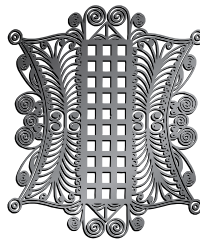


Jurnal Transformasi Administrasi



Penanggung Jawab
Kepala PKP2A IV LAN
Ir. Faizal Adriansyah, M. Si

Redaktur
Kabid Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara PKP2A IV LAN
Nurul Hidayah, SH, M. Si

Penyunting
Hilma Yuniasti, S. Hi, Edy Saputra, SH,
Henri Prianto Sinurat, S. IP, Rati Sumanti, S. Sos, Ervina Yunita, S. Si

Desain Grafis
M. Ikhsan, S. Pd. I

Sekretariat
Dody Reza Pahlevi, S. Sos

Penerbit
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur IV
Jl. Dr. Mr. T. Muhammad Hasan, Darul Imarah, Aceh Besar
Telp. 0651-8010900 - Fax. 0651-7552568
Email. Jurnal.pkp2a4lan@gmail.com
Akses ke - website. www.lan.go.id

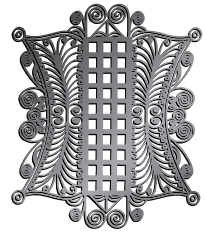
■ Petunjuk Penulisan Artikel

JURNAL TRANSFORMASI ADMINISTRASI merupakan jurnal ilmiah berkala yang diterbitkan oleh Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur IV Lembaga Administrasi Negara-RI (PKP2A IVLAN). Jurnal ini memuat tulisan ilmiah baik bersifat hasil kajian konseptual atau penelitian empirik pada isu-isu penyelenggaraan dan pembangunan administrasi negara secara luas. Seperti kinerja pemerintahan dan aparatur, penyelenggaraan kebijakan dan pelayanan publik, penyelenggaraan otonomi daerah, hukum, sosial, ekonomi dan sebagainya. Tulisan dapat bersifat penemuan baru, koreksi, pengembangan atau penguatan terhadap paradigma atau teori yang sudah ada, serta belum pernah dimuat/dipublikasikan pada media jurnal atau media publikasi lainnya. Tulisan harus didukung oleh referensi/ *bibliography* yang relevan.

Petunjuk penulisan naskah adalah sebagai berikut:

1. Naskah diketik dalam bahasa Indonesia (untuk *abstract* dan *keywords* diketik dalam bahasa Inggris), menggunakan kertas ukuran A4 sepanjang 10-20 halaman, jenis huruf *book antiqua*, spasi tunggal (1), margin 3 cm dari atas dan kiri, serta 2,5 cm dari kanan dan bawah.
2. Format tulisan/ artikel terdiri atas:
 - a. Judul tulisan (14 pt), ditulis 2 hingga 4 baris, spasi tunggal;
 - b. Nama penulis (12 pt), diberikan *footnote* tentang identitas penulis. Apabila penulis lebih dari satu orang maka penulis yang ditulis pertama adalah penulis utama;
 - c. Abstract (12 pt) merupakan ringkasan dari isi artikel yang dituangkan secara padat, bukan komentar atau pengantar penulis, terdiri dari 100-200 kata yang disusun dalam satu paragraf dengan format esai bukan enumeratif, ditulis dalam bahasa Inggris.
 - d. Keywords (12 pt), ditulis dalam dua bahasa (Indonesia-Inggris)
 - e. Pendahuluan (12 pt), spasi tunggal (1). Memuat dan menguraikan informasi-informasi umum, topik dan substansi yang mampu menarik dan mengundang rasa keingintahuan (*curiosity*) pembaca, dengan memberikan acuan bagi permasalahan yang akan dibahas, arti pentingnya materi yang ditulis, atau gagasan baru yang inovatif dan konstruktif. Tulisan disertai dengan data-data pendukung dan sumber referensi. Bagian ini terdiri; (a) rumusan masalah; (b) tujuan; (c) dan deskripsi singkat mengenai kerangka pemikiran. Apabila tulisan merupakan hasil penelitian empirik maka perlu dicantumkan; (a) metode penelitian; (b) hasil analisis data dan penelitian.
 - f. Pembahasan (12 pt). Memuat uraian, analisis, argumentasi, interpretasi penulis terhadap data berkenaan masalah yang disoroti. Data-data yang digunakan disertai sumber referensi yang mendukung.
 - g. Penutup (12 pt). Memuat kesimpulan yang menjadi ringkasan uraian atau jawaban sistematis dari masalah yang diajukan secara singkat dan diikuti oleh saran-saran atau rencana tindak lanjut.
 - h. Daftar Pustaka (12 pt). Berupa buku teks, artikel dari majalah, makalah, perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya, ditulis pada bagian akhir tulisan dengan mengikuti kaidah-kaidah penerbitan daftar pustaka dalam publikasi ilmiah.
3. Penulisan Tabel dan Gambar/Grafik. Judul tabel ditulis di atas tabel, sedangkan judul gambar/grafik ditulis di bawah gambar/grafik. Jika tabel atau gambar/grafik tersebut merupakan kutipan atau modifikasi dari buku atau sumber tertentu maka wajib menyebutkan sumber aslinya. Jika tabel tadi merupakan data olahan terhadap suatu instrumen penelitian, maka harus pula diberikan keterangan.
4. Penulisan Kutipan menggunakan format *bodynote*, dan untuk definisi istilah dalam bentuk catatan Kaki (*footnote*).
5. Tulisan yang diserahkan kepada Redaksi akan diseleksi dan direview oleh Tim Redaksi. Tim berhak mengubah susunan kalimat, panjang tulisan dan aspek-aspek penulisan lainnya sesuai dengan visi misi Jurnal Transformasi Administrasi, tanpa menghilangkan substansi tulisan. Untuk tulisan yang tidak dimuat, akan dikembalikan kepada penulis, dan untuk tulisan yang dimuat akan diberikan honorarium sebatasnya sesuai dengan jumlah halaman terbitan.
6. Naskah dapat dikirim ke Redaksi Jurnal "Transformasi Administrasi" D/A : Kantor PKP2A IV LAN, Cq Bidang Kajian Kebijakan dan Inovasi Administrasi Negara, Jalan Dr. Mr. T. Muhammad Hasan, Darul Imarah, Aceh Besar, 23352. Telp 0651-8010900, Fax 0651 7552568 atau melalui email ke: jurnal.pkp2a4lan@gmail.com.

Jurnal Transformasi Administrasi mengundang Anda mengirimkan artikel hasil kajian konseptual maupun penelitian empirik bersifat penemuan baru, koreksi, pengembangan, dan atau penguatan terhadap paradigma maupun teori yang telah ada.



INOVASI DAN BUDAYA KERJA

Inovasi, tiada henti! demikian sepenggal kalimat propaganda suatu produksi. Kalimat yang diucapkan berulang-ulang melekat dalam ingatan konsumen, sehingga inovasi dari setiap produk ini akan terus dinanti dan diminati. Demikian pula ketika kita memilih barang kebutuhan di *supermarket* atau toko serba ada. Saat dihadapkan pada dua pilihan dari jenis barang yang ingin kita beli, kita pasti memilih yang kemasannya lebih menarik dan komposisinya sesuai yang dibutuhkan. Kedua fenomena ini menunjukkan bahwa setiap saat kita tertarik pada sesuatu yang baru, suasana baru, kebijakan baru dalam suatu perubahan yang lebih baik, lebih menarik dan bermanfaat. Bagaimana semua akan terwujud, itulah proses menuju inovasi.

Kata inovasi yang semakin sering terdengar dan gencar diucapkan dalam berbagai forum resmi maupun diskusi informal tentu bukan sebatas sensasi sebuah produksi, namun juga pada setiap kebijakan populer yang menjadi gebrakan para pemimpin perubahan.

Di dalam tubuh birokrasi, dinamika administrasi cenderung mengalami stagnasi. Dibutuhkan perbaikan sistem birokrasi dan manajemen sumber daya manusia berkualitas dan menghasilkan budaya kerja yang optimal dalam mewujudkan inovasi yang mulai menjalar tidak hanya ditubuh Pemerintah Pusat, namun juga kabupaten/kota bahkan hingga ke masyarakat pedesaan. Inovasi senyatanya harus dijadikan faktor pengungkit yang mampu memberikan perubahan maupun kemanfaatan. Apa yang telah dilakukan oleh Ridwan Kamil yang bergerak cepat merubah wajah kota Bandung dan Tri Rismaharini dengan kota Surabayanya

membuktikan keberhasilan memimpin dengan keberanian berinovasi. Karena mengembangkan inovasi harus dimulai dari tekad untuk berubah.

Namun inovasi tetap menjadi sesuatu yang terasa sulit jika dibayangkan sebagai sederetan konsep dengan langkah-langkah yang harus direncanakan secara detail. Inovasi sesungguhnya adalah sesuatu yang bergerak bebas menempati ruang pikir pada inovator yang peduli terhadap perubahan. Inovasi bukanlah dogma, bukan juga perintah yang harus dituruti. Inovasi adalah perubahan yang bermanfaat dalam membedakan kondisi *stagnant* yang rentan terhadap perubahan. Inovasi membutuhkan *fast action* yang selalu dikaitkan dengan kinerja aktor di belakang layar. Menemu kenali inovasi biasanya lebih mudah dalam struktur pertumbuhan ekonomi yang berorientasi pada produk-produk teknologi tinggi, karena dampaknya mempengaruhi pencapaian kemakmuran dan kemajuan suatu bangsa. Sementara dalam lingkup birokrasi, inovasi merangkak tertatih-tatih dalam sistem yang seolah telah mapan. Tuntutan kinerja yang tinggi belum menjadi cemeti yang menyadarkan. Sehingga ketika tantangan untuk berkompetisi menghadang, kita masih saling menyalahkan siapa yang seharusnya bertanggungjawab untuk bertarung dalam persaingan global.

Inovasi menjadi tamu asing, saat kita masih terbelenggu dengan cara berpikir konservatif. Berinovasi harus berani berpikir berbeda, sebagaimana yang dilakukan Steve Jobs dengan “*apple*”nya yang didirikan pada tahun 1976 yang sempat ditinggalkannya dan kemudian kembali pada pada tahun 1997 untuk menyelamatkan *Apple* dari kebangkrutan dan membawa kembali *Apple* menuju kejayaan hingga akhir hayatnya. Apa yang dilakukannya hanyalah mengajak seluruh karyawannya mengusung ide dan pemikiran berbeda, untuk menciptakan produk sederhana dan *user friendly*. Siapa pernah menyangka bahwa ide sederhana ini mengantarkan *apple* sukses dan menjadikan kreativitas dan keberanian mengambil risiko dalam menciptakan inovasi menjadi budaya kerja *Apple*.

Demikian pula dengan pendekatan inovasi yang dilakukan oleh *Google* dengan *Innovation Time Off* yaitu memberi kebebasan karyawannya untuk melakukan apa pun di hari Jumat yang merupakan 20% dari total jam kerja digunakan untuk berinovasi. Kebijakan ini sesuai dengan budaya kerja di *Google* yang memang informal sehingga menghasilkan produk *google* yang spektakuler seperti *Gmail*, *Google News*, *AdSense*, dan lain-lain.

Apple dan *Google* merupakan dua contoh keberhasilan berinovasi yang tidak lepas dari keberhasilan dalam membangun budaya kerja yang baik. Jepang juga telah membuktikan budaya kerja yang dibangun dengan komitmen, kesungguhan dan keberanian berimplikasi pada semangat dan kebangkitan pasca Bom Atom Hisroshima Nagasaki. Artinya sehebat apapun ide dan konsep inovasi direncanakan dengan baik, tidak akan memberi dampak jika tidak dibangun atas kesadaran berbudaya kinerja yang baik. Sebagaimana juga dicontohkan dari kegagalan *Nokia* yang pernah menguasai penjualan ponsel di pasar dunia. Perusahaan ini perlahan runtuh. Bukan disebabkan oleh produk mereka yang tidak bagus, namun lebih pada

kegagalan membangun kinerja dalam komunitas internal *Nokia*. Persaingan antar divisi untuk menciptakan produk yang lebih diminati pasar bukan dijadikan peluang sehat untuk berinovasi, namun justru menciptakan *gap* yang diwarnai kepentingan individu. Tidak adanya kolaborasi sesama membuat mereka tidak sensitif dengan perubahan selera pasar dan persaingan yang semakin dinamis.

Inovasi memang tertantang dalam posisi sulit dan tidak nyaman. Seperti bangkitnya masyarakat Jepang dari Bom Atom Hiroshima dan masyarakat Aceh dari bencana gelombang tsunami. Namun apakah kita harus menanti bencana terulang untuk sekedar sadar akan pentingnya berinovasi? Tentu tidak, karena inovasi harus dimulai dari cara berpikir yang berbeda untuk menghasilkan budaya kerja yang lebih baik.

Nurul Hidayah

daftar isi

Editorial

Inovasi dan Budaya Kerja — iii

Nurlia

Menggagas Budaya Inovasi Demi Tercapainya Organisasi Publik Berkinerja Tinggi — 1048

Rati Sumanti

Kajian Pengembangan Kompetensi Sosial Kultural Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) di Daerah (Studi Kasus di Aceh dan Sumatera Utara) — 1060

Dewi Sartika

Penyusunan Standar Kompetensi Sosio Kultural untuk Jabatan Pimpinan Tinggi di Pemerintahan Daerah — 1081

Info Kebijakan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah — 1094

Taufik

Jaringan Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh — 1115

Henri Prianto Sinurat dan Rati Sumanti

Penguatan Kapasitas Aparatur Pemerintah Desa — 1131

Resensi

Reformasi Birokrasi Kontekstual: Kembali ke Jalur yang Benar — 1048

MENGGAGAS

BUDAYA INOVASI DEMI TERCAPAINYA ORGANISASI PUBLIK BERKINERJA TINGGI¹

INITIATED THE CULTURE OF INNOVATION TO ACHIEVE HIGH PERFORMING PUBLIC ORGANIZATIONS

Nurlia²

Email : lia_nurlia81@yahoo.co.id

ABSTRACT

There are many reason why public organizations need for innovation. The most fundamental reason is due to the demand for accountability, transparency and good governance principles dribbling organizations to the higher performance. Innovation is an extremely powerful way to overcome the problem and bureaucratic deadlock. Therefore, public organizations should open up enough space for the growth of innovation by developing innovation culture. Developing such culture means accustoming to make a change, renewal and improvement in order to produce a better performance. They will improve the employees performance and eventually will improve organizational performance. To achieve a high performing public organizations, innovation product should have added-value and competitive advantages which can be felt by society, because public organizations aim at providing a satisfactory service to the community.

Keywords : *Innovation Culture, Organizational Performance*

ABSTRAK

Terdapat banyak alasan mengapa organisasi publik perlu berinovasi. Alasan paling mendasar yaitu karena tuntutan akuntabilitas, transparansi dan berbagai prinsip *good governance* yang menggiring organisasi publik berkinerja lebih tinggi. Inovasi berperan sebagai jalan keluar untuk mengatasi masalah dan kebuntuan birokrasi. Mengingat begitu pentingnya peran inovasi ini, maka organisasi publik harus membuka ruang yang cukup bagi tumbuh kembangnya inovasi dengan cara mengembangkan budaya inovasi di sektor publik. Membudayakan inovasi berarti membiasakan untuk melakukan perubahan, pembaharuan dan perbaikan guna menghasilkan kinerja yang lebih baik. Perubahan, pembaharuan dan perbaikan ini akan berdampak pada meningkatnya kinerja pegawai yang pada akhirnya berdampak pula pada meningkatnya kinerja organisasi. Untuk menghasilkan organisasi publik yang berkinerja tinggi, inovasi yang dihasilkan harus menghasilkan nilai tambah dan keunggulan kompetitif yang dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, karena sejatinya organisasi publik merupakan organisasi yang bertujuan untuk memberikan layanan yang memuaskan bagi masyarakat.

Kata Kunci : Budaya Inovasi, Kinerja Organisasi

¹ Naskah diterima 21 Maret 2016. Direvisi 9 Juni 2016.

² Widyaiswara pada BKPP Propinsi Aceh.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Jika kita bicara tentang budaya kerja birokrasi, *imprint* yang teringat di benak masyarakat adalah budaya kerja yang buruk. Bagaimana tidak, praktek KKN (korupsi, kolusi, nepotisme), ABS (asal bapak senang), lamban, boros dan semua catatan yang berkinerja rendah, sudah beberapa dekade dirasakan masyarakat dari era orde lama hingga sekarang ini. Fakta yang tercatat berdasarkan kajian mantan Meneg PAN (Feisal Tamin) pada 2007, ada 60% PNS yang bekerja efektif, selebihnya mengambil gaji tanpa memberikan kontribusi yang berarti terhadap pekerjaannya. Sebagian besar penyakit kronis telah menjangkiti jiwa aparatur seperti korupsi, kurang disiplin, kualitas pelayanan rendah, akuntabilitas rendah, integritas rendah, komitmen rendah. Tidak hanya itu, hingga Maret 2007 sudah ada 61 orang kepala daerah yang jadi terpidana karena kasus korupsi dan penyalahgunaan wewenang. Berdasarkan hasil survey PERC, Indonesia tercatat sebagai negara terkorup di Asia Fasifik. Sebanyak 4,7 juta aparatur negara belum dianggap sebagai aset penting dalam penyelenggaraan pembangunan. Keberadaannya lebih dianggap sebagai beban negara dan masyarakat daripada sebagai faktor produksi.

Bertolak dari keadaan tersebut di atas, para ahli administrasi negara mencoba mengidentifikasi permasalahan yang ada di birokrasi. Dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) Nasional 2004-2009 disebutkan berbagai permasalahan birokrasi pemerintah, antara lain

penyalahgunaan wewenang, rendahnya kinerja sumber daya aparatur, belum memadainya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan, rendahnya kesejahteraan PNS dan banyaknya peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan perkembangan dan tuntutan pembangunan. Berdasarkan rumusan masalah tersebut, mulailah dilakukan pembenahan atau reformasi birokrasi untuk membenahi dan memperbaharui hal-hal yang mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama yang menyangkut aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumberdaya aparatur. Kini sudah 10 tahun lebih gerakan reformasi birokrasi digulirkan, namun hasilnya masih belum signifikan. Memang, secara kelembagaan dan ketatalaksanaan telah terjadi perubahan dan kemajuan, namun bila dilihat dari sisi kualitas sumberdaya aparatur, masih jauh dari kata "memuaskan". Padahal aspek sumber daya manusia merupakan elemen kunci maju mundurnya birokrasi.

Bila kita telaah lebih dalam, tampaknya ada hal yang luput dari pengamatan para ahli manajemen dan ahli administrasi pemerintahan dalam merumuskan permasalahan yang ada di birokrasi. Selain permasalahan yang telah dituangkan dalam RPJMN tersebut, ada masalah yang lebih penting dan lebih esensial yang bisa meningkatkan kinerja birokrasi. Masalah itu adalah budaya. Mengapa budaya? Karena budaya berkaitan dengan kepercayaan (*belief*), nilai-nilai, dan sikap yang dapat diadaptasi dan dikembangkan dalam birokrasi (<http://lailytamimifal.wordpress.com>) di posting tanggal 12 april 2015 diakses tanggal 26 Janurai 2016).

Budaya yang dimaksud yaitu budaya kerja yang menjunjung tinggi nilai, norma dan etika yang ada di pemerintahan. Bila kita berhasil menginternalisasi budaya kerja yang sesuai dengan nilai, norma dan etika maka akan lahir sikap mental aparatur yang berkarakter dan berkualitas. Salah satu budaya kerja yang sesuai dengan kondisi kekinian bangsa saat ini adalah budaya inovasi. Dalam Asropi (2011) budaya inovasi memungkinkan birokrasi untuk bergerak lebih dinamis dalam melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja pegawai sehingga pada akhirnya akan menghasilkan organisasi publik yang berkinerja tinggi.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, pokok permasalahan yang akan dikaji secara *literatur review* adalah sebagai berikut:

1. Apa yang dimaksud dengan budaya inovasi?
2. Mengapa sektor publik perlu membudayakan inovasi?
3. Bagaimana merencanakan dan menggagas budaya inovasi di sektor publik serta strategi apa yang harus dilakukan untuk membudayakan inovasi di sektor publik?
4. Bagaimana peran budaya inovasi dalam meningkatkan kinerja organisasi?

3. Tujuan

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan literatur review ini adalah sebagai berikut:

1. Menjelaskan pengertian budaya inovasi.

2. Menjelaskan alasan mengapa sektor publik perlu membudayakan inovasi.
3. Menjelaskan pemahaman kondisi budaya kerja yang ada di sektor publik saat ini dan kondisi budaya inovasi yang diharapkan. Pemahaman ini diperlukan dalam merencanakan budaya inovasi di sektor publik. Menjelaskan juga strategi yang diperlukan untuk membudayakan inovasi di sektor publik.
4. Menjelaskan peranan budaya inovasi untuk mencapai organisasi publik berkinerja tinggi.

4. Kerangka Pemikiran

Faktor budaya merupakan hal yang sangat esensial bagi maju mundurnya suatu organisasi. Budaya organisasi berperan sebagai perekat sosial yang mempunyai kekuatan untuk menggiring anggota organisasi terhadap pemahaman yang sama dan berperan untuk menggerakkan sikap dan perilaku anggotanya untuk bersikap dan berperilaku yang cenderung sama dalam suatu organisasi. Di tengah carut marutnya kondisi birokrasi saat ini, budaya inovasi dianggap sebagai budaya yang paling relevan karena budaya inovasi memungkinkan birokrasi bergerak lebih dinamis dan lebih fleksibel dalam melakukan pembaharuan dan perbaikan. Pembaharuan dan perbaikan di segala lini dan segala bidang dalam birokrasi mutlak diperlukan agar peran organisasi publik sebagai pelayan masyarakat dapat berfungsi dengan optimal. Inovasi di sektor publik dapat berupa inovasi produk, pelayanan, administratif, sistem, kebijakan dan

bahkan inovasi mental aparatur. Untuk menjamin keberlangsungan dan keberlanjutan inovasi di suatu organisasi maka inovasi perlu dijadikan budaya yaitu budaya inovasi. Membudayakan inovasi berarti membiasakan untuk selalu berinovasi dalam menjalankan tugas sehari-hari.

Upaya menggagas dan merencanakan budaya inovasi berarti mengubah kebiasaan pegawai dalam bekerja. Jika saat ini aparatur terbiasa bekerja biasa-biasa saja (*business as usual*) yang nyaris tanpa tantangan dan tidak berani mengambil resiko diubah menjadi bekerja *smart* dengan selalu berpikir dengan cara yang berbeda (*think different*) dengan mengedepankan hasil kerja yang lebih berkualitas dan lebih efektif dan lebih efisien. Merubah pola pikir, sikap dan perilaku pegawai yang sudah tertanam begitu lama memang bukanlah sesuatu yang mudah, diperlukan upaya yang keras, konsisten dan berkesinambungan. Cara yang paling ampuh untuk mengubah budaya kerja lama menjadi budaya inovasi adalah dengan terus berkarya melakukan pembaharuan dan perbaikan. Menurut Suwarno, Yogi (2008) bahwa setiap perubahan dan kemajuan peradaban selalu ditandai dengan adanya penemuan sesuatu yang baru. Penemuan ini merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi perubahan sosial, dimulai dari adanya perubahan sikap dan perilaku individu maupun secara kolektif yang pada akhirnya akan mengubah perubahan sosial masyarakat. Contohnya ketika ditemukannya komputer maka berubahlah sikap dan perilaku pekerja dari yang semula bekerja dengan manual tulis tangan atau dengan mesin ketik

menjadi bekerja dengan komputer. Kebiasaan yang baru ini berakibat pula perubahan kultur di kantor dari semula lamban menjadi lebih cepat. Dengan menjalankan budaya inovasi maka pegawai akan termotivasi untuk melakukan pembaharuan dan perbaikan, hasilnya akan berdampak pada meningkatnya kinerja pegawai dan pada akhirnya meningkatkan pula kinerja organisasi.

B. PEMBAHASAN

1. Pengertian Budaya Inovasi

Berdasarkan istilah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata budaya artinya pikiran, akal budi dan kebiasaan. Sedangkan inovasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya pemasukan atau pengenalan hal-hal yang baru, pembaharuan atau penemuan baru yang berbeda dari yang sudah ada atau yang sudah dikenal sebelumnya baik berupa gagasan, metode dan alat. Berdasarkan makna katanya, maka budaya inovasi berarti membiasakan untuk melakukan pembaharuan dan penemuan baru dalam keseharian. Membudayakan inovasi bermakna juga membiasakan berpikir dengan cara yang tidak biasa, melakukan pekerjaan dengan cara yang berbeda, dan selalu berusaha mencari terobosan agar bisa keluar dari kebuntuan untuk mendapatkan hasil kerja yang lebih baik.

2. Mengapa Sektor Publik Perlu Membudayakan Inovasi?

Terdapat banyak alasan mengapa organisasi publik perlu berinovasi dan perlu membudayakan inovasi tersebut. Pertama, karena tuntutan akuntabilitas, transparansi dan berbagai prinsip *good governance* yang menggiring organisasi

publik berkinerja lebih tinggi. Kedua, karena rendahnya daya saing bangsa Indonesia secara umum. Berdasarkan hasil evaluasi bank dunia terhadap 150 negara pada tahun 1995 ditemukan bahwa inovasi merupakan faktor penentu keunggulan suatu bangsa. Faktor ini mengalahkan faktor yang lainnya seperti *networking*, teknologi dan

dalam Suwarno (2008) persoalan disiplin administrasi publik ini merupakan hambatan struktural dan kultural yang sudah inheren (*embedded*) sehingga tidak mudah diuraikan secara sederhana. Permasalahan ini menyangkut masalah normatif, perilaku manusia dan *setting* sosial. Berikut ini merupakan matrik yang menggambarkan kondisi

Tabel 1. Administrasi Publik dan Permasalahannya

No	Faktor	Fakta	Kasus Kritis
1	Nilai Normatif	Dalam menjalankan proses administratif seringkali mengabaikan nilai normatif	Efisiensi dan efektivitas
2	Perilaku Individu	Perilaku individu cenderung memanipulasi adminsitrasi	Budaya Organisasi
3	Seting Sosial	Administrasi publik seringkali terlepas dari setting sosial	Budaya Organisasi

Sumber : Dahl dan diolah

sumber daya alam. Dalam konteks pembangunan nasional, inovasi di sektor publik merupakan hal yang sangat urgen karena negara kita memerlukan akselerasi dalam memajukan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat. Apalagi daya saing Indonesia di banding negara-negara lain masih cukup memprihatinkan. Di tingkat regional saja, Indonesia masih kalah jauh dengan negara Thailand, Malaysia, China, Vietnam dan India. Kondisi di atas menyebabkan Indonesia khususnya sektor publik harus banyak berbenah, melakukan perubahan cara kerja, metode, teknologi dan sebagainya untuk meningkatkan daya saing maupun kemajuan bangsa secara umum.

