

ADMINISTRASI PUBLIK

ANTARA KEPENTINGAN RAKYAT DAN
OLIGARKI

Samudra
Biru

**Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang
Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 1 ayat [1]).
2. Pencipta atau Pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki hak ekonomi untuk melakukan: a. Penerbitan ciptaan; b. Peggandaan ciptaan dalam segala bentuknya; c. Penerjemahan ciptaan; d. Pengadaptasian, pengaransemenan, atau pentransformasian ciptaan; e. pendistribusian ciptaan atau salinannya; f. Pertunjukan Ciptaan; g. Pengumuman ciptaan; h. Komunikasi ciptaan; dan i. Penyewaan ciptaan. (Pasal 9 ayat [1]).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [3]).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [4]).

ADMINISTRASI PUBLIK

ANTARA KEPENTINGAN RAKYAT DAN OLIGARKI

Prof. Dr. Budiharjo, M.Si.



Samudra
Biru

ADMINISTRASI PUBLIK

Antara Kepentingan Rakyat dan Oligarki

© Prof. Dr. Budiharjo, M.Si.

xii + 180 halaman; 15,5 x 23 cm.

ISBN: Dalam Proses

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun juga tanpa izin tertulis dari penerbit.

Cetakan I, September 2022

Penulis : Prof. Dr. Budiharjo, M.Si.

Editor : Dwi Suwiknyo

Sampul : Bagus

Layout : Rosyid

Diterbitkan oleh:

Penerbit Samudra Biru (Anggota IKAPI)

Jln. Jomblangan Gg. Ontoseno B.22 RT 12/30

Banguntapan Bantul DI Yogyakarta

Email: admin@samudrabilu.co.id

Website: www.samudrabilu.co.id

WA/Call: 0812-2607-5872

Samudra
Biru



Prakata Penulis

Perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan dapat dilihat dari semakin besarnya kewenangan yang ada pada pemerintah daerah, kabupaten maupun kota. Termasuk di dalamnya semakin membesarnya peran DPRD dalam pengawasan, pembuatan anggaran daerah serta pembuatan peraturan daerah. Hal tersebut didorong karena adanya harapan terhadap perubahan nasib masyarakat daerah, yakni meningkatnya kesejahteraan masyarakat dengan lebih cepat dan merata. Selain itu juga harapan supaya pemerintah lebih baik dalam pelayanan publik atau akses terhadap pelayanan publik yang lebih mudah.

Hanya saja, memang proses desentralisasi yang drastis dan bersamaan dengan proses reformasi politik telah melahirkan banyak tuntutan. Salah satu yang dituntut oleh masyarakat dalam proses perubahan ini adalah akuntabilitas, transparansi serta partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tuntutan tersebut baru gejala awal yang memperlihatkan bahwa perubahan yang sedang terjadi bukanlah sekadar perubahan struktur dalam birokrasi, melainkan diharapkan dapat terjadi perubahan model (pola), dan bahkan perubahan kerangka berpikir atau nilai-nilai tentang tata cara penyelenggaraan pemerintahan.

Masyarakat sangat berharap pelayanan publik akan menjadi jauh lebih baik dalam arti kuantitas maupun kualitas. Termasuk di dalamnya supaya praktik KKN dapat diberantas atau dikurangi. Tentu berbagai harapan tersebut sangat wajar mengingat desentralisasi dipercayai sebagai solusi riil supaya pemerintah dapat mencapai berbagai tersebut.

Hanya saja, setelah kurang lebih satu dasawarsa reformasi pemerintahan di daerah dijalankan, banyak terjadi perubahan yang bersifat negatif dan sangat mengecewakan masyarakat. Pelayanan publik pun tidak serta merta menjadi lebih baik, partisipasi masyarakat tidak banyak berubah, bahkan KKN pun semakin merajalela di daerah. Kemudian muncul masalah berikutnya seperti meningkatnya angka kemiskinan, banyaknya pengangguran, terjadi busung lapar dan terjadi banyak masalah sosial lainnya. Kemudian semakin menjamurnya praktik politik dinasti maupun dinasti politik di daerah.

Kecenderungan politik dinasti menguat dan jelas sangat tidak sehat bagi jalannya sistem demokrasi di Indonesia. Dinasti politik dalam dunia politik modern tersebut dikenal sebagai *elit politik* yang berbasiskan pertalian darah atau bahkan perkawinan. Hal tersebut sebagai cikal bakal lahirnya oligarki politik. Kebanyakan kasus di Indonesia, kelompok elit tersebut merupakan kelompok yang memiliki kemampuan untuk memengaruhi proses pembuatan keputusan politik.

Jaringan politik yang dibangun oleh dinasti politik tersebut benar-benar terjadi dan biasanya berdasarkan kedekatan politik keluarga. Hal tersebut menyebabkan tertutupnya rekrutmen politik bagi orang-orang di luar dinasti (masyarakat umum). Sehingga mereka relatif mudah menjangkau kekuasaan atau bertarung memperebutkan kekuasaan. Faktanya di mana pun selalu ada kelompok yang memiliki pengaruh penting terhadap dinamika transisi kekuasaan politik yang bisa berdampak terhadap tertutupnya rekrutmen politik.

Pandangan negatif atas dinasti politik tersebut tidak terlepas dari berbagai kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah dan dinasti politiknya. Misalnya kasus di akhir tahun 2016, terjadi di Kabupaten Klaten. Kasus tersebut cukup unik, karena melibatkan dua keluarga (suami dan istri) yang bergantian memimpin Kabupaten Klaten selama 20 tahun.

Dengan demikian, dinasti politik terbentuk karena adanya jaringan kekuasaan yang menyebar dan sangat kuat di sebuah daerah. Ketika jaringan tersebut mendukung dinasti politik yang sedang berkuasa,

maka sangat memungkinkan lahirnya kekuasaan yang absolut. Ketika kekuasaannya absolut, kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan akan semakin besar. Fenomena seperti di Kabupaten Klaten tersebut merupakan bentuk distorsi atau tekanan terhadap demokrasi. Karena pada dasarnya, sistem demokrasi menuntut konsolidasi dan membutuhkan lingkungan yang mendukung.

Untuk itulah buku ini ditulis sebagai upaya untuk menjelaskan, membedah dan menganalisis semua hal yang terkait dengan sistem administrasi publik, reformasi birokrasi dan kaitannya dengan oligarki politik yang kini semakin menguat di beberapa daerah di Indonesia. Secara sistematis, buku ini terdiri dari tiga bagian besar. *Pertama*, review ulang terkait administrasi publik yang ditinjau dari idealisme teoritis. *Kedua*, membahas segala hal yang terkait dengan perkembangan pelaksanaan administrasi publik di Indonesia yang berdasarkan fakta dan apa pun yang terjadi di lapangan dan dianalisis dengan beberapa pandangan tokoh/teorinya. Lalu bagian *ketiga*, membahas terkait interaksi antara masyarakat, sistem administrasi publik yang sudah berjalan dengan adanya oligarki politik.

Semoga dengan hadirnya buku ini dapat menjadikan batu pijakan bagi siapa pun yang ingin meneliti lebih jauh terkait praktik administrasi publik ketika di dalamnya terjadi dinasti dan oligarki politik. Harapannya semoga karya akademis ini dapat menjadi penggugah sekaligus dukungan moral bagi pemerintah pusat dalam memberantas praktik KKN yang masih terjadi di pemerintah daerah. Begitu juga dapat menjadi jendela baru bagi generasi penerus bangsa dalam melihat sisi positif dan sisi negatif pelaksanaan sistem demokrasi di Indonesia.

Selamat membaca dan semoga bermanfaat.

Samudra
Biru



Daftar Isi

Prakata Penulis v

Daftar Isi ix

BAGIAN I

REVIEW ULANG ADMINISTRASI PUBLIK 1

Bab 1

Konsep Dasar Administasi Publik 3

- A. Konsep Administrasi Publik..... 4
- B. Administrasi Publik dan Administrasi Negara..... 5
- C. Perkembangan Pemikiran Administrasi Publik..... 6
- D. Pelayanan Publik dan Administrasi Publik..... 8
- E. Evaluasi Pelayanan dan Administrasi Publik..... 11

Bab 2

Sejarah Administrasi Publik 15

- A. Administrasi Publik Masa Klasik..... 16
- B. Kritik Terhadap Pemikiran Klasik..... 18
- C. Era *New Public Management* 19
- D. Era Berkembangnya *New Public Management*..... 20
- E. Era Gagasan *Good governance* 22

Bab 3

Paradigma Administrasi Publik 25

- A. Konsepsi Paradigma Nicholas Henry 26
- B. Konsepsi Paradigma George Frederickson 27
- C. Konsepsi Paradigma Mustopadidjaja..... 29

D. Paradigma Reinventing Government dan Banishing Bureaucracy.....	30
E. Paradigma <i>New Public Service</i> (NPS).....	32
Bab 4	
Administrasi Publik dalam Birokrasi	35
A. Konsep Dasar Birokrasi	36
B. Sisi Positif dan Negatif Birokrasi.....	37
C. Administrasi Publik dan Tantangan Birokrasi.....	38
D. Administrasi Publik dalam Birokrasi Pemerintahan.....	40
E. Perbaikan Berkesinambungan dalam Birokrasi	41
Bab 5	
Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik	45
A. Konsep Dasar Pelayanan Publik	45
B. Konsep Kualitas Pelayanan Publik.....	47
C. Dimensi Kualitas Pelayanan Publik.....	49
D. Indikator Kepuasan Masyarakat	50
E. Penerapan <i>Total Quality Service</i>	52
BAGIAN II.	
PERKEMBANGAN ADMINISTRASI PUBLIK	
DI INDONESIA.....	55
Bab 6	
Muncul Fenomena Dinasti Politik	57
A. Dinasti Politik dan Politik Dinasti.....	58
B. Sistem Demokrasi dan Dinasti Politik.....	60
C. “Legalisasi” Dinasti Politik di Indonesia	61
D. Kasus Dinasti Politik di Indonesia	63
E. Harapan Konsolidasi Demokrasi.....	65
Bab 7	
Posisi Elit dalam Otonomi Daerah	67
A. Elit dalam Perspektif Pemerintahan.....	68
B. Desentralisasi dan Otonomi Daerah.....	70
C. Pengaruh Elit di Masa Otonomi Daerah.....	72

D. Fenomena Elit Lokal di Daerah	75
E. Otonomi Daerah dan Partisipasi Masyarakat	76
Bab 8	
Reformasi Birokrasi di Indonesia	79
A. Birokrasi dan Layanan Publik.....	80
B. Kritik Terhadap Birokrasi Tradisional	82
C. Evaluasi Birokrasi di Indonesia	83
D. Landasan Hukum Reformasi Birokrasi	84
E. Profesionalisme dalam Reformasi Birokrasi.....	86
Bab 9	
Etika Pelayanan Publik di Indonesia.....	89
A. Landasan dan Konsep Dasar Etika.....	89
B. Konsep Etika dalam Pelayanan Publik	92
C. Profesionalisme dan Etika Pelayanan Publik	94
D. Pentingnya Kode Etik dalam Pelayanan Publik.....	96
E. Jaminan Implementasi Etika Pelayanan Publik	99
Bab 10	
Tantangan Administrasi Publik di Indonesia	101
A. Tantangan Perkembangan Administrasi Publik.....	102
B. Tantangan Administrasi Publik Era Pandemi Covid-19	103
C. Tantangan Administrasi Publik Era Digital	104
D. Tantangan Kepemimpinan Administrasi Publik	106
E. Tantangan Masa Depan Administrasi Publik.....	108

BAGIAN III.

ADMINISTRASI PUBLIK, RAKYAT DAN OLIGARKI	111
---	------------

Bab 11

Nilai Demokratis dalam Pelayanan Publik	113
A. Nilai Demokratis dan Integritas Birokrasi	114
B. Tantangan Birokrasi Bebas Korupsi.....	115
C. Implementasi Konsep <i>Governance</i>	117
D. Transparansi dalam Pelayanan Publik	118
E. Partisipasi Masyarakat dan Manajemen Komplain.....	120

Bab 12

Tingkat Pengaruh Kedaulatan Rakyat 123

- A. Preview Tentang Kedaulatan Rakyat 124
- B. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi..... 125
- C. Landasan Hukum Kedaulatan Rakyat 127
- D. Prinsip-Prinsip Kedaulatan Rakyat 128
- E. Masalah Implementasi Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat di Indonesia..... 130

Bab 13

Perlawanan terhadap Elite dan Oligarki 133

- A. Fenomena Kelompok Oligarki..... 134
- B. Pemerintah, Kekuasaan, dan Sistem Politik 136
- C. Oligarki dan Potensi Korupsi 138
- D. Proses Pengorganisasian Gerakan 141
- E. Kasus Perlawanan Kelompok Petani..... 142

Bab 14

Partisipasi dan Kekuasaan Mayoritas 145

- A. *Review* Terkait Partisipasi Masyarakat 146
- B. Partisipasi Masyarakat dalam Politik 147
- C. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan 149
- D. Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan..... 151
- E. Partisipasi Masyarakat Ketika Pandemi Covid-19..... 153

Bab 15

Membangun Kolaborasi Sektor Publik 157

- A. Konsep Pemerintahan Terbuka 158
- B. Memahami Kolaborasi Sektor Publik..... 159
- C. Potensi dan Keunggulan Kerjasama Antar Daerah..... 161
- D. Kolaborasi Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat 165
- E. Implementasi Kolaborasi Sektor Publik..... 166

Daftar Pustaka 169

Profil Penulis 179

Samudra
Biru

BAGIAN I

REVIEW ULANG ADMINISTRASI PUBLIK

Samudra
Biru

Bab 1

Konsep Dasar Administasi Publik



Munculnya istilah administrasi publik merupakan perubahan paradigma ataupun makna dari administrasi negara. Karena istilah administrasi negara seolah-olah dipandang hanya sebagai pelayanan kepada negara. Sedangkan administrasi publik memiliki makna yang lebih luas, yakni bukan hanya untuk melayani negara, melainkan memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat (publik).

Hanya saja, pelayanan publik ini seharusnya tidak hanya dapat dilaksanakan oleh pemerintah, namun juga oleh pihak swasta (privat) dan masyarakat. Sehingga dalam konsep administrasi publik ini, fungsi dan peran pemerintah dapat menjadi fasilitator maupun katalisator. Namun, hal tersebut belum dapat berjalan dengan maksimal atau berimbang, karena adanya dominasi dari pihak pemerintah. Seperti kurangnya melibatkan pihak swasta maupun masyarakat dalam menjalankan program atau kegiatannya.

Bagaimana sebenarnya konsep dasar dari administrasi publik ini? Dalam bab ini akan dibahas beberapa aspek terkait administasi publik baik dari sisi konsepnya, hubungan administrasi publik dengan administrasi negara, perkembangan pemikiran terkait administrasi publik, kaitan pelayanan dan administrasi publik hingga evaluasi dalam praktiknya saat ini.

A. Konsep Administrasi Publik

Menurut Hadari (1994), kata administrasi apabila dilihat dari etimologinya berasal dari bahasa latin, yakni dari ad+ministrare, artinya melayani, memenuhi atau membantu. Dalam Bahasa Inggris disebut administration, kemudian dialih bahasakan dalam Bahasa Indonesia menjadi administrasi.¹

Kemudian kata administrasi tersebut dapat dipahami dalam dua cakupan, yakni pertama dalam arti yang sempit ditarik dari kata administratie (Bahasa Belanda) yang artinya kata kerja dalam berkegiatan mencatat, menyurat, pembukuan, mengetik, kegiatan menyusun dan pencatatan secara tertulis untuk dokumentasi, supaya lebih mudah menemukannya apabila akan digunakan kembali, baik secara terpisah ataupun secara keseluruhan yang tidak terpisahkan satu dengan lainnya, dan sesuatu yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*).

Sedangkan administrasi dalam arti luas, menurut H. A. Simon, administrasi adalah kegiatan kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama. Hal tersebut senada dengan apa yang disampaikan Luther Gulick menjelaskan bahwa administrasi adalah yang berkenaan dengan penyelesaian hal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.²

Kemudian di dalam KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia), kata administrasi diartikan sebagai kata kerja yakni usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi. Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan. Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, kantor dan tata usaha.

Dari beberapa pengertian tersebut, kata administrasi memiliki ciri-ciri yang menjadi dasar dalam proses kegiatannya, yakni adanya kelompok manusia yang terdiri atas dua orang atau lebih, adanya kerja sama di dalam

¹ Nawawi Hadari, *Ilmu Administrasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, halaman 23.

² Afifuddin, *Administrasi Pendidikan*, Bandung: Insan Mandiri, 2005, halaman 3-4.

kelompok tersebut, adanya kegiatan maupun proses atau usaha, dan terakhir adanya bimbingan atau berjalannya fungsi kepemimpinan.

B. Administrasi Publik dan Administrasi Negara

Di Indonesia, administrasi publik sendiri lebih dikenal dengan istilah administrasi negara. Administrasi publik dikenal sebagai salah satu disiplin ilmu administrasi yakni salah satu aspek dari kegiatan pemerintahan. White memberikan batasan bahwa administrasi publik terdiri atas semua kegiatan negara dengan tujuan untuk menunaikan dan melaksanakan kebijakan negara. Sedangkan Kasim menegaskan bahwa administrasi publik sangat berpengaruh tidak hanya terhadap tingkat perumusan kebijakan, melainkan pula pada tingkat implementasi kebijakan. Hal itu terjadi karena memang administrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan program yang telah ditentukan oleh pembuat kebijakan politik.

Hingga saat ini, administrasi publik dianggap sebagai organisasi dan administrasi dari unit-unit organisasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan kenegaraan. Tujuan kenegaraan tersebut meliputi upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui penyediaan barang-barang publik dan memberikan pelayanan publik.³ Sehingga dalam hal ini, fokus dari administrasi publik memang demi memberikan pelayanan terbaik kepada publik.

Begitu juga yang disampaikan Siagian yang menyebut administrasi publik sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara. Hanya saja lebih detail, Dimock memandang administrasi negara sebagai proses politik suatu negara. Tentu saja hal tersebut dapat mudah dipahami, karena administrasi publik memang berasal dari ilmu politik yang memiliki tujuan supaya proses kegiatan kenegaraan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.⁴

³ Joseph Kristiadi, *Partai-Partai Politik Indonesia, Ideologi dan Program*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 1994), halaman 23.

⁴ E. Suradinata, *Pemimpin dan Kepemimpinan Pemerintah*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), halaman 33.

Sedangkan dari aspek terminologi, munculnya istilah administrasi negara maupun administrasi publik sebenarnya berasal dari Eropa dan Amerika, yakni dari istilah *bestuurs kunde*, *bestuurs wetenshap*, *betuurs leer* dari Belanda, dan juga istilah *verwaltungslehre* dari Jerman, apabila masing-masing diterjemahkan dalam bahasa Indonesia menjadi manajemen. Kemudian di Amerika ada istilah *public administration* yang di Indonesia lebih diartikan menjadi administrasi negara⁵.

Dari berbagai diskusi yang berkembang antara akademisi dan pakar di Indonesia, mereka lebih cenderung menggunakan istilah “administrasi publik” ketimbang “administrasi negara”. Hal itu dilatarbelakangi dari sisi filosofisnya, bahwa administrasi publik sejatinya adalah pelayanan publik. Selain itu, administrasi negara lebih mengutamakan aspek negara ataupun aspek kekuasaan negara. Sedangkan administrasi publik sendiri lebih mengutamakan kepentingan masyarakat (publik), dalam wujud pelayanan atau keseimbangan antara hak dan kewajiban pihak negara dan masyarakat. Oleh karena itu, istilah administrasi publik menjadi lebih umum dipergunakan di Indonesia.

C. Perkembangan Pemikiran Administrasi Publik

Sebagian besar permasalahan yang diselesaikan administrasi negara bersumber dari masalah yang ada di dalam masyarakat. Sehingga administrasi negara menjadi sistem yang berusaha menjawab permasalahan masyarakat tersebut. Seperti Gerald Caiden (1982) yang menegaskan bahwasanya disiplin administrasi negara pada hakikatnya ialah disiplin yang menanggapi masalah-masalah masyarakat (*public affairs*) dan juga manajemen dari usaha-usaha masyarakat (*public business*).⁶

Administrasi sebagai sebuah produk pemikiran atau sebagai salah satu kajian ilmiah dimulai dari karya ilmiahnya Taylor (1911) dan Fayol (1930) yang dikenal sebagai gerakan manajemen ilmiah *scientific management*. Walaupun masih banyak varian dari fungsi manajemen yang

⁵ S. Indradi, *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*, (Malang: Dharma, 1986), halaman 15.

⁶ Hardi Warsono, *Teori Administrasi*, (Semarang: Penerbit Tiga Media, 2019), halaman 28.

sudah dikenalkan oleh banyak pakar, tetapi kata manajemen tersebut dapat diartikan sebagai *what manager do*. Kemudian orientasinya ke arah publik dan juga bisnis sehingga konsentrasi ilmu manajemen menjadi dua ranah, yakni manajemen publik dan manajemen bisnis.⁷

Perkembangan administrasi sebagai produk pemikiran dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Tokoh Pemikir	Tahapan Perkembangan
Herbert G. Hicks (1972)	(1) Periode I: Prescientific Management; (2) Periode II: Scientific Management; (3) Periode III: Human Relation; dan (4) Periode IV: Refinement, Extension and Synthesis.
George R. Terry (1977)	(1) Management by Custom; (2) Scientific Management; (3) Behavioral School; (4) Social School; (5) System School; (6) System Management School; (7) Decisional Management School; (8) Quantitative School; (9) Management Process School; dan (10) Contingency Management School.
John B. Miner (1978)	(1) Tahap Clasical; (2) Tahap Human Relation; (3) Tahap Structuralist; (4) Tahap Behavioral Humanist; dan (5) Tahap Decision Making.
Stephen P. Robbins (1982)	(1) Scientific Management; (2) General Administrative Theories; (3) Human Relations Movement; (4) Decision Science Movement; (5) Behaviour Movement; (6) Organization Human Movement; (7) System Movement; (8) Power Dynamic Movement; dan (9) Contingency Movement.
James A. F. Stoner (1982)	(1) The Classical Management; (2) Theory Behaviour School; (3) The Quantitative School; (4) The System Approach; (5) The Contingency Approach.

⁷ Hardi Warsono, *Ironi Otonomi & Kerjasama Daerah*, (Semarang: Media Inspirasi Semesta, 2015), halaman 40.

Harold Koontz (1989)	(1) The Empirical or Case Approach; 2) The Interpersonal Behavior Approach; 3) The Group Behavior Approach; 4) The Cooperative Social System Approach; 5) The Socio-Technical Systems Approach; 6) The Decision Theory Approach; 7) The System Approach; 8) The Mathematical or Management Science Approach; 9) The Contingency or Situational Approach; 10) The Managerial Roles Approach; dan 11) The Operational Theory Approach.
----------------------	--

Sumber: dirangkum dari U. Silalahi, *Studi Tentang Ilmu Administrasi*, (Bandung: Sinar Baru Aglisindo, 2003)

Apabila dilihat dari perkembangan pemikiran dan teorinya, perkembangan administrasi terdiri dari beberapa kategori. *Pertama*, teori klasik (fase ilmiah; *scientific*), di antaranya muncul kajian manajemen ilmiah (*scientific management*), teori administrasi (*administrative theory*), dan teori birokrasi (*bureaucratic theory*). *Kedua*, teori neo klasik yakni teori yang menekankan pada pendekatan hubungan kemanusiaan (*human relation approach*).

Ketiga, teori modern atau kontemporer teori modern atau kontemporer di antaranya kajian dengan pendekatan perilaku (*behavioural approach*), pendekatan proses (*process approach*), pendekatan kuantitatif (*quantitative approach*), pendekatan sistem (*system approach*), dan pendekatan kontijensi (*contingency approach*).

D. Pelayanan Publik dan Administrasi Publik

Denhardt dan Denhardt menjelaskan tiga perspektif dalam administrasi publik, yakni *old public administration*, *new public management*, dan *new public service*. Lebih lanjut mereka menunjukkan fungsi administrasi publik, yakni:

1. fokus melayani warga masyarakat bukan pelanggan;
2. mengutamakan kepentingan *public*;
3. menghargai kewarganegaraan dari pada kewirausahaan;
4. lebih berpikir strategis dan bertindak demokratis;

5. menyadari bahwa akuntabilitas bukan sesuatu yang mudah;
6. dapat melayani ketimbang mengendalikan;
7. menghargai orang, bukannya produktivitas semata⁸.

Dalam hal ini, paling tepat menggunakan perspektif *new public service* (NPS). Karena NPS ini meletakkan pelayanan publik sebagai kegiatan utama dari para administratur publik. Pelayanan dalam perspektif NPS sangat berbeda dengan pelayanan yang berbasis pelanggan (konsumen dalam berbisnis) seperti yang perspektif *New Public Management* (NPM). Karena NPM lebih menekankan kemampuan individu seseorang dibandingkan dengan kemampuan publik secara bersama-sama.

Implementasi perspektif NPS tersebut sudah sesuai dengan Pancasila khususnya yakni sila keempat dan kelima. Karena pada kedua sila tersebut menekankan adanya musyawarah mufakat (antara pemerintah atau pemberi layanan dengan warga sebagai penerima layanan) dan aspek keadilan sosial menunjukkan pemberian pelayanan dilandaskan pada aspek keadilan. Sehingga dalam pelayanan kepada masyarakat tidak ada diskriminasi atau perbedaan ekonomi, pilihan politik, keyakinan/agama, suku dan alasan yang tidak logis lainnya. Oleh karena itu, dalam prinsip NPS tersebut, pihak administrator publik dapat mengartikulasikan dan membagi kepentingan warga negara (Denhardt dan Denhardt, 2003).

Peningkatan kualitas pelayanan publik dengan perspektif tersebut sudah dilakukan pemerintah Indonesia, misalnya kegiatan perencanaan dengan sistem partisipatif, yakni adanya musyawarah pembangunan (Musrenbang) baik di tingkat kecamatan, kabupaten, maupun provinsi hingga nasional. Hanya saja, kegiatan tersebut belum bisa diselenggarakan sewaktu-waktu. Karenanya pemerintah belum menangkap kebutuhan masyarakat dengan cepat. Misalnya kebutuhan perawatan kesehatan yang sifatnya mendadak, atau kebutuhan air bersih di daerah tertentu.

⁸ Denhardt, J.V., dan Denhardt, R.B., 2003. *The New Public Service: An Approach to Reform*. International Review of Public Administration. Vol 8 No 1. 2004. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E Starve.

Sesuai perspektif NPS tersebut, ada beberapa model pelayanan publik yang dapat digunakan dalam mengatasi kebutuhan public. *Pertama*, model Citizen's Charter (kontrak pelayanan) yakni adanya standar pelayanan publik yang ditetapkan sesuai dengan saran dan kritik dari masyarakat. Kemudian pihak pemerintah berjanji memenuhi atau melaksanakannya. Model tersebut adalah pendekatan dalam pelayanan publik yang memosisikan masyarakat sebagai pusat perhatian. Oleh karenanya, kebutuhan atau kepentingan masyarakat harus menjadi skala prioritas utama dalam pengadaan pelayanannya.

Model Citizen's Charter dapat juga disebut sebagai kontrak sosial antara masyarakat dengan birokrat sebagai penjaminan mutu pelayanan publik. Sehingga warga memiliki hak-hak baru apabila dirugikan oleh birokrasi dalam proses pelayanannya. Oleh karenanya, birokrasi pun harus menetapkan sistem dalam menangani keluhan masyarakat agar dapat memperbaiki kinerjanya secara terus-menerus.

Kedua, model M-Government (m-Gov), yakni adanya kemajuan teknologi dibidang informasi dan komunikasi berpengaruh terhadap kinerja birokrasi pemerintah termasuk dalam melayani masyarakat. M-Government diadaptasi dari Electronic Government (e-Gov) adalah salah satu cara untuk menjalankan fungsi administrasi pemerintah dengan memanfaatkan berbagai perangkat teknologi informasi dan komunikasi (TIK).⁹

Penggunaan e-Gov sudah mampu mengubah pola interaksi antara pemerintah dengan masyarakat, termasuk di dalam sistem administrasinya. Pelayanan yang semula berorientasi pada antrean (*in line*) di atas meja pegawai dan juga tergantung pada jam kerja serta person pegawai yang menangani pelayanan tertentu telah berubah menjadi layanan *on line* 24 jam—diakses website tertentu di komputer, ponsel, dan tablet karena terhubung ke internet.

⁹ Rino A. Nugroho, 2008. "Model Pelayanan Publik Menggunakan M-Governement (Studi Kasus di Solo, Sragen, Sukoharjo dan Karanganyar)" dalam Jurnal Dinamika, Vol 8: No. 2.



Secara administrasi, pelayanan publik dengan sistem e-Gov tersebut dirasa lebih simpel dan aman. Seperti KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) menerima pengaduan masyarakat mengenai kasus-kasus korupsi (partisipasi masyarakat) melalui fasilitas short message service (SMS). Selain itu, beberapa pemerintah kota kemudian menerapkan pengumpulan “berkas” administrasi dari masyarakat sudah melalui sistem aplikasi atau website. Seperti ketika warga ingin mengajukan pendaftaran KTP, BPJS, perpajakan dan lainnya sudah melalui online.

E. Evaluasi Pelayanan dan Administrasi Publik

Perkembangan teknologi informasi berjalan beriringan dengan tuntutan masyarakat yang semakin kritis, sehingga mendorong reformasi administrasi *public* di dalam seluruh tata kelola organisasi publik. Kemajuan teknologi tersebut telah membentuk pola-pola baru yang sudah tidak mengenal batas-batas ruang dan waktu, sehingga dapat mempercepat pelayanan publik. Dengan kata lain, jangan sampai pelayanan birokrasi kepada masyarakat tertinggal jauh dari pelayanan perusahaan swasta kepada para pelanggannya. Kondisi ini jelas berdampak langsung pada kedisiplinan dan sistem administrasi publik, baik di tingkat daerah maupun skala nasional.

Saat ini, sebagian besar negara sudah berhasil memanfaatkan kemajuan teknologi bagi peningkatan mutu dan efisiensi kinerja birokrasi, yakni terkait dalam pengelolaan pelayanan dan kebijakan dengan memanfaatkan teknologi dalam sistem administrasi publik. Misalnya seperti di Singapura, Amerika Serikat, dan negara lainnya. Hanya saja, untuk negara yang sedang berkembang seperti Indonesia sampai saat ini masih harus bekerja keras demi mengejar ketertinggalannya.

Misalnya menurut Wolter, ada berbagai tantangan yang harus diperbaiki, diantaranya masalah keamanan teknologi informasi, keandalan dan stabilitas mesin produksi, kurangnya keterampilan yang memadai, keengganan untuk berubah oleh para pemangku kepentingan

dan hilangnya banyak tenaga kerja karena berubah menjadi otomatisasi (sistem).¹⁰

Karena harus disadari bersama, bahwa perubahan budaya kerja para aparatur, fasilitas kerjanya atau infrastruktur masih sangat rendah. Kekurangan tersebut masih tampak dalam pembuatan kebijakan baru maupun dalam praktik pelayanan di masyarakat. Padahal saat ini kebutuhan publik atas pelayanan yang berkualitas semakin tinggi, sedangkan kemampuan organisasinya masih terbatas. Jarak pemisah tersebut benar-benar harus diperhatikan dan juga ditingkatkan oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Termasuk harus adanya satu langkah reformasi menyeluruh terhadap sistem pelayanan baik di tingkat dasar, menengah, maupun di organisasi tertinggi.

Untuk pemberdayaan dan pengembangan sumber daya manusia (*human capital*) tetap harus ditingkatkan baik secara *knowledge*, *skill* maupun *attitude*. Sehingga impian untuk dapat menjalankan *good corporate government* dapat terwujud. Terlebih di era revolusi industri 4.0, instansi atau birokrasi penyelenggara pelayanan publik dalam melaksanakan sistem digital dengan lebih disiplin. Sehingga peran dan fungsi administrasi publik di dalam semua sektor organisasi publik dapat merespons secara optimal, sesuai tuntutan dan kondisi zaman.

Sebagai contoh di dalam praktiknya, adanya beberapa kendala. Misalnya sistem *check and balances* instansi pemerintah yang belum diterapkan secara optimal, penerapan *law enforcement* yang kurang efektif, kemudian pembersihan praktik *money politic* seperti dalam pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme masih tebang pilih, kurangnya disiplin atau komitmen dan kompetensi dalam mewujudkan nilai-nilai kebangsaan yang sesuai Pembukaan UUD Republik Indonesia 1945.

Pemerintah sebagai aktor utama dalam perumusan, penetapan, implementasi, monitoring, serta evaluasi kebijakan publik harus terus menerus meningkatkan kemampuan analisisnya. Sehingga kebijakan

¹⁰ T.K. Sung, Industry 4.0: a Korea perspective. *Technological Forecasting and Social Change Journal*, 2017, Page. 1-6.

yang dihasilkan dapat sesuai dengan keputusan masyarakat (publik). Pemerintah harus selalu hadir melayani masyarakat yang menuntut perubahan dalam pelayanan publik. Oleh karena itu, perlu pembaruan dalam kebijakan publik yang dinilai sudah usang atau tidak sesuai realitas saat ini. Kemudian perlunya perbaikan berbagai “mesin” birokrasi supaya dapat berjalan sesuai prosedur, namun tidak berbelit-belit (efektif; efisiensi).

Samudra
Biru

Bab 2

Sejarah Administrasi Publik



Penerapan administrasi publik dewasa ini telah melalui berbagai macam konsep dan gagasan. Hal tersebut tidak terlepas dari perubahan kondisi, munculnya ragam pemikiran serta kritik yang berkembang dari waktu ke waktu. Dimulai dari lahirnya konsep negara bangsa hingga menjadi satu disiplin ilmu modern yang dikenal dengan nama administrasi publik. Mulai dari model klasik hingga berkembang menjadi *New Public Management* dan sampai pada konsep *Good governance*. Semua tahapan tersebut membaca dampak positif terkait pembentukan ilmu serta implementasi manajemen maupun administrasi publik di beberapa negara.

Beberapa implikasi dari adanya perubahan konsep tersebut terutama terjadi pada pola dan pelaksanaan strategis dalam penyelenggaraan pelayanan publik, siapa saja actor yang terlibat di dalamnya, bagaimana interaksi di dalam birokrasi secara internal, dan juga interaksi antara pemerintah dengan masyarakat. Sehingga perubahan pandangan tersebut, dari masa ke masa, telah menjadi pusat perhatian para akademisi maupun praktisi yang terlibat dalam program pemerintah.

Berdasarkan gambaran tersebut, bab ini akan membahas perjalanan konsep administrasi publik dari masa ke masa untuk mengetahui ide dasarnya dan juga letak perbedaan serta pengembangannya. Sehingga dapat diketahui cara dan konsep yang tepat, baik secara teknis dan strategis, bagaimana pengelolaan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Perubahan tersebut dapat diketahui

dari kelemahan dan keunggulannya di setiap masa, yakni mulai dari masa klasik, era munculnya NPM hingga *era good governance*.

A. Administrasi Publik Masa Klasik

Terkait sejarah administrasi publik pada era klasik ini, Wikipedia setidaknya mencatat ada empat generasi penting yang turut serta membentuknya, yakni pra-generasi (sebelum 1885), generasi pertama (1885-1936), generasi kedua (1937-1945), dan generasi ketiga (setelah 1945). Pemikir seperti Plato maupun Aristoteles termasuk pembuat konsep negara dan bangsa pada masa pra-generasi. Mereka lebih menekankan administrasi publik sebagai bagian dari masalah moral atau etika dalam percaturan politik negara. Sedangkan terkait bagaimana cara dan teknis operasional administrasi publik belum terlalu mereka perhatikan.

Baru pada abad ke-18 mulai bermunculan gagasan terkait pentingnya birokrasi yang dikelola oleh para pegawai negeri yang memahami hal-hal teknis seperti hitungan pajak, data dan juga statistik, teknis administrasi hingga pengorganisasian militer. Kondisi tersebut didukung oleh Raja Frederick William 1 dari Prussia yang menghendaki munculnya banyak profesor di sebuah sekolah pemikiran yang disebut Kameralisme di Universitas Fankfurt an der Order and Halle. Dari sanalah muncul Johann Heinrich Gottlob Justi (1717-1771). Kemudian dari luar Kameralisme juga muncul pemikir administrasi publik seperti Christian Wolff.

Kemudian hadir pemikir administrasi publik seperti Lorenz von Stein yang menjadi profesor di Vienna sejak 1855 dan dikenal sebagai penggagas Ilmu Administrasi Publik pada generasi pertama. Pada masa ini, ilmu administrasi publik diposisikan sebagai bentuk dari hukum administrasi, tetapi oleh Stein gagasan tersebut masih terlalu sempit dan sangat terbatas. Karena itulah, Stein mulai merumuskan pandangannya terkait ilmu administrasi publik. Beberapa hal penting yang dirumuskan Stein di antaranya:

- a. ilmu administrasi publik terintegrasi dan tempat meleburnya dari sejumlah disiplin ilmu seperti sosiologi, ilmu politik, hukum administrasi dan keuangan publik;
- b. ilmu administrasi publik adalah interaksi antara teori dan praktik, yakni teori sebagai dasar dari praktik administrasi publik;
- c. ilmu administrasi publik sudah harus mengadopsi pendekatan ilmiah.

Sedangkan di Amerika Serikat, pada masa yang sama, muncul juga pemikiran terkait ilmu administrasi publik ini dari Woodrow Wilson melalui tulisan artikelnya yang terpublikasi pada tahun 1887. Beberapa gagasan Wilson di antaranya:

- a. dipisahkannya antara politik dan administrasi publik;
- b. harus dipertimbangkan aktivitas pemerintah dari perspektif bisnis;
- c. perlu analisis perbandingan antara organisasi politik dan privat melalui skema politik;
- d. hadirnya manajemen yang efektif dengan memberikan pelatihan kepada para pegawai dan muncul gagasan terkait penilaian kinerja.

Memasuki generasi kedua, ada pemikir seperti Luther Gulick dan Lyndall Urwick. Keduanya mengintegrasikan ide dari Henri Fayol yakni ilmu administrasi publik yang diintegrasikan dengan manajemen yang sistematis. Cara tersebut sudah menjadi ide unik pada saat itu. Sehingga kedua ilmu tersebut menjadi sebuah ilmu tunggal sehingga melewati batas sektor publik dan privat. Kemudian dikembangkan lagi khusus untuk administrasi organisasi pada pemerintahan yang kemudian disebut sebagai administrasi negara.

Selanjutnya generasi ketiga muncul gagasan dari Wilson dengan melihat kondisi saat itu, yakni gagalnya intervensi Amerika di Vietnam dan skandal Watergate mengharuskan politik dan ilmu administrasi harus dipisahkan. Sehingga pada tahun 1980-an, birokrasi benar-benar telah memisahkan administrasi publik dari politik praktis. Oleh karena

itu, tugas pemerintah yakni menyampaikan pelayanan publik dengan menyediakan berbagai pusat pelayanan bagi masyarakat dan menyerahkan tugas tersebut kepada birokrasi.¹

B. Kritik Terhadap Pemikiran Klasik

Pada tahun 1970-an mulai muncul kritik dan evaluasi atas pemikiran klasik terkait konsep administrasi publik. Hal itu memberikan ruang berkembang bagi gagasan terkait manajemen publik. Karena kritik yang paling senter di masa klasik ini terkait karakteristik administrasi publik yang dinilai masih lambat dan tidak cepat merespon kebutuhan publik. Sehingga tidak maksimal hasilnya dalam memberikan layanan kepada publik.

Pada masa klasik tersebut, administrasi publik dinilai hanya berorientasi pada prosedur dan proses saja, sehingga mengabaikan hasilnya. Penilaian negatif pun muncul karena prosedur tersebut dinilai masi *inter alia*, *red tape* dan *kolotan/kaku*. Termasuk kritik bahwa dengan model administrasi publik klasik tersebut hanya berorientasi pada urusan pajak semata. Sehingga administrasi publik pada saat itu dipandang hanya membebani bagi para wajib pajak.

Tergesernya konsep administrasi publik era klasik juga karena muncul gagasan Weber terkait birokrasi ideal. Dalam konsep Weberian, hubungan antara negara dan masyarakat mulai lebih intensif dengan adanya perundang-undangan dan kompleksitas peraturan. Kemudian adanya struktur birokratis dengan ditandai munculnya banyak meja-meja pelayanan justru dinilai menjauhkan jarak pemerintah dengan masyarakat. Meningkatnya intensitas interaksi antara pemerintah dan masyarakat pun tidak juah dari risiko, salah satunya meningkatnya biaya-biaya penyelenggaraan pelayanan.²

¹ Penjelasan dari subbab administrasi publik pada masa klasik ini disarikan dari materi yang ada di website https://id.wikipedia.org/wiki/Administrasi_publik yang diakses pada tanggal 5 Juli 2022, pukul 21.00 WIB.

² Eko Prasajo, *Agenda Politik dan Pemerintahan di Indonesia: Desentralisasi Politik, Reformasi Birokrasi dan Good Governance*, Jurnal Bisnis dan Birokrasi, Volume XI, No.1, Januari, halaman 39.

Atas kritik gagasan klasik tersebut, muncullah konsep *New Public Management* (NPM) yang pada awalnya demi menjaga biaya operasional dalam penyelenggaraan pelayanan. Salah satu caranya dengan program efisiensi, upaya menyimpan dana, adanya target kinerja, dan juga memberikan kompetitor untuk mendapatkan biaya yang paling murah dalam pelayanan. Hal ini tidak hanya mendorong penghematan konsumsi pemerintah, tetapi juga terkait *reinventing government* dalam memberikan pelayanan yang lebih banyak kepada masyarakat. Karena itu mulai muncul konsep bahwa masyarakat sebagai pelanggan yang harus mendapatkan layanan utama dan prima (*putting customers first*).

