, maka SDM yang dimiliki perusahaan akan senantiasa melakukan langkah-langkah konstruktif dan akan tercermin dalam perilaku bertahan (commit) dan berani mengambil resiko agar keluar dari situasi kesulitan yang dihadapi. Individu/pegawai akan nampak sebagai SDM yang ulet dan pantang menyerah.

#### **E. Birokrasi Pemerintahan Dan Responsivitas Terhadap Globalisasi**

Meski kita mengharapkan di Indonesia dapat diaplikasikan birokrasi yang benar-benar modern, namun birokrasi pemerintahan itu sendiri tidak dapat mengelak untuk menyesuaikan diri dengan semangat dan kondisi yang diwarisi sebelumnya, seperti hierarki yang berakar dengan kultur pamongpraja. Karena bagaimanapun juga birokrasi cukup terikat kepada kondisi budaya masyarakat. Mengubah kultur birokrasi bukan hal yang mudah apalagi birokrasi yang belum terbebas dari kecenderungan aristokrasi, feodalisme, dan arogansi kekuasaan. Namun jika para pimpinan nasional memiliki *political will* yang kuat upaya perbaikan itu bukan hal yang mustahil untuk dilaksanakan karena adanya hierarki kewenanganpun memiliki pengaruh yang integratif termasuk dalam dunia birokrasi. Modernisasi birokrasi masih sangat mungkin mempengaruhi birokrasi dalam konteks penerapan aspek-aspek rutin dari pemerintahan, terutama dalam wujud kedisiplinan dalam mengelola proses pembangunan. Dengan upaya “mix” antara modernisasi dan unsur-unsur lokal, maka muatan patriotisme positif dirasakan masih layak diakomodasi.

Sementara itu birokrasi dituntut menjadi organisasi yang hidup dimana kehadirannya tidak dalam pengertian fisik semata, namun dapat memberi makna dan senantiasa merespons adanya dinamika yang berkembang. Jika lembaga publik (birokrasi) mengalami kegagalan yang diakibatkan ketidakpekaan terhadap lingkungan dan pada akhirnya tidak mampu merespon perubahan, dan ketika perubahan, sementara perubahan sebagai sebuah keniscayaan, maka organisasi publik tersebut cenderung dihadapkan pada dua

pilihan yang tidak produktif, yaitu menjadi kaku atau menolak, serta menjadi lamban dan masa bodoh.

Kedepan, birokrasi diharapkan pula dapat berfungsi *entrepreneurial* yang diwujudkan melalui kebijakan yang menciptakan lingkungan makroekonomi yang stabil dalam rangka mengurangi resiko investasi jangka menengah dan panjang. Selain itu, birokrasi melaksanakan berbagai program deregulasi dan debirokratisasi untuk mengurangi *high cost economy* dengan proses usaha dan reduksi biaya administrasi, terutama yang menyangkut perdagangan, investasi dan kegiatan usaha ekonomi pada umumnya. Dalam rangka mengemban fungsi itu pula, birokrasi mengarahkan kebijakan moneter dan fiscal untuk mendukung iklim usaha yang sehat dan bergairah dengan tetap memberi perhatian pada upaya menjaga stabilitas ekonomi. (Thoha dalam Dharma:1999)

Era globalisasi menimbulkan tantangan-tantangan baru, harapan-harapan baru, peluang-peluang baru, demikian pula masalah-masalah baru yang menuntut dilakukannya reformasi dalam birokrasi agar lebih mampu mengantisipasi perubahan. Reformasi yang dimaksud meliputi pembenahan-pembenahan yang bersifat struktural dan fungsional menuju terciptanya birokrasi yang efisien dan produktif, meningkatnya mutu sumber daya aparat sebagai pelaku birokrasi, perbaikan sistem imbalan dan pola pengembangan karier pegawai, serta peningkatan pengawasan dan pengendalian (Achmady:1999)

Program Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur dalam kerangka reformasi birokrasi ditujukan untuk meningkatkan profesionalisme SDM aparatur di instansi, yang didukung oleh sistem rekrutmen dan promosi aparatur berbasis kompetensi, transparan, serta diikuti dengan penerapan sistem remunerasi dan jaminan kesejahteraan yang sepadan.

Jika mengacu pada Permenpan Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi, maka diperoleh informasi bahwa bagian penting dalam reformasi birokrasi adalah strategi untuk membangun aparatur negara sehingga lebih efisien dan efektif dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai instrument pemerintahan dan pembangunan. Berdasarkan konteks

Permenpan maka nampak eksistensi bangsa Indonesia dalam era modern dan globalisasi maka reformasi sumber daya manusia birokrasi dilakukan dalam rangka merespons tuntutan masyarakat.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN Tahun 2005 – 2025), disebutkan :

*Pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat maupun di daerah, agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang lainnya.*

Hal itu kemudian ditindaklanjuti dalam bentuk *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, maka secara umum yang menjadi kriteria keberhasilan Penataan Sistem Manajemen SDM aparatur dalam rangka reformasi birokrasi di instansi adalah sebagai berikut:

1. Meningkatnya ketaatan terhadap pengelolaan SDM Aparatur di instansi;
2. Meningkatnya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan SDM Aparatur di instansi;
3. Meningkatnya disiplin SDM Aparatur di instansi;
4. Meningkatnya efektivitas manajemen SDM Aparatur di instansi;
5. Meningkatnya profesionalisme SDM Aparatur di instansi.

Berdasarkan kriteria tersebut di atas, birokrasi pemerintahan di Indonesia akan mampu menjalankan fungsinya dengan lebih menitikberatkan pada peranan birokrasi yang *influencing and directing*. Pelaksanaan peran tersebut dapat diaplikasikan dalam berbagai upaya antara lain:

1. Penciptaan kemitraan dengan pelaku ekonomi, seperti sektor swasta, BUMN, maupun koperasi;
2. Mencurahkan perhatian terhadap pelayanan kepada publik (*customer-driven*);
3. Pengembangan langkah preventif dibandingkan langkah-langkah kuratif. Hal ini dilakukan dalam rangka mengantisipasi perkembangan masa depan; dan

4. Pemberdayaan masyarakat, khususnya pada pengusaha menengah dan kecil, agar mereka dapat memberikan kontribusinya dalam kegiatan ekonomi nasional dan pada pertumbuhan ekonomi nasional.

# BAB

# 6

## KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN

### A. Makna Kepemimpinan

Salah satu keprihatinan sebagian kita ialah, sulitnya memperoleh pemerintah yang berkarakter pemimpin. Teringat perkataan prof Talizi yang mengatakan bahwa di Indonesia yang banyak adalah elit dan kepala, bukan seorang pemimpin. Itulah yang melatar belakangi konsep beliau tentang kekepalaan dan kepemimpinan.

Secara sederhana, kepemimpinan sebagai seseorang yang terus-menerus membuktikan bahwa ia mampu mempengaruhi sikap dan tingkah laku orang lain, lebih dari kemampuan mereka (orang lain itu) mempengaruhi dirinya. Kepemimpinan adalah sebuah konsep yang merangkum berbagai segi dari interaksi pengaruh antara pemimpin dengan pengikut dalam mengejar tujuan bersama.

Berbagai studi tentang kepemimpinan, umumnya meninjau kepemimpinan dalam konteks pemimpin organisasi bukan pada pemimpin negara, mengingat lebih mudah dilakukan penelitian pada konteks organisasi dibandingkan dengan ruang yang lebih besar, yaitu negara. Dengan demikian hal tersebut menunjukkan kepada kita betapa sangat minimnya penelitian yang mengkaji masalah kepemimpinan dalam skala atau yang berkaitan dengan permasalahan organisasi negara atau nasional.

Sementara itu berbagai pendekatan dalam menjelaskan teori kepemimpinan, dikelompokkan ke dalam tiga pendekatan utama. Pertama pendekatan sifat (*trait approach*) yang menekankan pada pentingnya sifat-sifat pribadi baik fisik, kepribadian, maupun intelegensi. Kedua pendekatan perilaku

(*behavioral approach*), pendekatan ini lebih memperhatikan masalah gaya kepemimpinan. Ketiga, pendekatan kontingensi (*contingency approach*), pendekatan ini lebih menekankan pentingnya pengaruh situasi yang sesuai dalam mendukung kepemimpinan yang efektif.

## **B. Gaya Kepemimpinan Pemerintahan**

Berbicara tentang gaya kepemimpinan (*leadership style*) maka kita berbicara tentang bagaimana pemimpin menjalankan tugas kepemimpinannya, misalnya gaya apa yang akan yang dipergunakan dalam merencanakan, merumuskan dan menyampaikan perintah-perintah/ajakan-ajakan kepada yang diperintah. Gaya kepemimpinan pemerintahan sangat terpengaruh oleh pemahaman yang dianutnya mengenai kekuasaan dan wewenang, sikap mana yang akan diambilnya terhadap hak dan martabat manusia. Atas dasar itu, maka gaya kepemimpinan ini disebut dengan gaya kepemimpinan yang partisipatif atau demokratis, oleh karena pemimpin tersebut berpegang pada paham bahwa kekuasaan bersumber kepada rakyat, dan wewenang yang dilandasi oleh hukum itu bersumber pada perasaan keadilan yang hidup dikalangan rakyat. Selanjutnya pemimpin demikian itu sangat menghormatihak-hak asasi manusia, menghindarkan diri dari pemakaian paksaan (perintah) dan lebih banyak mempergunakan pendekatan persuasif. Selain itu kita juga dapat menemukan praktek gaya kepemimpinan otokratis. Oleh karena pemimpin berpegang kepada paham bahwa kekuasaan atau wewenang adalah bersumber pada dirinya dan diperoleh dari statusnya sebagai pemimpin. Selanjutnya mereka lebih banyak menggunakan perintah dalam menggerakkan pengikut-pengikutnya, kadang-kadang disertai sanksi yang keras. Tidak jarang terjadi pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Jika kita membaca beberapa literatur tentang kepemimpinan, maka sering kali pencampuradukan gaya dan tipe kepemimpinan. Misalnya gaya otokratis, oleh sementara penulis dimasukkan salah satu tipe otokratis, sedangkan gaya partisipatif dan gaya "*free rein*" (gaya bebas) dimasukkan ke dalam tipe demokratis. Disamping kedua gaya di atas, terdapat beberapa gaya

kepemimpinan seperti gaya militeristik, gaya paternalistik, gaya karismatik, gaya tradisional, gaya rasional atau gaya birokratis dan lain-lain.

Sebagaimana organisasi lainnya, kepemimpinan pada lingkungan pemerintahan juga terdapat beberapa gaya, misalnya gaya kepemimpinan yang motivatif, kekuasaan dan pengawasan. Pemimpin yang bergaya motivatif cenderung menggerakkan bawahannya menggunakan motivasi baik yang berupa imbalan (*reward*) maupun yang berupa hukuman/sanksi (*punishment*). Sementara Gaya Kekuasaan, merupakan gaya kepemimpinan yang mempergunakan kekuasaan yang dimilikinya dalam menggerakkan orang-orang/bawahannya. Gaya inilah yang dibagi menjadi gaya otokratik (otoriter), gaya partisipatif (demokratik), dan Gaya Bebas (*free-rein style*).

Gaya kepemimpinan, juga terdapat gaya pengawasan yang dilandaskan kepada perhatian seorang pemimpin terhadap perilaku kelompok. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa terdapat relevansi yang kuat antara gaya otokratik dengan gaya *production* atau work oriented dan gaya demokratik dengan employee atau *person oriented*. Memiliki indikator-indikator demokratik, permisif, orientasi kepada pengikut, partisipatif dan penuh pertimbangan. Gaya kepemimpinan ini memiliki nilai yang lebih tinggi dan hasilnya lebih mantap dibandingkan dengan gaya work atau production oriented yang mempunyai indikator-indikator otokratik, restriktif, menciptakan jarak sosial antara pemimpin dan pengikut, direktif dan terjadi 'strukturisasi'.

Pemimpin pemerintahan harus mengutamakan "*employee-oriented style*" (gaya perhatian terhadap pegawai) dan sedapat mungkin tidak menekankan pada "*production oriented style* (gaya perhatian pada produksi), meskipun hal ini juga tidak buruk, namun jika sangat ditonjolkan maka akan lebih memiliki kecenderungan pada eksploitasi sumber daya manusia.

### **C. Kepemimpinan Dan Komunikasi Pemerintahan Efektif**

Sebagai tindak lanjut uraian di atas, Kepala daerah sebagai pihak yang dipilih oleh rakyat melalui mekanisme pemilu, dituntut untuk selalu menjalin komunikasi dengan parlemen (Dewan perwakilan Rakyat Daerah) demikian

pula dengan masyarakat daerah. Hubungan dengan masyarakat tersebut dilakukan baik dalam konteks menjaga hubungan maupun dalam konteks pelaksanaan fungsi pemerintahan yang diemban. Untuk itulah komunikasi pemerintahan menjadi penting.

**Komunikasi** Pemerintahan (*government communication*) sendiri dapat diartikan sebagai komunikasi yang melibatkan pesan-pesan pemerintahan dan aktor-aktor pemerintahan, atau berkaitan dengan pengelolaan pemerintahan dan kebijakan pemerintah. Komunikasi pemerintahan juga bisa dipahami sebagai komunikasi antara “yang memerintah” dan “yang diperintah”. Mengkomunikasikan pemerintahan tanpa aksi pemerintahan yang kongkret sebenarnya telah dilakukan oleh siapa saja seperti mahasiswa, dosen, tukang ojek, penjaga warung, dan seterusnya. Tak heran jika ada yang menjuluki Komunikasi Pemerintahan sebagai *neologisme*, yakni ilmu yang sebenarnya tak lebih dari istilah belaka.

Dalam konteks kepemimpinan pemerintahan bagi kepala daerah komunikasi merupakan sesuatu yang sangat pokok dalam setiap hubungannya dengan pihak lain. Adapun tujuan dari komunikasi (pemerintahan) tersebut antara lain **pertama**, menetapkan dan menyebarkan maksud dari suatu kegiatan; **kedua**, mempengaruhi sikap dan perilaku orang-orang secara individu maupun kelompok-kelompok di dalam suatu organisasi pemerintahan; **ketiga**, mengembangkan rencana-rencana untuk mencapai tujuan; **keempat** Mengorganisasikan sumber-sumber daya manusia dan sumber daya lainnya seperti efektif dan efisien; **kelima** Memilih, mengembangkan, menilai aparat di dalam komunikasi tersebut; dan **keenam** Memimpin, mengarahkan, memotivasi dan menciptakan suatu iklim kerja di mana setiap orang mau memberikan kontribusi.

Sesuai dengan tujuan diatas, komunikasi pemerintahan juga memiliki fungsi. Fungsi itu antara lain **pertama**, informasi yang menempatkan pemimpin sebagai informan terhadap para bawahan baik secara lisan ataupun tertulis. Melalui lisan pemimpin dengan bawahan dapat berdialog langsung dalam menyampaikan gagasan dan ide; **kedua** fungsi komando akan perintah



yang berkaitan dengan kekuasaan, di mana kekuasaan seseorang orang adalah hak untuk memberi perintah kepada bawahan di mana para bawahan tunduk dan taat dan disiplin dalam menjalankan tugasnya dengan penuh tanggung jawab. Melalui perintah terjadi hubungan atasan dan bawahan sebagai yang diberikan tugas; **ketiga** Fungsi mempengaruhi dan penyaluran yang berarti memasukan unsur-unsur yang meyakinkan dari pada atasan baik bersifat motivasi maupun bimbingan, sehingga bawahan merasa berkewajiban harus menjalankan pekerjaan atau tugas yang harus dilaksanakannya. Dalam mempengaruhi bahwa komunikator harus luwes untuk melihat situasi dan kondisi di mana bawahan akan diberikan tugas dan tanggung jawab, sehingga tidak merasa bahwa sebenarnya apa yang dilakukan bawahannya itu merupakan beban, ia akan merasakan tugas dan tanggung jawab; **Keempat** Fungsi integrasi yang menunjukkan bahwa organisasi pemerintahan sebagai suatu sistem harus berintegrasi dalam satu total kesatuan yang saling berkaitan dan semua urusan satu sama lain tak dapat dipisahkan, oleh karena itu orang-orang yang berada dalam suatu organisasi atau kelompok merupakan suatu kesatuan sistem, di mana seseorang itu akan saling berhubungan dan saling memberikan pengaruh kepada satu sama lain dalam rangka terciptanya suatu proses komunikasi untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.

Dalam prakteknya, komunikasi pemerintahan sangat kental dalam kehidupan sehari-hari. Sebab, dalam aktivitas sehari-hari, tidak satu pun manusia tidak berkomunikasi, dan kadang-kadang sudah terjebak dalam analisis dan kajian komunikasi pemerintahan. Berbagai penilaian dan analisis orang awam tentang tingginya biaya pendidikan, kenaikan harga BBM, merupakan contoh kekentalan komunikasi pemerintahan.

Komunikasi pemerintahan dipandang sebagai menyalurkan aspirasi dan kepentingan pemerintahan rakyat yang menjadi *input* sistem pemerintahan dan pada waktu yang sama ia juga menyalurkan kebijakan yang diambil sebagai *output* sistem pemerintahan. Melalui komunikasi pemerintahan rakyat memberikan dukungan, menyampaikan aspirasi, dan melakukan pengawasan terhadap sistem pemerintahan. Melalui itu pula rakyat mengetahui apakah

dukungan, aspirasi, dan pengawasan itu tersalur atau tidak sebagaimana dapat mereka simpulkan dari berbagai kebijakan pemerintahan yang diambil.

Dalam ilmu pemerintahan, terdapat suatu asumsi bahwa semakin tinggi kualitas komunikasi pemerintahan yang hadir dalam suatu sistem pemerintahan maka sifat dan kualitas demokrasi sistem pemerintahan itu juga semakin sehat dan tinggi. Oleh karena itu, bangsa-bangsa yang hidup dalam sistem pemerintahan yang demokratis, tidak pernah berhenti mempersehat dan meningkatkan kualitas komunikasi pemerintahan mereka, sebagaimana mereka tidak pernah beristirahat dalam menyempurnakan dan mempertinggi kualitas sistem pemerintahan demokrasi mereka dari masa ke masa, dari generasi ke generasi. Hal ini disebabkan karena realita kehidupan masyarakat yang terus berkembang seiring dengan dinamika perkembangan zaman.

Komunikator Pemerintahan pada dasarnya adalah semua orang yang berkomunikasi tentang pemerintahan, mulai dari obrolan warung kopi hingga sidang parlemen untuk membahas konstitusi negara. Namun, yang menjadi komunikator utama adalah para pemimpin pemerintahan atau pejabat pemerintah karena merekalah yang aktif menciptakan pesan pemerintahan untuk kepentingan politis mereka. Mereka adalah *pols*, yakni politisi yang hidupnya dari manipulasi komunikasi, dan *vols*, yakni warganegara yang aktif dalam pemerintahan secara part timer ataupun sukarela.

**Pabottingi (Cangara, 2005)** menyarankan bagaimana agar komunikasi pemerintahan itu bisa berlangsung dewasa. Pertama, berpikir secara multiparadigma. Kedua, menyadari adanya ruang-ruang permasalahan pemerintahan dimana perbedaan pandangan akan selalu ada. Ketiga, harus saling memandang tanpa finalitas penilaian. Fakta masyarakat yang Inklusifisme, sebagai warga Indonesia harus disertakan dalam paradigma berpikir.

Pabottingi menguraikan dalam prosesnya komunikasi pemerintahan sering mengalami empat distoris. **Pertama**, distoris bahasa sebagai topeng. Ia memberikan contohnya dengan melihat bagaimana orang mengatakan alis “bagai semut beriring” atau bibir “bak delima merekah”. Uraian itu

menunjukkan sebuah euphemisme. *Kedua*, pengalihan perhatian seorang atau ratusan juta orang, maka massa bisa lupa. Bahkan lupa bisa diperpanjang selama dikehendaki manipulator. Di sini tampak distorsi komunikasi ini bisa parah jika sebuah rejim menghendaki rakyatnya melupakan sejarah atau membuat sejarah sendiri untuk melupakan sejarah pemerintahan sebelumnya.

Distorsi *ketiga* adalah, distorsi bahasa sebagai representasi. Jika dalam distorsi topeng keadaan sebenarnya ditutupi dan dalam distorsi lupa berbicara soal pengalihan sesuatu, maka distorsi ketiga ini terjadi bila kita melukiskan sesuatu tidak sebagaimana mestinya.

Ada dua perspektif yang cenderung menyebarkan distorsi ideologi. Pertama, perspektif yang mengidentikkan kegiatan pemerintahan sebagai hak istimewa sekelompok orang. Perspektif ini menekankan hanya penguasalah yang berhak menentukan mana yang pemerintahan dan mana yang bukan. Oleh sebab itu nantinya akan berakhir dengan monopoli pemerintahan kelompok tertentu. Kedua, perspektif yang semata-mata menekankan tujuan tertinggi suatu sistem pemerintahan. Mereka yang menganut perspektif ini hanya menitikberatkan pada tujuan tertinggi sebuah sistem pemerintahan tanpa mempersoalkan apa yang sesungguhnya dikehendaki rakyat.

Sementara itu pelaksanaan pemerintahan di daerah menempatkan tanggung jawab dipundak pemerintah (eksekutif) termasuk di dalamnya lembaga perwakilan (Dewan Perwakilan Rakyat daerah). Dalam konteks mengoptimalkan komunikasi, DPRD menjadi sangat penting antara lain disebabkan posisinya yang sangat strategis dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah daerah. Disamping itu adanya fungsi legislasi yang dimiliki oleh lembaga ini memberikan harapan bahwa institusi tersebut akan mampu membuat kebijakan yang demokratis dan partisipatif.

Dalam upaya memahami kedudukan dan peran DPRD tersebut, seyogianya kepala daerah berusaha merangkul lembaga perwakilan dalam memajukan daerah dan pada saat yang sama meningkatkan kapasitas personalnya. Dalam konteks itu pemerintah daerah seyogianya memiliki kapasitas yang kuat dalam memahami isu-isu demokratisasi, otonomi daerah

dan politik. Setidaknya terdapat 5 (lima) pertimbangan yang dapat dijadikan dasar dalam peningkatan kapasitas tersebut antara lain:

1. Kepala Daerah secara terus-menerus meningkatkan pemahamannya tentang isu pemerintahan daerah serta membangun proses pemerintahan yang sesuai.
2. Mekanisme kelembagaan untuk mendukung pelaksanaan fungsi dan tugas Eksekutif dan birokrasi terbentuk dan secara teratur disesuaikan dengan kebutuhan operasional.
3. Secara intensif mengakses informasi dijamin, sehingga memungkinkan masyarakat umum untuk melaksanakan kontrol atas kinerja eksekutif.
4. Struktur dan mekanisme partisipasi masyarakat di dalam pembuatan keputusan daerah terbentuk demikian pula tingkat dan jenis partisipasi masyarakat di dalam proses-proses pembuatan keputusan daerah disesuaikan dengan skala tugas perencanaan.
5. Peningkatan partisipasi masyarakat yang menuntut perlunya keterbukaan dan pertanggungjawaban yang lebih besar.

Dari kelima pertimbangan tersebut, Pemerintah daerah dituntut melaksanakan program yang bertujuan untuk membuka ruang untuk terlibat dalam proses politik dan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Kegiatan pokok yang dilakukan dalam program tersebut mencakup:

1. Membuat kebijakan dengan mekanisme yang partisipatif dan melakukan evaluasi terhadap segala peraturan daerah yang implementasinya berdampak negatif dan kurang kondusif bagi kepentingan daerah maupun nasional;
2. Membuka kesempatan kepada masyarakat untuk memperoleh akses-akses pokok berkaitan dengan rencana kebijakan yang strategis. Pada saat yang sama Membuat sebuah wadah dan mekanisme yang tepat dan efektif agar aspirasi dan partisipasi masyarakat tersalurkan secara lebih terarah;
3. Melakukan sosialisasi secara luas dan terbuka sebelum sebuah kebijakan ditetapkan serta Menyediakan daya dukung dan kesempatan yang luas

sehingga memungkinkan formulasi kebijakan yang partisipatif dan demokratis.

#### **D. Upaya membentuk Pemerintahan yang Efektif**

Pemerintahan yang kuat dan efektif adalah suatu proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan oleh lembaga-lembaga yang selaras dengan aspirasi dan keinginan rakyat berdasarkan tata peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengertian pemerintahan yang kuat dan efektif adalah suatu pola hubungan antara berbagai lembaga-lembaga dalam rangka pembentukan dan pelaksanaan kebijakan dengan dasar-dasar prinsip tertentu untuk menterjemahkan aspirasi dan keinginan rakyat. Pentingnya pemerintahan yang kuat dan efektif, paling tidak bersumber pada tiga hal, yaitu *pertama* Pemerintahan yang kuat dan efektif serta berusaha menterjemahkan keinginan rakyat menjadi kebijakan; *kedua* pemerintah yang kuat dan efektif akan membuat aktivitas pemerintahan didukung oleh berbagai kekuatan politik maupun masyarakat. Sinergi ini akan membuat pencapaian aktivitas pemerintahan yang meluas oleh karena partisipasi masyarakat dan kekuatan politik dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan umum seperti memberikan pelayanan umum, mengatur konflik, maupun pembagian sumber-sumber ekonomi; dan *ketiga* pemerintahan yang kuat dan efektif akan memungkinkan berlangsungnya aktivitas yang stabil dalam jangka panjang. Semakin minimnya distorsi dan interupsi proses pemerintahan akan membuat pencapaian tujuan bernegara dan berbangsa lebih nyata.

Untuk mendukung tercapainya pemerintahan yang efektif, maka perlu suatu upaya serius untuk menguatkan berbagai elemen pemerintahan bagi kebijakan yang aspiratif dan jenis elemen-elemen tersebut sangat tergantung pada jenis pemerintahan yang hendak dibangun. Argument teoritik yang mendasari hal tersebut adalah:

1. Untuk memilih kepala pemerintahan secara langsung membuat gubernur, bupati/walikota memiliki sistem yang kuat untuk melaksanakan kehendak rakyat yang memilihnya. Asumsi yang mendasari hal tersebut adalah

dengan sistem yang demikian maka lembaga ini memiliki dasar untuk melaksanakan suatu pemerintahan yang efektif.