Alasan ketiga karena persoalan administrasi publik di birokrasi yang begitu mengakar. Menurut Robert Dahl

admistrasi publik dan permasalahannya.

Berdasarkan tabel di atas, ada tiga permasalahan administrasi publik yaitu masalah normatif, perilaku manusia dan *setting* sosial. Keilmuan administrasi publik tidak difokuskan pada nilai-nilai normatif, sehingga disiplin ilmu ini tidak bisa mendemonstrasikan nilai-nilai moral. Sedangkan pada tataran praktis, untuk melindungi kepentingan tertentu, nilai-nilai moral dapat dengan mudah diabaikan dengan tindakan manipulasi administratif. Hal ini menyebabkan efektivitas dan efisiensi kerja akan terganggu. Sementara dalam hubungannya dengan perilaku manusia, Dahl menjelaskan sebagian besar disiplin administrasi publik yang berhubungan erat dengan perilaku manusia oleh karena itu dalam membuat prosedur administrasi harus memperhitungkan

aspek perilaku manusia agar proses manipulasi administrasi dapat diminimalisir. Namun pada kenyataannya, administrasi publik seakan terlepas dari aspek perilaku manusia sehingga timbullah berbagai kecurangan. Administrasi publik juga tidak bisa dilepaskan dari *setting* sosial karena bila kita membuat sesuatu yang bertolak belakang dengan *setting* sosial maka akan muncul penolakan-penolakan. Namun pada kenyataannya, administrasi publik yang ada di instansi-instansi pemerintah banyak yang bertolakan dengan *seting* sosial sehingga budaya yang berkembang adalah budaya penolakan terhadap administrasi yang ada. Persoalan-persoalan normatif, perilaku manusia dan *setting* sosial di atas dalam disiplin administrasi publik inilah yang mewakili persoalan sektor publik baik di tataran praktis maupun teoritis dalam mengatasi perubahan lingkungan. Dengan kata lain, persoalan inilah yang mengharuskan organisasi publik untuk menjalankan inovasi dan menciptakan budaya inovasi. Inovasi diharapkan dapat menjadi jalan keluar terhadap segala kebuntuan di organisasi publik.

Alasan keempat sektor publik perlu membudayakan inovasi adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat umum. Tidak seperti sektor swasta yang melakukan inovasi untuk bertahan hidup (*survival*), tetapi untuk menjaga kepentingan publik dan untuk menjalankan roda pemerintahan secara lebih efektif dan lebih efisien. Inovasi dianggap sebagai cara kerja baru atau metode baru untuk menghasilkan kinerja yang lebih berkualitas, lebih efektif dan lebih efisien. Inovasi di sektor publik bukan ditekankan untuk berkompetisi dengan

organisasi sejenis tetapi untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

3. Menggagas Budaya Inovasi di Sektor Publik

Sejatinya budaya inovasi merupakan salah satu aspek budaya birokrasi yang sangat penting bagi keberlangsungan dan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan saat ini. Terlepas dari segala macam problematika di birokrasi yang cenderung statis (*status quo*), rigid dan segala aturan yang mengikat, semangat untuk terus berinovasi harus ditanamkan dalam setiap aparatur. Dalam menjalankan tugas dan perannya sebagai pegawai, kita perlu membiasakan untuk melakukan pembaharuan dan peningkatakan untuk mendapatkan hasil yang lebih baik. Membiasakan untuk berpikir dengan cara yang berbeda, mengerjakan dengan cara yang berbeda dan berinisiatif untuk melakukan terobosan-terobosan guna menghasilkan hasil kerja yang lebih berkualitas, lebih efektif dan lebih efisien.

Untuk menggagas budaya inovasi di sektor publik, kita perlu memahami kultur dan budaya yang ada di sektor publik saat ini. Pemahaman terhadap kultur yang berkembang saat ini dapat dijadikan modal dalam merencanakan masuknya budaya inovasi. Kultur dan budaya kerja dalam sektor publik saat ini memang telah dirancang sedemikian rupa agar berjalan dengan asumsi stabilitas yang tinggi. Hal ini sebenarnya tidaklah mengherankan karena sektor publik memerlukan stabilitas dalam menjalankan program kerjanya. Namun kondisi yang stabil dan cenderung statis ini mengakibatkan kurangnya gairah

aparatur dalam bekerja. Aparatur lebih menyukai kenyamanan yang nyaris tanpa tantangan dan tidak suka melakukan perubahan, kondisi inilah yang menyebabkan aparatur enggan untuk berinovasi. Budaya kerja konvensional yang umumnya tertanam di organisasi pemerintah saat ini yaitu aparatur telah terbiasa bekerja dalam lingkungan yang bersifat statis dan bersifat *status quo*. Kondisi lingkungan kerja yang seperti ini mengakibatkan aparatur berperilaku biasa-biasa saja (*business as usual*) dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Pegawai cenderung tidak berani mengambil resiko terhadap pekerjaannya dan tidak berani mengambil inisiatif untuk melakukan cara-cara yang berbeda untuk mendapatkan hasil yang lebih baik. Orientasi kerjanya bertumpu pada proses sehingga terkadang mengesampingkan kualitas hasil.

Berbeda dengan budaya inovasi, meskipun kondisi birokrasi yang memang sudah terkenal dengan karakteristiknya yang cenderung statis, formal, rigid dan kaku tidaklah membuat gairah bekerja kendur. Jika suatu organisasi telah membudayakan inovasi, pegawai akan mempunyai semangat dan gairah yang tinggi dalam bekerja, karena iklim kompetisi yang

sehat sudah tercipta, pegawai pun telah diberi akses yang luas untuk memberikan ide yang kreatif dan inovatif demi perbaikan kinerja. Slogan yang terdengar adalah “inovasi tiada henti” sehingga pegawai terus mencari cara kerja yang lebih baik lagi agar tercapai kualitas kerja yang lebih baik. Di sini, prosedur bukanlah harga mati, pegawai boleh menerapkan prosedur, cara dan metode baru yang dinilai lebih efektif untuk dijalankan ketimbang prosedur yang ada. Kualitas hasil adalah hal yang lebih penting untuk diraih ketimbang proses dan prosedural. Inovasi yang dilakukan pada intinya tidak berlawanan dengan peraturan dan perundangan yang ada. Jadi meskipun ada aturan yang mengikat namun pasti ada celah untuk melakukan terobosan-terobosan baru. Oleh karena itu, sikap pantang menyerah dan berani mengambil resiko harus tertanam dalam jiwa pegawai. Semangat ini dianggap penting karena inovasi memerlukan waktu yang relatif lama untuk bisa dinikmati hasilnya. Budaya inovasi dapat lahir pada lingkungan yang dinamis, oleh karena itu pegawai harus siap keluar dari zona nyaman dan siap menghadapi berbagai tantangan. Perbandingan budaya kerja saat ini dengan budaya inovasi tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2. Perbandingan Budaya Konvensional dan Budaya Inovasi

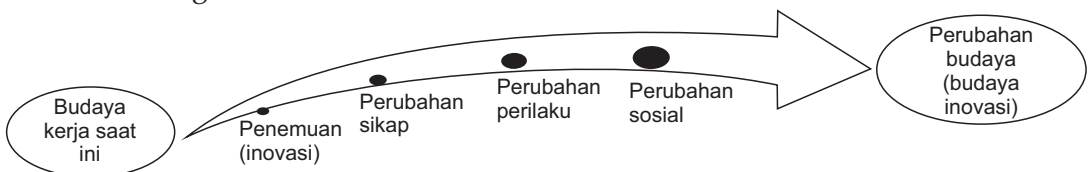
No	Dimensi Kerja	Budaya Konvensional	Budaya Inovasi
1.	Lingkungan kerja	Statis (<i>status quo</i>)	Dinamis
2.	Motivasi kerja	Rendah	Tinggi
3.	Cara kerja	Mengikuti prosedural	Mencari cara baru agar kinerja lebih baik
4.	Orientasi Kerja	Berorientasi pada proses	Berorientasi pada hasil
5.	Sikap dalam bekerja	Tidak berani mengambil resiko	Berani mengambil resiko

Sumber : diolah

Merubah budaya konvensional yang sudah begitu mengakar dalam jiwa aparatur menjadi budaya inovasi bukanlah suatu yang mudah. Apalagi budaya kerja organisasi pemerintah yang telah terkenal dengan konsep yang statis, status quo, rigid dan kaku tentu bukanlah hal yang mudah untuk merubahnya ke budaya lebih dinamis dan penuh dengan konsep perubahan. Ini ibarat perjalanan panjang yang melelahkan, diperlukan upaya yang terpolada dan berkesinambungan yang tidak bisa dicapai begitu saja meskipun dengan gebrakan revolusioner. Organisasi publik yang ingin mengubah budayanya harus berani menempuh jalan yang tidak selalu lurus dan stabil, terkadang kita harus siap menghadapi turbulensi atau bahkan *chaos* untuk menyesuaikan diri dengan nilai, norma, perilaku dan simbol-simbol budaya baru. Organisasi harus dipersiapkan untuk selalu adaptif terhadap perubahan-perubahan. Sikap pantang menyerah dan berani gagal harus ditanamkan dalam jiwa aparatur, sambil terus memotivasi mereka untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Perubahan budaya organisasi juga merupakan proses yang panjang dan mahal bahkan tidak ada jaminan pasti akan sukses. Minimal diperlukan waktu 5 hingga 10 tahun untuk mengubah budaya organisasi pada lingkungan kerja. Karena itu perubahan harus dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan.

Meskipun demikian sulit untuk merubah budaya, namun dengan penemuan-penemuan baru misalnya dalam cara kerja, teknologi yang digunakan, prosedur yang baru ini saja sudah merupakan langkah yang baik untuk melakukan perubahan. Penemuan ini merupakan suatu bentuk inovasi yang merupakan faktor penentu perubahan sosial. Perubahan sosial akan berpengaruh pada perubahan perilaku secara individu maupun secara kolektif dalam sistem sosial tersebut yang pada akhirnya akan menjadi budaya baru yang dianut oleh sekelompok masyarakat. Sebagai contoh, dahulu pelayanan perizinan masih dikerjakan manual dan harus melalui administratif yang panjang dan berbelit-belit, namun sekarang sejak diberlakukan inovasi pelayanan perizinan secara *on line* maka berubahlah perilaku aparatur yang mulanya bekerja secara manual ke *computerized*. Perubahan cara kerja ini juga akan berpengaruh pada perubahan sikap dan perilaku aparatur dalam memberikan pelayanan. Jika dulunya terkesan lamban dan boros menjadi cepat dan murah. Inovasi tersebut juga akan mengubah perilaku aparatur yang dulunya sarat dengan unsur KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) menjadi jujur dan lebih transparan. Analogi proses perubahan budaya dari budaya konvensional menjadi budaya inovasi dapat dilihat pada gambar 1 berikut.

1055



Sumber : Suwarno, Yogi (1998) dan diolah

Gambar 1. Proses Perubahan Budaya

Berdasarkan gambar tersebut terlihat bahwa untuk keluar dari budaya kerja saat ini, langkah pertama yang harus dilakukan yaitu melakukan penemuan dan inovasi. Produk inovasi ini akan dipakai oleh penggunanya dan dengan sendirinya akan mengubah sikap dan perilaku dalam menggunakannya. Contohnya ketika ditemukan inovasi sistem tata persuratan dinas, maka berubahlah sikap dan perilaku pegawai dalam mengkonsep, membuat, mendistribusikan dan mengarsipkan surat dari kondisi manual ke *computerized*. Perubahan cara kerja ini berdampak pada peningkatan perubahan sikap dan perilaku yang lambat laun akan menyebabkan perubahan sosial di lingkungan kerja dan pada akhirnya akan membentuk budaya baru. Perubahan budaya ini yang dimaksudkan adalah perubahan dari budaya konvensional menuju budaya inovasi.

4. Strategi Membudayakan Inovasi

Untuk melahirkan budaya inovasi di sektor publik, setidaknya ada enam strategi yang dapat dilakukan (Widodo, 2015). *Pertama*, mendorong budaya belajar dalam organisasi. Pengertian belajar tidak hanya mengirim pegawai untuk melanjutkan pendidikan secara formal, atau mengirimkan pegawai untuk ikut pendidikan dan pelatihan (diklat) saja, atau dengan melakukan studi banding saja, tapi makna belajar di sini cakupannya lebih luas. Belajar dari mana saja dan bagi semua level pegawai, dari yang paling rendah hingga tertinggi. Belajar tidak hanya dalam hal pengetahuan atau intelektualitas saja, namun juga untuk meningkatkan keterampilan dan untuk memperbaiki

aspek sikap dan perilaku dalam bekerja. *Kedua*, menciptakan iklim kompetisi yang sehat antar sesama pegawai. Kompetisi yang sehat antar pegawai akan melahirkan semangat kerja yang tinggi dan pada akhirnya menghasilkan kinerja yang tinggi pula. *Ketiga*, menerapkan mekanisme insentif dan disinsentif. Mekanisme ini akan mendorong pegawai untuk lebih produktif dan untuk memotivasi mereka untuk lebih disiplin dalam bekerja. *Keempat*, memberi delegasi dan kesempatan yang lebih luas kepada staf. Terkadang ketidakmampuan staf dalam bekerja bukan murni karena mereka tidak mampu, namun karena tidak pernah diberikan kesempatan untuk belajar mengerjakannya. Oleh karena itu pemimpin perubahan harus mau memberdayakan staf dengan memberikan kesempatan yang lebih luas. *Kelima*, mengembangkan secara terus menerus kapasitas untuk berinovasi misalnya melalui pelatihan. *Keenam*, melakukan *cross fertilization* antar *best practice* atau inisiatif inovasi misalnya melalui kompetisi atau *benchmarking*. Di samping keenam upaya di atas, ada hal yang dianggap paling penting sehingga dapat menjamin keberhasilan suatu perubahan budaya yaitu kepemimpinan yang kuat. Kepemimpinan yang kuat ini mencakup kemampuan dalam memimpin maupun dalam ketajaman visinya (Peter, 2005).

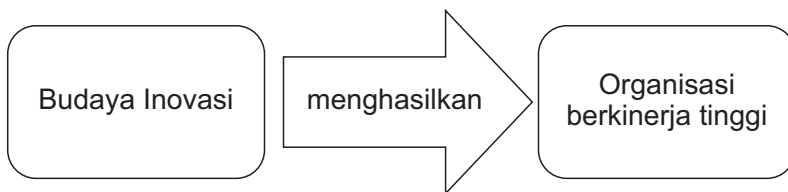
5. Peranan Budaya Inovasi Dalam Meningkatkan Kinerja Organisasi

Budaya organisasi memiliki peranan yang sangat ampuh untuk mempengaruhi sikap dan perilaku para anggotanya. Adanya sistem nilai dan *belief* dalam budaya berperan sebagai

perekat anggota organisasi untuk berpersepsi yang sama terhadap suatu pandangan. Hal ini juga mempengaruhi mereka untuk bertindak dan berperilaku hampir seragam dalam organisasi. Perhatikan budaya organisasi yang ada pada perbankan, dalam persepsi mereka nasabah adalah raja yang harus dilayani. Sikap dan perilaku mereka terhadap nasabah pun juga seragam, selalu ramah dan selalu ingin memberikan yang terbaik bagi nasabah. Perhatikan pula, budaya organisasi yang ada di birokrasi. Secara umum, para pegawai menganggap dirinya priyai sedangkan masyarakat yang dilayaninya adalah pelayan. Oleh karena persepsi ini, cara pegawai melayani masyarakat terkesan biasa saja bahkan cenderung lamban dan pelayanannya jauh dari memuaskan. Dengan kata lain, budaya organisasi menjadi acuan anggotanya untuk bertindak dan berperilaku, jika budaya yang dianut baik maka baiklah sikap dan perilakunya, sebaliknya jika budaya yang dianut tidak baik maka tidak baik pula sikap dan perilaku para anggota organisasi.

Jika budaya yang dianut oleh organisasi adalah budaya untuk berinovasi, pastinya dalam pola pikir dan *belief* para anggota organisasi akan ada persepsi bahwa mereka harus berkarya untuk melakukan perubahan ke arah yang

lebih baik. Jika budaya inovasi sudah tertanam di benak para aparat, maka mereka akan terus berusaha mencari terobosan, perbaikan dan pembaharuan agar hasil kerjanya lebih baik. Dengan kata lain, budaya inovasi akan memotivasi para pegawai agar lebih kreatif dan inovatif dalam menghasilkan kinerja yang lebih berkualitas, lebih efektif dan lebih efisien. Akan banyak sekali temuan yang dihasilkan baik berupa produk, jasa, layanan, sistem, kebijakan, metode, teknologi dan sebagainya. Bayangkan jika semua pegawai berkreasi menghasilkan sesuatu yang baik bagi organisasi maka kumpulan kinerja pegawai ini akan berkontribusi untuk meningkatkan pula kinerja organisasi. Impian ini bukanlah isapan jempol belaka karena sudah ada penelitian yang membuktikan bahwa budaya inovasi akan berpengaruh pada meningkatnya kinerja organisasi. Seperti penelitian yang telah dilakukan oleh Dackli dan Clercq pada 2003 ditemukan bahwa inovasi akan meningkatkan kinerja organisasi. Penelitian yang serupa juga telah dilakukan oleh Winarno, dkk pada 2011 hasilnya bahwa semakin tinggi budaya inovasi yang ditanamkan dalam suatu organisasi maka akan semakin meningkatkan kinerja organisasi. Penjelasan budaya inovasi akan meningkatkan kinerja organisasi ini diilustrasikan pada gambar 2.



Sumber : Dackli dan Clercq (2003), dan Winarno, dkk (2011)

Gambar 2. Peranan Budaya Inovasi Terhadap Peningkatan Kinerja Organisasi

Berdasarkan hasil penelitian Winarno yang telah diuraikan di atas, bahwa semakin tinggi budaya inovasi maka semakin meningkatkan kinerja organisasi. Oleh karena itu untuk menghasilkan organisasi publik yang berkinerja tinggi, maka budaya inovasi yang ditanamkan harus kuat. Perlu diketahui bahwa tingkatan kekuatan organisasi dalam menjalankan budaya inovasi ada tiga level. *Pertama*, inovasi hanya ada dalam pikiran dan perkataan saja sehingga hanya bisa dibayangkan namun tidak bisa diamati dan hasilnya pun tidak bisa dinikmati. *Kedua*, organisasi membudayakan inovasi namun sangat tergantung dengan imbalan, insentif dan *reward* ataupun karena mengharap pujian dari atasan dan rekan kerja. Ketika semua itu tiada, maka kendurlah semangat untuk melakukan perubahan dan pembaharuan. Level *ketiga*, organisasi yang mampu menginternalisasi budaya inovasi hingga ke pendirian itulah yang dikatakan agen inovasi yang sejati yang selalu siap melakukan perubahan walaupun tiada imbalan. Jika suatu organisasi telah sampai pada tahapan yang ketiga maka pegawai sudah berpendirian untuk terus berinovasi hingga hasil kerjanya mencapai tujuan yang diinginkan oleh organisasi. Tingkatan budaya inovasi inilah yang akan melahirkan organisasi publik berkinerja tinggi.

Organisasi publik dikatakan berkinerja tinggi jika organisasi tersebut mampu memberikan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat. Oleh karena itu budaya inovasi yang dianut dan dijalankan oleh suatu organisasi harus mampu memenuhi kebutuhan konteks tersebut yaitu untuk memberi-

kan pelayanan yang memuaskan pada masyarakat (Bahan Ajar PIM II). Ini berarti, inovasi yang dihasilkan harus mempunyai nilai tambah dan keunggulan kompetitif yang dampaknya dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Budaya inovasi yang kuat dan hasil inovasi yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat inilah yang menjadi barometer keberhasilan inovasi dalam mencapai organisasi publik yang berkinerja tinggi.

C. PENUTUP

Sektor publik dengan segala problematika dan dinamika birokrasi yang berkarakteristik statis dan rigid memang menjadikan aparatur menjadi enggan dan segan untuk berinovasi. Padahal tuntutan masyarakat akan adanya pelayanan publik yang memuaskan dan semakin kompleksnya permasalahan di birokrasi mengharuskan sektor publik untuk melakukan perubahan. Perubahan yang dimaksud yaitu dengan melakukan inovasi. Untuk menjamin keberlangsungan dan keberlanjutan inovasi tersebut maka sektor publik perlu membudayakan inovasi melaksanakan kerja sehari-hari. Jika budaya inovasi telah tertanam pada setiap aparatur maka tentunya akan banyak temuan, pembaharuan dan perbaikan yang menghasilkan kinerja pegawai lebih baik. Gabungan setiap kinerja pegawai pada akhirnya akan meningkatkan pula kinerja organisasi publik.

DAFTAR PUSTAKA

Asropi. 2011. Budaya Inovasi dan Reformasi Birokrasi. Jurnal Ilmu Administrasi. Volume V. Edisi September 2011.

Bahan ajar PIM II. Organisasi Berkinerja Tinggi. LAN RI. Jakarta.

Laily. 2016. Review Budaya Inovasi dan reformasi birokrasi, <http://lailytamimifa1.wordpress.com> diakses tanggal 26 janurai 2016).

Peter Bijui disitasi oleh Sofian Effendi. 2005. Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi Menteri Negara PAN. (<http://sofian.staff.ugm.ac.id/#publications>) diakses tanggal 11 Maret 2016.

Suwarno, Yogi. 2008. Inovasi di Sektor Publik. STIA-LAN Press. Jakarta.

Winarno, dkk. 2011. Pengaruh Modal Manusia dan Pembelajaran Organisasi Yang Dimediasi Kompetensi Organisasi dan Budaya Organisasi (Studi pada PTS di Kopertis V Yogyakarta). <http://jurnaljam.ub.ac.id/> diakses tanggal 11 Maret 2016.

Widodo, Tri. 2015. Materi Diklat Peningkatan Profesionalisme Tenaga Kediklatan. Banda Aceh.

KAJIAN

PENGEMBANGAN KOMPETENSI SOSIAL KULTURAL PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DI DAERAH¹ (Studi Kasus di Aceh dan Sumatera Utara)

STUDY ON THE DEVELOPMENT OF SOCIO-CULTURAL COMPETENCE FOR REGIONAL CIVIL SERVANT (Case Study in Aceh and North Sumatra)

Rati Sumanti²

Email : ratisumanti@yahoo.co.id

ABSTRACT

The Law of State Civil Apparatus mandates Civilian Personnel to possess the competencies of technical, managerial, and socio-cultural in carrying out their duties and functions. Socio-cultural is a new competence introduced in the Law of State Civil Apparatus that could be measured from work experience related to the society in terms of religion, ethnicity and culture in improving national vision. In practice, there were already policies to accommodate the implementation of socio-cultural competence. One of these policies was made by the Provincial Government of Jakarta, namely competence of social sensitivity. Although it has a different name, the competence of socio-cultural and the competence of social sensitivity have the same meaning in substance. This research has identified the potential for socio-cultural values that exist in the region of Aceh and North Sumatra to be indicated as socio-cultural competence, and then to do an analysis toward the development strategy of socio-cultural competence in the region. By using qualitative method and data collection through focus group discussions and interviews, the results of analysis showed that the historical aspects, pluralist and challenges of regional development had greatly influenced the formation of socio-cultural values. There was a lot of value identified which then classified specifically and in general. The purpose was to make a priority scale of values that can be used as a socio-cultural competence in a scale of local/specific, which then can be applied generally or nationally. In relation to the needs of development, both locus show that the level of needs was very high due to the heterogeneity exists in both regions. For its development strategy, the regions expect standard implementation as a parameter to be measured in order to improve the competence of the civil apparatus.

Keywords : Civil Servant, Development, Socio-Cultural Competence.

¹ Disarikan dari hasil kajian "Pengembangan Kompetensi Sosial Kultural Pegawai ASN di Daerah", yang dilakukan oleh Bidang KKI AN PKP2A IV Tahun 2015. Naskah diterima 7 Maret 2016. Direvisi 10 Juni 2016.

² Peneliti Pertama Pada PKP2A IV LAN - RI.

ABSTRAK

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara mengamanahkan bahwa untuk menjalankan tugas dan fungsinya, seorang pegawai ASN harus memiliki kompetensi baik kompetensi teknis, manajerial juga sosial kultural. Kompetensi sosial kultural merupakan kompetensi baru dalam Undang-Undang ASN yang dapat diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan. Pada prakteknya sudah ada beberapa kebijakan yang mengakomodir pelaksanaan kompetensi sosial kultural. Salah satunya kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta dengan nama kompetensinya yaitu kompetensi kepekaan sosial. Meski memiliki perbedaan nama, namun secara substansi kompetensi sosial kultural dan kompetensi kepekaan sosial memiliki arti yang hampir sama. Penelitian ini telah mengidentifikasi potensi nilai-nilai sosial kultural yang ada di Provinsi Aceh dan Sumatera Utara untuk dijadikan kompetensi sosial kultural serta menganalisis strategi pengembangan kompetensi sosial kultural di daerah. Menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui diskusi terbatas dan wawancara, diperoleh hasil analisis bahwa aspek historis, pluralis dan tantangan pembangunan daerah sangat mempengaruhi pembentukan nilai-nilai sosial kultural. Ada banyak nilai yang teridentifikasi, nilai-nilai tersebut kemudian diklasifikasikan secara spesifik dan general. Tujuannya agar dapat dibuat skala prioritas nilai-nilai apa saja yang dapat dijadikan kompetensi sosial kultural dan berlaku pada skala daerah/spesifik, mana pula nilai-nilai sosial kultural di daerah yang dapat diaplikasikan secara general/nasional. Terkait kebutuhan pengembangan, pada kedua lokus didapati bahwa tingkat kebutuhannya sangat tinggi akibat heterogenitas yang ada di kedua daerah tersebut. Untuk strategi pengembangannya, daerah berharap ada standar baku pelaksanaan sebagai parameter yang dapat diukur dalam rangka meningkatkan kompetensi aparatur negara.