C. Era *New Public Management*

Munculnya administrasi publik dengan konsep *New Public Management* (NPM) ini pada tahun 1980 dari New Zealand, Australia, Inggris dan juga Amerika. Gagasan tersebut muncul karena ada krisis kesejahteraan masyarakat. Kemudian konsep NPM tersebar di negara lain dengan sponsor utama Bank Dunia, IMF, dan dikenalkan oleh banyak konsultan manajemen.³

Tujuan dari NPM tersebut ialah efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan oleh pemerintah hingga dapat dilakukan secara lebih efektif. Terutama dalam mengatasi krisis ekonomi di suatu negara, yakni dapat mengendalikan pengeluaran atau memaksimalkan penggunaan biaya pelayanan publik. Termasuk di dalamnya membatasi kepentingan politik personal dan memanfaatkan birokrasi untuk mencapai tujuannya sendiri. Sehingga pengawasan bisa lebih maksimal supaya para birokrat tidak berlebihan dalam belanja dan melewati batas biaya serta batas waktunya.

Dalam hal ini, semakin dibatasinya perluasan organisasi pemerintah apabila tujuan dari munculnya organisasi pemerintah tersebut hanya akan berdampak pada pengeluaran negara. Sehingga badan pemerintah menjadi sorotan dalam pengawasan dan akhirnya mendapatkan kritik dari pihak

³ George A. Larbi, *The New Public Management Approach and Crisis State*, UNRISD Discussion Paper, No. 112, United Nations Research Institute for Social Development, available online <https://www.unrisd.org/>.

eksternal. Untuk melakukan inovasi dalam administrasi publik dihindari atas dasar kepentingan politik dan lebih mengedepankan pendekatan manajemen sektor privat.

Pada kasus-kasus tertentu, Bank Dunia dan IMF berpandangan bahwa gaji para pegawai dan tunjanganannya masih sangat besar sehingga menjadi *fixed cost* yang paling besar bagi anggaran pemerintah. Karenanya untuk menghasilkan peningkatan dalam manajemen sektor publik harus berani memangkas gaji personal yang secara fungsi di dalam organisasi dinilai tidak terlalu penting. Setelah itu perlu adanya reformasi birokrasi yang berbasis manajemen dan lebih ramping dan lincah dalam penyelenggaraan layanan publik.

Dari gagasan tersebut, tidak ada lagi kebijakan yang salah sasaran, pelayanan yang buruk, biaya yang tinggi, serta dipangkasnya tindak korupsi. Birokrasi melakukan evaluasi dari sisi anggaran sekaligus dari sisi kinerja, sehingga antara biaya yang keluar dengan tindakan di lapangan dapat lebih efektif dan efisien. Hasil dari perbaikan tersebut dapat dilihat dari adanya fasilitas publik yang urgen supaya lebih didahulukan seperti pelayanan kesehatan, air bersih, pengadaan pendidikan, layanan listrik dan layanan yang sifatnya *administrative*.

D. Era Berkembangnya *New Public Management*

Implementasi NPM terbukti berhasil memberikan nuansa baru dalam organisasi pelayanan publik karena telah mengadopsi ide-ide dari sektor privat. NPM memungkinkan penerapan yang terpisah antara organisasi dalam pengambilan kebijakan dan implementasinya, kontrak kerja dan kinerja, adanya sistem sub kontrak dan muncul berbagai metode lainnya. Karena inilah, dalam NPM menguatkan fungsi organisasi internalnya.

Dalam NPM, organisasi penyelenggara pelayanan publik menggunakan manajemen secara profesional, sudah ada standar bahkan kinerja yang terukur, ada pengawasan dan manajemen pengelolaan, unit kerja yang tersebar namun tetap efektif, menerapkan sistem kompetisi di dalam pemilihan jasa pelayanan publik yang paling efisien,

tetap menekankan penghematan dan disiplin dalam segala hal, adanya manajerial yang otonom dan sedikit melibatkan pusat, kesadaran dalam peningkatan sumber daya manusia serta penyediaan infrastruktur untuk menunjang kinerja.⁴

Adanya manajemen yang profesional tersebut hingga memengaruhi kualitas para manajer di top manajemen. Yakni adanya pengelolaan yang profesional dari tingkat teratas hingga di tataran bawah. Sangat memungkinkan apabila dibutuhkan, para manajer juga disesuaikan kontrak kerjanya atau bukan menjadi pegawai negeri tetap. Pola kontrak seperti itu sangat mengagetkan bagi para pegawai terlebih penentuan para manajer sering kali berdasarkan pada keputusan politis.

NPM memungkinkan organisasi memiliki tim yang kuat dan kokoh karena sudah adanya manajemen profesional, yakni ada tujuan yang jelas, target tim, dan indikator keberhasilan. Di dalam pelaksanaan proses juga direkap melalui data yang kuantitatif (*statistic*), dan harus bisa dipertanggungjawabkan atau memenuhi prinsip akuntabilitas. Kemudian ada kewajiban organisasi untuk membentuk rencana jangka pendek, menengah dan perencanaan jangka panjang. Oleh karena itu, NPM mewajibkan adanya pengawasan yang intensif dan sangat memerhatikan mekanisme kerja organisasinya.

Pada beberapa aspek, NPM juga mewajibkan adanya analisis yang identic dengan sektor swasta seperti penerapan analisis SWOT. Dengan begitu, organisasi dapat menilai prospek, tantangan, keunggulan yang dimiliki serta menutupi kelemahannya. Dengan analisis SWOT tersebut, organisasi dituntut supaya berpikir dan bergerak secara strategis sehingga mampu mengatasi keadaan yang dinamis/cepat berubah.

Sehingga tidak mengherankan apabila dalam organisasi yang berbasis NPM, beberapa unit dipisah atau tidak diperbolehkan berkumpul. Pada kebijakan tertentu, sebagian unit juga dapat diterapkan sistem kontrak

⁴ Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksun dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi dan Pemerintah Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006), halaman 39.

untuk menghemat biaya dan mencapai tujuan efisiensi. Kemudian untuk mencapai target anggaran yang telah ditentukan, NPM menerapkan kompetisi dalam penentuan rekan kerja atau adanya revalitas dari beberapa penyedia jasa (eksternal) untuk diajak bekerja sama. Hal tersebut dilakukan bukan sekadar untuk mengendalikan biaya, melainkan juga untuk mencapai standar yang diinginkan apabila tidak memungkinkan diadakan dari tim internal.

Hanya saja, gagasan NPM tersebut tidak lepas dari kritik. Salah satunya tidak ada bedanya pelayanan publik dengan sektor privat atau swasta. Sistem bisnis yang dijalankan sering kali dituding menjadikan suasana demokratis menjadi hilang dan tidak ada nilai keadilan bagi siapa pun yang akan mengakses layanan publik tersebut. Misalnya, dalam banyak hal, publik tidak diberikan kesempatan berpartisipasi dalam perencanaan program/kegiatan tertentu. Sehingga publik benar-benar pada posisi sebagai pelanggan sebagaimana konsumen dalam sektor swasta.

Kondisi tersebut sedikit demi sedikit menggeser nilai birokrasi publik dalam melayani dan berinteraksi dengan masyarakat. Karena sejak awal memang publik dijadikan pihak yang tidak masuk dalam perumus kebijakan, atau batas antara masyarakat dengan penyelenggara pelayanan publik sangat tegas. Hubungan antara pemerintah dan publik dinilai tidak harmonis atau sebatas hubungan transaksional semata. Hal tersebut tidak lagi sesuai dengan visi dari birokrasi/organisasi publik.

E. Era Gagasan *Good governance*

Era *good governance* muncul ketika pada tahun 1990-an tidak banyak masalah publik yang dapat diselesaikan dengan cepat dan tepat. Terjadi penurunan pelayanan publik terutama pada pemenuhan barang-barang publik (*public goods*). Hal tersebut salah satunya karena organisasi pelayanan publik terlalu menerapkan sistem privat, sehingga manajemen pelayanan publik kehilangan orientasi terhadap tanggung jawab atau akuntabilitasnya. Semua hal dikerjakan oleh tim birokrasi secara tertutup tanpa ada partisipasi terbuka dari publik. Hal inilah yang akhirnya memunculkan gagasan tentang konsep *good governance*.

Salah satu misi *good governance* ialah membuka partisipasi publik dan mendekatkan jarak masyarakat dengan pemerintah. Posisi masyarakat tidak sekadar sebagai pelanggan, namun dapat ikut terlibat dalam perumusan program atau kegiatan yang menggunakan dana publik. Dengan semangat *good governance* tersebut, diharapkan organisasi birokrasi dapat kembali pada visi awal sebagai penyelenggara pelayanan publik yang transparansi dan memenuhi prinsip akuntabilitas.

Implementasi *good governance* ini memungkinkan terjadinya kerja sama atau pengembangan jejaring yang berkelanjutan, tidak hanya dengan pihak swasta yang hanya berorientasi pada keuntungan semata, melainkan juga dengan organisasi atau komunitas nirlaba. Sistem ini membuka peluang masyarakat untuk ikut serta memobilisasi dana yang tersedia untuk pelaksanaan program sosial demi kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, dalam konsep *good governance*, masyarakat akan lebih dekat dengan birokrasi atau pemerintahan.

Atas dasar konsep *good governance* tersebut, nilai ekonomis yang disarankan NPM tetap dijalankan, namun dilengkapi dengan skema atau empati sosial yang lebih berkeadilan dalam mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Publik tidak dilihat sebagai sasaran program dan bukan sekadar pemberi keuntungan materi, melainkan diposisikan sebagai mitra pemerintah.

Konsep *good governance* ini muncul dan berkembang sejak abad ke-21 dengan semakin banyaknya tuntutan dari masyarakat dalam banyak hal. Untuk mencapai tujuan pemenuhan kebutuhan masyarakat tersebut, pemerintah tidak mengandalkan organisasinya sendiri. Pihak pemerintah dapat berinteraksi secara horizontal dengan banyak pihak dan memungkinkan untuk bekerja sama dengan sistem yang terbuka. Oleh karena itu, *good governance* memiliki lima proposisi sebagai berikut:

- a. merujuk pada institusi/actor yang tidak hanya pemerintah;
- b. identifikasi atas batas dan tanggung jawab dalam mengatasi masalah sosial dan ekonomi;

- c. saling ketergantungan antar institusi yang terlibat dalam aksi kolektif;
- d. menerapkan *self-governing* yang berdiri sendiri, otonom dari para aktornya;
- e. tidak mengandalkan kekuasaan pemerintah dalam memperbaiki keadaan.⁵

Dengan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa *good governance* membuka kerja sama baik antara birokrasi pemerintah, pihak swasta, maupun masyarakat luas untuk merumuskan dan menjalankan program-program untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Interaksi dari ketiganya membuka peluang terjadinya *consensus* (musyawarah), tidak otoriter terpusat, dan lebih *responsive* atas partisipasi masing-masing. Oleh karenanya, dalam pelaksanaannya juga dapat lebih akuntabel, harus transparan dan lebih *responsive*.

⁵ Jop Ann G. Evalt, 2001, Theories of Governance and New Public Management; Links to Understanding Welfare Policy Implementation, paper at the Annual Conference of the American Society for Public Administration, available online <http://unpan1.un.org/>.

Bab 3

Paradigma Administrasi Publik



Paradigma dapat dipahami sebagai cara pandang yang fundamental, yang dilandasi nilai-nilai tertentu, dan dikuatkan dengan teori pokok, konsep, asumsi, metodologi atau cara pendekatan yang dapat digunakan dalam pengembangan ilmu maupun dalam upaya pemecahan permasalahan praktis. Paradigma juga dapat dipandang sebagai satu kesatuan teori, model, strategi, ataupun sistem. Dalam hal ini sistem pengelolaan dalam penyelenggaraan praktik administrasi publik.

Paradigma berasal dari bahasa Yunani *paradeigma* yang artinya an *outstandingly clear or typical example or archetype* (Merriam-Webster, 1977-830). Sedangkan beberapa ahli menggunakan kata model untuk memaknai paradigma dan kata paradigma untuk menyebut model. Namun sebagian ahli lainnya secara tegas membedakan arti keduanya. Model dimaknai sebagai pengembangan dari suatu teori dalam kaitannya dengan permasalahan tertentu. Sedangkan teori dianggap berpangkal pada suatu paradigma.¹

Pada praktiknya, paradigma ini mulai digunakan para ahli sebagai salah satu alat analisis berbagai bidang ilmu. Peran paradigma ini dapat menjadi pijakan pada setiap pengambilan kebijakan administrasi. Dalam perkembangannya, telah bermunculan beberapa paradigma yang melandasi ilmu administrasi publik. Berbagai perubahan paradigma

¹ Keban Yermias T. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Teori, Konsep dan Isu*, Edisi 2, (Yogyakarta: Penerbit Gavamedia, 2008), halaman 24.

tersebut dikarenakan adanya perbedaan dalam tujuan perumusan, teori yang digunakan maupun metodologi dan nilai-nilainya.

Ada beberapa pemikir seperti Nicholas Henry dan George Frederickson yang dikenal pada masa klasik. Kemudian muncul paradigma baru yang disebut *reinventing government* yang mulai dikenalkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler. Sedangkan dari Indonesia sendiri, muncul nama Mustopadidjaja yang merumuskan paradigma dari beberapa pandangan tersebut.

A. Konsepsi Paradigma Nicholas Henry

Terkait dengan administrasi publik, Nicholas Henry berfokus pada kepentingan dan tempat administrasi tersebut dilaksanakan. Karenanya, secara tegas Henry memisahkan antara politik dan administrasinya. Dalam paradigma ini, urusan politik hanya terkait masalah-masalah politik, pemerintahan, kebijaksanaan. Sedangkan substansi administrasi berfokus pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian dan penyusunan anggaran dalam sistem birokrasi pemerintah. Sehingga dalam hal ini, administrasi publik diposisikan sebagai tataran teknis atau mengawal implementasi dari setiap kebijakan pemerintah.

Administrasi publik dipandang memiliki sifat universal, yakni dapat diterapkan pada semua tatanan administrasi sehingga dapat sesuai dengan kebudayaan, fungsi, lingkungan, misi, atau kerangka setiap institusi. Prinsip-prinsip tersebut merupakan unsur penting bagi administrasi publik sebagai suatu disiplin ilmu maupun instrumen dalam tataran praktiknya.

Ketika ilmu administrasi publik identik atau berdampingan dengan ilmu politik karena dalam penerapan administrasi publik tidak terlepas dari kepentingan pemerintah. Dengan kata lain, administrasi publik merupakan bentuk pengabdian kepada pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Selain itu, ruang lingkup kerja administrasi publik juga di dalam ruang kerja pemerintahan.

Hanya saja dalam praktiknya, administrasi publik terpisah dari politik atau kepentingan politik karena memiliki manajemen sendiri yang terpisah dan spesialisasi. Dengan paradigma tersebut, administrasi publik berkembang hingga tataran teknis seperti menerapkan pola manajemen modern, atau adanya pembuatan rencana, analisis hingga muncul metode dalam pengukuran hasil-hasil kerjanya.²

B. Konsepsi Paradigma George Frederickson

Frederickson telah merumuskan lima paradigma administrasi publik yang dapat dijelaskan dari perspektif keilmuan atau dengan melakukan pendekatan positif (empiris), di antaranya:

- a. birokrasi klasik;
- b. birokrasi neo-klasik;
- c. kelembagaan;
- d. hubungan antar manusia;
- e. pilihan publik.

Pada paradigma birokrasi klasik tersebut, Frederickson menganggap bahwa di dalam praktik administrasi publik sudah menjalankan prinsip-prinsip manajemen seperti adanya struktur organisasi dan fungsi dari masing-masing unit kerja. Organisasi tersebut menjalankan kerja administrasi publik sebagai organisasi pemerintah dan sekaligus bisnis (mengelola anggaran). Sehingga dalam penilaiannya sudah melibatkan beberapa unsur seperti mengukur efisiensi, efektivitas, pertimbangan ekonomi dan rasionalitas.

Sedangkan pada paradigma birokrasi neo-klasik masih memiliki kemiripan dengan konsep administrasi publik di birokrasi klasik. Hanya saja fokusnya berbeda, yakni lebih fokus pada proses dalam pengambilan keputusan. Di dalamnya juga memuat beberapa pendekatan antara lain ilmu perilaku organisasi, ilmu manajemen, analisis sistem, analisis dana

² H. Frederickson George, *Administrasi Negara Baru*, (Jakarta: LP3ES, 2003), halaman 56-57.

operasionalnya dan dibandingkan dengan tingkat atau kualitas keputusan yang dihasilkan.

Kemudian pada paradigma kelembagaan, Frederickson menganggap bahwa administrasi publik sedikit banyak dipengaruhi oleh perilaku birokrasi yang cukup kompleks. Sehingga, sering kali yang terjadi justru beberapa aspek penting seperti efisiensi, efektivitas dan juga produktivitas tidak banyak diperhatikan. Perilaku dalam kelembagaan tersebut misalnya ada keputusan yang gradual dan dipengaruhi oleh kepentingan politis. Kondisi tersebut akhirnya menghasilkan kebijakan publik yang masih terkait dengan kepentingan pejabat secara politis.

Untuk paradigma berdasarkan hubungan antar manusia, Frederickson beranggapan adanya dimensi hubungan antar manusia maupun aspek sosial-psikologi dalam setiap organisasi yang dijalankan birokrasi. Dalam hal ini, nilai yang mendasarinya yakni nilai partisipasi di dalam setiap pengambilan keputusan. Sehingga dalam organisasi tersebut dijalankan berdasarkan nilai-nilai universal seperti keterbukaan, kesempatan untuk beraktualisasi diri dan optimasi kepuasan. Organisasi administrasi publik dapat menjadi wadah untuk peningkatan kapasitas masing-masing individu maupun instansi yang terlibat di dalamnya.

Selanjutnya untuk paradigma pilihan publik, Frederickson menekankan tentang pentingnya pilihan publik ataupun pendekatan ekonomi pasar bebas. Yakni terkait dengan pilihan-pilihan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan kebutuhan barang dan jasa yang sudah seharusnya diberikan oleh institusi atau organisasi pemerintah. Hal ini yang menjadikan administrasi publik mulai lebih terbuka dengan memerhatikan kebutuhan masyarakat dan keputusan yang diambil oleh pelaksana organisasi tidak bersifat lagi tertutup.

Terakhir, untuk melengkapi kelima paradigma tersebut, Frederickson melengkapinya dengan paradigma administrasi publik baru. Dalam paradigma administrasi publik tersebut, diantara gagasannya yakni mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan di dalam organisasi. Gagasan ini demi menjadikan organisasi yang lebih responsif dan membuka

peluang partisipasi dari berbagai pihak yang berkepentingan, sehingga dapat memberikan kebutuhan yang diharapkan publik. Oleh karenanya, Frederickson beranggapan bahwa administrasi publik tidak boleh berpihak atau harus netral. Sedangkan nilai-nilai yang dikedepankan ialah nilai kemanusiaan.³

C. Konsepsi Paradigma Mustopadidjaja

Paradigma Mustopadidjaja terkait administrasi publik semakin menguatkan atas apa yang telah disampaikan oleh Henry dan Frederickson. Mustopadidjaja tetap berfokus pada aspek yang paling fundamental, di antaranya:

- a. struktural-fungsional;
- b. perilaku;
- c. sistemik;
- d. kajian kebijakan publik.⁴

Fokus dari struktural-fungsional yakni organisasi pelaksana administrasi publik disusun sesuai dengan pembagian kerja dan fungsi sesuai tingkatannya. Dengan kata lain, setiap level ada wewenang yang berbeda-beda dan dijalankan oleh personal (SDM) yang sesuai dengan kemampuannya. Apabila disandingkan dengan aspek efisiensi, efektivitas dan produktivitas, maka paradigma ini dapat memenuhi semua kebutuhan pada aspek-aspek tersebut.

Sedangkan pada paradigma perilaku, Mustopadidjaja sependapat dengan Frederickson, yakni harus adanya dimensi kemanusiaan pada organisasi maupun manajemen. Hal ini menjadi pelengkap atau bisa juga menjadi lawan dari paradigma struktural-fungsional yang dirasa sangat kaku dan *saklek*. Paradigma perilaku ini memperhitungkan aspek manusia dalam hal berorganisasi, tidak terkecuali dalam implementasi administrasi publik di birokrasi.

³ Mason H. Hoadley, *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), halaman 37.

⁴ Mustopadidjaja, *Paradigma-Paradigma Pembangunan*, (Jakarta: Lembaga Administrasi publik Republik Indonesia, 2002), halaman 3-4.

Kemudian paradigma sistemik memandang secara menyeluruh dan terintegrasi dari semua dimensi administrasi publik. Selain itu juga memposisikan birokrasi sebagai satu kesatuan organisasi atau satu manajemen yang dapat berinteraksi secara dinamis baik secara internal maupun eksternal. Dari paradigma sistemik ini, pelaksanaan administrasi publik dapat lebih fleksibel dalam menghadapi perubahan yang ada karena sudah dipersiapkan segala hal dan dilengkapi di semua sisinya.

Terakhir terkait paradigma kajian kebijakan publik berarti memperhatikan dan menganalisis keseluruhan substansi dari semua proses kebijakan. Dimulai dari perumusan, pelaksanaan, pengawasan hingga penilaian kinerja harus dilakukan secara konsisten dalam administrasi publik. Konsistensi tersebut dilaksanakan pada internal organisasi maupun komitmen kepada pihak eksternal. Sehingga pelaksanaan administrasi publik dapat dijalankan lebih dinamis.

Semua paradigma tersebut sebenarnya dapat diringkas menjadi beberapa poin yang saling terkait satu dengan lainnya, yakni dalam administrasi publik harus ada kelembagaan atau institusi, organisasi, sumber daya manusia, prinsip dan praktik manajemen, serta sarana dan prasarana. Administrasi publik dituntut supaya mampu menyelesaikan masalah empirik dari masyarakat maupun masalah yang terjadi di internal organisasi. Dengan berbagai paradigma tersebut dapat menjadi pondasi dasar dalam menyelesaikan permasalahan terkait pelaksanaan administrasi publik.

D. Paradigma Reinventing Government dan Banishing Bureaucracy

Paradigma ini pertama kali muncul pada tahun 1990-an dari pemerintah Amerika Serikat sebagai respon mereka atas banyaknya masalah dalam pelayanan publik. Reinventing government ini adalah proyek pemerintah untuk mengembalikan kepercayaan publik. Dalam paradigma ini, pemerintah harus berperan sebagai katalisator yang harus mengoptimalkan penggunaan dana dengan menggandeng kerja sama dengan beberapa pihak (masyarakat dan swasta). Sehingga berbagai

proyek dapat memberdayakan masyarakat melalui organisasi-organisasi kemasyarakatan, seperti LSM, ormas, maupun koperasi.

Setiap organisasi tersebut diberikan ruang produktif dalam membantu pemerintah untuk bisa pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, baik dalam penyediaan jasa maupun barang. Sedangkan pihak pemerintah harus bisa memotivasi dan dapat bergerak bersama organisasi eksternal, tidak sekadar berfokus pada perumusan peraturan-peraturan semata. Pemerintah tetap mengutamakan kebutuhan masyarakat dan tidak mementingkan kebutuhan birokrat. Kemudian fokus pemerintah pada pelayanan yang sifatnya antisipasi sebelum masalah terjadi. Misalnya, pemerintah fokus memperbaiki jaringan listrik sebelum terjadinya kebakaran.

Sebagai langkah konkret memperbaiki organisasi ataupun birokrasi, pemerintah sewajarnya mengubah pola kewenangan, yakni dari orientasi pada hierarki (bertingkat) menjadi model partisipatif dan kerja sama tim secara terpadu. Sehingga setiap bagian dalam organisasi dapat dengan percaya diri memberikan usulan dan saran dalam peningkatan mutu layanan. Inisiatif seperti itu tetap mempertimbangkan aspek eksternal, seperti kondisi masyarakat, kekuatan pasar dan lainnya. Karenanya setiap kebijakan yang disediakan dapat menjawab kebutuhan masyarakat.

Paradigma *reinventing government* ini sering disamakan dengan paradigma *Banishing Bureaucracy*. Padahal keduanya tidak sama mutlak. *Reinventing government* berorientasi pada karakter wirausaha secara deskriptif. Sedangkan *Bureaucracy* berupaya menciptakan strategi dalam transformasi sistem organisasi birokrasi menjadi organisasi wirausaha secara preskriptif. Dalam paradigma *Bureaucracy* terdapat konsep *Consequence Strategy*, yakni mengkampanyekan sistem persaingat sehat, sehingga dapat mendorong pihak internal maupun eksternal dapat memberikan layanan yang terbaik. Seperti adanya sistem *reward and punishment* sehingga semua pihak terpacu untuk mendapatkan penghargaan dan menghindari hukuman/denda.

Selanjutnya, dalam paradigma Bureaucracy juga ada konsep *customer strategy*, yakni mengubah pola kinerja pelayanan dari lembaga pemerintah kepada masyarakat sebagai pelanggan. Dengan strategi ini, masyarakat dibebaskan untuk memilih layanan mana saja sesuai dengan yang mereka butuhkan dan organisasi terpilih harus memberikan *service* yang memenuhi standar pelayanan. Selain *customer strategy* juga diterapkan *control strategy*, yakni pengubahan pola kendali dalam birokrasi. Pada perubahan yang paling ekstrem seperti memindahkan kendali dari puncak *level* kepada unit paling bawah, karena mereka yang langsung berinteraksi dengan masyarakat. Hanya saja tetap berpatokan pada visi dan misi organisasi.

Hal tersebut dilakukan supaya ada peningkatan potensi personal atau sumber daya manusia, dan upaya dalam pemberdayaan organisasi. Karena itu, pada paradigma Bureaucracy sangat mengandalkan *cultural strategy*. Dengan adanya banyak perubahan pada pola manajemen, dengan sendirinya perlu adaptasi pada budaya kerjanya. Perubahan budaya kerja tersebut termasuk di dalamnya terkait dengan tingkat kedisiplinan, pembentukan kebiasaan pegawai yang profesional dalam pelayanan, kemampuan mengendalikan emosi dan psikologi, hingga mampu mengubah budaya organisasi secara keseluruhan.⁵

E. Paradigma *New Public Service* (NPS)

Dalam paradigma NPS, posisi warga negara di hadapan pemerintah sangatlah demokratis. Warga (masyarakat; publik) tidak diposisikan sebagai pelanggan yang sifatnya personal, melainkan sebagai “mitra” yang dapat berkontribusi dalam memberikan nilai, kepercayaan hingga kepedulian terhadap kebijakan pemerintah. Bahkan dapat dikatakan, bahwa warga seakan-akan dapat menjadi pemilik pemerintahan itu sendiri (*owners of government*). Sehingga mereka diberikan kesempatan untuk ikut serta memikirkan dan memberikan kontribusi terkait program apa pun dari pemerintah.

⁵ Keban Yermias T. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Teori, Konsep dan Isu*, Edisi 2, (Yogyakarta: Penerbit Gavamedia, 2008), halaman 79.

Oleh karena itu, suara warga tidak dipandang sebagai tekanan ataupun tuntutan, melainkan sebagai pemberi suara untuk mendapatkan kesepakatan bersama yang terbaik. Dalam NPS ini, birokrasi tetap melayani kepentingan publik hanya saja dalam prosesnya melibatkan warga. Seperti dalam perumusan kebijakan, pemerintah melibatkan masyarakat dan pihak yang berkepentingan untuk mendapatkan hasil yang maksimal. Sehingga ke depannya, tidak ada banyak complain karena hasil rumusan tersebut sudah memenuhi nilai etika bersama, dapat dipertanggungjawabkan serta sesuai prinsip kehati-hatian (akuntabilitas).

Pihak pemerintah tidak hanya melibatkan warga dalam perencanaan program atau kegiatan semata, akan tetapi tetap melibatkan mereka pada tataran pelaksanaannya. Hal tersebut nanti dapat disesuaikan dengan kompetensi warga (masyarakat; atau pihak swasta). Pelaksanaan tersebut sesuai dengan nilai-nilai pemerintahan yang demokratis yang menjunjung tinggi keterlibatan warganya. Karenanya, tugas utama para administrator publik tidak sekadar untuk mengarahkan—atau juga memanipulasi—melainkan bekerja bersama-sama masyarakat.

Beberapa prinsip dalam paradigma NPS ini di antaranya pertama, *serve citizens, not customer*, prinsip pelaksanaan administrasi publik untuk mewujudkan kepentingan bersama, bukan semata-masa untuk memenuhi kepentingan personal atau warga satu per satu sebagaimana dalam berbisnis, sehingga memungkinkan terjadinya kolaborasi antara warga dan pemerintah. Kedua, *seek the public interest*, pihak pemerintah tetap harus memberikan kontribusi nyata untuk meningkatkan kepentingan publik. Termasuk di dalamnya berupaya menemukan solusi yang cepat atas masalah yang dihadapi publik, sehingga pemerintah tetap pada posisi yang memiliki inisiatif terlebih dahulu.

Ketiga, *value citizenship over entrepreneurship*, semua kepentingan publik tetap dicukup oleh pihak pemerintah sedangkan masyarakat ikut serta memberikan sumbangsih, termasuk terkait anggaran yang seolah-olah menjadi milik bersama dan dikelola untuk kepentingan bersama. Keempat, *think strategically, act democratically*, meskipun pemerintah melibatkan masyarakat, semua program tetap harus berjalan dengan

penuh tanggung jawab sehingga kepentingan publik dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Kelima, *recognize the accountability is not simple*, yakni pemerintah lebih peduli dengan adanya mekanisme pasar meskipun pemerintah tetap mengendalikannya dengan peraturan seperti undang-undang, ataupun norma dan nilai-nilai kemasyarakatan, sehingga programnya dapat dilaksanakan dengan profesional. Keenam, *serve rather than steer*, proses pelayanan menjalankan prinsip kepemimpinan yang berbasis nilai-nilai kebersamaan ketimbang harus mengendalikan secara terpusat, sehingga masyarakat tidak akan terkekang dan lebih leluasa dalam berkolaborasi dan bekerja sama dengan lebih bertanggung jawab.

Ketujuh, *value people, not just productivity*, yakni memberikan penghargaan terbaik untuk siapa pun yang terlibat dan tidak sekadar menilai hasil kerjanya semata, sehingga hal tersebut dapat meningkatkan dan menjamin adanya kerja sama dalam jangka panjang.⁶

⁶ Keban Yermias T. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Teori, Konsep dan Isu*, Edisi 2, (Yogyakarta: Penerbit Gavamedia, 2008), halaman 89.



Bab 4.

Administrasi Publik dalam Birokrasi

Dalam pelaksanaannya, administrasi publik membutuhkan manajemen khusus atau terdapat organisasinya tersendiri. Manajemen berarti adanya sumber daya yang terorganisasi dengan baik untuk mencapai tujuan tertentu. Supaya tujuan tersebut tercapai, maka diperlukan aturan maupun kebijakan khusus. Pelaksanaan administrasi publik tersebut dijalankan oleh satuan organisasi yang disebut sebagai organisasi publik atau birokrat.

Organisasi publik tersebut terbagi dalam beberapa spesialisasi yang memiliki fungsi dan tugas yang berbeda-beda. Pelaksanaan tugas oleh para birokrat tersebut disebut dengan birokrasi. Oleh karena itu, Max Weber menyebut birokrasi sebagai metode organisasi yang memiliki spesialisasi dalam melaksanakan tugasnya. Semakin zaman berkembang, organisasi publik pun ikut berkembang dan disesuaikan dengan tuntutan publik.

Misalnya, dengan adanya paradigma dan konsep otonomi daerah, setiap pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengelola daerahnya sendiri. Kebijakan tersebut merupakan satu perkembangan yang secara langsung dapat memengaruhi organisasi publik. Hal ini tidak bisa terlepas dari kebutuhan dan kondisi setiap daerah yang berbeda-beda, sehingga dibutuhkan pula pendekatan yang tidak sama. Oleh karena itu, metode birokrasi dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya dapat memiliki ciri khas masing-masing meskipun tetap dipayungi oleh undang-undang atau peraturan yang sama.

Samudra
Biru

A. Konsep Dasar Birokrasi

Ketika melaksanakan tugasnya, birokrat mendapatkan legitimasi khusus, yakni legitimasi karismatis, legitimasi tradisional dan legitimasi rasional. Artinya birokrat diberikan mandat atau amanah, dan dapat dikatakan mendapatkan kekuasaan sehingga dapat digunakan untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut Max Weber, beberapa ciri khas dari organisasi birokrasi ini di antaranya *pertama*, terdapat pembagian tugas atau disebut spesialisasi pekerjaan yang lugas, namun segala sesuatunya dijalankan sesuai peraturan di setiap unit kerja. Wewenang yang dimiliki birokrat/pegawai memiliki konsekuensi yang tanpa terkecuali (mengikat).

Kedua, adanya jalur komunikasi baik terjadi secara vertical maupun horizontal dan terdapat kesepakatan bersama terkait dengan hubungan kerja antar pegawai. *Ketiga*, adanya sistem yang digunakan dalam menjalankan program dan aktivitasnya sehari-hari, serta dilengkapi dengan perlengkapan dan pencatatan/dokumentasi yang rapi dan resmi. *Keempat*, setiap ada wewenang maupun tanggung jawab di setiap unit kerja dalam organisasi dapat diketahui tingkatan wewenangnya dengan detail dan jelas.

Kelima, birokrat/pegawai membutuhkan keahlian tertentu dalam menjalankan tugasnya dan menjadi pertimbangan khusus ketika mereka mendapatkan penawaran kerja maupun promosi jabatan. *Keenam*, organisasi dijalankan dengan anggaran tertentu sehingga tidak boleh ada pemborosan dan dilaksanakan dengan mempertimbangkan tingkat efektivitas serta efisiensi.¹

Hanya saja, dengan adanya berbagai latar belakang pegawai yang berbeda, tentu hal tersebut menjadikan perbedaan dalam perilaku hingga berpengaruh pada kinerjanya masing-masing. Karenanya, untuk memaksimalkan fungsi di setiap unit kerja, para pegawai harus mampu untuk membuat skala prioritas setiap harinya, yakni sesuai target dan program kerja masing-masing. Sehingga dalam pelaksanaan kerjanya

¹ Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, (Jakarta: Kencana, 2014), halaman 57.

membutuhkan koordinasi yang baik dan tepat supaya semua personal pegawai dapat mencapai tujuan bersama.

Terkait dengan pelaksanaan administrasi publik, maka para pegawai tersebut memiliki peran dan wewenang di dalam pemerintahan untuk memberikan pelayanan kepada publik. Karena itu, birokrasi (birokrat/pegawai) menjadi tim pelaksana ataupun actor dalam memberikan pelayanan tersebut. Meskipun dalam praktiknya, birokrasi selalu berkembang setiap tahunnya namun fungsi dan tugas utama birokrasi tetap menjalankan kebijakan pemerintah.

B. Sisi Positif dan Negatif Birokrasi

Sebagai organisasi yang dibentuk oleh manusia modern, birokrasi sudah tentu memiliki sisi positif dan negatifnya. Tidak sedikit pemikir administrasi publik seperti Evers yang pernah berpendapat bahwa birokrasi adalah bentuk rasionalisasi dari prosedur pemerintah yang justru dipandang membengkak karena jumlah pegawainya yang banyak. Selain itu, birokrasi juga dianggap sebagai bentuk perluasan kekuasaan pemerintah dengan tujuan mengendalikan aktivitas masyarakat.

Birokrasi kemudian dinilai sebagai alat untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan. Birokrasi juga dipandang sebagai organisasi yang kaku (*inflexibility*), identik dengan sebuah organisasi dengan struktur yang mandeg, tata cara yang berlebihan dan cenderung berbelit-belit, banyaknya penyimpangan, adanya potensi dan kebiasaan pengabaian, dan sifatnya sangat tertutup atas perbedaan pendapat (*constrain of dissent*). Marx juga menyebut birokrasi sebagai organisasi yang bersifat parasitic dan eksploitatif.

Meskipun banyak pandangan negatif tersebut, birokrasi tetaplah menjadi organisasi yang dipertahankan karena memiliki sistem kerja yang khas. Seperti dapat mengatur ke dalam dan keluar. Pengaturan ke dalam organisasi berarti mengelola hal-hal yang berkaitan dengan tim pemerintahan. Sedangkan interaksi keluar artinya dapat menjalin interaksi dengan individu, organisasi lain maupun pihak swasta.

Di era industri 4.0 dan menyambut era 5.0, birokrasi telah berbenah secara internal. Termasuk di dalamnya menjalankan prinsip-prinsip profesionalitas seperti menjamin akuntabilitas, transparansi, serta pelaksanaan yang efektif dan efisiensi. Meskipun potensi penyimpangan di birokrasi sangat tinggi, seperti adanya pungutan liar (pungli) maupun korupsi, hal tersebut dapat diatasi dengan penggunaan sistem teknologi. Sehingga para birokrat dan pihak terkait dapat menjalankan sistem administrasinya secara terbuka/transparan.

Sedangkan terkait dengan pelayanan yang berbelit-belit maupun adanya praktik ketidakadilan untuk saat ini birokrasi telah berbenah dengan menerapkan sistem berbasis online. Pelaksana sistem tersebut harus mematuhi undang-undang yang berlaku serta dapat diawasi oleh banyak pihak baik pengawasan secara internal dan eksternal. Seperti adanya fitur atau menu yang khusus menampung aspirasi maupun keluhan masyarakat. Laporan keluhan tersebut langsung dapat diketahui oleh pemimpin daerah masing-masing. Oleh karena itu, setiap ketidakberesan dalam organisasi birokrasi yang terkait dengan pelayanan atau administrasi publik sekarang sudah melakukan banyak perbaikan sistem.

Misalnya sekarang telah dibangun Mal Pelayanan Publik (MPP) di banyak daerah. Dalam MPP tersebut terdapat pelayanan yang cepat (*quick service*). Kemudian ada sistem *self-service* seperti sistem pengecekan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan melihat tata ruang. Selain itu ada juga sistem *long service* seperti pembuatan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), dan layanan lainnya. Dari MPP tersebut, masyarakat tidak perlu pergi ke berbagai kantor atau instansi pemerintahan karena semua telah tersedia dalam satu area MPP tersebut.

C. Administrasi Publik dan Tantangan Birokrasi

Meskipun sistem terbaik telah dilaksanakan, potensi kecurangan di dalam birokrasi dapat saja terjadi ketika masyarakat tidak mendukung sistem baku yang telah berlaku. Hal tersebut bisa terjadi karena perilaku buruk ataupun adanya kepentingan-kepentingan tersendiri dari pihak pegawai pelaksana maupun masyarakat atau pihak swasta. Sehingga terjadi

disfunctions of bureaucracy, yakni adanya fungsi yang tidak berjalan dalam birokrasi tersebut atau terjadi kebocoran dalam sistem.

Kemudian dapat juga terjadi *mal-administration*, yakni adanya petugas yang dapat disuap atau adanya tindakan korupsi, sikap arogan/angkuh, tidak responsif, dan dengan sengaja telah mengabaikan tugasnya. Terkait hal tersebut, tantangan dalam birokrasi yakni perlu adanya perbaikan ataupun pengembangan sistem pelayanan berbasis kemanusiaan. Begitu banyaknya penyakit yang identik dengan kekacauan birokrasi, perlu penanggulangan khusus sebagai bentuk keseriusan pemerintah dalam mengatasi tantangan secara internal.

Apabila mengikuti prinsip manajemen pelayanan publik modern, maka secara internal ada beberapa hal yang harus diperbaiki. *Pertama*, adanya upaya untuk mengurangi kesenjangan antara organisasi di pusat atau pucuk pimpinan dengan para pelaksana di lapangan. *Kedua*, adanya konsistensi dalam menciptakan efisiensi serta upaya penghematan anggaran yang berkelanjutan. *Ketiga*, kemauan untuk memangkas staf maupun aparat yang membengkak jumlahnya baik di level atas maupun di tengah agar organisasi dapat berjalan lebih rasional. *Keempat*, berupaya mendekatkan birokrasi dengan masyarakat karena salah satu bukti dari keberhasilan birokrasi—sebagai pelayan—yakni dekat dengan masyarakat—yang dilayani.

Oleh karenanya, ada beberapa prinsip utama yang harus dilakukan pelaksana di organisasi pelayanan publik untuk memberikan performa maksimal. *Pertama*, prinsip aksesibilitas yakni setiap layanan dapat diakses oleh masyarakat dengan kesempatan yang sama adilnya. *Kedua*, menghadirkan prinsip kontinuitas yakni memastikan pelayanan tersebut tersedia setiap saat dan apabila ada perubahan harus disertai dengan kejelasan informasi/edukasi. *Ketiga*, harus adanya teknikalitas supaya setiap pelayanan dapat ditangani oleh pelaksana yang mumpuni atau sesuai dengan keahliannya, sesuai prosedur, sistem yang andal dan payung hukum yang jelas.

Keempat, adanya prinsip mutualisme yang bisa saling memberikan keuntungan dari semua sisinya kepada pihak pemerintah maupun masyarakat. Kelima, memantapkan prinsip yang wajib dijalankan yakni prinsip akuntabilitas. Setiap jenis pelayanan kepada masyarakat harus bisa dipertanggungjawabkan kepada pihak yang terkait tanpa ada kecurangan dan semuanya dilakukan secara transparan.²

D. Administrasi Publik dalam Birokrasi Pemerintahan

Pada hakikatnya, pemerintah memiliki tugas pokok yakni memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Sehingga dengan berjalannya administrasi dalam birokrasi tidak hanya untuk menjalankan tugas tersebut, tetapi juga mengukur tingkat kepuasan masyarakat atau pemerintah memastikan bahwa masyarakat benar-benar terpenuhi kebutuhannya. Dalam hal ini, setidaknya ada empat kemungkinan untuk mengetahui tingkat pelayanan maupun tingkat kepuasan masyarakat, yakni:

- a. Pihak birokrasi pemerintah dan masyarakat harus sama-sama mengetahui kualitas setiap pelayanan (*mutual knowledge*).
- b. Pihak birokrasi yang melayani harus lebih memahami dan mampu mengevaluasi atas kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (*producer knowledge*).
- c. Pihak masyarakat pada posisi yang lebih memahami kualitas pelayanan ketimbang pihak birokrasi yang melayaninya (*consumer knowledge*).
- d. Pihak birokrasi dan masyarakat pada posisi yang sama-sama tidak mengetahui dan kesulitan dalam evaluasi setiap pelaksanaan pelayanan tersebut (*mutual ignorance*).