2. Dalam banyak kasus, kepala pemerintahan biasanya dipilih langsung oleh rakyat dalam jangka waktu yang pasti. Dipilih langsung akan membuat kedudukannya tidak tergantung pada dinamika lembaga lain. Hubungan ini juga memungkinkan terciptanya stabilitas kelembagaan yang berimplikasi terhadap kemungkinan tercapainya pemerintahan yang efektif.

Kepala pemerintahan terpilih dalam jangka waktu yang pasti diharapkan mampu untuk melaksanakan kebijakan secara terencana atau dengan kata lain secara efektif. Sebagai sebuah sistem pemerintahan, untuk efektivitas fungsi pemerintahan maka lembaga pemerintahan harus juga didukung oleh bekerjanya suatu sistem perwakilan yang efektif. Hubungan antara keduanya harus pula berimbang yang didasarkan pada fondasi *check and balances*.

# BAB 7

## PENGAWASAN PEMERINTAHAN

### A. Beberapa Batasan Pengawasan

Pengawasan adalah tindakan mengendalikan aktualisasi agar benar-benar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, mencegah penyimpangan yang mungkin terjadi demi tercapainya hasil maupun hal-hal lain sesuai yang diinginkan dalam rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Pengawasan menurut Siagian ialah proses pengamatan terhadap pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut Robert Albanece, perencanaan adalah penentuan tentang apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu, bagaimana harus melakukannya, di mana, kapan dan siapa yang harus melakukannya. Menurut Albanece, tujuan merupakan dasar bagi perencanaan yang telah ditetapkan terlebih dahulu sebelum tahap perencanaan.

Menurut Mockler pengawasan dalam konteks manajemen pada dasarnya merupakan upaya yang sistematis untuk menentukan standar kinerja (*performance standards*), merancang sistem umpan balik informasi, membandingkan prestasi aktual dengan standar yang ditentukan, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan mengukur besarnya, serta mengambil tindakan yang diperlukan untuk menjamin bahwa seluruh sumber daya organisasi digunakan dengan cara yang paling efektif dan efisien untuk mencapai tujuan organisasi. Dari pemahaman atas definisi tersebut terlihat

secara jelas tujuan dari pengawasan dan hakekat pengawasan sebagai sebuah proses yang terdiri atas tahapan kegiatan yang saling terkait.

Jika menghubungkan antara pengawasan dengan sistem pemerintahan daerah, maka pengawasan dipandang sebagai proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan pelaksanaan sistem pemerintahan daerah itu sendiri.

Dari definisi tersebut terlihat bahwa terdapat hubungan yang sangat erat antara perencanaan dengan pengawasan. Dengan kata lain, kemampuan pimpinan diukur menurut perbandingan antara apa yang seharusnya dicapai dengan hasil sebenarnya yang telah dicapai. Hal yang hendak dicapai itu sebelumnya dituangkan dalam rencana. Tujuan pengawasan, antara lain (1) menjamin ketepatan pelaksanaan agar sesuai rencana, kebijakan, dan perintah; (2) menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan; (3) mencegah penyelewengan dan penyalahgunaan serta pemborosan; dan (4) memupuk kepercayaan masyarakat.

Istilah pengawasan akhir-akhir ini sering dihubungkan dengan istilah audit. Ada beberapa kalangan yang memandang bahwa kedua istilah tersebut berbeda terutama jika memperhatikan output yang dihasilkan. Output audit adalah opini sedangkan output pengawasan adalah rekomendasi. Namun ada pula kalangan yang memandang bahwa antara pengawasan dan audit diibaratkan dua sisi pada satu mata uang yang sama. Keduanya secara substansial tidak dapat dipisahkan dan dibedakan. Audit kepatuhan, misalnya, lebih memfokuskan diri pada upaya perundangan yang berlaku. Substansinya persis sama dengan pengawasan. Itulah sebabnya kedua istilah tersebut secara substansial memiliki kesamaan dan dapat saling dipertukarkan (*interchangable*).

Salah satu bentuk pengawasan atau audit adalah pengawasan atau audit kinerja. Sesuai namanya, pengawasan atau audit kinerja ini dimaksudkan untuk menilai seberapa jauh kinerja organisasi, program atau fungsi dapat menjadi tujuan atau sasarannya. Mahmudi (2005) berpendapat bahwa audit kinerja



adalah proses yang sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif atas kinerja suatu organisasi, program, fungsi atau aktivitas/kegiatan. Evaluasi dilakukan terhadap tingkat ekonomi, efisiensi dan keefektifan dalam mencapai target yang ditetapkan serta kepatuhannya terhadap kebijakan dan peraturan perundangan yang disyaratkan, kemudian membandingkan antara kinerja yang dihasilkan dengan kriteria yang ditetapkan serta mengkomunikasikan hasilnya kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

Pengawasan atau audit kinerja sangat penting sebagai instrument untuk menciptakan akuntabilitas publik dan memperbaiki kinerja organisasi. Tanggung jawab pengelolaan program, kegiatan, fungsi, atau organisasi secara ekonomis, efisien, dan efektif terletak pada manajemen atau eksekutif. Selanjutnya manajemen, dalam hal ini pemerintah, bertanggung jawab untuk memberikan laporan kinerja atas pelaksanaan program, kegiatan, fungsi atau organisasi kepada publik.

Dalam rangka meminimalkan dan mengantisipasi timbulnya pemerintahan yang menyimpang dan tidak akuntabel, maka diperlukan system akuntabilitas publik yang baik (*process of accountability*). Untuk menciptakan proses akuntabilitas yang baik diperlukan saluran pertanggungjawaban yang tersistem dengan baik sehingga mampu mencegah berbagai bentuk penyimpangan yang mungkin terjadi (Mulgan, 1997). Salah satu fungsi yang harus ada dalam proses akuntabilitas publik tersebut adalah fungsi pemeriksaan atau pengauditan yang dilakukan oleh pihak atau lembaga auditor.

## **B. Beberapa faktor Penyebab Perlunya Pengawasan**

Salah satu penyebab perlunya pengawasan ialah sebab sejarah. Jika kita mempelajari sejarah, maka akan kita temukan beberapa kecenderungan ke arah kontrol dan pengawasan yang ketat oleh pemerintah pusat terhadap daerah. Di masa lalu, sentralisme merupakan kecenderungan yang umum karena beberapa alasan. Salah satu alasan yang sering dikemukakan adalah timbulnya keinginan untuk mempersatukan wilayah dan rakyat yang berbeda-beda itu ke dalam suatu negara bangsa (*nation-state*) yang kokoh dan kuat. Alasan lainnya ialah usaha-

usaha sentralisasi sangat menarik perhatian bagi pertumbuhan kota-kota besar yang lebih maju pembangunannya dibandingkan dengan bagian-bagian lain dari wilayah-wilayahnya. Selanjutnya karena ketidak-mampuannya atau karena terpaksa maka daerah-daerah tersebut, terutama di negara-negara yang sedang berkembang, tidak menuntut agar diberi kewenangan dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Sebab kedua, yaitu sebab-sebab Sosial-Ekonomis. Keadaan ekologi/lingkungan dari suatu daerah juga ikut menentukan sifat dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Semakin terkebelakang suatu daerah, maka semakin besar pula hasrat untuk mengontrol, agar dengan demikian sumber daya yang ada di pusat dapat diarahkan dan didistribusikan ke daerah tersebut.

Dengan demikian, pengawasan yang dilakukan itu adalah, pertama meredistribusikan sumber daya nasional secara lebih merata; dan kedua mendorong atau memajukan pembangunan di daerah-daerah, terutama di daerah-daerah yang pembangunannya sangat ketinggalan.

Di samping itu kebudayaan dan sikap rakyat ikut memberikan warna bagi kontrol pusat dalam pemerintahan. Artinya ketika rakyat lebih aktif memberikan pengawasan terhadap proses pemerintahan maka pengawasan 'dari atas' akan dapat disesuaikan eksistensinya.

Sebab ketiga dari perlunya pengawasan pemerintahan, ialah Sebab-sebab politik. Sifat sistem politik sangat besar pengaruhnya terhadap hubungan antara Pusat dan Daerah. Pada umumnya tingkatan sistem pemerintahan dan asas yang dipergunakan yang berbeda antara satu negara dengan negara lainnya demikian pula sistem politiknya. Pola hubungan politik dapat ditinjau dengan dua cara. Kedua cara tersebut adalah keanggotaan dalam partai politik atau organisasi dan kekuatan dari partai-partai pada tingkat pusat. Melalui partai, maka akan dijamin adanya penyesuaian antara dengan pusat atau paling tidak dalam bidang eksekutif maupun legislatif. Kedua adalah pengaruh dari pihak pemerintah daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat yang ada hubungannya dengan daerah.

## **C. Ruang Lingkup Pengawasan**

### **1. Pengawasan Politik**

Pengawasan politis adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga- lembaga politik seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/ Kota. Dari pengertian pengawasan politis tersebut, sudah jelas bahwa yang menjadi subjek (pengawas) dalam pengawasan politis adalah lembaga- lembaga politik baik DPR, DPD, maupun DPRD.

penggunaan ketiga hak yang dimiliki DPR tersebut, baik hak interpelasi, hak angket, maupun hak menyatakan pendapat merupakan mekanisme sekaligus implementasi dari fungsi DPR dalam rangka melakukan pengawasan terhadap pemerintah/ presiden. Akan tetapi, fungsi pengawasan DPR tidak terbatas pada pelaksanaan ketiga hak itu saja. Pengawasan oleh DPR dapat diwujudkan melalui rapat dengar pendapat dengan pejabat pemerintah yang mewakili instansinya, misalnya rapat dengar pendapat antara Menkominfo dengan Komisi I DPR-RI terkait rencana kebijakan pemerintah di bidang penyiaran. Kemudian pengawasan oleh DPR dapat juga dilakukan dengan membentuk panitia khusus (pansus), seperti pansus yang dibentuk oleh komisi III DPR\_RI untuk mengawasi proses pengusutan kasus korupsi PT Pelindo II agar tidak ada intervensi- intervensi dari kekuatan manapun.

Selanjutnya pengawasan yang dilakukan oleh DPD. Pada dasarnya DPD memiliki peran yang hampir sama dengan DPR yaitu memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang, adapun yang membedakan adalah bahwa DPD dalam melaksanakan pengawasan terbatas pada hal- hal mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak,

pendidikan, dan agama yang kemudian hasil pengawasannya tersebut disampaikan kepada DPR untuk ditindak lanjuti.

Sementara DPRD, baik DPRD provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. DPRD melakukan pengawasan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah sudah sesuai dengan Peraturan Daerah atau Peraturan Perundang-Undangan lainnya atau APBD.

Dilihat dari tugas dan fungsi lembaga-lembaga politik dalam melakukan pengawasan politis, dapat disimpulkan bahwa objek pengawasan oleh lembaga-lembaga politik baik DPR, DPD, maupun DPRD adalah tindakan pemerintah (pejabat pemerintah) yang melaksanakan perintah Undang-Undang sesuai dengan lingkup kewenangannya.

## **2. Pengawasan Sosial (*social control*)**

Kehadiran masyarakat memiliki peranan penting dalam proses pemerintahan. Salah satu peran masyarakat ialah *social control*. Kontrol sosial dilakukan agar proses pemerintahan tidak menyimpang dari jalurnya. Fungsi sebagai social control dapat dilakukan oleh media massa, nGO, organisasi kemasyarakatan, bagian dari *civil society*.

Pengawasan masyarakat merupakan pengawasan yang dilakukan oleh publik masyarakat yang dilakukan dalam bentuk evaluasi yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat, lembaga swadaya masyarakat, juga organisasi non pemerintah, serta pengaduan dan pemberian informasi baik secara langsung maupun melalui media masa atau opini publik mengenai pelayanan terhadap masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan.

Pengawasan masyarakat dapat pula dalam bentuk pengaduan publik atau pemberian informasi oleh masyarakat secara langsung telah disiapkan melalui berbagai media seperti kotak surat, kotak-kotak pengaduan dan

saran yang sudah disediakan oleh instansi pemerintah. Bahkan Presiden sendiri juga telah menyediakan akses khusus untuk menampung pengaduan/pemberian informasi dari masyarakat.

### **3. Pengawasan Pemerintahan (Struktural dan Fungsional)**

Pengawasan fungsional merupakan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/aparat pengawasan yang telah dibentuk atau telah dipilih secara khusus untuk melaksanakan fungsi pengawasan secara khusus terhadap obyek yang telah diawasi. Pengawasan fungsional tersebut dilakukan oleh lembaga/badan/unit yang mempunyai tugas dan juga fungsi dalam melakukan pengawasan fungsional melalui auditor, investigasi, dan penilaian untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan dapat sesuai dengan rencana dan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia. Pengawasan fungsional dilakukan oleh pengawas yang berasal dari luar pemerintah maupun pengawas dari dalam pemerintah. Pengawasan luar pemerintah dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), sedangkan pengawasan dari dalam pemerintah dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah berlaku. Badan Pemeriksa Keuangan telah melakukan pengawasan secara fungsional dengan melakukan pengujian kesetaraan laporan pertanggung jawaban keuangan negara dan memberikan pendapat atau solusi terhadap layaknyanya pertanggung jawaban keuangan negara tersebut. Dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pengawasan terhadap pertanggung jawaban keuangan pemerintah secara keseluruhan atas pengelolaan keuangan negara. Pengawasan yang dilaksanakan Badan Pemeriksa Keuangan ini dapat diharapkan memberikan *input* atau masukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat mengenai penting dan seharusnya pertanggungjawaban keuangan negara oleh pemerintah.

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah juga telah melakukan pengawasan fungsional terhadap pengelolaan keuangan negara agar dapat

berguna juga berhasil dalam memanejemenkan pemerintahan dalam hal pengendalian terhadap kegiatan unit kerja yang telah dipimpinya. Pengawasan yang dilaksanakan APIP tersebut dapat diharapkan memberikan solusi kepada pimpinan penyelenggara pemerintahan mengenai hasil, hambatan, dan hal yang tidak pantas yang terjadi atas jalannya pemerintahan dan pembangunan yang menjadi tanggung jawab para pimpinan penyelenggaraan pemerintahan tersebut.

#### **D. Ruang Lingkup Pengawasan Pemerintahan**

##### 1. Berdasarkan obyeknya

Berdasarkan obyek pengawasan, kita dapat membagi pengawasan terhadap pemerintah kabupaten menjadi tiga jenis, yaitu pengawasan terhadap:

- a. Produk hukum dan kebijakan daerah;
- b. Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten serta produk hukum dan kebijakan;
- c. Keuangan daerah.

Sementara itu Model-model pengawasan terhadap pemerintah daerah sangat berorientasi kepada akuntabilitas. Sementara pengawasan dengan tujuan sebagai proses belajar masih sangat lemah, padahal tujuan pengawasan sebagai proses belajar merupakan hal penting bagi organisasi yang ingin berkembang berdasarkan belajar dari pengalaman (*learning based organisation*).

Dari sisi proses, pengawasan hanya berfokus kepada pengawasan indikator input dan output dan sangat lemah pada pengawasan indikator manfaat dan dampak. Padahal dalam sistem anggaran satuan kerja, Pemda dituntut untuk juga melakukan pengawasan terhadap indikator manfaat dan dampak.

##### 2. Pengawasan berdasarkan prosesnya

Jika dilihat dari prosesnya, pengawasan dapat dibedakan menjadi beberapa bentuk, yaitu:

a. Pengawasan Pendahulu (feeforward control, steering controls)

Dirancang untuk mengantisipasi penyimpangan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum kegiatan terselesaikan. Pengawasan ini akan efektif bila manajer dapat menemukan informasi yang akurat dan tepat waktu tentang perubahan yang terjadi atau perkembangan tujuan.

b. Pengawasan Concurrent (concurrent control)

Yaitu pengawasan “Ya-Tidak”, dimana suatu aspek dan prosedur harus memenuhi syarat yang ditentukan sebelum kegiatan dilakukan guna menjamin ketepatan pelaksanaan kegiatan.

c. Pengawasan Umpan Balik (feedback control, past-action controls)

Yaitu pengawasan yang berusaha mengukur hasil suatu kegiatan yang telah dilaksanakan, guna menguku penyimpangan yang mungkin terjadi atau tidak sesuai dengan standar.

3. Pengawasan berdasarkan sifatnya

a. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan.” Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri.

Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern

pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah.

#### b. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan.” Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Di sisi lain, pengawasan represif adalah “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan.” Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

#### c. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk “pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan.” Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui “penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.” Di sisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah



“pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya.” Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.”

d. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechtmatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*).

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya “korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri.” Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggung jawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

## **E. Peran dan Tujuan Pengawasan**

Pengawasan merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pengawasan ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian pengawasan mempunyai peran sebagai alat untuk menentukan apakah tujuan organisasi pemerintahan telah tercapai atau belum, disamping menjamin bahwa penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Disamping peran pengawasan, dikenal pula beberapa tujuan dari pengawasan. Diantaranya ialah pendapat Maman Ukas (2004:337) yang mengemukakan:

- a. Mensuplai pegawai-pegawai manajemen dengan informasi-informasi yang tepat, teliti dan lengkap tentang apa yang akan dilaksanakan.

- b. Memberi kesempatan pada pegawai dalam meramalkan rintangan-rintangan yang akan mengganggu produktivitas kerja secara teliti dan mengambil langkah-langkah yang tepat untuk menghapuskan atau mengurangi gangguan-gangguan yang terjadi.
- c. Setelah kedua hal di atas telah dilaksanakan, kemudian para pegawai dapat membawa kepada langkah terakhir dalam mencapai produktivitas kerja yang maksimum dan pencapaian yang memuaskan dari pada hasil-hasil yang diharapkan.

Sedangkan Situmorang dan Juhir (1994:26) mengatakan bahwa tujuan pengawasan adalah :

- a. Agar terciptanya aparat yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna (dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang obyektif, sehat dan bertanggung jawab.
- b. Agar terselenggaranya tertib administrasi di lingkungan aparat pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat.  
Agar adanya keluasan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Dari beberapa pendapat di atas, diketahui bahwa tujuan pengawasan, yaitu agar semua pekerjaan/kegiatan yang diawasi dilaksanakan sesuai dengan rencana. Rencana dalam hal ini adalah suatu tolok ukur apakah suatu pekerjaan/kegiatan sesuai atau tidak. Alat ukurnya yang dipergunakan bukan hanya rencana tetapi juga kebijaksanaan, strategi, keputusan dan program kerja. Pengawasan juga berarti suatu usaha atau kegiatan penilaian terhadap suatu kenyataan yang sebenarnya, mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan rencana atau tidak.

## **F. Pengawasan Atas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah**

Pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah pada dasarnya merupakan amanat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Peraturan tersebut menjadi sebagai dasar untuk melakukan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah., yaitu (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 yang juga merupakan *existing policy* untuk melakukan praktek pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai *prospective policy* yang karena telah diadopsi sebagai kebijakan menyebabkan kebijakan pelaksanaan di tingkat bawahnya.

### **1. Teknis pengawasan Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan daerah**

Dalam rangka pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 tahun 2007 tentang pedoman tata cara pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan daerah. Dalam permendagri tersebut dijelaskan bahwa secara umum ruang lingkup pengawasan meliputi dua bagian besar, yaitu:

1. Administrasi Umum Pemerintahan, yang terdiri atas:
  - a. Kebijakan Daerah (Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah);
  - b. Kelembagaan;
  - c. Pegawai daerah;
  - d. Keuangan daerah;
  - e. Barang daerah.
2. Urusan pemerintahan yang terdiri atas:
  - a. Urusan wajib;
  - b. Urusan Pilihan;
  - c. Dana dekonsentrasi;
  - d. Tugas Pembantuan;
  - e. Kebijakan pinjaman hibah luar negeri

Secara rinci siklus pengawasan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Penyusunan program kerja pengawasan tahunan (PKPT), didalamnya meliputi: ruang lingkup, sasaran pemeriksaan, SKPD yang diperiksa, jadwal, jumlah tenaga, anggaran pemeriksaan dan laporan hasil pemeriksaan.
2. Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan melalui 3 (tiga) kegiatan pokok yaitu:
  - a. Pemeriksaan, meliputi:
    - 1) Pemeriksaan secara berkala dan komprehensif terhadap administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan.
    - 2) Dilakukan berdasarkan daftar materi pemeriksaan
    - 3) Dapat pula dilakukan pemeriksaan tertentu dan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya indikasi Kolusi, Korupsi dan nepotisme.
  - b. Monitoring dan evaluasi
    - 1) Monitoring dan evaluasi dilakukan terhadap administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan.
    - 2) Pejabat pengawas pemerintah dalam melakukan monitoring dan evaluasi berdasarkan petunjuk teknis.
3. Hasil pengawasan yang dibuat dalam 2 (dua) bentuk laporan, yaitu:
  - a. Hasil pemeriksaan dituangkan dalam bentuk laporan Hasil Pemeriksaan dengan format baku yang ditetapkan.
  - b. Hasil monitoring dan evaluasi dituangkan dalam bentuk Laporan Hasil Monitoring dan Evaluasi dengan format baku yang ditetapkan.

Tindak lanjut hasil pemeriksaan terdapat sejumlah hal yang harus diperhatikan, yaitu:

    - a. Hasil pemeriksaan ditindaklanjuti pemerintah daerah sesuai rekomendasi;
    - b. Wakil gubernur dan wakil bupati/walikota bertanggungjawab mengkoordinasikan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan.

- c. SKPD yang tidak menindaklanjuti rekomendasi dapat dikenakan sanksi sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.
4. Pemantauan dan pemuktahiran
    - a. Pihak Inspektorat Jenderal, Bawasda Provinsi dan Bawasda Kabupaten/Kota melakukan pemantauan dan pemuktahiran atas pelaksanaan tindak lanjut;
    - b. Hasil pemantauan dan pemuktahiran disampaikan kepada menteri, gubernur atau bupati/walikota.

Dari uraian di atas terlihat jelas tata cara pengawasan yang dilakukan pada dasarnya merupakan sebuah proses yang saling berhubungan. Jika dilihat menurut standar, tahapan proses tersebut tidak hanya dapat dijadikan sebagai sebuah standar “lokal” namun juga merupakan standar pengawasan yang berlaku secara internasional.

#### **G. Ruang Lingkup Pengawasan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan**

Ruang Lingkup Pengawasan dekonsentrasi dan tugas pembantuan mencakup aspek penyelenggaraan, pengelolaan dana, pertanggungjawaban dan pelaporan, pembinaan dan pengawasan, pemeriksaan, serta sanksi. Dalam penyelenggaraan pengawasan dekonsentrasi meliputi: pelimpahan urusan pemerintahan, tata cara pelimpahan penyelenggaraan, dan tata cara penarikan pelimpahan.

Dalam pengawasan pengelolaan dana dekonsentrasi meliputi: prinsip pendanaan, perencanaan dan penganggaran, penyaluran dan pelaksanaan, dan pengelolaan barang milik negara hasil pelaksanaan dekonsentrasi meliputi penyelenggaraan dekonsentrasi dan pengelolaan dana dekonsentrasi.

Pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan berdasarkan Peraturan pemerintah Nomor 7 tahun 2008, meliputi:

- a. Penugasan urusan pemerintahan;
- b. Tata cara penugasan;
- c. Tata cara penyelenggaraan; dan
- d. Tata cara penarikan penugasan.

Sedangkan pengelolaan dana tugas pembantuan meliputi:

- a. Prinsip pendanaan;
- b. Perencanaan dan penganggaran;
- c. Penyaluran dan pelaksanaan; dan
- d. Pengelolaan barang milik negara hasil pelaksanaan tugas pembantuan.

Untuk pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan meliputi:

- a. Penyelenggaraan tugas pembantuan; dan
- b. Pengelolaan dana tugas pembantuan.

### **1. Pengawasan Tugas Pembantuan dari Pemerintah kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten atau Kota**

Pengawasan pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Selanjutnya, aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang. Pengawasan penyelenggaraan oleh kepala SKPD provinsi atau kabupaten/kota bertanggungjawab atas pelaporan kegiatan tugas pembantuan. Penyusunan dan penyampaian laporan kegiatan tugas pembantuan dilakukan dengan tahapan.

- a. Kepala SKPD provinsi yang melaksanakan tugas pembantuan menyusun dan menyampaikan laporan kegiatan setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada gubernur melalui SKPD yang membidangi perencanaan dan kepada kementerian/lembaga pemberi dana tugas pembantuan.
- b. Kepala SKPD kabupaten/kota yang melaksanakan tugas pembantuan menyusun dan menyampaikan laporan kegiatan setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada bupati/walikota melalui SKPD yang membidangi perencanaan dan kepada kementerian/lembaga pemberi dana tugas

pembantuan dan menyampaikan tembusan kepada SKPD provinsi yang tugas dan kewenangannya yang sama.

- c. Gubernur menugaskan SKPD yang membidangi perencanaan untuk menggabungkan laporan dan menyampaikannya setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional.
- d. Bupati/walikota menugaskan SKPD yang membidangi perencanaan untuk menggabungkan laporan dan menyampaikannya setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada gubernur melalui SKPD provinsi yang membidangi perencanaan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional.

Penyampaian laporan digunakan sebagai bahan perencanaan, pembinaan, pengendalian, dan evaluasi. Sedangkan bentuk dan isi laporan pelaksanaan kegiatan tugas pembantuan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

## **2. Pengawasan Tugas Pembantuan dari Pemerintah kepada Pemerintah Desa**

Pengawasan pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Selanjutnya, aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang.