Kata Kunci : Aparatur Sipil Negara (ASN), Pengembangan, Kompetensi Sosial Kultural

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Indonesia memiliki perbedaan suku, agama, bahasa, kesenian dan kedaerahan yang dianggap sebagai keberagaman karakteristik kehidupan sosial kultural. Sosial kultural paling besar memberikan *impact* bagi kehidupan pemerintahan. Sebagai contoh, dasar Negara Indonesia, Pancasila dan

konstitusi Negara Indonesia, Undang Undang Dasar 1945 dibuat dengan menjunjung tinggi nilai-nilai sosial kultural yang ada di dalam masyarakat Indonesia. Setiap butir Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 tidak terlepas dari nilai-nilai yang selama ini tidak dapat terpisahkan dari kehidupan masyarakat Indonesia.

Sosial kultural merupakan hal yang

penting ketika disandingkan dengan upaya peningkatan kinerja pemerintah dan aparatur di dalamnya. Banyak orang belum menyadari bahwa suatu keberhasilan kerja berakar pada nilai-nilai yang bermula dari agama, kearifan lokal, adat istiadat, kebiasaan, dan kaidah lainnya yang menjadi keyakinan dan kemudian menjadi kebiasaan dalam perilaku orang-orang dalam melaksanakan pekerjaan.

Namun, tantangan yang dihadapi pemerintah saat ini cukup berat terutama karena masih ada pejabat dan pegawai yang mengabaikan nilai-nilai sosial kultural. Akibatnya banyak terjadi penyimpangan perilaku yang dapat merugikan bangsa dan negara salah satunya adalah korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Idealnya pegawai ASN harus memiliki suatu sikap mental bangsa yang tercermin dalam perbuatan atau tingkah laku berupa kepatuhan dan ketaatan, baik secara sadar maupun melalui pembinaan terhadap norma-norma kehidupan yang berlaku dengan keyakinan bahwa dengan norma-norma tersebut, tujuan nasional yang telah disusun dapat tercapai.

Memang untuk menanamkan nilai-nilai sosial kultural itu merupakan tugas berat karena menyangkut proses pembangunan karakter, sikap, dan perilaku, serta peradaban bangsa. Diperlukan waktu membiasakan diri dengan pola pikir, pola rasa dan pola tindak baru yang sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi sehingga dapat melahirkan aparatur negara yang berkarakter profesional, berintegritas, peduli dan inovatif.

Oleh karena itu, perlu dilakukan penanaman dan pengembangan nilai-

nilai sosial kultural menjadi kompetensi sosial kultural yang harus dimiliki oleh setiap pegawai ASN agar mampu berperan secara multidimensional. Saat ini, Pemerintah telah mengupayakan pengembangan kompetensi sosial kultural dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Di dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa setiap pegawai ASN berhak mendapatkan pengembangan kompetensi meliputi (Pasal 69 UU ASN):

1. Kompetensi teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional dan pengalaman bekerja secara teknis.
2. Kompetensi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen dan pengalaman kepemimpinan.
3. Kompetensi sosial kultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.

Dalam konteks regulasi, kompetensi sosial kultural merupakan kompetensi yang baru diperkenalkan dalam Undang-Undang ASN. Filosofi lahirnya kompetensi tersebut adalah agar pegawai ASN dapat berinteraksi dengan lingkungan pekerjaan yang beragam yaitu:

1. Sikap, perilaku dan pola interaksi individu sangat dipengaruhi oleh budaya dan kepercayaan dimana ia dibesarkan.
2. Perbedaan budaya atau latar

belakang lainnya dapat menimbulkan kesalahpahaman atau salah persepsi antara individu yang saling berinteraksi.

3. Agar dapat melayani masyarakat dengan baik, pegawai dan pejabat harus memiliki kesadaran dan pemahaman akan kultur untuk meminimalkan bias yang timbul akibat perbedaan latar belakang budaya, sosial dan ekonomi.

2. Rumusan Masalah dan Tujuan

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, kompetensi sosial kultural merupakan kompetensi yang sangat dibutuhkan pegawai ASN saat ini. Hal ini dikarenakan Indonesia terdiri dari beragam agama, suku dan budaya yang mengakibatkan beragam pula karakter masyarakatnya. Oleh karena itu, seorang Pegawai ASN harus memiliki kemampuan untuk berinteraksi secara efektif dengan orang-orang yang memiliki latar belakang budaya, sosial dan ekonomi yang berbeda. Oleh karena itu, rumusan masalah pada kajian ini adalah bagaimana pengembangan kompetensi sosial kultural pegawai ASN di daerah.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan memetakan potensi nilai-nilai sosial kultural di Provinsi Aceh dan Provinsi Sumatera Utara yang dapat dijadikan kompetensi sosial kultural bagi pegawai ASN serta menganalisis strategi pengembangannya bagi pegawai ASN di daerah.

B. METODE KAJIAN

Kajian dilakukan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dilakukan di Provinsi

Aceh (Kota Banda Aceh) dan Provinsi Sumatera Utara (Kabupaten Deli Serdang) pada 2015. Pengumpulan data sekunder diperoleh dari literatur berupa peraturan perundang-undangan, kebijakan-kebijakan di daerah, buku, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Sedangkan data primer dilakukan melalui *focus group discussion* dan wawancara mendalam (*indepth interview*) kepada beberapa narasumber yaitu:

1. Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT)
 - a. JPT Madya yaitu Sekretaris Daerah Provinsi dan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.
 - b. JPT Pratama yaitu Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Kepala Badan Diklat, Kepala Badan Kepegawaian dan Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) dan Kepala Dinas Syari'at Islam Provinsi Aceh.
2. Jabatan Administrator
 - a. Kepala Bidang Pengembangan dan Pemberdayaan (BKD Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten Deli Serdang).
 - b. Kepala Bidang Pengkajian (Badan Diklat Sumatera Utara)
 - c. Kepala Bidang Pembinaan dan Pengembangan (BKPP Provinsi Aceh dan Kota Banda Aceh)
3. Lembaga Keistimewaan Aceh
 - a. Ketua Majelis Permusyawaratan Ulama (Provinsi Aceh)
 - b. Ketua Majelis Adat Aceh (Provinsi Aceh)

Data akan dianalisis dengan mendeskripsikan aspek historis, pluralis dan kearifan lokal serta tantangan

pembangunan daerah di lokus penelitian yang berpotensi melahirkan nilai-nilai sosial kultural dan kemudian dikembangkan menjadi kompetensi sosial kultural serta mendeskripsikan strategi pengembangannya bagi pegawai ASN di daerah.

C. KERANGKA KONSEPTUAL

1. Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa ASN adalah profesi bagi Pegawai ASN (Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) yang bekerja pada instansi pemerintah yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib bertanggungjawabkan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara. Sebagai suatu profesi, ASN memiliki nilai dasar, kode etik dan kode perilaku profesi, komitmen, integritas moral dan tanggungjawab pada pelayanan publik serta memiliki organisasi yang bertujuan menjaga kode etik profesi dan standar pelayanan profesi ASN.

Pegawai ASN dikelompokkan menjadi dua jenis yaitu:

- a. PNS (Pegawai Negeri Sipil), berstatus sebagai pegawai tetap yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional serta menduduki jabatan pemerintahan.
- b. PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja), merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi pemerintah dan

ketentuan UU ASN untuk melaksanakan tugas pemerintahan.

Pegawai ASN berfungsi sebagai, pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, perekat dan pemersatu bangsa. Sedangkan tugas pegawai ASN adalah melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian, memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas serta mempererat persatuan dan kesatuan NKRI. Perannya antara lain sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik serta bersih dari praktek KKN.

2. Pengembangan Kompetensi

Dessler (2006) mendefinisikan kompetensi sebagai karakteristik dari seseorang yang dapat diperlihatkan, hal ini meliputi pengetahuan, keterampilan dan perilaku yang dapat menghasilkan kinerja dan prestasi. Sejalan dengan pendapat Watson Wyatt (dalam Noor Fuad, 2009), kompetensi sebagai kombinasi dari keterampilan (*skill*), pengetahuan (*knowledge*) dan perilaku (*attitude*).

Selanjutnya Murgiyono (2002) menyatakan bahwa untuk mengetahui, mengukur, dan mengembangkan kompetensi PNS yang profesional, bertanggung jawab, jujur dan adil diperlukan manajemen PNS berbasis kompetensi. Hal ini harus didasarkan pada pengertian dan pemahaman secara jelas mengenai kompetensi yang dibutuhkan, untuk memberikan

gambaran secara rinci tentang kekuatan dan kelemahan yang dimiliki PNS. Setiap individu PNS akan dinilai bagaimana kekurangan dan kelebihan pelaksanaan kerja sehingga organisasi dapat menentukan pengembangan kompetensi yang terarah kepada setiap individu PNS.

Perencanaan pengembangan kompetensi yang baik akan berdampak positif dalam pengembangan organisasi. Hal ini sejalan dengan pendapat Willy Susilo (2001) bahwa "pimpinan organisasi harus merencanakan pengembangan kompetensi sesuai dengan desain pekerjaan dan rencana pengembangan baik pada masa sekarang maupun di masa yang akan datang berdasarkan proyeksi pengembangan organisasi yang telah tertuang dalam tujuan jangka panjang dan strategi yang telah dipilih."

Kompetensi dibentuk berdasarkan pengetahuan dan keterampilan individu. Kinerja yang maksimal dari setiap individu tidak hanya ditentukan oleh tingkat pengetahuan intelektual dan keterampilan fisik saja, namun dipengaruhi oleh sikap dan perilaku individu itu sendiri. Pengetahuan dan keterampilan menggambarkan kompetensi intelektual sedangkan sikap dan perilaku menggambarkan kompetensi emosional dan sosial individu. Kompetensi yang dibangun berdasarkan pengetahuan dan keterampilan akan lebih mudah terlihat. Pengembangan kompetensi ini akan lebih mudah karena setiap individu dapat dilihat tingkat kebutuhannya. Biaya untuk pendidikan dan pelatihan dalam pengembangan kompetensi ini sudah sangat jelas karena berdasarkan satuan standar biaya umum

yang telah ditetapkan. Sedangkan kompetensi konsep diri, karakteristik pribadi serta motif sangat sulit terlihat karena sifatnya tersembunyi. Tentunya kompetensi ini lebih sulit dikembangkan. Pengembangan kompetensi setiap individu yang sifatnya pribadi membutuhkan waktu dan proses yang panjang. Hal ini akan berkaitan dengan jumlah anggaran dalam pengembangan kompetensi. Proses seleksi merupakan cara yang paling hemat bagi sebuah organisasi untuk mendapatkan kompetensi tersebut.

3. Kompetensi Sosial Kultural

Bila dilihat dari istilahnya sosial kultural terbentuk dari dua kata yakni sosial dan kultural. Menurut Enda (2010), sosial adalah cara tentang bagaimana para individu saling berhubungan. Sedangkan menurut Daryanto (1998), sosial merupakan sesuatu yang menyangkut aspek hidup masyarakat. Namun jika dilihat dari asal katanya, sosial berasal dari kata "*socius*" berarti segala sesuatu yang lahir, tumbuh dan berkembang dalam kehidupan secara bersama-sama. Sedangkan, kultural merupakan kata serapan dari Bahasa Inggris yaitu *culture*. Kultural juga berarti budaya atau kebudayaan yang berasal dari bahasa Sansekerta yaitu *buddhayah* diartikan sebagai hal-hal yang berkaitan dengan budi dan akal manusia. Dengan kata lain sosial kultural dapat dipersamakan dengan sosial budaya. Menurut Edgar H. Schein dalam Umam (2010), budaya atau kultur adalah suatu pola dari asumsi dasar di mana kelompok telah mengetahui bahwa asumsi itu dapat memecahkan masalah dalam melakukan adaptasi ekstern dan

integrasi intern serta telah berjalan dengan baik dinyatakan sebagai hal yang benar.

Jadi, sosial kultural atau sosial budaya membahas tentang fakta-fakta kebiasaan masyarakat dalam berinteraksi. Untuk lebih menjelaskan mengenai sosial budaya, Andreas Eppink mengungkapkan bahwa sosial budaya adalah segala sesuatu atau tata nilai yang berlaku dalam sebuah masyarakat yang menjadi ciri khas dari masyarakat tersebut. Oleh karena itu, sosial budaya merupakan salah satu identitas yang dimiliki oleh suatu daerah atau negara yang ditunjukkan melalui berbagai gelaran upacara dan juga berbagai tingkah perilaku yang ditunjukkan di masyarakat.

Dalam kaitannya dengan konteks pegawai ASN, Mubarak (2012) mengemukakan tujuan penanaman ilmu sosial dan budaya adalah:

1. Mengembangkan kesadaran Pegawai ASN agar menguasai pengetahuan tentang keanekaragaman, kesetaraan, dan kemartabatan manusia sebagai individu dan makhluk sosial dalam kehidupan bermasyarakat.
2. Menumbuhkan sikap kritis, peka dan arif dalam memahami keragaman, kesederajatan dan kemartabatan manusia dengan landasan nilai estetika, etika, dan moral dalam kehidupan bermasyarakat.
3. Memberi landasan pengetahuan dan wawasan yang luas serta keyakinan kepada pegawai ASN sebagai bekal hidup bermasyarakat, selaku individu dan makhluk sosial yang beradab dalam mempraktekkan pengetahuan akademik dan keahliannya serta mampu memecahkan masalah sosial

budaya secara arif.

4. Memberi pengetahuan dasar dan pengertian umum tentang konsep-konsep yang dikembangkan untuk mengkaji gejala-gejala sosial kebudayaan agar daya tanggap, persepsi dan penalaran pegawai ASN dalam menghadapi lingkungan sosial budaya dapat ditingkatkan sehingga kepekaan pegawai pada lingkungannya menjadi lebih besar.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dirasakan sangat perlu adanya kompetensi sosial kultural bagi pegawai ASN. Kompetensi sosial kultural menurut Undang-Undang ASN adalah kompetensi yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan. Namun Sumardi (2007) menyatakan bahwa kompetensi sosial adalah kemampuan untuk berkomunikasi, membangun relasi, dan kerjasama, menerima perbedaan, memikul tanggung jawab, menghargai hak orang lain, serta kemampuan memberi manfaat bagi orang lain.

Sejalan dengan pemikiran ini, Komara (2007) mendefinisikan kompetensi sosial sebagai (1) kemampuan seseorang untuk berinteraksi dan berkomunikasi dengan teman sejawat untuk meningkatkan kemampuan profesional (2) kemampuan untuk mengenal dan memahami fungsi-fungsi setiap lembaga kemasyarakatan dan (3) kemampuan untuk menjalin kerjasama baik secara individual maupun kelompok. Subagyo (2008) mengemukakan bahwa kompetensi sosial adalah kemampuan untuk

berkomunikasi dan berinteraksi secara efektif dan efisien, sehingga seorang yang memiliki kompetensi sosial akan nampak menarik, empati, kolaboratif, suka menolong, menjadi panutan, komunikatif dan kooperatif.

4. Kearifan Lokal sebagai Potensi Nilai-Nilai Sosial Kultural

Kompetensi sosial kultural merupakan jenis kompetensi baru yang dipersyaratkan dalam UU ASN. Setiap instansi pemerintah wajib menyusun rencana pengembangan kompetensi sosial kultural dalam rencana kerja instansi. Pengembangan kompetensi sosial kultural di setiap daerah dipengaruhi nilai-nilai kearifan lokal (*local wisdom*) yang telah hidup dalam masyarakat Indonesia, budaya atau etnik tertentu yang saling berbeda di setiap daerah. Bentuk-bentuk kearifan lokal yang ada dalam masyarakat dapat berupa nilai, norma, kepercayaan dan aturan-aturan khusus (Sirtha, 2003).

Meskipun kearifan lokal berlaku secara lokal pada budaya atau etnik tertentu, namun juga bersifat lintas budaya sehingga membentuk nilai budaya yang bersifat nasional. Sebagai contoh, hampir di setiap budaya lokal dikenal kearifan lokal yang turun temurun dipraktekkan dan diajarkan semisal gotong royong, toleransi, etos kerja, dan seterusnya. Nilai-nilai kearifan lokal tersebut diyakini kebenarannya dan menjadi acuan dalam bertingkah laku sehari-hari masyarakat setempat dan menjadi pegangan kelompok masyarakat tertentu. Menurut Sartini (2009), kearifan lokal adalah tata nilai kehidupan masyarakat yang menjelma dalam bentuk religi, adat istiadat maupun

budaya yang merupakan warisan nenek moyang. Dalam perkembangannya, setelah melakukan adaptasi dengan lingkungannya, masyarakat mengembangkan kearifan tersebut menjadi sebuah pengetahuan, ide dan peralatan yang kemudian dipadu dengan adat istiadat, nilai budaya aktivitas pengelolaan lingkungan sehingga berguna bagi kehidupan mereka.

Kembali ke konteks pengembangan ASN. ASN sebagai pribadi dalam kelompok masyarakat tertentu, maka tidak terlepas dari nilai-nilai, norma, dan pengetahuan yang merupakan kearifan lokal. Setiap individu ASN sering membawa nilai-nilai budaya yang dianutnya ke dalam birokrasi, karena manusia dan kebudayaan sulit untuk dipisahkan. Sehingga lingkungan birokrasi akan mendapat tekanan dari tradisi-tradisi masyarakat tersebut karena sistem nilai budaya berfungsi sebagai penekan (*pressure*) untuk mempertahankan nilai-nilai dan norma yang ada di dalam masyarakat tersebut.

Nilai-nilai budaya yang dibawa ASN dalam birokrasi tersebut, tidak selamanya berdampak negatif bagi birokrasi, justru menurut Eko Prasjojo pada pembukaan seminar internasional dengan tema "Akselerasi Reformasi Berbasis Kearifan Lokal dan Budaya Unggul", di Denpasar menyatakan bahwa nilai budaya unggul dan kearifan lokal berdasarkan di beberapa daerah terbukti mampu mendorong pertumbuhan demokrasi yang dapat dimanfaatkan untuk mempercepat reformasi birokrasi. Kearifan lokal dan nilai budaya setempat banyak yang bisa menjadi inspirasi dan prinsip dalam birokrasi pemerintahan, yang perlu

untuk terus digali. Dengan menginternalisasi kembali nilai-nilai, norma-norma dan bentuk-bentuk kearifan lokal dalam kebijakan-kebijakan pengembangan sumber daya aparatur sipil negara, diharapkan dapat menciptakan profil ASN yang profesional, berintegritas, kompeten dan memiliki jiwa nasionalisme serta penghormatan terhadap keberagaman kultur bangsa.

D. PEMBAHASAN

1. Kompetensi Sosial Kultural di Provinsi Aceh

Beberapa studi literatur sejarah mencatat Aceh sebagai daerah pertama masuknya agama Islam di Indonesia. Hal ini ditandai dengan lahirnya kerajaan Islam di Peureulak dan Samudera Pasai yang merupakan cikal bakal terbentuknya keberagaman sosial kultural pada saat itu. Kerajaan Pasai berkembang pesat menjadi pusat perdagangan dan pusat studi Islam yang ramai. Pedagang dari India, Benggala, Gujarat, Arab, Cina serta daerah sekitarnya banyak berdatangan ke Samudera Pasai. Selain itu, Aceh yang memiliki kekayaan sumber daya alam pada waktu itu juga memikat bangsa-bangsa Barat seperti Belanda untuk melakukan ekspansi dan melakukan penjajahan. Namun rakyat Aceh dengan semangat dan kegigihannya melakukan perlawanan-perlawanan untuk mempertahankan kemerdekaannya. Hal ini pula yang membentuk karakter masyarakat Aceh yang memiliki sikap patriotisme membela dan melawan penjajahan kolonial Belanda, serta satu-satunya daerah yang tidak berhasil ditaklukkan oleh kolonial Belanda.

Mayoritas masyarakat Aceh adalah penganut ajaran Islam, maka pembentukan pola sosial kultural sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai agama Islam. Bahkan dari aspek sejarah, kehidupan adat istiadat di Aceh sangat erat kaitannya dengan penerapan Syariat Islam. Kondisi ini digambarkan melalui sebuah *Hadith Maja* (peribahasa), "*Hukom Ngoen Adat Lagee Zat Ngoen Sifeut*", yang bermakna bahwa syariat dan adat merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam sendi kehidupan masyarakat Aceh. Nilai-nilai keislaman tersebut menjadi filosofi dalam kehidupan masyarakat dan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pengakuan terhadap nilai-nilai keislaman tersebut, ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Implementasi dari penerapan keistimewaan Aceh, diterjemahkan dengan membentuk lembaga-lembaga yang terkait penerapan syariat Islam yaitu Dinas Syariat Islam, Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), Wilayatul Hisbah (WH) dan Mahkamah Syar'iyah.

Selain nilai-nilai agama Islam yang mempengaruhi pola sosial kultural di Aceh, pembentukan polasosial kultural di Aceh juga dipengaruhi oleh nilai-nilai adat istiadat. Semisal nilai adat istiadat di bidang pemerintahan dan pengelolaan sumber daya alam. Pada bidang pemerintah misalnya dikenal beberapa jabatan seperti *sultan* yang merupakan pimpinan atau pejabat tertinggi dalam unit pemerintahan kerajaan, *uleebalang* sebagai pimpinan unit pemerintahan *nanggroe* (negeri), *panglimasagoe*

(panglima sagi) yang memimpin unit pemerintahan *sagi*, *kepalamukim* yang menjadi pimpinan untuk pemerintahan mukim, *geuchiek* yang menjadi pimpinan pada unit pemerintahan *gampong* (kampung/desa), *teungku meunasah* yang memimpin masalah-masalah yang berhubungan dengan keagamaan pada suatu unit pemerintahan *gampong* (kampung), *imam mukim* (imam mukim), yaitu yang mengurus masalah keagamaan pada tingkat pemerintahan mukim, *qadli* (kadli) yaitu orang yang memimpin pengadilan agama atau yang dipandang mengerti mengenai hukum agama pada tingkat kerajaan dan juga pada tingkat *nanggroe* yang disebut *kadli uleebalang*.

Sejak 2001, Provinsi Aceh telah mendeklarasikan pelaksanaan syari'at Islam. Namun, nilai-nilai Islami belum sepenuhnya dilaksanakan sesuai tuntunan syari'at, hal ini disebabkan oleh faktor internal dan eksternal. Faktor internal berkaitan dengan tingkat pemahaman masyarakat terhadap syari'at Islam masih belum sempurna. Demikian juga dengan adat istiadat dan budaya telah mengalami pergeseran. Bersikap menolak atau menutup diri dari pengaruh budaya asing dalam dunia global sekarang ini bukan saja tidak mungkin, tetapi juga merupakan suatu sikap yang dapat membuat masyarakat menjadi terisolir dan kerdil perkembangannya. Sama halnya kalau sikap itu sebaliknya, yaitu melupakan semua nilai tradisi dan lebur dalam pengaruh budaya asing yang pada umumnya tidak sesuai dengan nilai-nilai Islami, karena dengan bersikap demikian bukan saja tradisi akan mati, tetapi orang Aceh akan tercabut dari akar budayanya

dan hilang identitasnya sebagai orang Aceh yang berbudaya Islami. Barangkali sikap yang lebih tepat ialah sikap membuka diri untuk terjadinya difusi budaya, terutama dengan budaya Barat, sambil melakukan upaya-upaya pelestarian dan pengembangan nilai-nilai budaya asli. Dengan demikian diharapkan masyarakat dapat mencapai kemajuan dengan tetap terjaga identitas masyarakat dan budayanya. Hal demikian mungkin dilakukan karena budaya Islam bersifat dinamis.

Hal ini menjadi tantangan masyarakat Aceh untuk dapat mempertahankan jati diri sebagai masyarakat yang Islami. Selama ini pemanfaatan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi cenderung merusak jati diri Aceh. Karenanya perlu dilakukan pemantapan akidah dan pemahaman syari'at untuk meningkatkan ketahanan budaya dan kecerdasan masyarakat Aceh terhadap infiltrasi budaya asing. Ketahanan dan kecerdasan ini perlu ditingkatkan dalam menghadapi tantangan globalisasi. Sebagai upaya keseriusan Pemerintah Aceh untuk melakukan pembangunan nilai-nilai sosial kultural di Aceh, maka dalam Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Provinsi Aceh Tahun 2012-2017 ditetapkan pada misi ke kedua yaitu "menerapkan nilai-nilai budaya Aceh dan nilai-nilai Dinul Islam di semua sektor kehidupan." Misi ini memiliki tujuan, sasaran, strategi dan arah kebijakan sebagai berikut:

Tabel 1.
 Tujuan, Sasaran, Strategi dan Arah Kebijakan Misi Kedua Pada
 RPJM Provinsi Aceh Tahun 2012-2017

Tujuan	Sasaran	Strategi	Arah kebijakan
Mewujudkan nilai-nilai budaya Aceh dan nilai-nilai Dinul Islam di semua sektor kehidupan	Meningkatnya penyelenggaraan kehidupan masyarakat yang sesuai dengan nilai-nilai budaya Aceh yang sejalan dengan nilai-nilai Dinul Islam.	Peningkatan pemahaman dan penghayatan masyarakat terhadap sejarah Aceh sebagai nilai budaya dalam tatanan kehidupan	Melaksanakan sosialisasi tentang pemahaman dan penghayatan terhadap nilai budaya dan sejarah Aceh
	Meningkatnya pemahaman, penghayatan, pengamalan dan ketaatan masyarakat serta aparatur pemerintah terhadap pelaksanaan nilai-nilai Dinul Islam.	Peningkatan pemahaman, penghayatan, pengamalan, dan ketaatan masyarakat serta aparatur pemerintah terhadap pelaksanaan nilai-nilai Dinul Islam	Memperbaiki kurikulum pendidikan, pelatihan dan sosialisasi kepada masyarakat dan aparatur pemerintah tentang penerapan Dinul Islam
	Meningkatnya peran ulama terhadap penetapan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan untuk pengefektifan penerapan nilai-nilai Dinul Islam dan mengangkat kembali budaya-budaya Aceh yang Islami.	Peningkatan peran ulama dalam setiap pengambilan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan	Melibatkan ulama dalam setiap pengambilan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan

Pada konteks nasional, untuk menerapkan nilai-nilai budaya Aceh dan nilai-nilai Dinul Islam di lingkungan aparatur sipil negara, maka diperlukan pengembangan kompetensi sosial kultural seperti yang diamanatkan UU ASN. Kompetensi sosial kultural menurut SekdaAceh (Dermawan, 2015), adalah kemampuan berkomunikasi dalam pelaksanaan tugas pokoknya, kemampuan mengenali, mengidentifikasi, menganalisa karakteristik

lingkungan sosial. Oleh karena itu, kompetensi sosial kultural bagi pegawai ASN adalah kompetensi yang sangat dibutuhkan dalam berinteraksi dengan sesama pegawai ASN maupun kepada masyarakat selaku penerima pelayanan publik (Kepala Ombudsman Aceh, 2015). Pengembangannya dipengaruhi oleh beragam hal seperti, agama, suku, ras, kelompok pekerjaan, strata sosial, politik, gender, budaya serta keunikan sosial lainnya. Beragam perbedaan ini jika tidak

dikelola dengan baik akan menimbulkan erosi solidaritas.