Pada tingkatan mana pun di atas, setidaknya tetap dapat dilakukan analisis pelaksanaan dari administrasi publik tersebut dengan

² M. Irfan Islamy, 1999, *Reformasi Pelayanan Publik*, Makalah Pelatihan Strategi Pembangunan Sumber Manusia Aparatur Pemerintah Daerah dalam Era Globalisasi, di Kabupaten Daerah Tingkat II Trenggalek.

menggunakan pendekatan impression management. Ada tiga hal di dalamnya, yakni tingkat responsive, tingkat responsibility, dan juga ada tingkat representative.³ Hanya saja mengukur kondisi di lapangan tidak semudah dengan apa yang telah dijelaskan pada teori tersebut. Oleh karena itu, diperlukan pemahaman atas variabel lain yang terkait dengan pelaksanaan administrasi publik dalam birokrasi pemerintahan. Beberapa variabel tersebut di antaranya:

- a. variabel karakteristik organisasi,
- b. variabel karakteristik lingkungan,
- c. variabel karakteristik pekerja/aparat,
- d. variabel karakteristik kebijaksanaan,
- e. variabel praktik-praktik manajemennya.

Pada tataran pelaksanaan, ada beberapa faktor lainnya yang menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik yakni sering terjadinya beberapa hal. *Pertama*, konteks monopolistik, yakni tidak adanya kompetisi atas penyelenggara pelayanan publik dari pihak non pemerintah. Akibatnya tidak terlihat keinginan yang kuat dari pemerintah untuk meningkatkan jumlah layanan, kualitas maupun pemerataan pelayanan tersebut.

Kedua, tekanan lingkungan, yakni faktor lingkungan sangat memengaruhi kinerja organisasi pelayanan dalam interaksi maupun transaksi dengan masyarakat. *Ketiga*, budaya patrimonial, yakni budaya organisasi penyelenggara pelayanan publik yang masih terikat oleh tradisi-tradisi politik maupun budaya masyarakat lokal yang seringkali tidak kondusif dan melanggar peraturan-peraturan yang sudah ditetapkan sebelumnya.

E. Perbaikan Berkesinambungan dalam Birokrasi

Adanya jarak yang cukup jauh antara teori dan praktik pelayanan publik oleh pemerintah, beberapa hal dapat dilakukan birokrasi secara

³ Sofian Effendi, 1993, *Strategi Administrasi dan Pemerataan Akses pada Pelayanan Publik Indonesia*, Laporan Hasil Penelitian, Fisipol UGM, Yogyakarta.

berkelanjutan untuk memperbaiki mutu atau kualitas pelayanan. Beberapa perubahan tersebut dapat dirangkum dalam sepuluh langkah konkret berikut ini yang dapat segera dilaksanakan di Indonesia:

Pertama, mengubah tekanan sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik otoriter menjadi sistem pemerintahan yang lebih terdesentralistik demokratis. *Kedua*, mengupayakan pembentukan asosiasi/perserikatan kerja dalam pelayanan publik. *Ketiga*, meningkatkan keterlibatan masyarakat baik di dalam perumusan kebijakan pelayanan publik, proses pelaksanaan pelayanan publik maupun dalam monitoring serta pengawasan pelaksanaan pelayanan publik.

Keempat, adanya kesadaran perubahan sikap dan perilaku dari aparat birokrasi pelayanan publik menuju model birokrasi yang lebih humanis (*post Weberian*). *Kelima*, menyadari adanya pengaruh kuat perkembangan atau kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam menunjang efektivitas kualitas pelayanan publik. *Keenam*, pentingnya perundang-undangan yang menjadi landasan kerja bagi aparat pelayanan publik.

Ketujuh, pentingnya perhatian terhadap faktor pendapatan dan penghasilan (*wages and salary*) yang dapat memenuhi kebutuhan minimum bagi aparat pelayanan publik. *Kedelapan*, peningkatan keterampilan dan juga keahlian petugas pelayanan publik. *Kesembilan*, perlu adanya sarana fisik yang terintegrasi dalam pelayanan publik. *Kesepuluh*, ditingkatkan sikap saling pengertian dan pemahaman bersama (*mutual understanding*) antara pihak aparat birokrasi dan masyarakat sehingga tetap patuh pada undang-undang maupun peraturan yang berlaku.⁴

Memang secara teoritis, penerapan administrasi publik dalam birokrasi pemerintahan telah mengalami berbagai perubahan dalam rangka peningkatan gagasan pelayanan. Hanya saja di sisi lain, implementasi pelayanan di masyarakat masih butuh peningkatan dari segala aspeknya. Birokrasi yang cenderung memperlambat pelaksanaan layanan harus cepat diberikan edukasi. Hal tersebut terjadi karena masih kurangnya

⁴ Sastrio Mansyur, *Efektivitas Pelayanan Publik dalam Perspektif Konsep Administrasi Publik*, Jurnal Academica Fisip Untad, Volume 5 No 01, Februari 2013, halaman 971.

pemahaman birokrasi dalam melaksanakan tugas sebagai pemberi layanan publik. Semua variabel dalam pelaksanaan administrasi publik dalam birokrasi wajib dianalisis secara utuh. Sehingga antara teori dan implementasinya tidak ada jarak jauh lagi.

Samudra
Biru

Samudra
Biru



Bab 5

Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Pelayanan publik tidak akan terlepas dari masalah etika dan moral birokrasi. Karena inti dari pelayanan ini bersifat humanis dan terkait dengan interaksi antar manusia. Sehingga kualitas pelayanan publik juga terkait dengan sikap birokrasi dalam pelaksanaan pelayanan tersebut. Etika dan moral tersebut menjadi salah satu variabel dalam sikap profesional birokrat.

Karena pada hakikatnya, pelayanan publik erat kaitannya dengan peningkatan mutu dan juga produktivitas pelaksanaan tugas serta fungsi pemerintah. Dalam hal ini, birokrasi mendorong sistem yang efektif dan tata laksana yang rapi, sehingga proses pelayanannya juga dapat lebih berguna atau ada hasilnya. Di sisi yang lain, birokrasi dituntut serta diberikan keleluasaan untuk menumbuhkan kreativitas atau berinisiatif dalam inovasi pelayanan publik. Sehingga birokrasi dapat dinilai sebagai organisasi yang dinamis, bukan organisasi yang kolot/kaku.

A. Konsep Dasar Pelayanan Publik

Apabila mengacu pada Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dalam Pasal 1 Butir 1, telah dijelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Kemudian berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, pelayanan publik didefinisikan sebagai segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan hakikat atau konsep dasar pelayanan publik tersebut di antaranya *pertama* untuk meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah di bidang pelayanan publik. *Kedua*, mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan publik dapat diselenggarakan lebih berdaya guna dan berhasil guna. *Ketiga*, mendorong tumbuhnya kreativitas, prakasa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara lebih luas lagi.

Pelayanan publik tersebut dilakukan oleh pihak pemerintah (birokrasi; birokrat) melalui kegiatan yang memiliki unsur-unsur perhatian, kesediaan serta kesiapan dalam memberikan kepuasan terhadap para masyarakat. Karena itulah, pelayanan publik harus memiliki standar khusus dalam pelaksanaannya. Jadi masyarakat tidak akan bingung dan dapat dengan cepat melalui masa transisi. Standar tersebut meliputi beberapa hal, seperti apa saja hak dalam pelayanan, cara mendapatkannya, apa saja syarat-syaratnya, dan cakupan penerimaan layanan tersebut.

Sedangkan manfaatnya bagi pemerintah yang sedang berkuasa, ialah minimal pembuktian atas janji-janjinya semasa kampanye sebelum terlaksananya pemilu serta komitmen pada pembelaan kepentingan negara—bukan kepentingan golongan maupun kelompok partainya semata. Untuk itulah, pada hakikatnya, berhasil atau tidaknya sebuah pelayanan publik dapat diukur dari tingkat kepuasan publik serta menguatnya kepercayaan mereka. Selain itu, efektivitas dari pelayanan tersebut dapat dicapai apabila adanya jaminan pelayanan yang lancar, tidak adanya mal-administrasi, terciptanya administasi yang tertib, mekanisme

dapat dijalankan dengan mudah, serta proses edukasi/sosialisasi yang tidak menghabiskan waktu lama.

Sehingga erat kaitannya antara kepercayaan publik dengan layanan publik. Sebagai upaya untuk meningkatkan kepercayaan, tentu saja pelayanan tersebut akan semakin bagus. Hal tersebut berlaku sebaliknya, apabila publik tidak percaya atas pelayanan tersebut, otomatis publik pun tidak akan mendukungnya. Sehingga publik menjadi apatis atau apriori terhadap pelayanan yang lainnya. Ketika daya dukung publik rendah, maka pihak pemerintah kesulitan dalam menuntaskan pelayanan yang sudah terlanjur berjalan.

Oleh karena itu, perlu adanya evaluasi dan masing-masing pihak mau melakukan introspeksi sehingga dapat dicapai titik aman dalam kelanjutan pelaksanaan pelayanan tersebut. Apabila terjadi konflik dan pertentangan pihak terkait, hal itu justru dapat merugikan masing-masing pihak. Publik tidak terlayani dengan baik, begitu juga pemerintah dapat mengalami kerugian pada banyak hal. Seperti pengeluaran biaya (sarana pra sarana) yang tidak maksimal hasilnya. Sehingga pemerintah sepatutnya dapat menunjukkan dan mengembangkan berbagai strategi untuk meyakinkan publik supaya kepercayaan mereka dapat meningkat.

Keberhasilan pelaksanaan pelayanan publik tidak dapat tercapai tanpa adanya organisasi pelaksana (birokrasi) yang solid, kuat serta sistem birokrasi yang teruji keprofesionalannya. Tidak hanya itu, pihak pemerintah harus mampu mendidik atau memberikan edukasi kepada masyarakat untuk menjaga kualitas pelayanan tersebut. Dengan demikian, baik pemerintah maupun masyarakat dapat menjaga integritas masing-masing, bertindak sesuai hukum yang berlaku, serta mau bertanggung jawab secara moral maupun formal.

B. Konsep Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan publik ini dapat dinilai dari semua sisinya, baik dari sisi persiapan, proses pelayanan, aparatur yang menjalankan pelayanan, fasilitas pelayanan, hasil pelayanan dan semua hal yang terkait. Namun

secara eksternal, kualitas tersebut juga dinilai dari tingkat kepuasan masyarakat. Karena pada akhirnya, masyarakat yang paling berhak menilai kinerja dan kualitas pelayanannya.

Terkait dengan kepuasan pelayanan kepada masyarakat, setidaknya ada beberapa hal pokok yang seharusnya terpenuhi, di antaranya:

- a. Adanya pelayanan yang merata dan sama. Tidak terjadi diskriminasi dalam pelayanan yang diberikan oleh aparat terhadap semua lapisan masyarakat. Pelayanan juga tidak menganaktirikan, atau berpihak kepada keluarga, pangkat, suku tertentu. Kemudian sesama umat beragama diperlakukan sama dan merata tanpa memandang status ekonominya.
- b. Pelayanan yang diberikan harus tepat waktunya, karena mengulur waktu dengan berbagai alasan merupakan tindakan yang dapat mengecewakan. Dengan layanan yang cepat, pelayanan yang diberikan dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat.
- c. Pelayanan harus berkesinambungan, yakni aparat pemerintah harus siap untuk memberikan pelayanan kepada yang membutuhkan pelayanan sesuai porsinya masing-masing.
- d. Pelayanan harus memenuhi keperluan yang dibutuhkan masyarakat, sehingga organisasi tetap harus bekerja secara dinamis dan mampu mengikuti perkembangan teknologi terbaru.
- e. Pelayanan harus selalu meningkatkan kualitas, penampilannya, keterampilan teknis, serta sikapnya (etika; moralnya).¹

Selain itu, untuk mewujudkan kualitas pelayanan publik yang efektif, pelayanannya seharusnya memberikan kemudahan dalam pengurusan bagi siapa pun yang berkepentingan (termasuk di dalamnya memiliki prosedur yang sederhana). Juga dapat memberikan pelayanan yang wajar dan adanya perlakuan jujur dan terus terang (transparan). Kemudian, dalam memberikan pelayanan publik, setidaknya ada tiga aspek yang harus dimiliki oleh aparat pemerintah, yaitu:

¹ Sumartomo, *Reformasi Administrasi Publik dalam Pelayanan Publik*, (Malang: Universitas Brawijaya, 1998), halaman 38.

- a. memiliki tanggung jawab yang tinggi selaku abdi negara dan abdi masyarakat;
- b. dapat responsive terhadap masalah yang dihadapi masyarakat khususnya yang membutuhkan pelayanan masyarakat dalam arti luas;
- c. mampu komitmen dan konsisten terhadap nilai standar dan moralitas dalam menjalankan kekuasaan pemerintah.

C. Dimensi Kualitas Pelayanan Publik

Fokus pelayanan kualitas pelayanan publik ini minimal dapat mengurangi kesenjangan antara pemberi pelayanan dengan pengguna layanan, yakni terkait perbedaan persepsi dalam proses maupun hasil layanannya. Apabila jarak keduanya masih sangat jauh, artinya kualitas layanan belum maksimal. Sedangkan apabila jarak antara birokrasi dan masyarakat sudah dekat, hal tersebut sebagai tanda bahwa kualitas layanan sudah semakin baik dan bagus.

Bagi masyarakat, kecepatan dan kecanggihan teknologi bukan menjadi satu-satu alat ukur kepuasan dan kualitas layanan. Masyarakat juga menilai kualitas layanan dari sisi keramahan, biaya yang murah, kemudahan (tidak berbelit-belit) dan pelayanan yang baik. Karena itu, pemerintah sewajarnya memerhatikan layanan tersebut dari semua aspeknya. Tidak sekadar dari aspek perangkat, sarana, maupun alur pelayanan, melainkan dari kualitas aparat yang bertugas di masing-masing unit pelayanan.

Namun secara prinsip, setidaknya ada tiga dimensi terkait kualitas pelayanan publik, yakni dimensi *responsiveness*, dimensi *responsibility* dan dimensi *accountability*.

- a. *responsiveness* atau responsivitas yakni mengukur daya tanggap pihak birokrasi pemerintah terhadap harapan dan aspirasi serta tuntutan masyarakat;
- b. *responsibility* atau tanggung jawab yakni menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik yang dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan/peraturan yang telah ditetapkan;

- c. *accountability* atau akuntabilitas yakni menunjukkan tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh para stakeholders. Misalnya nilai yang berkembang dalam masyarakat lokal.²

Pada dimensi-dimensi tersebut, fokus peningkatan kualitas pelayanan dimulai dari upaya untuk meningkatkan sumber daya manusia (aparatur, pelaksana). Dengan kata lain, pencapaian kepuasan masyarakat sangat tergantung dari sikap, keterampilan dan praktik layanan secara teknis. Sedangkan dalam perspektif atau paradigma pelayanan, faktor determinan di dalam pelayanan tersebut seperti nilai-nilai kerja, semangat kerja, cara berkomunikasi, penguasaan teknologi dan adanya pengawasan/supervisi dari pimpinan. Semua hal tersebut erat kaitannya dengan evaluasi kinerja, proses pembelajaran/pelatihan (*training*) serta penilaian kepuasan dari masyarakat.

D. Indikator Kepuasan Masyarakat

Karena jenis pelayanan sangat beragam dengan sifat dan karakteristik yang berbeda-beda, maka berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara KEP/25/PAN/2/2005 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah dan untuk memudahkan penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) unit pelayanan diperlukan pedoman umum yang digunakan sebagai acuan bagi Instansi, Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk mengetahui tingkat kinerja unit pelayanan di lingkungan instansi masing-masing. Telah ditetapkan unsur penilaian yang didahului dengan penelitian dan dilaksanakan atas kerja sama Kementerian PAN dengan BPS.

Dari hasil penelitian tersebut diperoleh 48 (empat puluh delapan) unsur penting yang mencakup berbagai sektor layanan yang sangat bervariasi. Kemudian dari hasil pengujian akademis/ilmiah diperoleh

² Hardiansyah, *Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, (Jakarta: Penerbit Gava Media, 2011), halaman 79.

14 (empat belas) unsur yang dapat diberlakukan untuk semua jenis pelayanan, untuk mengukur indeks kepuasan masyarakat unit pelayanan. Empat belas unsur yang relevan, *valid* dan *reliable*, sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat di antaranya:

- a. prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan;
- b. persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya;
- c. kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggungjawabnya);
- d. kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku;
- e. tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan;
- f. kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan / menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;
- g. kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggaraan yang dilayani;
- h. keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani;
- i. kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati;

- j. kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;
- k. kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan;
- l. kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- m. kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
- n. keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap risiko-risiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.³

E. Penerapan *Total Quality Service*

Dalam peningkatan kualitas pelayanan publik dapat menerapkan metode *Total Quality Service* (TQS). Secara definisi, *Total Quality Service* adalah sistem manajemen yang disusun secara strategis dan terintegrasi sehingga melibatkan manajer serta karyawan untuk proses perbaikan hubungan antar personal di dalam organisasi dan lebih cepat dalam memenuhi kebutuhan pelanggan.⁴

Secara teknis, pelaksanaan *Total Quality Service* tersebut meliputi empat hal pokok, yakni sistem organisasi, strategi, sumber daya manusia dan pelanggan (masyarakat). *Pertama*, isi strategi terkait semua pernyataan yang jelas dan dapat dikomunikasikan dengan baik, yakni dengan mempertimbangkan posisi serta sasaran organisasi dalam melakukan pelayanannya. *Kedua*, sistem organisasi yakni adanya program, prosedur

³ KEP/25/PAN/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

⁴ Yudiantmaja Eko Wahyu, *Total Quality Service: Paradigma Baru Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah*, *Visi Publik Jurnal Ilmu Administrasi Publik* Volume 6 Nomor 2 Edisi Oktober 2009-Maret 2010, Universitas Jenderal Soedirman.

ataupun sumber daya organisasi yang sengaja didesain untuk mewujudkan dan menilai layanan yang tepat dan berkualitas. *Ketiga*, terkait sumber daya manusia, yakni kemampuan aparat pelaksana dalam merespon dan melayani masyarakat dengan sikap positif dan profesional.

Dalam empat hal pokok tersebut, tujuan keseluruhannya ialah mencapai kepuasan pelanggan (masyarakat). Kemudian kemampuan memberikan pertanggungjawaban kepada setiap orang yang terlibat dan mampu melakukan perbaikan yang berkesinambungan. Sedangkan fokus *Total Quality Service* pada lima aspek, yakni *pertama* fokus pada masyarakat dengan melakukan identifikasi sebagai prioritas utama. Identifikasi dilakukan untuk memenuhi kebutuhan, keinginan dan harapan mereka. Selain itu, dibutuhkan rancangan sistem yang dapat memberikan jasa dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.

Kedua, keterlibatan total, yakni membutuhkan komitmen penyelenggara dalam perbaikan kualitas baik pimpinan maupun pegawai dan dapat memberikan nilai positif. Karenanya, perlu diciptakan iklim yang kondusif dan dapat mendukung tim kerja yang berperan serta partisipasi aktif dari masyarakat dalam merancang dan memperbaiki produk, jasa, proses, sistem dan lingkungan pemerintahan.

Ketiga, pengukuran yakni menyusun ukuran proses dan hasil, mengidentifikasi *output* dari proses-proses kerja kritis dan mengukur kesesuaiannya dengan tuntutan/kebutuhan masyarakat, serta mengoreksi penyimpangan dan meningkatkan kinerja.

Keempat, dukungan sistematis, yakni mengelola proses kualitas dengan cara membangun infrastruktur kualitas yang dikaitkan dengan struktur manajemen internal. Kemudian upaya untuk menghubungkan kualitas dengan sistem manajemen yang ada, seperti perencanaan strategik, manajemen kinerja, pengakuan, penghargaan, dan promosi pegawai.

Kelima, perbaikan berkesinambungan, yakni setiap orang sewajarnya bertanggung jawab untuk memandang semua pekerjaan sebagai satu proses, mengantisipasi perubahan kebutuhan, keinginan, dan harapan

masyarakat. Kemudian melakukan perbaikan incremental, mengurangi waktu siklus dan menerima umpan balik tanpa rasa takut atau khawatir.

Dengan demikian, keberhasilan model *Total Quality Service* sangat bergantung banyak aspek yang terlibat dalam pelayanan publik, baik aspek internal birokrasi maupun eksternal. Hanya saja aspek yang paling dominan yakni dari pihak internal, karena pada dasarnya pemerintah yang paling bertanggung jawab atas terselenggaranya pelayanan publik tersebut. Sedangkan masyarakat menjadi pihak yang dapat menikmati layanan tersebut sekaligus menjadi pihak yang dapat menilai kinerja penyelenggara pelayanan publik tersebut.

BAGIAN II

PERKEMBANGAN ADMINISTRASI PUBLIK DI INDONESIA

Samudra
Biru

Bab 6

Muncul Fenomena Dinasti Politik



Benih-benih dinasti politik di Indonesia sudah dimulai sejak berakhirnya Orde Lama dan digantikan dengan Orde Baru. Hal itu muncul karena adanya klaim tentang kembalinya demokrasi ke jalur yang benar. Sebab sebelumnya terjadi banyak penyelewengan pada Orde Lama. Faktanya justru timbul babak baru pada era Orde Baru yang terjadi justru sebaliknya. Nilai demokrasi jauh dari yang diharapkan. Kebebasan masyarakat sulit diperoleh, sehingga otoritarianisme pun terjadi. Seperti opini rakyat terbungkam dan praktik KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) dalam pemerintahan banyak terjadi.

Politik dinasti Indonesia tersebut kemudian berkembang setelah adanya ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, kemudian berubah menjadi Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000. Puncak dinasti politik di Indonesia terjadi setelah ketetapan MPR tersebut berubah menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah yakni daerah Otonom akan mengatur dan mengurus daerahnya sendiri demi kemakmuran masyarakat.

Sehingga masyarakat daerah dapat memilih pemimpin mereka sendiri, yaitu melalui pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung. Awalnya, Pilkada diharapkan dapat menghasilkan pemimpin yang berasal dari rakyat sendiri, sehingga setiap orang memiliki hak memilih dan dipilih. Semua orang berpeluang menjadi pemimpin daerahnya masing-

masing. Namun di sisi lain terjadi fenomena baru perpolitikan di tingkat lokal. Muncul dinasti politik di beberapa daerah di Indonesia. Hal tersebut terlihat sejak diselenggarakannya Pilkada secara langsung.

Hingga saat ini, fenomena tersebut merekonstruksi kekuatan dominan pada dinasti politik di dalam sistem demokrasi. Sehingga demokrasi di Indonesia seolah-olah memberikan ruang yang bebas dalam melakukan praktik dinasti politik, sehingga berpengaruh dalam sistem pengelolaan daerah dan berpengaruh dalam pelayanan publik.

A. Dinasti Politik dan Politik Dinasti

Dinasti politik dan politik dinasti merupakan dua ranah yang berbeda. Dinasti politik dikenal sebagai sistem reproduksi kekuasaan yang primitif sebab mengandalkan kekerabatan dan keturunan dari hanya beberapa orang saja. Sedangkan politik dinasti merupakan proses mengarahkan regenerasi kekuasaan bagi kepentingan golongan atau partai politik tertentu (misalnya keluarga elite). Hal tersebut bertujuan untuk mendapatkan dan/atau mempertahankan kekuasaan (petahana). Dinasti politik tersebut jelas merupakan musuh demokrasi. Sebab dalam demokrasi, rakyatlah yang memilih para pemimpinnya.

Kecenderungan politik dinasti pun cukup menguat dalam politik kontemporer di Indonesia. Praktik politik dinasti tidak sehat bagi demokrasi, karena adanya kontrol terhadap pemerintah yang diperlukan dalam demokrasi. Misalnya *checks and balances* yang menjadi sangat lemah. Dinasti politik dalam dunia politik modern dikenal sebagai elit politik yang berbasiskan pertalian darah atau bahkan perkawinan.¹ Hal tersebut sebagai cikal bakal oligarki politik. Sedangkan di Indonesia, kelompok elit merupakan kelompok yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan politik.

Menguatnya jaringan politik yang dibangun oleh dinasti politik tersebut berdasarkan kedekatan politik keluarga. Hal tersebut menyebabkan tertutupnya rekrutmen politik bagi orang-orang di luar

¹ SP. Varma, *Teori Politik Modern*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007), halaman 98.

dinasti (masyarakat umum). Sehingga mereka relatif mudah menjangkau kekuasaan atau bertarung memperebutkan kekuasaan. Faktanya di mana pun selalu ada kelompok yang memiliki pengaruh penting terhadap dinamika transisi kekuasaan politik yang bisa berdampak terhadap tertutupnya rekrutmen politik.

Pandangan negatif atas dinasti politik tersebut tidak terlepas dari berbagai kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah dan dinasti politiknya. Misalnya kasus di akhir tahun 2016, terjadi di Kabupaten Klaten. Kasus tersebut cukup unik, karena melibatkan dua keluarga (suami dan istri) yang bergantian memimpin Kabupaten Klaten selama 20 tahun.

Dinasti politik terbentuk karena adanya jaringan kekuasaan yang menyebar dan sangat kuat di sebuah daerah. Ketika jaringan tersebut mendukung dinasti politik yang sedang berkuasa, maka sangat memungkinkan lahirnya kekuasaan yang absolut. Ketika kekuasaannya absolut, kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan pun akan semakin besar. Fenomena seperti di Kabupaten Klaten tersebut ialah bentuk distorsi atau tekanan terhadap demokrasi. Karena pada dasarnya, demokrasi menuntut konsolidasi dan membutuhkan lingkungan yang mendukung.²

Baik dinasti politik maupun politik dinasti mengancam fase transisi demokrasi menuju konsolidasi demokrasi. Konsolidasi demokrasi tersebut dapat diartikan sebagai proses penggabungan beberapa elemen demokrasi supaya bersama-sama memfasilitasi demokratisasi politik. Unsur yang terlibat dalam konsolidasi demokrasi di antaranya lembaga atau institusi politik, seperti partai politik, elite, kelompok-kelompok berkepentingan maupun masyarakat umum yang memiliki hak politik. Unsur penting lainnya dalam konsolidasi demokrasi yakni adanya kesepakatan bersama terkait nilai-nilai politik yang bisa mendekati serta mempertemukan berbagai elemen politik tersebut menjadi suatu kekuatan yang utuh dan solid selama masa transisi menuju demokrasi.

² Martien Herna Susanti, 2017. "Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia". *Journal of Government and Civil Society*, Vol. 1, No. 2, 111-119.

B. Sistem Demokrasi dan Dinasti Politik

Demokrasi adalah sistem yang digunakan di beberapa negara termasuk Indonesia. Konsep utama demokrasi yakni mengedepankan kedaulatan rakyat. Sehingga rakyat memiliki hak dan kewajiban untuk ikut serta dalam pelaksanaan pemerintahan. Salah satu contoh keikutsertaan rakyat yakni ikut dalam pemerintahan melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Dengan sistem pemilu, rakyat secara langsung dapat menentukan siapa saja yang akan menjadi pemimpin di daerahnya masing-masing dan bahkan pemimpin di negaranya.

Risikonya dalam sistem demokrasi tersebut, kemudian terjadi kepemimpinan yang turun-temurun di dalam lingkup keluarga dekat. Untuk saat ini, fenomena dinasti politik ini sering muncul di dalam politik nasional maupun lokal. Namun yang terjadi cenderung menjebak, atau dapat menimbulkan konflik horizontal dan bahkan dapat mengganggu jalannya sistem demokrasi itu sendiri.

Dinasti politik tersebut lahir dari peran partai politik dan pemerintah daerah sendiri. Karena kandidat yang dicalonkan oleh partai politik seringkali akhirnya tidak mempertimbangkan kredibilitas dan kualitasnya, tetapi didasarkan keinginan elit partai dalam perebutan kekuasaan. Dinasti politik tersebut membangun jaringan kekuasaannya dengan terus menerus berusaha mendominasi dan justru cenderung mematahkan etos demokrasi. Kelompok elit ini ialah mereka yang secara khusus memiliki kemampuan untuk memengaruhi proses pembuatan keputusan politik. Karena itulah, mereka dapat dengan mudah menjangkau kekuasaan atau bertarung memperebutkan kekuasaan.

Para elit terang-terangan mempertahankan kekuasaannya dengan menunjuk anggota keluarganya sendiri untuk menggantikan posisinya sebagai pemimpin. Misalnya, ketika ayahnya menjadi presiden, anaknya menjadi walikota atau menantunya menjadi bupati. Ada pula kasus suami sudah tidak menjabat menjadi bupati, kemudian istrinya mencalonkan diri dan terpilih. Hal tersebut terjadi karena kurang kuatnya peraturan yang ada sehingga menyebabkan merajalelanya dinasti politik ini. Oleh

karena itu, banyak hal negatif yang dapat terjadi apabila dinasti politik tidak dicegah atau dihentikan.

Akibat yang terjadi misalnya semakin melemahnya fungsi kontrol hukum, penunjukan tim organisasi dalam birokrasi (pejabat), tindakan korupsi yang dilakukan para pejabat dan orang-orang dalam satu kelompok mereka sendiri. Seharusnya Indonesia mampu terbuka dalam praktik politik dengan sistem demokrasinya untuk memastikan rakyatnya terlibat aktif dalam proses politik. Hanya saja, faktanya berkata lain. Munculnya dinasti politik menghambat partisipasi masyarakat, karena hak sosialnya yang berbeda jauh dari keluarga petahana.

Dinasti politik sekali lagi dapat memunculkan ketidakadilan, peluang korupsi, kolusi, dan nepotisme. Karena kepemimpinan dalam dinasti politik cirinya selalu diwariskan kepada anak, istri, atau kerabat dekatnya sendiri. Padahal di era terbuka saat ini sangat dibutuhkan pemimpin yang kompeten, jujur, dan mempertimbangkan suara rakyat. Sehingga tidak sekadar mendapatkan jabatan hanya untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya saja.

C. “Legalisasi” Dinasti Politik di Indonesia

Mahkamah Konstitusi (MK) telah mengeluarkan Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015 (Putusan No. 33/PUUXIII/2015). Putusan tersebut menguji Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yaitu tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Putusan tersebut isinya berkaitan dengan konstitusionalitas aturan bagi calon kepala daerah agar tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana (*incumbent*) dan calon kepala daerah yang berkedudukan sebagai anggota legislatif dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada).

Putusan tersebut telah menimbulkan pro dan kontra serta adanya kecemasan publik. Terutama bagian yang berkaitan dengan konflik

kepentingan keluarga penguasa. Polemik tersebut muncul karena para pakar dan masyarakat menilai jika MK melalui Putusan No. 33/PUU-XIII/2015 telah menyatakan praktik dinasti politik sebagai praktik yang sah sesuai dengan konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penilaian tersebut akhirnya menimbulkan anggapan bahwa putusan MK justru akan semakin menyuburkan dinasti politik sekaligus melegalkan kerabat petahana dalam Pilkada. Kekhawatiran masyarakat atas praktik dinasti politik dapat dimaklumi karena praktik dinasti politik tersebut masih sering terjadi dan semakin meluas di beberapa daerah.

Kemudian sejak Pilkada langsung yang dilaksanakan pada tahun 2005-2014, setidaknya ada 59 kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih yang mempunyai ikatan darah (keluarga). Politik kekerabatan atau dinasti politik tersebut pernah diulas dalam ulasan editorial *The Jakarta Post*, 21 Agustus 2008, yang menegaskan bahwa gejala menguatnya dinasti politik justru menjebak semangat demokrasi menuju dinastokrasi (*dynastocracy*). Oleh karena itu, berpeluang untuk menyuburkan penyalahgunaan wewenang, sehingga dapat berakibat pada rusaknya prinsip demokrasi Pancasila.³

MK melalui Putusan No. 33/PUUXIII/2015 telah memberikan landasan legal formal bagi politik dinasti di Indonesia. Alasannya untuk mencegah terjadinya diskriminasi dalam pelaksanaan Pilkada. Putusan MK tersebut dapat dimaknai, justru MK telah melegalkan keluarga petahana dalam Pilkada. Pada akhirnya justru memperkuat praktik politik dinasti. Pakar hukum dan tata negara, Irmanputra Sidin menyatakan bahwa dilegalkannya keluarga petahana untuk ikut dalam Pilkada oleh MK, telah menjadi koreksi konstitusional atas UU Pilkada. Karenanya tidak ada alasan lagi bagi penyelenggara Pilkada untuk menolak keluarga petahana menjadi calon kepala daerah.⁴

Dengan kata lain, Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015 dalam menafsirkan Pasal 7 huruf r UU Pilkada berikut penjelasannya tidaklah

³ Agus Riewanto, *Mahkamah Konstitusi Tak Progresif*, *Harian Kompas*, 20 Juli 2015.

⁴ Bahrul Ilmi Yakup, *Sengkarut Penalaran MK*, *Kompas*, 23 Juli 2015.

bersifat progresif. Sebab pembatasan tersebut bukan terletak pada calon *incumbent* namun pada kerabat petahana. Sehingga dapat berpeluang menguntungkan bagi kedua belah pihak secara resiprokal.⁵

Hanya saja, Putusan MK tersebut tidak bersifat progresif dan menyebabkan batal demi hukum atas ketentuan untuk membatasi terbentuknya dinasti politik dari keluarga petahana. Putusan tersebut tetap harus dihormati dan diimplementasikan oleh seluruh elemen bangsa. Putusan MK harus segera ditindaklanjuti oleh DPR dengan merevisi UU Pilkada berdasarkan putusan MK dengan tetap mempertimbangkan landasan filosofis, yuridis, dan juga sosiologis dari penyelenggaraan Pilkada. Selain itu tetap harus ada pengawasan terhadap pelaksanaan atas penyelenggaraan Pilkada agar lebih berkualitas demi terwujudnya *good governance*.

D. Kasus Dinasti Politik di Indonesia

Pada tahun 2000 hingga 2005, Kabupaten Klaten dipimpin oleh H. Haryanto Wibowo berpasangan dengan Wisnu Hardono yang diusung dari partai PDIP. Kemudian Tahun 2005 hingga 2015, H. Sunarna, SE., M.Hum berdampingan dengan Samiadji, SE., MM yang disung oleh Partai Golkar. Kemenangan tersebut tentu sangat mengejutkan karena Klaten dikenal sebagai basisnya PDIP.

Kemudian pada periode kedua, selama Sunarna berdampingan dengan Hj. Sri Hartini, SE yang merupakan istri mantan Bupati sebelumnya (H. Haryanto) menang dalam perhelatan Pilkada yang diusung dari tiga partai, yaitu PDIP, Demokrat, dan PKS. Untuk mengisi kekosongan jelang Pilkada diberikan amanah pelaksana tugas, yakni Drs. Jaka Sawaldi, MM yang memimpin Klaten antara 22 Desember 2015 hingga 17 Februari 2016.

Dalam Pilkada tahun 2016, Hj. Sri Hartini, SE terpilih menjadi bupati Klaten didampingi Hj. Sri Mulyani yang merupakan istri bupati

⁵ Santi Dwi Kartika, Putusan MK Melegalkan Politik Dinasti dalam UU Pilkada, *Info Hukum: Singkat*, Vol. VII No. 14/II/P3DI/Juli/2015.

sebelumnya (Sunarna). Partai pengusungnya yakni PDIP dan Nasdem. Namun, pemegang kekuasaan orang nomor satu di Klaten tersebut tidak berlangsung lama. Sri Hartini ditangkap KPK dalam sebuah OTT (operasi tangkap tangan) pada akhir Desember 2016. Karena itulah, Sri Mulyani menggantikan Sri Hartini menjadi Bupati Klaten (2016-2021).

Untuk memahami kasus tersebut, dapat ditemukan benang merah jika dikaitkan dengan analisis dari Ikrar Nusa Bakti di Kolom *Seputar Indonesia* pada 1 Juni 2010 yang berjudul *Polemik Istri Pejabat Maju Pilkada*. Ikrar Nusa Bakti analisisnya tentang faktor-faktor penyebab munculnya fenomena adanya istri-istri bupati yang maju untuk memperebutkan jabatan publik di daerah tersebut.

Pertama, para bupati yang masih menjabat dianggap berhasil oleh masyarakat setempat. Contohnya dalam kasus di Kabupaten Bantul atau di Kediri, tetapi kedua bupati tersebut tidak dapat ikut Pilkada karena masa jabatannya sudah dua kali. Oleh karena itu, masyarakat menginginkan agar istri bupati maju dalam Pilkada. Asumsinya apabila istri mantan bupati menang, berarti mantan bupati akan berada di belakang istrinya sebagai “sang penuntun” atau “pembina”. Apabila masa bakti lima tahun istrinya selesai, mantan bupati akan maju lagi karena tidak dilarang oleh undang-undang.

Kedua, istri pertama dan istri kedua bupati sama-sama maju untuk membuktikan siapa dari keduanya yang memiliki legitimasi di mata rakyat di daerahnya. Motif politiknya bisa adu popularitas atau jago siapa yang dapat berhasil memenangi pertarungan tersebut. Ketiga, pembentukan dinasti politik baru di daerah. Pada tahap awal suami yang maju, tahap kedua istrinya, dan tahap ketiga adalah salah seorang anak dari pasangan tersebut.

Bangunan dinasti politik tersebut akan kokoh apabila masyarakat memang menilai secara jujur jika keluarga tersebut merupakan keluarga kaya, berpendidikan dan memang ingin membangun daerahnya. Namun, masalah baru akan muncul apabila ternyata bangunan dinasti politik tersebut hanya dipaksakan saja. Sebab kepala daerah biasanya juga

pimpinan daerah dari partai politik yang menguasai di daerah tersebut.

E. Harapan Konsolidasi Demokrasi

Demokrasi dapat dipahami sebagai metode yang memiliki prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik. Yaitu ketika individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan politik melalui kompetisi terbuka dalam merebut suara rakyat dalam sistem pemilu. Sistem pemilukada diwarnai calon wajah-wajah lama yang menunjukkan belum adanya calon yang benar-benar baru dari mekanisme pemilukada serentak tersebut. Hal tersebut menunjukkan masih adanya dinasti politik yang mewarnai pemilukada serentak tersebut sebagai citra nyata dari berlangsungnya demokrasi di Indonesia.

Menurut Karyudi Sutajah Putra, dinasti politik merebak karena adanya tiga faktor, yakni kekuatan modal financial, kekuatan jaringan, dan posisi dalam partai. Selama ini belum ada pembatasan oleh Undang-Undang terhadap berkembangnya dinasti politik di satu wilayah/daerah maupun di dalam parpol, sehingga berkembangnya dinasti politik tersebut sulit disalahkan.⁶

Pada tingkat daerah, demokrasi hanya difokuskan pada institusi pemerintahan semata. Ted Robert Gurr sangat menekankan keberadaan institusi eksekutifnya. Menurutnya, demokrasi mengandung empat unsur penting, *pertama* persaingan partisipasi politik, *kedua* persaingan rekrutmen politik, *ketiga* keterbukaan rekrutmen eksekutif, dan *keempat* tantangan yang dihadapi eksekutif. Pendapat tersebut semestinya dapat memasukkan dimensi lainnya. Sebab keberadaan eksekutif di daerah tidak bisa dilepaskan dari proses maupun hasil pemilu yang melibatkan sejumlah aktor politik.⁷

Hal tersebut yang menjadi paradigma berpikir para elit politik lokal maupun nasional yang hanya fokus pada kedudukan eksekutif semata.

⁶ Tulisannya tayang di Suara Merdeka, tanggal 18 Oktober 2013, berjudul “Kompetisi Politik Dinasti”.

⁷ Ted R. Gurr, *Why Men Rebel*. (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1996), halaman 5.

Karenanya, pertarungan dalam Pilkada menjadi sebuah kompetisi yang harus dimenangkan. Bahkan secara nyata dan terang-terangan di Indonesia, kompetisi di daerah tersebut menjadi pertarungan bagi dinasti politik untuk terus mempertahankan kekuasaan yang sudah diraihinya.

Meskipun fenomena dinasti politik dan politik dinasti masih terjadi hingga saat ini, harapan publik atas terbukanya ruang dalam berdemokrasi masih sangat tinggi. Oleh karena itulah, konsolidasi demokrasi menjadi satu-satunya harapan karena sebagai ciri dari demokrasi yang dewasa. Demokrasi yang dewasa yakni ketika terciptanya ruang bagi publik (diskursus) yang mampu mendorong warga negara belajar memahami permasalahan bangsa dan menentukan pilihan politiknya dengan cerdas.



Bab 7

Posisi Elit dalam Otonomi Daerah

Desentralisasi maupun otonomi daerah diharapkan dapat sejalan dengan semangat dan konsep demokrasi, yakni pelimpahan sebagian wewenang yang dimiliki pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sehingga konsekuensinya, pemerintah daerah berkewajiban untuk melaksanakan wewenang sesuai dengan kehendak dan inisiatifnya sendiri. Tujuan utamanya yakni untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat daerah masing-masing.

Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat tersebut sewajarnya sejalan dengan pelaksanaan demokrasi di daerah, seperti pelaksanaan Pemilu. Hanya saja, hal tersebut seringkali dimanfaatkan elit daerah, baik yang berasal dari elit lokal di luar pemerintahan maupun elit lokal di lembaga formal. Akibatnya, ada beberapa hal yang seharusnya menjadi hak publik justru tidak dapat dilaksanakan. Karena ruang publik telah dikuasai oleh kontestasi dan konstelasi para elit lokal.

Ketika daerah belum melaksanakan otonomi maupun demokrasi lokal, para elit lokal cenderung mengikuti isu politik nasional. Sehingga ketika terjadi konflik lokal, konflik dapat dikendalikan dengan lebih mudah. Namun, kondisi tersebut tidak dapat digeneralisasikan karena selalu ada elit lokal yang seringkali berseberangan dengan kebijakan pemerintah pusat. Dalam hal ini, elit lokal benar-benar memiliki pengaruh politis yang bersifat reguler dan substansial. Pengaruh tersebut diperoleh karena mereka memang memiliki kemampuan, pendanaan, sumber daya

dan penguasaan orang-orang di wilayahnya, sehingga elit lokal memiliki legitimasi untuk bertindak secara politis.