Kegiatan tugas pembantuan dilaksanakan oleh kepala desa dan bertanggungjawab atas pelaporan kegiatan tugas pembantuan. Pelaporan kegiatan tugas pembantuan dikoordinasikan oleh SKPD Kabupaten/Kota

yang membidangi pemerintahan desa. Penyusunan dan penyampaian laporan kegiatan tugas pembantuan dilakukan dengan tahapan.

- a. Kepala desa menyusun dan menyampaikan laporan kegiatan setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada SKPD Kabupaten/Kota.
- b. Kepala SKPD kabupaten/kota menyusun dan menyampaikan laporan kegiatan setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada bupati/walikota melalui SKPD yang membidangi perencanaan.
- c. Bupati/walikota menyampaikan laporan setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada Menteri/lembaga pemberi dana tugas pembantuan dan menyampaikan tembusan kepada gubernur.
- d. Gubernur menugaskan SKPD yang membidangi perencanaan untuk menggabungkan laporan dari bupati/walikota dan menyampaikannya setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional.

Penyampaian laporan digunakan sebagai bahan perencanaan, pembinaan, pengendalian, dan evaluasi. Sedangkan bentuk dan isi laporan pelaksanaan kegiatan tugas pembantuan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

### **3. Pengawasan Tugas Pembantuan dari Pemerintah Provinsi kepada Pemerintah Kabupaten atau Kota**

Pengawasan pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Selanjutnya, aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang.



Kegiatan tugas pembantuan provinsi dilaksanakan oleh SKPD Kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Bupati/walikota. Kepala SKPD bertanggungjawab atas pelaporan kegiatan tugas pembantuan provinsi. Penyusunan dan penyampaian laporan kegiatan tugas pembantuan provinsi dilakukan dengan tahapan.

- a. Kepala SKPD Kabupaten/Kota menyusun dan menyampaikan laporan kegiatan setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada Bupati/walikota melalui SKPD yang membidangi perencanaan.
- b. Bupati/Walikota menugaskan SKPD yang membidangi perencanaan untuk menggabungkan laporan dan menyampaikannya setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada gubernur melalui SKPD provinsi yang membidangi perencanaan.

Penyampaian laporan digunakan sebagai bahan perencanaan, pembinaan, pengendalian, dan evaluasi. Sedangkan bentuk dan isi laporan pelaksanaan kegiatan tugas pembantuan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

#### **4. Pengawasan Tugas Pembantuan dari Pemerintah Provinsi kepada Pemerintah Desa**

Pengawasan pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Selanjutnya, aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang.

Kegiatan tugas pembantuan provinsi kepada pemerintah desa dilaksanakan oleh kepala desa. Kepala desa bertanggungjawab atas pelaporan kegiatan tugas pembantuan provinsi. Pelaporan kegiatan tugas pembantuan provinsi dikoordinasikan oleh SKPD Kabupaten/Kota yang

membidangi pemerintahan desa. Penyusunan dan penyampaian laporan kegiatan tugas pembantuan dilakukan dengan tahapan.

- a. Kepala desa menyusun dan menyampaikan laporan kegiatan setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada SKPD Kabupaten/Kota.
- b. Kepala SKPD kabupaten/kota menghimpun dan menyampaikan laporan kegiatan setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada bupati/walikota melalui SKPD yang membidangi perencanaan.
- c. Bupati/walikota menyampaikan laporan setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada gubernur.

Penyampaian laporan digunakan sebagai bahan perencanaan, pembinaan, pengendalian, dan evaluasi. Sedangkan bentuk dan isi laporan pelaksanaan kegiatan tugas pembantuan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

## **5. Pengawasan Tugas Pembantuan dari Pemerintah Kabupaten kepada Pemerintah Desa**

Pengawasan pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Selanjutnya, aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang.

Kegiatan tugas pembantuan Kabupaten/Kota kepada pemerintah desa dilaksanakan oleh kepala desa. Kepala desa bertanggungjawab atas pelaporan kegiatan tugas pembantuan Kabupaten/Kota. Pelaporan kegiatan tugas pembantuan Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh SKPD Kabupaten/Kota yang membidangi pemerintahan desa. Penyusunan dan penyampaian laporan kegiatan tugas pembantuan dilakukan dengan tahapan.

- a. Kepala desa menyusun dan menyampaikan laporan kegiatan setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada SKPD Kabupaten/Kota.
- b. Kepala SKPD kabupaten/kota menghimpun dan menyampaikan laporan kegiatan setiap triwulan dan setiap berakhirnya tahun anggaran kepada bupati/walikota melalui SKPD yang membidangi perencanaan.

Penyampaian laporan digunakan sebagai bahan perencanaan, pembinaan, pengendalian, dan evaluasi.

The graphic consists of a green rectangular bar at the top containing the word 'BAB' in white, bold, sans-serif capital letters. Below this bar is a larger grey rectangular area containing the number '8' in a white, bold, sans-serif font.

## BUDAYA PEMERINTAHAN

### A. Budaya dan Kebudayaan

Batasan budaya dan kebudayaan sesungguhnya menyangkut aspek kebendaan dan bukan kebendaan, bisa berdimensi materi dan non materi. Selain itu budaya juga diartikan sebagai *learnt ways of thinking, feeling, and acting* (jalan mengetahui melalui berpikir, merasakan dan melakukan). Batasan ini justru membuat para antropolog untuk memfokuskan perhatiannya pada struktur sosial sebagai tatanan seseorang dalam masyarakat yang berkaitan dengan hak status dan kewajibannya.

Budaya mengandung makna sebagai milik khas manusia Taylor mengemukakan bahwa kebudayaan ialah keseluruhan kompleks yang meliputi pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, hukum, dan kemampuan lainnya serta kebiasaan yang diperoleh manusia sebagai anggota masyarakat.

Leslie White juga mengajukan batasan tentang kebudayaan bahwa kebudayaan itu merupakan simbol-simbol yang bergantung kepada pemakaiannya, yaitu suatu organisasi gejala-gejala (pola tingkah laku), obyek (alat dan produksinya), ide-ide (kepercayaan dan ilmu pengetahuan), dan sentimen (sikap dan nilai). Dengan demikian kebudayaan bermula dari wujudnya manusia dan diturunkan dari satu generasi ke generasi lainnya yang diakibatkan oleh hakekat kebudayaan yang simbolik itu. Sedangkan Clifford Geertz melihat kebudayaan sebagai perangkat mekanisme kendali untuk mengatur kelakuan, karena itu manusia sangat tergantung kepada kebudayaannya untuk dapat mewujudkan dan mengatur kelakuannya.

Keesing (1974:74-79) mengidentifikasi empat pendekatan terakhir terhadap masalah kebudayaan. Pendekatan pertama yang memandang kebudayaan sebagai *sistem adaptif* dari keyakinan dan perilaku yang dipelajari yang fungsi primernya adalah menyesuaikan masyarakat manusia dengan lingkungannya. Pendekatan tersebut diasosiasikan dengan ekologi budaya dan materialisme kebudayaan. Kedua, adalah yang memandang kebudayaan sebagai *sistem kognitif* yang tersusun dari apa pun yang diketahui dalam berpikir menurut cara tertentu, yang dapat diterima bagi warga kebudayaan (*natives*) yang diteliti. Pendekatan itu diasosiasikan dengan paradigma yang dikenal dengan berbagai nama seperti etnosains, antropologi kognitif, atau etnografi baru. Ketiga adalah yang memandang kebudayaan sebagai *sistem struktur* dan simbol-simbol yang dimiliki bersama yang memiliki analogi dengan struktur pemikiran manusia. Pendekatan ini adalah ciri khas dari strukturalisme, dan keempat yang memandang kebudayaan sebagai *sistem simbol* yang terdiri dari simbol-simbol dan makna-makna yang dimiliki bersama, yang dapat diidentifikasi, dan bersifat publik.

Dari keempat pendekatan tersebut di atas, Keesing menyimpulkan bahwa secara esensial ada dua pendekatan mengenai konsep kebudayaan dikalangan antropolog kontemporer: pertama, para antropolog yang mendefinisikan kebudayaan dalam konteks pikiran dan perilaku (pendekatan adaptif); dan kedua, mereka yang mendefinisikan kebudayaan dalam konteks pikiran semata-mata (pendekatan “ideasional”). Secara logis, dua pendekatan tambahan mungkin saja diajukan, yakni mereka yang memandang kebudayaan bukan sebagai pikiran maupun perilaku, dan mereka yang memandang kebudayaan sebagai perilaku semata-mata. Konsep pertama sesungguhnya relatif “sulit” diterima karena adanya pandangan bahwa kebudayaan adalah bukan pikiran dan juga bukan perilaku. Konsep bahwa kebudayaan terdiri dari perilaku semata-mata juga tidak serius diusulkan, namun dari semua pendekatan itu, memang tidak ada definisi perilaku dari kebudayaan yang dapat didukung karena perilaku manusia tidak bisa serta merta menjadi sebuah perilaku budaya.

## **B. Budaya Politik**

Gabriel A. Almond dan Sidney Verba (1990:14) menghubungkan antara budaya politik dengan orientasi dan sikap politik seseorang terhadap sistem politik dan bagian-bagiannya yang lain serta sikap terhadap peranan kita sendiri dalam sistem politik. Berikut ini adalah definisi politik yang diberikan oleh beberapa pakar.

Bertolak dari beberapa definisi tersebut, dapat kita menarik substansi budaya politik, yaitu *pertama* konsep budaya politik lebih mengedepankan berbagai perilaku non aktual daripada berbagai perilaku aktual. Perilaku nonaktual misalnya adalah orientasi, sikap, nilai dan kepercayaan-kepercayaan; *kedua* hal-hal yang diorientasikan dalam budaya politik adalah sistem politik. Hal ini berarti pembicaraan tentang budaya politik tidak bisa dilepaskan dari sebuah sistem politik. Sistem politik dalam hal ini terdiri dari komponen struktur dan fungsi dalam sistem politik; *ketiga* budaya politik merupakan deskripsi konseptual yang menggambarkan komponen-komponen budaya politik dalam tataran masif (dalam jumlah besar) atau mendeskripsikan masyarakat di suatu negara atau wilayah, bukan per individu. Hal tersebut berkenaan dengan pemahaman bahwa budaya politik merupakan refleksi perilaku warga negara secara massal, yang memiliki peran besar bagi terciptanya sistem politik yang ideal.

Pada hakekatnya, budaya politik bermuatan kebudayaan politik demokrasi dan struktur sosial serta proses-proses yang mendukungnya. Sementara dalam budaya politik tersebut, hal yang dominan adalah adanya partisipasi politik yang semakin berkembang, khususnya pada Negara-negara yang sedang berkembang.

Bangsa-bangsa yang sedang berkembang diperkenalkan dengan dua model partisipasi politik modern yang saling berbeda, yaitu yang bersifat demokratis dan yang totaliter. Negara demokratis memberi orang-orang awam suatu kesempatan untuk mengambil bagian dalam proses pembuatan keputusan politik sebagai warga Negara yang berpengaruh. Sementara Negara yang totaliter memberikannya “tugas partisipan”. Kedua model itu mempunyai daya

tarik bagi bangsa-bangsa baru, dan mana di antaranya yang akan berhasil jika perpaduan antara keduanya tidak timbul, tak dapat dikatakan lebih dahulu.

Bentuk demokratis dari sistem politik yang partisipatif menuntut adanya keserasian kebudayaan politik dengannya. Hambatan pengembangan budaya politik di Negara-negara berkembang disebabkan oleh dua hal, yaitu (1) sifat kebudayaan demokratis yang mengedepankan kebebasan individual, prinsip pemerintahan atas perkenan warga yang diperintah berjalan terus dan menimbulkan inspirasi; dan (2) adanya sejumlah masalah obyektif yang menghalang bangsa-bangsa ini. Mereka menyongsong sejarah dengan penguasaan dan pemilihan perangkat teknologi dan sistem-sistem sosial yang sangat kuno, kemudian beranjak menyongsong fajar dan kekuatan teknologi serta revolusi ilmu pengetahuan.

Budaya politik merupakan kombinasi antara modernitas dengan tradisi meski tidak menunjukkan dominasi di antara keduanya. Pada dasarnya budaya politik yang berkembang dewasa ini adalah budaya politik yang bersifat tradisional dan budaya politik modern. Namun disamping itu muncul pula pola kebudayaan majemuk yang didasarkan pada komunikasi dan persuasi, budaya konsensus dan dibersitas, suatu kultur yang mengizinkan berlangsungnya perubahan sekaligus melunakkannya. Hal ini yang disebut sebagai budaya politik. Dengan kebudayaan politik yang telah dikonsolidasikan ini, golongan-golongan pekerja dapat masuk ke dalam arena politik dan dalam proses uji coba tersebut, mereka menemukan bahasa untuk menyampaikan tuntutan mereka dan sarana yang dapat membuatnya efektif.

Budaya politik suatu bangsa merupakan distribusi pola-pola orientasi khusus menuju tujuan politik di antara masyarakat bangsa itu. Berkenaan dengan itu, tipe kebudayaan politik dapat dibagi menjadi tiga, yaitu tipe budaya politik parokial, tipe budaya politik subyek, dan tipe budaya politik partisipan.

Tipe budaya politik parokial yaitu budaya politik yang terbatas pada wilayah atau lingkup yang kecil, sempit misalnya yang bersifat provinsial). Pada masyarakat yang sederhana ini, di mana spesialisasi sangat kecil, para pelaku politik sering melakukan peranannya serempak dengan peranannya

dalam bidang ekonomi, keagamaan dan lain-lain. Dalam masyarakat yang bersifat parokial, terbatasnya diferensiasi tidak terdapat peranan politik yang bersifat khas dan berdiri sendiri; dapat diambil sebagai contoh pemimpin “tribe” yang sekaligus mengemban berbagai peranan dalam masyarakatnya. Pada kebudayaan seperti ini, anggota masyarakat cenderung tidak menaruh perhatian terhadap obyek-obyek politik yang luas, kecuali dalam batas tertentu, yaitu terhadap tempat di mana ia terikat secara sempit.

Type budaya politik subyek yaitu budaya politik di mana anggota masyarakat mempunyai minat, perhatian, mungkin pula kesadaran, terhadap sistem sebagai keseluruhan, terutama terhadap segi outputnya. Sedangkan perhatian (yang frekuensinya sangat rendah) atas aspek input serta kesadarannya sebagai aktor politik, boleh dikatakan nol. Orientasi mereka yang nyata terhadap obyek politik dapat terlihat dari pernyataannya, baik berupa kebanggaan, ungkapan sikap mendukung maupun sikap bermusuhan terhadap sistem, terutama terhadap aspek outputnya. Posisinya sebagai kaula, pada pokoknya dapat dikatakan posisi yang pasif. Mereka menganggap dirinya tidak berdaya mempengaruhi atau mengubah sistem, dan oleh karena itu menyerah saja kepada segala kebijakan dan keputusan para pemegang jabatan dalam masyarakatnya. Segala keputusan (dalam arti output) yang diambil oleh pemeran politik (dalam arti pemangku jabatan politik) dianggapnya sebagai sesuatu yang tak dapat diubah, dikoreksi apalagi ditantang. Tiada jalan lain baginya kecuali menerima saja sistem sebagaimana adanya, patuh, setia dan mengikuti segala instruksi dan anjuran pemimpin (politik)-nya.

Menurut pandangan mereka, masyarakat mempunyai struktur hierarkhis (vertikal) di mana perorangan maupun kelompok sudah diguratkan menerima saja keadaan dan harus puas menerima “kodrat”nya. Tingkat kepatuhan dalam budaya politik seperti ini sangat intens; seseorang hanya berfungsi sebagai “kaula”. Bila ia tidak menyukai sistem dan output, itu disimpangnya dalam sanubari. Sikap demikian mungkin tidak dimanifestasikan secara terang-terangan karena memang tidak ada sarana kapasitas untuk mengubah, atau melawan. Budaya politik seperti ini merupakan hasil “bentukan” keadaan



tertentu. Perlu kiranya untuk dipertimbangkan untuk ditelaah misalnya pengaruh status koloni, penjajahan, dan corak dictator /otoriter terhadap budaya politik kaula ini. Dalam hal ini, sikap anggota masyarakat yang pasif bukan berarti secara potensial dapat diabaikan.

Tipe budaya politik partisipan yaitu budaya politik yang ditandai oleh adanya perilaku yang berbeda perilaku sebagai “kaula”. Seseorang menganggap dirinya atau pun orang lain sebagai anggota aktif dalam kehidupan politik. Seseorang dengan sendirinya menyadari setiap hak dan tanggungjawabnya (kewajibannya), dan dapat pula merealisasi dan mempergunakan hak serta menanggung kewajibannya. Tidak diharapkan seseorang harus menerima begitu saja keadaan, berdisiplin mati, tunduk terhadap keadaan, tidak lain karena ia merupakan salah satu mata rantai aktif proses politik. Dengan demikian seseorang dalam budaya politik partisipan dapat menilai dengan penuh kesadaran baik sistem sebagai totalitas, input atau output maupun posisi dirinya sendiri. Oleh karena tercakupnya aliran input dan aliran output, ia sendiri terlibat dalam proses politik sistem politik tertentu, betapapun kecilnya. Kritisme penilaian terhadap sistem politik terlihat dalam semua bidang. Karena itu kalau ada penerimaan terhadap sistem politik, penerimaan itu harus dinilai seperti yang sebenarnya, dan demikian pula sebaliknya.

### **C. Budaya Organisasi**

Setiap organisasi merupakan suatu sistem yang khas. Setiap organisasi mempunyai kepribadian dan jati diri sendiri. Sehingga setiap organisasi memiliki budaya yang khas pula. Bahwa budaya organisasi merupakan bagian-berarti sebagai sub budaya- dari budaya masyarakat atau bahkan budaya negara merupakan pandangan yang sudah diterima secara universal. Dan juga bahwa dalam suatu organisasi terdapat berbagai subkultur adalah merupakan kenyataan.

Yang dimaksud dengan budaya organisasi ialah kesepakatan bersama tentang nilai yang dianut bersama dalam kehidupan organisasi dan mengikat semua orang dalam organisasi yang bersangkutan. Budaya organisasi adalah yang

menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh para anggota organisasi, batas-batas perilaku, sifat dan bentuk pengendalian dan pengawasan, gaya manajerial yang dapat diterima oleh para anggota organisasi, cara formalisasi yang tepat, teknik penyaluran emosi dalam interaksi antara seorang dengan orang lain dan antara satu kelompok dengan kelompok yang lain, dan wahana memelihara stabilitas sosial dalam organisasi.

Makin kuat budaya organisasi, makin mantap pula kesepakatan bersama tersebut. Oleh karena itu melalui proses sosialisasi, budaya organisasi harus melembaga sedemikian rupa sehingga usianya lebih lama dari keberadaan siapapun dalam organisasi tersebut.

Budaya organisasi adalah suatu sistem nilai dan keyakinan bersama yang dianut oleh semua pihak yang harus berinteraksi dalam rangka pencapaian tujuan. Budaya organisasi juga berperan dalam menentukan struktur dan berbagai sistem operasional yang membuahkan norma-norma perilaku. Kriteria pengukur mantap tidaknya budaya organisasi pada akhirnya akan terlihat pada pola pemahaman dan penyesuaian perilaku setiap anggota organisasi dengan cara berperilaku dalam organisasi ini.

Budaya memainkan peran yang dominan dalam menciptakan organisasi yang efektif, dalam arti mampu mencapai tujuan dan berbagai sarannya serta ampuh dalam memuaskan berbagai kepentingan dan kebutuhan para anggotanya. Budaya organisasi berpengaruh pada cara yang digunakan dalam menyelesaikan berbagai masalah yang timbul; juga dalam menentukan cara yang dianggap paling tepat untuk melayani klien, dan mengidentifikasi reaksi yang mengena menghadapi pesaing.

*Pertama:* budaya organisasi pada awalnya terbentuk berdasarkan filosofis yang dianut oleh para pendiri organisasi. Biasanya hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti orientasi, latar belakang sosial, lingkungan dan lain-lain. Hal ini yang akan membentuk sistem nilai yang berlaku dalam organisasi. Sistem nilai itu yang mengambil pengaruh dalam orientasi pelayanan, persepsi dalam pengelolaan organisasi, dan upaya pemanfaatan segala sumber daya yang tersedia.

*Kedua:* berhasil tidaknya sebuah organisasi mempertahankan dan melanjutkan eksistensinya sangat tergantung pada tepat tidaknya strategi organisasi tersebut. Strategi organisasi menyangkut seluruh aspek organisasi. Artinya, bentuk dan jenis kegiatan pokok dalam bidang mana organisasi bergerak. Berbagai kegiatan fungsional yang harus terselenggara dengan tingkat efisiensi, produktivitas dan efektivitas yang tinggi serta yang menyangkut semua kegiatan pendukung harus tercakup dalam strategi organisasi yang bersangkutan.

*Ketiga:* Strategi organisasi, ditambah dengan pertimbangan-pertimbangan lain seperti cakupan/ukuran organisasi, teknologi yang digunakan, sifat lingkungan, pandangan tentang pola pengambilan keputusan, sifat pekerjaan-apakah rutinistik dan mekanistik atau menuntut inovasi, kreativitas dan imajinasi yang tinggi-keseluruhannya menentukan struktur organisasi yang tepat digunakan. Yang pasti pilihan struktur yang harus dikelola secara sistemik.

*Keempat:* pengaruh teknologi yang pada akhirnya akan dimanfaatkan memiliki arti penting dalam budaya organisasi. Dalam hal ini teknologi informasi dan komunikasi sangat berpengaruh terhadap pengambilan keputusan, baik yang menyangkut kebijakan maupun segala hal yang bersifat teknis, termasuk pilihan sentralisasi dan desentralisasi kebijakan dan kewenangan.

*Kelima:* Aspek manajerial dan organisasional budaya organisasi ditumbuhkan dan dipelihara sedemikian rupa sehingga menjadi operasional mekanisme untuk penumbuh suburannya itu melalui proses sosialisasi. Sosialisasi dilakukan melalui berbagai teknik dan menggunakan media sehingga para staf dapat memahami dan turut serta dalam berbagai kebiasaan organisasi. Jika proses sosialisasi berlangsung dengan baik, perwujudannya terlihat dalam tindakan, sikap, sistem nilai yang dianut dan perilaku para anggota organisasi yang bersangkutan. Artinya setiap orang yang terlibat dalam organisasi bersedia melakukan penyesuaian yang dituntut oleh organisasi sehingga 'sesuai dengan "cara-cara berperilaku dalam organisasi tersebut"'.

#### **D. Budaya Birokrasi dan Transformasinya dalam Penyelenggaraan Negara**

Pengalaman kegagalan birokrasi dalam menjalankan fungsi idealnya sebagai alat mencapai tujuan negara, yaitu kemakmuran dan keadilan masyarakat, dimasa Orde Baru tentu saja menjadi pengalaman buruk yang harus di perbaiki di masa depan. Namun bukanlah menjadi pekerjaan yang mudah seperti membalikan telapak tangan. Mentalitas yang telah menjadi kebiasaan selama 30 tahun lebih di masa Orde Baru tak bisa di hapuskan begitu saja dengan cepat. Warisan-warisan kultural birokrasi Orba masih kokoh sehingga menyulitkan untuk melakukan reformasi birokrasi. Tradisi birokrasi yang militeristik di masa lalu, tak membiasakan para aparatur negara untuk bekerja dengan visi, mereka terbiasa dengan menunggu perintah dan itupun harus dilakukan dengan teknis.

Namun, betapa sulitnya, transformasi birokrasi haruslah tetap dijalankan mengingat besarnya tantangan-tantangan yang dihadapi bangsa dan negara di masa kini maupun masa depan. Selain perubahan rezim, perubahan lain yang melingkupi dunia birokrasi di Indonesia saat ini adalah diberlakukannya otonomi daerah. Penerapan otonomi daerah merupakan manifestasi proyek membangun sustu tata kehidupan bangsa yang semakin demokratis dan partisipatif. Adanya dua momen yaitu perubahan rezim dan penerapan otonomi daerah ini, merupakan kesempatan emas bagi birokrasi untuk membangun dirinya menjadi suatu birokrasi baru yang jauh lebih bermutu dan lebih efektif ketimbang sebelumnya. Pertanyaan yang timbul adalah “Kearah manakan birokrasi itu harus berubah dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik?”

Sosok kultur birokrasi yang mampu menopang penyelenggaraan *good governance* dilakukan melalui simbiosis dua determinan perilaku birokrasi yaitu antara *behavioral consequences* dari struktur dan prosedur formal yang mengacu pada *weberian bureaucracy*, di satu pihak. Dan di lain pihak

*behavioral consequences* dari determinan kultural yang berakar dari sejarah sosial bangsa.

Nilai-nilai weberian birokrasi yang mendasarkan pada prinsip-prinsip efisiensi, rasionalitas, kepastian, *calculability* yang berakar pada *intellectual culture* dapat mendorong timbulnya berbagai reformasi administrasi di kalangan birokrasi. (Moelyarto, 1996: 4)

Pengalaman masa orba menunjukkan bahwa melalui mekanisme pengawasan penyelenggaraan pemerintahan oleh Irjenbang, BPKP, Inspektorat, waskat dan lainnya mampu memberikan tekanan dalam pelaksanaannya untuk berada dalam relnya. Namun demikian unsur-unsur rasional weberian masih melekat kultur determinan dari perilaku birokrasi. Kecenderungan ini sedikit banyak dipengaruhi oleh sifat kepemimpinan nasional yang mengalami proses sosialisasi ke budaya Jawa, sehingga birokrasinya merefleksikan *javanese style of leadership*.

Nilai-nilai budaya Jawa seperti prinsip rukun dan harmony, sabar, *ojo nggege mongso, ing ngarso sung tuladha, ing madya mangun karsa dan tut wuri handayani* sangat mewarnai kultur birokrasi. Hubungan patron klien yang mewarnai hubungan antara pemerintah dan masyarakat, prinsip monoloyalitas yang merefleksikan hubungan kawulo gusti, penekanan pada aspek-aspek ritual yang mengejawantahkan postur theatrical state, lebih dari aspek aspek substansial, kesemuanya membuktikan pengaruh budaya jawa di dalam birokrasi. Dan lebih dari pada itu, nilai budaya jawa tadi secara tidak langsung melalui proses akulturasi juga tersosialisasikan pada birokrat non jawa.