Sebelum lahirnya Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara, ada juga kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta yang telah menerapkan kompetensi sosial kultural di lingkungannya sejak tahun 2013. Kompetensi sosial kultural disebut dengan kompetensi kepekaan sosial. Meski memiliki perbedaan nama, namun secara substansi kompetensi sosial kultural dan kompetensi kepekaan sosial memiliki arti yang kurang lebih sama. Kebijakan tersebut tertuang dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 52 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Nomor 132 Tahun 2012 tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural Eselon 1, Eselon II, Eselon III, Eselon IV dan Eselon V.

Kompetensi kepekaan sosial didefinisikan sebagai kemampuan untuk mengenali, mengidentifikasi, menganalisa karakteristik lingkungan sosial dimana ia berada serta merespon situasi secara memadai dan sesuai dengan kebutuhan dari beragam kelompok sosial yang dihadapi, dimana keunikannya dipengaruhi oleh beragam hal, seperti agama, suku, ras, kelompok pekerjaan, strata sosial, politik, gender, budaya serta keunikan sosial lainnya." Berdasarkan data di atas, dapat dideskripsikan bahwa kompetensi sosial kultural sebenarnya telah diterapkan di lingkungan pemerintah. Namun belum ada aturan standar yang mengatur secara umum dan berlaku untuk nasional serta bagaimana metode pengembangannya. Sehingga menyulitkan pemerintah di daerah untuk menerapkan di

instansinya.

Aceh sebagai daerah yang beragam budaya, agama dan etnis merupakan potensi lahirnya kompetensi sosial kultural yang harus diramu dan ditumbuh-kembangkan agar dapat memberikan pengaruh positif bagi pegawai ASN dalam berperilaku. Berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan Kepala Dinas Dinas Syari'at Islam, nilai-nilai Dinul Islam yang dapat dijadikan kompetensi sosial kultural secara khusus (spesifik) di Aceh dan mutlak dimiliki oleh setiap pegawai ASN di Aceh adalah:

1. Bekerja adalah ibadah (amal shalih), bekerja merupakan tugas mulia yang menjadikan seorang terhormat, baik di mata Allah SWT juga di mata masyarakat.
2. Amanah (al-amanah), setiap beban yang diterima pegawai ASN merupakan amanah, sehingga harus dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab.
3. Jujur, bertanggungjawab dan melayani (al-shiddiq wa al-khidmah). Implementasi jujur, bertanggung jawab dan melayani dalam bekerja diantaranya adalah dengan tidak mengambil sesuatu yang bukan menjadi haknya, tidak curang, objektif dalam menilai dan sebagainya.
4. Transparan dan akuntabel (tabligh), transparan berarti terbuka, dengan kata lain seluruh informasi dapat diakses oleh siapa saja yang membutuhkan. Sedangkan akuntabel adalah dapat dipertanggungjawabkan, informasi yang disampaikan benar dan akurat, tidak dilebih-lebihkan

atau dikurang-kurangi.

5. Efektif dan efisien, yang berarti melaksanakan pekerjaan dengan benar sesuai dengan kemampuan yang dimiliki.
6. Tulus dan ikhlas dalam pengabdian (*al-ikhlahsh fi khidmah*), artinya ketika bekerja, niat utamanya adalah karena Allah SWT.
7. Saling menghargai dan menasehati (*an-nashihah*), dengan prinsip ini akan muncul persaudaraan dan sesama saudara harus saling menasehati dalam kebaikan dan kebenaran. Karena setiap manusia pasti pernah berbuat salah.
8. Hidup sederhana dan tidak melampaui batas dalam harta dan kekuasaan. Seorang pegawai ASN, harus mampu menggunakan kekuasaan yang ia miliki sebagai sarana untuk melaksanakan tugas melakukan hal-hal yang benar lainnya. Tidak disalahgunakan untuk kepentingan tertentu yang dapat merugikan negara.

Selain kompetensi sosial kultural yang bersifat kekhasan Aceh, berdasarkan analisis dari aspek historis dan pluralis kehidupan masyarakat di Aceh ada juga nilai-nilai sosial kultural di Aceh yang dapat diangkat menjadi kompetensi sosial kultural bagi pegawai ASN dan dapat berlaku secara nasional adalah:

1. Religius.

Kompetensi ini adalah pondasi dasar yang harus dimiliki pegawai ASN di Aceh juga daerah lain di Indonesia. Pegawai ASN yang memiliki kompetensi religius

berarti menunjukkan sikap dan perilaku yang patuh dalam melaksanakan ajaran agama yang dianutnya. Karena pada dasarnya setiap agama mengajarkan kebaikan, maka fungsi kompetensi ini adalah sebagai faktor pendorong untuk selalu berbuat baik, karena takut akan dosa yang akan ditanggungnya. Selain itu, juga dapat memandu pegawai ASN untuk menentukan pilihan hidup serta bertindak sesuai nilai yang diyakini.

2. Patriotisme.

Menjadi seorang pegawai ASN harus memiliki kompetensi patriotisme karena hal tersebut merupakan nilai-nilai sosial kultural yang ditanamkan oleh pahlawan-pahlawan di Aceh juga daerah lainnya di seluruh Indonesia yang harus dipertahankan dan diaplikasikan dalam kehidupan sehari-hari. Sikap patriotisme tidak hanya dalam hal melawan penjajah, tetapi juga diwujudkan dalam mengisi kemerdekaan. Salah satu ciri yang dapat menunjukkan bahwa seorang pegawai ASN memiliki kompetensi patriotisme adalah bekerja secara profesional, pantang menyerah dan berani memperjuangkan kebenaran.

3. Integritas.

P e g a w a i A S N h a r u s mengaktualisasikan nilai-nilai integritas dalam pelaksanaan tupoksinya sebagai pelayan masyarakat. Kompetensi ini akan menjadikan pegawai bertindak bijaksana dan tidak akan

melakukan KKN apalagi mengkhianati masyarakat yang telah memercayainya.

4. Keteladanan.

Sejarah kepemimpinan di Aceh memiliki pemimpin yang selalu memberi keteladanan seperti Sultan Iskandar Muda. Di masa Sultan Iskandar Muda, Aceh mencapai kejayaan sebagai kerajaan besar dan berdaulat. Keteladanan tersebut hendaknya bisa menjadi contoh bagi pemimpin saat ini dalam membangun Aceh juga Indonesia. Keteladanan harus dijadikan kompetensi sosial kultural bagi pegawai ASN, terutama bagi pegawai yang akan menjabat posisi pemimpin di lingkungan pemerintahan. Pemimpin yang mampu menjadi teladan akan dengan mudah berkomunikasi dan menggerakkan bawahannya untuk mencapai visi dan misi organisasi yang dipimpinya.

5. Musyawarah.

Sejak zaman dulu, Aceh memiliki kearifan lokal yang bernama musyawarah yang selalu digunakan untuk mencari solusi terhadap permasalahan yang terjadi. Kearifan lokal ini dapat dijadikan kompetensi sosial kultural karena kompetensi ini bermakna bahwa keadilan dan kebersamaan dalam mengambil keputusan adalah cara terbaik mengatasi masalah yang dihadapi.

2. Kompetensi Sosial Kultural di Provinsi Sumatera Utara

Provinsi Sumatera Utara dikenal sebagai provinsi yang masyarakatnya sangat plural dengan jumlah penduduk terbesar keempat di Indonesia setelah Jawa Barat, Jawa Timur dan Jawa Tengah. Oleh karena itu, Sumatera Utara memiliki keberagaman sosial kultural yang merupakan bagian dari kebudayaan nasional. Keberagaman tersebut tentunya mengandung nilai-nilai sosial kultural dan kearifan lokal yang bersemayam dalam keyakinan hidup setiap anggota masyarakat. Dalam konteks aparatur sipil negara (ASN), pegawai ASN sebagai pribadi dalam kelompok masyarakat tertentu juga memiliki nilai sosial kultural yang berasal dari kebudayaannya. Hal itu biasanya sangat mempengaruhi sikap dan perilaku setiap pegawai ASN dalam bekerja.

Keberadaan nilai-nilai sosial kultural tersebut dijadikan dasar dalam UU ASN untuk menambah kompetensi yang wajib dimiliki dan dikembangkan oleh setiap pegawai ASN yaitu kompetensi sosial kultural. Di Sumatera Utara, upaya pengembangan kompetensi bagi pegawai ASN telah diakomodir secara jelas dalam RPJPD Provinsi Sumatera Utara Tahun 2005-2025 yang disahkan melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 12 Tahun 2008 tanggal 24 Desember 2008 disebutkan dalam salah satu misinya yaitu pada misi kedua bahwa Pemerintah akan "memantapkan sistem pembinaan aparatur pemerintahan yang berkualitas, menekan peluang KKN untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik sebagai landasan

pembangunan masyarakat madani.” Pernyataan tersebut telah menguatkan bahwa pegawai ASN yang berfungsi sebagai pelaksana kebijakan pemerintah, pelayan publik serta perekat dan pemersatu bangsa harus dibina dan dikembangkan kompetensinya melalui sitem pembinaan yang berkualitas tinggi agar pembangunan daerah dan bangsa dapat mencapai hasil yang maksimal.

Selanjutnya, keberagaman kebudayaan yang ada di Sumatera Utara harus dijadikan modal untuk menumbuhkembangkan nilai-nilai sosial kultural agar dapat melahirkan budaya perilaku pegawai ASN yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dan menghargai perbedaan. Hal ini sangat penting mengingat lingkungan kerja di pemerintahan diisi oleh pegawai-pegawai yang berbeda latar belakang. Untuk mewujudkan masyarakat Sumatera Utara yang berperspektif sosial kultural dalam artian beretika, bermoral dan berbudaya maka pembangunan jangka panjang diarahkan pada penanaman secara mendalam nilai-nilai religius, nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai kemasyarakatan bagi seluruh anggota masyarakat baik sebagai individu maupun kelompok dan profesi (termasuk profesi aparatur sipil negara). Tahapannya meliputi:

1. Pembangunan agama, diarahkan untuk menumbuhkembangkan nilai-nilai religius (ketuhanan yang mendalam) dan memantapkan fungsi dan peran agama sebagai landasan moral dan etika dalam pembangunan, memupuk etos kerja serta menghargai tinggi prestasi kerja. Pembangunan agama juga diarahkan pada

peningkatan kerukunan hidup umat beragama dengan menumbuhkan rasa saling mempercayai bahwa semua adalah potensi bangsa sehingga tercipta suasana kehidupan masyarakat yang penuh toleransi/tenggang rasa secara harmonis.

2. Pembangunan/pemantapan nilai-nilai kemanusiaan diarahkan untuk menumbuhkan rasa saling mengasihi dan kesetiakawanan sosial antara sesama anggota masyarakat tanpa membedakan warna kulit, etnis, gender dan agama sehingga memotivasi terjalannya kerjasama yang harmonis dan saling menguntungkan dalam semua aspek kehidupan masyarakat.
3. Pembangunan nilai-nilai kemasyarakatan diarahkan untuk menumbuhkan sikap saling menghormati atas hak dan kewajiban sosial setiap individu dan kelompok termasuk penghargaan terhadap adat istiadat dan budaya kelompok masyarakat.

Menurut Kepala Badan Kepegawaian Daerah Sumatera Utara, bahwa kompetensi sosial kultural sangat penting ketika kita mengkaitkannya dengan perilaku dan kepribadian seorang pegawai ASN apalagi instansi pemerintah di Sumatera Utara diisi oleh pegawai ASN yang berbeda-beda. Akibatnya perilaku dan kepribadian yang ditampilkan juga beragam sesuai dengan nilai-nilai sosial kultural yang ia miliki. Kompetensi sosial kultural dalam penerapannya harus didukung oleh

komitmen pimpinan. Karena pimpinan sangat mempengaruhi kinerja bawahannya yang sesungguhnya telah memiliki potensi nilai-nilai sosial kultural. Namun belum ada standar baku atau parameter yang jelas yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai tolak ukur terkait pengembangan kompetensi sosial kultural. Selanjutnya Kepala Badan Diklat Provinsi Sumatera Utara menyatakan bahwa nilai-nilai sosial kultural yang dominan mempengaruhi kinerja aparatur adalah nilai-nilai keagamaan.

Senada dengan yang diungkapkan oleh Sekda Kabupaten Deli Serdang dalam wawancara dengan tim kajian bahwa kompetensi sosial kultural itu penting karena manusia dalam hal ini pegawai ASN adalah makhluk sosial yang butuh bergaul dan berinteraksi dengan individu lain sebagai anggota organisasi. Interaksi tersebut tidak menutup kemungkinan adanya konflik disebabkan perbedaan sosial kultural. Ketika terjadi konflik sosial kultural hendaknya diselesaikan dengan cara sosial kultural pula.

Masyarakat Sumatera Utara terdiri dari berbagai etnis, baik etnis asli maupun etnis pendatang. Masing-masing etnis memiliki adat istiadat dan nilai-nilai budaya yang dapat dijadikan sebagai potensi untuk dikembangkan menjadi kompetensi sosial kultural. Selain itu juga berdasarkan analisis dari aspek historis dan pluralis kehidupan masyarakat di Sumatera Utara serta masukan narasumber terhadap nilai-nilai sosial kultural di Sumatera Utara, yang dapat diangkat menjadi kompetensi sosial kultural bagi pegawai ASN dan dapat berlaku secara nasional adalah:

1. Gotong Royong

Masyarakat etnis di Sumatera Utara memiliki kegemaran bergotong royong. Masing-masing etnis memiliki *term* atau istilah khusus yang berkaitan dengan gotong royong. Oleh karenanya, nilai gotong royong tersebut merupakan nilai yang sudah tertanam dalam setiap diri masyarakat di Sumatera Utara. Begitu pula dalam konteks pegawai ASN di Indonesia harus menanamkan nilai gotong royong dalam hal menyelesaikan secara bersama-sama pekerjaan sesuai tugas pokok dan fungsi masing-masing pegawai ASN yang bertujuan untuk mencapai visi dan misi organisasi. Sehingga beban pekerjaan terasa ringan, tidak hanya dipikul oleh satu orang saja, sedangkan pegawai yang lain merasa tidak peduli dengan apa yang dikerjakan oleh temannya.

2. Anti Diskriminasi

Kompetensi anti diskriminasi dalam konteks kompetensi sosial kultural dapat didefinisikan sebagai kemampuan seorang pegawai ASN dalam memahami bahwa setiap pegawai ASN dimanapun berada mendapat hak dan perlakuan yang sama dalam bentuk apapun misalnya pembagian kerja yang sesuai dengan kemampuan dan tanggung jawab, gender, pengembangan karir juga dalam hal pengembangan kompetensi. Kompetensi ini harus dimiliki oleh setiap pegawai ASN terutama pemimpin yang memiliki peran

mengambil kebijakan. Artinya setiap kebijakan yang diambil harus didasarkan pada profesionalisme pegawai ASN dan selalu menghargai serta memberikan kesempatan kepada kelompok suku yang berbeda-beda dalam mengembangkan karirnya.

3. Toleransi

Toleransi dalam konteks kompetensi sosial kultural berarti kemampuan pegawai ASN dalam memahami dan menghormati perbedaan pikiran, perasaan atau masalah setiap pegawai ASN dengan latar belakang sosial yang berbeda serta membangun sebuah hubungan dan berinteraksi secara harmonis dengan sesama manusia baik di lingkungan keluarga, masyarakat juga dalam lingkungan kerja. Seorang pegawai ASN yang memiliki kompetensi toleransi maka akan mudah berinteraksi dengan rekan kerjanya dan siap ditempatkan dimana saja walaupun dengan kondisi sosial kultural yang berbeda dengan dirinya. Salah satu alasan yang membuat toleransi menjadi sangat penting dalam lingkungan kerja adalah heterogenitas yang dapat menyebabkan konflik dan menghambat kemajuan organisasi bila tidak diimbangi dengan toleransi antar sesama pegawainya.

4. Tanggung Jawab

Tanggung jawab adalah salah satu kompetensi yang wajib dimiliki bagi setiap pegawai ASN. Pegawai ASN yang bertanggung jawab terhadap kinerjanya akan selalu memberikan yang terbaik dari apa

yang ia miliki. Kompetensi ini tidak muncul dengan mudah, harus dilatih dan dikembangkan dalam kehidupan sehari-hari. Memang dalam penerapannya, tanggung jawab biasanya tertuang dalam uraian tugas (*job description*). Semua tanggung jawab telah diuraikan secara terperinci, tujuannya tentu agar memudahkan dalam hal pemahaman dalam bidang pekerjaannya. Pegawai yang bertanggung jawab bisa diandalkan, karena ia punya rasa memiliki terhadap pekerjaan juga instansi tempat ia bekerja.

5. Sederhana

Nilai kesederhanaan dimaknai sebagai hidup yang disesuaikan dengan kebutuhan dan tidak berlebihan dalam menggunakan harta yang ada. Sederhana lebih menekankan pada aspek gaya hidup bukan pada usaha yang dilakukan seseorang. Pegawai ASN yang memiliki kompetensi sederhana berarti memiliki pola pikir dan pola hidup yang proporsional serta mampu memprioritaskan sesuatu yang lebih dibutuhkan. Ia tidak tergoda untuk hidup dalam gelimang kemewahan. Kekayaan utama yang menjadi modal kehidupannya adalah ilmu pengetahuan. Ia sadar bahwa mengejar harta tidak akan pernah ada habisnya karena hawa nafsu keserakahan akan selalu memacu untuk mencari harta sebanyak-banyaknya.

3. Pengembangan Kompetensi Sosial Kultural

Prinsip ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah upaya meningkatkan nilai-nilai positif yang harus dimiliki oleh seorang aparatur dalam menjalankan mandat selaku pelayan publik seperti independensi, kompetensi, kinerja maupun integritas yang kesemuanya akan memberi output tidak hanya dalam meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, akan tetapi juga menjamin kesejahteraan bagi pegawai ASN itu sendiri. Karena setiap pegawai ASN memiliki peluang dalam pengembangan kompetensi termasuk kompetensi sosial kultural.

Kompetensi sosial kultural menjadi suatu kompetensi yang sangat perlu untuk dikembangkan. Adapun tujuan dari pengembangan kompetensi sosial kultural ASN adalah (1) untuk mengembangkan kesadaran pegawai ASN agar menguasai pengetahuan tentang keanekaragaman, kesetaraan dan kemartabatan manusia sebagai individu dan makhluk sosial dalam kehidupan bermasyarakat; (2) menumbuhkan sikap kritis, peka dan arif dalam memahami keragaman, kesederajatan dan kemartabatan manusia dengan landasan nilai estetika, etika dan moral dalam kehidupan bermasyarakat; (3) memberi landasan pengetahuan dan wawasan yang luas serta keyakinan kepada pegawai ASN sebagai bekal hidup bermasyarakat, selaku individu dan makhluk sosial yang beradab dalam mempraktekkan pengetahuan akademik dan keahliannya dan mampu memecahkan masalah sosial budaya secara arif dan (4) memberi

pengetahuan dasar dan pengertian umum tentang konsep-konsep yang dikembangkan untuk mengkaji gejala-gejala sosial kebudayaan agar daya tanggap, persepsi dan penalaran pegawai ASN dalam menghadapi lingkungan sosial budaya dapat ditingkatkan sehingga kepekaan pegawai pada lingkungannya menjadi lebih besar.

Tingginya harapan terhadap pegawai ASN yang berkompeten dan mampu mengimbangi perkembangan zaman, maka diperlukan upaya pengembangan kompetensi yang dapat dilakukan baik melalui pendidikan dan pelatihan, seminar, kursus, penataran, praktek kerja baik di instansi pusat maupun di daerah juga pertukaran PNS dan swasta. Dalam hal pengembangan kompetensi sosial kultural, salah satunya dapat dilakukan dengan pendidikan dan pelatihan (diklat). Namun konsekuensinya, hal ini menuntut kreativitas lembaga diklat sebagai pelaksana tanggung jawab peningkatan kapasitas dan kompetensi aparatur, untuk mendesain diklat-diklat yang berperspektif sosial kultural misalnya, diklat pengembangan diri/kepribadian. Setiap orang termasuk pegawai ASN memiliki potensi yang dapat membuat dirinya/kepribadiannya berkualitas dan unggul, baik itu di kehidupan pribadi ataupun kerja. Untuk itu, dirinya harus menanamkan nilai-nilai positif agar dapat mencapai efektivitas dan kesuksesan. Melalui diklat ini, pegawai ASN akan diarahkan untuk menjaga keseimbangan pikiran, perasaan, tindakan, dan kemampuan berkomunikasi untuk menciptakan kehidupan yang diinginkan. Contoh lain adalah diklat multikultur, melalui diklat

ini diharapkan dapat mewujudkan keterampilan dalam kehidupan sosial kultural sebagai pegawai ASN. Diklat ini bertujuan menanamkan nilai-nilai sosial kultural meliputi etika, toleransi, gotong royong dan seterusnya dalam lingkungan kerja juga masyarakat yang memiliki keragaman budaya, sosial dan ekonomi sehingga mampu berinteraksi secara positif di lingkungan kerja.

Upaya pengembangan kompetensi sosial kultural bagi pegawai ASN bukanlah hal yang mudah, karena menyangkut proses pembangunan karakter, sikap, dan perilaku. Diperlukan waktu membiasakan diri dengan pola pikir, pola rasa dan pola tindak baru yang sesuai dengan nilai-nilai positif yang ada di lingkungan sekitar masyarakat sehingga dapat melahirkan aparatur negara yang berkarakter profesional, berintegritas, peduli dan inovatif. Kesadaran dan kemauan untuk membiasakan diri dengan pola pikir, pola rasa dan pola tindak yang baru akan mudah dilakukan bilamana seorang pegawai ASN mampu menggeser dan merobohkan dinding mental pembatas (*mental block*) yang ada pada dirinya. *Mental block* yang ada dalam pikiran seseorang inilah yang menghambat dirinya untuk mau bergerak dan mau berubah untuk mencapai impian, tujuan, harapan, keinginan ataupun perubahan yang lebih baik dalam kehidupannya.

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

Kedua daerah yang menjadi lokus penggalan data lapangan, memiliki keberagaman sejarah dan kebudayaan, sehingga lingkungan kerja pemerintahan diisi oleh pegawai yang berbeda latar

belakang. Berdasarkan kajian pengembangan kompetensi sosial kultural di Aceh dan Sumatera Utara, ditemukan beberapa kesamaan yang meliputi:

1. Kesamaan cara pandang terhadap arti penting sosial kultural dalam dunia birokrasi, yaitu kompetensi sosial kultural adalah kompetensi yang sangat dibutuhkan dalam berinteraksi dengan sesama pegawai dan dengan masyarakat sebagai penerima layanan birokrasi.
2. Kesamaan faktor yang mempengaruhi pengembangan kompetensi sosial kultural yaitu nilai-nilai agama dan adat istiadat yang berkembang di masyarakat.
3. Kesamaan akan pentingnya agenda pengembangan kompetensi sosial kultural dalam rencana kerja instansi, serta menjadikannya sebagai indikator penempatan pegawai dalam lingkungan dan jabatan baru.

Pada kedua daerah tersebut ditemukan juga kesamaan nilai-nilai yang diyakini kebenarannya dan menjadi acuan dalam bertingkah laku. Nilai-nilai tersebut dapat menjadi masukan dalam pengembangan kompetensi sosial kultural, yaitu:

- a. Nilai agama diwujudkan dalam bentuk perilaku yang bermanfaat baik di dunia maupun di akhirat juga berupa penghormatan terhadap kebebasan beragama, dan beribadah.
- b. Nilai etika berupa kejujuran, bertindak sesuai peraturan yang berlaku, keramahan dalam

- pelayanan kepada masyarakat.
- c. Nilai estetika atau nilai keindahan, nilai estetika juga dikaitkan dengan karya seni.
 - d. Nilai sosial berkaitan dengan interaksi dan hubungan sesama manusia di lingkungan berupa saling menghormati status sosial, saling menjaga silaturahmi, sikap saling membantu dan saling peduli.

2. Rekomendasi

Kajian ini merekomendasikan beberapa substansi penting yang perlu direspon dan ditindaklanjuti oleh pemerintah setempat:

1. Untuk mewujudkan ASN berperspektif sosial kultural dalam artian beretika, bermoral dan berbudaya maka perlu adanya kebijakan strategis dalam pengembangan nilai-nilai kompetensi sosial kultural pada berbagai program kegiatan yang tertuang dalam dokumen pembangunan jangka panjang daerah, dan diterjemahkan dalam rencana strategis daerah dan rencana strategis satuan kerja perangkat daerah (SKPD).
2. Dalam penyusunan dan pengembangan kompetensi sosial kultural, pemerintah daerah perlu memperhatikan nilai kearifan lokal dan adat istiadat yang berkembang, nilai keagamaan serta nilai-nilai sejarah.
3. Kompetensi sosial kultural sangat dibutuhkan dalam perekrutan, penempatan pegawai ASN juga pengembangan karir dalam tugas kerjanya.

4. Agar penerapan kompetensi sosial kultural berjalan efektif maka harus didukung oleh komitmen pimpinan.
5. Pemerintah pusat perlu menyusun standar baku atau parameter yang jelas terkait pengembangan kompetensi sosial kultural.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Daryanto, M. 1998. *Administrasi Pendidikan*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Dessler, Gary. 2006. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi ke sepuluh. PT Intan Sejati. Klaten.
- Enda. 2010. *Ilmu Perilaku Kesehatan*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Komara. 2007. *Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Sistem Informasi Akuntansi*. Simposium Nasional Akuntansi 8. Solo.
- Mubarak, W.I. 2012. *Sosiologi*. Salemba Medika. Jakarta.
- Murgiyono. 2002. *Kompetensi Dasar PNS, Konsep Pemikiran Manajemen SDM PNS Berbasis Kompetensi*. Jakarta.
- Noor, Fuad. 2009. *Integreted HRD*. Grasindo. Jakarta.
- Sartini. 2009. *Mutiara Kearifan Lokal Nusantara*. Kepel Press, Yogyakarta.
- Sirtha, I Nyoman. 2003. *Aspek Hukum Dalam Konflik Adat di Bali*, Udayana University Press, Denpasar.
- Sumardi. 2007. *Password Menuju Sukses: Rahasia Membangun Sukses Individu, Lembaga, dan Perusahaan*. Erlangga. Jakarta.