A. Elit dalam Perspektif Pemerintahan

Menurut Pareto, sebenarnya masyarakat dikuasai dan diperintah oleh sekelompok kecil orang yang memiliki kualitas-kualitas yang diperlukan bagi kehadiran-kehadiran mereka pada kekuasaan politik secara penuh. Mereka bisa menjangkau pusat kekuasaan dan mereka dianggap sebagai golongan yang terbaik. Sehingga mereka mampu menduduki kekuasaan tertinggi dalam lapisan masyarakat. Pareto juga menyatakan bahwa elit yang ada di berbagai masyarakat yang berbeda tersebut pada dasarnya datang dari kelas yang sama.

Mereka adalah orang-orang kaya, pandai dan mempunyai kelebihan dari warga lainnya. Karena itu Pareto menganggap bahwa masyarakat hanya terdiri dari dua kelas saja. *Pertama*, lapisan atas yaitu elit yang terbagi kedalam elit yang memerintah (governing elite) dan elit yang tidak memerintah (non-governing elite) seperti tokoh agama, tokoh pemuda, tuan tanah dan lain sebagainya. *Kedua*, lapisan yang lebih rendah di antaranya non-elite, seperti petani, pedagang, karyawan, dan warga pada umumnya.¹

Hanya saja, dalam kondisi tertentu ada beberapa hal yang membedakan antara elit satu dengan yang lainnya, yaitu kecakapan untuk memimpin dan menjalankan kontrol politik dan kontrol sosial. Apabila kelompok elit yang sedang memimpin kehilangan kecakapannya, sedangkan orang-orang yang berada di luar kelompok tersebut menunjukkan kecakapannya dalam masyarakat, maka terdapat segala kemungkinan bahwa kelompok elit yang berkuasa saat tersebut dapat dijatuhkan dan digantikan oleh kelas elit yang cakap dan pandai tersebut.² Dengan kata lain, posisi sekelompok elit sangat memungkinkan kehilangan kredibilitasnya. Selain itu, kelompok baru dapat menggantikan posisi tersebut apabila dinilai masyarakat memiliki kemampuan/keahlian.

¹ Sp Varma, *Teori Politik Modern*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), halaman 200.

² Ibid, halaman 203.

Sedangkan Robert Putnam berpendapat bahwa setidaknya ada lima aspek yang berkaitan dengan elit dan kekuasaan politik tersebut, di antaranya:

- a. kekuasaan politik seperti halnya barang-barang sosial lainnya yang didistribusikan dengan tidak merata;
- b. pada hakikatnya, warga di masyarakat dikelompokkan dalam dua kelompok, yaitu mereka yang memiliki kekuasaan politik penting dan mereka yang tidak memilikinya;
- c. secara internal, elit bersifat homogen, bersatu dan memiliki kesadaran;
- d. elit mengatur sendiri kelangsungan hidupnya, kemudian keanggotaannya berasal dari suatu lapisan masyarakat yang masih terbatas;
- e. kelompok elit pada hakikatnya bersifat otonom.³

Kemudian menurut Putnam, setidaknya ada tiga model analisis yang dapat digunakan untuk mengenal para elit. *Pertama*, analisis posisional yang menempatkan elit yang berada dalam posisi struktural organisasi. Karena secara nyata, merekalah yang paling banyak memberi andil dalam pembuatan keputusan dan memengaruhi masyarakat. *Kedua*, analisis reputasional yang mempunyai pengaruh meskipun seseorang tidak berada dalam kelompok elit secara resmi, tidak masuk dalam organisasi, atau berada dalam posisi informal dalam masyarakat.

Ketiga, ialah analisis keputusan yang memposisikan elit sebagai orang yang memiliki pengaruh dalam organisasi sehingga ide maupun gagasan pemikirannya menjadi sumber referensi keputusan organisasi. Dalam hal ini, elit diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan yang kolektif.

³ Syarifuddin Jurdi, *Islamisasi or Politisasi Islam di Bima*, Final Report 6, Penelitian Kompetitif Individual: Depag RI. 2010, halaman 18-19.

B. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi dapat artikan sebagai pendelegasian kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dengan kata lain, desentralisasi bermakna proses pemindahan wewenang perencanaan, pembuatan keputusan, hingga administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi teknisnya, unit-unit pemerintah daerah, organisasi-organisasi semi otonom, pemerintah daerah dan bahkan non pemerintah daerah. Pengertian desentralisasi tersebut diperkuat dengan pernyataan bahwa desentralisasi dapat dilakukan dalam empat bentuk, yaitu:

- a. dekonsentrasi wewenang *administrative*;
- b. delegasi kepada penguasa otorita;
- c. devolusi kepada pemerintah daerah; dan
- d. pemindahan fungsi dari pemerintah kepada swasta.⁴

Banyak begitu alasan atau manfaat mengapa desentralisasi harus dilakukan di beberapa negara. Secara teori pemerintahan, desentralisasi juga bagian dari strategi yang logis atau rasional. Yaukani telah mencatat setidaknya ada empat belas alasan mengapa sebuah negara harus melakukan desentralisasi. *Pertama*, desentralisasi dapat mengatasi keterbatasan karena perencanaan pembangunan yang bersifat sentralistik. *Kedua*, desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang terstruktur dari pemerintah pusat. *Ketiga*, desentralisasi memberikan fungsi yang dapat meningkatkan pemahaman pejabat daerah atas pelayanan publik yang diemban.

Keempat, desentralisasi dapat memudahkan terjadinya penetrasi yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah terpencil, karena rencana pemerintah seringkali tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau ketika dihambat oleh elit lokal. *Kelima*, desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan dalam perencanaan pembangunan. *Keenam*, desentralisasi

⁴ Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. (Malang: Averroes Press, 2005), halaman 79.

dapat meningkatkan kemampuan maupun kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di masing-masing daerah.

Ketujuh, desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi menjalankan tugas rutinnnya. *Kedelapan*, desentralisasi dapat menyediakan struktur ketika berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasikan secara efektif bersama dengan pejabat daerah. *Kesembilan*, desentralisasi bermanfaat untuk melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi berbagai program pemerintah. *Kesepuluh*, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan berbagai aktivitas yang dilakukan elit lokal yang kerap tak simpatik dengan program-program pembangunan.

Kesebelas, desentralisasi dapat mengantarkan standar dan ketentuan administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif dan kreatif. *Kedua belas*, desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen memungkinkan pemimpin daerah menetapkan pelayanan secara efektif di tengah masyarakat yang terisolasi. *Ketiga belas*, desentralisasi dapat mendukung stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah. *Keempat belas*, desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah.⁵

Hanya saja, Mawhood lebih menekankan bahwa tujuan utama dari desentralisasi yakni sebagai upaya untuk mewujudkan keseimbangan politik dan interaksi sosial pemerintah dengan rakyat, akuntabilitas pemerintah lokal, serta pertanggungjawaban pemerintah lokal. Penekanan tersebut didukung oleh Koirudin yang menjelaskan syarat-syarat agar tujuan tersebut dapat tercapai dengan menyesuaikan kondisi sebaran wilayah di Indonesia. Dengan demikian, setidaknya pemerintah harus memiliki teritorial kekuasaan yang lebih jelas, memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD), memiliki badan perwakilan yang mampu mengontrol eksekutif daerah, serta adanya kepala daerah yang dipilih langsung oleh

⁵ H. Syaokani, A. Gaffar, dan R. Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), halaman 93.

masyarakat setempat.⁶

Oleh karena itu, desentralisasi tidak dapat berdiri sendiri. Desentralisasi hendaknya tidak dipandang sebagai suatu tujuan dengan sendirinya, namun sebagai alat untuk mencapai sistem pelayanan publik yang efektif. Selain itu, Koswara menyatakan bahwa hampir setiap negara atau bangsa (*nation state*) saat ini menganut desentralisasi sebagai suatu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan negaranya. Dengan demikian, desentralisasi dapat digunakan untuk memenuhi tuntutan kelompok minoritas yang menuntut otonomi di wilayahnya masing-masing.⁷

Sehingga tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi yakni supaya setiap daerah diharapkan dapat berlomba-lomba meningkatkan pelayanan serta kesejahteraan masyarakat di daerahnya masing-masing. Namun peningkatan pelayanan dan kesejahteraan tersebut memang harus didukung dengan adanya pelaksanaan demokrasi yang adil dan transparan. Sehingga pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing sesuai dengan kebutuhan maupun permintaan dari masyarakat daerah tersebut.

Hanya saja, kondisi tersebut sering dimanfaatkan oleh elit daerah, baik yang berasal dari orang kuat lokal di luar pemerintahan maupun elit lokal dari lembaga formal. Salah satu dampaknya terjadi pertarungan antar kekuatan kelompok yang berusaha menempatkan dirinya sebagai penguasa publik. Tidak lain hal tersebut terjadi supaya mereka dapat menjadi elit daerah dan menguasai sumber daya (motif ekonomi) maupun mempertahankan kekuasaan (motif politik).

C. Pengaruh Elit di Masa Otonomi Daerah

Keberadaan elit dalam suatu struktur masyarakat menjadi keniscayaan. Struktur sosial tidak pernah terlepas dari lapis yang bertingkat antara sekelompok kecil—yakni mereka menguasai sumber daya—dan mereka

⁶ Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. (Malang: Averroes Press, 2005), halaman 87.

⁷ Koswara, *Makna Otonomi Daerah*, (Jakarta: Jurnal Ilmu Pemerintahan Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), 2000).

yang tidak memiliki kapasitas untuk menguasainya. Kondisi tersebut memungkinkan terkonsentrasinya setiap keputusan di tangan segelintir orang. Dari sanalah elit terbentuk sebagai legitimasi mempengaruhi setiap keputusan politik.

Sedangkan keberadaan elit sebagai fakta sosial selalu dijelaskan dalam penjelasan yang beragam. Mosca menitikberatkan elit sebagai sekelompok minoritas yang menguasai mayoritas masyarakat (*ruling class over ruled class*). Sedangkan Pareto melihatnya sebagai *governing elite*. Sebutan ini pun memiliki kekhasan dalam mengoperasikan kekuasaan yakni melalui pendekatan *foxes* (kecerdikan) dan *lion* (kekerasan). Kemudian Wright Mills melihat pada sisi relasi antara berbagai elit dalam suatu masyarakat untuk membentuk kekuasaan elit.

Terlepas dari setiap perbedaan pandangan tersebut, teorisasi mengenai elit sepakat dengan penjelasan ontologis yang mendefinisikan elit sebagai aktor-aktor yang berdasarkan pada posisi strategis atau sangat penting dalam organisasi maupun suatu gerakan besar. Sehingga mereka dapat memengaruhi hasil politik secara teratur dan juga secara substansial.

Ada para elit yang secara legalitas memang berkuasa. Mereka adalah sekelompok orang yang berasal dari kalangan pemerintah. Kekuasaan elit pertama ini didasarkan pada legitimasi struktural karena secara struktural menempati posisi tertinggi dalam struktur pemerintahan. Posisi struktural tersebut menghantarkan elit pertama ini pada otoritas tertinggi. Di Indonesia, orang-orang yang berada dalam lingkaran elit ini di antaranya kepala desa, ketua BPD, ketua karang taruna dan beberapa orang yang secara struktural memiliki posisi ketua dalam struktur organisasi pemerintahan ataupun organisasi kemasyarakatan.

Kemudian ada elit yang justru dikuasai. Mereka berasal dari kelompok orang yang berada dalam struktur pemerintahan maupun struktur sosial masyarakat yang memiliki afiliasi dengan kelompok penguasa. Kebanyakan mereka juga berasal dari kalangan birokrasi. Mereka adalah aparat pemerintah yang ditunjuk langsung oleh kepala desa dan lembaga kemasyarakatan yang dibentuk pemerintah. Misalnya LPM, Karang

Taruna, Kelompok Tani dan Organisasi pemuda. Kelompok kedua ini ada juga berasal dari anggota masyarakat yang ingin ambil bagian dari kekuasaan. Seperti tokoh agama, tokoh pemuda dan beberapa orang yang secara strata ekonomi lebih tinggi dari masyarakat kebanyakan.

Ada juga elit oposisi, yakni kelompok yang sebenarnya termasuk golongan elit berpengaruh pada periode pemerintahan sebelumnya. Elit oposisi juga termasuk golongan orang-orang yang memiliki status ekonomi yang cukup baik dibandingkan masyarakat pada umumnya. Mereka disebut sebagai elit oposisi karena orang-orang yang tergolong dalam kelompok ini ialah mereka yang selalu mengkritik semua kebijakan pemerintah. Elit oposisi ini seringkali melakukan profokasi kepada masyarakat untuk mengendalikan perilaku elit yang berkuasa. Misalnya dengan memberikan isu bahwa perilaku elit berkuasa tersebut tidak benar dan tidak sesuai dengan budaya atau aturan masyarakat setempat.

Kemudian ada elit netral, yakni kelompok elit dari golongan yang terbanyak dari keempat kelompok elit sebelumnya. Elit netral adalah orang-orang yang secara sosio-politik berada pada ranah yang netral. Kelompok elit inilah yang bergerak di ranah kultural masyarakat. Perannya cukup signifikan, tetapi hanya dalam konteks kehidupan sosial masyarakat semata. Orang-orang yang berada dalam kelompok elit netral tidak terlibat secara intensif dalam persoalan-persoalan politik praktis. Mereka juga tidak berambisi pada persoalan kekuasaan, tetapi hanya menjadi pengamat tanpa memberikan komentar apapun. Mereka juga tidak merespon secara langsung atas kebijakan pemerintah daerah. Sehingga kecenderungan dari para elit netral ini hanya sebatas pembentukan penormalan nilai-nilai sosial yang ada dalam masyarakat.⁸

Keempat kelompok elit tersebut secara signifikan telah memberikan kontribusi dan pengaruh nyata pada perubahan pola pikir maupun cara pandang masyarakat di daerah. Misalnya, masyarakat yang dulu sangat permisif elit, kemudian menjadi pragmatis bahkan apatis. Masyarakat

⁸ M. Nasrudin Anshoy, *Dekonstruksi kekuasaan*, (Yogyakarta: LKiS Pelangi Aksara, 2008), halaman 14.

terkadang ingin menjadi pihak yang terpisah dan menjauh dari eksistensi elit berkuasa. Bahkan perilaku elit seringkali menjadi bahan gurauan masyarakat dalam setiap obrolan ringan di berbagai acara kemasyarakatan.

D. Fenomena Elit Lokal di Daerah

Fenomena munculnya para elit lokal di daerah sebenarnya mengkhawatirkan atas keberlangsungan demokrasi. Karena ada konsekuensi dari adanya kemunculan orang kuat lokal di daerah tersebut seperti lahirnya dinasti politik. Kekhawatiran tersebut sangat logis karena ada kemungkinan monopoli atas penguasaan sumber daya ekonomi dan sosial. Kondisi tersebut tentu saja tidak sesuai dengan etos demokrasi lokal dan gagasan otonomi daerah. Karena pada dasarnya, demokrasi lokal dan otonomi daerah digagas untuk memberikan kewenangan supaya setiap daerah dapat mengatur maupun mengurus dirinya sendiri. Termasuk di dalamnya melibatkan partisipasi dari masyarakat. Sehingga berbagai programnya dapat mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat yang tinggal di daerah tersebut.

Dinasti politik tersebut merupakan bentuk lain dari elit yang berkuasa di era demokrasi yang menerapkan desentralisasi dan otonomi daerah. Dengan memanfaatkan kondisi tersebut, para elit lokal dengan sengaja ikut serta berpartisipasi menjadi kepala daerah melalui pemilihan daerah secara langsung. Keikutsertaan para elit lokal tersebut kemudian berlanjut dengan memobilisasi pemilih (gerakan sosial politik akar rumput), penyelenggaraan pemerintahan, hingga adanya upaya untuk meminimalisasi pengawasan pemerintahan. Sehingga wajar apabila mereka akhirnya dapat melanggengkan kekuasaan dengan melibatkan kelompok tertentu maupun kekuatan keluarganya sendiri. Termasuk di dalamnya terjadi suksesi atau perpindahan kekuasaan di kalangannya sendiri.

Sedangkan analisis lain mengatakan bahwa elit lokal sebenarnya terbentuk bukan dari orang kuat lokal melainkan dari kelompok mereka yang pernah menjadi penguasa. Artinya orang-orang terdekat kepala pemerintahan sendiri yang kemudian diangkat menjadi orang yang

berpengaruh di daerah tersebut. Untuk itulah muncul berbagai istilah, salah satunya seperti adanya “raja-raja kecil” atau “raja-raja lokal” di daerah. Mereka terbukti telah membangun moda sosial melalui kekuasaan yang dimiliki pada saat berkuasa.

Kekuasaan yang mereka miliki telah dimanfaatkan dengan terprogram untuk menguasai berbagai sumber daya, baik secara ekonomi, politik dan sosial. Hal tersebut dapat tercipta dan terbentuk dikarenakan di satu sisi terjadi kekosongan “calon penguasa baru” yang ada di daerah. Meskipun ada upaya juga untuk menutup peluang munculnya calon penguasa dari kelompok lainnya. Tentu saja hal tersebut dapat menimbulkan konflik sosial apabila saluran munculnya penguasa baru tersebut benar-benar disumbat dengan berbagai propaganda maupun kampanye negatif.

Sehingga wajar yang terjadi kemudian adalah perebutan kekuasaan antar elit lokal. Meskipun pada beberapa kesempatan (pemilu), berbagai elit lokal yang sering bersebrangan justru bekerja sama untuk memenangkan pemilu dan menguasai pemerintahan secara bersama-sama. Karenanya, sering dipandang bahwa konflik yang terjadi antar elit lokal dapat diatasi dengan lebih mudah dan tidak akan mengancam stabilitas politik maupun keamanan nasional. Hal tersebut terjadi karena setiap daerah memiliki keterbatasannya sendiri baik dari sisi kualitas sumber daya manusianya maupun agenda politik yang tidak berlangsung lama.⁹

E. Otonomi Daerah dan Partisipasi Masyarakat

Partisipasi berarti adanya kemauan masyarakat untuk mendukung program-program pemerintah. Dalam hal ini, masyarakat berada pada posisi subordinatif. Risikonya, partisipasi yang muncul dalam proses komunikasi antara masyarakat dan pemerintah menjadi tampak semu. Karena pada posisi tersebut, masyarakat justru berada pada posisi yang lemah. Dengan kata lain, partisipasi terjadi karena adanya tekanan sistem baku yang menaungi masyarakat.

⁹ Hanantyo Sri Nugroho, Menalar Posisi Elit Daerah di Era Demokrasi dan Otonomi Daerah, PUBLISIA (Jurnal Ilmu Administrasi Publik), Volume 3, Nomor 1, April 2018, halaman 46-47.

Soetomo berpendapat bahwa partisipasi masyarakat butuh keterlibatan nyata, yakni kemauan dan kemampuan masyarakat dalam memikul beban pembangunan, ikut bertanggungjawab atas pelaksanaan maupun meninjau kembali hasil-hasil pembangunan. Untuk mewujudkan kondisi tersebut, sangat dibutuhkan sinergi yang kuat antara masyarakat dan pemerintah dalam ranah sosial maupun politik. Karenanya, bentuk partisipasi masyarakat dapat tercapai melalui proses kerja sama antar keduanya. Partisipasi masyarakat dapat dilihat dari sudut pandang fungsionalnya, yaitu:

- a. fungsi mempertahankan pola, fungsi ini berkaitan dengan hubungan antara masyarakat sebagai sistem sosial dengan subsistem kebudayaan;
- b. fungsi pencapaian tujuan yang menyangkut hubungan masyarakat sebagai sistem sosial dan subsistem aksi kepribadian;
- c. fungsi integrasi yang mencakup jaminan terhadap koordinasi yang diperlukan antara unit-unit dari suatu sistem sosial, khususnya yang berkaitan dengan kontribusi terhadap organisasi atau pemerintahan.¹⁰

Fungsi-fungsi tersebut terkait penentuan yang sangat penting bagi masyarakat dan mobilisasi untuk mencapai tujuan pemerintah. Apabila beberapa fungsi tersebut ada yang tidak sesuai, maka akan terjadi ketimpangan, baik dalam proses partisipasi masyarakat terhadap pemerintah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi maupun dalam ranah-ranah lainnya. Karena itu, partisipasi berfungsi untuk menumbuhkan kemampuan masyarakat supaya dapat berkembang secara mandiri (*self-reliance*) dalam upaya memperbaiki kesejahteraan masyarakat.

Oleh karena itu, ada tiga hal penting yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat. *Pertama*, partisipasi masyarakat terhadap pemerintah maupun pembangunan bukanlah mobilisasi pembangunan. Artinya partisipasi masyarakat terhadap pemerintah ataupun pembangunan adalah bentuk kerja sama antara rakyat dan pemerintah dalam

¹⁰ Sudjono Sastroadmojo, *Perilaku Politik*, (Semarang: IKIP Press, 1995), halaman 167.

perencanaan dan pelaksanaan kebijakan maupun pembangunan. *Kedua*, untuk mengembangkan dan melembagakan partisipasi masyarakat harus dibuat perubahan pada persepsi masyarakat terhadap pemerintah maupun terhadap pembangunan. *Ketiga*, untuk membangun partisipasi masyarakat, dibutuhkan toleransi aparat pemerintah terhadap kritik atau pikiran alternatif yang muncul dalam masyarakat sebagai bentuk dari dinamika komunikasi antara masyarakat kepada pemerintah. Karena pada dasarnya, kritik dan pikiran alternatif dari masyarakat merupakan bentuk kepedulian dan wujud dari partisipasi masyarakat.

Hanya saja, saat ini masyarakat seringkali mengaitkan partisipasi dengan insentif. Tanpa adanya insentif, maka partisipasi yang akan terjadi sering berubah maknanya. Karena ketika masyarakat berpartisipasi secara sukarela dalam suatu program pemerintah tidak dapat memperbaiki taraf hidup atau kesejahteraannya. Sebagai solusinya, setiap program yang membutuhkan partisipasi masyarakat harus menempatkan masyarakat sebagai “tuan” dengan anggaran tertentu. Sehingga program pemerintah dalam terlaksana, pembangunan bisa terwujud dan masyarakat dapat langsung menikmati hasil partisipasinya tersebut. Dengan kata lain, memaksa masyarakat berpartisipasi tanpa adanya insentif sama seperti menjadikan masyarakat sebagai tumbal pembangunan semata.¹¹

¹¹ Loekman Soestrisno, *Menuju Masyarakat Partisipatif*, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), halaman 215.

Bab 8

Reformasi Birokrasi di Indonesia



Sejak dulu, birokrasi telah dipercaya menjadi instrumen sistem administrasi pemerintahan. Dalam praktiknya, birokrasi bekerja berdasarkan pembagian kerja, hierarki kewenangan, impersonalitas hubungan, pengaturan perilaku, serta kemampuan teknis dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penyelenggara administrasi pemerintahan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Weber (1864-1920), bahwa birokrasi adalah organisasi yang kekuasaan sepenuhnya berada di tangan para pejabat resmi yang telah memenuhi persyaratan keahlian (*technical skills*).

Permasalahan birokrasi di Indonesia selalu dihadapkan pada masalah klasik, yakni bagaimana membangun organisasi yang bersih dan baik (*good governance and clean government*). Birokrasi yang diharapkan tidak hanya menjalankan tugas teknis saja, melainkan mampu menjadi menjadi katalisator dari proses pembangunan. Kemudian menjalankan perannya sebagai birokrasi modern tidak hanya mengedepankan kemampuan menyelenggarakan tugas dan fungsi organisasi saja, namun mampu merespons aspirasi publik ke dalam berbagai program organisasi. Karenanya, birokrasi diharapkan mampu melahirkan inovasi baru yang dapat mempermudah kinerja organisasi dan sebagai wujud nyata dari aparat yang profesional.

Hanya saja, dalam perspektif administrasi publik dikenal berbagai macam patologi yang membuat birokrat tidak profesional dalam menjalankan tugasnya. Misalnya, masih rendahnya motivasi untuk

melakukan perubahan dan inovasi. Patologi tersebut terjadi karena perilaku dan gaya manajerial para manajemen puncak (*the strategic-apex*) pada hierarki organisasi publik. Gaya manajerial dan leadership yang bersifat feodalistik dan paternalistik dinilai telah berpengaruh besar terhadap kinerja organisasi. Oleh karena itu, jajaran birokrasi tingkat menengah dan bawah akhirnya takut untuk mengusulkan inovasi baru dalam upaya peningkatan pelayanan publik.

Kemudian, rendahnya keinginan untuk melakukan perubahan juga disebabkan gaya manajerial yang kurang kondusif bagi terciptanya birokrasi yang responsif dan inovatif. Sehingga kemampuan kerja organisasi dan jajarannya pun dinilai menjadi rendah. Dalam perspektif manajemen puncak *pro status-quo* seperti itu, segala perubahan yang terjadi dalam berbagai ilmu pengetahuan atau teknologi justru dianggap sebagai ancaman bagi kelangsungan karier dan jabatannya. Lantas, seperti apa sebenarnya model/bentuk reformasi birokrasi modern yang ideal bagi Indonesia? Selengkapnya akan dibahas di dalam bab ini.

A. Birokrasi dan Layanan Publik

Birokrasi pelayanan publik merupakan kewajiban yang harus dilakukan pemerintah terhadap rakyatnya, yakni dengan memberikan pelayanan sebaik-baiknya. Berdasarkan pengertian maupun konteks birokrasi tersebut, fungsi utama birokrasi selain menerima pajak dari masyarakat yakni memberikan pelayanan. Di dalam penanganan pelayanan diperlukan birokrat ataupun aparat yang tidak hanya andal dan profesional, melainkan juga bersih yang dilandasi etos kerja dan nilai-nilai yang luhur.

Birokrasi dapat dipahami sebagai sistem pengelolaan dalam organisasi skala besar yang identic dengan organisasi pemerintah. Ciri utama birokrasi ini di antaranya ada keteraturan, ketertiban, pembagian wewenang dan jalur hierarki yang jelas. Hanya saja, pengertian birokrasi dalam terapannya yakni sebagai sistem kelembagaan, adanya prosedur tertentu, dan tata aturan yang baku. Karena itu, birokrasi dihubungkan dengan prosedur kerja yang panjang dengan peraturannya yang lengkap.

Sehingga peranan birokrasi sangat penting, bahkan menjadi salah satu ciri dari masyarakat dan pemerintah yang modern.

Dalam pelaksanaan birokrasi dalam pelayanan publik harus ada perhatian dari aparatur birokrasi terhadap kebutuhan warga. Untuk memperoleh pelayanan, masyarakat jangan sampai mendapatkan kesulitan. Selain itu, rutinitas tugas pelayanan seharusnya jangan mengakibatkan proses pelayanan yang kaku dan lamban.

Para pegawai seharusnya merasa terpanggil untuk meningkatkan efisiensi serta memperbaiki prosedur kerja. Kemudian mereka perlu mendukung perubahan. Sehingga etos kerja yang cenderung mempertahankan *status quo* tidak dapat terjadi. Dengan kata lain, pelayanan publik jangan sampai ditunggangi oleh kepentingan pribadi ataupun dijadikan alat komoditas untuk memperkaya diri sendiri atau kelompoknya. Karenanya, sikap para birokrat seharusnya adil dan dapat berlaku setara dalam melayani masyarakat.

Sikap pandang organisasi birokrasi pemerintah harus memiliki orientasi kepada kegiatan atau program dan pertanggungjawaban secara formal. Selain itu, perlu adanya penekanan atas hasil kerja atau kualitas pelayanan. Sehingga berimplikasi pada pekerjaan dalam organisasi menjadi lebih optimal. Dengan ditambah etos kerja yang baik, maka jadilah suasana rutinitas yang semakin optimis dan semua aktivitas yang dijalankan menjadi lebih produktif.

Meskipun saat ini telah banyak pelayanan jasa dari swasta, seperti rumah sakit, pendidikan, dan lain-lain. Hal tersebut tidak berarti bahwa fungsi birokrasi pemerintah tergantikan. Birokrasi pemerintah tetap dapat mengelola informasi tentang permintaan jasa atau barang kolektif. Artinya, dalam sistem pelayanan publik tersebut, posisi dan jaringan kerja birokrat dapat menguasai informasi lebih banyak dari pihak swasta. Sehingga dengan penguasaan dan pengendalian informasi tersebut dapat menjadikan birokrasi lebih optimal dalam mengelola sumber daya dengan lebih efektif dan efisien.¹

¹ Martin Albrow, *Birokrasi*, Terj. (PT. Tiara Wacana, 1989), halaman 56.

B. Kritik Terhadap Birokrasi Tradisional

Birokrasi di Indonesia sering mendapat sorotan dan kritik tajam karena banyak perilaku birokrat yang tidak sesuai dengan etika dan tugas yang diembannya. Karenanya, ketika masyarakat berbicara tentang birokrasi, selalu berkonotasi negatif. Birokrasi selalu diidentikkan dengan pekerjaan yang lambat, berbelit-belit, kaku atau monoton, kurang solutif, hanya fokus pada prosedur dibandingkan substansi dan bahkan tidak efisien.

Tidak hanya masyarakat umum yang menilai sisi negatif birokrasi tersebut, melainkan juga para ahli. Karl D. Jackson misalnya, ia menilai bahwa birokrasi di Indonesia sebagai *model bureaucratic polity* yang terjadi akumulasi kekuasaan pada negara serta menyingkirkan peran masyarakat dari ruang politik dan pemerintahan. Selain itu, Richard Robinson dan King bahkan menyebut birokrasi di Indonesia sebagai *bureaucratic capitalism* (kapitalisme birokrasi).

Sementara Hans Dieter Evers menilai proses birokrasi di Indonesia seperti model birokrasi ala Parkinson dan ala Orwel. Di dalam pola birokrasi ala Parkinson ini terjadi proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktural dalam birokrasi secara tidak terkendali. Sedangkan birokrasi ala Orwel yakni pola birokratisasi dimana terjadi proses perluasan kekuasaan pemerintah dengan tujuan untuk mengendalikan kegiatan ekonomi, politik dan sosial dengan peraturan, regulasi dan bahkan melalui paksaan. Oleh karenanya, birokrasi di Indonesia dianggap tidak berkembang menjadi lebih efisien, tetapi justru inefisiensi dan banyak aturan formal yang tidak ditaati.

Birokrasi di Indonesia dikenal dengan pertumbuhan pegawai dan pemekaran struktur organisasinya. Akibatnya, organisasi birokrasi menjadikan semakin membesar. Birokrasi pun semakin tampak mengendalikan masyarakat dalam bidang politik, ekonomi serta sosial. Birokrasi di Indonesia dimasukkan dalam kategori birokrasi patrimonial. Ciri dari birokrasi patrimonial tersebut di antaranya:

- a. para pejabat sering dipilih atas dasar kriteria pribadi;
- b. jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan dan keuntungan;
- c. para pejabat mengendalikan fungsi politik dan fungsi administrasi; dan
- d. setiap keputusan dan tindakan ditujukan atas dasar hubungan pribadi atau politik.

Munculnya birokrasi patrimonial tersebut merupakan warisan dari sistem yang lama berjalan pada masa kerajaan-kerajaan yang lampau. Termasuk di dalamnya bercampur dengan sistem birokrasi gaya kolonial penjajah. Sehingga birokrasi baru yang kemudian berkembang adalah bentuk lain dari birokrasi tradisional tersebut. Contoh adanya “abdi dalem” dan “priyayi” yang berlapis-lapis. Sistem pegawai negeri juga terdiri dari berbagai pangkat, golongan maupun eselon. Kemudian adanya semboyan pegawai negeri seperti istilah “abdi negara” mengandung makna berorientasi ke atas. Sistem tersebut sangat mirip dengan birokrasi kerajaan (*ambtenaar*). Karenanya, birokrasi lebih menekankan pada mengabdikan ke atas (penguasa) daripada ke bawah (pelayan masyarakat).

C. Evaluasi Birokrasi di Indonesia

Setelah reformasi di Indonesia, masih ada kecenderungan birokrat menciptakan struktur baru tanpa melihat kebutuhan ataupun memperhitungkan anggaran yang tersedia. Terciptanya struktur yang membesar tersebut membuat birokrasi di Indonesia disebut sebagai birokrasi ala Parkinson. Ciri-ciri dari birokrasi ala Parkinson tersebut di antaranya:

- a. pejabat berkeinginan untuk meningkatkan jumlah bawahannya;
- b. mereka saling memberi kerja yang bahkan tidak diperlukan.²

Organisasi birokrasi yang tampak membengkak tersebut di satu sisi dampak dari adanya pelimpahan pegawai pusat yang akhirnya menjadi pegawai daerah. Akibatnya, terjadi inefisiensi pemerintahan. Misalnya

² Budiono, *Pelayanan Prima*, (Jakarta: Yayasan Kawula Muda, 1998), halaman 228.

sebagian besar dana APBD akhirnya digunakan untuk keperluan belanja pegawai. Pada kasus Kabupaten Bima dan Pandeglang misalnya, di sana hampir 83% sampai 90% dana dialokasikan untuk belanja rutin. Sedangkan sisa dananya digunakan untuk belanja pembangunan.³

Selain itu, secara internal organisasi terjadi tumpang-tindih terkait fungsi dan tugas di antara dinas atau badan/kantor dengan biro atau bagian-bagian yang berada di bawah Sekda. Misalnya, adanya BKD yang tumpang-tindih dengan Bagian Kepegawaian. Ada juga Badan Informasi dan Komunikasi dengan Humas. Selain itu ada Dinas Sosial dengan Bagian Kesejahteraan Sosial, ataupun Bappeda dengan Bagian Keuangan dan Pembangunan.⁴

Kondisi tersebut sudah dinilai oleh berbagai pihak sebagai organisasi yang tidak efisien. Salah satu dampaknya yakni besarnya anggaran yang dibutuhkan untuk pembiayaan (*high cost*). Untuk kasus di beberapa daerah, kondisi tersebut justru dijadikan sebagai umpan untuk memperoleh DAU (Dana Alokasi Umum) yang lebih besar dari Pemerintah Pusat. Karenanya, untuk mencegah kedua hal tersebut, pemerintah pusat—melalui Departemen Dalam Negeri (Depdagri)—akhirnya menerbitkan PP No. 8 Tahun 2003, yang membatasi jumlah dinas dan lembaga teknis daerah.⁵

D. Landasan Hukum Reformasi Birokrasi

Weber telah memberikan gagasan birokrasi yang efisien, efektif, rasional dan profesional. Birokrasi model tersebut kemudian disebut sebagai tipe ideal (*ideal type*) dari birokrasi. Di Indonesia, pemerintah sebenarnya sudah berusaha melakukan reformasi birokrasi. Misalnya ada beberapa perangkat hukum yang mengatur perihal pemberantasan KKN

³ Syamsuddin Haris, “Sentralisasi Baru Dalam Birokrasi Lokal: Kasus Kabupaten Bima”, dalam Afadlal (Ed.), *Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah*, Jakarta: P2P LIPI, 2003, halaman 64.

⁴ Lili Romli, “Otonomi Daerah dan Birokrasi Lokal: Kasus Kabupaten Pandeglang” dalam Afadlal (Ed.), *Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah*, Jakarta: P2P LIPI, 2003, halaman 84.

⁵ Dalam Pasal 9 ayat (4) PP tersebut disebutkan jumlah dinas daerah sebanyak-banyaknya 14 dinas. Sementara untuk Lembaga Teknis Daerah—di dalam pasal 10 ayat (6)—sebanyak-banyak delapan.

dan menciptakan aparat pemerintah yang bersih dan bertanggung jawab. Program tersebut bahkan sudah dimulai sejak awal reformasi, yakni mulai tahun 1998 antara lain melalui:

- a. Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN;
- b. Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN; dan
- c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kemudian secara khusus, ada berbagai peraturan yang terkait dengan upaya pembersihan birokrasi di Indonesia dari potensi terjadinya korupsi, di antaranya:

- a. Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsmen Nasional, sebagai tindak lanjut dari Keppres Nomor 155 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsmen Nasional;
- b. PP Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
- c. PP Nomor 56 Tahun 2000 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- d. PP Nomor 274 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pemerintah sewajarnya menyiapkan UU tentang Administrasi Pemerintahan. Tujuan dari UU tersebut untuk menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Termasuk di dalamnya terkait kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas pejabat, memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dan aparatur pemerintah, menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan juga kemauan untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Undang-undang tersebut dipastikan juga dapat mengatur ruang lingkup untuk semua tindakan hukum Administrasi Pemerintahan yang dilakukan pejabat pemerintah dan badan hukum lainnya yang diberi wewenang menyelenggarakan urusan pemerintahan. Selain itu, sewajarnya pula apabila pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah terkait pembatasan kewenangan diskresi pejabat, juga PP tentang tata cara pengajuan keberatan masyarakat dan PP tentang standar prosedur operasi (SOP) dalam pembuatan SK.⁶

Selain itu, pemerintah juga harus lebih serius terkait UU Pelayanan Publik supaya kegiatan pelayanan publik lebih terjamin kualitasnya dan jelas payung hukumnya. Secara garis besar peraturan tersebut dibagi dalam dua kelompok, yaitu undang-undang yang menjamin pelayanan dilakukan oleh aparat dan kelompok undang-undang sektoral yang menjadi dasar dan wewenang bagi setiap departemen, instansi, maupun Pemerintah Daerah untuk melayani masyarakat. Undang-undang mengatur tegas kewajiban pemerintah memberikan pelayanan meski sebagian di antaranya tidak mengatur secara eksplisit.⁷

E. Profesionalisme dalam Reformasi Birokrasi

Profesionalisme aparat sebagai bentuk dari kemampuannya dalam menjalankan fungsinya secara efektif. Termasuk di dalamnya mampu merespon dinamika daerah maupun nasional. Misalnya kepekaan terhadap perkembangan kebutuhan dan tuntutan masyarakat dengan cara menciptakan inovasi-inovasi baru. Karena inovasi tersebut dapat berguna dalam tercapainya penyelenggaraan pelayanan publik hingga bukti pengawalan atas pembangunan negara.

Di dalam *The American Heritage Dictionary* dijelaskan bahwa profesionalisme merupakan suatu status, metode, karakteristik, atau standar tertentu untuk menghasilkan dan/atau ukuran bagi kualitas suatu

⁶ Djamaluddin Ancok, *Revitalisasi SDM Dalam Menghadapi Perubahan Pada Pasca Krisis*, 1999, makalah.

⁷ Warsito Utomo dan Abidin Zainal, *Hand Out Analisis Organisasi Publik*, MAP-UGM, Yogyakarta, 1998.

karya, produk dan jasa yang dihasilkan oleh seseorang atau kelompok yang profesional di dalam menjalankan tugas di bidangnya.⁸ Dalam hal ini, kualitas kerja aparatur yang prima, pelayanan yang memuaskan, jaminan ketepatan dan kecepatan waktu, kesetiaan dan kecintaan pada profesi merupakan beberapa contoh ciri-ciri profesionalisme dalam sektor publik.

Karena apabila pemerintah ingin mewujudkan *good governance*, maka perlu adanya dukungan sumber daya manusia yang berkualitas sesuai bidangnya. Sehingga dalam melaksanakan pelayanan masyarakat dapat berjalan dengan baik dan profesionalisme. Terlebih didalam menghadapi persaingan dengan pihak swasta maupun negara lain. Karenanya profesionalisme dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadi tuntutan yang sangat penting terkait dengan layanan birokrasi baik untuk internal administrasi pemerintahan maupun dalam memberikan layanan terhadap masyarakat.

Untuk mewujudkan pemerintahan yang profesional, di dalam birokrasi perlu adanya upaya-upaya konkret dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Karena menurut Max Weber, birokrasi harus menunjukkan profesionalismenya menuju efisiensi. Dengan kata lain, salah satu ciri penting profesionalisme yakni aparatur negara dituntut untuk memiliki keahlian dan kepiawaian dalam bidang yang terspesialisasi dalam menjalankan roda pemerintahan.⁹

Untuk itu dalam rangka mengantisipasi kondisi modern di masa mendatang, tuntutan kebutuhan masyarakat akan semakin bertambah dan harus dipenuhi oleh pemerintah. Tuntutan pelayanan publik juga meningkat dan tetap harus dapat dipenuhi oleh aparatur yang profesional. Meskipun sesuai pengalaman selama ini, profesionalisasi aparatur masih kalah cepat dengan perkembangan tuntutan pelayanan publik. Akibatnya muncul gejala-gejala ketidakpuasan masyarakat mengenai kinerja atau *performance* aparatur negara.

⁸ Umar Nimran, 1994, *Strategi Pengembangan Profesionalisme Administrasi (Pokok-Pokok Pemikiran)*, dalam Temu Ilmiah Nasional Mahasiswa dan Sarjana Administrasi Indonesia, UNIBRAW, Malang, halaman 1-3.

⁹ Bay Suryawikarta, 1994, *Tanggung Jawab Administrasi Negara dalam Meningkatkan Kinerja Pelayanan Melalui Penyempurnaan Kelembagaan dan SDM*, LAN RI, Bandung, halaman 92.

Demi meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, harus dimulai dengan melakukan revitalisasi, restrukturisasi dan reformasi (debirokratisasi dan deregulasi) terhadap birokrasi pemerintah. Birokrasi publik harus memikirkan langkah-langkah konkret seperti perampingan, penyederhanaan dan efisiensi. Bisa dimulai dari jumlah kepegawaian dan kelembagaan organisasinya. Perlu dilakukan perampingan dan penyederhanaan dana (efisiensi) dari pusat sampai daerah. Organisasi departemen yang tidak menghasilkan kinerja birokrasi yang efisien perlu dianalisis dan diambil sikap tegas atas kemungkinan masih bisa dimanfaatkan atau tidak.¹⁰

Selain itu, semua perilaku birokrasi mulai dari pimpinan sampai yang paling bawah harus mencerminkan sikap yang jujur, bersih dari KKN, berkarakter, profesional, mempunyai rasa malu serta mendahulukan melayani publik dengan sikap yang ramah. Citra negatif birokrasi perlu segera dipulihkan menjadi lebih positif. Salah satunya dengan strategi pembangunan aparatur negara yang mengacu pada pembinaan serta pengembangan sumber daya manusia secara profesional dan pembenahan manajemen pemerintahan secara konkret.