Akan tetapi perlu di ingat bahwa kultur yang sepintas bersifat detrimental terhadap proses transformasi struktural, namun sebenarnya dapat dikonversikan menjadi sumber budaya yang positif bagi penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip-prinsip paternalisme, misalnya dapat menjadi sumber yang kuat untuk mobilisasi massa. Shame culture dapat ditransformasikan menjadi wahana kontrol yang efektif dan tetap relevan menjadi dasar sistem pengawasan dari masyarakat. (Moeljarto, 1996: 7)



# BAB

# 9

## KEBIJAKAN PEMERINTAHAN

### A. Pengertian Dan Ruang Lingkup Kebijakan, Suatu Pendekatan

Kebijakan manajemen sektor publik saat ini menjadi bahan diskusi yang mengasyikkan, hal ini disebabkan karena fenomena pemerintahan yang sedang mengalami pasang surut, bahkan bukan Cuma itu, kepastian dari suatu undang-undangpun yang telah diproduksi oleh DPR, terkadang belum dapat diandalkan sepenuhnya sebagai payung hukum dalam mengambil kebijakan karena suatu produk hukum DPR masih sangat dimungkinkan untuk diamandemen oleh insitusi Mahkamah konstitusi.

Di era globalisasi, pemerintah sebagai pihak yang membuat kebijakan publik (*public policy*) sangat disorot keberadaannya. Sorotan ini berkaitan adanya pergeseran paradigma kaum liberal-kuno yang muncul kembali, yaitu *the best government is the least government*. Pandangan ini tentunya seakan-akan ingin mengatakan bahwa publik tidak perlu diatur, karena yang mengatur adalah “tangan tak tampak”. Bahkan ajaran John Maynard Keynes tentang perlunya Negara untuk mengatur semuanya senantiasa diserang oleh penganjur liberalisasi perdagangan dunia. Diantara serangan itu, layak kiranya jika kita memperhatikan pendekatan dari Drucker, bahwa selama dua abad kita hanya membahas apa yang harus dilakukan pemerintah dan bukannya apa yang bisa dilakukan pemerintah, karena pemerintah hari ini bukan satu-satunya sentral dari pelayanan publik.

Ditengah perdebatan tersebut, maka kita tentunya semakin menyadari bahwa eksistensi pemerintah dijagat *public service* semakin dituntut untuk menjadi *the best government is the best servant to people*. Kesadaran ini

tentunya berimplikasi pada sebuah kenyataan bahwa kebijakan publik merupakan jantung dari sebuah pemerintahan

Di Indonesia, istilah kebijakan masih sering rancu penggunaannya, hal tersebut disebabkan istilah kebijakan (*policy*) masih sering dipersepsikan sama dengan kebijaksanaan (*wisdom*). Dalam penggunaannya “kebijaksanaan” sering dimaknai negatif, sebagai contoh seorang mahasiswa yang seharusnya tidak lulus menghadap dosennya sehingga ia diberikan kebijaksanaan yang pada akhirnya ia menjadi lulus.

Sebuah kerja pemerintah, tidak akan pernah melepaskan diri dari sebuah kebijakan (*policy*), hal ini disebabkan setiap keputusan dan perilaku mereka cenderung mendapat perhatian dan berdampak kepada masyarakat atau pihak yang diperintah. Secara sederhana pemikiran tersebut sejalan dengan pendapat Thomas R. Dye yang memandang kebijakan adalah “apa yang dilakukan atau apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah”. bertolak dari pendapat tersebut, maka ketika pemerintah memilih untuk tidak melakukan apa-apa sekalipun, maka hal itu dapat dipandang sebagai sebuah kebijakan.

Istilah kebijakan masih menjadi bahan perdebatan, hal ini yang mungkin mendasari H. Hecho (1972:84) menyatakan “*policy is not... self evident term*” (Kebijakan bukanlah sebuah istilah yang jelas dengan sendirinya). Ketidakjelasan terminology tersebut turut dikemukakan oleh Cunningham (1963:229) yang mengatakan “*policy is rather like the elephant you recognize it when you see it but cannot easily define it*” (kebijakan itu agaknya mirip dengan seekor gajah, anda bisa menyadari kehadirannya kalau anda melihatnya, sekalipun anda tidak mudah mendefinisikannya)

Kebijakan publik (*public policy*) itu sendiri bermula dari pemerintah dan berujung pada masyarakat, namun jika melihat siklusnya maka seluruh proses yang terjadi akan selalu kepada pemerintah sebagai pembuat kebijakan. “muatan” dari kebijakan itu sendiri adalah keputusan hukum (berupa aturan perundang-undangan, termasuk Perda), tindakan pemerintah dan reaksi pemerintah terhadap seluruh aksi masyarakat.



Karena “muatan” tersebut mencakup pemerintah dan masyarakat maka Kebijakan publik dapat pula diartikan sebagai keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang kewenangan. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah.

Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayan publik dengan hak untuk memungut pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Konsep kebijakan publik menunjuk pada serangkaian peralatan pelaksanaan yang lebih luas dari peraturan perundang-undangan, mencakup juga aspek anggaran dan struktur pelaksana. Siklus kebijakan publik sendiri bisa dikaitkan dengan pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Bagaimana keterlibatan publik dalam setiap tahapan kebijakan bisa menjadi ukuran tentang tingkat kepatuhan negara kepada amanat rakyat yang berdaulat atasnya. Dapatkah publik mengetahui apa yang menjadi agenda kebijakan, yakni serangkaian persoalan yang ingin diselesaikan dan prioritasnya, dapatkah publik memberi masukan yang berpengaruh terhadap isi kebijakan publik yang akan dilahirkan. Kalau kita bicara di tataran kebijakan publik, maka ada dua pertanyaan mendasar, yaitu apakah kebijakan tersebut akan efektif dalam mengatasi masalah; dan apakah kebijakan tersebut tidak akan menimbulkan biaya yang terlalu besar, atau menimbulkan masalah-masalah baru.

Yang menjadi inti persoalan jika kita berbicara fenomena sosial dalam kaitannya dengan pemerintahan ialah belum adanya kebijakan publik yang betul-betul mampu meredam sentimen identitas dan politisasi simbol-simbol peradaban. Ada beberapa kebijakan publik masa lalu yang telah ditempuh Republik ini dengan maksud untuk menciptakan keseimbangan ekonomi dan pengamalan nilai-nilai kemanusiaan. Antara lain, membatasi kegiatan ekonomi 'WNI keturunan' hingga daerah kabupaten/kota saja, tidak sampai masuk ke kecamatan dan desa; *trickle down effect policy* yang memberikan kesempatan kepada kelompok yang dianggap handal dalam bisnis untuk membesarkan kue ekonomi nasional sebelum meneteskannya kepada masyarakat luas.

Banyak Kebijakan publik, disadari atau tidak, justru tumbuh jadi bumerang yang memperlebar jurang pemisah dan memperdalam sentimen identitas dalam masyarakat kita. Hampir seluruh kebijakan tersebut justru mempertajam dan mempertegas pengkotakan kelompok-kelompok berdasarkan identitas diri warga masyarakat. Pembatasan ruang gerak ekonomi hingga tingkat kabupaten, menyebabkan tidak terjadinya alkulturisasi pada masyarakat lapisan kecamatan dan desa. Kebijakan *trickle down effect* hanya meneteskan kecemburuan dan kegeraman kepada masyarakat kecil yang hanya diberi angin surga.

Anderson mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah "*A purposif course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*" (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan sesuatu masalah tertentu).

Dari uraian Anderson tersebut, maka dapat dipahami bahwa kebijakan itu: (1) mempunyai tujuan tertentu dan merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan; (2) kebijakan berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah; (3) kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah (bukan apa yang akan dilakukan pemerintah atau apa yang dimaksud pemerintah); (4) Kebijakan bersifat positif dalam arti merupakan beberapa tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu, atau bersifat

negatif – dalam arti: merupakan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; dan (5) kebijakan pemerintah –setidak-tidaknya dalam arti positif – didasarkan atau selalu dilandasi peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Pendapat lain sebagaimana dikutip oleh Wahab dari WI. Jenkins (1978:15) memandang kebijakan sebagai ” *a set of interrelated decision... concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation...* (serangkaian keputusan-keputusan yang saling terkait ... berkenan dengan pemilihan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu. Pada bagian lain, J.K. Friend dan kawan-kawan 1974:40) mengatakan bahwa ”*policy is essentially a stance which, once articulated, contributes to the context within which a succession of future decision will be made*” (kebijakan pada hakekatnya merupakan suatu posisi yang sekali dinyatakan, akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat di masa datang. Meski pendapat Friend tersebut sedikit kabur, namun setidaknya bisa ditarik sebuah benang merah bahwa sebuah kebijakan publik terkait dengan kebijakan yang telah dibuat sebelumnya.

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sebenarnya konsep kebijakan relatif sulit dirumuskan dan diberikan makna tunggal (*single meaning*), apalagi jika konsep kebijakan tersebut diperlakukan sebagai suatu gejala yang sangat khas dan konkrit. Untuk menghindari perbedaan-pandang mencolok dari pengertian mengenai konsep kebijakan, maka pengertian Kebijaksanaan menurut kamus besar Bahasa Indonesia terbitan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (1990:456) ”konsep diartikan sebagai gambaran mental dari obyek, proses, atau apapun yang ada di luar bahasa, yang digunakan oleh akal budi untuk memahami hal-hal lain”. Sedangkan kebijaksanaan berasal dari kata bijaksana yang artinya kepandaian menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya)”.

## **B. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan Publik**

Pembuatan kebijakan banyak dilakukan dipelbagai macam organisasi. Pembuatan kebijakan tersebut merupakan salah satu fungsi utama leader dan administrator sebuah organisasi, termasuk pemimpin organisasi publik.

Proses pembuatan kebijakan bukanlah pekerjaan yang mudah dan sederhana. Hal ini telah mengundang banyak para ahli untuk memikirkan cara atau teknik pembuatan kebijakan yang paling baik.

Nigro and Nigro menguraikan faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan, antara lain adanya tekanan dari luar, adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme), adanya pengaruh sifat-sifat pribadi, adanya pengaruh dari kelompok luar, adanya pengaruh keadaan masa lalu, serta jumlah dan kualitas Informasi.

Tekanan dari luar, disini dapat diartikan sebagai muatan atau kepentingan pihak-pihak diluar pembuat kebijakan. Artinya ketika kebijakan dibuat, maka didalamnya terkandung unsur "*rational comprehensive*". Adanya tekanan dari luar (pembuat kebijakan) tersebut yang pada akhirnya seorang pemimpin/administrator dituntut mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian "rasional".

Kebiasaan lama organisasi (Nigro menyebutnya dengan istilah "*sunk costs*") seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program-program tertentu, cenderung akan selalu diikuti kebiasaan itu oleh para administrator-kendatipun kebijakan yang berkenaan dengan itu telah dikritik sebagai sesuatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti, apalagi jika kebiasaan tersebut dipandang sebagai sebuah kebijakan yang memuaskan dan dapat diteruskan. Kebiasaan lama ini sering dilakukan oleh pemimpin baru dan mereka sering segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan lama yang telah berlaku atau yang dijalankan oleh pendahulunya.

Selanjutnya seringkali pembuatan kebijakan seringkali dipengaruhi oleh sifat pribadi pembuatan kebijakan itu. Ketika kita melihat seseorang yang memiliki tipikal "penantang arus" maka kebijakan yang dibuatnya cenderung berbeda dengan pihak lain, termasuk dikalangan internal organisasinya.

Demikian pula jika seseorang memiliki sifat yang tidak ingin berkonflik/konfrontasi dengan pihak lain, maka kebijakan yang dibuatnya cenderung ”mencari aman” semata.

Faktor yang mempengaruhi kebijakan lainnya ialah kelompok luar, dalam hal ini dapat dimaknai sebagai lingkungan sosial dari para pembuat kebijakan. Ketika seseorang dituntut membuat kebijakan tentang pertikaian kerja, maka pihak yang seringkali melakukan tekanan (*pressure*) adalah pihak pengusaha (pemilik modal), dan pihak pekerja (biasanya diwakili serikat pekerja). Pembuat kebijakan tentunya dituntut mencermati setiap masukan pihak-pihak yang dimaksud, sehingga kebijakan yang dibuat bisa bersifat ”*win-win solution*”.

Sebuah ungkapan ”sejarah akan selalu bermakna” sangat tepat jika kita menghubungkan dengan kebijakan publik. Jika sebuah kebijakan memiliki ”riwayat” yang baik, maka seorang pemimpin cenderung mengadopsinya, demikian pula sebaliknya jika sebuah kebijakan terbukti salah apalagi menimbulkan hujatan, maka sebaik apapun pandangan pemimpin terhadap kebijakan tersebut, maka di masa yang akan datang kebijakan pada masa lalu itu tidak akan lagi dijadikan sebagai sebuah opsi/alternatif kebijakan. Sebagai contoh, pemimpin terdahulu cenderung untuk tidak melimpahkan kewenangan kepada orang lain yang pada akhirnya menimbulkan resistensi dari para bawahan, maka pemimpin sekarang dari masukan para staf tentu akan berupaya menghindari sikap *one man show* tersebut.

Selanjutnya jumlah dan kualitas Informasi. Sebuah kebijakan sangat bergantung dari akurasi informasi yang diperoleh. Hal ini tentunya setiap pemimpin dituntut untuk mencari dan menggali informasi sebanyak-banyaknya. Hal ini diperlukan agar kebijakan yang pada akhirnya dibuat efektif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Gerald E. Caiden (.....) mengemukakan kesulitan pembuatan kebijakan, yaitusulitnya memperoleh informasi yang cukup, bukti-bukti sulit disimpulkan; adanya berbagai macam kepentingan yang berbeda mempengaruhi pilihan tindakan yang berbeda-beda pula; dampak kebijakan sulit dikenali; umpan

balik kebijakan bersifat sporadis; prose perumusan kebijakan tidak dimengerti dengan benar, dan sebagainya.

### **1. Politik Dan Kebijakan Publik**

Kebijakan yang dirancang untuk publik, tidak bisa dipisahkan dari unsur pengaruh kekuasaan. Dalam sejarahnya, kebijakan publik adalah ‘domain’ yang dikuasai para ahli. Tepatnya, para ahli yang berkompeten sebagai teknokrat atau birokrat dan dipahami sebagai agen sosial yang merancang kebijaksanaan berdasarkan pengetahuan dan keterampilan yang mereka miliki.

Pada tataran tertentu sebuah kebijakan publik juga merupakan produk politik, dikatakan sebagai sebuah produk politik karena kebijakan tersebut dibuat oleh lembaga politik seperti lembaga perwakilan rakyat, baik legislatif pusat maupun legislatif daerah (DPRD) bahkan sering pula kebijakan tersebut dibuat melalui hasil kerjasama antara pemerintah (eksekutif) dan lembaga perwakilan (legislatif).

### **2. Opini Publik Dan Kebijakan Publik**

Sebuah kebijakan publik, sering kali tidak bisa dilepaskan dari sebuah opini yang terbentuk. Opini ini sering dikembangkan oleh elit politik dan pemerintahan melalui media massa, baik media elektronik maupun cetak. Pada saat yang sama pengembangan opini juga dilakukan oleh para ilmuwan, hal ini dilakukan sebagai bentuk masukan atau bahkan tekanan dari sebuah kebijakan yang akan diambil atau telah dilaksanakan oleh pejabat publik.

Pembentukan opini publik sebagai bentuk manifestasi kebijakan politik luar negeri sebuah negara dapat dikategorikan sebagai sebuah *soft-power* yang berjalan beriringan dengan *hard-power*. *Hard-power* disini dapat diartikan sebagai kekuatan persenjataan atau kekuatan diplomasi dari suatu negara di tataran internasional. Sedangkan yang dimaksud dengan *soft-power* adalah kekuatan negara dalam membentuk sebuah paradigma yang akan mendukung terlaksananya sebuah kebijakan politik luar negeri.

Media pelaksanaan dari *soft-power* ini antara lainnya terdiri dari peran media internasional, budaya dan pendidikan. Konsiderasi dasar bagi sebuah negara dalam menerapkan praktik pembentukan opini publik berangkat dari sebuah asumsi bahwa publik merupakan entitas yang sangat sulit untuk dikendalikan. Dengan demikian, opini publik dirasa penting pula untuk dikuasai, dengan pertimbangan bahwa segala bentuk kebijakan politik luar negeri yang akan diterapkan oleh suatu negara harus mendapatkan dukungan yang kuat dari publik. Selain itu, opini publik merupakan mekanisme yang sangat kuat dalam menguasai paradigma publik internasional tentang suatu kebijakan politik luar negeri yang akan diambil.

Jadi, pada akhirnya, apabila opini publik internasional telah dapat dikuasai, maka aktor negara akan mendapatkan 2 (dua) keuntungan utama. Pertama, proses pembuatan dan perumusan kebijakan politik luar negeri negara tersebut tidak akan melalui sebuah proses yang sulit. Hal ini disebabkan oleh karena values yang berada di tataran paradigma publik telah dikuasai secara signifikan oleh negara itu. Kedua, keputusan kebijakan politik luar negeri juga akan dapat diimplementasikan secara optimal, karena telah tercapainya faktor pertama dengan baik.

Permasalahan yang kemudian muncul adalah mengenai bagaimana cara yang efektif bagi suatu negara dalam menguasai suatu opini publik. Dalam kasus ini, aktor media merupakan aktor yang memiliki akses terbesar dalam menguasai opini publik masyarakat.

Salah satu yang barangkali patut dipertanyakan adalah mengapa paradoks yang begitu ekstrim seperti itu dapat terjadi. Pertanyaan konkritnya adalah sejauh mana sesungguhnya proses pengambilan kebijakan publik dan perencanaan mengenai hal-hal yang mendasar dapat dilakukan secara benar karena dilakukan menurut kaidah-kaidah terstruktur dan melalui konsultasi publik. Ataukah, pengambilan kebijakan tersebut masih merupakan otoritas absolut penentu kebijakan yang mempunyai otoritas kekuasaan dan keputusan kebijakan tersebut

diambil sesaat saja dan mengesampingkan proses pengambilan kebijakan publik yang benar? Barangkali apabila prosesnya benar maka hal-hal yang mengejutkan seperti yang diceritakan diatas tentu akan dapat diminimalisasi.

Harus kita akui dalam hal perencanaan kebijakan publik ada 4 (empat) masalah-masalah mendasar yang seringkali menjadi titik lemah dalam perencanaan kebijakan publik. dan yakni; Pertama, lemahnya sinergisme dalam penyusunan kebijakan. Kedua, kerap kali sulit untuk merubah mind-set perumus dan pelaksana program. Ketiga, kurangnya perhatian serta kemampuan untuk menyusun rencana kebijakan atau strategi yang bersifat makro, komprehensif serta berjangka panjang. Keempat, karena keterbatasan pemahaman dan kemampuan, seringkali perumusan kebijakan dan perencanaan belum didasarkan pada metodologi yang baik dan benar. Pada akhirnya hal-hal tersebut sering mengakibatkan terjadinya fragmentasi dalam implementasi kebijakan dan program sehingga tidak dapat menjawab permasalahan yang ada serta akibatnya kita terjebak pada program-program jangka pendek saja.

Kita mengetahui bahwa setelah proses panjang perencanaan dan perumusan kebijakan publik ada hal yang biasanya patut dilakukan yakni konsultasi publik. Bentuk konsultasi publik bermacam-macam, tapi sejatinya maksudnya adalah untuk melihat tingkat akseptabilitas paling tinggi dari berbagai pola implementasi kebijakan publik yang sudah disusun. Dari hasil konsultasi publik, selalu ada penyesuaian-penyesuaian kebijakan sehingga pada akhirnya ketika rumusan kebijakan publik itu menjadi suatu ketentuan, maka biasanya tingkat resistensi dan implikasi massal negatif dari kebijakan publik itu dapat dieliminasi.

Kita menduga, tingginya tingkat resistensi implementasi kebijakan publik yang menghasilkan fenomena paradoks tadi adalah suatu contoh betapa banyak kebijakan diambil dan ditentukan oleh para penentu kebijakan secara instan dan melekat pada otoritas personal. Barangkali itu banyak dipengaruhi oleh keputusan situasional tanggap darurat yang



kerap diambil para petinggi negeri ini ketika negeri ini memang sedang dilanda berbagai masalah yang disebabkan fenomena alam.

### **3. Kebijakan Publik Dan Demokrasi**

Jika kita berbicara tentang kebijakan public, maka instrument demokrasi dapat menjadi kajian tersendiri. Sebuah Negara modern, kebijakan public tidak hanya bersumber satu arah (*Top-Down*), tetapi sangat terbuka kemungkinan untuk terjadi dua arah, dalam hal ini, pemerintah memperhatikan suara dari ‘bawah’ (*bottom up*). Selain itu kebijakan public juga memungkinkan berbicara tentang *distribution of power*, baik yang bersifat horizontal maupun vertical (hubungan pemerintah pusat-daerah).

Kita harus berhenti membicarakan demokrasi dalam istilah-istilah atau konsep-konsep yang umum. Baik dukungan maupun kritik terhadap demokrasi Indonesia haruslah lebih spesifik. Beberapa hak dan institusi telah berjalan dengan baik. Ini harus dipertahankan dan terus menerus diperbaiki – bukan diabaikan ataupun digunakan untuk menutupi masalah-masalah besar yang lain.

Keterkaitan yang buruk antara *demos* yang didefinisikan secara resmi dan bagaimana anggota masyarakat mengidentifikasi diri mereka dalam urusan public haruslah diakui sebagai masalah dalam suatu proyek negara-bangsa yang hendak bersatu – tidak saja di Aceh dan Papua. Namun hal ini tidak menunjukkan adanya gejala “balkanisasi” terhadap *polity* demokratik yang baru, karena masalah dan pilihan yang ada menurut survei ini serupa di seluruh wilayah negara.

Masalah khusus dari kemerdekaan atau kemandirian Indonesia yang masih tidak memadai kelihatannya memerlukan perhatian yang lebih banyak pada persoalan jebakan utang, bisnis transnasional dan agen-agen yang terkait, dibandingkan kontrol pusat terhadap solidaritas masyarakat dan internasional, seperti di Aceh pasca-tsunami.

Jelas bahwa strategi utama untuk menyusun hak dan institusi baru dalam rangka mempromosikan demokrasi telah gagal. Hampir semua

kinerja dan cakupan instrumen dianggap buruk dan masih jarang ada yang membaik. Ide bahwa pembangunan institusi yang “baik” serta-merta akan menumbuhkan demokrasi yang baik, masih jauh dari mencukupi. Kita masih perlu menaruh perhatian pada pertanyaan mengapa dan apa yang harus dilakukan untuk menangani akar-akar masalah ini?

Satu prasyarat lain untuk demokrasi adalah korespondensi atau kesesuaian antara definisi resmi *demos* (yakni bagaimana “warganegara Indonesia” didefinisikan secara konstitusional, legal, dan administratif) dan bagaimana masyarakat mengidentifikasi diri mereka dalam urusan publik.

Dalam konteks kewarganegaraan, Indonesia masih mengalami masalah yang cukup serius, apalagi jika ketika kita berbicara tentang kebijakan maka beberapa waktu lalu kita pernah melakukan diskriminasi terhadap sebagian kalangan yang notabene merupakan bagian dari warga Negara Indonesia, meski mereka “berlabel keturunan”.

Demikian pula dalam konteks geografi, kewilayahan, sebagian masyarakat cenderung mengidentifikasi diri mereka sebagai warga Indonesia, dan sebagian lainnya yang langsung atau nyaris langsung mengidentifikasi diri mereka sebagai warga Indonesia atau warga kabupaten/kota mereka. Sejumlah masyarakat cenderung langsung atau nyaris langsung mengidentifikasi diri mereka sebagai anggota komunitas lokal, agama atau etnis. Bahkan, banyak masyarakat dikatakan langsung atau nyaris langsung mengidentifikasi diri dengan komunitas agama atau komunitas etnis, dengan tekanan yang jelas pada yang terakhir.

Perbedaan regional yang utama adalah angka-angka yang lebih mencemaskan di Indonesia Timur (dengan derajat etnisitas yang tinggi), dan terutama di Aceh dan Papua. Variasi di antara wilayah isu-isu ini meliputi juga angka yang tinggi pada identitas etnis, sebagaimana yang ditampilkan informan, dan ini terkait dengan masalah kemiskinan perkotaan dan hak asasi manusia. Angka yang tinggi juga ada untuk identitas agama diantara kalangan aktivis yang bergerak di bidang

reformasi partai dan rekonsiliasi agama, dan demikian juga dengan angka yang tinggi untuk identitas nasional dari para informan yang erhubungan dengan masalah pendidikan, profesionalisme, media dan pengembangan partai. Meskipun demikian, ada beberapa beberapa catatan yang bisa diungkapkan di sini. Bagaimana orang-orang yang bekerja dengan para aktivis pro-demokrasi mengidentifikasi diri dalam urusan publik?