Subagyo, Ahmad. 2008. *Studi Kelayakan Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Susilo, Willy. 2001. *Audit SDM: Perpaduan Komprehensif Auditor dan Praktisi Manajemen Sumber Daya Manusia Serta Pimpinan Organisasi/ Perusahaan*. Gema Amini.

Umam, Khairul (2010). *Prilaku Organisasi*. Bandung. Pustaka Setia

Peraturan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006
tentang Pemerintahan Aceh

Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur
Sipil Negara (ASN)

Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta
Nomor 52 Tahun 2013 tentang
Perubahan Atas Peraturan
Gubernur Nomor 132 Tahun 2012
tentang Standar Kompetensi
Jabatan Struktural Eselon 1, Eselon
II, Eselon III, Eselon IV dan Eselon
V.

PENYUSUNAN

STANDAR KOMPETENSI SOSIO KULTURAL UNTUK JABATAN PIMPINAN TINGGI DI PEMERINTAHAN DAERAH¹

FORMULATION OF SOCIO CULTURAL COMPETENCY STANDARDS FOR SENIOR EXECUTIVES IN LOCAL GOVERNMENTS (Case Study in Aceh and North Sumatra)

Dewi Sartika²

Email : naurah10@yahoo.com

ABSTRACT

Managing human resources personnel is one of the areas of change bureaucratic reform. Thereby improving the quality of civilian state apparatus becomes the main focus in structuring human resource roadmap. The problems identified in the capacity building of the state civil servants apparatus world class include the need for socio-cultural competence on the state civil apparatus, in particular acting as a high chief or the decision maker in each organization unit. Policy analysis is trying to formulate the dimensions of socio-cultural competence of personnel, which dielborasi of a series of panel discussions with experts, in order to form leaders of character dynamic, adaptive and acceptable in the administration of public services and governmental affairs. Where the results of the discourse can be seen that the formulation of job competency standards can be done through several aspects; (1) Categorizing the level of competency based on relevance. (2) Preparation of standards of competence should consider the development vision of the head of government. (3) The competency standards prepared by considering the purpose of implementation, the executing agency, strength of character, competence, environment and culture, community, quality of service, mental revolution, integration competency standards with ASN management, intelligence and balance.

Keywords: Socio Cultural Competence, Senior Executives, Local Governments

ABSTRAK

Penataan sumber daya manusia aparatur merupakan salah satu dari area perubahan reformasi birokrasi. Karenanya upaya peningkatan kualitas aparatur sipil negara (ASN) menjadi fokus utama dalam *roadmap* penataan SDM aparatur. Problematika yang teridentifikasi dalam peningkatan kapasitas pegawai ASN berkelas dunia diantaranya adalah perlunya kompetensi sosio kultural pada ASN, khususnya pemangku jabatan pimpinan tinggi sebagai pengambil kebijakan dalam unit organisasinya masing-masing. Analisis kebijakan ini mencoba merumuskan formulasi kompetensi sosio kultural aparatur, yang dielaborasi dari serangkaian

¹ Naskah diterima 24 Februari 2016. Direvisi 8 Juni 2016.

² Peneliti Pertama pada PKP2A III LAN-RI.

diskusi panel dengan beberapa pakar, dalam upaya membentuk pemimpin yang berkarakter dinamis, adaptif dan *acceptable* dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan urusan pemerintahan. Dimana dari hasil diskursus tersebut dapat terlihat bahwa perumusan standar kompetensi jabatan dapat dilakukan melalui beberapa aspek; (1) Pengkategorian kompetensi berdasarkan tingkat relevansinya. (2) Penyusunan standar kompetensi harus mempertimbangkan visi pembangunan kepala pemerintahan. (3) Penyusunan standar kompetensi disusun dengan mempertimbangkan tujuan pelaksanaan, agen pelaksana, kekuatan karakter, kompetensi, lingkungan kultur masyarakat, kualitas pelayanan, revolusi mental, integrasi standar kompetensi dengan manajemen ASN, dan keseimbangan intelegensi.

Kata Kunci : Kompetensi Sosio Kultural, Jabatan Pimpinan Tinggi, Pemerintahan Daerah

PENDAHULUAN

Kejala Lembaga Administrasi Negara (2014) menyatakan bahwa terdapat 5 (lima) permasalahan yang teridentifikasi dalam meningkatkan kapasitas pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) berkelas dunia, yaitu: a) wawasan sempit, *silo mentality, inward looking*, b) standar kompetensi, kode etika dan perilaku tidak jelas, imparialitas rendah; c) integritas dan disiplin rendah; d) motivasi rendah; e). budaya pelayanan rendah. Permasalahan dan kelemahan tersebut menuntut pelaksanaan reformasi khususnya di bidang aparatur negara yang lebih populer disebut dengan reformasi birokrasi. Pelaksanaan reformasi birokrasi dilakukan sinergis dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi bersama seluruh instansi pemerintah dengan berpedoman pada Peraturan MENPAN dan RB Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi. Kebijakan tersebut

menyatakan bahwa tujuan umum reformasi birokrasi adalah membangun profil dan perilaku aparatur negara yang berintegritas tinggi, berproduktifitas tinggi dan bertanggungjawab serta mampu memberikan pelayanan prima. Tujuan khususnya adalah membentuk birokrasi yang bersih, efisien, efektif dan produktif, transparan, akuntabel serta melayani masyarakat.

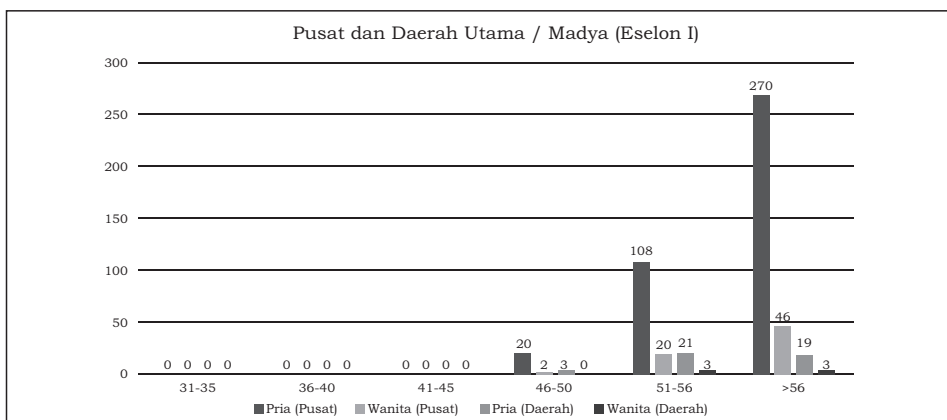
Penataan sumber daya aparatur merupakan salah satu dari area perubahan reformasi birokrasi. Karenanya upaya peningkatan kualitas aparatur sipil Negara menjadi fokus utama dalam roadmap penataan SDM aparatur yaitu : a) menyusun *database* dan statistik pegawai ASN, yang memuat profil demografi, profil kompetensi, *training record*; b) mereview relevansi misi dan fungsi kementerian/lembaga/ daerah atau satuan instansi pemerintah; c) mengidentifikasi kebutuhan kompetensi strategis untuk meningkatkan kapabilitas menjawab kebutuhan global dan domestik; d) membangun *mainstream*

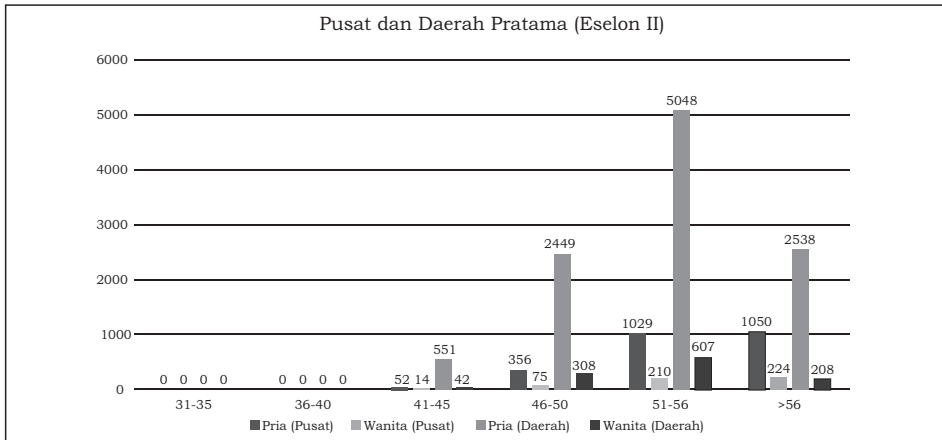
pengembangan kompetensi dengan menyusun ulang alokasi anggaran untuk pengembangan kompetensi; e) menyusun standarisasi jabatan dan kompetensi secara nasional; f) menyusun rencana pengembangan kompetensi kementerian/lembaga/ daerah; g) pengembangan kompetensi pegawai, ini didasarkan pada 1) manajemen *talent inklusif* yang merangkum keragaman kultur, tantangan dan kebutuhan daerah yang beragam, mengintensifkan sekolah kader dan sebagainya; 2) menyusun program pengembangan pegawai aparatur sipil negara dalam rangka meningkatkan kemampuan melaksanakan tugas dan pengembangan potensi pegawai melalui *inhouse training* dimana pimpinan sebagai mentor dan *coach* serta peningkatan kualitas diklat berbasis kompetensi manajerial, teknis dan fungsional; h) promosi dan rekrutmen pegawai ASN berbasis kompetensi dan merit.

Tidak hanya itu, pengembangan kompetensi tersebut adalah dasar dalam pengangkatan jabatan dan pengembangan karir pegawai, karena diklat merupakan bagian penting dari proses manajemen SDM. Perubahan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan khusus-

nya pada bidang SDM aparatur pemerintah menempatkan diklat pada peran dan posisi strategis untuk meningkatkan kualitas kemampuan profesional para ASN. Eko Prasajo (2014) menegaskan bahwa UU ASN secara konsisten diharapkan akan mengubah struktur dan kultur birokrasi secara mendasar. Para birokrat didesain untuk mampu berpikir lintas sektor, maju, responsif terhadap perubahan lokal dan global, serta mengalami perbaikan kinerja secara berkelanjutan. Standar kompetensi itu baik untuk kompetensi teknis fungsional, manajerial dan sosio kultural, khususnya jabatan pimpinan tinggi selaku pengambil keputusan strategis.

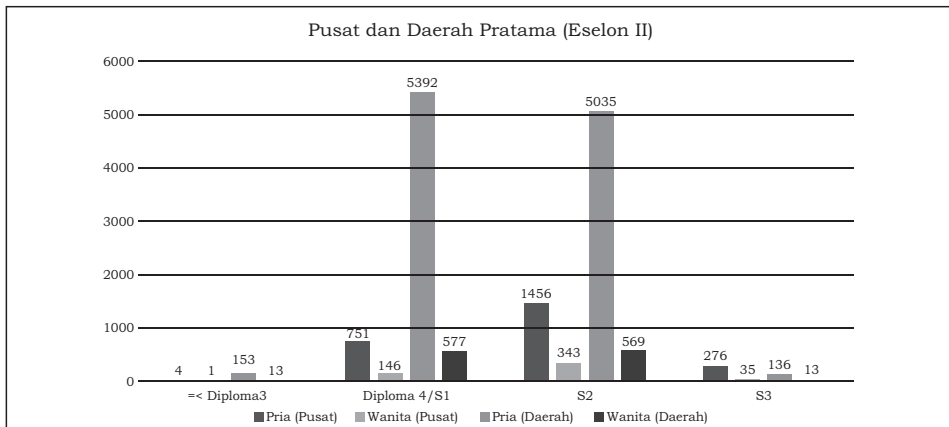
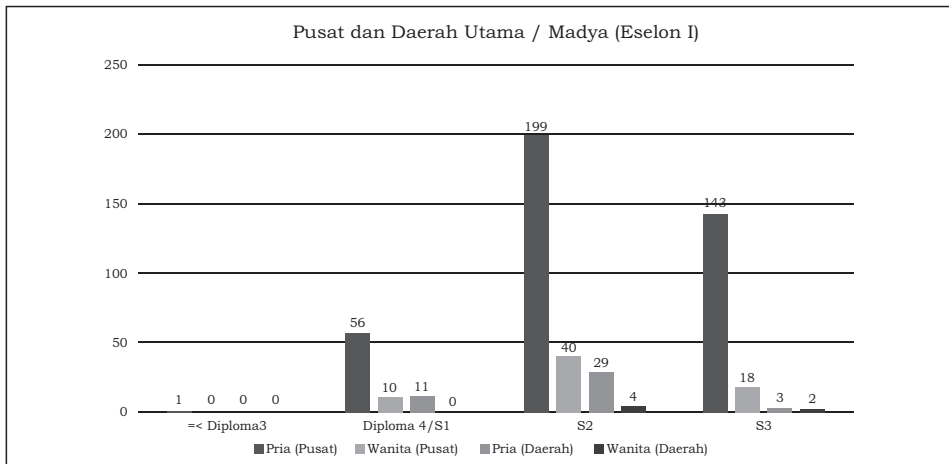
Standar kompetensi sosio kultural ASN Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) di daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan juga harus mempertimbangkan Nawa Cita (9 program prioritas Pemerintahan Jokowi) dan aspek lingkungan strategis sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Menengah Nasional (RPJMN 2015-2019) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Data terakhir menunjukkan jumlah JPT seluruh Indonesia sebagai berikut:





Sumber : Badan Kepegawaian Negara, diolah, 2015

Grafik 1. Jumlah Pemangku Jabatan Tinggi berdasarkan Eselon dan Usia



Sumber : Badan Kepegawaian Negara, diolah, 2015

Grafik 2. Jumlah Pemangku Jabatan Tinggi berdasarkan Eselon, Jenis Kelamin dan Tingkat Pendidikan

JPT merupakan rumpun jabatan kepemimpinan yang diharapkan (Anoraga:1992:17):

1. Berinisiatif dan aktif, pemimpin sebagai motor penggerak
2. Memahami prinsip-prinsip berkomunikasi, sehingga ia mampu dan berhasil dalam menyampaikan informasi kepada anggotanya
3. Mengetahui seluk beluk dan mengetahui bagaimana kedudukan dalam kelompoknya
4. Sebagai pemuka pendapat bagi kelompoknya. Ialah yang menjadi panutan oleh kelompoknya
5. Mampu membawakan aspirasi seluruh anggota dan ia harus mampu menghubungkan berbagai pendapat, usul dan sebagainya yang saling berlawanan dari anggota-anggotanya untuk menuju pada putusan bersama
6. Mampu mengontrol kemajuan kelompoknya dan mengetahui apa tindakan selanjutnya
7. Bijaksana dalam menentukan andil anggota dan yang terpenting mampu dalam menjaga keharmonisan kelompok.

LANDASANTEORI

Kompetensi erat kaitannya dengan kewenangan setiap anggota organisasi untuk melakukan tugas atau mengambil keputusan sesuai perannya dalam organisasi yang relevan dengan keahlian, pengetahuan, dan kemampuan yang

dimilikinya. Kompetensi setiap individu dalam organisasi harus mampu mendukung pelaksanaan strategi organisasi dan mampu mendukung setiap perubahan yang ada. Kompetensi (Palan : 2008 :8) merujuk kompetensi sebagai karakteristik dasar seseorang yang memiliki hubungan kausal dengan kriteria referensi efektivitas dan/atau keunggulan dalam pekerjaan atau situasi tertentu. Beberapa pakar SDM membagi kompetensi sebagai kompetensi inti, perilaku, fungsi dan peran, dalam lingkup aparatur negara, terbagi dalam kompetensi teknikal fungsional, kompetensi manajerial dan kompetensi kultural. Pada tulisan ini memfokuskan pada kompetensi kultural pada lingkup pimpinan tinggi.

Dalam konteks yang luas, kompetensi kultural adalah seperangkat kemampuan dalam memberikan pelayanan kepada publik lintas budaya secara efektif. Cross (1988) dalam Diller (2007: 11) mendefinisikan sebagai "a set of congruent behaviours, attitudes, and policies that come together in a system, agency, or among professionals and enable that system, agency, or those professionals to work effectively in cross-cultural situations" (p.13). Model kompetensi kultural diperkenalkan Cross, Bazron, Dennis dan Isaac (1989) dalam Diller (2007:11) dari jajaran Direktur Eksekutif Asosiasi Kesejahteraan Nasional Anak India di Portland, Oregon.

Tabel 1. Kontinum Kompetensi Kultural

<i>Level of Cultural Competence</i>	<i>Typical Characteristics</i>
<i>Cultural Destructiveness</i>	<i>Policies and practices are actively destructive of Communities and Individuals of Color</i>
<i>Cultural Incapacity</i>	<i>Policies and practices unintentionally promote cultural and racial bias; discriminate in hiring; do not welcome, devalue, and hold lower expectations for Clients of Color</i>

<i>Cultural Blindness</i>	<i>Attempt to avoid bias by ignoring racial and cultural differences (all clients are treated the same), yet adopt a mainstream approach to service delivery. Ignore cultural strengths of clients, encourage assimilation, and participate in victim blame</i>
<i>Cultural Precompetence</i>	<i>Have failed at attempts toward greater cultural competence due to limited vision of what is necessary. Either hold false sense of accomplishment or overwhelmed by failure. Tend to depend on tokenism and overestimate impact of isolated Staff of Color</i>
<i>Basic Cultural Competence</i>	<i>Incorporate five basic skill areas into ongoing process of agency. Work to hire unbiased staff, consult with Communities of Color, and actively assess who they can realistically serve.</i>
<i>Cultural Proficiency</i>	<i>Exhibit basic cultural competence, advocate for multiculturalism throughout the health care system, carry out original research on how to better serve Clients of Color, and disseminate findings.</i>

Sumber: Diadaptasi dari *Towards a Culturally Competent System of Care*, oleh Cross, Bazron, Dennis dan Isaacs, 1989, Washington, DC., Georgetown University Child Development Center.

Cross et.al. (1989) mendefinisikan 5 (lima) area keterampilan dasar yang diperlukan dalam pelayanan publik lintas kultural dan multikultural. Sembilan area kompetensi dengan tiga karakteristik dari tiga dimensi

didefinisikan sebagai keterampilan dasar birokratik profesional. McDavis (1992) mengistilahkan sebagai “*become a standard for curriculum reform and training of helping professionals*” (p.477).

Tabel 2. Rangkuman Area Keterampilan Kompetensi Kultural Individual

Level of Cultural Competence	Typical Characteristics
<i>Cultural Destructiveness</i>	<i>Policies and practices are actively destructive of Communities and Individuals of Color</i>
<i>Cultural Incapacity</i>	<i>Policies and practices unintentionally promote cultural and racial bias; discriminate in hiring; do not welcome, devalue, and hold lower expectations for Clients of Color</i>
<i>Cultural Blindness</i>	<i>Attempt to avoid bias by ignoring racial and cultural differences (all clients are treated the same), yet adopt a mainstream approach to service delivery. Ignore cultural strengths of clients, encourage assimilation, and participate in victim blame</i>
<i>Cultural Precompetence</i>	<i>Have failed at attempts toward greater cultural competence due to limited vision of what is necessary. Either hold false sense of accomplishment or overwhelmed by failure. Tend to depend on tokenism and overestimate impact of isolated Staff of Color</i>
<i>Basic Cultural Competence</i>	<i>Incorporate five basic skill areas into ongoing process of agency. Work to hire unbiased staff, consult with Communities of Color, and actively assess who they can realistically serve.</i>
<i>Cultural Proficiency</i>	<i>Exhibit basic cultural competence, advocate for multiculturalism throughout the health care system, carry out original research on how to better serve Clients of Color, and disseminate findings.</i>

Sumber: Diadaptasi dari *Towards a Culturally Competent System of Care*, oleh Cross, Bazron, Dennis dan Isaacs, 1989, Washington, DC., Georgetown University Child Development Center.

Kesadaran pentingnya kompetensi kultural adalah sebuah proses emosional yang tidak terjadi dalam semalam atau dengan diskursus tunggal atau lokakarya. Ada ruang bebas dan terbuka untuk berbicara tentang etnis dan ras. Mengembangkan kompetensi budaya membutuhkan penghayatan yang luas tentang rasa sakit dan penderitaan rasisme, serta melihat sikap dan keyakinan seseorang. Kompetensi kultural juga dapat memberikan pertumbuhan pribadi yang sangat besar dalam bentuk peningkatan kesadaran diri, sensitivitas budaya, pemikiran yang tidak mudah menghakimi dan peningkatan kesadaran bermasyarakat secara luas.

Pengembangan kompetensi dapat dilakukan dengan membangun standar kompetensi pada level organisasi, posisi maupun fungsi, tergantung pada kebutuhan organisasi. Sumber data untuk membuat standar kompetensi adalah teori, wawancara manajemen senior, panel ahli, atau diskusi kelompok ahli dalam satu bidang keahlian, wawancara uraian perilaku (*behaviour event interview*) dan kamus kompetensi generik. (Palan : 2008 : 40 - 43). Langkah-langkah pengembangan standar kompetensi dirumuskan dalam struktur tahapan:

1. Pilih ukuran kinerja dan kumpulkan data mengenai kinerja saat ini.
2. Gunakan sumber pengumpulan data yang baik berdasarkan dimensi kompetensi yang diinginkan.
3. Buat daftar karakter dan kelompokkan karakter tersebut.
4. Lakukan analisis orang yang

berkinerja unggul dan yang berkinerja rendah untuk mengidentifikasi karakteristik kinerja unggul dan efektif. Sampel kriteria sangat penting untuk pengembangan model.

5. Lakukan validasi daftar kompetensi yang dihasilkan dengan manajer lini dengan mengkaji hubungan daftar tersebut dengan kinerja.
6. Lakukan uji coba model yang telah dikembangkan tersebut dalam organisasi (pada level organisasi, fungsional, pekerjaan, dan individu) untuk memvalidasi.
7. Desain risetnya juga harus memasukkan metode yang memungkinkan untuk identifikasi induktif kompetensi dan bukan hanya menguji model secara *a priori*. Dalam praktek dapat dipilih metode gabungan berdasarkan penelitian dan pendekatan intuitif.
8. Penting untuk menghindari bias metode atau bias model secara budaya.

Kerangka kompetensi dapat dikembangkan sendiri dengan menggunakan metode analisis insiden kritis yang sederhana (Taylor : 2008 : 29 - 32):

1. Membuat daftar permintaan kunci dimana permintaan kunci dari sebuah pekerjaan/jabatan adalah sesuatu yang harus dan wajib dilakukan.
2. Menganalisis batasan pekerjaan, sesuatu yang membuat permintaan sulit dipenuhi.
3. Membuat daftar pekerjaan yang telah dilakukan, dalam lima hari

- terakhir.
4. Menentukan masing-masing tugas/pekerjaan yang sulit, penting dan harus sering dilakukan.
 5. Mengidentifikasi insiden kritis dengan melihat tugas-tugas yang sangat sulit dan sangat penting serta memikirkan situasi yang melibatkan tuntutan dan hambatan yang berlawanan.
 6. Mengklasifikasi kompetensi kunci, yang dibutuhkan saat menghadapi insiden atau peristiwa kritis secara efektif.
 7. Menyepakati indikator perilaku untuk setiap kompetensi perlu ditanyakan kembali secara spesifik kepada pejabat terkait kinerja baik dan buruk.

Selain itu, perlu menulis indikator perilaku dalam membuat konstruksi kompetensi secara efektif dalam rangka mengurangi akibat potensial dari *exercise effect* dan juga membantu proses umpan

balik. Indikator perilaku yang baik/efektif dapat ditulis dengan memperhatikan spesifikasi dan tidak subyektif/tidak bias, terdiri dari satu perilaku, tidak dua atau lebih, mengobservasi pernyataan internal, netral, realistis, ditulis secara terus terang perilaku yang timbul dan menentukan dengan tepat perilaku yang muncul dalam tindakan yang dilakukan.

PENDEFINISIAN KOMPETENSI JABATAN SOSIO KULTURAL

Definisi atau pengertian kompetensi sosiokultural sudah dirumuskan dalam forum diskusi panel dan workshop pakar yang dihadiri pakar/ praktisi dari berbagai instansi pemerintah dan perusahaan multi-nasional diantaranya Universitas Indonesia, PT. Samudera Indonesia, Kementerian Perhubungan Umum, Badan Kepegawaian Negara, Lembaga Administrasi Negara, Departemen Keuangan dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. (Lihat Tabel 3 dibawah ini).

Tabel 3. Ragam Definisi Kompetensi Sosio Kultural

PANDANGAN	DEFINISI
Lembaga Administrasi Negara (LAN)	Pengetahuan, keterampilan, dan sikap/perilaku yang dapat diamati, diukur, dikembangkan terkait dengan pengalaman berinteraksi dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku dan budaya, perilaku, wawasan kebangsaan, etika, nilai-nilai, moral, emosi dan prinsip yang harus dipenuhi oleh setiap pemegang jabatan untuk memperoleh hasil kerja sesuai dengan peran, fungsi dan jabatan (UU ASN).
Kementerian Perhubungan Umum	Kemampuan berinteraksi dengan masyarakat majemuk dari berbagai agama, suku dan budaya yang dapat dinilai dari pengalaman kerja dalam lingkungan yang majemuk (memiliki kualitas diri dan kualitas interaksi).

Depnakertrans	Kompetensi budaya bermakna untuk praktisi sebagai dimensi yang krusial untuk memahami perilaku manusia, meliputi pengetahuan dan pengertian tentang budaya (kultur) baik budaya lokal, global, budaya barat dan timur, keterlibatan dan sensitivitas untuk saling mengerti dan menghormati, serta kemampuan dalam menerima keanekaragaman dan multikulturalisme dan berbagai konflik terkait hal tersebut.
Pemprov DKI Jakarta	Kemampuan untuk mengenali, mengidentifikasi, menganalisa karakteristik lingkungan sosial dimana ia berada serta merespon situasi secara memadai dan sesuai dengan kebutuhan dari beragam kelompok sosial yang dihadapi dimana keunikannya dipengaruhi oleh beragam hal agama, suku, ras, kelompok pekerjaan, strata sosial, politik, gender, budaya serta keunikan sosial lainnya.
Universitas Indonesia	Kemampuan dinamis dalam mengambil beragam perspektif / cara-cara alternatif saat berinteraksi dalam situasi budaya berbeda-beda sehingga dalam bekerja dapat berjalan efektif.
PT. Samudera Indonesia	Kompetensi mengelola hubungan dengan orang lain yang terpadu dalam rancangan sistem diri yang eksplisit rasional dan implisit emosional.