Oleh karena itu, bagaimana menciptakan aparatur negara dalam konteks mikro yakni dengan cara pengembangan karier. Pengembangan sumber daya manusia dan pengembangan karier akhirnya akan diketahui berbagai macam kebutuhan pendidikan maupun latihan khusus. Profesionalisme dapat dicapai melalui pendidikan dan latihan serta diperkaya dengan pengalaman praktik selama bertugas. Dengan demikian, perlu disusun program pendidikan dan pelatihan yang relevan dengan praktik dan profesi masing-masing sehingga mampu menghadapi tantangan saat ini dan di masa depan.

¹⁰ Agus Dwiyanto, *Kinerja Organisasi Publik, Kebijakan dan Penerapannya*, 1995, makalah.



Bab 9

Etika Pelayanan Publik di Indonesia

Hingga saat ini, penyebab hilangnya wibawa dan legitimasi birokrasi di antaranya karena kesalahan birokrasi sendiri. Seperti birokrasi yang tidak dijalankan secara profesional. Para pelaksana birokrasi mengabaikan sikap impersonalitas saat menjalankan tugasnya. Termasuk ada banyak tindakan penyelewengan perilaku dalam paradigma etika. Penyebabnya karena birokrasi tidak sungguh-sungguh memperjuangkan kepentingan publik. Terbukti dengan semakin banyaknya kasus KKN, sentralistik, maupun kekuasaan yang sangat berlebihan.

Terlebih masyarakat semakin kritis dan berani menyampaikan komplainnya di publik bahkan di jejaring sosial. Sehingga secara tidak langsung, hal tersebut menjadi bagian dari kontrol atas kinerja birokrasi. Masyarakat semakin berani mengoreksi perilaku birokrasi yang tidak etis dan nyata-nyata melanggar hukum. Seperti melaporkannya ke website ataupun aplikasi khusus terkait pengaduan dalam pelayanan publik. Oleh karena itu, apabila etika di dalam pelayanan publik tidak diperbaiki, maka tingkat kepuasan dan kepercayaan masyarakat akan semakin menurun.

A. Landasan dan Konsep Dasar Etika

Etika berasal dari kata etos (Yunani) yang diartikan sebagai kebiasaan atau watak. Etika ini berbeda dengan moral yang berasal dari kata mos (Latin) yang artinya cara hidup atau kebiasaan. Norma pun dikenal sebagai *penyiku atau pengukur*. Sedangkan dalam bahasa Inggris, norma berarti aturan atau kaidah. Apabila dikaitkan dengan perilaku manusia,

norma dapat menjadi pedoman atau haluan bagi perilaku yang seharusnya dan dapat digunakan untuk menakar atau menilai perilaku.

Sehingga konsep moral lebih merujuk atas tingkah laku yang bersifat spontan. Misalnya rasa kasih, kemurahan hati, kebesaran jiwa, dan semuanya tidak terdapat dalam peraturan hukum. Sedangkan moralitas bermakna lebih khusus sebagai bagian dari etika. Moralitas berfokus pada hukum, prinsip abstrak dan bebas. Contohnya, orang yang telah mengingkari janji yang diucapkannya dapat dianggap sebagai orang yang tidak dipercaya (tidak etis). Hanya saja orang tersebut bukan berarti tidak bermoral. Kemudian apabila terjadi pelayanan publik yang diskriminasi, itulah yang disebut tindakan tidak bermoral.

Kemudian berdasarkan epistemologisnya, etika dan moral sebenarnya memiliki kemiripan. Hanya saja, ada pergeseran definisi sesuai dengan perkembangan zaman dan keilmuan. Etika lebih dipandang sebagai cabang ilmu di dalam filsafat yang mempelajari nilai baik dan buruk manusia. Sedangkan moral dikenal sebagai suatu hal yang mendorong manusia untuk melakukan tindakan yang baik sebagai kewajiban atau norma.

Pada implementasinya, etika menjadi seperangkat nilai yang berfungsi sebagai pedoman, acuan, referensi atau penuntun mengenai apa yang harus dilakukan dalam menjalankan sebuah pekerjaan. Etika juga berfungsi sebagai standar untuk menilai apakah sifat, perilaku, tindakan dalam menjalankan tugas dapat dinilai baik atau buruk. Pemikiran tentang etika tersebut berlandaskan pada tiga aspek, yakni aspek filosofik, sejarah dan kategorial.

- a. aspek filosofiknya, etika sering dibahas sebagai bagian integral filsafat.
- b. aspek sejarah, etika pun dipelajari dan berkembang sejak zaman tertentu. Seperti Greek, Graeco-Roman Ethics, Mediaeval Ethics.
- c. aspek kategorial lebih dispesifikkan lagi seperti etika profesi, etika jabatan, dan etika kerja. Misalnya etika pemerintahan bisa termasuk aspek kategorial, tetapi etika pemerintahan juga

termasuk aspek filosofik sebab merupakan cabang dari Ilmu Pemerintahan.

Selain itu, ada beberapa pandangan dari beberapa ahli. Seperti menurut Bertens, etika dijelaskan sebagai seperangkat nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan dari seseorang atau suatu kelompok tertentu dalam mengatur tingkah lakunya. Bertens juga membedakan konsep etika dan konsep etiket. Etika dijelaskannya sebagai norma tentang perbuatan itu sendiri, apakah suatu perbuatan boleh atau tidak boleh untuk dilakukan. Misalnya mengambil barang milik orang tanpa izin. Sementara etiket dijelaskannya sebagai cara atau perbuatan yang dilakukan oleh manusia dan cenderung berlaku dalam kalangan tertentu saja.

Sedangkan Darwin mengartikan etika sebagai prinsip-prinsip moral yang disepakati bersama oleh suatu kesatuan masyarakat, yang menuntun perilaku individu dalam berhubungan dengan individu lain di masyarakat. Darwin juga mengartikan etika birokrasi sebagai seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia dalam organisasi publik.¹

Berdasarkan kedua pendapat tersebut, etika memiliki dua fungsi utama. *Pertama* dapat menjadi pedoman, acuan, referensi bagi birokrat publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Kemudian menjadi standar penilaian apakah sifat, perilaku dan tindakan birokrat dinilai baik, buruk, tidak tercela atau terpuji. *Kedua*, sebagai seperangkat nilai dalam etika birokrasi yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, penuntun bagi birokrasi publik ketika menjalankan tugas serta sesuai kewenangannya. Seperti tindakan *efficiency, merit system, responsible, accountable*, dan *responsiveness*.

¹ Dera Izhar Hasanah, *Moral dan Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Volume 3 No. 1 Januari 2019, halaman 51.

B. Konsep Etika dalam Pelayanan Publik

Pelayanan publik apabila diartikan secara sempit berarti tindakan pemberian barang dan jasa yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat dalam rangka pemenuhan tanggung jawabnya kepada publik. Pemerintah dapat memberikan barang dan jasa tersebut secara langsung ataupun melalui kemitraan dengan swasta dan masyarakat. Hal tersebut tergantung jenis dan intensitas kebutuhan masyarakat, kemampuan masyarakat dan kondisi “pasar”. Konsep tersebut menekankan bagaimana pelayanan publik dapat berhasil diberikan melalui *delivery system* yang sehat dan transparan.

Sedangkan konsep pelayanan publik dalam arti yang luas sangat identik dengan prinsip-prinsip *public administration*, yaitu mengutamakan kepentingan publik. Dalam konteks tersebut, pelayanan publik lebih difokuskan tentang bagaimana elemen administrasi publik. Misalnya tentang *policy making*, desain organisasi dan proses manajemen dimaksimalkan dan dimanfaatkan secara efektif efisien. Dalam hal ini, pemerintah merupakan pihak *provider* yang diberi tanggung jawab.

Pada awal tahun 1970-an, ada beberapa tokoh yang berpengaruh terhadap konsepsi etika administrator publik, yakni John Rohr dan Terry L Cooper. *Pertama*, John Rohr berpendapat supaya pihak birokrat menggunakan *regime norms* yakni nilai-nilai keadilan, persamaan dan kebebasan sebagai pengambilan keputusan dalam pelaksanaan tugasnya. Karena itu, administrator publik dapat beretika (*being ethical*) dalam melaksanakan tugasnya.

Kedua, menurut Terry L Cooper, etika melibatkan *substantive reasoning* karena adanya kewajiban, konsekuensi dan tujuan akhir. Bertindak etis (*doing ethics*) artinya melibatkan pemikiran yang sistematis tentang nilai-nilai yang melekat pada pilihan-pilihan dalam pengambilan keputusan. Dalam pendapat Cooper, administrator yang etis adalah mereka yang selalu terikat pada tanggung jawab dan peranan organisasi, kemudian profesional menerapkan standar etika secara tepat ketika membuat keputusan administrasi. Karena itu, menurutnya setiap birokrasi

dalam pelayanan publik wajib memiliki sikap, mental dan perilaku yang mencerminkan keunggulan watak, keluhuran budi dan asas etis.

Sebenarnya di Indonesia sudah ada nilai-nilai dalam pemberian pelayanan publik. Nilai tersebut adalah “muatan lokal” yang wajib diikuti. Misalnya keteladanan yang baik, rasa empati yang tinggi, internalisasi nilai agama yang baik, bertakwa, dan sebagainya. Kemudian dalam pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat moral atau nilai dan disebut juga dengan *professional standards* (kode etik) atau *right rules of conduct* (aturan perilaku yang benar), yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik.²

Implementasi etika dan moral dalam praktik dapat dilihat dari kode etik yang dimiliki oleh birokrasi publik. Selama ini nilai agama dan etika moral Pancasila dianggap sudah cukup untuk menjadi pedoman dalam bekerja dan juga bertingkah laku. Tantangannya justru bagaimana implementasi dari semua nilai dasar tersebut. Apabila tidak ada kode etik tertentu, maka dapat memberi ruang bagi pemberi pelayanan untuk mengesampingkan kepentingan publik.

Kehadiran kode etik berfungsi sebagai pengendali dan pengawasan terhadap sikap dan perilaku dalam bekerja. Karena tidak semua aspek pekerjaan diatur secara lengkap dan detail melalui aturan maupun tata tertib yang ada dalam organisasi pelayanan publik. Kode etik tidak hanya sekedar formalitas, namun dapat diimplementasikan secara langsung dalam pelayanan publik. Misalnya tingkat implementasinya dapat dinilai melalui sistem *monitoring*, evaluasi berkala maupun adanya upaya perbaikan melalui konsensus.

Kemudian dari pengalaman negara lain juga dapat dijadikan referensi atau pembanding supaya membantu dalam penerapan prinsip etika dan moral di Indonesia. Karena tingkat korupsi di Indonesia masih cukup tinggi, sehingga prinsip etika dan moral perlu diterapkan secara lebih serius. Implementasinya secara detail dapat dibagi-bagi dalam

² Mashur Hasan Bisri dan Bramantyo Tri Asmoro, *Etika Pelayanan Publik di Indonesia*, Journal of Governance Innovation, Volume 1, Number 1, Maret 2019, halaman 66.

etika perumusan kebijakan, etika pelaksana kebijakan, etika *evaluator* kebijakan, etika administrasi publik atau birokrasi publik atau pelayanan publik, etika perencanaan publik, etika ASN, dan etika lainnya harus segera diimplementasikan sebelum berkembangnya kebiasaan-kebiasaan yang justru nantinya dapat bertentangan dengan moral dan etika yang ada.

C. Profesionalisme dan Etika Pelayanan Publik

Birokrasi publik harus mengubah posisi dan peran ketika memberikan pelayanan publik. Perubahan tersebut yakni dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menuju ke arah yang lebih fleksibel, kolaboratis dan dialogis, dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis. Birokrat pun harus menunjukkan perilaku yang profesional, yakni lebih efektif, efisien, sederhana, transparan, tepat waktu, reponsif, adaptif serta dapat membangun kualitas pelayanan publik yang profesional.

Pelayanan publik yang dijalankan secara profesional dan beretika seharusnya berlandaskan akuntabilitas serta responsibilitas. Diantara ciri-cirinya, yakni:

- a. Efektif, yakni pencegahan pengulangan persyaratan dari instansi pemerintah yang saling terkait atau tidak adanya tumpang tindih pelayanan.
- b. Sederhana, yakni prosedur diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan dengan ringan (tidak membebani).
- c. Transparan, yakni adanya kejelasan dan kepastian dalam pelayanan publik.
- d. Persyaratan pelayanan yang ringan baik secara teknis maupun administratif.
- e. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dapat lebih profesional dalam bekerja.

- f. Rincian biaya atau tarif pelayanan dan prosedur pembayaran yang terbuka.
- g. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan yang jelas dan tidak berubah-ubah.
- h. Ketepatan waktu dan cepat, yakni pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- i. Responsif, yakni adanya daya tanggap terhadap aspirasi masyarakat yang dilayani.
- j. Adaptif, yakni menyesuaikan tuntutan, keinginan maupun aspirasi masyarakat seiring perkembangan zaman.³

Meskipun dalam praktik pelayanan publik sehari-hari masih terdapat dilema maupun konflik paradigmatik, namun perlu adanya diskusi yang panjang. Dilema tersebut terkait pandangan absolutis versus relativis karena adanya hierarki etika. Karena dalam sistem administrasi atau pelayanan publik dikenal norma yang bersifat absolut dan relatif yang diterima banyak orang.

Norma yang bersifat absolut cenderung diterima atau dapat dianggap sebagai *universal rules*. Norma tersebut berfungsi sebagai penuntun perilaku sekaligus standar pembuatan keputusan. Kaum *deontologis* (salah satu pendekatan dalam etika) berpendapat bahwa norma-norma tersebut memang ada tetapi manusia belum sepenuhnya memahami (masih dalam proses pemahaman). Norma tersebut dapat bersumber dari ajaran agama, filsafat hidup dan perlu upaya untuk mempertahankannya. Kemudian harus melewati proses pertimbangan logis apabila ingin dijadikan dasar dalam pembuatan keputusan.

Misalnya dalam pelayanan publik diperlukan norma tentang kebenaran, pemenuhan janji, menjalankan keadilan, dan lain-lain. Semua itu merupakan justifikasi moral yang pasti akan didukung masyarakat. Kemudian melalui proses konsensus tertentu, norma tersebut pun dapat dimuat dalam konstitusi kenegaraan dan dapat berlakunya lama. Dalam

³ Karjuni Dt. Maani, *Etika Pelayanan Publik*, DEMOKRASI, Vol. IX No. 1 Th. 2010, halaman 65-66.

hal ini, siapa pun yang meyakini kenyataan tersebut dapat digolongkan sebagai kaum absolutis.

Sementara itu, ada pihak yang tidak yakin dengan keabsolutan norma-norma tersebut. Mereka digolongkan sebagai kaum relativis. Kemudian kaum *teleologic* (salah satu aliran/pendekatan di dalam etika relativis) mengemukakan bahwa tidak ada *universal rule*. Menurut mereka, sebuah norma dikatakan baik apabila memiliki konsekuensi atau *outcome* yang baik. Hal itu berarti bahwa harus didasarkan kenyataan (realitasnya). Sehingga kaum relativis berpendapat bahwa nilai-nilai yang bersifat universal hanya dapat diterima sebagai sesuatu yang etis apabila telah diuji dengan kondisi maupun situasi tertentu.

Sedangkan bagi kaum teleologis, tidak ada prinsip moralitas yang dapat dianggap universal apabila belum diuji atau dikaitkan dengan konsekuensinya. Dampak dari adanya dilema tersebut, akhirnya menjadi sulit memberi penilaian apakah pelaksana pelayanan publik telah melanggar nilai moral yang ada atau tidak. Persoalan moral ataupun etika akhirnya tergantung kepada persoalan interpretasi semata. Karena hal itu tergantung keyakinan masing-masing, apakah termasuk absolutis atau relativis. Karena itulah, tumbuh subur berbagai praktik yang mengganggu pelayanan publik, seperti banyaknya KKN di birokrasi Indonesia.

D. Pentingnya Kode Etik dalam Pelayanan Publik

Kode etik dalam pelayanan publik tidak hanya sekadar formalitas, namun harus dinilai tingkat implementasinya dalam pelayanan sehari-hari. Kode etik dapat dikembangkan atau dilakukan revisi sesuai tuntutan perubahan zaman berdasarkan praktik dan implementasinya. Di negara lain, seperti di Amerika Serikat, kode etik yang dikembangkan *American Society for Public Administration* (ASPA) direvisi berulang-ulang oleh para anggotanya.

Nilai yang dijadikan pegangan perilaku para anggotanya antara lain integritas, kebenaran, kejujuran, ketabahan, respek, perhatian, keramahan, cepat, tanggap, mengutamakan kepentingan publik, profesional,

pengembangan profesionalisme, komunikasi terbuka, transparansi, kreativitas, dedikasi, kasih sayang, keleluasaan kewenangan untuk kepentingan publik, perlindungan terhadap informasi yang dirahasiakan, sistem merit dan *affirmative action*.

American Society for Public Administration (ASPA) pada tahun 1981 mulai mengembangkan kode etik dalam pelayanan publik sebagai berikut:

- a. pelayanan kepada masyarakat berada di atas pelayanan kepada diri sendiri;
- b. rakyat berdaulat dan instansi pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat;
- c. hukum mengatur semua tindakan dari instansi pemerintah. Apabila hukum bermakna ganda, tidak bijaksana atau perlu perubahan, maka kepentingan rakyat harus menjadi patokan;
- d. manajemen yang efisien dan efektif. Penyalahgunaan pengaruh, penggelapan, pemborosan atau penyelewengan tidak dapat dibenarkan. Pegawai bertanggung jawab melaporkan jika ada tindakan penyimpangan;
- e. sistem penilaian kinerja, kesempatan yang sama, dan niat baik harus didukung, dijalankan dan dikembangkan;
- f. perlindungan terhadap kepentingan rakyat. Konflik kepentingan, penyuapan, hadiah, atau favoritisme tidak dapat diterima;
- g. pelayanan kepada masyarakat menuntut kepekaan khusus dengan ciri-ciri sifat keadilan, keberanian, kejujuran, persamaan, kompetisi dan kasih sayang;
- h. hati nurani memegang peranan penting dalam memilih arah tindakan. Diperlukan kesadaran akan makna moral dalam kehidupan, pengkajian tentang prioritas nilai karena tujuan yang baik tidak pernah membenarkan cara yang tak bermoral (*good and never justify immoral means*);
- i. administrator negara tidak hanya terlibat untuk mencegah hal yang salah, tetapi juga untuk mengusahakan hal yang benar

melalui pelaksanaan tanggung jawab dan penyelesaian tugas tepat pada waktunya.⁴

Sedangkan prinsip-prinsip etika pelayanan publik yang dikembangkan oleh *Institute Josephson America* antara lain:

- a. jujur, dapat dipercaya, tidak berbohong, tidak menipu, mencuri, curang, dan berbelit-belit;
- b. integritas, berprinsip, terhormat, tidak mengorbankan prinsip moral, dan tidak bermuka dua;
- c. memegang janji, yakni memenuhi janji serta mematuhi jiwa perjanjian sebagaimana isinya dan tidak menafsirkan isi perjanjian itu secara sepihak;
- d. setia, loyal, dan taat pada kewajiban yang semestinya harus dikerjakan;
- e. adil dan memperlakukan orang dengan sama, bertoleransi dan menerima perbedaan serta berpikiran terbuka;
- f. perhatian, yakni memperhatikan kesejahteraan orang lain dengan kasih sayang, memberikan kebaikan dalam pelayanan;
- g. hormat, yakni orang yang etis memberikan penghormatan terhadap martabat manusia privasi dan hak menentukan nasib bagi setiap orang;
- h. kewarganegaraan, yakni kaum profesional sektor publik mempunyai tanggung jawab untuk menghormati dan menghargai serta mendorong pembuatan keputusan yang demokratis;
- i. keunggulan, yakni orang yang etis memperhatikan kualitas pekerjaannya, dan seorang profesional publik harus berpengetahuan dan siap melaksanakan wewenang publik;
- j. akuntabilitas, yakni orang yang etis menerima tanggung jawab atas keputusan, konsekuensi yang diduga dari dan kepastian mereka, dan memberi contoh kepada orang lain;

⁴ The Liang Gie, *Etika Administrasi Pemerintahan*, (Jakarta: Universitas Terbuka, 2006), halaman 98.

- k. menjaga kepercayaan publik, yakni orang-orang yang berada di sektor publik mempunyai kewajiban khusus untuk mempelopori dengan cara mencontohkan untuk menjaga dan meningkatkan integritas dan reputasi proses legislatif.

Semua nilai yang terdapat dalam kode etik pelayan publik tersebut bukan muncul tiba-tiba melainkan telah berproses melalui suatu kajian ilmiah dan membutuhkan waktu yang cukup lama. Karena itu, perlu konferensi maupun seminar ilmiah diantara para akademisi dan praktis administrasi publik. Para peserta konferensi juga dapat berpartisipasi dalam berdiskusi secara terbuka dan ilmiah sebagai upaya untuk menetapkan nilai-nilai moral maupun etika yang harus diperhatikan dalam pelayanan publik.

E. Jaminan Implementasi Etika Pelayanan Publik

Terkait dengan implementasi etika dalam pelayanan publik, Jabbra dan Dwivedi berpendapat bahwa untuk menjamin kinerja pegawai sesuai dengan standar dan untuk meminimalkan penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat pemerintah, setidaknya aparat harus mampu mengembangkan lima macam akuntabilitas, yaitu:⁵

Pertama, akuntabilitas administratif (organisasional). Dalam akuntabilitas ini, diperlukan adanya hubungan hierarkis yang tegas antara pusat pertanggungjawaban dengan unit-unit di bawahnya. Hubungan hierarkis sewajarnya ditetapkan dengan jelas baik bentuk hubungan jaringan informal. Prioritas pertanggungjawaban lebih diutamakan pada jenjang pimpinan atas kemudian diikuti ke bawah. Selain itu, pengawasan dilakukan secara intensif agar pelaksana tetap menuruti perintah yang telah diberikan sebelumnya. Pelanggaran terhadap perintah dapat diberikan peringatan mulai dari yang paling ringan hingga pemecatan.

Kedua, akuntabilitas legal berupa pertanggungjawaban setiap tindakan administratif dari aparat pemerintah di badan legislatif (di

⁵ J.G Jabbra dan O.P. Dwivedi, *Public Service Accountability*, (Connecticut: Kumarian Press, 1989), halaman 79.

depan mahkamah). Misalnya pelanggaran kewajibankewajiban hukum ataupun ketidakmampuannya memenuhi keinginan legislatif, maka pertanggungjawaban aparat atas tindakannya dapat dilakukan di depan pengadilan ataupun lewat proses revisi peraturan yang dianggap bertentangan dengan undang-undang (*judicial review*).

Ketiga, akuntabilitas politik. Para administrator yang berkewajiban menjalankan tugasnya mengikuti kewenangan untuk mengatur, menetapkan prioritas, pendistribusian sumber daya dan menjamin adanya kepatuhan pelaksanaan perintah. Para pejabat politik tersebut harus menerima tanggung jawab administratif dan legal. Karena mereka memiliki kewajiban untuk menjalankan tugas-tugasnya dengan baik.

Keempat, akuntabilitas profesional, yakni para aparat profesional dapat memperoleh kebebasan dalam melaksanakan tugas-tugasnya dan untuk menetapkan kepentingan publik. Apabila mereka tidak menjalankan tugasnya, mereka seharusnya mendapatkan kritik dan saran untuk perbaikan. Mereka harus menyeimbangkan antara kode etik profesinya dengan kepentingan publik. Selain itu, apabila mereka kesulitan mempertemukan keduanya, maka mereka harus lebih mengutamakan akuntabilitasnya untuk kepentingan publik.

Kelima, akuntabilitas moral. Pemerintah seharusnya bertanggungjawab secara moral atas tindakan-tindakannya. Tindakan pegawai pemerintah diletakan pada prinsip moral dan etika yang diakui konstitusi dan peraturan-peraturan serta diterima oleh publik. Karenanya, wajar apabila publik ikut menuntut dan mengharapkan perilaku pegawai pemerintah berlandaskan nilai-nilai moral yang telah diterima. Sehingga untuk menghindari perilaku koruptif, publik menuntut para aparatur pemerintah memiliki sekaligus mengembangkan akuntabilitas moral. Hanya saja, tanggung jawab moral dan tanggung jawab profesional kini masih menjadi titik lemah dalam birokrasi pelayanan di Indonesia.

Samudra
Biru

Bab 10

Tantangan Administrasi Publik di Indonesia



Desentralisasi maupun otonomi daerah yang telah berjalan ternyata tidak cukup efektif untuk memakmurkan dan mensejahterakan masyarakat daerah. Masih ada banyak hal yang harus dibenahi pada birokrasi, terutama birokrasi di pemerintah daerah. Karenanya, reformasi administrasi harus dilakukan demi menjawab berbagai tantangan yang dihadapi birokrasi daerah saat ini maupun di masa mendatang. Untuk itulah perlu dibuat *grand strategy* dan *scenario planning* untuk reformasi administrasi pemerintah daerah.

Scenario planning ialah suatu kerangka analisis yang digunakan dalam upaya membangun strategi organisasi dengan menggali berbagai kemungkinan kondisi—bahkan atas apa pun yang dapat terjadi di masa yang akan datang. *Scenario planning* ini bukanlah usaha memproyeksikan masa kini ke masa depan melalui ekstrapolasi¹. *Scenario planning* juga dikaitkan dengan ketidakpastian masa depan. Oleh karena itu, dalam membangun skenario seringkali terdapat skenario alternatif, sehingga pihak pemerintah pusat maupun daerah dapat lebih responsif, tanggap dan antisipasi atas berbagai tantangan administrasi publik yang dapat bergerak sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat.

¹ Perluasan data di luar data yang tersedia, tetapi tetap mengikuti pola kecenderungan data yang tersedia itu. (dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi V).

A. Tantangan Perkembangan Administrasi Publik

Perubahan global (globalisasi) menjadikan kondisi administrasi publik berkembang dengan cepat dan dinamis. Apabila para administrator tidak mampu mengantisipasi perkembangan yang akan terjadi, maka akan tertinggal dari dinamika perubahan tersebut. Sehingga perlu adanya wawasan *futuristic* (prediksi masa depan) yang menjadi salah satu tuntutan dalam proses globalisasi. Proses administrasi tidak seharusnya dilihat hanya dari perspektif waktu masa sekarang, tetapi harus mengantisipasi juga proses perubahan yang terjadi di masa depan.²

Asumsi atas perubahan global tersebut yakni terjadinya perubahan-perubahan pokok yang dapat terjadi secara cepat. Sehingga memerlukan kepemimpinan yang visioner. Ialah pemimpin yang mampu melihat perubahan sebagai peluang dan bukan ancaman. Pemimpin yang mampu melihat kebutuhan atas perubahan ketika posisinya masih berada pada masa sekarang. Kemudian dibutuhkan pemimpin yang mampu menciptakan iklim di dalam tim kerja birokrasi yang dapat menerima perubahan sebagai sesuatu yang semestinya dihadapi.

Mau tidak mau, tetaplah diperlukan sosok kepemimpinan (karakter pemimpin birokrasi) yang dapat membawa organisasi kepada perubahan. Pemimpin yang mampu menghadapi masa depan bagi keberlangsungan dan penjagaan kualitas organisasi yang dipimpinnya. Meskipun teori terkait *future focused organization* belum berkembang, tetapi hal tersebut telah menjadi tuntutan riil untuk menyambut proses globalisasi.

Birokrasi harusnya mampu menjembatani antara *civil society* yang merepresentasikan kepentingan khusus dari masyarakat dengan *the state* yang merupakan kepentingan umum. Tugas birokrasi berikutnya yakni menciptakan *enabling social setting* bagi masyarakat sipil supaya mereka dapat melakukan pemberdayaan secara mandiri. Teoriteori administrasi publik yang konvensional belum mengakomodasikan perkembangan

² Salah satu manifestasi dari perkembangan dimaksud, adalah dikembangkannya teori tentang *forward focused organization*. Dalam Stephen C. Harper, *The Forward Focused Organizations*, (York: AMACOM, 2001), page 291.

konsep tersebut. Sedangkan proses globalisasi menuntut perubahan *mindset* maupun kemampuan birokrat dalam menghadapi *global competencies*.³

Oleh karena itu, Bintoro Tjokroamidjojo berpendapat bahwa ketidakmampuan birokrat dan juga pilar-pilar pemerintahan yang baik (*good governance*) untuk memahami konsep baru tersebut dapat menimbulkan *capacity gap* sehingga dapat mengakibatkan masing-masing pilar menjadi *dysfunctional*.⁴ Untuk menghadapi hal tersebut, setidaknya dibutuhkan birokrat yang mampu beradaptasi dengan perubahan situasi dan kondisi, memiliki kepemimpinan yang tepat, birokrat mampu memaksimalkan teknologi dan memprediksi masa depan sebagai peluang bukan ancaman.

B. Tantangan Administrasi Publik Era Pandemi Covid-19

Penyelenggaraan birokrasi selama masa pandemi Covid-19 harus tetap dilaksanakan dengan menerapkan protokol kesehatan Covid-19. *Pertama*, dalam penyelenggaraan pemerintahan. Birokrasi adalah wujud riil pemerintah dalam menjalankan fungsinya. Fungsi pemerintah di satu sisi harus dioptimalkan seperti upaya penanggulangan penyebaran Covid-19. Sehingga menempatkan birokrasi sebagai peran pemerintah yang penting dan mendesak dalam pelaksanaan penanggulangan Covid-19. Hanya saja, fungsi pemerintah kemudian tidak dapat berjalan karena adanya pandemi Covid-19 yang berimplikasi kepada proses penyelenggaraan pemerintahan.

Kedua, birokrasi sebagai penyelenggaraan pembangunan. Pembangunan pada masa pandemi Covid-19 mengalami perubahan. Seperti pembangunan secara fisik mengalami penurunan. Sedangkan pembangunan di bidang kesehatan mengalami kenaikan. Misalnya adanya alokasi pemerintah untuk membangun fasilitas kesehatan dalam rangka

³ Robert T. Moran and John R. Riesenberger, *The Global Challenge: Building the New Worldwide Enterprise*, (London: Mc Graw Hill Book Company, 1993), page 66.

⁴ Johannes Basuki, *Tantangan Ilmu Administrasi Publik: Paradigma Baru Kepemimpinan Aparatur Negara*, Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik, (2) (2021), halaman 166.

penanganan pasien Covid-19. Perubahan tersebut menuntut birokrasi agar dapat melaksanakan program pembangunan yang telah diagendakan sebelumnya. Karena itu, pembangunan tidak terhenti seluruhnya atau memang harus ada skala prioritas dalam pembangunan sesuai dengan kebutuhan yang paling mendesak dan penting untuk segera dituntaskan.

Ketiga, fungsi birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan kepada publik. Pada masa pandemi Covid-19, pelayanan kepada publik mengalami berbagai hambatan. Misalnya kebijakan PSBB yang menghentikan pelayanan publik secara langsung kemudian dialihkan pelayanan secara daring. Cara ini menuntut birokrasi agar memiliki strategi sehingga dapat memberikan pelayanan publik dengan baik dan tanpa hambatan.⁵

Pemanfaatan teknologi harus terus dilakukan dan dikembangkan sampai masyarakat terbiasa dan lebih mudah mengakses layanan publik. Para pelaksana pelayanan pun harus terus belajar dan beradaptasi, sehingga kualitas pelayanan publik yang diberikan dapat memiliki kesamaan dengan layanan yang diberikan sebelum pandemic Covid-19. Bahkan diharapkan layanan berbasis digital tersebut bisa memiliki kualitas yang lebih baik dibandingkan dengan layanan yang dilaksanakan secara langsung.

C. Tantangan Administrasi Publik Era Digital

Selain adanya perkembangan teknologi dan disrupsi sistem kerja, pemerintah mendapatkan perubahan perilaku dari masyarakat yang terwujud dalam tuntutan yang tak terbendung lagi. Masyarakat kini telah terkoneksi dengan peralatan yang serba canggih sehingga memiliki budaya atau gaya hidup yang tidak lagi konvensional. Perubahan perilaku tersebut tidak hanya terjadi di perkotaan saja, melainkan sudah merambah ke masyarakat desa. Salah satu cirinya yakni tersebarnya jaringan internet yang mudah dan murah, warga banyak yang sudah memiliki ponsel sendiri dan akses teknologi informasi yang semakin maju.

⁵ D. Herdiana, "Implementasi Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Sebagai Upaya Penanggulangan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)," *Decis. J. Adm. Publik*, vol. 2, no. 2, halaman 8, 2020.

Atas perubahan pola hidup dan perilaku tersebut, setidaknya ada beberapa tuntutan warga yang tidak bisa ditunda lagi oleh pemerintah, di antaranya *pertama* menuntut pelayanan yang serba cepat. Dulu secara konvensional istilah “satu atap selesai” masih sangat menarik, untuk saat ini jauh lebih menarik dengan slogan “sekali klik selesai”. Sehingga warga tidak harus mengurus berkas-berkas dan mengantre di kantor dinas masing-masing urusan, melainkan cukup memakai ponsel dan klik alamat situs/aplikasi milik pemerintah, kemudian urusan pun selesai.

Perilaku tersebut tidak jauh dari kebiasaan masyarakat saat ini yang jauh lebih mudah saat memesan berbagai macam tiket maupun transaksi perbankan. Karenanya, pemerintah tidak bisa menghindar lagi dengan perkembangan perilaku tersebut. *Kedua*, kemudahan mengakses pelayanan. Pada sistem konvensional, sering kali ada istilah “kalau bisa dibuat susah, kenapa harus dibuat mudah”, maka untuk saat ini harus ada perubahan dengan layanan serba mudah, yakni “kalau bisa mudah, kenapa harus pilih yang susah”. Dalam satu layanan, tidak ada lagi ketimpangan pelayanan hanya karena perbedaan strata/status sosial. Semua warga mendapat hak yang sama dalam mengakses pelayanan.

Ketiga, tuntutan biaya pelayanan yang murah, bahkan gratis. Seperti misalnya pemberkasan yang saat ini sudah bisa dikirim berupa file PDF yang tidak perlu lagi biaya *photo copy*. Juga termasuk tidak perlu biaya pengiriman berkas yang masih konvensional, karena saat ini file berkas sudah dapat diunggah melalui situs layanan. Hilangnya beberapa biaya dalam proses layanan inilah yang menjadi tuntutan masyarakat. Karena masyarakat saat ini sudah terbiasa mengakses berbagai fasilitas aplikasi/situs secara gratis—hanya bermodalkan ponsel dan akses internet yang murah.

Keempat, tuntutan adanya transparansi pelayanan dan informasi publik. Hanya dengan sekali klik, publik dapat membaca semua peraturan dan ketentuan layanan secara daring. Informasi tersebut sah dan legal, serta dapat diakses kapan pun. Apabila ada perubahan informasi, warga pun dapat mengetahui apa saja perubahan yang telah di-*update*. Kemudian tersedia fitur notifikasi yang tersambung dengan akun atau nomor ponsel

masing-masing, sehingga setiap terjadi perubahan informasi langsung dapat diketahui oleh warga sebagai *user*/pengguna. Oleh karena itu, tidak ada lagi tindak penipuan ataupun pungli (pungutan liar) sebab warga sudah mengetahui seluruh biaya untuk mengakses layanan tersebut secara resmi.

Keempat, tuntutan publik tersebut harus direspon pemerintah secara tepat dan akan menjadi agenda yang harus segera direalisasikan. Dalam hal ini, pemerintah tidak bisa lari menjauh dari fakta yang terjadi di masyarakat dan memang harus beradaptasi minimal memiliki satu sistem tersendiri terkait fasilitas dan layanannya. Sehingga birokrasi tidak akan dipandang sebagai kesatuan kerja yang kolot dan konvensional, melainkan sebagai sebuah tim kerja yang progresif dan inovatif.

D. Tantangan Kepemimpinan Administrasi Publik

Dalam konteks administrasi publik, paradigma baru kepemimpinan aparatur negara yang perlu dikembangkan yakni kepemimpinan yang berdasarkan pelayanan. Ada beberapa pertimbangan, *pertama* pelayanan publik selama ini menjadi ranah negara yang diwakili pemerintah dalam berinteraksi dengan lembaga non-pemerintah. Sehingga baik buruknya praktik *governance* sangat dirasakan langsung oleh publik. Apabila terjadi perubahan yang signifikan pada model kepemimpinan yang berbasis pelayanan tersebut, maka dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat.

Kedua, perlunya keterlibatan aktor di luar negara dalam merespon masalah-masalah publik. Karena dalam praktik *governance*, melibatkan unsur-unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar (swasta) merupakan bagian dari semangat demokrasi. Selain itu, dapat mewujudkan nilai-nilai yang selama ini telah mencirikan praktik *good governance*. Seperti nilai efisien, non diskriminatif, berkeadilan, berdaya tanggap tinggi, serta memiliki akuntabilitas tinggi. Dari semua nilai tersebut dapat dikembangkan menjadi indikator dalam penilaian kinerja birokrasi.

Ketiga, pelayanan publik seharusnya melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Itu artinya, pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat sipil, sekaligus mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi. Pelayanan publik memiliki *high stake* dan menjadi pertaruhan yang penting bagi ketiga unsur *governance* tersebut. Karena baik buruknya praktik pelayanan publik sangat berpengaruh terhadap ketiganya.⁶

Nasib sebuah pemerintahan—baik pusat maupun daerah—akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan para pemimpin dalam mewujudkan pelayanan publik. Keberhasilan sebuah rezim dan penguasa dalam membangun legitimasi kekuasaan sering dipengaruhi oleh kemampuan mereka dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik dan memuaskan masyarakat.

Para pimpinan di jajaran aparatur negara memiliki kepentingan untuk memperbarui praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Karena kualitas pelayanan publik yang diberikan dapat memengaruhi keberlangsungan jabatan mereka. Pertimbangan tersebut memperkuat niat membangun paradigma baru kepemimpinan yang berbasis pelayanan. Praktik kepemimpinan berbasis pelayanan menjadi penting karena nilai dasar administrasi publik yakni memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa membedakan siapa yang dilayani.

Melayani artinya memberikan jasa atau dalam bentuk lain secara tulus kepada masyarakat berdasarkan hati nurani. Sikap tulus menuntut komitmen yang kuat terhadap diri sendiri, institusi maupun kepada masyarakat yang dilayani dan juga membutuhkan pengorbanan. Komitmen berarti sikap keberpihakan yang tinggi terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Sehingga dalam komitmen menuntut konsistensi dari para pemimpin. Sikap konsisten sangat penting, karena konsistensi dapat memberikan kenyamanan sekaligus ketenangan serta keamanan bagi masyarakat. Sedangkan sikap pengorbanan menunjuk

⁶ Roy V. Salomo, *Scenario Indonesia Tahun 2025 dan Tantangan yang Dihadapi oleh Administrasi Publik*, Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Mei-Agustus 2009, Volume 16, Nomor 2, halaman 77.

komitmen untuk menempatkan kepentingan masyarakat lebih tinggi dibandingkan dengan kepentingan pribadi atau kelompoknya.

E. Tantangan Masa Depan Administrasi Publik

Ada beberapa tantangan yang perlu dikerjakan pemerintah pusat maupun daerah sejak sekarang hingga tahun 2025.⁷ *Pertama*, pemerintah harus membuat berbagai kebijakan yang tepat untuk mengatasi KKN (korupsi, kolusi, nepotisme), dan menciptakan *good governance* (*good and clean government, good corporate governance* dan *vibrant civil society*). Pemerintah harus mampu meningkatkan kemampuan dan daya saing masyarakat di tingkat regional maupun internasional. Sehingga masyarakat sejahtera atau sejajar dengan kesejahteraan negara-negara ASEAN.

Kedua, pemerintah harus memperbaiki pelayanan di sektor pendidikan, pembangunan di sektor kesehatan dan pembangunan infrastruktur. Karena itu dibutuhkan program-program pembangunan yang progresif, kinerja yang optimal, dan alokasi anggaran yang mencukupi agar pemerintah mampu memenuhi kebutuhan masyarakat.

Ketiga, untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, pemerintah harus mempunyai kemampuan dalam membuat kebijakan yang berkualitas dan mendesain program yang baik yang berkaitan dengan *change drivers* dengan menomorsatukan kepentingan bersama, dan melaksanakan kebijakan dan program-programnya dengan kinerja yang optimal dan bertanggungjawab. *Keempat*, pemerintah sudah seharusnya bekerja dengan profesional untuk memenuhi semua kewajibannya dan fokus memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat dalam rangka mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Beberapa hal yang harus diperbaiki perihal administrasi publik pemerintah daerah yakni terkait desain. Dalam rangka merespons berbagai kebutuhan masyarakat, desain administrasi publik yang didasarkan pada beberapa aspek. *Pertama*, struktur harus ramping, lebih efisien,

⁷ Suwandi Oentarto SM dan Dosi Riyadmadji, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, (Jakarta: Samitra Media Utama, 2004), halaman 89.

dan mendorong profesionalisme pelaksana birokrasi. *Kedua*, sistem penganggaran harus menjamin terjadinya efisiensi, dialokasikan untuk kepentingan publik dan menekan KKN secara lebih serius lagi. *Ketiga*, sistem pengelolaan dan budaya kerja harus memungkinkan munculnya SDM profesional.

Keempat, desain administrasi publik lokal (daerah) yang ditunjang oleh desain hubungan pemerintah pusat yang baik. Termasuk didalamnya terkait komitmen untuk mendorong pelaksanaan program-program otonomi daerah. *Kelima*, hubungan pemerintah dan masyarakat harus dibangun menuju *partnership* dan *empowerment*. Masyarakat diposisikan sebagai *citizen* dan *stakeholders*, bukan sebagai *customers*. Oleh karena itu, tanggung jawab pemerintah tidak hanya di lembaga perwakilan semata, namun juga kepada masyarakat.