#### **4. Kebijakan Publik dan Optimalisasi Partisipasi Publik**

PLäCID's Averroes dalam meningkatkan partisipasi publik berpegang pada rpinsip: Participation (Partisipasi). Yakni bahwa setiap warga negara memiliki suara dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah. Partisipasi bisa dilakukan dengan cara mengorganisir individu-individu sesuai dengan kepentingan yang ada, dan disalurkan melalui media yang bersifat formal maupun informal. Rule of Law (Penegakan Hukum). Ciri negara dunia ketiga adalah penegakan hukum yang rendah dengan kecenderungan mengabaikan peraturan-peraturan hukum yang ada. Oleh karena itu dalam rangka menegakkan *good governance*, maka penegakan hukum agar berada di atas kekuasaan politik menjadi mutlak diperlukan. *Transparancy* (Transparansi). Transparansi sangat diperlukan dalam rangka melakukan sosialisasi atau melakukan penyebaran informasi kebijakan publik kepada masyarakat dengan cara sejelas-jelasnya. Hal demikian biasanya tidak dimiliki oleh pemerintahan yang di dalamnya terjadi korupsi, kolusi dan nepotisme. Consensus Orientation (Orientasi Konsensus). Hal ini dimaksudkan bahwa pemerintahan yang baik merupakan pemerintah yang bisa mengakomodasi seluruh kepentingan yang berkembang di dalam masyarakatnya. *Good governance*, dengan demikian merupakan sebuah media yang menjadi perantara guna mengembangkan kemauan yang sama untuk mencapai tujuan yang berbeda. Equity (Kesamaan), yaitu paham kesetaraan dalam memandang subyek-subyek pembangunan, di mana tidak ada perlakuan berbeda terhadap kelompok maupun individu. Responsiveness (Responsivitas), yakni sikap cepat tanggap

terhadap segala macam keluhan masyarakat tentang situasi dan kondisi pelayanan publik. Sikap ini dimaksudkan untuk bisa memacu manajemen pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang dalam sebuah pemerintahan. Strategic Vision (Visi Strategi). Yaitu, adanya visi yang akurat dan tepat dalam melihat perkembangan masyarakat ke depan, sehingga bisa diantisipasi atau diwaspadai fenomena-fenomena yang akan terjadi di kemudian hari.

### **C. Dampak Yang Ditimbulkan Oleh Suatu Kebijakan Publik**

Setiap kebijakan yang diambil selalu berdampak terhadap sesuatu hal, karena setiap kebijakan selalu mengandung pro dan kontra, namun demikian, kebijakan selalu mempengaruhi masalah dapat diselesaikan atau tidak diselesaikan, terutama masalah publik (menyangkut kepentingan orang banyak/problem public). Anderson menyatakan bahwa dampak kebijakan yang diharapkan (*intended consequences*) atau tidak diharapkan (*unintended consequences*) baik pada problemanya maupun pada masyarakat. Sasaran kebijakan terutama ditujukan kepada siapa. Dampak lainnya ialah limbah kebijakan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran/tujuan utama dari kebijakan tersebut. Ini biasanya disebut '*externalities*' atau '*spillover effects*'. Limbah kebijakan bias bersifat positif dapat pula bersifat negatif.

Berikutnya, Dampak kebijakan pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang. Selain itu kebijakan dapat berdampak terhadap "biaya" langsung atau direct costs. Menghitung biaya setiap rupiah dari setiap program kebijakan pemerintah (*economic costs*) relative lebih mudah dibandingkan dengan menghitung biaya-biaya lain yang bersifat kualitatif (*social costs*), serta kebijakan yang berdampak terhadap "biaya" tidak langsung (indirect costs) sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat. Biaya jenis ini relatif sulit diukur, misalnya mengukur ketidaknyamanan, keresahan sosial dan sebagainya.



# BAB 10

## PEMERINTAHAN DAERAH

### A. Ruang Lingkup Pemerintah Daerah

Dalam sebuah negara, kita sering mendengar adanya distribusi kekuasaan, baik yang bersifat vertikal maupun horizontal. Pada negara serikat (federal), pembagian kekuasaan tersebut dibagi menjadi negara center dan negara federal (bagian). Sementara pada negara kesatuan, kekuasaan negara akan terbagi antara pemerintah pusat disatu pihak dan pemerintah daerah di lain pihak. Pembagian kekuasaan secara vertikal dilaksanakan melalui kebijakan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Desentralisasi dalam konteks negara kesatuan tersebut, kekuasaan yang terbagi lebih diarahkan pada penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang selanjutnya diwujudkan dalam bentuk otonomi daerah.

Miriam Budiarjo (2008) berpendapat bahwa Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian keuasannya kepada daerah otonomi berdasarkan hak otonomi (Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat.

Desentralisasi memiliki beberapa tujuan, antara lain tujuan politik yaitu menciptakan terciptanya suprastruktur dan infrastruktur yang demokratis, tujuan administratifnya adalah pencapaian efektivitas, efisiensi dan equity (keadilan), sementara tujuan sosial ekonomi yang diemban oleh desentralisasi adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat. Aspek lain dari penyelenggaraan desentralisasi adalah perwujudan akuntabilitas dan transparansi kehidupan sektor publik. Desentralisasi dibutuhkan karena beberapa alasan, antara lain

sebagai wujud pendidikan politik, latihan kepemimpinan politik, keinginan memelihara stabilitas politik, mencegah konsentrasi kekuatan politik di pusat, memperkuat akuntabilitas publik, dan meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat. (Brian Smith, 1986)

Otonomi daerah sekurang-kurangnya mengandung dua hal, pertama kebebasan dan kedua adalah hak. Otonomi daerah yang bermuatan “kebebasan” tidak serta merta dimaknai sebagai sebuah kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi mengatur rumah tangganya sendiri menurut kehendak hatinya, tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan. Perbedaan kepentingan antara kebebasan berotonomi di satu sisi sementara mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa pada sisi yang lain akhirnya menjadi ajang “konflik kepentingan” yang sering berlarut-larut, karena masing-masing meninjaunya dari perspektif yang berbeda-beda sehingga masalah otonomi daerah yang bertumpu kepada tinjauan yang berbeda ini menjadikan “dilemma” yang tidak kunjung selesai.

Mengamati hubungan pusat dan daerah selama lebih dari lima dasawarsa, maka nuansa konflik akan selalu mengiringi implementasi kebijakan. Konflik tersebut dapat dicermati melalui adanya kekecewaan rakyat terhadap pembangunan yang dinilai eksploitatif dan memarjinalkan peran rakyat daerah, serta mengabaikan rasa keadilan masyarakat lokal. Pada saat yang sama pemerintah pusat seringkali membuat kebijakan otonomi hanya bertumpu pada perspektif pusat atas kebutuhan daerah. Padahal seyogyanya kebijakan otonomi yang dibuat itu berparadigma “*the real people*”, artinya kebijakan ini didasari pada pandangan bahwa otonomi daerah sebagai otonomi masyarakat yang sekaligus sebagai hak daerah. Paradigma ini diharapkan dapat merubah sifat hubungan pusat-daerah yang dahulunya bersifat *hierarkhis-dominatif* menjadi hubungan yang bersifat *partnership* dan interdependensi. (Haris:2005)

Berbicara mengenai hak untuk memperoleh kewenangan sebagai semangat dari otonomi pada akhirnya menimbulkan pertanyaan mengenai seberapa jauh kekuasaan maupun kewenangan dapat diberikan, sehingga daerah tersebut dapat berfungsi sebagai “daerah otonom” yang mandiri, berdasarkan azas

demokrasi dan kedaulatan rakyat, tanpa mengganggu stabilitas nasional dan keutuhan, persatuan dan kesatuan bangsa. Dengan kata lain, bagaimana mencari titik keseimbangan yang bersifat ideal antara kehendak politik “centrifugal” yang melahirkan politik desentralisasi dan kehendak politik yang lebih berorientasi kepada posisi “centripetal” yang memunculkan corak sentralistik. Ditengah sulitnya mencari titik temu dikarenakan perspektif yang berbeda, maka faktor ekonomi, politik, sosial dan keamanan niscaya akan selalu menjadi pertimbangan utama dalam merumuskan kebijakan Otonomi Daerah.(E. Koswara:1999)

Otonomi daerah yang menekankan pada kepentingan lokal akan menghadirkan pemerintahan yang bercorak desentralistik, sementara otonomi daerah yang lebih mengutamakan kepentingan stabilitas nasional, keutuhan bangsa dan kepentingan secara keseluruhan akan menimbulkan pemerintahan yang sentralistik. Stabilitas sendiri dapat diartikan sebagai tertib politik, yang dapat dipahami sebagai terbentuknya pemerintah pusat yang kuat dan mampu menjalankan otoritasnya secara efektif bagi seluruh wilayah Indonesia yang sangat beragam dalam karakteristik sosial, budaya dan lingkungan fisiknya. (Michael Morfid dalam Colin Mac Andrews dan Ichlasul Amal, 2000)

Akan lebih menarik jika kita mencermati pendapat Thomas Jefferson yang menyatakan:

*Central officials from the circumstance of distance are able to administer and overlook all the details necessary for the good government of the citizen, but he did not believe that local differences could be approached by centralism* (para pejabat pemerintah pusat “dari tempat yang jauh memang bisa mengelola dan memahami semua detil yang diperlukan bagi terciptanya pemerintahan yang baik buat warga Negara, namun tak akan mungkin sentralisme memperhatikan perbedaan antar daerah).(Thomas Jefferson dalam Mas’ud Said:2009)

Sebenarnya dalam sistem pemerintahan daerah, kita mengenal ada 3 (tiga) sistem yang sering diterapkan, yaitu sistem desentralisasi, dekonsentrasi, dan mede-bewind. Ketiga konsep ini pernah kita laksanakan ketika pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. namun disadari bahwa pelaksanaan undang-undang buatan rejim Orde Baru tersebut cenderung bersifat



sentralistik/terpusat. Namun seiring dengan semangat reformasi, pemerintahan yang sentralistik terbukti semakin tidak diterima oleh masyarakat daerah.

Penolakan terhadap sentralisasi didukung dengan beberapa argumentasi, *pertama* negara yang memiliki kekuasaan terlembaga secara terpusat, secara struktural akan bergerak kearah despotisme, *kedua* sentralisasi dipandang sebagai upaya untuk keperluan penetrasi politik dan *ketiga*, politik sentralisasi lebih membawa pada kondisi yang anti demokrasi. Menurut Rondinelli kelemahan-kelemahan tersebut disebabkan oleh empat faktor, antara lain *Pertama*, seringnya rencana-rencana pemerintah tidak diketahui oleh masyarakat tingkat bawah, padahal bila mengacu pada pendapat de Janvry maka sebenarnya setiap tindakan pemerintah itu adalah berkenaan dengan kepentingan rakyat, jadi bila rakyat sudah tidak mengerti apa yang sedang dilakukan pemerintahnya, maka pada saat yang sama telah terjadi pengingkaran kehendak rakyat oleh pemerintah (penguasa). *Kedua*, lemahnya dukungan elite lokal. Elite lokal merupakan institusi representasi alternatif atas keberadaan rakyat di samping institusi formal semacam legislatif ia memiliki basis legitimasi yang cukup kuat atas status perwakilannya itu. Dalam iklim sentralistik pendapat-pendapat elit lokal ini akan sangat terabaikan (kecuali mereka memiliki akses ke pusat, ini lain soal), padahal dengan kuatnya kepercayaan rakyat terhadap mereka tentu membuat pendapat elit lokal ini tidak dapat diabaikan begitu saja dalam kerangka demokrasi. *Ketiga*, lemahnya kontak Pemerintah Daerah dengan masyarakat. *Keempat*, tidak dapat memotong *red tape* prosedur politik dan administrasi yang panjang.

Hal ini disebabkan pemerintahan itu dinilai tidak berusaha memahami secara tepat nilai-nilai daerah ataupun sentimen aspirasi lokal. 'kecurigaan' pemerintah pusat kepada daerah tentang membesarnya kemungkinan disintegrasi jika diberikan kekuasaan dan kewenangan yang luas, jelas merupakan 'batu sandungan' untuk mewujudkan daerah yang mandiri. Bryant smith (1986) menilai bahwa memberi keleluasaan otonomi kepada daerah tidak akan menimbulkan "disintegrasi" dan tidak akan menurunkan derajat-

kewibawaan pemerintah nasional, malah sebaliknya akan menimbulkan respek daerah terhadap pemerintah pusat.

## **B. Dinamika Otonomi Daerah (Dari Masa-Ke Masa)**

Dalam konteks sejarah, sebenarnya tujuan pemerintah pusat memberikan otonomi kepada daerah senantiasa mengalami dinamika dari masa ke masa. Pada masa Hindia Belanda, skala prioritas tujuan desentralisasi di bawah *decentralisatiewet* 1903 adalah efisiensi, kemudian bergeser ke efisiensi dan partisipasi dalam kurun waktu *bestuurhervormingwet* 1922. Pada masa kemerdekaan terjadi serangkaian pergeseran lagi mengenai skala prioritas tujuan desentralisasi. Di bawah UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957. pada saat itu skala prioritas tujuan desentralisasi adalah demokratisasi atau pendemokrasian pemerintahan. Ketika masa demokrasi dipimpin dibawah UU No. 18 Tahun 1965 skala prioritas otonomi daerah adalah stabilitas dan efisiensi pemerintahan. Sementara pada format politik Orde baru, melalui UU No. 5 Tahun 1974, tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam pelaksanaan pembangunan terhadap masyarakat serta meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa. Sedangkan di masa reformasi, skala prioritas otonomi daerah adalah demokratisasi disamping aspek efisiensi dan efektivitas. (Adnan Buyung Nasution:1999)

Seperti diuraikan sebelumnya bahwa konflik yang bernuansa hubungan pusat-daerah sudah terjadi sejak lama, bahkan sejak Indonesia baru merdeka. Pada masa awal kemerdekaan, serangkaian konflik terjadi seperti pemberontakan PKI di Madiun dan revolusi sosial di Sumatra Timur. Dalam perjalanan berikutnya, adanya tarik-menarik pusat-daerah dalam hubungannya dengan pembentukan negara-negara bagian atas dukungan pemerintah kerajaan Belanda seperti Negara Indonesia Timur (NIT), Sumatra Timur, Pasundan, Jawa Timur, Madura, Sumatra Selatan, Negara RI-Yogya dalam negara Republik Indonesia Serikat. Sementara itu sembilan daerah lainnya yaitu Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah

Banjar, Kalimantan Tenggara dan Kalimantan Timur berstatus sebagai satuan kenegaraan yang berdiri sendiri. (Harun Al-Rasyid, 1999)

Pada era demokrasi parlementer, pemerintah pusat dihadapkan pada pembentukan DI/TII di beberapa daerah Jawa Barat di bawah pimpinan Kartosuwiryo, di Aceh oleh Teungku Daud Beureuh yang ditandai dengan berdirinya Negara Bagian Aceh sebagai bagian dari Negara Islam Indonesia (NII), sementara itu di Ambon, Soumukil memproklamkan RMS. Pada pertengahan 1950-an, muncul pemberontakan PRRI yang berpusat di Sumatra Barat dan Permesta yang berbasis di Sulawesi Utara. Pemberontakan ini muncul sebagai bentuk kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat yang dianggap mengabaikan aspirasi dan kepentingan rakyat setempat. Di masa Orde Baru, konflik pusat-daerah bersumber pada sejumlah faktor diantaranya, ketimpangan struktur ekonomi antara Jawa dan luar Jawa. Kebijakan sentralisasi politik secara berlebihan, konflik ideologis antara Islam dan Pancasila sebagai akibat rendahnya tingkat konsensus keduanya-dan juga faktor konflik internal TNI Angkatan Darat yang berimbas pada konflik Sipil-Militer. (Ichlasul Amal,2000)

Di masa Reformasi seperti saat ini, konflik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota tidak lagi diwarnai aksi politik seperti pemberontakan namun tidak juga disembunyikan seperti yang terjadi pada masa Orde Baru. Konflik yang muncul kepermukaan lebih disebabkan ketidaksamaan persepsi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tentang makna dan kadar kewenangan yang diberikan serta ketidaksamaan interpretasi terhadap produk perundang-undangan. Adanya penolakan tentang kebijakan pusat di daerah, pembatalan Perda dan Raperda serta konflik pemekaran daerah menjadi warna tersendiri dalam pelaksanaan desentralisasi. Di masa ini yang justru mengemuka adalah konflik politik local sebagai eksese dari pemilihan kepala daerah secara langsung, baik pada tingkat pemilihan gubernur maupun pemilihan bupati/walikota.

Sesungguhnya tujuan utama reformasi pemerintahan daerah lewat kebijakan desentralisasi tahun 1999 adalah disatu pihak perlu dalam menangani

urusan domestik, sehingga lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis dan memahami kecenderungan global yang sangat dinamis. Di lain pihak dengan desentralisasi kewenangan pemerintah kepada daerah, kemampuan prakarsa dan kreativitas daerah akan terpacu, sehingga kapabilitas daerah dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Agar pemerintah daerah melaksanakan kewenangannya dengan bertanggung jawab, pemerintah pusat melakukan supervise, mengawasi, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah (Rasyid, 2002). Selanjutnya ketika tahun 2004, dituangkan dalam kebijakan pemerintahan daerah, tujuan reformasi pemerintahan daerah adalah mempercepat kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi pemerintahan, keadilan keistimewaan dan kekhususannya; meningkatkan efisiensi dan efektivitas dengan memperhatikan hubungan antar susunan pemerintah dan antar pemerintah daerah, potensi daerah dan globalisasi. (Djohan, 2008)

### **C. Otonomi Daerah: Dalam Konteks Hubungan Kekuasaan**

Dalam aplikasi otonomi daerah, terjadi beberapa fenomena politik yang menimbulkan kritik dari masyarakat. Pemerintah dinilai tidak memiliki *political will* yang serius dalam mengotonomkan daerah-daerah atau kelompok-kelompok masyarakat di dalamnya. Jakarta (Pusat) lebih menentukan daripada daerah. Fenomena ini memungkinkan kurang harmonisnya (bisa terjadi konflik) hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau kelompok otonom dalam masyarakat.

Sikap Pemerintah terhadap pelaksanaan otonomi daerah dapat pula dilihat pada perubahan UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU no. 32 Tahun 2004. pada saat itu berbagai eksekusi negatif dalam pelaksanaan Otonomi daerah seperti politik uang dalam Pilkada, Tawar-Menawar LPJ, Kenaikan Pajak dan Retribusi daerah, ketegangan hubungan Pemerintah Kabupaten/Kota dengan pemerintah

provinsi, dan konflik antar kelompok di dalam masyarakat merupakan alasan bagi pemerintah pusat dalam rangka menarik sebagian kewenangan yang terlanjur diserahkan kepada daerah Kabupaten/Kota.

Otonomi daerah pada dasarnya adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh suatu daerah melalui penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah (pusat) atau daerah tingkat atasnya (via desentralisasi) sesuai dengan kemampuan daerah yang bersangkutan. (Djohermansyah Djohan, 1998). Otonomi daerah merupakan salah satu bentuk nyata dari praktek demokrasi, dimana dalam tataran hubungan pusat dan daerah. Demokrasi menuntut adanya kebebasan daerah untuk mengatur dirinya sendiri melalui pelaksanaan otonomi. Melalui kebijakan tersebut, pemerintah daerah diharapkan mampu mengembangkan kemandirian dan hasil mencapai kemajuan disegala bidang sesuai dengan pandangan dan kebutuhan masyarakat dalam konteks Negara Bangsa Indonesia.

Adanya pengalaman “buruk” dalam konteks hubungan pusat dan daerah menjadikan kebijakan desentralisasi sering pula diliputi dengan berbagai kekhawatiran dan kecurigaan yang mengiringi implementasinya, antara lain (1) Munculnya kecenderungan daerah untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebebasan daerah yang besar akan membuka peluang bagi daerah-daerah untuk keluar dari RI dan membentuk negara baru (seperti yang terjadi pada Timor-Timur); (2) Terciptanya kesenjangan pembangunan ekonomi antar daerah. Adanya daerah yang kaya dan miskin dalam sumber-sumber alam, daerah yang kaya akan lebih berkembang secara ekonomi dibandingkan daerah yang miskin. Hal ini berbahaya bagi keutuhan negara bangsa; dan (3) Kebebasan yang besar bagi daerah untuk mengurus diri sendiri dan mengelola sumber-sumber alam yang dimiliki hanyalah akan membuat pemerintah pusat akan mengalami kekurangan dana yang diperlukan untuk menjalankan roda pemerintahan di tingkat nasional. (Maswadi Rauf, 2002)

Beberapa alasan lain sehingga pemerintah pusat ‘berpikir’ memberikan kewenangannya kepada daerah adalah: **Pertama**, Pemerintah pusat memperoleh manfaat atas ketergantungan pemerintah daerah terhadap mereka. Hal ini bisa dilihat dari banyaknya pejabat daerah yang hilir-mudik dari Jakarta ke daerah hanya untuk mengurus proyek-proyek, dana bantuan dan lain-lain. **Kedua**, Berkurangnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat, karena sebagian besar kewenangannya telah diberikan kepada pemerintah daerah. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa seluruh tingkatan pemerintahan, mulai dari pusat hingga daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) sesungguhnya sama-sama memiliki kewenangan untuk melakukan tugas, fungsi dan urusan yang sama, tetapi dalam proporsi yang berbeda. Pada umumnya *sharingratio* kewenangan cenderung membesar ke atas, artinya pemerintah pusat akan memperoleh proporsi yang jauh lebih besar, disusul kewenangan pemerintah provinsi hingga daerah kabupaten/kota yang ‘hanya’ kebagian sisanya yang lebih kecil. **Ketiga**, Sumber-sumber ekonomi, baik dalam pengertian penghasilan negara maupun perorangan akan semakin berkurang.

Implikasi dari sikap pemerintah itu, kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah hanyalah beberapa hal kecil saja, inipun telah disertai dengan peraturan pelaksanaannya yang ditentukan secara rinci oleh pemerintah pusat. Dalam hal ini, inisiatif dan aktivitas daerah dibatasi untuk melaksanakan prioritas-prioritas, kebijakan-kebijakan serta program yang ditetapkan secara nasional (Michael Morfit, 2000). Pemerintah Pusat cenderung memformulasikan dirinya sebagai pihak yang dominan. Dampak dari sikap tersebut adalah daerah mengalami stagnasi dalam mengembangkan kreativitasnya dan menjadi subordinasi yang kaku, lamban, kurang kreatif dan inovatif.

Disamping berbagai dampak positif yang dapat dirasakan oleh sebuah negara dalam pelaksanaan desentralisasi, maka keuntungan atasnya tidak hanya dirasakan oleh pemerintah pusat namun juga dalam rangka kepentingan masyarakat lokal. Diantara kepentingan daerah adalah terwujudnya persamaan politik (*political equality*), munculnya pemerintahan lokal yang bertanggung

jawab (*local accountability*), dan responsivitas masyarakat setempat (*local responsiveness*) terhadap masalah-masalah obyektif di masyarakat tingkat lokal. (Syamsuddin Haris, 2005)

Selain itu masyarakat akan senantiasa merasa nyaman ketika mereka memperoleh perlakuan yang baik dari pemerintahan di daerahnya. Hal ini seiring dengan pendapat Bunne Rust (1968) yang memandang bahwa masyarakat daerah akan cenderung menolak sentralisasi, karena pada dasarnya warga masyarakat akan lebih aman dan tenteram dengan lembaga pemerintah lokal yang lebih dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis. (E. Koswara, 1999)

Sehingga ketika kita mengakui bahwa negara Indonesia menganut sistem demokrasi, maka pelaksanaan desentralisasi merupakan solusi yang dinilai tepat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Karena otonomi daerah itu sendiri berkeinginan menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat, bukan pada pemerintah daerah apalagi hanya elit lokal semata.

Kedepan, dibutuhkan paradigma baru yang menata hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dimana paradigma lama yang senantiasa membuat kebijakan didasarkan pada sebuah tujuan menjaga persatuan dan kesatuan serta menciptakan stabilitas di segala bidang demi menjaga kelangsungan integralisme digeser menuju hubungan yang bertujuan lebih mengedepankan aspek demokratisasi dan kesejahteraan dengan tidak mengabaikan aspek keutuhan bangsa. Aspek kesatuan dan persatuan yang dipraktekkan oleh Orde baru terbukti melahirkan pemerintahan yang 'seragam' dan mengabaikan keberagaman yang disinyalir menjadi pemicu munculnya gejolak ditingkat bawah sebagai akibat dari ketidakadilan yang dialami.

Pada bagian lain upaya sentralisasi kekuasaan yang hanya ingin melaksanakan desentralisasi administrasi, yang diperjuangkan oleh sebagian pihak di pusat semakin kurang mendapat tempat ditengah masyarakat. Artinya distribusi kekuasaan yang bersifat vertikal merupakan sebuah keniscayaan, dengan menitikberatkan pada desentralisasi politik. Desentralisasi administrasi tanpa desentralisasi administrasi politik hanya akan membuat pemerintah

daerah akan terus bergantung pada pemerintah pusat. Disamping itu Pemda akan kekurangan kreativitas dan tidak mampu memberdayakan dirinya. Pada saat yang sama, daerah dimata pemerintah pusat adalah *partnert* yang senantiasa dapat diajak berdiskusi untuk membuat kebijakan yang ‘berdimensi kerakyatan’ dan saling melengkapi.

Dari aspek ekonomi, pelaksanaan desentralisasi yang sehat akan menghadirkan pemanfaatan sumber daya alam yang tidak eksploitatif, dimana kekayaan alam di daerah habis dimanfaatkan oleh pihak lain, sementara daerah hanya menerima sisanya. Artinya kedepan, daerah seyogianya merasakan optimalisasi manfaat atas kekayaan yang dimilikinya. Kekayaan yang dimiliki itu dapat pula didistribusikan dengan mengedepankan prinsip keadilan dan kesejahteraan. Dalam pelaksanaan *tax sharing*, pemerintah daerah semestinya memperoleh porsi yang layak, dengan memungkinkan adanya subsidi silang. Untuk pemberdayaan ekonomi, sumber PAD yang selama ini terbatas dan seragam, selayaknya diperluas dan menyesuaikan dengan kondisi sosial, ekonomi dan alam masing-masing daerah. Kebijakan ini pada akhirnya diharapkan akan membuat masyarakat daerah lebih bergairah untuk mengeksplorasi sumber daya alamnya yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan masing-masing. Kebijakan ini akan mengurangi kesenjangan antar daerah, seperti yang selama ini kita dengar dan kita rasakan. Adanya kesenjangan antara Jawa-Non Jawa, wilayah Barat dan Wilayah Timur. Dari aspek ini pula maka dana alokasi, khususnya DAU tidak mengedepankan aspek penyeragaman, namun menjadikan kontribusi lokal sebagai bagian pertimbangan.