Sumber : Diolah dari berbagai sumber

Dari hasil kajian pengembangan kompetensi aparatur negara, diperoleh hasil berupa temuan kompetensi generik dari kompetensi sosio-kultural, selain kompetensi manajerial, sehingga perlu kiranya dilakukan perumusan standar kompetensi tersebut. Ini didasari pada pertimbangan sebagai berikut (Rangkuman Diskusi Panel Ahli):

- 1. Tujuan pelaksanaan.** Birokrasi sering melupakan tujuan pemerintah yang sejati, karena terlalu mementingkan cara dan bentuk. Ia menghalangi pekerjaan yang cepat serta menimbulkan semangat menanti, menghilangkan inisiatif, terikat dalam peraturan yang *njelimet* dan bergantung kepada perintah atasan, berjiwa statis dan karena itu menghambat kemajuan;
- 2. Agen pelaksana.** Untuk menjalankan

tugas dalam institusi sosial yang lemah, memerlukan pelayanan efektif, efisien dan adil yang dilaksanakan oleh birokrat profesional transformasional (*entrepreneurial*);

- 3. Kekuatan karakter.** Ketika seseorang dikatakan sebagai *a person of integrity*, artinya ia dianggap sebagai orang yang memiliki *a strong moral character*;
- 4. Kompetensi.** Untuk seseorang menjadi terpercaya, dia tidak hanya harus memiliki karakter moral yang kuat tetapi juga memiliki kompetensi baik;
- 5. Lingkungan kultural masyarakat.** Sosial-budaya memiliki pengaruh kuat dalam membentuk perilaku seseorang. Pelayanan terhadap masyarakat akan dapat efektif berjalan bila memahami budaya masyarakat yang dilayani;

6. **Kualitas pelayanan.** Kurangnya pengetahuan atau minimnya sensitivitas pelayan masyarakat terhadap kepercayaan dan budaya masyarakat setempat dapat mengurangi kualitas pelayanan yang diberikan;
7. **Revolusi mental.** *Nation building* tidak mungkin tanpa melakukan perombakan manusianya atau karakter. Dibutuhkan revolusi mental. karena tidak mungkin maju kalau sekadar mengandalkan perombakan institusional, sehingga ASN yang memiliki kompetensilah yang layak mengelola kekayaan negara;
8. **Integrasi standar kompetensi dan sistem diklat.** Perlunya disusun standar kompetensi, sistem diklat dan keterpaduan diklat dengan penempatan (manajemen ASN);
9. **Keseimbangan intelegensi.** Sukses dalam hidup dan organisasi tidak semata ditentukan oleh inteligensi intelektual yang terungkap dalam kompetensi konseptual/rasional. Inteligensi emosional yang terungkap dalam kompetensi insani/sosial sangat menentukan.

KAMUS KOMPETENSI SOSIO KULTURAL

Berdasarkan aspek-aspek di atas, maka secara operasional sub kompetensi sosio kultural dapat didefinisikan sebagai berikut:

1. **Mengelola keragaman lingkungan budaya** adalah kemampuan memahami dan menyadari adanya perbedaan budaya dan melihatnya sebagai hal yang positif, dalam bentuk implementasi manajemen kerja dengan mencegah diskriminasi dan

menerapkan prinsip inklusifitas sehingga tujuan organisasi akan tercapai secara efektif.

2. **Membangun *network* sosial** adalah kemampuan membangun interaksi sosial atau hubungan timbal balik yang menghasilkan suatu proses pengaruh mempengaruhi atau individu antara kelompok atau antar individu dan kelompok.
3. **Manajemen konflik** adalah kemampuan dalam mengelola konflik antar organisasi secara konstruktif.
4. **Empati sosial** adalah kemampuan untuk memahami perbedaan pikiran, perasaan atau masalah berbagai kelompok sosial yang berbeda.
5. **Kepekaan gender** adalah kemampuan untuk mengenali dan menyadari kesenjangan akses, partisipasi, kontrol dan manfaat yang diterima antara laki-laki dan perempuan dalam lingkungan kerja maupun dalam kehidupan bermasyarakat yang secara potensial merugikan baik hak laki-laki maupun perempuan dalam konstruksi sosial kultural.
6. **Kepekaan difabelitas** adalah kemampuan untuk mengenali dan menyadari kebutuhan kelompok dengan keterbatasan fisik dan mental (difabel).

PENUTUP

Perumusan standar kompetensi jabatan ke depannya dapat dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Melalui serangkaian pendekatan riset yang menggunakan metode pengumpulan dan analisis data secara sistematis, diperoleh deskripsi kompetensi kultural aparatur khususnya pimpinan tinggi yaitu

antara lain mengelola keragaman lingkungan budaya, membangun *network* sosial, manajemen konflik, empati sosial dan kepekaan gender.

2. Penyusunan standar kompetensi yang mempertimbangkan tujuan pelaksanaan yaitu mempermudah pelayanan publik kepada masyarakat; agen pelaksana yaitu aparatur yang gesit, inovatif, profesional dan birokrat berkelas dunia (*worldclass civil society*); kekuatan karakter yaitu kompetensi moral yang kuat dari aparatur; kompetensi yaitu memiliki prasyarat pendukung keberhasilan kompetensi tersebut; lingkungan kultur masyarakat yaitu penguasaan kearifan lokal dan potensi kedaerahan; kualitas pelayanan yaitu sensitifitas dalam melakukan pelayanan yang prima, efektif dan efisien; revolusi mental yaitu perombakan karakter ASN yang berjiwa kompetitif; integrasi standar kompetensi dengan manajemen ASN yaitu keterpaduan standar kompetensi dengan sistem diklat, penempatan dan sebagainya dalam manajemen ASN; dan keseimbangan intelegensi yaitu keterkaitan yang erat antar kompetensi yang dibutuhkan ASN (konseptual/rasional dan insani/sosial).
3. Level atau pengkategorian kompetensi dapat diambil dari skala tidak relevan; rendah; sedang; tinggi. 1) Tidak relevan bermakna bahwa kompetensi tersebut tidak begitu relevan atau karena tanpa kompetensi ini tidak berpengaruh terhadap keefektifan pelaksanaan tugas; 2) Rendah bermakna bahwa kompetensi tersebut memiliki tingkat

relevansi yang kecil, karena kompetensi ini berpengaruh minimal terhadap keefektifan pelaksanaan tugas; 3) Sedang bermakna bahwa kompetensi tersebut memiliki tingkat relevansi yang sedang dalam keefektifan pelaksanaan tugas karena dapat diganti/diwakili oleh kompetensi lain; 4) Tinggi bermakna bahwa kompetensi ini memiliki tingkat relevansi yang tinggi atau ketiadaan kompetensi ini tidak dapat terwakilkan oleh kompetensi lain.

4. Penyusunan standar kompetensi sosio kultural ASN Jabatan Pimpinan Tinggi di Pemerintah Daerah juga harus mempertimbangkan Nawa Cita (9 program prioritas Pemerintahan Jokowi) dan aspek lingkungan strategis sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Menengah Nasional (RPJMN 2015-2019) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD);
5. Pengembangannya dengan melakukan refleksi tentang internalisasi budaya (melalui pikiran sadar dan pikiran bawah sadar), menganalisis kekuatan perbedaan budaya, strategi peningkatan kesadaran budaya dan mendemonstrasikan sensitifitas budaya dan identifikasi model pengembangan.

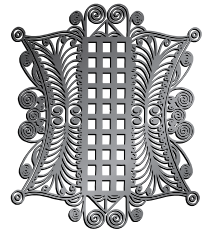
DAFTAR PUSTAKA

- Anoraga., Panji (1992). *Psikologi Kepemimpinan*, PT Rineka Cipta, Jakarta.
- Diller., Jerry. V, (2007). *Cultural Diversity, A Primer for the Human Services*, Edisi ketiga. Thomson Learning Academic Resource Center. USA.
- Dwiyanto, Agus. *Roadmap Peningkatan Mutu Pegawai ASN*, www.slideshare.net. Diunduh pada tanggal 26 Januari 2015
- Pekerti, Anugerah. (2015). *Memimpin Dengan Inteligensi Emosional*, Bahan Experts Panel Penyusunan Grand Desain Pengembangan Kompetensi Aparatur Sipil Negara di LAN, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 18 Maret 2015.
- Prasodjo. Imam. B. (2015). *Perumusan Kompetensi Sosial-Budaya Jabatan Pimpinan Tinggi Dan Administrasi*, Bahan Diskusi tentang Kompetensi Sosio Kultural, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 18 Maret 2015
- Kristiadi. J.B. (2015). *Identifikasi & Perumusan Kompetensi Managerial Jabatan Pimti & Administrasi. Kompetensi Managerial ASN Dalam Praktik & Yang Diperlukan Dalam Rangka Menjawab Tantangan Pembangunan Nasional*. Bahan Experts Panel Penyusunan Grand Desain Pengembangan Kompetensi Aparatur Sipil Negara di LAN, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 18 Maret 2015.
- Taufik, Muhammad. (2015). *Grand Design Pengembangan Kompetensi Aparatur Sipil Negara : Kompetensi Sosial Kultural*, Bahan Experts Panel Penyusunan Grand Desain Pengembangan Kompetensi Aparatur Sipil Negara di LAN, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 19 Maret 2015.
- Wirapradja, Nana Rukmana D. (2015). *Tantangan dan Grand Desain Peningkatan Kompetensi Manajerial ASN Sektor Infrastruktur Bidang Pekerjaan Umum*, Bahan Experts Panel Penyusunan Grand Desain Pengembangan Kompetensi Aparatur Sipil Negara di LAN, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 18 Maret 2015.
- Palan. R. (2008). *Competency Management, Teknik Mengimplementasikan Manajemen SDM Berbasis Kompetensi untuk Meningkatkan Daya Saing Organisasi*, PPM. Jakarta.
- Pemprov DKI Jakarta (2015). *Pengembangan Kompetensi Sosio Kultural Aparatur Sipil Negara Pemprov. DKI Jakarta*. Bahan Experts Panel Penyusunan Grand Desain Pengembangan Kompetensi Aparatur Sipil Negara di LAN, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 18 Maret 2015.
- Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Manajerial Pegawai Negeri Sipil
- Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara, Final Harmonisasi, Dokumen Tidak Diterbitkan

Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014
tentang Aparatur Sipil Negara

Suprapti, Wahyu. (2015). *Kompetensi Sosio Kultural (Sebuah Pemikiran)*, Bahan *Experts Panel* Penyusunan Grand *Desain Pengembangan* Kompetensi Aparatur Sipil Negara di LAN, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 18 Maret 2015.

Taylor. Ian. (2008). *Measuring Competency for Recruitment and Development, Panduan Assesment Center dan Metode Seleksi*, PPM, Jakarta.



UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan pemerintahan daerah memasuki era baru ketika Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan ini ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah daerah dalam menyejahterakan masyarakat. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan pemerintahan pusat.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan

menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pembentukan otonomi yang seluas-seluasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun seluas apapun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada di

tangan pemerintah pusat. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Melalui undang-undang ini dilakukan pengaturan bersifat afirmatif yang dimulai dari pemetaan urusan pemerintahan yang akan menjadi prioritas daerah dalam pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Melalui pemetaan tersebut akan tercipta sinergi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang urusan pemerintahannya didesentralisasikan ke daerah. Sinergi urusan pemerintahan dan kelembagaan tersebut akan menciptakan sinergi dalam perencanaan pembangunan antara kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian dengan daerah untuk mencapai target nasional. Manfaat lanjutannya adalah akan tercipta penyaluran bantuan yang terarah dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap daerah-daerah yang menjadi *stakeholder* utamanya untuk akselerasi target nasional tersebut.

Langkah berikutnya adalah adanya jaminan pelayanan publik yang disediakan pemerintah daerah kepada masyarakat. Untuk itu setiap pemerintah daerah wajib membuat maklumat pelayanan publik sehingga masyarakat di daerah tersebut mengetahui jenis pelayanan publik yang disediakan, bagaimana mendapatkan aksesnya serta

kejelasan dalam prosedur dan biaya untuk memperolehnya juga adanya saluran keluhan ketika pelayanan publik yang didapat tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan.

Langkah akhir untuk memperkuat otonomi daerah adalah adanya mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan serta sanksi yang jelas dan tegas. Hal tersebut memerlukan adanya kejelasan tugas pembinaan, pengawasan dari kementerian yang melakukan pembinaan dan pengawasan umum serta kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang melaksanakan pembinaan dan pengawasan teknis. Sinergi antara pembinaan dan pengawasan umum dengan pembinaan dan pengawasan teknis akan memberdayakan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

B. MUATAN UNDANG-UNDANG

Materi muatan UU Pemerintahan Daerah mencakup bab-bab:

1. Ketentuan Umum
2. Pembagian Wilayah Negara
3. Kekuasaan Pemerintahan
4. Urusan Pemerintahan
5. Kewenangan Daerah Provinsi Di Laut dan Daerah Provinsi yang Bercirikan Kepulauan
6. Penataan Daerah
7. Penyelenggara Pemerintahan Daerah
8. Perangkat Daerah
9. Perda (Peraturan Daerah) dan Perkada (Peraturan Kepala Daerah)
10. Pembangunan Daerah
11. Keuangan Daerah
12. BUMD (Badan Usaha Milik Daerah)

13. Pelayanan Publik
14. Partisipasi Masyarakat
15. Perkotaan
16. Kawasan Khusus dan Kawasan Perbatasan Negara
17. Kerjasama Daerah dan Perselisihan
18. Desa
19. Pembinaan dan Pengawasan
20. Tindakan Hukum Terhadap Aparatur Sipil Negara Di Instansi Daerah
21. Inovasi Daerah
22. Informasi Pemerintahan Daerah
23. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah
24. Ketentuan Pidana
25. Ketentuan Lain-Lain
26. Ketentuan Peralihan
27. Ketentuan Penutup

1. Pembagian Wilayah Negara

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten/kota. Sedangkan daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa. Daerah provinsi selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi. Sedangkan daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah kabupaten/kota.

2. Kekuasaan Pemerintahan

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan UUD 1945. Kekuasaan tersebut diuraikan dalam berbagai urusan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
- c. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah. Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah.

3. Urusan Pemerintahan

Urusan pemerintahan terdiri atas:

a. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat meliputi:

- Politik luar negeri, misalnya mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri dan sebagainya.
- Pertahanan, misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya.
- Keamanan, misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya.
- Yustisi, misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa mendirikan lembaga permasyarakatan,

menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan lain yang berskala nasional.

- Moneter dan fiskal nasional adalah urusan terkait kebijakan makro ekonomi misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya.
 - Agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya.
- b. Urusan pemerintahan konkrue adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi juga daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah yang terdiri atas:
- Urusan pemerintahan wajib, berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat dan sosial. Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak

berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan.

- Urusan pemerintahan pilihan meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.
- c. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Pelaksanaannya dilakukan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing dan dibantu oleh instansi vertikal serta

dibiayai dari APBN.

Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan urusan pemerintahan umum dibentuk forkopimda (forum koordinasi pimpinan daerah) di provinsi yang diketuai oleh gubernur, di kabupaten/kota yang diketuai oleh bupati/walikota dan forum koordinasi pimpinan di kecamatan yang diketuai oleh camat.

4. Kewenangan Daerah Provinsi Di Laut dan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan

a. Kewenangan Daerah Provinsi Di Laut

Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Kewenangannya meliputi:

- Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi.
- Pengaturan administratif.
- Pengaturan tata ruang.
- Ikut serta dalam memelihara keamanan di laut.
- Ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

b. Kewenangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan

Daerah provinsi yang berciri kepulauan adalah daerah provinsi yang memiliki karakteristik secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari daratan yang di

dalamnya terdapat pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya. Provinsi tersebut mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut. Selain mempunyai kewenangan, daerah provinsi yang berciri kepulauan mendapat penugasan dari pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan pemerintah pusat di bidang kelautan berdasarkan asas tugas pembantuan.

5. Penataan Daerah

Penataan daerah terdiri atas:

- a. Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu maka pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan lain yang memungkinkan daerah tersebut dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah. Pembentukan daerah mencakup pembentukan daerah provinsi dan pembentukan daerah kabupaten/kota berupa:
 - Pemekaran daerah yaitu pemecahan daerah menjadi dua atau lebih daerah baru dan penggabungan bagian daerah

dari daerah yang bersanding dalam satu daerah provinsi menjadi satu daerah baru.

- Penggabungan daerah berupa penggabungan dua daerah kabupaten/kota atau lebih yang bersanding dalam satu daerah provinsi menjadi daerah kabupaten/kota baru dan penggabungan dua daerah provinsi atau lebih yang bersanding menjadi daerah provinsi baru. Penggabungan daerah dilakukan dalam hal daerah atau beberapa daerah tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah yang dinilai oleh pemerintah pusat.

Pembentukan daerah didahului dengan masa persiapan selama 3 (tiga) tahun dengan tujuan untuk penyiapan daerah tersebut menjadi daerah. Apabila setelah tiga tahun hasil evaluasi menunjukkan daerah persiapan tersebut tidak memenuhi syarat untuk menjadi daerah, statusnya dikembalikan ke daerah induknya. Namun apabila daerah persiapan setelah melalui masa pembinaan selama tiga tahun memenuhi syarat untuk menjadi daerah, maka daerah persiapan tersebut dibentuk melalui undang-undang menjadi daerah.

- b. Penyesuaian daerah berupa:
 - Perubahan batas wilayah daerah
 - Perubahan nama daerah
 - Pemberian nama dan perubahan nama bagian rupa bumi
 - Pemindahan ibu kota
 - Perubahan nama ibu kota

6. Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

- a. Kepala Daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati dan untuk daerah kota disebut walikota. Masa jabatan kepala daerah adalah 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Kepala daerah dapat dibantu oleh wakil kepala daerah yang bertugas membantu kepala daerah serta memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah serta melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.
- b. DPRD, baik provinsi maupun kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih melalui pemilihan umum. DPRD memiliki fungsi pembentukan peraturan daerah (perda), anggaran dan pengawasan. Dalam pelaksanaan fungsinya harus menjangkau aspirasi masyarakat. Anggota DPRD provinsi berjumlah paling sedikit 35 orang dan paling banyak 100 orang. Sedangkan Anggota DPRD

kabupaten/kota berjumlah paling sedikit 20 orang dan paling banyak 50 orang. DPRD mempunyai hak:

- Interpelasi yaitu hak untuk meminta keterangan kepada kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota) mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan bernegara.
- Angket yaitu hak untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan bernegara yang diduga bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan.
- Menyatakan pendapat yaitu hak untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur dan bupati/walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Alat Kelengkapan DPRD terdiri atas:

- Pimpinan
- Badan musyawarah
- Komisi
- Badan pembentukan perda
- Badan anggaran
- Badan kehormatan
- Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD maka dibentuk sekretariat DPRD provinsi dan sekretariat DPRD kabupaten/kota. Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya, juga dibentuk kelompok pakar/tim ahli. Sekretaris DPRD dan pegawai sekretariat DPRD baik provinsi maupun kabupaten/kota berasal dari pegawai negeri sipil.

Kepala daerah dan DPRD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka kepala daerah dan DPRD berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah (perda), anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas perda dan kebijakan daerah. Hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah dalam bentuk:

- daerah
- d. Rapat konsultasi DPRD dengan kepala daerah secara berkala
- e. Bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7. Perangkat Daerah

Walaupun daerah sama-sama diberikan otonomi yang seluas-luasnya, namun prioritas urusan pemerintahan yang dikerjakan akan berbeda satu daerah dengan daerah lainnya sesuai dengan karakter daerah dan kebutuhan masyarakatnya. Hal tersebut berdampak pada pembentukan organisasi perangkat daerah yang paling sedikit didasarkan pertimbangan faktor jumlah penduduk, luasan wilayah, beban kerja dan kemampuan keuangan daerah. Dari argumen tersebut dibentuk tipologi dinas atau badan daerah sesuai dengan besarnya agar terbentuk perangkat daerah yang efektif dan efisien.

Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dibantu oleh perangkat daerah yang diisi oleh pegawai aparatur sipil negara.

1101

Perangkat daerah provinsi terdiri atas:	Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas:
<ul style="list-style-type: none"> a. Sekretariat daerah b. Sekretariat DPRD c. Inspektorat d. Dinas e. Badan 	<ul style="list-style-type: none"> a. Sekretariat daerah b. Sekretariat DPRD c. Inspektorat d. Dinas e. Badan, dan f. Kecamatan

- a. Persetujuan bersama dalam pembentukan perda
- b. Penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD
- c. Persetujuan terhadap kerjasama yang akan dilakukan pemerintah
- a. Sekretariat Daerah dipimpin oleh sekretaris daerah yang memiliki tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif.

- b. Sekretariat DPRD dipimpin oleh sekretaris DPRD yang mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD dan menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.
- c. Inspektorat dipimpin oleh inspektur, bertugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah.
- d. Dinas dipimpin oleh seorang kepala dan dibentuk untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dinas diklasifikasikan berdasarkan beban kerja yang didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, besaran masing-masing urusan pemerintahan, kemampuan keuangan daerah, proyeksi penyerapan tenaga kerja dan pemanfaatan lahan untuk urusan pemerintahan pilihan. Dinas terdiri atas:
- Dinas tipe A, mewadahi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan beban kerja yang besar.
 - Dinas tipe B, mewadahi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan beban kerja yang sedang.
 - Dinas tipe C, mewadahi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan beban kerja yang kecil.
- e. Badan dipimpin oleh seorang kepala dan dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah meliputi perencanaan, keuangan, kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan dan fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan diklasifikasikan berdasarkan beban kerja yang didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, kemampuan keuangan daerah dan cakupan tugas. Badan terdiri atas:
- Badan tipe A, mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan beban kerja yang besar.
 - Badan tipe B, mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan beban kerja yang sedang.
 - Badan tipe C, mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan beban kerja yang kecil.
- f. Kecamatan dibentuk dalam kabupaten/kota untuk meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan. Kecamatan dipimpin oleh seorang camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan kepegawaian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Kecamatan diklasifikasikan sesuai beban kerja yang didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah desa/kelurahan. Kecamatan terdiri atas:
- Kecamatan tipe A yang dibentuk

untuk kecamatan dengan beban kerja yang besar.

- Kecamatan tipe B yang dibentuk untuk kecamatan dengan beban kerja yang kecil.

Camat dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan. Lurah selaku perangkat kecamatan memimpin kelurahan dan bertanggung jawab kepada camat. Lurah mempunyai tugas membantu camat dalam:

- Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan
- Melakukan pemberdayaan masyarakat
- Melaksanakan pelayanan masyarakat
- Memelihara ketenteraman dan ketertiban umum
- Memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum
- Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat
- Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk menciptakan sinergi dalam pengembangan potensi unggulan antara organisasi perangkat daerah dengan kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian di pusat, diperlukan adanya pemetaan dari kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian di pusat untuk mengetahui daerah-daerah yang mempunyai potensi unggulan atau prioritas sesuai dengan bidang tugas kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian yang kewenangannya didesentralisasikan ke daerah. Dari hasil pemetaan tersebut kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian

akan mengetahui daerah mana saja yang mempunyai potensi unggulan sesuai dengan bidang tugas kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian yang bersangkutan. Daerah tersebut yang kemudian akan menjadi *stakeholder* utama dari kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian terkait.

8. Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada)

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan daerah tersebut. Perda hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian perda tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Perda memuat materi muatan:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
- c. Memuat materi lokal sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Penyusunan rancangan perda dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah kemudian disetujui bersama untuk ditetapkan menjadi perda. Perda diundangkan dalam lembaran daerah oleh sekretaris daerah dan mulai berlaku serta mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan.

Untuk melaksanakan perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan perkada. Perkada diundangkan dalam berita daerah oleh sekretaris daerah dan mulai berlaku serta mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan.

Perda dan perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Jika perda dan perkada bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan dapat dibatalkan. DPRD dan kepala daerah wajib melakukan penyebarluasan sejak penyusunan program pembentukan perda, penyusunan rancangan perda dan pembahasan rancangan perda yang bermaksud untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Satuan polisi pamong praja dibentuk untuk menegakkan perda dan perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat. Polisi pamong praja adalah jabatan fungsional pegawai negeri sipil yang penetapannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Polisi pamong praja yang memenuhi persyaratan dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil. Penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan perda dilakukan oleh pejabat penyidik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain pejabat penyidik dapat ditunjuk penyidik

pegawai negeri sipil yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

9. Pembangunan Daerah

Pembangunan daerah dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah. Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Dokumen perencanaan pembangunan daerah terdiri atas:

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) merupakan penjabaran dari visi, misi, arah kebijakan dan sasaran pokok pembangunan daerah jangka panjang untuk 20 tahun yang disusun dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan rencana tata ruang wilayah.
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan daerah dan keuangan daerah serta program perangkat daerah dan lintas perangkat daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD dan RPJMN.

- c. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari RPJMD yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah serta rencana kerja dan pendanaan untuk jangka waktu satu tahun yang disusun dengan berpedoman pada rencana kerja pemerintah dan program strategis nasional yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Perangkat daerah menyusun rencana strategis (renstra) dengan berpedoman pada RPJMD memuat tujuan, sasaran, program dan kegiatan pembangunan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan wajib dan/atau urusan pemerintahan pilihan sesuai dengan tugas dan fungsi setiap perangkat daerah. Rencana strategis ini dirumuskan dalam rancangan perda perangkat daerah dan digunakan sebagai bahan penyusunan rancangan RKPD.

Penyelenggara pemerintahan daerah melibatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam pembangunan daerah. Untuk mendorong peran serta masyarakat dan sektor swasta, penyelenggara pemerintahan daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor.

10. Keuangan Daerah

Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya.

Prinsip Umum Hubungan Keuangan

Pemerintah Pusat Dengan Daerah

Pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada daerah meliputi:

- Pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah
- Pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah
- Pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk pemerintahan daerah tertentu
- Pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat dan insentif.

Hubungan Keuangan Antar Daerah

Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah lain meliputi:

- Bagi hasil pajak dan nonpajak antar daerah
- Pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang menjadi tanggung jawab bersama sebagai konsekuensi dari kerja sama antar daerah
- Pinjaman dan/atau hibah antar daerah
- Bantuan keuangan antar daerah
- Pelaksanaan dana otonomi khusus.