Karenanya, prinsip partisipasi, akuntabilitas, responsiveness serta transparansi harus menjadi prinsip yang dipakai dalam hubungan pemerintah dan masyarakat. Dengan demikian ukuran keberhasilan pemerintah tidak dapat hanya diukur melalui indikator *output* dan *outcome*, tetapi juga prosesnya. *Keenam*, kualitas kebijakan dalam bentuk peraturan perundangan harus baik. Karena saat ini masih cukup banyak terjadi tumpang tindih berbagai peraturan/perundangan. Misalnya buruknya kualitas Perda. Demikian juga *rule of law* harus diimplementasikan dengan lebih serius. Termasuk untuk menghilangkan sektor informal dalam birokrasi dan menjamin kepastian hukum bagi masyarakat maupun pelaku bisnis (investor).⁸

Selain itu, hal lain yang harus direformasi dalam administrasi publik yakni kinerja pemerintah daerah. Minimal kinerja tersebut yakni adanya efisiensi, efektivitas, dan ekonomisnya administrasi publik menyediakan pelayanan publik. Kinerja birokrasi yang fokus dan optimal untuk mencapai target pembangunan dengan akselerasi yang tinggi demi mengejar ketertinggalan. Karenanya, untuk menjawab semua tantangan

⁸ Said Zainal Abidin, *Akuntabilitas dan Transparansi Pemerintahan*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi, Volume 12 Tahun 2004, No. 1 (Januari).

tersebut, maka pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus bersama-sama melakukan reformasi administrasi publik.

BAGIAN III

ADMINISTRASI PUBLIK,
RAKYAT DAN OLIGARKI

Samudra
Biru



Bab 11

Nilai Demokratis dalam Pelayanan Publik

Di Indonesia, budaya birokrasi yang bersifat paternalisme telah melahirkan hubungan atasan dengan bawahan seperti *patron-clients*. Sifat hubungan tersebut artinya *patron* (bapak) memiliki kewajiban melindungi dan memenuhi kebutuhan *clients* (anak). Sementara itu, *clients* berkewajiban loyal dan menjaga nama baik *patron*. Hubungan *patron-clients* tersebut membawa konsekuensi negatif. Misalnya apabila ada kesalahan, maka mereka saling menutupi kesalahan tersebut. Karena itu, kondisi tersebut sangat bertentangan dengan implementasi nilai-nilai demokrasi dalam pelayanan publik.

Seharusnya, kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai dan unsur yang ada di dalam masyarakat. Sehingga kepentingan publik bukan dirumuskan semata-mata oleh elite politik. Karena birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab tidak hanya kepada perwakilan rakyat, namun kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah kemudian melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas. Sehingga mendorong pelaksana birokrasi yang kredibel dan transparansi.

Dalam model tersebut, birokrasi publik bukan sekadar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum, melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional, dan kepentingan warga negara. Itulah serangkaian konsep pelayanan publik yang paling ideal di era demokrasi.

A. Nilai Demokratis dan Integritas Birokrasi

Seorang administrator publik harus memastikan bahwa nilai-nilai demokrasi seharusnya bisa diterapkan dalam pelayanan publik. Nilai-nilai tersebut diantaranya inklusivitas, integritas, transparansi, dan akuntabilitas. Hal tersebut adalah jaminan bagi publik supaya mereka dapat percaya dengan penyelenggara pelayanan publik dan dapat memperoleh hak supaya terlibat dalam kebijakan maupun program-programnya. Sehingga operasional pelayanan publik wajib menerapkan nilai-nilai demokratis tersebut demi menarik perhatian dan kepercayaan publik.

Kemudian paradigma yang paling sesuai dengan administrasi publik saat ini yakni *new public services*. Dalam negara demokratis, konsep tersebut yang paling mendorong pemerintah untuk melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan. Masyarakat diberikan hak untuk memengaruhi pemerintah, termasuk terkait semua hal tentang pelayanan publik.

Satu hal yang perlu dijaga dan ditingkatkan oleh penyelenggara pelayanan publik yakni terkait dengan integritas. Karena integritas mengacu pada kejujuran sekaligus kepercayaan dalam pelaksanaan tugas utamanya. Misalnya, tugas utamanya melayani dengan adil akan sangat bersebrangan dengan penyalahgunaan jabatan demi menganbil keuntungan pribadi dan kelompok. Integritas terbangun karena kejujuran yang bertolak belakang dengan tindakan korupsi—menggambil hak pihak lain dengan cara yang tidak dibenarkan undang-undang.

Karena itulah, integritas birokrasi dalam negara demokrasi sangat erat kaitannya dengan nilai-nilai kejujuran, ketidakberpihakan, keadilan, kejujuran dan kebenaran. Integritas melibatkan jabatan publik sekaligus kepercayaan publik. Sehingga pihak pejabat publik harus memenuhi beberapa syarat mutlak seperti mempertahankan dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap integritas administrasi publik dan memajukan kesejahteraan masyarakat secara luas.

Dengan kata lain, ada beberapa tindakan yang tidak boleh dilakukan oleh pejabat publik:

- a. tidak dengan sengaja menggunakan kekuasaan untuk melakukan tindakan yang dapat melanggar hukum dan norma-norma;
- b. apabila terjadi konflik harus diselesaikan dengan cara mengedepankan kepentingan umum (bersama);
- c. berani mengambil tindakan yang tegas apabila terjadi pelanggaran hukum, seperti ada yang menipu, korupsi, maupun melakukan penyelewengan secara administratif.¹

Hal tersebut sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 pasal 9 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil dalam bermasyarakat. Karena di dalamnya sudah diatur terkait dengan pelayanan yang harus berempati, hormat dan santun, tanpa pamrih, dan tanpa unsur paksaan/intimidasi. Pihak pelaksana pelayanan publik dapat memberikan pelayanan secara tepat, terbuka dan adil serta tidak diskriminatif. Termasuk di dalamnya tanggap terhadap lingkungan masyarakat dan berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan tugasnya.²

B. Tantangan Birokrasi Bebas Korupsi

Ketika masa Orde Baru, birokrat berposisi sebagai aktor pasif sebagai penyelenggara pemerintah karena tunduk pada prosedur dan kemauan pemimpin puncak. Di era tersebut, kualifikasi birokrat hanya bergantung pada kepatuhannya atas kehendak pemimpin. Sistem yang berjalan adalah sistem komando terpusat. Para birokrat cenderung kaku dan tidak inovatif dalam memberikan pelayanan dan adanya wadah sebagai pengikat untuk mengendalikan perilaku para birokrat. Hasilnya, banyak sekali penyimpangan dan praktik korupsi yang dilakukan para birokrat. Birokrat yang korupsi dan tidak profesional kemudian menjadi salah satu agenda penting dalam reformasi birokrasi paska Orde Baru.

¹ Pedoman Teknis Penyelenggaraan SPIP, *Sub Unsur Peningkatan Integritas dan Nilai Etika*, 2009, halaman 5.

² Hal tersebut juga sejalan dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M. HH-02. KP.05.02 Tahun 2010 pasal 8 terkait dengan Kode Etik Pegawai Imigrasi.

Namun dalam implementasi reformasi birokrasi saat ini pun, praktik korupsi masih menjadi masalah utama. Keterlibatan para birokrat dalam praktik korupsi tidak lepas dari kualitas dan integritas sehingga mempengaruhi kinerja birokrasi. Dalam penelitian ICW (*Indonesia Corruption Watch*), birokrasi digunakan sebagai alat atau eksekutor dari kepada daerah atau pejabat atasnya untuk meraup kepentingan pribadi atau kelompoknya. Bahkan, jika kepada daerah dimasukan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang menjadi teladan bagi para PNS, termasuk kategori birokrat, maka jumlah praktik korupsi menjadi bertambah.

Masalah korupsi menjadi masalah besar dan endemik di era transisi demokrasi saat ini. Kasus demi kasus menjerat politisi dan juga pejabat publik (birokrat). Setelah reformasi, elite-elite konservatif antireformasi menginfiltrasi berbagai partai politik, institusi negara, termasuk elemen masyarakat sipil. Hal tersebut merupakan indikasi atas terjadinya stagnasi demokrasi. Ada indikasi bahwa elite-elite lama masih berupaya mendapatkan kembali keistimewaan yang didapatnya di masa Orde Baru. Marcus menyebutkan ada tiga sektor yang menjadi titik serang yang dilakukan oleh elite lama ini, yaitu manajemen kepemiluan, pertarungan melawan korupsi dan perlindungan hak minoritas.³ Birokrasi pada titik itulah yang menjadi salah satu insitusi potensial bagi terjadinya praktik korupsi dan serangan elite lama.⁴

Reformasi birokrasi masih belum efektif dan belum optimal. Meskipun terjadi perubahan di era pemerintahan saat ini, praktik korupsi masih menjadi perilaku birokrat di mana-mana. Birokrasi menjadi pelaku korupsi terbanyak bagi terhambatnya reformasi birokrasi. Itu artinya, integritas, profesionalisme, dan kualitas para birokrat masih rendah sehingga tidak mampu menjalankan roda birokrasi dengan baik. Pelayanan publik bisa jadi sudah ada perubahan positif, hanya saja tingkat korupsi masih mendominasi jalannya birokrasi.

³ Kompas, 21/9/2016, halaman 5.

⁴ Agus Dwiyanto dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, 2002), halaman 4.

Tantangan reformasi birokrasi bebas korupsi harus dipahami secara praktis. Bagaimana menggerakkan organisasi supaya semua efektif dan bisa menguasai kondisi di lapangan. Fokus pemerintahan saat ini harus membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya. Fokus utamanya adalah memulihkan kepercayaan publik kepada institusi-institusi demokratis, merekonstruksi kelembagaan, perbaikan kualitas pelayanan publik, kompetensi aparat, monitoring dan supervise. Termasuk di dalamnya dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan. Dengan begitu, implementasi reformasi dalam birokrasi merupakan prasyarat bagi terjadinya konsolidasi demokrasi.⁵

C. Implementasi Konsep *Governance*

Konsep *governance* menawarkan solusi yang dinilai lebih baik dalam penyelenggaraan proses pemerintahan karena lebih terbuka (*openness*), transparan (*transparency*), ada nilai pertanggung jawaban (*accountability*), serta menumbuhkan prakarsa dan partisipasi dari masyarakat.⁶

Dalam hal ini, *governance* mangacu pada suatu metode, strategi, dan sistem yang digunakan untuk melakukan proses mengatur dalam sebuah kantor (*office*) birokrasi. Hanya saja, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, kantor tidak hanya dipandang sempit secara harfiah, namun dipandang secara luas. Yakni di mana ada masyarakat, maka di situlah kantor tersebut berada. Karenanya konsep *governance* dapat diterapkan dalam konteks internasional, nasional, korporasi, ataupun di tingkat lokal. Kantor dari masing-masing *governance* tersebut dapat saja menyesuaikan konteks sehingga mampu melengkapi pelaksanaan *governance*.⁷

Definisi tersebut mengarah pada penyebaran kekuatan atau kekuasaan di antara elemen-elemen pemerintah. Terutama kekuasaan

⁵ Subando Agus Margono, *Birokrasi, Demokrasi dan Reformasi: Sudut Pandang Administrasi Negara*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 2, no. 2 (1998). Halaman 64-65.

⁶ Muhajir Darwin, Bahan Kuliah Teori Administrasi Publik, Tahun 2020.

⁷ Deddy Mulyadi, *Demokrasi, Governance dan Ruang Publik*, (Bandung: Alfa Beta, 2017), halaman 98.

dalam mengelola sumber daya alam daerah yang digunakan demi kemajuan dan pembangunan di masing-masing daerah. Sehingga bukan untuk menciptakan hegemoni atas masyarakat apalagi untuk mengeruk keuntungan pribadi ataupun kelompok. Karenanya, *governance* dimaknai sebagai suatu proses ketika keputusan dan implementasi suatu keputusan melibatkan domain utama dari *governance* itu sendiri. Yakni pemerintah, dunia usaha (swasta) dan masyarakat madani.

Masyarakat (*civil society*) menjadi salah satu aktor penting untuk terlibat dalam pengaturan dan mengurus berbagai urusan serta kepentingan publik. Karena dalam perkembangan konsep dan teori administrasi publik, tampak bahwa konsep *governance* menjadi dasar pijak perkembangan konsep dalam ilmu administrasi publik. Hal tersebut didasarkan pada bingkai *theories of democratic citizenship*, warga negara tidak hanya dipandang dari status legalnya—hak dan kewajiban—semata, melainkan juga dari aspek *responsibility*-nya terhadap berbagai persoalan terkait dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bahkan bernegara. Karena dalam nilai-nilai dan prinsip demokrasi, masyarakat merupakan unsur fundamental di dalam sebuah negara ataupun komunitas politik.

Dengan demikian, melalui konsep *governance* tersebut, masyarakat harus terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga penguasa tidak akan bisa memenangkan kepentingan diri maupun golongannya semata, namun demi kepentingan masyarakat secara luas. Kemudian tugas pemerintah dan birokrasilah yang harus memberdayakan masyarakat, sehingga mereka dapat menjalankan perannya secara optimal dalam mendukung keseluruhan proses pembangunan negara.

D. Transparansi dalam Pelayanan Publik

Transparansi merupakan prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi yang valid terkait pelaksanaan program pemerintah. Utamanya informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Transparansi juga diartikan sebagai penyediaan informasi tentang pemerintahan bagi publik dan dijaminnya kemudahan di dalam

memperoleh informasi-informasi yang akurat dan dapat dipercaya. Transparansi bukan sekadar upaya pemerintah dalam menyediakan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, namun harus disertai dengan kemudahan bagi masyarakat untuk memperoleh informasi tersebut serta jaminan kebenarannya.

Setidaknya ada beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur transparansi dalam pelayanan publik.⁸ *Pertama* mengukur tingkat keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Yakni meliputi seluruh proses pelayanan, termasuk terkait persyaratannya, biaya dan waktu yang dibutuhkan serta mekanisme atau prosedur pelayanan yang harus dipenuhi. Persyaratan pelayanan harus dipublikasikan secara terbuka dan mudah diketahui oleh publik sebagai *user* (pengguna).

Kedua, peraturan dan prosedur pelayanan yang mudah dipahami. Hal ini terkait dengan penjelasan mengenai persyaratan, prosedur, biaya dan waktu yang diperlukan sebagaimana adanya, tidak ada yang ditutup-tutupi atau tidak ada yang dirahasiakan. Apabila rasionalitas dari semua hal tersebut diketahui dan diterima oleh masyarakat, maka kepatuhan terhadap prosedur dan aturan akan mudah diimplementasikan.

Ketiga, kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik. Semakin mudah masyarakat memperoleh informasi, penyelenggaraan pelayanan publik akan semakin tinggi transparansinya.

Kemudian beberapa unsur transparansi yang paling utama meliputi:

- a. kejelasan (*clarity*) yakni mudah dipahami atau dimengerti oleh masyarakat,
- b. aksesibilitas (*accessibility*) yakni adanya pertukaran informasi dua arah,
- c. integrasi (*integration*) yakni dapat menjelaskan dan memberikan informasi tambahan yang dibutuhkan masyarakat,

⁸ Fandy Tjiptono, *Service Management: Mewujudkan Layanan Prima*, (Yogyakarta: Andi, 2012), halaman 79.

- d. rasional (*rationality*) yakni adanya proses yang konsisten, terstandarisasi, formal, dan dapat di-*upgrade*.⁹

Untuk mencapai tujuan atas transparansi tersebut, setidaknya pemerintah dapat menyediakan beberapa hal penting seperti penyelenggaraan pelayanan dan tata kelola, prosedur pelayanan, persyaratan teknis dan administrasi pelayanan, perincian berbagai biaya pelayanan, waktu penyelesaian pelayanan, siapa pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab, janji pelayanan, standar pelayanan, lokasi pelayanan dan informasi dan pengaduan pelayanan.

E. Partisipasi Masyarakat dan Manajemen Komplain

Pemerintah sudah seharusnya memiliki fungsi katalitis, mampu untuk memberdayakan masyarakat, mengutamakan kepentingan masyarakat dan selalu bersikap antisipatif atau berupaya mencegah timbulnya masalah. Apabila nantinya terjadi perselisihan, sengketa dan atau pengaduan, maka proses pengelolaannya diselaraskan dengan asas-asas tersebut. Karena itu, kata “publik” benar-benar bermakna “masyarakat”, bukan bermakna “pemerintah atau kekuasaan”.

Kedudukan masyarakat bukan sebagai objek dari administrasi publik, namun sebagai pelaku kegiatan administrasi publik. Pendekatan administrasi publik tidak lagi kepada kepentingan pemerintah semata, tetapi lebih kepada kepentingan masyarakat atau kepentingan bersama. Dalam paradigma baru administrasi publik, semua proses, sistem, prosedur, hierarki atau *lawful state* tidak lagi sebagai acuan utama. Namun fokusnya kepada *results*, *teamwork*, dan fleksibilitas. Karena disebabkan adanya tekanan, pengaruh, dan *differentiated public demand*.¹⁰

Misalnya ketika menangani keluhan, pengaduan dan perselisihan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sudah seharusnya berpegang dengan prinsip-prinsip tersebut. Paradigma baru administrasi tersebut

⁹ B. M. Faturahman, *Konseptualisasi Mitigasi Bencana Melalui Perspektif Kebijakan Publik*, PUBLISIA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik, 3 (2), tahun 2018, halaman 124.

¹⁰ Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Issue*, (Yogyakarta: Gaya media, 2004), halaman 56.

menjadikan pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat lebih menekankan kepada kepentingan masyarakat. Sehingga pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih baik dan lebih demokratis. Pengelolaan keluhan, pengaduan dan perselisihan dalam penyelenggaraan pelayanan publik diselenggarakan dalam koridor nilai-nilai demokrasi, karena masyarakat penggunaan pelayanan publik adalah warga negara yang memiliki hak-hak dasar untuk dilayani (Hak EKOSOB). Sebagaimana yang tertuang dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Saat ini, birokrasi sudah mengalami perubahan dari birokrasi yang kaku menuju birokrasi yang lebih demokratis, responsif, transparan, dan non-partisan. Birokrasi tidak lagi menempatkan diri sebagai institusi yang angkuh dan tak tersentuh kritik dari pihak luar. Setidaknya sejak reformasi politik yang terjadi pada tahun 1997 telah meruntuhkan keangkuhan birokrasi dan melahirkan masyarakat sipil (*civil society*) yang kuat. Karena tuntutan masyarakat—atas perbaikan kinerja birokrasi—selalu menjadi wacana publik sampai saat ini. Selain itu, semakin maraknya isu demokratisasi telah memperkuat posisi masyarakat sipil untuk menuntut hak-haknya ketika berhubungan dengan birokrasi. Sehingga birokrasi seharusnya selalu merevitalisasi organisasi supaya menghasilkan pelayanan publik yang demokratis, efisien, responsif, serta transparan.

Apabila pelayanan publik berlandaskan pada asas demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara, maka pada dasarnya rakyatlah yang menjadi pemegang kekuasaan tertinggi. Sampai kapan pun, masyarakat memiliki hak-hak yang sifatnya asasi sehingga tidak akan diambil, diingkari dan/atau dilanggar oleh siapa pun yang sedang berkuasa. Sebaliknya, para penguasalah yang harus melaksanakan amanah konstitusi, karena telah diberikan mandat oleh masyarakat untuk melayani warga negaranya dengan baik.

Supaya dapat mengidentifikasi berbagai kebutuhan masyarakat dan berbagai bentuk pelayanan yang mereka anggap penting, sebaiknya pemerintah melakukan penelitian khusus. Misalnya dalam bentuk survei penggunaan pelayanan. Data yang dihasilkan dari penelitian tersebut

nantinya dapat memberikan informasi penting yang dapat dianalisis dan digunakan sebagai sebuah instrumen manajemen strategik dalam birokrasi. Kemudian pemerintah membuka ruang saran dan kritik untuk mendapatkan informasi dari pengguna layanan publik. Beberapa manfaatnya di antaranya:

- 1) tingkat dan kualitas pelayanan yang diberikan saat ini mampu memenuhi kebutuhan dan harapan pengguna layanan;
- 2) standar kinerja instansi penyedia pelayanan telah sesuai dan mampu memenuhi kebutuhan dan harapan pengguna layanan;
- 3) metode penelitian yang digunakan untuk mengetahui kebutuhan dan harapan pengguna layanan telah sesuai dan dapat diandalkan;
- 4) prosedur penanganan masukan dan keluhan pengguna layanan tersedia; dan
- 5) syarat-syarat pelaporan kinerja pelayanan telah terpenuhi.¹¹

Hal tersebut sudah sesuai dengan Pasal 35 RUU Pelayanan Publik Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa pelayanan kepada masyarakat dan penegakan hukum merupakan upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik, bersih dari korupsi dan efisien. Sehingga segala aktivitasnya dapat meningkatkan kesejahteraan serta mewujudkan keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara.

¹¹ Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), halaman 97.

Sainudra
Biru



Bab 12

Tingkat Pengaruh Kedaulatan Rakyat

Sebagai wujud dari gagasan kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan.¹ Sistem demokrasi perwakilan sebagai implementasi sistem demokrasi modern terdiri dari tiga macam, yaitu demokrasi dengan sistem parlementer, demokrasi dengan pemisahan kekuasaan, dan demokrasi yang dikontrol oleh rakyat secara langsung melalui referendum dan inisiatif.

Salah satu konsekuensi dari pelaksanaan demokrasi perwakilan tersebut yakni tidak adanya jarak antara rakyat yang berdaulat dengan pemerintahan yang dibentuk untuk melaksanakan kedaulatan tersebut. Tanpa adanya jaminan mekanisme partisipasi rakyat, konsep kedaulatan dapat terjebak dalam sistem kedaulatan rakyat yang totaliter. Untuk itu diperlukan instrumen untuk menjembatani suara rakyat dengan wakil-wakilnya.

Sehingga pemerintahan yang demokratis membutuhkan mekanisme dan juga institusi bagi kehendak yang diwakili (rakyat). Apabila tidak demikian, sistem perwakilan dapat berubah menjadi manipulasi dan paksaan oleh pemegang kekuasaan. Oleh karena itu, paling tidak terdapat dua instrumen yang saling berhubungan, yaitu adanya partai politik dan pelaksanaan pemilihan umum.

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), halaman 115.

A. Preview Tentang Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan dapat dikatakan sebagai kekuasaan tertinggi dalam menentukan hukum di suatu negara. Kedaulatan sendiri berasal dari bahasa Inggris yakni *sovereignty*. Sedangkan dalam bahasa Perancis disebut dengan kata *souverainete*. Kemudian di dalam bahasa Itali disebut *sovranus*. Namun semua itu asalnya dari bahasa latin *superanus* yang berarti “yang tertinggi” (*supreme*).

Dalam hal ini, kedaulatan rakyat adalah kedaulatan yang mewakili sistem kekuasaan sebuah negara yang menghendaki kekuasaan tertingginya dipegang oleh rakyat. Kedaulatan rakyat merupakan cara untuk memecahkan masalah berdasarkan sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum. Hanya saja tidak sekadar digunakan untuk penyelenggaraan kekuasaan pemerintah dan peradilan, tetapi juga kekuasaan dalam pembentukan peraturan.²

Walaupun kedaulatan rakyat artinya kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, bukan berarti setiap orang berhak turut andil dalam pemerintahan, peradilan dan bahkan pembentukan peraturan. Kedaulatan rakyat menghendaki supaya setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kemauan rakyat. Karena itulah, kedaulatan rakyat tidak dilakukan, tetapi diserahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebagaimana yang terjadi di Indonesia sesuai ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945. Di sini, MPR menjadi Lembaga Tertinggi Negara, sebab lembaga MPR tersebut diposisikan sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia.

Karena rakyat berdaulat, maka segala aturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat. Ajaran kedaulatan rakyat ini akhirnya menjadi ajaran yang dipraktikkan di negara-negara modern sebab mendapatkan nilai yang terbaik. Memang kedaulatan sebagai konsep kekuasaan (*sovereignty*) untuk mengatur

² Setyo Nugroho, *Demokrasi dan Tata Pemerintahan dalam Konsep Desa dan Kelurahan*, Jurnal Cita Hukum, Vol. 1, No. 2., 2013.

kehidupan ada yang bersifat terbatas, relatif, dan ada pula yang tidak terbatas atau mutlak (absolut).³

Kedaulatan rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan penyelenggaraan kedaulatan absolut oleh seluruh rakyat yang merupakan hamba-hamba Tuhan yang baik dan adil. Pelaksanaan perintah Tuhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dimusyawarahkan melalui wakil-wakilnya. Hasilnya nanti menjadi kesadaran hukum rakyat yang ditetapkan oleh MPR dalam bentuk ketetapan-ketetapannya. Kemudian oleh DPR bersama Presiden direalisasikan dalam bentuk Undang-Undang. Oleh karenanya, kedaulatan rakyat dalam realisasinya tercermin dalam produk MPR maupun produk kekuasaan legislatif lain yang dijalankan oleh Presiden bersama-sama DPR.

B. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Kedaulatan rakyat tentu tidak dapat dipisahkan dengan konsep dasar demokrasi. Karena hakikat dari demokrasi adalah kedaulatan rakyat itu sendiri. Demokrasi dapat dimaknai sebagai satu mekanisme atau saluran pengekspresian kedaulatan rakyat. Hal itu dapat terjadi karena karakter demokrasi yang masih memungkinkan berbeda-beda pada implementasinya. Meskipun memiliki karakter yang berbeda, konsep dan sistem demokrasi memiliki nilai-nilai yang sangat universal. Nilai-nilai tersebut mengacu pada prinsip dasar pemerintahan demokratis yang masih memungkinkan untuk membedakan antara proses di dalam sistem demokratis dan nondemokratis.⁴

Nilai-nilai tersebut seperti kesetaraan, keadilan yang tidak memihak, hak pilih universal, atau kebebasan ekspresi. Selain itu terdapat nilai-nilai inti tertentu, mewakili nilai-nilai dasar sistem politik demokrasi, yang membentuk keyakinan fundamental dan prinsip konstitusional masyarakat yang demokratis. Sebagaimana David Held yang memberikan

³ Sodikin, *Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Cita Hukum, Vol. 2, No. 1., 2014.

⁴ H.L.A. Hart, *Konsep Hukum (The Concept of Law)*, (Bandung: Nusamedia, 2016), halaman 79-80.

pengertian dan prinsip demokrasi pada dua hal penting yaitu kebebasan dan kesetaraan. Keduanya merupakan merupakan prinsip dasar tegaknya otonomi demokrasi (*democracy autonomy*).

Sedangkan Robert A. Dahl telah memberikan pandangan yang lebih menitikberatkan demokrasi pada aspek kebebasan berpolitik. Dahl menjelaskan setidaknya ada lima kriteria ataupun standar sehingga proses pemerintahan dapat dikatakan demokratis. Kriteria tersebut meliputi:

- a. partisipasi efektif;
- b. persamaan suara;
- c. pemahaman yang cerah;
- d. agenda pengawasan; dan
- e. pengikutsertaan orang dewasa.⁵

Selain itu, Affan Gaffar pun telah menegaskan parameter untuk mengamati apakah sebuah pemerintahan menerapkan sistem demokratis atau tidak. Parameter tersebut yakni akuntabilitas; rotasi kekuasaan; rekrutmen politik; pemilihan umum; adanya pengakuan dan perlindungan hak-hak dasar.⁶

Sesuai dengan penjelasan tersebut, meskipun kriteria demokrasi tampak berbeda tetapi masih memiliki kemiripan satu sama lainnya. Pendapat-pendapat tersebut masih mencantumkan prinsip pengawasan ataupun akuntabilitas sebagai syarat demokrasi. Keduanya pun merupakan sarana pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan negara. Terkait hal ini, salah satu unsur terpenting demokrasi adalah akuntabilitas (pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandate atau amanat untuk memerintah. Sehingga kedaulatan rakyat tetap memberi kekuasaan yang tertinggi kepada rakyat, tetapi juga meletakkan tanggung jawab yang besar.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), halaman 137.

⁶ K. Abdul Gafoor, *Validation of Scale of Commitment to Democratic Values among Secondary Students*, *Guru Journal of Behavioural and Social Sciences*, Vol. 3, Issue 1, Januari-Maret 2015, halaman 361-373.

Akuntabilitas yang kuat memberikan dasar bagi demokrasi yang sehat. Karena akuntabilitas menjadi bagian dari tata kelola yang baik, dapat meningkatkan kepercayaan serta legitimasi negara di mata publik. Proses pemerintahan dapat sangat legitimasi ketika menggabungkan prinsip-prinsip demokrasi—seperti transparansi, pluralisme, keterlibatan warga negara dalam pengambilan keputusan, representasi, dan akuntabilitas—tersebut.⁷

C. Landasan Hukum Kedaulatan Rakyat

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), kedaulatan berada di tangan rakyat. Namun ada perubahan paradigma pelaksanaan kedaulatan rakyat apabila dibandingkan dengan UUD 1945. Rumusan kedaulatan rakyat yang termuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Ketentuan tersebut memiliki makna adanya kedaulatan rakyat dan asas permusyawaratan sekaligus. Rumusan kalimat tersebut dimaksudkan bahwa sistem UUD 1945 menganut *direct democracy* (demokrasi langsung), yakni pelaksanaan kedaulatan dilaksanakan oleh sebuah badan yang diberi nama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR itulah yang merupakan penjelmaan rakyat dan akan memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya.

Sedangkan UUD NRI Tahun 1945 mengubah konstruksi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Perubahan UUD 1945 menjadi UUD NRI Tahun 1945 dapat dimaknai sebagai upaya untuk memulihkan kedaulatan rakyat.⁸ Konstruksi kedaulatan rakyat pada UUD NRI Tahun 1945 menjadi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”⁹ Sesuai rumusan terbaru ini, seluruh lembaga negara pada

⁷ Janedri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2013), halaman 12.

⁸ Saldi Isra, *Lembaga Negara (Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), halaman 144.

⁹ Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

dasarnya adalah bagian dari pelaksanaan kedaulatan rakyat sesuai dengan fungsinya masing-masing.¹⁰

Lembaga-lembaga negara tersebut secara sah telah memperoleh kewenangannya langsung dari undang-undang dasar. Sehingga bukan merupakan pemberian lembaga negara lainnya. Masing-masing lembaga negara telah memiliki kedudukan sederajat menurut Undang-Undang Dasar yang dalam melaksanakan kewenangannya haruslah tunduk pada prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi dengan aturan yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Dasar.

Pada frasa “dilaksanakan menurut UUD” tersebut memiliki arti adanya pembatasan dari penggunaan kekuasaan yang bersumber dari kedaulatan. Pembatasan tersebut dapat dibedakan dari dua aspek:

- a. Aspek prosedur, artinya pelaksanaan kedaulatan rakyat harus sesuai dengan prosedur yang ditentukan oleh UUD.
- b. Aspek substansi, artinya penggunaan kewenangan yang bersumber kedaulatan rakyat tidak tanpa batas, tetapi dibatasi oleh ketentuan konstitusi.¹¹

Oleh karena itu, baik secara prosedur maupun substansinya, kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar sudah seharusnya dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip berlaku. Sehingga perlu dievaluasi lagi apakah prinsip seperti kebebasan, persamaan atau kesetaraan dan akuntabilitas sudah dijalankan dengan maksimal. Yakni sesuai UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar argumentasi bahwa konstitusi Indonesia telah resmi melaksanakan kedaulatan rakyat atau sistem demokrasi.

D. Prinsip-Prinsip Kedaulatan Rakyat

Di dalam konsep kadaulatan rakyat ada empat, yaitu (1) kebebasan, (2) kesamaan/kesetaraan yang dinamakan sebagai esensi kedaulatan

¹⁰ I Dewa Gede Palguna, Perspektif Teoritik Eksistensi Mahkamah Konstitusi (Pasca Perubahan Uud 1945), *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi*, Vol. 2, No. 3, November 2005, halaman 8-15.

¹¹ Eduardus Marius Bo, *Teori Negara Hukum dan Kedaulatan Rakyat*, (Malang: Setara Press, 2019), halaman 207.

rakyat (prinsip esensial). Kemudian dua prinsip lainnya yaitu (3) suara mayoritas dan (4) pertanggungjawaban yang dikategorikan sebagai prosedur pelaksanaan kedaulatan rakyat (prinsip prosedural).¹²

Pertama, prinsip kebebasan. Kebebasan yang terkait dengan batasan-batasan konstitusional dan hukum. Seseorang subjek memiliki kebebasan politik sepanjang kehendak pribadinya selaras dengan kehendak kelompok (kehendak umum) yang sesuai dengan tata sosial. Pada proses politik, kebebasan merupakan kemampuan untuk memilih secara bebas. Misalnya dalam setiap proses politik (pemilu), setiap orang harus dijamin akan dapat menentukan pilihan sendiri secara bebas, tanpa paksaan dan intervensi dari pihak manapun.¹³

Kedua, prinsip persamaan atau kesetaraan. Prinsip ini tidak dapat dipisahkan dari prinsip kebebasan. Dengan prinsip kebebasan, artinya setiap orang merdeka untuk mengapresiasi kebebasannya. Sehingga semua orang memiliki nilai politik yang sama. Bahwa setiap orang memiliki tuntutan yang sama atas kebebasannya.

Prinsip kesamaan atau kesetaraan dalam konteks politik dapat diterapkan dalam konsep *one man one vote one value*. Dalam konsep tersebut, tidak ada bedanya kualitas satu suara seorang pengusaha maupun profesor dengan kualitas satu suara seorang pedagang kali lima dan seorang mahasiswa yang tidak berprestasi.

Ketiga, prinsip suara mayoritas. Prinsip ketiga ini akan mengaktualisasikan prinsip kebebasan dan kesetaraan. Di mana pun demokrasi berada, maka kebebasan dan kesamaan hak politik akhirnya dimanifestasikan ke dalam pilihan politik melalui prosedur suara rakyat yang diukur secara kualitatif (*majority principle*) dan aktualisasinya melalui voting. Hal tersebut dalam terjadi karena kebebasan politik merupakan kesesuaian antara kehendak individu dengan kehendak

¹² Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001), halaman 52-53.

¹³ John Rawls, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, (Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2006), halaman 254.

umum. Sehingga prinsip mayoritaslah yang menjamin derajat kebebasan politik tertinggi yang dapat diperoleh di tengah-tengah masyarakat.

Gagasan dasar yang melandasi prinsip ketiga ini yakni tata sosial harus selaras dengan kehendak dari pada subjek yang sebanyak-banyaknya. Tidak selaras dengan kehendak para subjek dalam jumlah yang sekecil-kecilnya. Dengan demikian, kehendak mayoritaslah yang seharusnya menjadi tatanan sosial sebuah negara.

Keempat, prinsip pertanggungjawaban. Di dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dapat memberikan kekuasaan kepada pihak-pihak yang mereka percaya untuk menyelenggarakan negara. Karena kekuasaan telah diberikan oleh rakyat, maka pemerintah pun harus bertanggung jawab kepada rakyat.¹⁴ Karenanya, akuntabilitas dapat dipahami sebagai pertanggungjawaban pejabat terhadap rakyat yang telah memberinya mandat untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan publik. Setiap pejabat yang dipilih rakyat dituntut mempertanggungjawabkan semua kebijakan terhadap rakyat yang telah memilih mereka.

E. Masalah Implementasi Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat di Indonesia

Wujud implementasi sistem demokrasi adalah diselenggarakannya Pemilu secara langsung. Landasan dasar pemilu yakni dalam pasal 22 E ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 yang telah mengamanatkan diselenggarakannya pemilu dengan berkualitas, mengikutsertakan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas prinsip demokrasi yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil melalui suatu perundang-undangan.¹⁵

Meskipun pemilihan umum harus dilaksanakan secara jujur dan adil, tetapi seringkali diwarnai dengan isu mahar politik oleh para kontestan politik. Yakni adanya transaksi di bawah tangan yang melibatkan pemberian sejumlah dana dari calon pejabat tertentu untuk jabatan tertentu dalam

¹⁴ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), halaman 15.

¹⁵ Yeni Handayani, Hak Mantan Narapidana sebagai Pejabat Publik dalam Perspektif Hak Asasi Manusia, *Jurnal Rechtvinding*, 2014, halaman 1.

pemilu partai politik sebagai kendaraan politiknya.¹⁶ Padahal pemilihan umum merupakan sebuah arena yang *fair* dalam mewadahi para calon kandidat dalam kontestasi politik yang meraih kekuasaan partisipasi rakyat untuk menentukan pilihan dan sebagai penyalur hak sosial dan politik masyarakat itu sendiri.¹⁷

Selain adanya praktik mahar politik, ada *money politic* yang kerap menjadi isu dalam kontestasi politik. Terjadinya politik uang bukan hanya pada pasangan kandidat, melainkan karena masyarakat yang berpikir instan dan lebih tertarik dengan politik uang. Tentunya penegakan hukum dalam kasus seperti itu perlu diperhatikan guna melestarikan pesta demokrasi yang bersih dari tindak pidana dalam pemilu.¹⁸

Pada praktiknya terdapat banyak permasalahan sehingga dapat mengurangi, merampas, maupun meniadakan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Dalam kasus seperti ini, pemerintahan yang seharusnya berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat berubah menjadi pemerintahan yang berasal, dari, dan untuk kepentingan kelompok tertentu semata. Hal inilah yang paling mencolok terjadi dalam pemilihan presiden dan wakil presiden yakni adanya *black campaign*.

Demi menjamin supaya pemilu berjalan sesuai dengan ketentuan dan asas pemilu, diperlukan suatu pengawalan terhadap jalannya setiap proses pemilu. Untuk konteks pengawasan pemilu di Indonesia, pengawasan terhadap proses pemilu tersebut dilembagakan dengan adanya lembaga Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Oleh karena itu, pengawasan dari Bawaslu merupakan bentuk pengawasan yang terlembaga dari suatu organ negara.

¹⁶ Susilo, Andhi Budi, Sa'bani, Anas, *Mahar Politik Sebagai Bagian dari Unsur Tindak Pidana*, dalam jurnal Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang Volume 4 Nomor 2 Tahun 2018, halaman 155.

¹⁷ Janpatar Simamora, *Menyongsong Rezim Pemilihan Umum Serentak*, dalam Jurnal Rechtsvinding, No. 1 Vol. April 2014, halaman 2.

¹⁸ Dejan Abdul Hadi, Zulfa 'Azzah Fadhlika, Tri Sandi Ambarwati, *Sanksi Sosial dan Efek Jera bagi Pelaku Tindak Pidana Money Politic dalam Pemilu*, dalam jurnal Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang Volume 4 Nomor 2 Tahun 2018, halaman 398.

Sehingga perlu ditekankan bahwa prinsip demokrasi dan keadilan dalam pemilihan umum (*electoral justice*) merupakan keterlibatan masyarakat secara mutlak. Hak masyarakat sangat mendasar dan asasi sifatnya. Sebagaimana dimuat dalam Universal Declaration of Human Right 1948 yang telah dijamin juga dalam konvenan dan turunannya, terlebih dalam *Convene on Civil and Political Rights and on Economic, Cultural and social Rights* atau disebut dengan *International Bill of Human Rights*.¹⁹

¹⁹ A Salman Maggalatung, Nur Rohim Yunus, *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara*, Cet-1, (Bandung: Fajar Media, 2013), halaman 84.



Bab 13

Perlawanan terhadap Elite dan Oligarki

Perlawanan atau gerakan sosial di dalam dinamika sosiopolitik bangsa adalah tanda meningkatnya partisipasi politik masyarakat. Khususnya apabila dikaitkan dengan tuntutan demokratisasi politik. Fenomena perlawanan tersebut mengalami transformasi begitu cepat karena didasarkan pada alasan penting. Yakni dari perspektif sejarah, perubahan sosial dan politik gerakan sosial menjadi variabel yang memengaruhi upaya meruntuhkan rezim otoritarian, menguatkan transisi demokrasi dan/atau mendorong terwujudnya konsolidasi demokrasi. Terlebih bagi Indonesia yang sedang mengalami transisi ke arah konsolidasi demokrasi pasti mengalami banyak gejolak politik dan sosial di dalamnya.

Gerakan perlawanan tersebut juga dapat disebabkan adanya kekecewaan atau ketidakpuasan masyarakat umum dan kelompok masyarakat tertentu atas kebijakan penguasa. Termasuk di dalamnya terjadinya oligarki politik serta kartel ekonomi yang cenderung berpihak pada para pemilik modal ketimbang kepada masyarakat. Hasilnya masyarakat menilai sebagai tindakan yang tidak adil dan jauh dari tujuan diselenggarakannya pemerintahan—mensejahterakan masyarakat luas. Karena fenomena kekuasaan yang terfokus pada elite dan oligarki telah melahirkan banyak tindakan korupsi serta penguasaan sumber daya ekonomi secara sepihak. Oleh karenanya, ada rantai yang saling terkait antara fenomena oligarki, tindak korupsi, kartel ekonomi dengan munculnya perlawanan masyarakat.

A. Fenomena Kelompok Oligarki

Salah satu penyebab lemahnya proses demokrasi melalui sistem partai yakni adanya keterikatan yang kuat pada kepartaian. Orang-orang tertentu dapat menggunakan kekuatan materi untuk mendominasi struktur partai, mengendalikan arah politik, dan bahkan mampu menghalangi aspirasi dari masyarakat. Plato dalam buku *Republik* menamai sekelompok orang tersebut dengan sebutan oligarki. Ia menjelaskan sebagai bentuk pemerintahan yang dilakukan oleh “orang-orang serakah” yang sangat mencintai uang sehingga “mereka enggan membayar pajak” untuk kebaikan bersama.

Meskipun dalam bahasa Yunani kata oligarki secara harfiah berarti pemerintahan oleh segelintir orang. Plato menggantinya dengan “sedikit orang kaya” untuk membedakan oligarki dari timokrasi. Sedangkan Jeffrey Winters dalam buku *Oligarchy* juga menyebut oligarki sebagai kelompok minoritas berbasis materi dan dengan sengaja mengarahkan kekuatan materinya secara politis untuk memertahankan kekayaannya dari berbagai ancaman. Ketika menghadapi ancaman yang datang, oligarki melawannya dengan berbagai cara, seperti menggunakan kekuatan pribadi dan supremasi hukum.¹

Dalam hal ini, Winters telah berpendapat bahwa ada empat jenis oligarki. Masing-masing kelompok oligarki ini berupaya menjaga kekayaannya melalui cara-cara yang berbeda. Kemudian oligarki ini dikategorikan berdasarkan sifat (pribadi atau kolektif) dan juga bentuk pendekatan (paksaan atau kompromi). Empat jenis oligarki tersebut yakni:

- a. oligarki yang berperang, seperti jenderal perang, memiliki kekuatan bersenjata;
- b. oligarki mafia, yang bersifat kolektif dan juga bersenjata;
- c. oligarki berbentuk sultanistik yang bergerak melalui sistem koneksi pribadi;

¹ Jeffrey A. Winters, *Oligarki*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Tama, 2011), halaman 36.