Aspek demokrasi dalam desentralisasi menempatkan masyarakat daerah sebagai pihak yang aktif dan partisipatif. Pemerintah pusat tidak akan lagi memandang pemerintah daerah sebagai pihak yang marginal dan membutuhkan belas-kasihan. Dalam pelaksanaan otonomi daerah menempatkan pemerintah pusat sebagai pihak yang mengawasi dan mensupervisi. Hal ini akan membuat pusat memiliki energi dan waktu yang lebih banyak untuk memikirkan segala



sesuatunya yang bersifat ‘*grand*’ yang pada akhirnya membawa negeri ini ke kancah percaturan dunia global.

#### **D. Beberapa Pertimbangan Kebijakan Desentralisasi**

Uraian di atas menunjukkan bahwa otonomi daerah bukan suatu kebijakan yang mudah dilaksanakan dan seindah teori serta konsep yang sering dipergunakan. Beberapa fenomena pemerintahan dijumpai dalam praktek otonomi daerah. Fenomena itu antara lain pemencaran korupsi, tidak terjadi peningkatan kesejahteraan rakyat, kesulitan koordinasi dari pemerintah nasional terhadap daerah, ketidaksinambungan program pembangunan kabupaten/kota dengan provinsi dan pemerintah nasional, Kegagalan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik, Praktek etnosentris, khususnya dalam pemilihan kepala daerah, Munculnya ‘raja-raja kecil’ di kabupaten/kota (Tri Ratnawati, 2008:2)

Sebagai sebuah kebijakan yang memiliki makna penting dalam konteks hubungan pemerintah nasional, pemerintah daerah demikian pula rakyat Indonesia, revisi ataupun redesain kebijakan pemerintahan daerah membutuhkan pertimbangan yang holistik dan komprehensif. Untuk itulah, ketika reposisi otonomi daerah maka dirasa wajar jika memperhatikan faktor-faktor di bawah ini:

##### **1. Kesejahteraan Rakyat**

Tujuan filosofis dari otonomi daerah adalah memacu kesejahteraan di tingkat lokal (daerah) yang kemudian secara agregat akan menyumbang pada kesejahteraan nasional. Sementara itu salah satu dimensi dari kebijakan desentralisasi adalah peningkatan kualitas pelayanan publik, muara dari kualitas tersebut adalah mewujudkan amanat konstitusi yaitu mewujudkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Jika kita berbicara tentang kesejahteraan, maka bisa jadi pada saat yang sama kita mempertanyakan ukuran dan parameter kesejahteraan. Menurut konsep Human Development Index (HDI) yang dikembangkan oleh Mahbub

UL Haq dan Amartya Sen dalam Suwandi (2010) menyatakan bahwa suatu bangsa dikatakan sejahtera apabila memenuhi 3 (tiga) kriteria, yaitu:

- a. *a long and healthy life measured by life expectancy at birth,*
- b. *Knowledge measured by adult literacy (at least 70%) and the combined primary secondary, and tertiary gross enrolment ratio (at least 30%) dan*
- c. *Decent standard of living as measured by GDP per capita at purchasing power parity in US dollar*

Pada bagian lain, Suwandi menyatakan bahwa pelaksanaan desentralisasi dalam konteks penyelenggaraan urusan pemerintahan sangat terkait dengan upaya membangun ekonomi daerah yang pada gilirannya bermuara pada peningkatan penghasilan ataupun *income* masyarakat sebagai salah satu elemen dasar dari IPM atau HDI di atas.

Selain itu, dalam pelaksanaan desentralisasi yang sehat akan menghadirkan pemanfaatan sumber daya alam yang tidak eksploitatif, dimana kekayaan alam di daerah habis dimanfaatkan oleh pihak lain, sementara daerah hanya menerima sisanya. Artinya kedepan, daerah seyogianya merasakan optimalisasi manfaat atas kekayaan yang dimilikinya. Kekayaan yang dimiliki itu dapat pula didistribusikan dengan mengedepankan prinsip keadilan dan kesejahteraan. Dalam pelaksanaan *tax sharing*, pemerintah daerah semestinya memperoleh porsi yang layak, dengan memungkinkan adanya subsidi silang. Untuk pemberdayaan ekonomi, sumber PAD yang selama ini terbatas dan seragam, selayaknya diperluas dan menyesuaikan dengan kondisi sosial, ekonomi dan alam masing-masing daerah. Kebijakan ini pada akhirnya diharapkan akan membuat masyarakat daerah lebih bergairah untuk mengeksplorasi sumber daya alamnya yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan masing-masing. Kebijakan ini akan mengurangi kesenjangan antar daerah, seperti yang selama ini kita dengar dan kita rasakan. Adanya kesenjangan antara Jawa-Non Jawa, wilayah Barat dan Wilayah Timur. Dari aspek ini pula maka dana alokasi, khususnya DAU tidak mengedepankan aspek

penyeragaman, namun menjadikan kontribusi lokal sebagai bagian pertimbangan.

## **2. Integrasi bangsa**

Di negara-negara berkembang, dimana masyarakatnya yang majemuk, upaya mewujudkan integrasi bangsa merupakan kerja politik yang fundamental, berat, dan menantang. Apalagi jika kemajemukan tersebut bersifat multidimensional, dimana keanekaragaman suku bangsa, budaya, bahasa dan agama terhimpun ke dalam satu wadah yang disebut negara kebangsaan (*nation state*). Kondisi kemajemukan itulah, integrasi bangsa menjadi tema sentral dari pembangunan politik mereka. Dalam konteks kemajemukan itu pula maka suatu bangsa melalui pelaksanaan otonomi daerah, wajib mengeliminasi potensi-potensi konflik kesukuan, membangun jalur-jalur komunikasi antar suku, dan meletakkan dasar-dasar budaya nasional yang mampu merangkum aspirasi dari berbagai suku bangsa yang ada.

Hal ini disebabkan pemerintahan itu dinilai tidak berusaha memahami secara tepat nilai-nilai daerah ataupun sentimen aspirasi lokal. ‘kecurigaan’ pemerintah pusat kepada daerah tentang membesarnya kemungkinan disintegrasi jika diberikan kekuasaan dan kewenangan yang luas, jelas merupakan ‘batu sandungan’ untuk mewujudkan daerah yang mandiri. Bryant smith (1986) menilai bahwa memberi keleluasaan otonomi kepada daerah tidak akan menimbulkan “disintegrasi” dan tidak akan menurunkan derajat-kewibawaan pemerintah nasional, malah sebaliknya akan menimbulkan respek daerah terhadap pemerintah pusat.

Berbicara mengenai hak untuk memperoleh kewenangan sebagai semangat dari otonomi pada akhirnya menimbulkan pertanyaan mengenai seberapa jauh kekuasaan maupun kewenangan dapat diberikan, sehingga daerah tersebut dapat berfungsi sebagai “daerah otonom” yang mandiri, berdasarkan azas demokrasi dan kedaulatan rakyat, tanpa mengganggu stabilitas nasional dan keutuhan, persatuan dan kesatuan bangsa. Dengan

kata lain, bagaimana mencari titik keseimbangan yang bersifat ideal antara kehendak politik “centrifugal” yang melahirkan politik desentralisasi dan kehendak politik yang lebih berorientasi kepada posisi “centripetal” yang memunculkan corak sentralistik. Ditengah sulitnya mencari titik temu dikarenakan perspektif yang berbeda, maka faktor ekonomi, politik, sosial dan keamanan niscaya akan selalu menjadi pertimbangan utama dalam merumuskan kebijakan Otonomi Daerah.(E. Koswara:1999)

Otonomi daerah yang menekankan pada kepentingan lokal akan menghadirkan pemerintahan yang bercorak desentralistik, sementara otonomi daerah yang lebih mengutamakan kepentingan stabilitas nasional, keutuhan bangsa dan kepentingan secara keseluruhan akan menimbulkan pemerintahan yang sentralistik. Stabilitas sendiri dapat diartikan sebagai tertib politik, yang dapat dipahami sebagai terbentuknya pemerintah pusat yang kuat dan mampu menjalankan otoritasnya secara efektif bagi seluruh wilayah Indonesia yang sangat beragam dalam karakteristik sosial, budaya dan lingkungan fisiknya. (Michael Morfid dalam Colin Mac Andrews dan Ichlasul Amal, 2000)

### **3. Pelaksanaan demokrasi.**

Menurut Brian C. Smith, munculnya perhatian terhadap transisi demokrasi di daerah berangkat dari suatu keyakinan bahwa adanya demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional. Pandangan ini didasarkan pada suatu asumsi bahwa ketika terdapat perbaikan kualitas demokrasi di daerah, secara otomatis bisa diartikan sebagai adanya perbaikan kualitas demokrasi di tingkat nasional (Marijan, 2010: 170). Dalam konteks pelaksanaan desentralisasi, Demokrasi diartikan sebagai bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu daerah sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, bahkan otonomi daerah dinilai sebagai salah satu bentuk nyata dari praktek demokrasi.

Untuk itu, wujud demokrasi dapat dilihat pada dua hal, *pertama* mekanisme pemilihan kepala daerah dan *kedua* proses pengambilan kebijakan yang diambil oleh pemerintah (baik eksekutif maupun legislatif).

Secara kontekstual pemilihan kepala daerah sering dihubungkan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Proses tersebut dinilai sebagai upaya pendemokrasian yang lebih bermakna, karena melalui proses tersebut berarti telah memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut berpartisipasi dengan lebih aktif. Pola pemilihan langsung dianggap 'mendekatkan' rakyat dengan praktek demokrasi yang sebenarnya.

Meski dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, proses pilkada merupakan instrumen yang perlu dikaji, namun pilkada langsung yang diterapkan pada saat ini tetap dapat dipandang sebagai sebuah inovasi yang bermakna dalam proses konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Setidaknya, sistem Pilkada Langsung memiliki sejumlah keunggulan dibandingkan dengan sistem rekrutmen politik yang dipraktekkan pada zaman orde baru melalui pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 maupun model demokrasi perwakilan yang dirintis oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Setidaknya ada empat manfaat dalam sistem Pilkada langsung tersebut. Keempat hal itu adalah semakin luasnya ruang partisipasi rakyat dalam pemilihan kepala daerah, semakin kompetitifnya proses rekrutmen politik, terjadinya pendidikan politik yang lebih 'natural', menghindari terjadinya praktek monolitik.

Namun yang menjadi perhatian kita, bukan sekedar pelaksanaan demokrasi yang prosedural, namun bagaimana proses yang dianggap baik itu dapat memberikan demokrasi yang substansial kepada rakyat di daerah. Melalui pilkada seyogianya memunculkan pemimpin yang handal, yaitu pemimpin yang responsif terhadap aspirasi masyarakat, mampu mengartikulasikan isu-isu, program dan janji pemimpin dalam kampanye menjadi kebijakan publik dan akuntabel.

#### **4. *Good governance* Dalam Sistem Pemerintahan Daerah.**

Perlu disadari bahwa telah terjadi perubahan mendasar yang berlangsung sangat cepat dalam struktur birokrasi, tidak terkecuali di tingkat pemerintah daerah. Dalam konteks pemerintahan daerah, hal tersebut dapat saja dipandang sebagai penataan birokrasi pemerintah daerah, yang secara normatif merupakan bagian dari rekayasa sosial guna mengatasi krisis multidimensi yang melanda Indonesia. Dalam skala kecil, penataan birokrasi di daerah ini dilakukan untuk kepentingan mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi. Sementara dalam skala yang lebih besar proses tersebut dapat dinilai sebagai usaha untuk menciptakan lingkungan kerja dan budaya organisasi yang sehat dan kondusif, sehingga tingkat kepuasan semakin meningkat dan pada saat yang sama akan menyehatkan iklim investasi.

Untuk mewujudkan tujuan itu, perlu ada penataan administrasi negara dan birokrasi pemerintahan dalam rangka membangun kinerja pemerintahan daerah yang lebih efektif dan profesional. Setidaknya, ‘label’ yang diberikan masyarakat mengenai *bad birocracy* pada pemerintah daerah dapat dikurangi.

Jika diasumsikan bahwa masalah birokrasi pemerintah daerah relatif sama dengan kondisi birokrasi di pusat maka lembaga tersebut masih dihadapkan banyak masalah dalam mengembangkan *good governance*, antara lain tantangan dalam pemberantasan KKN, *clean government*, kebijakan yang tidak jelas, kelembagaan belum ditata dengan baik, penempatan personil tidak kredibel, dan *enforcement* menggunakan sentra kehidupanpolitik yang kurang berorientasi pada kepentingan bangsa.

## **5. Partisipasi Masyarakat,**

Jika dihubungkan dengan pemberdayaan masyarakat dan demokrasi, ada 3 (tiga) konsep partisipasi, yaitu ***Pertama***, Partisipasi politik, yang sering diartikan sebagai dukungan yang diberikan warga untuk pelaksanaan keputusan yang sudah dibuat oleh para pemimpin politik dan pemerintahan. ***Kedua***, *Partisipasi Sosial* yang berorientasi pada perencanaan dan

implementasi pembangunan. Dan *ketiga* Partisipasi pembangunan diartikan sebagai upaya terorganisasi untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumber daya dan lembaga pengatur dalam keadaan sosial tertentu oleh berbagai kelompok dan gerakan yang sampai sekarang dikesampingkan dalam fungsi pengawasan. Ketiga jenis partisipasi tersebut didasarkan pada beberapa asumsi antara lain *Pertama* rakyat adalah pihak yang lebih memahami dan mengetahui kebutuhannya, sehingga rakyat mempunyai hak untuk mengidentifikasi dan menentukan kebutuhan pembangunan di daerah/wilayahnya. **Kedua**, partisipasi sosial dapat menjamin kepentingan dan suara kelompok-kelompok yang selama ini dipinggirkan dalam pembangunan hukum, ekonomi, politik, sosial dan budaya. **Ketiga**, partisipasi masyarakat dalam pengawasan terhadap proses pembangunan dapat mengurangi terjadinya berbagai penyimpangan, penurunan kualitas dan kuantitas program pembangunan. Pada saat yang sama agregasi dan artikulasi kepentingan dapat dilakukan oleh masyarakat melalui pembangunan organisasi, baik dalam bentuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) maupun Organisasi Non-pemerintah (N-Go)

Tetapi kebijakan desentralisasi tidak serta-merta melahirkan adanya partisipasi masyarakat yang lebih baik. Meski diakui kebijakan itu telah memberikan ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk memiliki kekuasaan. Beberapa kebijakan yang semula berada dalam genggaman pusat ditransfer ke daerah, demikian pula berkurangnya hegemoni kepala daerah. Namun yang dirasa masih mengganjal adalah kekuasaan yang berlaku di daerah masih bernuansa eliteis, hal ini diindikasikan melalui kurangnya keterlibatan masyarakat terhadap produk-produk kebijakan daerah seperti pembuatan Perda dan APBD.

Partisipasi masyarakat dinilai sebagai salah satu syarat dalam perubahan tatanan sosial menuju demokrasi dan desentralisasi. Peningkatan partisipasi yang tidak diimbangi dengan kekuatan institusi pemerintahan akan mengakibatkan terjadinya disharmoni. Untuk itu diperlukan pelembagaan partisipasi politik yang terdiri dari dua bentuk, yaitu

pelebagaan secara formal dan substansial. Pelebagaan formal mengacu pada prosedur dan aturan main yang telah ditetapkan dengan undang-undang, seperti kepesertaan dalam partai, keikutsertaan pemilu, keterlibatan pengambilan kebijakan publik, ekspresi unjuk rasa, keterwakilan perempuan, dan lain-lain. Sedang Pelebagaan partisipasi substansial lebih berorientasi pada nilai, kesadaran dan sikap volunter individu untuk terlibat dan peduli pada problem sosial, ekologis dan ketertiban lingkungan. Keberadaan dua bentuk partisipasi ini akan menguatkan proses sosial menuju tatanan demokrasi yang ditandai dengan penguatan lembaga-lembaga pemerintahan, ekonomi dan masyarakat (*civil society*). Namun dalam perubahan masyarakat menuju demokrasi tidak tertutup kemungkinan terjadinya distorsi partisipasi akibat pergulatan berbagai kepentingan yang bernuansa ekonomi-politik.

## **6. Hubungan Pemerintah Nasional dan Pemerintah Daerah**

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada dasarnya adalah satu kesatuan yang utuh. Pemerintah daerah terbentuk karena adanya desentralisasi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang selanjutnya menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat. Dengan demikian, Pada hakikatnya, hubungan pusat dengan daerah bukan hanya persoalan membagikan berbagai fungsi kepada daerah, tetapi merupakan usaha untuk memperoleh jawaban terhadap pertanyaan mengenai cara menghidupkan kembali semangat dan kekuatan rakyat di daerah guna membangun masa depan mereka sendiri. Untuk itu, mendefinisikan hubungan pusat dan daerah yang ideal tidak berhenti sampai tersedianya ketentuan yang menjamin pendelegasian kewenangan dan perimbangan keuangan yang adil antara pemerintah pusat dan daerah. lebih dari itu, lingkup hubungan pusat dan daerah harus pula mencakup upaya-upaya untuk memberdayakan daerah agar mandiri, kreatif, inovatif, dan tidak tergantung pada pemerintah pusat. (Mariana, 2009:139)



Dalam konteks hubungan pusat dan daerah itu pula, maka hak untuk memperoleh kewenangan sebagai semangat dari otonomi pada akhirnya menimbulkan pertanyaan mengenai seberapa jauh kekuasaan maupun kewenangan dapat diberikan, sehingga daerah tersebut dapat berfungsi sebagai “daerah otonom” yang mandiri, berdasarkan azas demokrasi dan kedaulatan rakyat, tanpa mengganggu stabilitas nasional dan keutuhan, persatuan dan kesatuan bangsa. Dengan kata lain, bagaimana mencari titik keseimbangan yang bersifat ideal antara kehendak politik “centrifugal” yang melahirkan politik desentralisasi dan kehendak politik yang lebih berorientasi kepada posisi “centripetal” yang memunculkan corak sentralistik. Ditengah sulitnya mencari titik temu dikarenakan perspektif yang berbeda, maka faktor ekonomi, politik, sosial dan keamanan niscaya akan selalu menjadi pertimbangan utama dalam merumuskan kebijakan Otonomi Daerah.(E. Koswara:1999)

Mengamati hubungan pusat dan daerah selama lebih dari lima dasawarsa, maka nuansa konflik akan selalu mengiringi implementasi kebijakan. Konflik tersebut dapat dicermati melalui adanya kekecewaan rakyat terhadap pembangunan yang dinilai eksploitatif dan memarjinalkan peran rakyat daerah, serta mengabaikan rasa keadilan masyarakat lokal. Pada saat yang sama pemerintah pusat seringkali membuat kebijakan otonomi hanya bertumpu pada perspektif pusat atas kebutuhan daerah. Padahal seyogyanya kebijakan otonomi yang dibuat itu berparadigma “*the real people*”, artinya kebijakan ini didasari pada pandangan bahwa otonomi daerah sebagai otonomi masyarakat yang sekaligus sebagai hak daerah. Paradigma ini diharapkan dapat merubah sifat hubungan pusat-daerah yang dahulunya bersifat *hierarkhis-dominatif* menjadi hubungan yang bersifat *partnership* dan interdependensi.(Syamsuddin Haris:2005)

## **7. Kepentingan Elite politik dan Pemerintahan,**

Ketika kita berbicara tentang kekuasaan, maka kita tidak akan bisa melepaskan diri dari kajian mengenai elite. Hal ini disebabkan pemerintah

pusat maupun anggota legislatif di daerah merupakan sekumpulan elite yang memegang kekuasaan. Elite ini sendiri merupakan sebuah keniscayaan pada sebuah masyarakat, apalagi pada sebuah negara. Teori klasik tentang elite dikemukakan oleh Gaetano Mosca, dalam Mochtar Mas'ood dan Colin MacAndrews. (1990):

Dalam setiap masyarakat... terdapat dua kelas penduduk – satu kelas yang menguasai dan satu kelas yang dikuasai -. Kelas pertama, yang jumlahnya selalu lebih kecil, menjalankan semua fungsi politik, memonopoli kekuasaan dan menikmati keuntungan yang diberikan oleh kekuasaan itu, sedangkan kelas kedua, yang jumlahnya jauh lebih besar, diatur dan dikendalikan oleh kelas pertama itu.

Kajian mengenai elite mengungkapkan beberapa karakteristik dari para pemegang kekuasaan, antara lain dikemukakan oleh Vilfredo Pareto dan Robert Michels (Mochtar Mas'ood dan Colin MacAndrews: 1990). Keduanya mengemukakan asas-asas umum, yaitu:

- a. Kekuasaan politik, seperti halnya barang-barang sosial lainnya didistribusikan dengan tidak merata;
- b. Pada hakekatnya, orang hanya dikelompokkan dalam dua kelompok yaitu mereka yang memiliki kekuasaan politik 'penting' dan mereka yang tidak memilikinya.
- c. Secara internal, elite itu bersifat homogen, bersatu dan memiliki kesadaran kelompok.
- d. elite mengatur sendiri kelangsungan hidupnya (*self perpetuating*) dan keanggotaannya berasal dari suatu lapisan masyarakat yang sangat terbatas (*exclusive*).
- e. Kelompok elite pada hakekatnya bersifat otonom, kebal akan gugatan dari siapapun di luar kelompoknya mengenai keputusan-keputusan yang dibuatnya.

Elite nasional memiliki kepentingan untuk membangun dukungan di daerah, yakni untuk mempertahankan posisi atau hegemoni politik di tingkat nasional. Pada situasi tertentu, para elite nasional berusaha membujuk para elite atau konstituen di daerah melalui janji untuk melaksanakan dan

memperjuangkan kebijakan desentralisasi dan pembangunan di daerah. Sementara elite dan konstituen di daerah memiliki kepentingan agar elite di tingkat nasional bersedia memperjuangkan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan daerah, termasuk adanya kebijakan desentralisasi itu. Sehubungan dengan itu sebuah studi yang dilakukan oleh Kent Easton (2001), menemukan fakta bahwa kebijakan desentralisasi erat kaitannya dengan kepentingan elite nasional untuk memperoleh dukungan dari daerah.

Elite lokal merupakan institusi representasi alternatif atas keberadaan rakyat di samping institusi formal semacam legislatif ia memiliki basis legitimasi yang cukup kuat atas status perwakilannya itu. Dalam iklim sentralistik pendapat-pendapat elite lokal ini akan sangat terabaikan (kecuali mereka memiliki akses ke pusat, ini lain soal), padahal dengan kuatnya kepercayaan rakyat terhadap mereka tentu membuat pendapat elite lokal ini tidak dapat diabaikan begitu saja dalam kerangka demokrasi.

Di bagian lain, Maswadi berpendapat bahwa setiap orang atau kelompok dan masyarakat mempunyai kepentingan, maka konflik kepentingan menjadi sesuatu yang tidak bisa dihindari. Konflik adalah sebuah gejala sosial yang selalu terdapat di dalam setiap masyarakat dalam setiap kurun waktu. Konflik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan bermasyarakat karena konflik merupakan salah satu produk dari hubungan sosial (*sosial relation*). Karena masyarakat terdiri dari sejumlah besar hubungan sosial, selalu saja terjadi konflik antara warga-warga masyarakat yang terlibat dalam hubungan sosial.

Pembagian kekuasaan pusat-daerah dibutuhkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dasar dari masyarakat di tingkat lokal. Arthur Maass dalam Maswadi (2002) berpendapat bahwa:

*It is to help realize the basic objectives or values of political community that governmental power is divided. Thus, division of powers, like government institutions generally, is instrumental of community values; and form of the division at any should, and likely will, reflect the value of the time.*

Dalam pandangan Arthur Maass (1959), terlihat bahwa dengan adanya pembagian kekuasaan antara pusat – daerah memberikan

keuntungan bagi masyarakat lokal. Sebab masyarakat lokal dapat memenuhi apa yang menjadi tujuan dasar dari masyarakat yang bersangkutan. Tujuan lain dari pembagian kekuasaan menurut Arthur adalah *...to protect the individual and groups against arbitrary governmental action and against great concentrations of political and economic power effect.*

Menurut Rauf (2007), demokrasi ditandai antara lain oleh maraknya konflik. Hal ini disebabkan oleh pemikiran bahwa kebebasan dan persamaan adalah nilai-nilai yang ingin diwujudkan oleh demokrasi di dalam masyarakat, karena nilai-nilai tersebut dianggap sebagai syarat bagi terjadinya kemajuan masyarakat. kemajuan masyarakat diawali oleh kemajuan individual. Kebebasan dan persamaan menuntut adanya kemerdekaan berpikir, berpendapat, bersuara dan berorganisasi. Dengan adanya nilai persamaan dan kebebasan memberikan hak bagi setiap individu untuk menyatakan pendapatnya secara bebas, guna mewujudkan atau memperjuangkan kepentingannya, baik secara individu maupun secara kelompok.

#### **E. Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi. Disamping itu, sebagai konsekuensi negara kesatuan memang tidak dimungkinkan semua wewenang pemerintah didesentralisasikan dan diotonomkan sekalipun kepada daerah.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah

termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota. Pada Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dinyatakan bahwa dasar pertimbangan dan tujuan diselenggarakannya asas dekonsentrasi yaitu:

- a. terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah;
- c. terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan di daerah;
- d. teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial budaya daerah;
- e. tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat; dan
- f. terciptanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Penyelenggaraan asas tugas pembantuan adalah cerminan dari sistem dan prosedur penugasan Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi penugasan. Tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, serta membantu penyelenggaraan pemerintahan, dan pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.

Tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah kepada daerah dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas Pemerintah yang apabila dilaksanakan oleh daerah dan/atau desa akan lebih efisien dan efektif. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah provinsi sebagai daerah otonom kepada kabupaten/kota dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas provinsi, antara lain dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta sebagian tugas pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya, termasuk juga sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan kota.

Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada desa mencakup sebagian tugas-tugas kabupaten/kota di bidang pemerintahan yang menjadi wewenang kabupaten/kota.

Penyelenggaraan ketiga asas sebagaimana diuraikan tersebut di atas memberikan konsekuensi terhadap pengaturan pendanaan. Semua urusan pemerintahan yang sudah diserahkan menjadi kewenangan pemerintah daerah harus didanai dari APBD, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah harus didanai dari APBN melalui bagian anggaran kementerian/lembaga. Pengaturan pendanaan kewenangan Pemerintah melalui APBN mencakup pendanaan sebagian urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur berdasarkan asas dekonsentrasi, dan sebagian urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan.

Hal ini sejalan dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan atas penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Perimbangan keuangan dilaksanakan sejalan dengan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah yang dalam system pengaturannya tidak hanya mencakup aspek pendapatan daerah, tetapi juga aspek pengelolaan dan pertanggungjawaban.

Sejalan dengan hal itu, maka penyerahan wewenang pemerintahan, pelimpahan wewenang pemerintahan, dan penugasan dari Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan juga harus diikuti dengan pengaturan pendanaan dan pemanfaatan sumber daya nasional secara efisien dan efektif.

Berdasarkan pokok-pokok pemikiran sebagaimana yang diuraikan di atas, maka penyelenggaraan dan pengelolaan dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan menjadi sangat penting untuk diberikan pengaturan secara lebih mendasar dan komprehensif. Berikut akan dijabarkan lebih lanjut berkenaan dengan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Ruang lingkup dekonsentrasi dan tugas pembantuan mencakup aspek penyelenggaraan, pengelolaan dana, pertanggungjawaban dan pelaporan, pembinaan dan pengawasan, pemeriksaan, serta sanksi Adapun penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, meliputi:

- a. pelimpahan urusan pemerintahan;
- b. tata cara pelimpahan;
- c. tata cara penyelenggaraan; dan
- d. tata cara penarikan pelimpahan.

Pengelolaan dana dekonsentrasi meliputi:

- a. prinsip pendanaan;
- b. perencanaan dan penganggaran;
- c. penyaluran dan pelaksanaan; dan
- d. pengelolaan barang milik negara hasil pelaksanaan dekonsentrasi.

Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi meliputi:

- a. penyelenggaraan dekonsentrasi; dan
- b. pengelolaan dana dekonsentrasi.

Penyelenggaraan tugas pembantuan meliputi:

- a. penugasan urusan pemerintahan;
- b. tata cara penugasan;
- c. tata cara penyelenggaraan; dan
- d. penghentian tugas pembantuan.

Pengelolaan dana tugas pembantuan dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- a. prinsip pendanaan;
- b. perencanaan dan penganggaran;
- c. penyaluran dan pelaksanaan; dan
- d. pengelolaan barang milik negara hasil pelaksanaan tugas pembantuan.

Pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan meliputi:

- a. penyelenggaraan tugas pembantuan; dan
- b. pengelolaan dana tugas pembantuan.

Pelimpahan Urusan Pemerintahan dalam penyelenggaraan dekonsentrasi meliputi: (1) Pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dapat dilakukan kepada gubernur. (2) Selain dilimpahkan kepada gubernur, sebagian urusan pemerintahan dapat pula dilimpahkan kepada: (a) instansi vertikal; (b) pejabat Pemerintah di daerah. Jangkauan pelayanan atas penyelenggaraan sebagian urusan pemerintahan yang dilimpahkan dapat melampaui satu wilayah administrasi pemerintahan provinsi.

Untuk urusan pemerintahan yang dapat dilimpahkan kepada gubernur didanai dari APBN bagian anggaran kementerian/lembaga melalui dana dekonsentrasi. Pendanaan dalam rangka dekonsentrasi dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat non-fisik. Penyaluran dana dekonsentrasi dilakukan oleh Bendahara Umum Negara atau kuasanya melalui Rekening Kas Umum Negara. Penerimaan sebagai akibat pelaksanaan dekonsentrasi merupakan penerimaan negara dan wajib disetor oleh Pejabat Kuasa Pengguna Anggaran ke Rekening Kas Umum Negara sesuai dengan peraturan perundangundangan. Semua barang yang dibeli atau diperoleh dari pelaksanaan dana dekonsentrasi merupakan barang milik negara. Barang milik negara tersebut dapat dihibahkan kepada daerah.

Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang. Kepala



SKPD provinsi bertanggung jawab atas pelaporan kegiatan dekonsentrasi. Kepala SKPD provinsi selaku Kuasa Pengguna Anggaran/Barang dekonsentrasi bertanggung jawab atas pelaksanaan dana dekonsentrasi.

Berkenaan dengan tugas pembantuan, pemerintah dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan. Pemerintah provinsi, juga dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan provinsi, serta, Pemerintah kabupaten/kota dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari Pemerintah kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan diluar 6 (enam) urusan yang bersifat mutlak yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan Pemerintah.

Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah provinsi. Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari Pemerintah kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa didanai dari APBN bagian anggaran kementerian/lembaga melalui dana tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang ditugaskan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa didanai dari APBD provinsi. Urusan pemerintahan yang ditugaskan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa didanai dari APBD kabupaten/kota.

Pendanaan dalam rangka tugas pembantuan dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat fisik. Semua barang yang dibeli atau diperoleh dari pelaksanaan

dana tugas pembantuan merupakan barang milik negara. Barang milik negara dapat dihibahkan kepada daerah. Penghibahan, penatausahaan, penggunaan dan pemanfaatan barang, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan barang milik negara/daerah.

Pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan juga mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang. Kepala SKPD provinsi atau kabupaten/kota selaku Kuasa Pengguna Anggaran/Barang tugas pembantuan bertanggung jawab atas pelaksanaan dana tugas pembantuan.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK atas pengelolaan dan pertanggungjawaban dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan berupa pemeriksaan atas laporan keuangan. Pemeriksaan kinerja berupa pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi serta aspek efektivitas. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern Pemerintah.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat diambil kesimpulan bahwa:

1. Ruang lingkup dekonsentrasi dan tugas pembantuan mencakup aspek penyelenggaraan, pengelolaan dana, pertanggungjawaban dan pelaporan, pembinaan dan pengawasan, pemeriksaan, serta sanksi.
2. Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi dan tugas pembantuan mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas.

Pemeriksaan atas dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dilakukan oleh BPK dan dan pemeriksaan meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

## **1. Tata Cara Penyelenggaraan Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan**

### **a. Pelimpahan Urusan Pemerintahan**

Pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dapat dilakukan kepada gubernur dan dapat pula dilimpahkan kepada instansi vertikal dan pejabat pemerintah di daerah sebagaimana tertuang dalam PP Nomor 70 tahun 2008, pasal 11 (1 dan 2). Jangkauan pelayanan atas penyelenggaraan sebagian urusan pemerintahan yang dilimpahkan dapat melampaui satu wilayah administrasi pemerintahan provinsi. Selanjutnya, penyelenggaraan urusan pemerintahan dikoordinasikan kepada gubernur masing-masing wilayah. Instansi vertikal yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di provinsi dan kabupaten/kota, wajib:

- 1) Berkoordinasi dengan gubernur atau bupati/walikota dan instansi terkait dalam perencanaan, pendanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pelaporan, sesuai dengan norma, standar, pedoman, arahan, dan kebijakan pemerintah yang diselaraskan dengan perencanaan tata ruang dan program pembangunan daerah serta kebijakan pemerintah daerah lainnya.
- 2) Memberikan saran kepada menteri/pimpinan lembaga dan gubernur atau bupati/walikota berkenaan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan.

Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama, yang didekonsentrasikan, diselenggarakan oleh instansi vertikal di daerah. Berikut, urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah, diselenggarakan sendiri melalui instansi vertikal tertentu di daerah. Urusan pemerintahan yang dapat dilimpahkan dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah melimpahkan sebagian urusan

pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah. Tata cara penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Urusan yang dapat dilimpahkan, dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan kementerian/lembaga yang sudah ditetapkan dalam Renja-KL yang mengacu pada RKP dan urusan yang dapat dilimpahkan wajib memperhatikan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, serta keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.

#### **b. Tata Cara Pelimpahan**

Perencanaan program dan kegiatan dekonsentrasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem perencanaan pembangunan nasional, dan harus memperhatikan aspek kewenangan, efisiensi, efektivitas, kemampuan keuangan negara, dan sinkronisasi antara rencana kegiatan dekonsentrasi dengan rencana kegiatan pembangunan daerah yang dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Setelah ditetapkannya pagu indikatif, kementerian/lembaga memprakarsai dan merumuskan sebagian urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah paling lambat pertengahan bulan maret untuk tahun anggaran berikutnya. Rumusan tentang sebagian urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur dituangkan dalam rancangan Renja-KL dan disampaikan kepada menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional sebagai bahan koordinasi dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional (Musrebangnas).

Berdasarkan pernyataan di atas, menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional bersama menteri/pimpinan lembaga melakukan penelaahan rancangan Renja-KL yang memuat rumusan tentang sebagian urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan, dan hasilnya akan digunakan sebagai bahan penyusunan

Renja-KL dan RKP. Selanjutnya, kementerian/lembaga memberitahukan kepada gubernur mengenai lingkup urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan paling lambat pertengahan bulan Juni untuk tahun anggaran berikutnya setelah ditetapkannya pagu sementara. Lingkup urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan ditetapkan dalam bentuk Peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga. Disampaikan kepada gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional paling lambat minggu pertama bulan Desember untuk tahun anggaran berikutnya setelah ditetapkannya Peraturan Presiden tentang Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat.

**c. Tata Cara Penyelenggaraan**

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah, gubernur sebagai wakil pemerintah melakukan:

- 1) Sinkronisasi dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah.
- 2) Penyiapan perangkat daerah yang akan melaksanakan program dan kegiatan dekonsentrasi.
- 3) Koordinasi, pengendalian, pembinaan, pengawasan dan pelaporan.

Berdasarkan kegiatan tersebut, gubernur membentuk tim koordinasi yang ditetapkan dengan Peraturan Gubernur yang berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan memberitahukan kepada DPRD. Selanjutnya dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan, gubernur berpedoman pada norma, standar, pedoman, kriteria, dan kebijakan pemerintah, serta keserasian, kemanfaatan, kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan daerah.

#### **d. Tata Cara Penarikan Pelimpahan**

Penarikan urusan pemerintahan yang dilimpahkan dapat dilakukan apabila:

- 1) Urusan pemerintahan tidak dapat dilanjutkan karena pemerintah mengubah kebijakan;
- 2) Pelaksanaan urusan pemerintahan tidak sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penarikan pelimpahan dari pemerintah dilakukan melalui penetapan Peraturan Menteri/pimpinan lembaga, yang tembusannya disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional. Peraturan Menteri/ pimpinan lembaga digunakan oleh Menteri keuangan sebagai dasar pemblokiran dalam dokumen anggaran dan penghentian pencairan dana dekonsentrasi.

## **2. Tata Cara Penyelenggaraan Tugas Pembantuan**

### **a. Penugasan Urusan Pemerintahan**

Pemerintah dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan. Pemerintah provinsi dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari pemerintah kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan di luar 6 (enam) urusan yang bersifat mutlak yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah. Selanjutnya, urusan pemerintah yang dapat ditugaskan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah

kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah provinsi. Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah kabupaten/kota.

Urusan yang dapat ditugaskan dari pemerintah dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan/lembaga yang sudah ditetapkan dalam Renja-KL yang mengacu pada RKP. Urusan yang dapat ditugaskan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan pemerintah provinsi yang sudah ditetapkan dalam Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD) provinsi yang mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) provinsi. Urusan yang dapat ditugaskan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan pemerintah kabupaten/kota yang mengacu pada RKPD kabupaten/kota. Urusan yang dapat ditugaskan wajib memperhatikan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, serta keserasian pembangunan nasional dan wilayah.

#### **b. Tata Cara Penugasan**

Perencanaan program dan kegiatan tugas pembantuan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan program dan kegiatan tugas pembantuan harus memperhatikan aspek kewenangan, efisiensi, efektifitas, kemampuan keuangan negara, dan sinkronisasi antara rencana kegiatan tugas pembantuan dengan rencana kegiatan pembangunan daerah. Penyusunan perencanaan program dan kegiatan tugas pembantuan dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dilakukan setelah pagu indikatif ditetapkan, selanjutnya kementerian/lembaga memprakarsai dan merumuskan sebagian urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada gubernur atau bupati/walikota, dan/atau kepala desa paling lambat pertengahan bulan Maret untuk tahun anggaran berikutnya. Rumusan tentang sebagian urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada gubernur atau bupati/walikota, dan/atau kepala desa dituangkan dalam rancangan Renja-KL dan disampaikan kepada menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional sebagai bahan koordinasi dalam musyawarah perencanaan (Musrebangnas).

Menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional bersama menteri/pimpinan lembaga melakukan penelaahan rancangan renja-KL yang memuat rumusan tentang sebagian urusan pemerintahan yang akan ditugaskan, dan hasilnya akan digunakan sebagai bahan penyusunan Renja-KL dan RKP. Selanjutnya Kementerian/Lembaga memberitahukan kepada gubernur atau bupati/walikota dan/atau kepala desa mengenai lingkup urusan pemerintahan yang akan ditugaskan paling lambat pertengahan bulan Juni untuk tahun anggaran berikutnya setelah ditetapkannya pagu sementara.

Lingkup urusan pemerintahan yang akan ditugaskan ditetapkan dalam bentuk peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga. Peraturan menteri/Pimpinan Lembaga disampaikan kepada gubernur atau bupati/walikota dan/atau kepala desa dengan tembusan kepada Menteri dalam negeri, Menteri Keuangan, dan menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional paling lambat minggu pertama bulan Desember untuk tahun anggaran berikutnya setelah ditetapkannya Peraturan presiden tentang Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat.

**c. Penugasan Dari Pemerintah Provinsi Kepada Kabupaten/Kota Dan/Atau Desa.**



Pemerintah Provinsi memberitahukan bupati/walikota dan/atau kepala desa mengenai lingkup urusan pemerintahan provinsi yang akan ditugaskan pada tahun anggaran berikutnya segera setelah ditetapkannya Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Pemberitahuan dilakukan untuk tujuan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, serta sinkronisasi antara rencana kegiatan tugas pembantuan dengan rencana kegiatan pembangunan daerah kabupaten/kota dan/atau desa. Pemberitahuan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa dalam menyusun perencanaan dan anggaran daerah. Apabila pemberitahuan dinilai layak, pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa membuat pernyataan menerima untuk melaksanakan penugasan dari pemerintah provinsi.

Lingkup urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada bupati/walikota dan/atau kepala desa dituangkan dalam bentuk Peraturan Gubernur. Peraturan Gubernur ditetapkan setelah mendapat masukan dari tim Koordinasi Penyelenggaraan Tugas Pembantuan Provinsi. Peraturan Gubernur menjadi dasar dalam pelaksanaan dan pengalokasian anggaran tugas pembantuan provinsi.

Penugasan dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa dinyatakan bahwa pemerintah kabupaten/kota memberitahukan kepada kepala desa mengenai lingkup urusan pemerintahan yang akan ditugaskan pada tahun anggaran berikutnya segera setelah ditetapkannya Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Pemberitahuan dilakukan untuk tujuan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan kabupaten atau kota, serta sinkronisasi antara rencana kegiatan tugas pembantuan dengan rencana kegiatan pembangunan desa. Pemberitahuan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan pemerintah desa. Pemberitahuan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan pemerintah desa dalam menyusun perencanaan dan anggaran desa. Apabila pemberitahuan dinilai layak,

pemerintah desa membuat pernyataan menerima untuk melaksanakan penugasan dari pemerintah kabupaten atau kota. Lingkup urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada kepala desa dituangkan dalam bentuk Peraturan Bupati/Walikota. Peraturan Bupati/Walikota ditetapkan setelah mendapat masukan dari tim Koordinasi Penyelenggaraan Tugas Pembantuan Kabupaten/Kota. Peraturan bupati/walikota menjadi dasar dalam pelaksanaan dan pengalokasian anggaran tugas pembantuan kabupaten/kota.

**d. Tata Cara Penyelenggaraan Tugas Pembantuan**

1. Tugas Pembantuan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ditugaskan dari pemerintah, kepala daerah melakukan:

- a) Sinkronisasi dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah
- b) Penyiapan perangkat daerah yang akan melaksanakan program dan kegiatan tugas pembantuan
- c) Koordinasi, pengendalian, pembinaan, pengawasan, dan pelaporan.

Kepala Daerah membentuk tim koordinasi yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah yang berpedoman pada Peraturan menteri Dalam Negeri berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Kepala daerah memberitahukan kepada DPRD berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ditugaskan, kepala daerah berpedoman pada norma, standar, pedoman, kriteria, dan kebijakan pemerintah, serta keserasian, kemanfaatan, kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan daerah.

## 2. Tugas Pembantuan dari Pemerintah Provinsi kepada Pemerintah Kabupaten/Kota

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ditugaskan dari pemerintah, provinsi, bupati/walikota melakukan:

- a) Sinkronisasi urusan pemerintahan yang ditugaskan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah;
- b) Penyiapan perangkat daerah yang akan melaksanakan program dan kegiatan tugas pembantuan
- c) Koordinasi, pengendalian, pembinaan, pengawasan, dan pelaporan.

Bupati/walikota membentuk tim koordinasi yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah yang berpedoman pada Peraturan menteri Dalam Negeri berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Bupati/walikota memberitahukan kepada DPRD berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ditugaskan, kepala daerah berpedoman pada norma, standar, pedoman, kriteria, dan kebijakan pemerintah, serta keserasian, kemanfaatan, kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan daerah.

## 3. Tugas Pembantuan dari Pemerintah dan/atau pemerintah Provinsi dan/atau pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah desa

Kepala Desa melakukan persiapan dan koordinasi dengan Badan Permusyawaratan Desa, Kecamatan, pemerintah kabupaten/kota berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ditugaskan dari pemerintah dan/atau pemerintah provinsi. Kepala desa dan kecamatan berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ditugaskan,

kepala desa memperhatikan norma, standar, pedoman, kriteria, dan kebijakan pemerintah atau pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Camat atau sebutan lainnya mengkoordinasikan penyelenggaraan tugas pembantuan dari Provinsi/kabupaten/Kota yang ditugaskan kepada desa.

e. **Tata Cara Penghentian Penugasan**

Penghentian urusan pemerintahan yang telah ditugaskan dapat dilakukan apabila:

- a) Urusan pemerintahan tidak dapat dilanjutkan karena pemerintah mengubah kebijakan;
- b) Pelaksanaan urusan pemerintahan tidak sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c) Penerima penugasan mengusulkan untuk dihentikan sebagian atau seluruhnya.

Penghentian tugas pembantuan dari pemerintah dilakukan melalui penetapan Peraturan Menteri/pimpinan lembaga, yang tembusannya disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional. Peraturan Menteri/ pimpinan lembaga digunakan oleh Menteri keuangan sebagai dasar pemblokiran dalam dokumen anggaran dan penghentian pencairan dana tugas pembantuan.

Apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diusulkan penghentian penugasan belum ditetapkan Peraturan menteri/Pimpinan lembaga, kepala daerah dan kepala desa dapat menghentikan sementara penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ditugaskan. Penghentian tugas pembantuan dari pemerintah provinsi dilakukan melalui Keputusan Gubernur setelah mendapat masukan dari Tim Koordinasi Penyelenggaraan Tugas Pembantuan Provinsi, dengan tembusan kepada DPRD Provinsi.

Penghentian tugas pembantuan dari pemerintah kabupaten, atau kota dilakukan melalui keputusan Bupati/Walikota setelah mendapat

masuk dari Tim Koordinasi Penyelenggaraan Tugas Pembantuan Provinsi, dengan tembusan kepada DPRD Kabupaten/Kota. Selama Peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga atau Keputusan atau Bupati/Walikota belum ditetapkan, penerima penugasan dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang ditugaskan.

### **3. Prinsip Pengawasan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan**

Pemerintah dalam menyelenggarakan sebagian urusan yang menjadi kewenangannya di daerah didasarkan pada azas dekonsentrasi dan azas tugas pembantuan. Penyelenggaraan dekonsentrasi dilakukan melalui pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemberi tugas pembantuan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota, dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa. Untuk itu kementerian/lembaga menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria pelaksanaan kegiatan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pelaksanaan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah kepada instansi vertikal di daerah di danai melalui anggaran kementerian/lembaga. Pelaksanaan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah kepada gubernur dan penugasan dari pemerintah kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa didanai melalui anggaran kementerian/lembaga. Selanjutnya, pengelolaan anggaran untuk pelaksanaan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dan pelaksanaan penugasan dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Sebagian urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dilaksanakan oleh SKPD provinsi berdasarkan penetapan dari gubernur, dan sebagian urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dilaksanakan oleh SKPD provinsi atau kabupaten/kota berdasarkan penetapan dari gubernur atau

bupati/walikota. Sebagian urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah desa dilaksanakan oleh kepala desa.

Berdasarkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah tidak boleh dilimpahkan kepada bupati/walikota dan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah provinsi tidak boleh ditugaskan kepada pemerintah kabupaten/kota. Selanjutnya, urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah kabupaten/kota tidak boleh ditugaskan kepada pemerintah desa.

Pemerintah dapat memberikan penugasan kepada pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan tertentu. Dalam hal kementerian/lembaga akan memberikan penugasan, penugasan tersebut harus mendapat persetujuan dari presiden, yang selanjutnya memberikan persetujuan penugasan setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional.

Menteri/pimpinan lembaga menetapkan Peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga untuk memberikan penugasan kepada pemerintah desa setelah mendapat persetujuan Presiden, sehingga lembaga peraturan menteri/pimpinan lembaga disampaikan kepada kepala desa melalui bupati/walikota sebagai dasar pelaksanaan tugas pembantuan dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan menteri yang membidangi perencanaan pembangunan nasional, dan gubernur.



# BAB

# 11

## PENUTUP

Pemerintah dan pemerintahan merupakan konsep yang menunjukkan orang, lembaga, aktivitas, dan proses. Pada konsep tersebut menunjukkan adanya aktivitas yang kompleks dan melibatkan berbagai pihak. Pemerintahan mencakup berbagai urusan yang berkenaan dengan realitas, fenomena dan harapan baik dari individu, kelompok maupun masyarakat.

Pemerintah merupakan personifikasi dari kehadiran Negara yang memiliki berbagai sifat, mulai dari sifat memaksa, monopoli hingga setiap kebijakannya yang mencakup semua. Atas semua itu pemerintah atas nama Negara bisa membuat seseorang dan masyarakat untuk tunduk dan taat. Di tangan pemerintah yang memiliki kewenangan, ia bisa berbuat yang dipandanginya baik demi menjaga masyarakat bisa tertib, aman, nyaman dan sejahtera.

Kehadiran pemerintah sebagai personifikasi dari Negara, maka birokrasi sebagai instrument yang mendukung hadirnya pemerintahan yang baik. Birokrasi sebagai organisasi yang memiliki tugas utama mengaplikasikan kebijakan-kebijakan pemerintahan. Birokrasi pemerintahan merupakan wajah pemerintahan itu sendiri. Prilaku dan budaya birokrasi merupakan cermin dari prilaku dan budaya pemerintahan. Hal itu berarti jika menghendaki pemerintahan mampu melaksanakan tugasnya dengan baik maka yang utama diperbaiki ialah birokrasi.

Jika birokrasi dinilai sebagai wajah dari pemerintahan, maka sentuhan yang paling dirasakan oleh masyarakat dari suatu perbuatan pemerintah ialah kebijakan publik (*public policy*). Pelaksanaan fungsi pemerintahan hanya bisa diwujudkan jika dimulai dengan suatu kebijakan. Bahkan ada reward dan punishment dari rakyat bisa lahir sebagai buah dari kebijakan. Artinya, jika



kebijakan dibuat secara tepat, dilaksanakan tepat dan bermanfaat maka rakyat akan menaruh hormat dan terus mendukung. Namun jika kebijakan publik tidak lahir dari kebutuhan rakyat, dilaksanakan tidak berpihak kepada rakyat maka rakyat pun akan berpaling dan menjatuhkan hukuman berupa hilangnya dukungan hingga bentuknya bisa berupa pembangkangan.

Sebagai upaya memenuhi tuntutan rakyat yang beraneka ragam disamping menyikapi keadaan yang terus berubah maka pemerintah dituntut memiliki kemampuan untuk merencanakan dengan baik sama baiknya dengan melaksanakan dan mengawasi sehingga rakyat merasa puas akan kinerja pemerintahan. Ketika berbicara perencanaan yang baik hingga pengawasan yang baik serta pemanfaatan sumber daya secara optimal menunjukkan bahwa pemerintahan dituntut memiliki manajemen yang baik.

Pemerintahan tidak akan bisa dilepaskan pada kepentingan politik, baik untuk kepentingan individu maupun kelompok. Hal tu berarti kehadiran pemerintahan dalam konteks sekarang tidak bisa dilepaskan dari konsep politik, demokrasi dan desentralisasi. Pemerintahan dalam konteks politik maka pemerintahan merupakan bagian dari instrument politik untuk kepentingan bersama. Dalam pelaksanaannya, pemerintahan memiliki kekuasaan dan kewenangan. Pada konteks yang sama pemerintahan hadir untuk membagi ataupun memisahkan berbagai cabang-cabang kekuasaan seperti legislative dan yudikatif, dalam konteks Indonesia ditambahkan dengan lembaga inspektif dan lembaga konsultatif.