Pendanaan Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD, begitupula yang menjadi

kewenangan pusat di daerah didanai dari dan atas beban APBN. Administrasi pendanaannya dilakukan secara terpisah sesuai kewenangannya.

Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah

Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima atau mengeluarkan uang.

Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan

Pendapatan

Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD) meliputi:
 - Pajak daerah
 - Retribusi daerah
 - Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
 - Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah
- b. Pendapatan Transfer meliputi:
Transfer pemerintah pusat yaitu:
 - Dana perimbangan terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan tertentu APBN yang dialokasikan kepada daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

- Dana otonomi khusus, dialokasikan kepada daerah otonomi khusus
- Dana keistimewaan, dialokasikan kepada daerah istimewa
- Dana desa, dialokasikan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan serta pemberdayaan masyarakat.

Transfer antar daerah yaitu:

- Pendapatan bagi hasil, adalah dana yang bersumber dari pendapatan tertentu daerah

yang dialokasikan kepada daerah lain berdasarkan angka persentase tertentu.

- Bantuan keuangan, adalah dana yang diberikan oleh daerah kepada daerah lainnya baik dalam rangka kerjasama daerah maupun untuk tujuan tertentu.
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah, meliputi:
 - Hibah merupakan bantuan yang bertujuan untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah
 - Dana darurat, dapat dialokasikan pada daerah dalam APBN untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana yang tidak mampu ditanggulangi oleh daerah menggunakan sumber APBD.

Belanja

Belanja daerah diprioritaskan untuk mendanai urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar yang ditetapkan dengan standar pelayanan minimal. Pedoman belanja daerah adalah standar teknis dan standar harga satuan regional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Belanja hibah dan bantuan sosial dianggarkan dalam APBD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja untuk desa dianggarkan dalam APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Belanja DAK diprioritaskan untuk mendanai kegiatan fisik dan dapat digunakan untuk kegiatan nonfisik.

Pembiayaan

Daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari pemerintah pusat, daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank dan masyarakat. Daerah juga dapat membentuk dana cadangan guna mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana daerah yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran.

Pengelolaan Barang Milik Daerah

Pelaksanaan pengadaan barang milik daerah dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan dan kebutuhan daerah. Barang milik daerah yang tidak digunakan lagi dapat dihapus dari daftar barang milik daerah dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, disertakan sebagai modal daerah, dan/atau dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran yang pedoman penyusunannya ditetapkan oleh menteri. Kepala daerah wajib mengajukan rancangan perda provinsi tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk kemudian dibahas kepala daerah bersama DPRD. Kepala daerah dan DPRD wajib menyetujui bersama rancangan perda provinsi tentang APBD paling lambat satu bulan sebelum dimulainya tahun anggaran setiap tahun. Menteri melakukan evaluasi terhadap rancangan perda dan hasil evaluasinya dijadikan bahan pertimbangan untuk

dijadikan perda provinsi. Sedangkan untuk rancangan perda kabupaten/kota yang telah disetujui bersama disampaikan kepada gubernur untuk dievaluasi. Hasil evaluasinya dijadikan bahan per-timbangan untuk dijadikan perda kabupaten/kota.

Perubahan APBD

Dapat dilakukan hanya satu kali dalam satu tahun jika terjadi:

- Perkembangan yang tidak sesuai dengan Kebijakan Umum APBD (KUA). KUA adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun
- Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran
- Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan
- Keadaan darurat dan/atau
- Keadaan luar biasa.

Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD

Kepala daerah menyampaikan rancangan perda tentang pertanggung-jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD dengan dilampiri laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Rancangan perda tersebut dibahas kepala daerah dan DPRD untuk mendapat persetujuan bersama. Atas dasar persetujuan bersama, kepala daerah menyiapkan rancangan perkara tentang penjabaran pertanggungjawaban

pelaksanaan APBD. Selanjutnya kedua rancangan peraturan tersebut dievaluasi oleh menteri dan hasil evaluasinya dijadikan bahan pertimbangan untuk menetapkan rancangan perda menjadi perda provinsi. Sedangkan untuk rancangan perda kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui bersama disampaikan kepada gubernur untuk dievaluasi. Hasil evaluasinya dijadikan bahan pertimbangan untuk dijadikan perda kabupaten/kota.

Evaluasi Rancangan Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Rancangan perda provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh gubernur disampaikan kepada menteri untuk dievaluasi. Hasil evaluasi dijadikan bahan pertimbangan untuk menetapkan rancangan perda provinsi menjadi perda provinsi. Sedangkan untuk rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah disetujui bersama disampaikan kepada gubernur untuk dievaluasi. Hasil evaluasinya dijadikan bahan pertimbangan untuk dijadikan perda kabupaten/kota.

Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah

Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah yang dikelola oleh bendahara umum daerah. Setiap pengeluaran atas beban APBD diterbitkan dokumen pelaksanaan anggaran dan surat penyediaan dana oleh pejabat pengelola keuangan daerah

selaku bendahara umum daerah. Dalam rangka manajemen kas, pemerintah daerah dapat mendepositokan dan/atau melakukan investasi jangka pendek uang milik daerah yang sementara belum digunakan sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan daerah, tugas daerah dan kualitas pelayanan publik serta bunga yang diperoleh merupakan pendapatan daerah.

11. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Pemerintah dapat mendirikan BUMD yang ditetapkan dengan perda terdiri atas perusahaan umum daerah dan perseroan daerah. Tujuannya untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat dan memperoleh laba dan/atau keuntungan.

12. Pelayanan Publik

Pemerintah daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Untuk menjaminkannya maka pemerintah wajib membangun manajemen pelayanan publik meliputi pelaksanaan pelayanan, pengelolaan pengaduan masyarakat, pengelolaan informasi, pengawasan internal, penyuluhan kepada masyarakat, pelayanan konsultasi dan pelayanan publik lainnya. Dalam melaksanakan manajemen pelayanan publik, pemerintah daerah dapat membentuk forum komunikasi antara pemerintah daerah dengan masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya. Daerah juga dapat membentuk

badan layanan umum daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan kepada pemerintah daerah, ombudsman dan/atau DPRD. Kepala daerah wajib melaksanakan rekomendasi ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat. Selanjutnya kinerja pelayanan publik akan dievaluasi menteri untuk pemerintahan daerah provinsi dan gubernur untuk pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hasil evaluasi digunakan oleh pemerintah pusat untuk memberikan insentif dan disinsentif.

13. Partisipasi Masyarakat

Pemerintah daerah mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mencakup penyusunan kebijakan daerah, perencanaan sampai pengevaluasian pembangunan daerah, pengelolaan asset dan/atau sumber daya alam daerah serta penyelenggaraan pelayanan publik. Partisipasi masyarakat dilakukan dalam bentuk konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan dan/atau keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

14. Perkotaan

Perkotaan adalah wilayah dengan batas-batas tertentu yang masyarakatnya mempunyai kegiatan utama di bidang industri dan jasa. Perkotaan dapat berbentuk kota sebagai daerah dan

kawasan perkotaan. Kawasan perkotaan dapat terbentuk secara alami dan terencana berupa bagian daerah kabupaten dan bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan langsung. Daerah kabupaten/kota menyusun rencana, melaksanakan dan mengendalikan penyelenggaraan pengelolaan perkotaan dengan memperhatikan kepentingan strategis nasional.

15. Kawasan Khusus dan Kawasan Perbatasan Negara

Kawasan khusus ditetapkan di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional. Kawasan khusus meliputi kawasan perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas, kawasan hutan lindung, kawasan hutan konservasi, kawasan taman laut, kawasan buru, kawasan ekonomi khusus, kawasan berikat, kawasan angkatan perang, kawasan industri, kawasan purbakala, kawasan cagar alam, kawasan cagar budaya, kawasan otorita dan kawasan untuk kepentingan nasional lainnya yang diatur dengan ketentuan perundang-undangan. Daerah dapat mengusulkan pembentukan kawasan khusus kepada pemerintah pusat, selanjutnya pemerintah pusat mengikutsertakan daerah yang bersangkutan untuk membentuk kawasan khusus.

Kawasan perbatasan negara adalah kecamatan-kecamatan terluar yang berbatasan langsung dengan negara lain. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mengoordinasikan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan berdasarkan pedoman yang ditetapkan

oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat wajib membangun kawasan perbatasan agar tidak tertinggal dengan kemajuan kawasan perbatasan di negara tetangga.

16. Kerjasama Daerah dan Perselisihan

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Kerjasama dapat dikategorikan menjadi kerjasama wajib dan kerjasama sukarela. Kerjasama wajib merupakan kerja sama antar daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan. Pendanaannya dibebankan kepada APBD masing-masing daerah, namun pemerintah pusat dapat memberikan bantuan dana untuk melaksanakan kerjasama wajib antar daerah melalui APBN. Kerjasama sukarela adalah kerjasama yang dilaksanakan oleh daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah namun dipandang lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan kerja sama. Selanjutnya gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kerjasama yang dilakukan.

Jika terjadi perselisihan antar daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi, maka gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud. Namun jika perselisihan terjadi antar daerah provinsi, antara daerah provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya maupun di luar wilayahnya, maka menteri yang akan menyelesaikan perselisihan dimaksud.

17. Desa

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa berada di kabupaten/kota, mempunyai kewenangan sesuai dengan undang-undang mengenai desa. Pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dapat menugaskan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada desa. Pendanaannya dapat dibebankan kepada APBN, APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota.

terkait dengan otonomi daerah.

Menteri dalam hal ini dilakukan oleh aparat pengawas internal pemerintah (inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi dan inspektorat kabupaten/kota) melakukan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi. Pengawasan umum adalah pengawasan terhadap pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kelembagaan daerah, kepegawaian pada perangkat daerah, keuangan daerah, pembangunan daerah, pelayanan publik, kerjasama daerah, kebijakan daerah, gubernur dan DPRD dan bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

18. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi. Pembinaan dilaksanakan oleh menteri, menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah nonkementerian dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan serta penelitian dan pengembangan. Selanjutnya gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pembinaan dilaksanakan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan serta penelitian dan pengembangan dalam kebijakan yang

Sedangkan menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah nonkementerian melaksanakan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi sesuai dengan bidang tugas masing-masing. Pengawasan teknis adalah pengawasan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sesuai dengan kewenangan kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian masing-masing. Untuk tingkat kabupaten/kota, pengawasan umum dan pengawasan teknis dilaksanakan oleh gubernur selaku wakil pemerintah pusat. Dalam hal gubernur belum mampu melakukan pengawasan maka gubernur meminta bantuan untuk melaksanakan pengawasan kepada pemerintah pusat.

Pembinaan dan Pengawasan Kepala Daerah Terhadap Perangkat Daerah

Gubernur sebagai kepala daerah provinsi dibantu oleh inspektorat provinsi berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat daerah provinsi. Begitupula bupati/walikota sebagai kepala daerah kabupaten/kota dibantu oleh inspektorat kabupaten/kota berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat daerah kabupaten/kota.

Penghargaan dan Fasilitas Khusus

Pemerintah pusat menyusun indeks dan peringkat kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah setiap tahun untuk bahan evaluasi. Presiden memberikan penghargaan kepada pemerintah daerah yang mencapai peringkat kinerja tertinggi secara nasional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Apabila daerah provinsi berdasarkan hasil evaluasi berkinerja rendah maka menteri, menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu yang menjadi kewenangan daerah. Menteri melakukan fasilitasi khusus terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi yang telah dibina namun tidak menunjukkan perbaikan kinerja. Fasilitas khusus dilakukan jika penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu yang menjadi kewenangan daerah yang berkinerja rendah namun tidak berpotensi merugikan kepentingan umum secara meluas. Untuk tingkat kabupaten/kota fasilitasi khusus kepada penyelenggaraan pemerintah dilakukan

oleh gubernur. Fasilitas khusus antara lain berupa keterlibatan pemerintah pusat secara langsung dalam perumusan dan pengarahannya pelaksanaan kebijakan untuk perbaikan/penyempurnaan penyelenggaraan pemerintahan.

19. Tindakan Hukum Terhadap Aparatur Sipil Negara Di Instansi Daerah

Aparatur sipil negara di instansi daerah yang disangka melakukan pelanggaran hukum dapat disidik. Namun penyidik terlebih dahulu harus memberitahukannya kepada kepala daerah terkait. Ketentuan pemberitahuan penyidikan tersebut tidak berlaku apabila:

- a. Tertangkap tangan melakukan sesuatu tindak pidana.
- b. Disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih.
- c. Disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.

20. Inovasi Daerah

Dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan inovasi yang berarti semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inisiatif inovasi dapat berasal dari kepala daerah, anggota DPRD, aparatur sipil negara, perangkat daerah dan anggota masyarakat. Kepala daerah melaporkan inovasi daerah yang akan dilaksanakan kepada menteri, selanjutnya pemerintah pusat akan melakukan penilaian terhadap inovasi yang dilaksanakan pemerintah daerah.

Bagi pemerintah daerah yang berhasil melaksanakan inovasi akan diberikan penghargaan.

Selain itu, diperlukan adanya perlindungan terhadap kegiatan yang bersifat inovatif yang dilakukan oleh aparatur sipil negara dalam memajukan daerahnya. Perlu adanya upaya memacu kreativitas daerah untuk meningkatkan daya saing daerah. Untuk itu perlu adanya kriteria yang objektif yang dapat dijadikan pegangan bagi pejabat daerah untuk melakukan kegiatan yang bersifat inovatif. Dengan cara tersebut inovasi akan terpacu dan berkembang tanpa ada kekhawatiran menjadi objek pelanggaran hukum.

21. Informasi Pemerintahan Daerah

Pemerintah daerah wajib menyediakan informasi pemerintahan daerah yang wajib diumumkan kepada masyarakat. Apabila terdapat kepala daerah yang tidak mengumumkan informasi tersebut akan dikenai sanksi administratif. Informasi tersebut meliputi:

- a. Informasi pembangunan daerah, memuat informasi perencanaan pembangunan.
- b. Informasi keuangan daerah, memuat informasi anggaran, pelaksanaan anggaran dan laporan keuangan.
- c. Informasi pemerintah daerah lainnya antara lain informasi mengenai proses pembentukan perda, kepegawaian, kependudukan dan layanan pengadaan barang dan jasa.

22. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah

Dewan pertimbangan otonomi daerah dibentuk dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tugasnya memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai rancangan kebijakan yang meliputi penataan daerah, dana dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus, dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta penyelesaian permasalahan dan/atau perselisihan antara daerah dengan kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

23. Ketentuan Pidana

Kepala daerah yang tidak memberikan pelayanan perizinan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dikenai sanksi pidana apabila pelanggarannya bersifat pidana.

24. Ketentuan Lain-Lain

Ketentuan dalam undang-undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan daerah tersebut.

C. PENUTUP

Undang-undang ini mulai berlaku saat diundangkan pada 20 Oktober 2014 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang ini harus

sudah ditetapkan paling lambat 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah. Semoga Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini dapat membawa perubahan ke arah yang lebih baik lagi. (Rati Sumanti)

JARINGAN

KEBIJAKAN PUBLIK, IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SYARI'AT ISLAM DI KABUPATEN BIREUEN, PROVINSI ACEH¹

PUBLIC POLICY NETWORK OF ISLAMIC SHARI'AH POLICY IMPLEMENTATION IN BIREUEN, ACEH PROVINCE

Taufik²

Email : taufik.fisip@gmail.com

ABSTRACT

Aqidah silting in policy implementation Shari'a is a complex problem, so it needs a network-based organization solution. The aim of the research was to describe the regulative, normative and cognitive pillars in the network of Islam Syari'ah policy implementation in Bireuen, Aceh Province. The research approach was qualitative. Data were collected with observation, interview, and documentation study, and analyzed with reduction, presentation and conclusions/verification. The results of the research indicated that (1) the regulatory pillar does not operate effectively, in the absence of sanction given to the offender, and also the absence of special rules made by TPWNAAS in their duties, which includes regulations, laws, sanctions and competence in carrying out policy implementation of Syari'ah in Bireuen. (2) normative pillar has not been fully effective, because of shortage of competent human resources in the Departement of Islamic Syari'ah as a member of TPWNAAS, and some staff with unsuitable educational background. (3) cognitive pillar has been running effectivelly, indicated by believes, goals, and actions jointly undertaken by institutions were incorporated in TPWNAAS and a shared vision and mission, as well as mutually agreed objectives in implementing the policy of Islamic Syari'ah in Bireuen.

Keywords : *Network Policies, Institutional, Shari'ah.*

ABSTRAK

Permasalahan pendangkalan aqidah dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam merupakan masalah yang kompleks, sehingga dalam penyelesaiannya dibutuhkan organisasi berbasis jaringan. Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan pilar regulatif, pilar normatif dan pilar kognitif dalam jaringan implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif, dengan teknik pengumpulan data meliputi observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi. Teknik Analisis data terdiri dari: reduksi data, penyajian data dan menarik kesimpulan/verifikasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) pilar regulatif belum berjalan secara efektif, karena tidak adanya sanksi yang diberikan kepada pelanggar Qanun No. 11 tahun 2002, selain itu juga tidak

¹ Naskah diterima 1 Juni 2016. Direvisi 14 Juni 2016.

² Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP UIN Ar-Raniry Banda Aceh

adanya peraturan khusus yang dibuat oleh Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAAS) dalam menjalankan tugasnya, yang memuat tentang peraturan, hukum, sanksi dan kompetensi dalam menjalankan kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen. (2) pilar normatif belum sepenuhnya dapat dikatakan efektif, dikarenakan masih terdapat keterbatasan sumber daya manusia yang berkompoten di Dinas Syari'at Islam sebagai anggota TPWNAAS, disamping itu juga masih terdapat penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan yang dimilikinya. (3) pilar kognitif sudah berjalan dengan efektif. Adanya keyakinan, tujuan, dan tindakan bersama yang dilakukan oleh institusi-institusi yang tergabung dalam TPWNAAS. Hal ini ditunjukkan adanya kesamaan visi dan misi, serta tujuan yang telah disepakati bersama dalam melaksanakan implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen.

Kata Kunci : Jaringan Kebijakan, Kelembagaan, Syari'at Islam.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Aceh merupakan salah satu daerah di Indonesia yang mendapatkan perlakuan khusus dari pemerintah pusat. Salah satu kekhususan yang diberikan kepada Aceh adalah adanya pelaksanaan Syari'at Islam. Kebijakan Syari'at Islam di Provinsi Aceh secara resmi tertuang dalam UU No. 44 tahun 1999 tentang Keistimewaan Aceh dan kemudian lahir UU No. 18 tahun 2001 tentang Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Kebijakan ini diperkuat dengan lahirnya peraturan daerah (Qanun) yang mengatur tentang pelaksanaan Syari'at Islam di Provinsi Aceh. Penelitian ini difokuskan pada implementasi Qanun No. 11 tahun 2002 tentang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam, khususnya pada permasalahan pendangkalan aqidah.

Undang-Undang No. 18 tahun 2001 menjadi dasar hukum lahirnya Qanun

mengenai pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh. Ada empat Qanun yang dihasilkan dengan mendapatkan persetujuan dari kedua lembaga legislatif dan eksekutif, antara lain: (a) Qanun No. 11 tahun 2002 tentang ibadah, aqidah, dan syiar Islam, (b) Qanun No. 12 tahun 2003 tentang minuman khamar, (c) Qanun No. 13 tahun 2003 tentang maisir (perjudian), dan (d) Qanun No. 14 tahun 2003 tentang khalwat (mesum).

Setelah diberlakukan qanun tersebut, adanya permasalahan yang terjadi dalam implementasi kebijakan Qanun No. 11 tahun 2002, yaitu maraknya penyebaran aliran sesat, khususnya di Kabupaten Bireuen. Berdasarkan data yang penulis peroleh dari Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Kabupaten Bireuen dan Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAAS), kasus aliran sesat atau pendangkalan aqidah di Kabupaten Bireuen terkuak pertama sekali pada tahun 2008. Ada sejumlah

aliran menyimpang yang pernah berkembang di Kabupaten Bireuen dan sudah disidang oleh MPU, diantaranya: (a) Ajaran Tgk. Muhammad Fakhri dengan jumlah pengikut lima orang; (b) Az-Zaitun jumlah pengikut enam orang; (c) Komunitas Millata Abraham jumlah pengikut sebanyak 49 orang; (d) Ajaran Tgk. Aiyub sebanyak 19 orang pengikut. Komunitas Millata Abraham yang mendapatkan urutan paling banyak jumlah pengikutnya dan menjadi prioritas pemerintah daerah.

Permasalahan seperti dijelaskan diatas dibutuhkan jaringan antar-organisasi dalam penyelesaian masalah aliran sesat atau pendangkalan aqidah. Kehadiran jaringan antar-organisasi ini diharapkan mampu meminimalisir penyebaran aliran sesat di Kabupaten Bireuen. Dalam perspektif jaringan, pemerintah tidak lagi bertindak sebagai aktor tunggal (*single actor*) baik pada tahap perumusan maupun pada tahap implementasi kebijakan, akan tetapi pemerintah harus mampu membangun jaringan dengan aktor-aktor lainnya. Rhodes dalam Zhou (2014), mendefinisikan jaringan kebijakan sebagai sekelompok aktor atau organisasi yang terhubung satu sama lain karena ketergantungan sumber daya melalui tindakan kolektif. Teori jaringan didasari pada asumsi bahwa relasi para aktor itu bersifat saling tergantung satu sama lain (*interdependence*). Dalam makna yang lebih operasional, dapat dimengerti para aktor tidak bakal mampu mencapai tujuan-tujuannya tanpa menggunakan sumber daya-sumber daya yang dimiliki oleh aktor lain (Pratikno, 2010). Dengan adanya jaringan kebijakan ini, berbagai kepentingan aktor akan mudah

terakomodir dalam implementasi kebijakan. Permasalahan implementasi kebijakan Syari'at Islam menurut Giddens dalam Rahmanur (2013), dapat dikurangi dengan membuat Forum Rekonsiliasi Kepentingan. Forum semacam ini dimaksudkan untuk dapat mewakili kepentingan yang ada, baik dalam intern organisasi publik, kepentingan negara, maupun kepentingan pihak swasta yang terlibat di dalamnya. Sehingga dengan adanya forum ini dapat memberikan masukan atau menjembatani berbagai kepentingan dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik.

Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, Pemerintah Kabupaten Bireuen membentuk Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAS). Melalui Surat Keputusan Bupati Bireuen No. 21 tahun 2015 yang sebelumnya Tim telah dibentuk sejak tahun 2011, Tim ini terdiri dari: (1) Kepala Kesbangpol Kabupaten Bireuen; (2) Kepala Dinas Syari'at Kabupaten Bireuen; (3) Ketua Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Kabupaten Bireuen; (4) Kasat Intelkam Polres Kabupaten Bireuen; (5) Pasi Intel 0111 Dandim Kabupaten Bireuen; (6) Kasi Intel Kejaksaan Negeri Bireuen; (7) Kasi Urusan Agama Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bireuen.

TPWNAAS merupakan organisasi berbasis jaringan, dimana dalam tim tersebut terdapat berbagai pemangku kepentingan yang saling bekerjasama dan koordinasi dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen, khususnya dalam hal menangani permasalahan aliran sesat. Hjren dan Porter dalam Parson (2011),

mengatakan bahwa implementasi seharusnya dianalisis dalam konteks “struktur institusional” yang tersusun dari “serangkaian” aktor dan organisasi. Wellman dalam Ritzer (2014), juga mengatakan terdapat prinsip dari teori jaringan, salah satu prinsip tersebut adalah bahwa ikatan antara individu harus dianalisis dalam konteks struktur jaringan lebih luas. Merujuk pada pendapat diatas, diperlukan suatu teori yang menjelaskan dan membatasi bagaimana seharusnya para aktor berperilaku dalam implementasi kebijakan.

2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pilar regulatif yang meliputi peraturan (*rules*), hukum (*laws*), dan sanksi (*sanctions*) dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen?
2. Bagaimana pilar normatif yang meliputi sertifikasi (*sertification*) dan akreditasi (*accreditaion*) dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen?
3. Bagaimana pilar kognitif yang meliputi keyakinan bersama (*common beliefs*) dan logika tindakan bersama (*shared logics of action*) dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen?

3. Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan pilar regulatif yang meliputi peraturan (*rules*), hukum (*laws*), dan sanksi (*sanctions*) dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen.
2. Mendeskripsikan pilar normatif

yang meliputi sertifikasi (*sertification*) dan akreditasi (*accreditaion*) dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen.

3. Mendeskripsikan pilar kognitif yang meliputi keyakinan bersama (*common beliefs*) dan logika tindakan bersama (*shared logics of action*) dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen.

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Jaringan Kebijakan

Istilah “jaringan” (*network*) telah dipakai sejak abad ke 19, yang berarti meliputi atau menutupi dengan jaringan atau dengan sepotong jaring (Parson, 2011 : 186). Gagasan jaringan kebijakan telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari ilmu politik di Amerika dan berkembang juga di Inggris dalam beberapa dekade. Sepanjang tahun 1950-an dan 1960-an, studi di Amerika dari proses kebijakan membahas pentingnya interaksi antara kelompok-kelompok kepentingan, lembaga birokrasi dan pemerintah dalam proses kebijakan publik (Jordan 1990 dalam Adshead, 2003, Zhou, et al 2014 dan Parson, 2011).

Perkembangan ini dapat dilihat sebagai pendekatan analitik, yang memperkenalkan teori jaringan dalam ilmu kebijakan. Diperkirakan pendekatan ini dapat menggantikan analisis kebijakan, manajemen publik baru sebagai institusionalisme baru. Umumnya jaringan kebijakan mencakup dua asal teoritis: satu diantaranya adalah teori organisasi sosial di tahun 1950-an, dan kedua tentang pembahasan kekuatan bidang politik (Klijn dan

Koppenjan 2000) dalam Zhou (2014).

Kemudian bagi Keynes pada tahun 1930-an dan 1940-an, jaringan kebijakan relatif kecil. Akan tetapi, dengan perkembangan aktivitas pemerintah dan pembuatan kebijakan, partisipannya juga berkembang lebih luas dan lebih rumit. Diversitas yang semakin besar dalam masyarakat. Dalam program kebijakan disesuaikan dengan target dan fungsi spesifik dan peningkatan jumlah partisipan dalam proses kebijakan, sehingga membuat metafora jaringan dianggap lebih cocok untuk pembuatan kebijakan ketimbang model pluralism, korporatisme. Namun, Van Waarden (1992) dalam Luzi dan Hamouda (2008) menjelaskan dimensi yang berbeda antara konsep jaringan dengan pendekatan lain dapat dilihat, misalnya jumlah dan jenis aktor, fungsi jaringan, struktur, pelembagaan, aturan perilaku, hubungan kekuasaan dan strategi aktor.