- d. oligarki dalam pemerintahan bersifat kolektif dan dijalankan melalui supermasi hukum.²

Kelompok oligarki tersebut memiliki sejarah yang panjang. Mereka hidup bersamaan dengan perubahan gerakan politik dari waktu ke waktu. Meskipun mereka terus berganti rupa, tetapi karakternya selalu sama. Seperti reorganisasi sebagai kunci supaya oligarki bertahan dari setiap perubahan tersebut.

Secara garis besar, jaringan oligarki masih memanfaatkan ruang dan masa transisi dalam proses desentralisasi. Dengan dukungan kekayaan material yang berlimpah, jaringan oligarki tersebut masih berusaha menjadi kekuatan dominan di tingkat lokal. Salah satu caranya dengan menguasai partai politik, memainkan politik uang dan suap, serta mengerahkan aparat kekerasan non negara untuk melawan segala macam ancaman. Elemen-elemen oligarki tetap bisa hidup dengan bentuk jaringan baru yang bersifat desentralistik, lebih cair, dan bersaing satu sama lain dengan memanfaatkan berbagai perubahan institusi.

Oligarki kemudian berevolusi melalui pengambil alihan perang masyarakat sipil—terutama kelas menengah yang memiliki kepedulian dan kesadaran politik untuk membangun tatanan politik yang berkeadilan, berkemanusiaan, dan sederajat (*equal*). Namun, berbeda dengan karakter kelas menengah penggerak demokrasi, kelompok oligarki lebih berorientasi pada pendekatan populisme untuk menopang kekuasaan yang lebih eksklusif, terutama dalam hal formulasi dan implementasi kebijakan pemerintah. Mereka berusaha menciptakan wacana politik baru berikht “opsi-opsi solusi praktis” sebagai sikap politik yang diklaim sebagai “kepentingan bersama” atas berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat.³

Hanya saja, slogan populisme yang selalu dimunculkan alih-alih digunakan sebagai kekuatan antagonis terhadap oligarki, justru gagal

² Fitri Kumala, Rahmayuni, Fitri Ariska, Silfira Dinata, *Oligarki dalam Demokrasi Indonesia Membuat Hukum Sulit Ditegakkan*, *Syntax Fusion: Jurnal Nasional Indonesia*, Vol. 1, No. 2, Februari 2021, halaman 44-45.

³ Jeffrey A. Winters, *Oligarki dan Demokrasi di Indonesia*, dalam *Majalah Prisma*, Tahun 2013.

menjadi kekuatan perlawanan alternatif terhadap praktik-praktik demokrasi yang telah dikooptasi secara sistemik oleh oligarki predator. Agenda populis semata-mata hanya digunakan untuk merealisasikan kepentingan pribadi dan demi mengamankan sumber daya ekonominya sendiri. Sehingga dapat dipastikan dari berbagai jargon politik yang digaungkan hanya bersifat superfisial semata. Dalam kondisi seperti itu, nuansa dan atmosfir oligarki senantiasa membayangi dinamika kehidupan politik bernegara; siapa pun presidennya.

B. Pemerintah, Kekuasaan, dan Sistem Politik

Selama era Orde Lama, kekuasaan Presiden Soekarno sangat kuat dan dominan. Kebijakan politik dan hukum lebih didominasi dari pemikiran beliau dan sedikit orang di sekitarnya. Kebijakan politik maupun hukum sangat populis. Rakyat dapat terkondisi dengan karisma pribadi Bung Karno. Pada saat itu, peran parlemen dalam membentuk Undang-Undang masih sangat lemah, sehingga rakyat lebih percaya Presiden. Kondisi tersebut sangat relevan dengan teori kedaulatan negara. Karena adanya negara merupakan kodrat alam. Demikian pula kekuasaan tertinggi terdapat pada pemimpin negara. Dalam hal ini, kodrat alam merupakan sumber kedaulatan. Penerapan hukum mengikat disebabkan karena dikehendaki oleh negara yang menurut kodrat memiliki kekuasaan mutlak.⁴

Kemudian pada era Orde Baru sudah menempatkan kekuasaan sebagai subjek hukum. Hal tersebut terjadi karena Presiden Soeharto sudah mampu mengendalikan parlemen. Bahkan hukum dapat disusun untuk kepentingan penguasa sekaligus untuk mengendalikan rakyat. Masyarakat benar-benar dikendalikan secara teratur namun keteraturan tersebut akibat dari adanya tekanan maupun pemaksaan dari penguasa—bukan berdasarkan hasil konsensus. Hanya saja, kebijakan hukum juga diarahkan untuk pembangunan. Misalnya, adanya pembangunan

⁴ Pendapat tersebut dikemukakan oleh tokoh seperti Paul Laband dan George Jellinek.

infrastruktur dan pertanian dengan memperkuat institusi seperti Bulog yang dianggap cocok untuk Indonesia sebagai negara berkembang.⁵

Sedangkan pada era reformasi, ada perubahan yang signifikan. Peran masyarakat sebagai pemilik kedaulatan negara sudah mampu mempengaruhi kekuasaan. Termasuk peran masyarakat dalam menggulingkan rezim Orde Baru. Kondisi tersebut tidak terlepas dari faktor para elite kekuasaan yang berasal dari aktivis reformasi. Kondisi di era reformasi sangat relevan dengan beberapa teori hukum meskipun tidak secara utuh. Ada beberapa produk peraturan perundang-undangan di era reformasi yang berasal dari aspirasi masyarakat. Dalam hal ini, kehendak rakyatlah yang mendorong penguasa untuk membuat hukum. Kondisi tersebut sangat relevan dengan teori kedaulatan rakyat maupun kedaulatan hukum.⁶

Pada era kepemimpinan selanjutnya, para elite partai dan para investor menyatu dalam oligarki kekuasaan. Kekuasaan mampu mengontrol parlemen dalam membentuk hukum. Rakyat tidak punya pilihan selain harus mengikuti perintah pemerintah. Kondisi tersebut sesuai dengan teori kedaulatan negara ketika negara berhak membentuk hukum dan rakyat harus mematuhi. Presiden dapat mengkondisikan bangsa Indonesia untuk senantiasa menjaga perdamaian dengan beberapa bangsa meskipun berbeda pandangan secara politik maupun ideologi. Pada era saat ini sesuai dengan teori Vilhelm Lundstedt yang menyatakan bahwa hukum merupakan fakta dari kenyataan sosial yang berwujud dalam kelompok terorganisasi dan kondisi yang memungkinkan terjadinya perdamaian.

Dari beberapa pemerintahan tersebut tampak terlihat bahwa setiap rezim memiliki politik hukum yang berbeda. Pada sistem politik pada umumnya selalu menggunakan argumentasi demi “kebaikan bersama”. Alasan kebaikan bersama tersebut merupakan bagian dari komunikasi

⁵ Kondisi tersebut sesuai dengan teori hukum pembangunan yang digagas Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja.

⁶ Tokoh teori kedaulatan rakyat di antaranya Thomas Hobbes, J.J. Rousseau dan John Locke. Sedangkan tokoh teori kedaulatan hukum yakni Hugo Krabbe, Immanuel Kant dan Roelof Kranenburg.

pemerintah kepada publik. Meskipun hal tersebut apakah hanya digunakan sebagai pembenaran atau sungguh-sungguh digunakan sebagai pedoman penyusunan kebijakan? Semua hal tersebut menunjukkan bahwa sistem politik memiliki sejumlah nilai yang dianggap terbaik sebagai “kebaikan bersama”.

Kemudian terlepas dari sistem politik dan hukum yang diciptakannya, kekuasaan tidak akan mampu menjalankan roda pemerintahan dengan baik tanpa dukungan politik, sosial maupun ekonomi yang menyatu dalam lingkaran kekuasaannya—disebut dengan oligarki kekuasaan. Karena oligarki di Indonesia bisa eksis dan bertahan dalam setiap keadaan karena memang didukung adanya relasi sosial. Dalam hal ini terjadi kaitan politik ekonomi yakni relasi kapital yang paling dominan. Sehingga para konglomerat memiliki ruang lebih besar untuk bertahan sekaligus untuk memperluas jejaring ekonominya dengan memanfaatkan instrumen politik. Oligarki inilah yang bertujuan mengendalikan penuh atas kekuasaan negara dengan cara mempertahankan kekayaan kelompok mereka.

Dari penjelasan tersebut jelas tampak hubungan kepentingan yang erat antara oligarki kekuasaan, politik hukum penguasa dan kekuatan ekonomi para investor. Politik hukum digunakan sebagai cara untuk mengendalikan kekuasaan. Sebaliknya kekuasaan yang didorong kepentingan para penyokong kekuasaan dapat membentuk hukum yang cenderung sesuai kepentingannya. Oleh karenanya, kekuasaan yang terlalu dominan justru tidak dapat sesuai dengan amanah UUD 1945, karena negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) bukan berdasarkan kekuasaan belaka (*machstaat*).

C. Oligarki dan Potensi Korupsi

Korupsi merupakan bukti adanya kegagalan politik kolektif dan kejahatan yang tersistem. Korupsi bukanlah kejahatan yang putus atau sekali selesai, tetapi menjadi satu rantai yang dapat dikaitkan dengan sistem politik, kekuasaan terpusat pada elit, dan imperium bisnis yang menggunakan fasilitas kekuasaan untuk meraup keuntungan baik di

birokrasi, lembaga negara ataupun institusi politik di luar parlemen. Karenanya, rakyatlah yang menjadi korban. Pada akhirnya, pemberantasan korupsi bukan sekadar penerapan pasal-pasal, legal *reasoning* sebuah keputusan, ataupun perdebatan tafsir antara ahli hukum, tetapi terkait oligarki politik bisnis.

Oligarki politik dapat digunakan untuk membaca fenomena korupsi dalam sistem pemerintahan yang dikuasai orang kaya sekaligus kelompok yang berkepentingan menguasai pusat kekuasaan baik di eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Kebijakan maupun keputusan mereka masih berkiblat pada kepentingan kelas atas. Sudut pandang oligarki itulah yang dapat digunakan untuk melihat gambaran lebih besar dari potongan *puzzle* korupsi yang saat ini terjadi di Indonesia. Korupsi tersistem terjadi karena tidak terlepas dari unsur “penyalahgunaan kewenangan/jabatan”, merugikan rakyat, keuangan negara dan perekonomian negara. Akar dari korupsi pun sesungguhnya berpusat pada struktur kekuasaan.

Penguasa yang memegang kewenangan dapat menjadi induk *organized crime*. Apabila dihubungkan dengan tindakan korupsi, akar tepat berada di legitimasi kekuasaan formal. Secara kelembagaan dapat berwujud lembaga politik dan pemerintah yang dimanipulasi dengan regulasi tertentu, aturan kebijakan, diskresi kewenangan, bahkan oleh instansi penegak hukum. Dalam rantai korupsi yang sangat besar dan juga kuat, disebut sebagai korporatisme (*state corporatism*). Korporatisme tersebut dapat disepadankan dengan praktik politik ketika pemerintah (*regimes*) berinteraksi secara tertutup dengan sektor swasta besar (pemegang kekayaan). Di dalam komitmen tertutup tersebut, transaksi ekonomi maupun politik terjadi hanya demi kepentingan segelintir kelompok kepentingan (*interest group*) yang terlibat di dalamnya.⁷

Kemudian dalam praktiknya, korporatisme biasanya berkaitan dengan *rent seeking* yang sengaja dilakukan oleh para elite penguasa maupun keluarga di lingkup elite. *Rent seeking* ini seperti menjual belikan

⁷ Cahyono, E., et al., *Resolusi Konflik Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam: Lintasan Gagasan, Praktik, dan Bentang Masalah*, Jurnal Antikorupsi Integritas, 5 (2-2), 2020, halaman 75-92.

jabatan publik yang dimiliki oleh pejabat publik untuk memperoleh keuntungan ekonomi; sekaligus bermuatan koruktif. Praktik korporatisme dan *rent seeking* tampak selama berkuasanya rezim Orde Baru, dan ada kemungkinan terjadi pada masa reformasi.

Ciri lainnya yakni akumulasi dan distribusi modal hanya dinikmati oleh segelintir orang (sekitar 10%) dengan cakupan modal cukup berlimpah (sekitar 90%). Sementara kebanyakan orang (90% lainnya) sangat kesulitan untuk mengakses modal yang hanya sedikit (hanya sekitar 10%). Kenyataan buruk tersebut diperparah dengan perubahan paradigma pembangunan nasional dari yang sebelumnya lebih berorientasi pada pemulihan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Karena negara yang mengedepankan aspek ekonomi, lebih fokus pada aspek pertumbuhan ketimbang pemerataan. Untuk negara-negara yang berorientasi pada pertumbuhan biasanya akan menjadikan kondisi makro ekonomi sebagai alat ukurnya.

Robert Klitgaard mengembangkan formula dengan mengidentifikasi tiga faktor penyebab terjadinya korupsi, yakni kekuasaan eksklusif pada penyalahgunaan kekuasaan dan diskresi tersebut. Apabila disusun dalam bentuk rumus, formula Klitgaard akan tampak seperti ini:

$$\text{Korupsi} = \text{Monopoli} + \text{Diskresi} - \text{Akuntabilitas.}^8$$

Apabila rumusan tersebut diterapkan untuk penegak hukum, maka penegak hukum akan menjadi jauh lebih berpotensi untuk korupsi. Hal tersebut memungkinkan terjadi karena penegak hukum memonopoli sistem dalam penyelesaian permasalahan hukum. Misalnya jika tidak ada upaya dalam penyelesaian permasalahan alternatif, seperti arbitrase atau mediasi; memiliki diskresi yang luas; sistem *review* dalam putusan hakim; dan akuntabilitas yang kurang.

⁸ Dini Suryani, Fathimah Fildzah Izzati, Imam Syafi'i, Pandu Yuhsina Adaba, Septi Satriani, *Kemunduran Demokrasi Tata Kelola SDA: Penguatan Oligarki dan Pelemahan Partisipasi Civil Society*, Jurnal Penelitian Politik, Volume 18 No. 2 Desember 2021, halaman 177.

Apabila dianalisis, teori tersebut memang berfokus pada faktor kekuasaan dan ketika kekuasaan tersebut disalahgunakan. Sehingga teori tersebut tidak menyinggung faktor motivasi (niat) maupun dorongan yang dapat menjadikan seseorang melakukan tindakan koruptif. Karena banyak faktor yang memengaruhi antara lain banyaknya keuntungan yang ada; tingkat permasalahan yang akan terjadi dari suatu perbuatan koruptif; kekuatan tawar menawar antara penyuap dan yang disuap.

Permasalahan tersebut akan semakin terjadi apabila para pemangku pejabat publik memiliki gaji (pendapatan) rendah, kondisi kerja yang buruk dan minimnya sumber daya. Dengan kondisi seperti itu memungkinkan terjadi penyalahgunaan kekuasaan, peluang ketahuan yang rendah (pengawasan buruk), atau walaupun ketahuan tidak akan mengarah pada sanksi berat. Selain itu, ada juga faktor yang mendorong tindakan korupsi seperti sistem organisasi/mekanisme keefektifan organisasi. Apabila informasi dan cara kerja dalam organisasi tidak tersedia atau kurang jelas, maka permasalahan tersebut dapat membuka peluang korupsi.

D. Proses Pengorganisasian Gerakan

Gerakan sosial (*social movement*) merupakan bentuk perlawanan kolektif yang dilakukan masyarakat yang memiliki tujuan dan solidaritas tertentu. Gerakan ini biasanya memiliki kesamaan dalam konteks interaksi yang berkelanjutan dengan pihak penguasa. Terutama sejak terbukanya gerbang reformasi politik nasional, berlangsung serangkaian perlawanan yang memperjuangkan hak masyarakat dan kelompok mana pun yang merasa dirugikan oleh pihak penguasa. Misalnya, sepanjang periode 1998 hingga 2001, perlawanan telah mengalami penguatan pada awalnya, baik dalam antusiasme partisipan gerakan, penggunaan cara gerakan maupun isu yang dilontarkan. Hanya saja kemudian telah mengalami pelemahan di paruh waktu berikutnya.

Dalam perspektif teori mobilisasi sumber daya (*resource mobilisation theory*), gerakan sosial menjadi sarana yang digunakan untuk mencapai tujuan sebagai salah satu cara riil yang tersedia di dalam masyarakat. Yakni adanya penekanan pada proses gerakan yang dilalui untuk

sampai pada penggunaan cara-cara tersebut. Termasuk di dalamnya terkait ketidakpuasan yang menyulut aksi kolektif tersebut. Sebenarnya ketidakpuasan bukanlah alasan yang cukup untuk melakukan gerakan. Karena ketidakpuasan dapat ditemukan di mana saja termasuk pada orang yang tidak ikut di dalam aksi gerakan tersebut.

Ketidakpuasan atau kekecewaan menjadi penyebab awal atau yang mengawali (*antecedent variable*) atas munculnya variabel lain, seperti sudah adanya upaya memobilisasi sumber daya gerakan. Fokus pertanyaan atas gerakan tersebut, yakni bagaimana kapasitas organisasi gerakan tersebut dalam memobilisasi sumber dayanya? Jawaban atas pertanyaan tersebut dapat ditelusuri pada tiga hal ini:

- a. di tingkat individual, kerugian dan manfaat yang diperoleh dalam berpartisipasi;
- b. di tingkat masyarakat, pada ketersediaan sumber daya terutama pada organisasi-organisasi dari jaringan-jaringan sosial, dan
- c. di tingkat politik yakni terkait keberadaan atau perubahan peluang-peluang politis.⁹

Dengan demikian, dinamika gerakan sosial sangatlah ditentukan oleh keberadaan pemimpin dan organisasi gerakan sosial dalam merumuskan tujuan dan menentukan cara-cara gerakan. Jadi dalam perspektif teori mobilisasi sumber daya, dinamika gerakan sosial dipengaruhi kemampuan organisasi dalam memengaruhi individu untuk berpartisipasi, memobilisasi sumber daya dalam masyarakat dan memanfaatkan peluang-peluang politisnya.

E. Kasus Perlawanan Kelompok Petani

Sistem oligarki maupun demokrasi liberal menuntut aparaturnegara harus berkompromi dengan korporasi. Misalnya, pada masa panen, petani harusnya mendapat keuntungan. Namun hal itu tidak pernah terjadi.

⁹ Hasanudin, *Anatomi Gerakan Sosial di Riau: Refleksi Atas Dinamika Perlawanan Masyarakat Riau Terhadap Negara 1998-2001*, Sosiologi Reflektif, Volume 8, N0. 2, April 2014, halaman 161-175.

Kasus di Lereng Merapi yang secara umum petani menanam cabai. Ketika masa panen, harga cabai dari petani tidak sesuai dengan modal/biaya untuk menanam. Petani pun protes dengan turun ke jalanan. Cabai hasil panen ditebar di jalanan. Petani menganggap tidak ada untung menjual hasil panen apabila harga dipasaran tidak seimbang.

Kebanyakan permainan harga di pasaran masuk dalam ranah oligarki dan politik kartel (bisnis). Pasca reformasi, Indonesia misalnya masih diterpa berbagai masalah sistem bernegara. Tantangan nyata yang dihadapi Indonesia salah satunya yakni politik transaksional ataupun oligarki. Pengawasan produksi pertanian masih berada di pusat. Impor pun masih menjadi kendala para petani. Dalam hal ini, pihak petani menjadi korban sistem kapitalis liberal dan oligarki.¹⁰

Menyikapi kondisi tersebut, para petani akhirnya bersuara. Supaya pemerintah tidak hanya berpihak kepada kelompok pemodal besar. Regulasi harus membela kepentingan petani untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Untuk menyuarakan perjuangan petani, organisasi sudah harus melakukan gerakan advokasi. Dalam hal ini advokasi kebijakan agraria dan kedaulatan pangan menjadi alternatif pembangunan. Keterlibatan aktif masyarakat perlu didorong sebagai kontrol terhadap pemerintah. Selain itu, partisipasi masyarakat pun dapat berhasil jika masyarakat bersatu.

Organisasi petani dapat berpotensi melakukan perubahan secara radikal. Pondasi utamanya dengan melakukan penyadaran kepada petani. Kekuatan dan loyalitas dapat menjadi kunci perubahan. Untuk itulah, perlu dirumuskan (*social planning*) strategi advokasinya. Hal tersebut dilakukan karena beranggapan bahwa negara maupun pemerintah bukanlah musuh petani. Gerakan advokasi kebijakan dapat beriringan dengan kepentingan petani. Posisi tepat petani menjadi oposisi pemerintah. Karena mempertimbangkan progres regulasi yang disusun, supaya tidak melenceng dari cita-cita ideal negara. Langkah gerakan petani pun harus

¹⁰ Suharko Suharko, *Gerakan Sosial Baru di Indonesia: Repertoar Gerakan Petani*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 10(1), 2006, halaman 1– 34.

terbuka. Tidak bisa lagi terselubung dan diam-diam supaya masyarakat menyaksikan perjuangan tersebut.¹¹

Dalam gerakan perlawanan tersebut, bentuk kongkretnya dengan pendampingan kelompok petani. Gerakan tersebut merupakan proses pendampingan petani dan secara spesifik memberdayakan kelompok dengan efisien sesuai kebutuhan (skala prioritas). Pemberdayaan bagi petani menjadikan proses yang sangat penting, karena tanpa adanya proses seperti macan tidak bertaring. Kemudian, rencana aksi disusun sebagai kegiatan utama yang dilakukan oleh gerakan tersebut. Hal tersebut dilakukan sebagai perlawanan kepada hegemoni dan sistem yang kapitalistik. Karena itu, konsep gerakan tersebut menjadi pengembangan yang mengharuskan para petani lebih kreatif dan inovatif. Salah satunya, sistem yang dibangun dapat menyatukan persepsi petani secara kolektif.

Dengan adanya konsolidasi organisasi, menyuarakan hak-hak petani menjadi bagian dari bentuk perlawanan dan dapat dilakukan dengan lebih profesional. Karena tidak mungkin dapat terwujud sebuah perlawanan secara masif apabila organisasi petani tidak dibentuk. Sehingga dalam kasus ini, konsolidasi organisasi petani menjadi instrumen penting untuk melakukan perjuangan membela kepentingan secara kolektif.

¹¹ Ahmad Izudin, *Menyuarakan Hak tanpa Sekat: Sebuah Ekspresi Gerakan Sosial Petani*, JSW (Jurnal Sosiologi Walisongo) – Vol 3, No 2 (2019), halaman 211-224.



Bab 14

Partisipasi dan Kekuasaan Mayoritas

Hingga saat ini, otonomi daerah hanya terjadi dalam kontes memindahkan bentuk otoritas yang bersifat sentralistik ke dalam bentuk otoritas yang bersifat desentralistik. Hegomoni kekuasaan yang mengemuka masih menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari desentralisasi kekuasaan pemerintah daerah. Padahal perencanaan partisipatif seharusnya lebih dominan dalam berbagai rumusan kebijakan. Karena perencanaan partisipatif merupakan model kebijakan yang mengemuka dengan melibatkan berbagai kelompok masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan, perencanaan pembangunan, dan diharapkan lebih bersifat *bottom up*—dari masyarakat ke pemerintah.

Sehingga aspirasi masyarakat yang selama ini terabaikan dengan sendirinya dapat tersampaikan secara lebih transparan. Dalam jangka waktu tertentu dapat tercipta kemandirian masyarakat serta lahirnya nilai tambah baru yang lebih bersifat fleksibel dan terbangunannya kesadaran berkontribusi dari masyarakat. Hal tersebut sekaligus diharapkan terciptanya nilai-nilai demokrasi yang memposisikan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan.

Seharusnya pula pemberian otonomi daerah sekaligus menjadi perwujudan atas pemindahan kekuasaan pemerintahan yang tadinya bersifat sentralistik menjadi desentralisasi. Sehingga masyarakat dapat menjadi kelompok mayoritas yang tidak lagi terpinggirkan dari berbagai proses perencanaan dan perumusan kebijakan pembangunan di daerahnya masing-masing.

A. Review Terkait Partisipasi Masyarakat

Kata partisipasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *participation* yang sering diartikan pengambilan bagian atau pengikutsertaan. Sedangkan kata *participation* berasal dari kata “participate” yang berarti mengikutsertakan. Sesuai dengan definisi tersebut, maka kata partisipasi dapat diartikan sebagai turut serta, berperan serta, atau keikutsertaan.

Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, partisipasi dijelaskan sebagai “Hal yang berkenaan dengan turut serta dalam suatu kegiatan atau berperan serta dalam suatu kegiatan.” Sehingga dapat dipahami bahwa partisipasi adalah suatu bentuk kerjasama yang diberikan apabila suatu pihak sedang melakukan suatu kegiatan.

Dengan keterlibatan tersebut, berarti ada keterlibatan pikiran maupun secara emosional. Misalnya ketika kita berpartisipasi dalam satu kegiatan, maka kita melakukan kegiatan tersebut karena kita setuju atas kegiatan tersebut dan ada perasaan menyetujui untuk melakukannya. Akan tetapi, ada juga keterlibatan yang bersifat spontan meskipun tetap disertai kesadaran dan tanggung jawab demi mencapai tujuan bersama.

Dalam hal ini, Sastropoetro menjelaskan beberapa jenis partisipasi yakni:

- a. partisipasi dalam pikiran, yakni berupa mengusulkan pendapat dan merencanakan berbagai kegiatan demi kesuksesan suatu kegiatan atau program;
- b. partisipasi dalam tenaga, yakni berupa sumbangsih tenaga yang diberikan oleh sebagian atau seluruh masyarakat sehingga suatu kegiatan atau program dapat berjalan lancar;
- c. partisipasi dalam keahlian, yakni berdasarkan dari tingkat keahlian, keterampilan, pendidikan, dan pekerjaan yang dimiliki oleh sebagian atau seluruh masyarakat.¹

¹ Santoso Sastropoetro, *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi, dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung: Alumni, 2000), halaman 12.

Dengan demikian, partisipasi yang dimaksudkan dalam tulisan ini yakni partisipasi atau keikutsertaan yang dapat berupa kontribusi melalui uang, barang atau jasa, dan tenaga atau pikiran. Karena dari uraian tersebut, partisipasi dapat dipahami sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang (masyarakat) untuk ikut serta secara aktif dalam pembangunan yang melibatkan pikiran, tenaga, keahlian dan fasilitas yang ada pada diri mereka dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab.

B. Partisipasi Masyarakat dalam Politik

Semua negara mengakui bahwa demokrasi dapat digunakan sebagai alat ukur dari keabsahan politik. Salah satu ukurannya yakni kehendak rakyat yang menjadi dasar utama kewenangan pemerintahan dan menjadi basis tegaknya sistem politik demokrasi. Karena demokrasi mendudukkan rakyat pada posisi penting. Hal ini meneguhkan rakyat benar-benar selaku pemegang kedaulatan. Sehingga sebuah negara yang tidak memegang konsep demokrasi tersebut disebut negara otoriter, meskipun negara otoriter tersebut mengaku sebagai negara demokrasi.

Meskipun pemilu tidak mewakili makna dari konsep demokrasi, tetapi dapat menjadi bagian dari demokrasi. Seperti dalam mengemukakan pendapat, mendapatkan penghidupan yang layak, memperoleh akses pendidikan dan mendapat pekerjaan yang layak, dan lainnya. Semua itu harus dikembangkan berdasarkan konsep demokrasi. Minimal berdasarkan kesamaan dalam hal peluang, kemungkinan-kemungkinan dan penggunaan berbagai fasilitas dari negara.²

Jika tidak demikian, demokrasi hanya menghasilkan para penguasa dari kelompok tertentu (oligarki) atau kelas tertentu saja (elite). Ialah mereka yang selalu berkuasa padahal kondisi masyarakat masih membutuhkan persamaan hak dan perlakuan yang sama. Yaitu persamaan hak dalam kebebasan politik agar rakyat dapat melaksanakan kewajiban memilih dan persamaan hak dalam berpolitik atau berpartisipasi dalam sistem politik. Kemudian persamaan hak dan kewajiban di berbagai

² B. Taher, *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1997), halaman 46.

aktivitas negara, baik dalam segi hukum, birokrasi, Pendidikan, ekonomi dan sebagainya.

Hanya saja, kebebasan politik seringkali hanya dapat dinikmati oleh mereka yang berada *lapisan atas* sehingga sangat tidak seimbang dengan partisipasi masyarakat secara keseluruhan. Kebebasan dapat berubah menjadi perbudakan maupun eksploitasi apabila masih terdapat kesenjangan dalam kesempatan berpartisipasi. Kebebasan rakyat pun bermakna eksploitasi maupun tirani apabila individu-individu di dalamnya masih hidup dalam situasi yang tidak setara.

Apabila sistem demokrasi masih ingin dipercaya sebagai sistem yang efektif dan paling baik untuk diterapkan pada saat ini, maka harus ada upaya untuk meningkatkan peran masyarakat dari tingkat prosedural hingga level substansialnya. Artinya manifestasi demokrasi tidak cukup diukur dari pola-pola konvensional formal-simbolik, tetapi secara konkrit harus menghargai partisipasi masyarakat seluruhnya tanpa memandang ras, kelas dan golongan. Kalau nilai-nilai substansial demokrasi gagal terimplementasikan, bisa jadi sistem demokrasi di Indonesia hanya menjadi impian semu belakng.

Di dalam pelaksanaannya di lapangan, partisipasi masyarakat dalam berdemokrasi politik di antaranya di dalam kebebasan berpendapat, kebebasan mendapatkan pelayanan publik yang layak dan kebebasan memperoleh akses informasi.³ Hal tersebut dapat dilihat dalam skala kecil seperti dalam setiap kegiatan rapat pembangunan desa, setiap warga diberikan kebebasan memberi aspirasi atau memberikan saran. Begitu pula dalam pelaksanaan pemilu, masyarakat dapat dengan mudah dan bebas dalam menentukan pilihannya tidak dalam paksaan maupun tekanan dari pihak mana pun.

³ S. Husin, *Ilmu Kewarganegaraan*, (Medan: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Medan, 2005), halaman 78.

C. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan

Dari berbagai permasalahan pembangunan, diperlukan strategi dasar untuk mengatasinya yaitu pembangunan yang diarahkan pada pengendalian seminimal mungkin terjadinya kesenjangan. Seperti meminimalkan jumlah pengangguran, memberikan akses, kemampuan dan kesempatan terhadap faktor-faktor produksi yang berhubungan dengan kualitas sumberdaya manusia, dan memberikan informasi-informasi terhadap pasar mengenai kendala-kendala struktural.

Menurut pendapat Leokman Soetrisnoj, beberapa hal yang terkait partisipasi masyarakat terhadap pembangunan baik di wilayah lokal maupun nasional di antaranya:

- a. partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah kerjasama antara rakyat dengan pemerintah dalam merencanakan, melaksanakan, dan membiayai pembangunan;
- b. untuk mengembangkan dan melembagakan partisipasi rakyat dalam pembangunan harus diciptakan suatu perubahan dalam persepsi pemerintah terhadap pembangunan;
- c. untuk membangkitkan partisipasi rakyat dalam pembangunan diperlukan sikap toleransi dari aparat pemerintah terhadap kritik, pikiran alternatif yang muncul dalam masyarakat sebagai akibat dari dinamika itu sendiri, karena kritik dan pikiran alternatif itu merupakan salah satu bentuk dari partisipasi rakyat dalam pembangunan.

Partisipasi masyarakat sangat diperlukan dalam mengidentifikasi permasalahan pembangunan yang terjadi saat ini, sehingga pembangunan yang akan dilaksanakan sudah sesuai kebutuhan masyarakat setempat. Terkait hal tersebut, setidaknya ada tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat yang penting, yaitu:

- a. partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat;

- b. masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika mereka dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka merasa akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan merasa memiliki proyek tersebut;
- c. merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.⁴

Di dalam basis strategi pembangunan perlu adanya peningkatan kapasitas serta komitmen masyarakat untuk terlibat dan aktif berpartisipasi. Partisipasi secara langsung dalam setiap tahap proses pembangunan sehingga pembangunan dapat terjadi secara ideal. Dalam proses pembangunan, partisipasi masyarakat berfungsi sebagai masukan (*input*) maupun keluaran (*output*).

Karenanya, proses partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat diklasifikasikan menjadi enam tahapan yakni dimulai dari penerimaan informasi, pemberian tanggapan terhadap informasi, perencanaan, pelaksanaan, penilaian, dan akhirnya penerimaan kembali hasil pembangunan. Sebagai *input* pembangunan, partisipasi masyarakat berfungsi untuk menumbuhkan kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri. Sedangkan sebagai *output*, partisipasi merupakan keluaran proses stimulasi atau motivasi melalui berbagai upaya, seperti program pembangunan infrastruktur, kontribusi pembangunan secara ekonomi, dukungan moral serta edukasi kepada sesama warga lokal, dan sebagainya sesuai kebutuhan saat ini.⁵

Apabila kerangka konsep partisipasi masyarakat tersebut dapat diterapkan, sehingga hasilnya mampu mewujudkan tujuan dari pembangunan itu sendiri. Kemudian dengan terwujudnya tujuan pembangunan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Dengan kata lain, ketika masyarakat dapat aktif dalam program

⁴ Estri Pertiwi Kusumawardani, *Partisipasi Kepala keluarga dan Perempuan dalam Pembangunan Desa Kasus di Desa Kabekelan Kecamatan Prembun, Desa Balingasal dan Kaligubug Kecamatan Padureso*, Skripsi, (Yogyakarta: Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada, 2004), halaman 1.

⁵ Iwan Nugroho dan Rochmin Dahuri, *Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*, (Jakarta: LP3ES, 2004), halaman 35.

pembangunan di wilayah masing-masing, maka hasilnya pun dapat mereka nikmati dan dapat diwariskan untuk generasi selanjutnya.

D. Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan

Partisipasi masyarakat dapat tumbuh melalui upaya-upaya sekolah dalam menjalin hubungan secara insentif dan proaktif. Hal tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat atas pelayanan lembaga pendidikan secara khusus dan sistem pendidikan nasional secara umum. Hanya saja, partisipasi tersebut tidak akan efektif apabila secara langsung dilakukan perseorangan. Dengan kata lain, apa pun bentuk partisipasinya masih membutuhkan pengelolaan tersendiri.

Pengelolaan partisipasi masyarakat dalam dunia pendidikan diawali dari kegiatan perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi.⁶ Pada tahap perencanaan dilakukan terhadap kebutuhan baik lembaga pendidikan maupun masyarakat. Kemudian membuat perencanaan berdasarkan kebutuhan untuk menjaring potensi yang dimiliki dan menyusun alternatif program kegiatannya. Karena kegiatan apa pun yang bermanfaat tentu dapat menunjang pendidikan. Misalnya dengan ilmu pengetahuan dan teknologi, nilai-nilai keagamaan, identifikasi kebutuhan masyarakat dapat dilihat dari cara mereka memilih lembaga pendidikan.

Kemudian pada tahap implementasi dapat disusun kiat yang dilakukan dengan kecermatan dan kejelian. Di antara implementasi pelaksanaan partisipasi masyarakat yakni tercerminnya kerja sama yang baik antara kepala sekolah, guru maupun majelis (komite sekolah) dan masyarakat umum. Kepala sekolah bersama dewan guru dan karyawan melaksanakan program pendidikan, sementara masyarakat berpartisipasi dalam kegiatan tersebut. Majelis sekolah sebagai mitra kerja pun ikut serta berpartisipasi dalam menyusun dan melaksanakan program. Termasuk berpartisipasi dalam menghimpun sumber-sumber daya dan dana, melakukan hubungan kerjasama dengan masyarakat, LSM dan instansi pemerintah dan non pemerintah serta perguruan tinggi (akademisi).

⁶ Ravik Karsidi, *Sosiologi Pendidikan*, (Surakarta: UNS Press, 2005), halaman 66.

Pada tahap pemantauan (*monitoring*) dan evaluasi dilakukan pada saat berlangsungnya dan setelah kegiatan yang bertujuan untuk melihat dan mengkaji progres program sekaligus memberikan *feedback* terhadap pelaksana kegiatan tersebut. Pada tahapan ini tetap dilakukan pengawasan dan akuntabilitas kegiatan. Seperti media pertanggungjawaban yang bisa dilakukan dengan berbagai pertemuan atau rapat dengan masyarakat. Persoalan yang diaudit dan dipertanggungjawabkan sekolah kepada masyarakat di antaranya kinerja guru, perilaku guru, pelaksanaan rencana sekolah, kesejahteraan guru, pelaksanaan pembelajaran, kekurangan tenaga pengajar, keadaan fisik gedung, keuangan sekolah, keuangan BP3 (majelis sekolah).

Ada beberapa hal penting yang dapat dilakukan pihak sekolah maupun lembaga pendidikan supaya partisipasi masyarakat di dalam dunia pendidikan dapat dilaksanakan dengan optimal, antara lain:

- a. Menjalinkan komunikasi yang efektif dengan orang tua dan masyarakat. Partisipasi orang tua maupun masyarakat umum akan tumbuh apabila mereka dapat merasakan manfaat dari keikutsertaannya dalam program sekolah. Manfaat tersebut dapat diartikan luas, seperti ada rasa diperhatikan dan rasa puas karena dapat menyumbangkan kemampuannya bagi program sekolah. Prinsip ini menumbuhkan hubungan dengan masyarakat sehingga bisa saling memberikan kepuasan. Sehingga salah satu jalan penting untuk menjaga hubungan masyarakat dengan sekolah yakni dengan menetapkan komunikasi yang efektif
- b. Melibatkan masyarakat dan orang tua dalam program sekolah. Dalam hal ini, sekolah dapat mengenalkan program dan juga kegiatan sekolah kepada masyarakat. Kemudian masyarakat bisa lebih mengenal dan dapat membantu program-program tersebut. Sesekali masyarakat dan sekolah mengadakan kerja sama dalam hari-hari besar tertentu. Misalnya melaksanakan kurban bersama. Selain itu, sekolah perlu memberi tahu masyarakat tentang program unggulan sekolah supaya menarik minat masyarakat.

- c. Masyarakat terlibat di dalam rapat tahunan sekolah. Sehingga masyarakat dapat melakukan pemantauan maupun evaluasi terhadap penyelenggaraan pendidikan. Sehingga pihak sekolah harus lebih transparan perihal kurikulum, pembelajaran sekolah dan juga terkait biaya penyelenggaraan sekolah. Sehingga masyarakat tidak hanya menerima informasi sepihak. Tetapi masyarakat bisa memberikan informasi yang berkaitan dengan peserta didik agar pendidikan dapat berjalan dengan lebih maksimal.⁷

Selain itu, masyarakat dapat terlibat didalam pengambilan keputusan yang berkenaan dengan kebutuhan operasional maupun non operasional sekolah. Di forum tersebut, masyarakat dan sekolah saling bertukar pikiran (gagasan), mengeluarkan ide atau gagasan dan juga menyampaikan permasalahan yang dihadapi orang tua murid maupun sekolah. Jadi sekolah dan masyarakat dapat saling bekerja sama dalam mengembangkan mutu pendidikan.

E. Partisipasi Masyarakat Ketika Pandemi Covid-19

Partisipasi masyarakat pun menjadi kunci utama untuk pencegahan penyebaran virus Covid-19. Pemerintah menganjurkan masyarakat untuk menerapkan *social distancing* (pembatasan sosial) dan *physical distancing* (pembatasan fisik) guna memotong rantai penyebaran virus tersebut. Bentuk partisipasi masyarakat yakni secara sadar mengikuti mekanisme pembatasan sosial, meskipun masih ada sebagian masyarakat yang belum berpartisipasi.

Kebijakan pemerintah telah diatur dalam UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, mensyaratkan keterlibatan masyarakat secara aktif. Misalnya masyarakat patuh terhadap imbauan agar tetap tinggal di rumah, ikut serta dalam aktivitas pencegahan penyebaran di lingkungan masing-masing serta memberi sumbangan materi maupun

⁷ Abu Ahmadi, *Sosiologi Pendidikan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), halaman 78.

tenaga sukarela. Tanpa partisipasi masyarakat, tujuan pelaksanaan kebijakan tersebut tidak akan tercapai dengan optimal.

Masyarakat dapat berperan bukan sebagai objek tetapi sebagai subjek dalam penanganan Covid-19. Pada dasarnya, bentuk partisipasi tersebut merupakan kesediaan secara ikhlas (kesadaran) untuk membantu kegiatan penanganan di daerahnya masing-masing supaya virus Covid-19 tidak semakin menyebar luas. Masyarakat dengan kesadarannya melakukan *social distancing/physical distancing*, *self-quarantine* dan *self-isolation*. Partisipasi dalam hal ini perlu dibedakan dengan mobilisasi yang sifatnya paksaan, baik oleh pemerintah ataupun oleh pihak lain yang memiliki kekuasaan.⁸

Partisipasi masyarakat juga tertuju pada penciptaan peluang yang memberikan ruang bagi anggota masyarakat untuk aktif dan terlibat sehingga mendapatkan manfaat dari kegiatan yang dikutinya. Dalam kasus ini, masyarakat bisa merasakan manfaat ketika terlibat dalam penanganan penyebaran virus Covid-19. Gagasan partisipasi masyarakat tersebut serupa dengan prinsip pembangunan berbasis masyarakat, yakni anggota masyarakat memobilisasi diri mereka sendiri dan memiliki tanggung jawab dalam penanganan virus Covid-19.

Salah satu bentuk berpartisipasi aktif dalam pencegahan penyebaran virus Covid-19 yang dilakukan masyarakat yakni ikut menyumbangkan Alat Pelindung Diri (APD) kepada tenaga medis di fasilitas pelayanan kesehatan. Misalnya Rumah Zakat yang memberi sumbangan APD kepada tiga rumah sakit dan satu Puskesmas yang ada di Kota dan Kabupaten Bandung.⁹ Hal yang sama juga dilakukan oleh Komunitas Sosial Wadah Informasi dan Komunikasi Arek Dampit (WIKAD) dengan membagi ribuan masker secara gratis kepada para pengendara yang melintasi di Jalan Semeru Kota Kecamatan Dampit Kabupaten Malang.¹⁰

⁸ Mohammad Mulyadi, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Masyarakat Desa*, (Tangerang: Nadi Pustaka, 2009), halaman 29.