Masih pada tataran yang sama, pemerintahan pun mesti berbagi peran dengan instrument lain seperti partai politik, organisasi non partai hingga rakyat. Bahkan untuk kepentingan rakyat, pemerintah harus melibatkan mereka dalam setiap proses pemerintahan. Sampai disini kita bertemu dengan konsep demokrasi yang sering diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Namun suatu kalimat yang cukup mengena dari konsep demokrasi ialah mendekatkan pemerintah kepada rakyat dan menghadirkan rakyat dalam proses pemerintahan.

Proses demokrasi ini bukan hal yang mudah karena pada prakteknya di beberapa Negara, penguasa yang juga sebagai pemimpin pemerintahan terlenta untuk berbuat sekehendak hatinya dan melupakan rakyat. Hal itu berarti di dalam pemerintahan dibutuhkan kepemimpinan. Fenomena kepemimpinan pemerintahan merupakan suatu yang inheren atau melekat pada keberadaan pemerintahan, bahkan tidak sedikit ilmuwan yang mengatakan bahwa inti dari pemerintahan ialah kepemimpinan. Sistem pemerintahan yang secara teoritik baik namun bisa berjalan tidak baik karena kepemimpinan yang tidak komit pada pemerintahan yang baik. Dalam konteks ini, tidak menjadi soal bahwa kepemimpinan itu merupakan kemampuan bawaan ataupun kemampuan yang dibentuk.

Beriringan dengan demokrasi ialah adanya desentralisasi. Desentralisasi merupakan usaha supaya kekuasaan tidak menumpuk pada pemerintah nasional (pemerintah pusat) namun didistribusikan pada tingkat pemerintahan dibawahnya. Pembagian kekuasaan kepada daerah tidak didasarkan pada asumsi bahwa pemerintah pusat tidak mampu atau pun berlaku *zero sum game*, namun pada upaya pemberian kepercayaan kepada pemerintah daerah yang lebih banyak berinteraksi dengan masyarakat.

Pemerintahan lahir dari rakyat, bekerja ditengah rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Hal itu berarti apapun yang dilakukan oleh pemerintah seyogianya seiring dan sejalan standar nilai yang berlaku dimana pemerintahan itu berada. Berbicara standar nilai maka di dalamnya berbicara tentang aturan, nilai dan norma. Pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari aturan sosial, budaya, maupun agama. Dengan demikian keberadaan pemerintah akan diterima dengan baik jika ia melaksanakan etika pemerintahan. Etika jelas tidak berbicara aturan hukum, namun ia berbicara baik-buruk, benar-salah, etis-tidak etis, sopan-tidak sopan, pantas-tidak pantas yang pada batas tertentu aturannya tidak tertulis. Berbagai terminologi saat ini seperti kolusi, korupsi dan nepotisme sebagai wujud ada perilaku yang tidak disukai oleh rakyat yang pada saat yang sama mereka ingin perilaku tersebut tidak dipraktekkan oleh pemerintah.

Demikian pula penyelenggaraan pemerintahan yang tidak sekedar mementingkan dirinya sendiri namun menghargai kehadiran pihak lain di luar dirinya maka pada saat yang sama pemerintahan mengakui bahwa tata kelola pemerintahan (*good governance*) merupakan sebuah tuntutan, khususnya dalam kondisi rakyat yang semakin modern dan kritis.

Terakhir, yang paling penting dari suatu pemerintahan ialah berjalannya pengawasan secara efektif. Pengawasan tersebut dapat berasal dari masyarakat, lembaga diluar eksekutif, dalam hal ini lembaga legislatif atau pun lembaga perwakilan dan wujud pengawasan politik hingga yang paling dekat yaitu pengawasan internal yang dilakukan dalam bentuk pengawasan struktural dan pengawasan fungsional yang dilakukan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintahan (APIP). Dalam konteks pemerintahan di Indonesia, pengawasan masyarakat dilakukan oleh masyarakat melalui peran non government, organisasi kemasyarakatan maupun media massa. Sementara pengawasan politik dipercayakan kepada DPR, DPD, dan DPRD provinsi, Kabupaten/Kota. Adapun pengawasan struktural baik dalam konteks eksternal maupun internal bisa dipercayakan kepada BPK, BPKP, Inspektorat Kementerian Dalam Negeri dan kementerian teknis, maupun Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/kota. Pada konteks ini pula dapat dilakukan pengawasan yang spesifik yang dilaksanakan oleh lembaga lain, seperti lembaga ombudsman, KPK, dan instrument penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan.

Pemerintahan sebagai suatu sistem akan menempatkan tiga pilar utama, yaitu peraturan perundang-undangan (*rule of the game*), lembaga (*institution*), dan sumber daya manusia. Hal itu berarti konstitusi menjadi posisi sentral dalam penegakan system demokrasi konstitusional. Melalui konstitusi itulah akan menjadi dasar pembentukan lembaga yang kredibel dan pemilihan sumber daya pemerintahan yang berintegritas. Kehadiran tiga komponen tersebut secara optimal akan mampu menghadirkan pemerintahan yang sepenuhnya berhikmat kepada rakyat sesuai amanat konstitusi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Yusuf Zainal dan Saebani, Beni ahmad. 2014. *Pengantar Sistem Sosial Budaya di Indonesia*. Bandung: Pustaka Setia
- Adisasmita, Rahardjo. 2011. *Manajemen Pemerintahan daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Ali, Eko Maulana. 2012. *Kepemimpinan Transformasional dalam Birokrasi Pemerintahan*. Jakarta: Multicerdas Publishing.
- Almond, Gabriel and G Bingham Powell, 1976. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. New Delhi, Oxford & IBH Publishing Company.
- Agustino, Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: Kerjasama AIPI Bandung dengan KP2W
- Bertens. K. 2011. *Etika*. Jakarta: PT Gramedia
- Brata, Roby Arya. 2018. *Memperbaiki Tata Kelola Pemerintahan, Analisis Masalah Antikorupsi, Hukum dan Kebijakan Kontemporer*. Jakarta: Pustaka Mina
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Penerbit Gramedia Press
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. 2000. *Organisasi Publik Masa Depan*, Jakarta. Penerbit Perpod
- Effendy, Onong Uchjana, 2003. *Komunikasi Teori dan Praktek*, Bandung: Remaja Pengantar Ilmu Komunikasi, Jakarta: Grasindo.Rosdakarya
- Ellydar Chaidir, 2008, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia, Pasca Perubahan UUD 1945*, cet.1, Yogyakarta, Total Media.
- Fahrudin, Adi. (editor) 2010. *Pemberdayaan Partisipasi dan Penguatan Kapasitas Masyarakat*. Bandung: Humaniora.
- Fukuyama, Francis. 2004. *The End of History and The Last Man. Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal*. Yogyakarta: Qalam

- Hakim, Lukman. 2012. *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah (Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan)*. Malang: Setara Press.
- Hariyoso, H.S. 2002. *Pembaharuan Birokrasi dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Penerbit Peradaban
- Haryatmoko. 2013. *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*. Jakarta: PT Gramedia
- Horowitz, L. Donald. 2014. *Perubahan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Kurotomo, Wahyudi. 2013 (Cet.ke-3) *Akuntabilitas Birokrasi Publik. Sketsa Pada Masa Transisi*. Yogyakarta: MAP UGM bekerjasama dengan Pustaka Pelajar.
- Maass Arthur. 1959. *Area and Power: A Theory of Local Government*. Unite State of america: Free Press, A Corporations
- Mac. Andrews, Colin dan Ichlasul Amal. 2000. 2000. *Hubungan Pusat-Daerah dalam Pembangunan*. Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada
- Makmur. 2011. *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*. Bandung: Refika Aditama
- Mardikanto, Totok. 2010. *Konsep-Konsep Pemberdayaan Masyarakat*. Surakarta: Fakultas Pertanian UNS dengan UNS Press.
- Mardikanto, Totok dan Soebiato, Poerwoko. *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*. 2012. Bandung: Alfabeta
- Mariana, Dede. 2009. *Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia*. Bandung: KP2W
- Mariana, Dede dan Caroline Paskarina (edit). 2010. *Merancang Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Bandung: AIPI Bandung bekerjasama dengan Puslit KPK LPPM Unpad
- Marijan, Kacung. 2010. *Sistem politik Indonesia (Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde baru)*. Jakarta: Kencana Media Group
- Maass Arthur. 1959. *Area and Power: A Theory of Local Government*. Unite State of america: Free Press, A Corporations

- Mufti, Muslim dan Syamsir. Ahmad. 2016. *Pembangunan Politik*. Bandung: Pustaka Setia
- Murhaini, Suriansyah. 2014 *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mutiarin, Dyah dan Arie Zaenudin.(editor) 2014. *Manajemen Birokrasi dan kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Nasution, Adnan Buyung, Harun Al-rasyid, Ichlasul Amal, dkk. 1999. *Federalisme Untuk Indonesia*. Jakarta: Penerbit Kompas Press
- Nawawi, Zaidan. 2013. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta: Rajawali Pers
- Nordholt, Henk Schulte dan Gerry van Klinken (editor) 2009. *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: KITLV dan Yayasan Obor Indonesia
- Nugroho. Riant. 2012. *Public Policy for the Developing Countries*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Nurcholis. Hanif. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah (edisi revisi)*. Jakarta: Grasindo
- Pramusinto, Agus dan Erwan Agus Purwanto. 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang pelaksanaan Otonomi daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media
- Rasyid, M. Ryaas. 2007. *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Penerbit Mutiara Sumber Widya
- \_\_\_\_\_ 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan*. Jakarta: Penerbit Yarsif Watampone
- Rauf, Maswadi dan Mappa Nasrun. 1993. *Indonesia dan Komunikasi Politik*, (eds). Jakarta, Gramedia.
- Ridwan. 2014. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: UII Press
- Riggs W. Fred. (ed) penerjemah Luqman Hakim. 1996. *Sistem Administrasi dan Birokrasi*. Jakarta: penerbit Rajawali Pers.
- RM. AB. Kusuma, 2011, *Sistem Pemerintahan Pendiri Negara versus Sistem Presidensial Orde Reformasi*, cet.1, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Rofiq, Aunur. 2014. *Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan. Kebijakan dan Tantangan Masa Depan*. Jakarta: Republika

- Smith C. Brian. 2012. Diterjemahkan oleh Tim MIPI. *Decentralization (The Territorial Dimension of The State)*. Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia MIPI 2012
- Sulaiman, King Faisal. 2013. *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*. Yogyakarta: UII Press
- Sumaryadi, I Nyoman. 2010. *Sosiologi Pemerintahan dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia
- Thoha. Miftah. 2014. *Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan*. Jakarta: Prenadamedia
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1999 (cet. Ke-2) *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: penerbit CV. Pustaka Pelajar
- Wahyudi Kumorotomo, Wahyudi. 1992. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers
- Warwick, 2009, Introduction: *The Government Survival Debates*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wasistiono, Sadu. 2013. *Pengantar Ekologi Pemerintahan (edisi revisi)*. Jatinangor: IPDN Press
- Wasistiono, Sadu. Dan Polyando, Petrus. 2017. *Politik Desentralisasi di Indonesia (edisi Revisi yang Diperluas)*. Bandung: IPDN Press
- Winarno, Budi. 2008. *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: MedPress
- \_\_\_\_\_. 2014 (cet. Kedua) *Kebijakan Publik. Teori, proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service

### **Karya Ilmiah (Jurnal, Makalah dan hasil penelitian)**

- Djohan, Djohermansyah. 2008. Pemerintahan Daerah di Era Reformasi: Perjalanan Mencari Format Demokrasi Lokal. Pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jakarta, 15 Nopember 2008.
- Hoessein, Bhenyamin, *Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah*, makalah disampaikan dalam seminar dan lokakarya “restrukturisasi

Politik Hukum Otonomi Daerah” yang diselenggarakan oleh Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya bekerjasama dengan CSSP pada tanggal 18 Pebruari 2001 di Hotel Agrowisata, Batu- Malang.

Ratnawati, Tri. 2008. *Pokok-Pokok Pikiran Reposisi Pemerintahan Provinsi: Peluang dan Tantangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah di Indonesia Era Reformasi*. Disampaikan dalam Seminar Nasional tentang pemerintahan daerah di Institut Pemerintahan Dalam negeri, Jakarta 28 Agustus 2008.

Thahir. Baharuddin. Memahami Kawasan Khusus Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia. *Jurnal Prodi Kebijakan Pemerintahan Volume 2*, Edisi ke-1 Tahun 2018

----- *DPRD dan Fungsi Representasinya* dalam jurnal Widyapraja, Volume XINo. 1 Tahun 2014

----- *Eksistensi Pemerintah dan Penanggulangan Bencana di Indonesia*. dalam jurnal Wahana Bhakti Praja, Volume 4, Edisi ke-1 Tahun 2014

----- *Mengkaji (lagi) Desentralisasi di Indonesia*. dalam jurnal Manajemen Pemerintahan, Volume 1, Edisi ke-1 Tahun 2014

----- *Birokrasi dan Manajemen Perubahan*. dalam jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Volume V, Edisi ke-1 Tahun 2013

----- *Desentralisasi dan Demokrasi dalam Pembentukan Nasionalisme* dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan OPSI No. 1 Januari tahun 2013

----- *Pilkada dan Perilaku Kepemimpinan Pemerintahan di Daerah* dalam Jurnal Studi Kepolisian, Edisi 074, Januari-April 2011

----- *Kepemimpinan Pemda dan Otonomi Daerah* dalam jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Volume III, Edisi ke-3 Tahun 2010

----- *Ideologi Dan Revitalisasi Birokrasi Pemerintahan* dalam Jurnal Pamong Praja, Edisi: 14-2010

----- *Eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Upaya Membangun Etika Politik Dan Komunikasi Politik Partisipatif* dalam jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 31 Tahun 2009 (ISSN 1410-1777)

----- *Birokrasi dan Strategi Pengembangan Sumber Daya manusia Pemerintahan* dalam Jurnal MSDA Vol. 2, No. 2/Desember 2014 (ISSN 2355-0899)



-----*Menyoal Reposisi Otonomi Daerah Di Indonesia* dalam  
Jurnal Wahana Bhakti Praja Volume 1 edisi 2 tahun 2011

-----*Otonomi Daerah Di Indonesia, Dimensi Sejarah Dan  
Realitasnya*, dalam jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Volume  
II, Edisi ke-9 2009

## Indeks

### A

Administrasi, 5, 48, 81, 161, 162,  
163, 164  
Akuntabilitas, 12, 14, 160  
Albanece, 70  
Almond, 90, 159  
Anderson, 102, 111  
Aparatur, 58, 59  
Audit, 71  
auditor, 72, 75

### B

Birokrasi, 47, 49, 57, 58, 59, 96,  
152, 159, 160, 161, 162, 163  
BPK, 76, 78, 139, 140, 155  
BPKP, 97, 155  
Budaya, 46, 89, 90, 92, 93, 94, 95,  
96, 159

Budaya Politik, 90  
Bupati, 85, 86, 87, 88, 146, 148,  
149

### C

civil society, 75, 130  
costs, 104, 111

### D

Daerah, 42, 63, 67, 73, 74, 81, 113,  
115, 116, 117, 119, 126, 127,  
130, 131, 136, 144, 147, 148,  
160, 161, 162, 163, 164  
**Dekonsentrasi**, 83, 134, 140, 149  
Demokrasi, 3, 108, 119, 126, 160,  
161, 162, 163  
Demokratisasi, 38

Desentralisasi, 113, 122, 123, 154,  
160, 162, 163  
Dimensi, 38, 39, 164  
Dinamika ketatanegaraan, 2  
DPR, 22, 73, 74, 75, 99, 155  
DPRD, 42, 67, 73, 74, 75, 105,  
142, 147, 148, 149, 155, 163

## **E**

Efektif, 63, 68  
Efektifitas, 13  
Efisiensi, 13  
Ekonomi, 162  
Eksekutif, 23, 24, 25, 26, 67  
Equity, 13, 111  
Etika, 6, 27, 28, 29, 30, 37, 38, 40,  
154, 159, 160, 161, 162, 163  
Evaluasi, 71, 82

## **F**

Fungsi, 14, 19, 48, 64, 75, 160, 163  
Fungsi Pemerintahan, 14

## **G**

Gaya, 41, 62, 63  
gejala, 2, 9, 17, 41, 45, 46, 89, 103,  
108, 133  
Globalisasi, 50, 57  
Good governance, 11, 12, 111, 127  
Governance, 10, 11, 12  
Government, 160, 161, 162  
Gubernur, 85, 86, 134, 142, 146,  
149

## **H**

Hukum, 5, 13, 44, 110, 159, 160,  
162, 163

## **I**

Ideologi, 163

Individualisme, 31  
input, 65, 76, 77, 92, 93  
Inspektorat, 83, 97, 155  
Instansi, 140  
integral, 18, 19, 79  
integrasi, 17, 18, 35, 49, 65, 125  
Interaksi, 162  
Internal, 155

## **K**

Kebebasan, 2, 35, 40, 120, 133  
kebiasaan, 27, 41, 53, 89, 96, 103,  
104  
Kebijakan publik, 100, 102  
Kebudayaan, 89, 103  
kegiatan, 8, 9, 27, 39, 50, 53, 54,  
58, 60, 64, 67, 70, 71, 72, 76, 77,  
78, 79, 80, 82, 84, 85, 86, 87, 88,  
95, 102, 138, 139, 141, 142, 144,  
146, 147, 150  
Kekuasaan, 20, 25, 26, 63, 113,  
119, 132, 162  
Kementerian Dalam Negeri, 78,  
155  
Kepala Daerah, 67, 81, 147, 148  
Kepastian, 13  
Kepemimpinan, 61, 62, 63, 159,  
161, 162, 163  
kesatuan, 4, 18, 19, 65, 113, 114,  
117, 122, 126, 130, 134  
kesejahteraan, 4, 8, 9, 17, 20, 38,  
48, 58, 113, 118, 122, 123, 124  
Kewenangan, 160, 163  
Kolusi, 82  
Komunikasi, 63, 64, 65, 160, 161,  
163  
Komunikator, 66  
Konstitusi, 22, 160  
Kontrol, 75  
Korupsi, 82  
Kriteria, 94

## L

Legislatif, 25  
Lembaga, 25, 26, 52, 129, 142,  
145, 149, 151, 160, 162

## M

Mac Iver, 17  
Mahkamah konstitusi, 99  
Manajemen, 44, 58, 59, 159, 161,  
163  
manajerial, 84, 85, 86, 87, 88, 94,  
96, 138, 139, 140  
Masyarakat, 12, 128, 129, 160, 162  
media massa, 75, 106, 155  
mekanisme, 10, 11, 13, 35, 63, 68,  
74, 89, 96, 97, 106, 126, 127  
Menteri, 25, 81, 85, 86, 142, 143,  
145, 149, 150, 151  
Menteri dalam negeri, 145  
Modern, 17  
Modernisasi, 57

## N

Nasional, 1, 130, 142, 163  
Naturalisme, 30  
Negara, 4, 6, 16, 17, 18, 19, 20, 21,  
24, 26, 30, 35, 40, 42, 44, 56, 91,  
96, 99, 108, 109, 113, 115, 117,  
120, 134, 135, 138, 152, 153,  
160, 162  
NKRI, 20, 22

## O

opini, 7, 71, 75, 106, 107  
Organisasi, 47, 94, 129, 159  
Otonomi Daerah, 115, 116, 119,  
126, 131, 161, 163, 164  
Output, 71

## P

Pajak, 119  
paradigma, 7, 66, 90, 99, 106, 121  
Parlemen, 162  
Partisipasi politik, 128  
Partisipatif, 163  
Pegawai, 47, 48, 81  
Pelayanan, 15, 44, 48, 161, 162  
Pembangunan, 59, 142, 160, 161,  
162  
Pemberdayaan, 60, 160, 162  
Pemeriksaan, 82, 139, 140  
Pemerintah, 4, 5, 8, 11, 13, 15, 19,  
68, 76, 84, 85, 86, 87, 88, 113,  
116, 119, 120, 121, 123, 130,  
134, 135, 136, 137, 138, 139,  
140, 142, 143, 144, 145, 147,  
148, 149, 150, 152, 161, 163  
Pemerintah pusat, 113, 120, 123,  
130  
Pemerintahan, 1, 4, 5, 10, 12, 14,  
20, 24, 37, 40, 42, 50, 53, 57, 62,  
63, 64, 66, 68, 75, 76, 81, 127,  
131, 136, 137, 140, 143, 152,  
153, 154, 155, 159, 160, 161,  
162, 163, 164  
Pemimpin, 63  
Pemisahan Kekuasaan, 20  
Pendekatan, 46, 89  
Pengaturan, 20, 136  
Pengawasan, 6, 70, 72, 73, 74, 75,  
76, 77, 78, 79, 81, 83, 84, 85, 86,  
87, 88, 149, 155, 160, 161  
pengetahuan, 34, 52, 53, 89, 92,  
105  
Peran, 30, 51, 79  
Perencanaan, 84, 141, 142, 144  
Perilaku, 42, 45, 49, 51, 91, 163  
Persamaan, 33  
Politik, 1, 5, 40, 73, 90, 105, 159,  
161, 162, 163

Power, 160, 161  
Presiden, 20, 22, 23, 24, 25, 75,  
142, 151  
Presidensial, 21, 23, 160  
Preventif, 78  
Prinsip, 12, 23, 24, 33, 40, 84, 97,  
149  
produksi, 63  
program, 39, 50, 58, 68, 71, 72, 81,  
82, 104, 107, 111, 121, 123, 127,  
129, 140, 141, 142, 144, 147  
Proses, 8, 22, 78, 103, 127, 153  
*public policy*, 99, 100, 152  
Pusat, 73, 119, 121, 136, 142, 145,  
160, 163

## **R**

Rakyat, 24, 42, 44, 63, 67, 73, 76,  
123, 163  
rasyid, 161  
Reformasi, 58, 59, 118, 161, 162,  
163  
Represif, 78  
Responsivitas, 57, 111  
Retribusi, 119  
revolusi, 92, 117

## **S**

SDM, 50, 51, 52, 53, 56, 57, 58, 59  
Sejarah, 164  
sektor, 12, 59, 99, 113

simbol, 89, 90, 101  
Sistem, 22, 23, 24, 25, 44, 58, 59,  
91, 95, 127, 159, 160, 161, 162,  
163  
smith, 116, 125  
strategi, 52, 53, 58, 81, 95, 107,  
109  
Struktur, 68  
Supremasi hukum, 13

## **T**

Tata Kelola Pemerintahan, 159  
Teori, 18, 19, 22, 131, 160, 161,  
162  
Tindak lanjut, 82  
Tradisi, 96  
Trias Politica, 25  
Tugas pembantuan, 135

## **U**

Undang-Undang Dasar, 20  
UNDP, 11, 12  
Urusan Pemerintahan, 81, 137,  
140, 143

## **W**

Walikota, 87, 146, 149

## **Y**

Yudikatif, 25, 26



**Baharuddin Thahir** lahir di Sungguminasa-Gowa, Sulawesi Selatan pada tanggal 2 Mei 1975. Saat ini tercatat sebagai dosen pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Di IPDN, Bahar pernah dipercaya sebagai sekretaris Prodi Manajemen Pemerintahan dan saat ini diberi tugas tambahan sebagai Kepala Pusat Riset dan Pengkajian Strategi Politik dan Pemerintahan pada Lembaga Riset dan Pengkajian Strategis Pemerintahan.

Pendidikan dasar sampai pendidikan menengah atas ditempuh di tanah kelahirannya, Sungguminasa. Pendidikan tinggi yang pernah dijalani antara lain, pada Jurusan Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik universitas Hasanuddin Makassar (gelar sarjana diraih pada Tahun 1997), kemudian gelar Master (2001) dan Doktor (tahun 2014) pada bidang ilmu pemerintahan diraih pada Universitas Padjadjaran Bandung.

Selain sebagai dosen di IPDN, Bahar tercatat sebagai pengajar tidak tetap pada beberapa perguruan tinggi antara lain Program Pascasarjana Universitas Pramita Indonesia, Jakarta (2015-sekarang); Sekolah Tinggi Ilmu Komunikasi (STIKOM) Inter-Studi, Jakarta (2007 s/d 2016); Jurusan ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) universitas Hasanuddin Makassar (2002 s/d 2006); Fakultas Ekonomi Universitas Indo Nusa Esa Unggul, Jakarta (2005); Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi-Lembaga Administrasi Negara (STIA-LAN) Kampus Makassar (2003 s/d 2004).

Disamping itu, ia pernah pula menjadi tenaga ahli dan konsultan pada beberapa kementerian dan lembaga Negara, seperti Tenaga Ahli Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Pada Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (2015-2018); tenaga ahli pada beberapa kelompok revisi peraturan perundang-undangan; Anggota Tim Kajian Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik di Bidang Pengadaan Barang dan Jasa pada Dewan Pertimbangan Presiden Bidang Pemerintahan dan Reformasi Birokrasi (2012-2014); Konsultan Manajemen Pelaksana (KMP) pada Program Pelatihan Kesadaran Bela Negara-Pemberdayaan Organisasi Masyarakat (PKBN-POM) Departemen Pertahanan (2002-2005).

Disamping itu, ia aktif pula menjadi pembicara pada berbagai diklat, bimtek dan pengembangan kapasitas SDM pemerintahan daerah. Beberapa diklat yang menjadikannya sebagai narasumber tetap ialah Diklat Orientasi Anggota DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota, Diklat Kepemimpinan Dalam Negeri, diklat pembentukan dan penjenjangan bagi pejabat fungsional pengawas pemerintahan (P2UPD); diklat pembentukan dan penjenjangan bagi pejabat fungsional polisi pamong praja; diklat latihan dasar PNS dan latihan kepemimpinan.

Adapun dibidang organisasi, Bahar pernah berkecimpung di gerakan pramuka, Sekretaris Jenderal *The Makassar Center* (2004-2008); Kepala Departemen Organisasi pada Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (2012-Sekarang) dan Sekretaris pada Pusat Studi Otonomi Daerah; Pengurus Badan Pengurus Pusat Kerukunan Keluarga Sulawesi Selatan (BPP-KKSS)