⁹ Seperti yang diberitakan mediaindonesia.com, 24 Maret 2020.

¹⁰ Sebagaimana yang dikabarkan memontum.com, 11 April 2020.

Sikap lain dari partisipasi masyarakat yakni keterlibatan mereka di kompleks perumahan maupun RT/RW. Mereka melakukan penyemprotan disinfektan secara mandiri di lingkungannya masing-masing. Sejumlah kompleks perumahan dan pertokoan memasang alat semprot di pintu masuk, dan menyediakan sarana untuk mencuci tangan. Selain itu, di beberapa wilayah, para tokoh agama aktif mengajak masyarakat mengikuti anjuran pemerintah, seperti sementara waktu menyelenggarakan ibadah di rumah.

Samudra
Biru



Bab 15

Membangun Kolaborasi Sektor Publik

Kolaborasi antara *government*, *civil society*, dan *private sector* merupakan langkah konkret optimalisasi peran pemerintah dalam implementasi kebijakan publik sekaligus penyelenggaraan pelayanan publik. Kolaborasi tersebut menjadi langkah dalam tata kelola pemerintahan daerah pada abad 21. Melalui tatanan pemerintahan *new public governance* tersebut, di dalamnya memfokuskan pada lima prinsip utama di antaranya *social-political governance*, *public policy governance*, *administrative governance*, *contract governance*, dan *network governance*. Keterlibatan semua pihak dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan kerangka egalitariansime dan demokrasi diharapkan dapat melahirkan tata pemerintahan yang mengedepankan kepentingan bersama.

Dengan demikian, diharapkan bentuk kolaborasi tersebut dapat memaksimalkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, dan bebas korupsi, kolusi, serta nepotisme. Selain itu, pelayanan publik dapat berjalan sesuai dengan harapan masyarakat, sesuai amanah Undang-Undang dan mampu bersaing di era dinamika global yang semakin ketat. Sehingga ke depannya, diharapkan dapat terwujud tata pemerintahan yang profesional dengan birokrasi pemerintah yang kompeten, berintegritas tinggi, dan menjadi pelayan masyarakat dan abdi negara.¹

¹ Sesuai amanat PP No 81 Th 2010, halaman 7.

A. Konsep Pemerintahan Terbuka

Open government (pemerintahan terbuka) adalah wujud nyata transparansi dari tindakan pemerintah, akses terhadap layanan dan informasi dari pemerintah, serta ketanggapan pemerintah terhadap ide-ide baru, permintaan, dan kebutuhan.² Kebijakan *open government* dapat menjadi alat dalam pencapaian serta peningkatan kualitas demokrasi di dalam sebuah negara. Hal tersebut penting untuk memperbaiki pemenuhan kebutuhan publik melalui tata kelola kebijakan yang sudah terbuka. Nantinya kebijakan ini dapat menghasilkan beragam keuntungan bagi pihak swasta dan warga negara, termasuk bagi pemerintahan sendiri yang melaksanakan kebijakan tersebut.

Contoh kunci dari kebijakan *open government* tersebut di antaranya:

- a. memastikan hasil kebijakan yang lebih baik;
- b. meningkatkan efisiensi dan efektivitas kebijakan;
- c. memperbaiki kepatuhan terhadap kebijakan dan peraturan;
- d. mendorong pengembangan sosio-ekonomi inklusif;
- e. mengawal dan mengembangkan inovasi.³

Konsep keterbukaan pemerintah menurut OECD tidak sekadar bersikap transparan, tetapi juga mencakup aspek aksesibilitas dan responsivitas. Terutama di dalam relasi antara pemerintah dan masyarakat yang dilayaninya. Transparansi artinya setiap tindakan pemerintah dapat diperhatikan masyarakat (publik). Sedangkan aksesibel artinya setiap tindakan pemerintah dapat diketahui oleh setiap warga, di setiap saat, dan di mana pun. Kemudian pemerintah dan publik lebih responsif atau tanggap terhadap ide dan kebutuhan publik yang baru.

Sedangkan menurut *Global Integrity*, *open government* mencakup tiga hal di antaranya transparansi informasi, keterlibatan publik dan akuntabilitas. Melalui transparansi, masyarakat memahami cara kerja

² Definisi tersebut berasal dari *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD).

³ Yunita N.P, Aprianto. R.D, *Kondisi Terkini Perkembangan Pelaksanaan E-Government di Indonesia: Analisis Website*, disampaikan pada *Seminar Nasional Teknologi Informasi dan Komunikasi*, (Yogyakarta, 23-24 Maret 2018).

pemerintah. Dengan keterlibatan publik, publik juga dapat memengaruhi cara kerja pemerintah dengan terlibat di dalam proses kebijakan pemerintah dan program pemberian layanannya. Kemudian akuntabilitas artinya masyarakat dapat meminta pemerintah mempertanggungjawabkan kinerja kebijakan dan pelayanannya.⁴

Ketiga elemen tersebut menjelaskan bahwa inisiatif, program, dan intervensi pemerintahan terbuka saling terkait satu dengan lainnya. Karenanya tidak ada satu pun dari inisiatif atau intervensi dari pemerintahan terbuka yang dapat berdiri sendiri (tidak bisa berjalan sendiri). Oleh karena itu, apabila semua elemen tersebut dikombinasikan, maka benar-benar terlihat potensi *open government* dalam wujud yang paling kuat, lengkap, dan holistik.

B. Memahami Kolaborasi Sektor Publik

Kolaborasi merupakan wujud nyata dari konsep kerja sama, interaksi, maupun kompromi dari beberapa elemen yang terkait. Dalam hal ini dapat terjadi baik skala individu, lembaga dan/atau pihak-pihak yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung yang menerima akibat atau manfaatnya. Nilai-nilai yang dapat mendasari kolaborasi yakni adanya tujuan yang sama, kesamaan persepsi, kemauan untuk berproses, saling memberikan manfaat, kejujuran, kasih sayang yang berbasis sosial. Konsep kolaborasi juga digunakan untuk menggambarkan sebuah hubungan kerja sama saling menguntungkan sekaligus sama-sama tahu apa pun risiko yang dapat terjadi nantinya.

Dari banyaknya sudut pandang maupun pengertian kolaborasi, ada beberapa prinsip yang sama yakni adanya kebersamaan, kerja sama, berbagi tugas, kesetaraan, dan tanggung jawab. Namun kolaborasi sulit didefinisikan apabila menggambarkan apa yang sebenarnya menjadi esensi dari kegiatan ini. Misalnya berdasarkan kamus Heritage Amerika (2000), kolaborasi adalah bekerja bersama khususnya dalam usaha

⁴ Sri Suwitri, *Jejaring Kebijakan Publik*, Naskah pengukuhan Guru Besar, Fisip Undip, 2011, halaman 13.

penggabungkan pemikiran. Pengertian tersebut sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Gray (1989) bahwa kolaborasi disebut sebagai suatu proses berpikir yakni pihak yang terlibat memandang aspek-aspek perbedaan dari suatu masalah serta menemukan solusi dari perbedaan tersebut, dan keterbatasan padangan mereka terhadap apa yang dapat dilakukan.

Kemudian sektor publik dapat dipahami sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengan publik atau masyarakat. Di dalam sektor publik terdapat tiga elemen penting yaitu *government*, *civil society*, dan *private sector*. Mardiasmo mendefinisikan sektor publik sebagai entitas yang aktivitasnya sangat berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik. Karena itu, domain publik memiliki wilayah yang lebih luas dan kompleks apabila dibandingkan dengan sektor swasta. Keluasan wilayah publik tersebut tidak hanya disebabkan luas, jenis, dan bentuk organisasi yang berada di dalamnya, melainkan juga karena kompleksnya lingkungan yang mempengaruhi lembaga publik tersebut.

Secara kelembagaan formal, domain publik tersebut meliputi badan pemerintahan (pemerintah pusat dan daerah ataupun unit kerja pemerintah), perusahaan milik negara (BUMN dan BUMD), yayasan, organisasi politik dan organisasi massa, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), universitas dan organisasi nirlaba lainnya. Apabila ditinjau dari variabel lingkungan, sektor publik dapat dipengaruhi oleh banyaknya faktor, tidak hanya faktor ekonomi semata, tetapi faktor politik, sosial, budaya, dan historis. Karenanya sektor publik tidak seragam dan sangatlah heterogen.⁵

Organisasi sektor publik memang tidak menekankan tujuan organisasi pada pencarian laba (bukan perusahaan komersial), akan tetapi lebih berfokus pelayanan. Menurut Anthony dan Young, kerja organisasi sektor publik dapat diklasifikasikan dalam tujuh hal pokok, di antaranya:

⁵ Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2004), halaman 1-2.

- a. tidak bermotif mencari keuntungan;
- b. adanya pertimbangan khusus dalam pembebanan pajak;
- c. kecenderungan orientasi semata-mata pada pelayanan;
- d. Banyak menghadapi kendala yang besar pada tujuan dan strategi;
- e. kurang menggantungkan diri pada kliennya untuk mendapatkan bantuan keuangan;
- f. dominasi profesional;
- g. pengaruh politik memainkan peranan yang sangat penting.⁶

Apabila ditinjau dari variabel lingkungan, sektor publik tidak hanya dipengaruhi oleh faktor ekonomi, tetapi dipengaruhi oleh politik, sosial, budaya, dan historis, yang menyebabkan perbedaan dalam pengertian, cara pandang, dan definisi. Karenanya kolaborasi sektor publik dapat dipahami sebagai kebersamaan, kerja sama, berbagi tugas, kesetaraan, dan tanggung jawab antara beberapa lembaga yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik. Pihak-pihak yang berkolaborasi memiliki tujuan yang sama, yakni kesamaan dalam persepsi, kemauan untuk berproses, saling memberikan manfaat, kejujuran, serta berbasis masyarakat. Pihak-pihak yang terlibat dan berkolaborasi dapat berasal dari *government*, *civil society*, dan *private sector*. Sehingga tujuan utama dalam kolaborasi sektor publik ini semata-mata diperuntukkan pada peningkatan pelayanan pada masyarakat.

C. Potensi dan Keunggulan Kerjasama Antar Daerah

Kerjasama antar daerah dapat menjadi alternatif inovasi karena sangat efisiensi dan efektivitas, sinergis dan saling menguntungkan; terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Terlebih kebijakan desentralisasi maupun otonomi daerah, melalui berbagai peraturan pemerintah dapat mendorong kerjasama antar daerah. Kerjasama diharapkan menjadi jembatan yang dapat mengubah potensi

⁶ Sutoro Eko, *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*, (Yogyakarta: APMD Press, 2004), halaman 44.

konflik kepentingan antardaerah menjadi potensi pembangunan yang saling menguntungkan.

Kerjasama Antar Daerah (KAD) hanya dapat berjalan apabila didasarkan pada kesadaran bahwa daerah-daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai tujuan bersama. Usulan KAD dapat berjalan dengan efektif apabila ditemukan adanya kesamaan isu, kesamaan kebutuhan ataupun kesamaan permasalahan. Kesamaan inilah yang dijadikan dasar dalam mempertemukan daerah-daerah yang akan dijadikan mitra.

Kerjasama bisa meningkat dan lebih efektif apabila ada *external support* dan *demand public* (permintaan/dukungan masyarakat). Meskipun dua hal tersebut penting, namun hal utama yang harus mendasari kerjasama tersebut yakni adanya komitmen dari masing-masing Pemerintahan Daerah terkait. Komitmen untuk bekerjasama dalam penanganan masalah-masalah yang telah disepakati, dan lebih mendahulukan kepentingan bersama dibandingkan kepentingan masing-masing daerah. Komitmen tersebut seharusnya dimiliki para pejabat, sehingga langkah-langkah yang diperlukan dapat dilakukan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaannya.

Dalam pelaksanaannya, akan lebih efektif apabila masalah yang ditangani dalam kerjasama tersebut difokuskan pada satu bidang saja atau beberapa bidang sesuai skala prioritasnya. Nantinya perluasan lingkup kerjasama dapat dilakukan tergantung pada komitmen dari masing-masing pemda dan respon dari masyarakat.

Selain itu, masalah efektivitas kerjasama baik secara ekonomi maupun politis. Secara politis, keputusan akhir mengenai komitmen untuk bekerjasama menjadi sebuah keputusan politis yang harus diambil pada level pimpinan. Sehingga diperlukan argumentasi-argumentasi untuk bekerja sama yang menarik secara politis bagi level pimpinan tersebut. Kemudian kerjasama tersebut harus menarik bagi masing-masing daerah yang terlibat, yakni harus menguntungkan bagi semua daerah. Prinsip

saling menguntungkan inilah yang menjadi salah satu filosofi dasar kerjasama.

Beberapa masalah strategis yang terkait dengan urgensi Kerjasama Antar Pemerintah Daerah selama ini di antaranya:

- a. Peningkatan pelayanan publik. Misalnya dalam peningkatan efektivitas dan efisiensi dalam penyediaan sarana dan prasarana pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, dan sebagainya. Program ini dapat dilakukan terutama untuk daerah-daerah tertinggal. Peningkatan pelayanan publik juga termasuk pembangunan infrastruktur, seperti adanya pembukaan jaringan jalan baru, pembangkit listrik, dan sebagainya.
- b. Keamanan di kawasan perbatasan. Selain dalam hal keamanan, kerjasama di kawasan-kawasan perbatasan dapat difokuskan pada pengembangan wilayah. Karena daerah-daerah di kawasan perbatasan ini sebagian besar adalah daerah tertinggal.
- c. Tata ruang. Keterkaitan tata ruang antar daerah seperti Daerah Aliran Sungai (DAS), kawasan lindung, dan sebagainya.
- d. Penanggulangan bencana dan penanganan potensi konflik. Misalnya usaha mitigasi bencana dan tindakan pasca bencana. Seperti apa yang terjadi di NAD, Alor dan Nabire, serta daerah lainnya, ternyata keadaan tersebut membutuhkan kerjasama yang baik antar daerah-daerah yang berdekatan.
- e. Kemiskinan dan pengurangan disparitas wilayah. Melalui kerjasama antar daerah, diharapkan terjadi peningkatan kapasitas daerah dalam penggunaan sumber daya secara lebih optimal dan pengembangan ekonomi lokal, dalam rangka menekan angka kemiskinan dan mengurangi disparitas wilayah.⁷

Peningkatan peran provinsi (UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), menunjukkan masih perlunya peningkatan peran provinsi, yakni didalam memfasilitasi penyelesaian permasalahan antar daerah.

⁷ Agus Dwiyanto, dkk., *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaborasi*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2012), halaman 77.

Karenanya diperlukan peningkatan kemampuan pemerintah provinsi dalam menyelenggarakan dan mendorong kerjasama antar daerah (*local government cooperation*). Peranan tersebut dalam kapasitas pihak provinsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dan sebagai fasilitator dan katalisator Kerjasama Antar Daerah (KAD).

Karenanya, pemekaran daerah melalui KAD dapat menjadi salah satu alternatif lain dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik. Kerjasama tersebut diperlukan karena kebijakan pemekaran memerlukan lebih banyak sumber daya, dan faktanya perkembangan daerah otonom baru tidak selalu memberikan hasil seperti yang diinginkan.

Hingga saat ini, sebagian daerah di Indonesia telah memiliki kesadaran untuk bekerjasama dengan daerah lain dalam berbagai bidang. Hanya saja, belum dilakukan pendataan terkait apa saja bentuk kerjasama yang telah terselenggara di seluruh Indonesia. Karena pada awalnya tidak ada kewajiban bagi daerah untuk melaporkan pembentukan KAD baik kepada pemerintah provinsi. Berbagai bentuk kerjasama tersebut banyak yang sudah berkembang jauh sebelum adanya peraturan perundangan yang khusus mengatur KAD dari pemerintah. Payung peraturan tersebut memang sangat diperlukan, namun untuk pelaksanaan teknis kerjasama dapat dikerjakan sesuai karakteristik daerah-daerah yang terlibat di dalamnya.

Peraturan perundangan tersebut diperlukan sebagai pedoman penyelenggaraan untuk daerah-daerah yang akan membentuk kerjasama. Termasuk di dalamnya sebagai pedoman dalam penyelesaian apabila terjadi perselisihan di dalam pelaksanaan kerjasama tersebut. Berdasarkan kebutuhan tersebut, pemerintah merumuskan kebijakan sebagai pedoman penyelenggaraan KAD. Setelah era otonomi daerah, kebijakan yang mengatur tentang Kerjasama Antar Daerah (KAD) adalah Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/1730/SJ tanggal 13 Juli 2005. Setelah itu dimulai penyusunan PP mengenai Kerjasama Antar Daerah (KAD) yang kemudian disahkan pada tahun 2007, yaitu PP No. 50 Tahun 2007 tentang Tatacara Pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah.

D. Kolaborasi Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat

Global Integrity menekankan tiga hal penting untuk mewujudkan sistem *open government* yakni kolaborasi yang mengutamakan transparansi informasi, keterlibatan publik (masyarakat) dan juga akuntabilitas. Dengan adanya transparansi, masyarakat dapat lebih memahami cara kerja pemerintah (pengelola). Sedangkan dengan adanya keterlibatan publik, maka masyarakat dapat mempengaruhi cara kerja pemerintah dengan terlibat dalam proses kebijakan pemerintah maupun melalui program pemberian layanan.

Beberapa manfaat yang dapat diperoleh dengan konsep kemitraan ataupun kolaboratif antara lain:

- a. institusi pemerintah mendapatkan dukungan sumber daya dari instansi bisnis dan masyarakat sipil yang menjadi mitranya untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik;
- b. kegiatan bisnis yang dikelola sektor swasta secara sosial lebih dapat diterima oleh publik apabila mereka memiliki kompetensi dan kepekaan sosial dan politik.⁸

Konsep maupun pola kolaborasi yang terjadi dapat dilihat dari penggunaan *e-government* yang tidak lagi sekadar fokus pada *government to government*. Seharusnya sistem sudah berlanjut dengan menerapkan pola *government to employees*. Sehingga secara internal terjadi interaksi dengan para staf pemerintahan. Termasuk di dalamnya mengelola semua hal yang berkaitan dengan proses penggajian pegawai dan penilaian pegawai sudah terkoneksi dengan aplikasi.

Apabila secara internal telah terselesaikan, kemudian berlanjut pada penerapan prinsip *open government* untuk memberikan fasilitas dan ruang bagi masyarakat dalam mengakses layanan. Hanya saja, pihak pemerintah seringkali menyadari hal tersebut setelah terjadi keadaan yang mendesak, seperti ketika terjadi penyebaran virus Covid-19 yang membutuhkan media untuk penyebaran informasi dan edukasi kepada masyarakat.

⁸ Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2003, halaman 270.

Termasuk berbagai portofolio teknologi informasi untuk berinteraksi dengan masyarakat banyak yang dioperasikan sejak tahun 2019 melalui sistem aplikasi *e-planning*. Padahal pengembangan sistem tersebut memungkinkan kolaborasi dan integrasi kerja sama serta kolaborasi sesuai dengan arahan Permendagri No. 86 Tahun 2016.

Hari ini perlu adanya transformasi inovasi dalam menyiapkan mekanisme dalam pelibatan publik di setiap pelayanan. Termasuk di dalamnya adanya sarana-sarana seperti infrastruktur. Karena tanpa adanya infrastruktur yang mendukung, maka suatu pemerintahan berbasis elektronik tidak akan terwujud. Ketersediaan infrastruktur dalam teknologi informasi yang memadai merupakan kunci keberhasilan dari sistem pemerintahan terbuka.

E. Implementasi Kolaborasi Sektor Publik

Implementasi kolaborasi sektor publik dalam kerangka kemitraan dapat dilakukan di dalam tiga elemen, yakni kemitraan antara pemerintah dan institusi bisnis, pemerintah dengan institusi masyarakat sipil, dan pemerintah dengan institusi bisnis dan institusi masyarakat sipil sekaligus. Dalam hal ini, kemitraan tersebut sebagai bentuk kemitraan antara pemerintah, korporasi, dan masyarakat sipil. Misalnya di dalam pemanfaatan dan pemeliharaan taman kota, dapat mempertimbangkan ketiga bentuk kemitraan tersebut. Tentu didahului dengan melakukan analisis SWOT, yakni mempelajari kelebihan dan kekurangan; peluang dan ancaman untuk memilih bentuk kemitraan yang paling tepat dengan kondisi pemerintah, korporasi dan masyarakat sipil di masing-masing daerah.

Misalnya, pemerintah kota mengalokasikan anggaran untuk membangun sejumlah taman kota sebagai salah wujud pelayanan publik. Karena selain mempercantik kota, juga dapat berfungsi non ekonomis seperti menjaga ekologi, estetika, menjaga interaksi sosial dan kesehatan. Karenanya taman kota membutuhkan pengelolaan yang baik untuk menjaga kelestariannya. Pemeliharaan taman dapat menjadi faktor kunci dalam proses pengelolaan taman kota. Oleh karena itu, kolaborasi antara

pemerintah kota, korporasi dan masyarakat yang perlu disepakati untuk menjamin keindahan taman kota tetap terpelihara. Di beberapa kota, pemerintahan partisipatif tersebut telah berjalan. Hanya saja peran aktor, baik korporasi maupun masyarakat sipil belum begitu maksimal, pemerintah kota masih berperan sebagai aktor utama dalam pengelolaan taman kota. Itu artinya belum terbangun secara optimal sinergi hubungan kerja sama aktor yang merupakan semangat dan *spirit good governance*, sebagai kondisi *existing* model kolaborasi aktor pada kasus taman kota tersebut.

Dalam implementasinya, setidaknya ada beberapa aspek yang harus terpenuhi supaya hasilnya lebih efektif dalam pengelolaan programnya, yakni ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksanaan, ketepatan target, ketepatan lingkungan, ketepatan proses, ketepatan struktur birokrasi, kinerja birokrasi, dan partisipasi masyarakat. Dari aspek kolaborasi antara pemerintah kota, masyarakat dan swasta merupakan terobosan inovasi yang dapat dilakukan dalam rangka menunjang pembangunan daerah. Terlibatnya pihak swasta dan masyarakat dalam pembangunan dapat sejalan dengan prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang sudah menjadi komitmen dalam penyelenggaraan pemerintahan secara umum. Tata kelola pemerintahan yang baik dan berkualitas dengan cara menekankan penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan keseimbangan dalam interaksi dan kolaborasi antara pemerintah, dunia usaha (swasta), maupun masyarakat (*civil society*).

Kemudian dalam implementasinya terdapat sejumlah tipe kemitraan yang didasarkan pada tingkatan risiko yang ditanggung kedua belah pihak, jumlah keahlian yang diperlukan dari setiap pihak untuk menegosiasikan perjanjian, serta implikasi yang kemungkinan muncul dari kolaborasi tersebut. Berikut ini bentuk-bentuk kolaborasi secara umum, yaitu:

- a. kontrak jasa pelayanan (*service contract*),
- b. kontrak manajemen (*management contract*),
- c. kontrak sewa (*lease contract*),

- d. Bangun Kelola Alih Milik / BKAM (*Build Operate Transfer/ BOT*).⁹

Model partnership antara pemerintah kota dengan masyarakat dan korporasi dapat menggunakan salah satu bentuk kerjasama tersebut. Bentuk kerjasama tersebut tentu memiliki kelebihan dan kelemahannya masing-masing. Dengan catatan penting, bahwa bentuk kerjasama pemerintah kota dengan pihak swasta dan masyarakat memerlukan pengaturan yang dapat saling menguntungkan serta menempatkan semua pihak yang terlibat sebagai pemilik kedaulatan supaya dapat memberikan kontribusi yang optimal.

⁹ Kahfi Dwi Septian, 2016, *Kemitraan Antara Pemerintah Kota Bogor dengan Swasta, dalam Penataan dan Pemeliharaan Taman Tahun 2013-2016*, Departemen Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.



Daftar Pustaka

Buku-Buku

- Afifuddin. 2005. *Administrasi Pendidikan*. Bandung: Insan Mandiri
- Ahmadi, Abu. 2004. *Sosiologi Pendidikan*. Jakarta: Rineka Cipta
- Albrow, Martin. 1989. *Birokrasi*, Terj. PT. Tiara Wacana
- Anshoy, M. Nasrudin. 2008. *Dekontruksi Kekuasaan*. Yogyakarta: LKiS Pelangi Aksara
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI
- Bo, Eduardus Marius. 2019. *Teori Negara Hukum dan Kedaulatan Rakyat*. Malang: Setara Press
- Budiono. 1998. *Pelayanan Prima*. Jakarta: Yayasan Kawula Muda
- Dahl, Robert A. 2001. *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Dwiyanto, Agus dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2012. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaborasi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press

- E., Suradinata. 1993. *Pemimpin dan Kepemimpinan Pemerintah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Eko, Sutoro. 2004. *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: APMD Press
- Gaffar, Janedri M. 2013. *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Pers
- George, H. Frederickson. 2003. *Administrasi Negara Baru*. Jakarta: LP3ES
- Gie, The Liang. 2006. *Etika Administrasi Pemerintahan*. Jakarta: Universitas Terbuka
- Gurr, Ted R. 1996. *Why Men Rebel*. Princeton, N.J.: Princeton University Press
- H. Syaekani, A. Gaffar, dan R. Rasyid. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Hadari, Nawawi. 1994. *Ilmu Administrasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Hardiansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*. Jakarta: Penerbit Gava Media
- Harper, Stephen C. 2001. *The Forward Focused Organizations*. York: AMACOM
- Hart, H.L.A. 2016. *Konsep Hukum (The Concept of Law)*. Bandung: Nusamedia
- Hoadley, Mason H. 2006. *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Huda, Ni'matul. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press
- Husin, S. 2005. *Ilmu Kewarganegaraan*. Medan: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Medan
- Isra, Saldi. 2020. *Lembaga Negara (Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional)*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Jabbara, J.G. dan O.P. 1989. *Dwivedi. Public Service Accountability*. Connecticut: Kumarian Press
- Karsidi, Ravik. *Sosiologi Pendidikan*. 2005. Surakarta: UNS Press
- Keban. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Issue*. Yogyakarta: Gaya media
- Koirudin. 2005. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. Malang: Averroes Press
- Koirudin. 2005. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*. Malang: Averroes Press
- Koswara. 2000. *Makna Otonomi Daerah*. Jakarta: Jurnal Ilmu Pemerintahan Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI)
- Kristiadi, Joseph. 1994. *Partai-Partai Politik Indonesia, Ideologi dan Program*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Maggalatung, A. Salman dan Nur Rohim Yunus. 2013. *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara. Cet-1*. Bandung: Fajar Media
- Mardiasmo. 2004. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi Offset
- Moran, Robert T. and John R. Riesenberger. 1993. *The Global Challenge: Building the New Worldwide Enterprise*. London: Mc Graw Hill Book Company
- Mulyadi, Deddy. 2017. *Demokrasi, Governance dan Ruang Publik*. Bandung: Alfa Beta
- Mulyadi, Mohammad. 2009. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Masyarakat Desa*. Tangerang: Nadi Pustaka
- Mustopadidjaja. 2002. *Paradigma-Paradigma Pembangunan*. Jakarta: Lembaga Administrasi publik Republik Indonesia
- Nugroho, Iwan dan Rochmin Dahur. 2004. *Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*. Jakarta: LP3ES
- Oentarto SM, Suwandi dan Dosi Riyadmadji. 2004. *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*. Jakarta: Samitra Media Utama

- Prasojo, Eko, Irfan Ridwan Maksum dan Teguh Kurniawan. 2006. *Desentralisasi dan Pemerintah Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI
- Rawls, John. 2006. *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta
- S., Indradi 1986. *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*. Malang: Dharma
- Sastroadmojo, Sudjono. 1995. *Perilaku Politik*. Semarang: IKIP Press
- Sastropetro, Santoso. 2000. *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi, dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Alumni
- Soestrisno, Loekman. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. 1995. Yogyakarta: Kanisius
- Sumartomo. 1998. *Reformasi Administrasi Publik dalam Pelayanan Publik*. Malang: Universitas Brawijaya
- T., Keban Yermias. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Teori, Konsep dan Isu*. Edisi 2. Yogyakarta: Penerbit Gavamedia
- Taher, B. 1997. *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi*. Jakarta: Balai Pustaka
- Thoha, Miftah. 2014. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana
- Tjiptono, Fandy. 2012. *Service Management: Mewujudkan Layanan Prima*. Yogyakarta: Andi
- Utomo, Warsito. 2006. *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Varma, SP. 2007. *Teori Politik Modern*. Jakarta: Rajawali Press
- Varma, Sp. 2010. *Teori Politik Modern*. Jakarta: Rajawali Pers

Warsono, Hardi. 2015. *Ironi Otonomi & Kerjasama Daerah*. Semarang: *Media Inspirasi Semesta*

Warsono, Hardi. 2019. *Teori Administrasi*. Semarang: Penerbit Tiga Media

Winters, Jeffrey A. 2011. *Oligarki*. Jakarta: Gramedia Pustaka Tama

Jurnal, Makalah, Koran, dan Majalah

Agus Dwiyanto, 1995, *Kinerja Organisasi Publik, Kebijakan dan Penerapannya, sebuah makalah*.

Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2003.

Agus Riewanto, *Mahkamah Konstitusi Tak Progresif*, *Harian Kompas*, 20 Juli 2015.

Ahmad Izudin, *Menyuarakan Hak tanpa Sekat: Sebuah Ekspresi Gerakan Sosial Petani*, *JSW (Jurnal Sosiologi Walisongo) – Vol 3, No 2 (2019)*, halaman 211-224.

B. M. Faturahman, *Konseptualisasi Mitigasi Bencana Melalui Perspektif Kebijakan Publik*, *PUBLISIA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 3 (2), tahun 2018, halaman 124.

Bahrul Ilmi Yakup, *Sengkarut Penalaran MK*, *Kompas*, 23 Juli 2015.

Bay Suryawikarta, 1994, *Tanggung Jawab Administrasi Negara dalam Meningkatkan Kinerja Pelayanan Melalui Penyempurnaan Kelembagaan dan SDM*, *LAN RI*, Bandung, halaman 92.

Cahyono, E., et al., *Resolusi Konflik Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam: Lintasan Gagasan, Praktik, dan Bentang Masalah*, *Jurnal Antikorupsi Integritas*, 5 (2-2), 2020, halaman 75-92.

D. Herdiana, *“Implementasi Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Sebagai Upaya Penanggulangan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)”*, *Decis. J. Adm. Publik*, vol. 2, no. 2, halaman 8, 2020.

- Dejan Abdul Hadi, Zulfa 'Azzah Fadhlaka, Tri Sandi Ambarwati, Sanksi Sosial dan Efek Jera bagi Pelaku Tindak Pidana Money Politic dalam Pemilu, dalam jurnal Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang Volume 4 Nomor 2 Tahun 2018, halaman 398.
- Denhardt, J.V., dan Denhardt, R.B., 2003. *The New Public Service: An Approach to Reform. International Review of Public Administration. Vol 8 No 1.* 2004. *The New Public Service: Serving, Not Steering.* New York: M.E Starve.
- Dera Izhar Hasanah, Moral dan Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Volume 3 No. 1 Januari 2019.*
- Dini Suryani, Fathimah Fildzah Izzati, Imam Syafi'i, Pandu Yuhsina Adaba, Septi Satriani, Kemunduran Demokrasi Tata Kelola SDA: Penguatan Oligarki dan Pelemahan Partisipasi Civil Society, *Jurnal Penelitian Politik, Volume 18 No. 2 Desember 2021, halaman 177.*
- Djamaluddin Ancok, *Revitalisasi SDM Dalam Menghadapi Perubahan Pada Pasca Krisis, 1999, makalah.*
- Eko Prasajo, *Agenda Politik dan Pemerintahan di Indonesia: Desentralisasi Politik, Reformasi Birokrasi dan Good Governance, Jurnal Bisnis dan Birokrasi, Volume XI, No.1, Januari, halaman 39.*
- Estri Pertiwi Kusumawardani, *Partisipasi Kepala keluarga dan Perempuan dalam Pembangunan Desa Kasus di Desa Kabekelan Kecamatan Prembun, Desa Balingasal dan Kaligubug Kecamatan Padureso, Skripsi, Yogyakarta: Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada, 2004*
- Fitri Kumala, Rahmayuni, Fitri Ariska, Silfira Dinata, *Oligarki dalam Demokarsi Indonesia Membuat Hukum Sulit Ditegakkan, Syntax Fusion: Jurnal Nasional Indonesia, Vol. 1, No. 2, Februari 2021, halaman 44-45.*
- George A. Larbi, *The New Public Management Approach and Crisis State, UNRISD Discussion Paper, No. 112, United Nations Research Institute for Social Development, available online <https://www.unrisd.org/>.*

- Hanantyo Sri Nugroho, *Menalar Posisi Elit Daerah di Era Demokrasi dan Otonomi Daerah*, PUBLISIA (Jurnal Ilmu Administrasi Publik), Volume 3, Nomor 1, April 2018, halaman 46-47.
- Hasanudin, *Anatomi Gerakan Sosial di Riau: Refleksi Atas Dinamika Perlawanan Masyarakat Riau Terhadap Negara 1998-2001*, Sosiologi Reflektif, Volume 8, NO. 2, April 2014, halaman 161-175.
- I Dewa Gede Palguna, *Perspektif Teoritik Eksistensi Mahkamah Konstitusi (Pasca Perubahan Uud 1945)*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi, Vol. 2, No. 3, November 2005, halaman 8-15.
- Janpatar Simamora, *Menyongsong Rezim Pemilihan Umum Serentak*, dalam *Jurnal Rechtsvinding*, No. 1 Vol. April 2014, halaman 2.
- Jeffrey A. Winters, *Oligarki dan Demokrasi di Indonesia*, dalam *Majalah Prisma*, Tahun 2013.
- Johanes Basuki, *Tantangan Ilmu Administrasi Publik: Paradigma Baru Kepemimpinan Aparatur Negara*, *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik*, (2) (2021).
- Jop Ann G. Evalt, 2001, *Theories of Governance and New Public Management; Links to Understanding Welfare Policy Implementation*, paper at the Annual Conference of the American Society for Public Administration, available online <http://unpan1.un.org/>.
- K. Abdul Gafoor, *Validation of Scale of Commitment to Democratic Values among Secondary Students*, *Guru Journal of Behavioural and Social Sciences*, Vol. 3, Issue 1, Januari-Maret 2015, halaman 361-373.
- Kahfi Dwi Septian, 2016, *Kemitraan Antara Pemerintah Kota Bogor dengan Swasta*, dalam *Penataan dan Pemeliharaan Taman Tahun 2013-2016*, Departemen Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.
- Karjuni Dt. Maani, *Etika Pelayanan Publik*, DEMOKRASI, Vol. IX No. 1 Th. 2010, halaman 65-66.

- Lili Romli, "Otonomi Daerah dan Birokrasi Lokal: Kasus Kabupaten Pandeglang" dalam Afadlal (Ed.), *Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah*, Jakarta: P2P LIPI, 2003.
- M. Irfan Islamy, 1999, *Reformasi Pelayanan Publik, Makalah Pelatihan Strategi Pembangunan Sumber Manusia Aparatur Pemerintah Daerah dalam Era Globalisasi, di Kabupaten Daerah Tingkat II Trenggalek*.
- Martien Herna Susanti, 2017. "Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia". *Journal of Government and Civil Society*, Vol. 1, No. 2, 111-119.
- Mashur Hasan Bisri dan Bramantyo Tri Asmoro, *Etika Pelayanan Publik di Indonesia*, *Journal of Governance Innovation*, Volume 1, Number 1, Maret 2019.
- Muhajir Darwin, *Bahan Kuliah Teori Administrasi Publik*, Tahun 2020.
- Rino A. Nugroho, 2008. "Model Pelayanan Publik Menggunakan M-Government (Studi Kasus di Solo, Sragen, Sukoharjo dan Karanganyar)" dalam *Jurnal Dinamika*, Vol 8: No. 2.
- Roy V. Salomo, *Scenario Indonesia Tahun 2025 dan Tantangan yang Dihadapi oleh Administrasi Publik, Bisnis & Birokrasi*, *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Mei-Agustus 2009, Volume 16, Nomor 2.
- Said Zainal Abidin, *Akuntabilitas dan Transparansi Pemerintahan*, *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, Volume 12 Tahun 2004, No. I (Januari).
- Santi Dwi Kartika, *Putusan MK Melegalkan Politik Dinasti dalam UU Pilkada*, *Info Hukum: Singkat*, Vol. VII No. 14/II/P3DI/Juli/2015.
- Sastrio Mansyur, *Efektivitas Pelayanan Publik dalam Perspektif Konsep Administrasi Publik*, *Jurnal Academica Fisip Untad*, Volume 5 No 01, Februari 2013, halaman 971.
- Setyo Nugroho, *Demokrasi dan Tata Pemerintahan dalam Konsep Desa dan Kelurahan*, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1, No. 2., 2013.
- Sodikin, *Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konteks Undang-Undang Dasar Negara*

- Sofian Effendi, 1993, *Strategi Administrasi dan Pemerataan Akses pada Pelayanan Publik Indonesia, Laporan Hasil Penelitian, Fisipol UGM, Yogyakarta.*
- Sri Suwitri, *Jejaring Kebijakan Publik, Naskah pengukuhan Guru Besar, Fisip Undip, 2011.*
- Suara Merdeka, tanggal 18 Oktober 2013, berjudul “Kompetisi Politik Dinasti”.
- Subando Agus Margono, *Birokrasi, Demokrasi dan Reformasi: Sudut Pandang Administrasi Negara, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 2, no. 2 (1998). Halaman 64-65.*
- Suharko Suharko, *Gerakan Sosial Baru di Indonesia: Repertoar Gerakan Petani, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 10(1), 2006, halaman 1– 34.*
- Susilo, Andhi Budi, Sa’bani, Anas, *Mahar Politik Sebagai Bagian dari Unsur Tindak Pidana, dalam jurnal Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang Volume 4 Nomor 2 Tahun 2018, halaman 155.*
- Syamsuddin Haris, “Sentralisasi Baru Dalam Birokrasi Lokal: Kasus Kabupaten Bima”, dalam Afadlal (Ed.), *Dinamika Birokrasi Lokal Era Otonomi Daerah, Jakarta: P2P LIPI, 2003.*
- Syarifuddin Jurdi, *Islamisasi or Politisasi Islam di Bima, Final Report 6, Penelitian Kompetitif Individual: Depag RI. 2010, halaman 18-19.*
- T.K. Sung, *Industry 4.0: a Korea perspective. Technological Forecasting and Social Change Journal, 2017, Page. 1-6.*
- Umar Nimran, 1994, *Strategi Pengembangan Profesionalisme Administrasi (Pokok-Pokok Pemikiran), dalam Temu Ilmiah Nasional Mahasiswa dan Sarjana Administrasi Indonesia, UNIBRAW, Malang.*
- Warsito Utomo dan Abidin Zainal, *Hand Out Analisis Organisasi Publik, MAP-UGM, Yogyakarta, 1998.*
- Yeni Handayani, *Hak Mantan Narapidana sebagai Pejabat Publik dalam Perspektif Hak Asasi Manusia, Jurnal Rechtvinding, 2014.*

Yudiatmaja Eko Wahyu, Total Quality Service: Paradigma Baru Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah, Visi Publik Jurnal Ilmu Administrasi Publik Volume 6 Nomor 2 Edisi Oktober 2009-Maret 2010, Universitas Jenderal Soedirman.

Yunita N.P, Aprianto. R.D, Kondisi Terkini Perkembangan Pelaksanaan E-Government di Indonesia: Analisis Website, disampaikan pada Seminar Nasional Teknologi Informasi dan Komunikasi, Yogyakarta, 23-24 Maret 2018.



Profil Penulis

Prof. Dr. Budiharjo, M.Si., lahir di Blitar 29 Mei 1954. Masa pendidikan dasar dan menengahnya banyak dihabiskan di Bandung. Setelah menamatkan pendidikan SMA pada tahun 1973, penulis melanjutkan pendidikan di Akademi Uang dan Bank (AKUB) Yogyakarta dan lulus tahun 1977. Gelar S1, S2, S3 didapatkan secara berturut-turut dari Universitas 17 Agustus, Universitas Krisnadwipayana, dan Universitas Negeri Jakarta.

Karir jabatan penulis dimulai sebagai Tenaga Kerja BUTSI Departemen Tenaga Kerja RI pada tahun 1979-181. Kemudian menjadi Staff Ditjen Pembangunan Desa pada tahun 1982 yang mengantarkan penulis menjadi Kepala Biro Administrasi Kesejahteraan Masyarakat (Kesmas) Setda DKI Jakarta pada tahun 2006. Penulis juga dipercaya sebagai Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat DKI Jakarta tahun 2007-2008, dan Kepala Dinas Sosial DKI Jakarta tahun 2008-2010. Pernah menjabat sebagai Wakil Komisioner KPAI (2014 – 2017) dan Ketua BKKKS DKI Jakarta tahun 2013 – sekarang.

Pada bidang akademik, jenjang karir penulis dimulai sebagai Kepala Prodi FISIP UPDM tahun 2013-2014, Wakil Dekan FISIP UPDM tahun 2015-2017 dan saat ini menjadi Wakil Direktur Pasca Sarjana UPDM tahun 2017-2022. Kepangkatan akademis yang didapatkan yaitu Lektor pada tahun 2000.

Mendapatkan beberapa bintang jasa antara lain: Satya lencana pengabdian dari Gubernur DKI Jakarta, Satya Lencana Kesetiaan dari Presiden RI, Satya Lencana Murda Sarwa, Labda Resimen Mahasiswa, Tiga Bintang Jasa Pengabdian Kesos, Dua Medali Kesetiakawanan Sosial dan Bintang Kelas II dari Pembina Yayasan UPDM (B).

Penulis menikah dengan Citra Iriyani dan mempunyai tiga orang anak; Dimas Puspojati, Tinggo Wibisono, dan Widia Pandansari. Penulis telah memiliki enam orang cucu yang imut dan sangat lucu