Rhodes (2015) mendefinisikan jaringan kebijakan sebagai satu dari kumpulan konsep yang berfokus pada hubungan dengan pemerintah dan ketergantungan pada aktor-aktor negara maupun aktor masyarakat lainnya. Lanjut Rhodes mengatakan bahwa literatur Eropa tentang jaringan kurang berfokus pada sub-pemerintah dan lebih memberikan perhatian pada analisis interorganisasi. Oleh karena itu, Rhodes menekankan bahwa hubungan struktural antara lembaga-lembaga politik sebagai elemen penting dalam jaringan kebijakan dari pada hubungan interpersonal antar individu dalam lembaga-lembaga tersebut.

Jaringan kebijakan memfasilitasi koordinasi kepentingan publik dan swasta, serta sumber daya, dalam hal ini

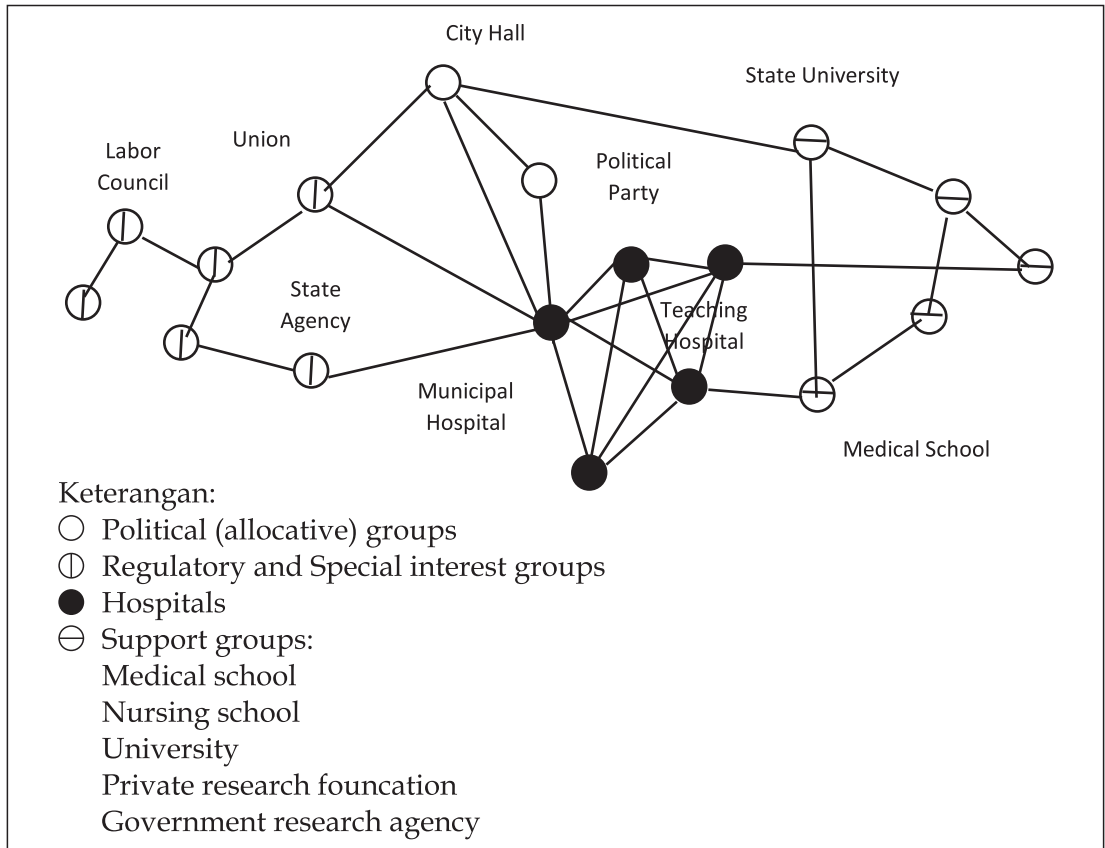
dapat meningkatkan efisiensi dalam pelaksanaan kebijakan publik. Rhodes (1997) dalam Adshead (2003) menyatakan bahwa studi jaringan kebijakan penting bagi enam alasan utama, yaitu:

1. *They limit participation in the policy process;*
2. *They define the roles of actors;*
3. *They decide which issues will be included and excluded from the policy agenda;*
4. *Through the rules of the game, they shape the behaviour of actors;*
5. *They privilege certain interests, not only by according them access but also by favouring their preferred policy outcomes;*
6. *They substitute private government for public accountability.*

Berbeda halnya dengan Rhodes, Kenis dan Schneider (1991) berpendapat bahwa jaringan kebijakan merupakan bentuk baru dari pemerintahan ditandai dengan dominasi hubungan informal, desentralisasi, dan horizontal (*ibid*: 131). Definisi ini memberikan penekanan bahwa proses kebijakan tidak sepenuhnya dan terstruktur eksklusif oleh pengaturan lembaga formal. Oleh karena itu, organisasi pemerintah tidak lagi menjadi aktor kemudi sentral dalam proses kebijakan. Kenis dan Scheider, berpendapat munculnya konsep jaringan ini dalam perkembangan konseptual dan metodologis untuk mentransformasi empiris dari proses pembuatan kebijakan pada periode pasca perang. Mereka mengamati ruang lingkup yang meningkat, desentralisasi, fragmentasi, ICT (meningkatkan pentingnya informasi) dan transnasionalisasi dalam pembuatan kebijakan publik.

Jaringan kebijakan memberikan kemungkinan komunikasi antara aktor yang berbeda secara berkelanjutan. Jaringan dapat terdiri dari organisasi formal, berbagai instansi pemerintah, aktivis lokal dan kelompok-kelompok dukungan internasional (Mark, 1995).

model tersebut, juga terdapat beragam jenis aktor yang saling interaksi satu dengan yang lainnya. Interaksi menciptakan jaringan kesalinghubungan antar-aktor dalam pembuatan suatu kebijakan. Berikut model jaringan yang dikembangkan oleh Mark:



Sumber: Mark Considine (1995: 109)

Gambar 1.
Perrow's Imaginary City Health Network

Kelompok-kelompok ini akan berinteraksi satu dengan kelompok lainnya dalam pembuatan sebuah program pemerintah maupun kebijakan publik.

Berkaitan dengan hal itu, Mark (1995) mencoba menciptakan model jaringan kesehatan kota Perrow's. Dalam

Model jaringan yang dikembangkan oleh Mark juga tidak jauh berbeda dengan konsep jenis jaringan kebijakan yang dikemukakan oleh Rhodes. Adanya berbagai aktor yang terlibat di dalamnya. Dalam pendekatan jaringan ini menunjukkan tidak adanya pemerintah sebagai aktor tunggal dalam pembuatan

sebuah kebijakan. Adanya distribusi kekuasaan dan relasi antar-aktor yang saling tergantung sama lainnya. Sehingga pada pendekatan ini kekuasaan tidak dipusatkan pada kelompok aktor negara saja, melainkan distribusi kekuasaan antar-aktor dalam jaringan kebijakan publik.

B. Perspektif Jaringan Antar-Organisasi

Dalam perspektif jaringan antar-organisasi, terdapat beberapa teori yang menjelaskan mengenai jaringan antar-organisasi, teori yang dimaksud, antara lain:

1. Teori Jaringan

Teori jaringan relatif masih baru dan belum berkembang. Seperti dikatakan oleh Burt (1982) dalam Ritzer (2014) mengatakan bahwa “kini ada semacam federasi longgar dari berbagai pendekatan yang dapat digolongkan sebagai analisis jaringan”. Akan tetapi, pendekatan ini mengalami perkembangan. Hal ini dibuktikan dari berbagai artikel maupun buku yang diterbitkan berdasarkan perspektif jaringan dan ada pula sebuah jurnal (*social network*) yang menerbitkan karya teoritis jaringan.

Satu ciri khas dari teori jaringan adalah pemusatan perhatiannya pada struktur mikro hingga makro. Artinya, bagi teori jaringan, aktor mungkin saja individu, tetapi mungkin pula kelompok, perusahaan dan masyarakat. Hubungan dapat terjadi di tingkat struktur sosial skala luas maupun ditingkat yang lebih mikroskopik. Hubungan ini berlandaskan gagasan bahwa setiap aktor (individu atau kolektivitas) mempunyai akses berbeda terhadap sumber daya yang bernilai (kekayaan, kekuasaan,

informasi). Akibatnya adalah bahwa sistem yang terstruktur cenderung terstratifikasi, komponen tertentu tergantung pada komponen lain.

Wellman (1983) dalam Ritzer (2014) mengatakan bahwa teori jaringan bersandar pada sekumpulan prinsip yang berkaitan logis. Prinsip itu adalah sebagai berikut:

Pertama, ikatan antara aktor biasanya adalah simetris baik dalam kadar maupun intensitasnya. Aktor saling memasok dengan sesuatu yang berbeda dan mereka berbuat demikian dengan intensitas yang semakin besar atau semakin kecil. *Kedua*, ikatan antara individu harus dianalisis dalam konteks struktur jaringan lebih luas. *Ketiga*, terstrukturnya ikatan sosial menimbulkan berbagai jenis jaringan non-acak. Disatu pihak, jaringan adalah transitif (*transitive*): bila ada ikatan antara A dan B dan C, ada kemungkinan ada ikatan antara A dan C. Di lain pihak, ada keterbatasan tentang berapa banyak hubungan yang dapat muncul dan seberapa kuat hubungan itu dapat terjadi. Akibatnya adalah ada kemungkinan terbentuknya kelompok-kelompok jaringan dengan batas tertentu, yang saling terpisah satu sama lain.

Keempat, adanya kelompok jaringan menyebabkan terciptanya hubungan silang antara kelompok jaringan maupun antara individu. *Kelima*, ada ikatan asimetris antara unsur-unsur di dalam sebuah sistem jaringan dengan akibat bahwa sumber daya yang terbatas akan terdistribusikan secara tak merata. *Keenam*, sebagai prinsip terakhir, distribusi yang timpang dari sumber daya yang terbatas itu dengan

bekerjasama. Sedangkan kelompok lain bersaing dan memperebutkannya. Jadi teori jaringan berkualitas dinamis dengan struktur sistem akan berubah bersamaan dengan terjadinya pergeseran pola koalisi dan konflik.

2. Teori Ketergantungan Sumber Daya

Dasar utama dalam teori ketergantungan sumber daya ini adalah mengurangi ketergantungan sumber-sumber daya terhadap organisasi-organisasi lain yang mengendalikan sumber-sumber daya yang dibutuhkan. Organisasi tidak dapat memainkan peranan penting dalam lingkungannya, apabila tidak menguasai sumber-sumber daya yang merupakan kekuatan untuk dapat berkompetisi dalam lingkungan yang serba tidak pasti.

Teori ketergantungan sumber daya adalah teori yang menyatakan bahwa tujuan suatu organisasi adalah untuk mengurangi ketergantungan pada organisasi lain yang mengsuplai sumber-sumber daya di lingkungannya dan berusaha menemukan cara atau strategi untuk memperoleh sumber daya tersebut. Teori ketergantungan sumber daya ini berusaha menghadapi kekuatan lingkungannya dengan menggunakan strategi-strategi proaktif untuk mengakses sumber-sumber daya yang ada di lingkungannya. (Jones, 2004, Jaffe, 2001; Powers, 2001; Beccerra, 1999; Gulati & Gargiulo, 1998) Kasmad (2014).

Organisasi perlu memiliki strategi untuk mengurangi ketergantungannya terhadap sumber-sumber daya yang dikuasai oleh organisasi-organisasi lain melalui jaringan kerjasama antar-organisasi. Berdasarkan alasan-alasan pembentukan suatu jaringan antar-

organisasi, maka alasan pertama, adanya saling ketergantungan antara satu dengan yang lainnya. Saling ketergantungan adalah penjelasan yang paling umum digunakan untuk pembentukan hubungan kerjasama antar-organisasi (Gulati & Gargiulo, 1998) dalam Kasmad (2014).

Saling ketergantungan sendiri tidak dapat memberikan informasi yang cukup bagi pengambil keputusan dalam membangun kerjasama dengan organisasi lainnya. Perlu ada informasi lain yang dijadikan rujukan dalam menentukan kerjasama tersebut, yaitu kerjasama yang telah dilakukan dan yang telah dibangun sebelumnya dengan organisasi lain, atau jaringan kemitraan yang telah ada sebelumnya untuk dijadikan petunjuk dalam menentukan kerjasama di masa depan.

3. Teori Institusi

Teori institusionalisme merupakan sebuah teori yang berangkat dari konsep-konsep dalam sosiologi yang menjelaskan bagaimana dinamika yang terjadi di dalam sebuah organisasi yang terdiri dari sekumpulan manusia. Sebuah studi tentang sistem sosial yang membatasi penggunaan dan pertukaran sumberdaya langka, serta upaya untuk menjelaskan munculnya berbagai bentuk peraturan institusional, yang masing-masing mengandung konsekuensi.

Dalam kajian sosiologis, pengertian institusi mencakup aspek yang luas. Luasnya cakupan tersebut dapat dilihat dari definisi sebagaimana yang dikemukakan oleh Scott (2008) dalam bukunya berjudul *Institutions and Organizations*:

a) Institusi adalah struktur sosial

yang memiliki tingkat ketahanan yang tinggi.

- b) Institusi terdiri dari kultur-kognitif, normatif, dan elemen regulatif yang berhubungan dengan sumberdaya, memberikan stabilitas dan makna kehidupan sosial.
- c) Institusi ditransmisikan oleh berbagai jenis operator, termasuk sistem simbol, sistem relasional, rutinitas, dan artifak.
- d) Institusi beroperasi pada berbagai tingkat yurisdiksi, dari sistem dunia ke hubungan interpersonal lokal.
- e) Institusi menurut definisinya berarti kestabilan, tetapi dapat berubah proses, baik yang selalu bertambah maupun yang tersendat.

Berkenaan dengan hal tersebut diatas, Scott menjelaskan tentang adanya tiga pilar dalam perspektif kelembagaan, yaitu regulatif, normatif, dan kognitif. Pertama pilar regulatif menekankan aturan dan pengaturan sanksi. Kedua pilar normatif mengandung dimensi sertifikasi dan akreditasi. Dan pilar terakhir kognitif, melibatkan konsepsi bersama dan frame yang menempatkan pada pemahaman makna.

Teori institusi merupakan suatu teori yang mempelajari bagaimana organisasi-organisasi dapat meningkatkan kemampuannya untuk tumbuh dan bertahan hidup dalam suatu lingkungan yang serba kompetitif dengan menjadi terpercaya (*legitimate*) di mata para stakeholdersnya (Jones, 2004) dalam Alwi (2012). Tentunya, nilai-nilai normatif organisasi seperti: efisiensi,

efektivitas, dan ekonomis sebagai landasan dalam pencapaian tujuan organisasi perlu menjadi perhatian untuk meningkatkan kemampuan kompetisinya agar mampu bertahan hidup dalam era globalisasi ini.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori institusi yang dikemukakan oleh Scott (2008). Teori Scott yang melihat adanya tiga pilar dalam institusi yakni, *regulative*, *normative* dan *cultural-cognitive*. Teori institusi dapat digunakan untuk menjelaskan jaringan implementasi kebijakan, didalamnya terdapat beberapa aktor yang terlibat untuk mencapai tujuan dari kebijakan, dan melihat lebih luas para aktor dalam memainkan perannya masing-masing dalam implementasi kebijakan. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka tujuan dari penelitian ini untuk mendeskripsikan pilar regulatif, normatif, dan kognitif dalam jaringan implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh.

C. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus (*case study*). Penelitian studi kasus adalah pendekatan kualitatif yang penelitiannya mengeksplorasi kehidupan nyata, sistem terbatas kontemporer (kasus) atau beragam sistem terbatas (berbagai kasus), melalui pengumpulan data yang detail dan mendalam yang melibatkan beragam sumber informasi atau sumber informasi majemuk (misalnya: pengamatan, wawancara, bahan audiovisual, dokumen dan berbagai

laporan) (Creswell, 2014).

2. Fokus dan Lokasi Penelitian

Fokus penelitian ini pada Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAAS) yang merupakan organisasi berbasis jaringan yang dibentuk oleh Bupati Kabupaten Bireuen, yang mempunyai tugas untuk memantau pelaksanaan qanun tentang Ibadah, Aqidah dan Syiar Islam di Kabupaten Bireuen, Provinsi Aceh.

3. Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data

Sumber data dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Sumber data primer ini antara lain lembaga atau aktor yang terlibat dalam Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAAS). Sedangkan data sekunder dalam penelitian ini berupa naskah SK Bupati tentang pembentukan Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAAS), Qanun Syari'at Islam, Fatwa MPU dan dokumen-dokumen yang penting terkait dengan penelitian ini. Teknik pengumpulan data meliputi observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model Miles dan Huberman. Data yang diperoleh dari lapangan direduksi untuk dipilah-pilah sesuai dengan fokus penelitian. Setelah dipilah kemudian disajikan dan ditarik kesimpulan (Sugiyono, 2013).

D. HASIL PENELITIAN

1. Pilar Regulatif

Pada pilar regulatif ini terdiri dari peraturan (*rules*), hukum (*laws*) dan sanksi (*sanctions*). Peraturan dalam penelitian ini dimaksudkan pada Qanun (Perda) No. 11 tahun 2002 tentang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam. Tidak ada peraturan khusus yang disepakati oleh Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAAS) dalam menjalankan tugasnya sebagai tim pemantau, mencari, mengidentifikasi pergerakan aliran sesat di Kabupaten Bireuen. TPWNAAS sepakat untuk menjalankan tugasnya mengimplementasikan Qanun No. 11 tahun 2002.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara peneliti lakukan, bahwa pelaksanaan isi Qanun No. 11 tahun 2002 tentang Aqidah, Ibadah, dan Syiar Islam sudah disosialisasikan oleh institusi yang tergabung dalam TPWNAAS, begitu juga dengan pembinaan dan pengawasan sudah dilaksanakan dengan baik melalui masing-masing institusi dalam TPWNAAS, khususnya terkait dengan pendangkalan aqidah yang terjadi di Kabupaten Bireuen. Akan tetapi, ada satu komponen isi dari qanun tersebut yang belum dilaksanakan, yaitu sanksi.

Isi qanun No. 11 tahun 2002 telah disebutkan bahwa sanksi yang diberikan kepada pelanggar, berupa hukuman penjara paling lama dua tahun, atau hukuman cambuk di depan umum paling banyak dua belas kali. Sanksi yang tertera dalam qanun tersebut sangat jelas menegaskan barang siapa yang menyebarkan paham atau aliran sesat kepada masyarakat yang ada di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh akan dikenakan sanksi. Namun, selama ini

yang terjadi di Kabupaten Bireuen hanya diberikan pembinaan oleh MPU bagi pelanggar penyebaran aliran sesat atau upaya pendangkalan aqidah.

2. Pilar Normatif

Pada pilar normatif ini terdiri dari sertifikasi (*certifications*) dan akreditasi (*accreditation*). Sertifikasi yang dimaksud disini ialah kompetensi yang dimiliki oleh institusi yang tergabung dalam TPWNAAS, sedangkan akreditasi ialah pengakuan terhadap lembaga TPWNAAS. Hasil penelitian menunjukkan adanya ketidaksesuaian kompetensi yang dimiliki oleh pegawai dalam institusi Dinas Syari'at Islam yang merupakan anggota TPWNAAS. Hal ini dapat dilihat dari dokumen daftar kepegawaian dinas tersebut, menunjukkan adanya penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Adanya ketidaksesuaian latar belakang pendidikan dengan posisi jabatan yang dimilikinya.

Sedangkan pada akreditasi yakni pengakuan telah dimiliki oleh TPWNAAS, melalui SK Bupati No. 21 tahun 2015 yang sebelumnya tim ini sudah ada sejak tahun 2011. Akreditasi merupakan pengakuan resmi yang diberikan oleh pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sesuai yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengakuan terhadap lembaga pemerintah ini menjadi penting untuk mendapatkan kepercayaan dari masyarakat terhadap institusi, khususnya dalam penyelenggaraan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen.

3. Pilar Kognitif

Pilar kognitif ini terdiri dari keyakinan bersama (*common belief*) dan logika tindakan bersama (*shared logic of action*). TPWNAAS merupakan organisasi berbasis jaringan yang didalamnya terdiri dari beberapa institusi, yang mempunyai tujuan memantau pergerakan aliran sesat yang berkembang di Kabupaten Bireuen yang menjadi suatu keyakinan bersama dalam pelaksanaan Syari'at Islam.

Keyakinan bersama ini diwujudkan berdasarkan nilai-nilai yang menjadi kesepakatan bersama dalam menjalankan tugasnya, yang tertuang dalam visi dan misi, serta tujuan dari TPWNAAS, yaitu memantau, menjaga, mencari dan mengumpulkan informasi terkait dengan aliran sesat di Kabupaten Bireuen, demi mewujudkan ketentraman dan menjaga aqidah masyarakat Kabupaten Bireuen dari upaya pendangkalan aqidah.

Pelanggaran Syari'at Islam dalam hal ini kasus pendangkalan aqidah di Kabupaten Bireuen menjadi perhatian penting bagi pemerintah daerah. Adanya TPWNAAS yang terdiri dari institusi lintas sektoral mampu bekerjasama dalam hal penanganan pendangkalan aqidah. Permasalahan pendangkalan aqidah merupakan permasalahan yang kompleks, disini perlunya adanya kerjasama antar-organisasi pemerintah untuk menyelesaikan problematika yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya, TPWNAAS mempunyai tindakan bersama yang menjadi kesepakatan dari TPWNAAS. Tindakan bersama ini diwujudkan dengan adanya program kerja yang dijalankan. Adapun program

kerja dari TPWNAAS dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

tentang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam. Lahirnya peraturan tersebut bertujuan

Tabel. 1 Program Kerja TPWNAAS

Program Kerja	Target Sasaran
Mengumpulkan informasi dari berbagai sumber terkait aliran sesat yang berkembang di Kabupaten Bireuen.	Tersedianya informasi mengenai aliran sesat.
Melakukan kerjasama antar institusi maupun organisasi Islam mengenai keberadaan aliran sesat di Kabupaten Bireuen.	Terjalinnnya kerjasama lintas sektoral.
Melakukan sosialisasi kepada masyarakat terhadap upaya pendangkalan aqidah.	Tersebarnya informasi kriteria dari aliran sesat kepada masyarakat.
Melaksanakan penyuluhan, dan pemahaman kepada masyarakat pelaksanaan Syari'at Islam bidang aqidah.	Adanya peningkatan pemahaman masyarakat terhadap aqidah Islam
Melakukan pemantauan gerak gerik keberadaan aliran sesat di Kabupaten Bireuen.	Teridentifikasi pergerakan aliran sesat.

Sumber: Sekretariat TPWNAAS 2015

Dalam pilar regulatif menunjukkan bahwa peraturan dalam hal ini Qanun Provinsi Aceh No. 11 tahun 2002 tentang Ibadah, Aqidah, dan Syiar Islam sudah dilakukan sosialisasi dengan baik kepada masyarakat. Media sosialisasi digunakan melalui radio, koran, majalah, spanduk, x-banner, billboard, dan termasuk juga sosialisasi kepada pelajar sekabupaten Bireuen. Maraknya kasus penyebaran aliran sesat, pada tahun 2015 Dinas Syari'at Islam melakukan sosialisasi dengan sistem "jemput bola", yaitu mendatangi ke sekolah-sekolah untuk dilakukan sosialisasi.

Mencermati hasil penelitian dikaitkan dengan teori kelembagaan baru Scott (2008), yakni pilar regulatif, yang menitikberatkan aspek regulatif pada pembatasan atau larangan, melalui pembuatan aturan terhadap perilaku manusia. Pada dasarnya pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen mempunyai dasar aturan hukum, khususnya Qanun No. 11 tahun 2002

untuk memberikan batasan, larangan kepada masyarakat terhadap penyebaran pemahaman menyimpang (aliran sesat) di Kabupaten Bireuen.

Dalam pilar regulatif ini juga, Scott (2008), berpendapat bahwa adanya kegiatan monitoring dan kegiatan sanksi yang diberikan kepada pelanggar peraturan. Begitu juga dengan halnya dengan penyebaran infomasi berupa sosialisasi produk hukum yang sudah dihasilkan. Dalam penelitian ini, menunjukkan produk hukum yakni Qanun dan beberapa peraturan lainnya, baik itu fatwa MPU maupun surat edaran Bupati Bireuen, telah dilaksanakan dengan baik oleh Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat (TPWNAAS).

Begitu juga dalam kegiatan monitoring, masing-masing lembaga yang tergabung dalam TPWNAAS melakukan monitoring sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dari masing-masing lembaga tersebut. Namun, dalam

pelaksanaan Syari'at Islam, khususnya Qanun No. 11 tahun 2002, tidak jalannya penegakan hukum dan tidak adanya sanksi yang diberikan kepada pelanggaran Qanun tersebut, selama ini hanya pembinaan yang diberikan oleh MPU. Ini yang menjadi tidak efektif implementasi kebijakan Syari'at Islam, khususnya pada Qanun No. 11 tahun 2002, menjadi temuan dari hasil penelitian ini terkait pilar regulatif.

Dari pilar normatif, hasil penelitian menemukan adanya keterbatasan sumber daya manusia yang dimiliki oleh Dinas Syari'at Islam. Sumber daya manusia yang dimiliki belum optimal dengan tugas dan fungsi yang diemban oleh Dinas Syari'at Islam Kabupaten Bireuen. Belum memenuhi sumber daya manusia yang kompeten dalam hal penguasaan ilmu dibidang aqidah, ilmu umum, sosiologi kemasayarakatan dan komunikasi masyarakat. Sebagai lembaga garda depan dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam dan mempunyai tugas sebagai pembinaan Syari'at Islam, lembaga ini diharapkan adanya kemampuan SDM yang kompeten untuk mencapai tujuan dari program-program Dinas Syari'at.

Selama ini, keterbatasan SDM yang dialami pada saat menjalankan tugas, seperti program pembinaan desa bernuansa Syari'at Islam dan program pedoman penghayatan pengalaman Syari'at Islam (P3SI) yang ditujukan kepada siswa, sebagian SDM (tutor atau pemateri) berasal dari lembaga MPU. Adanya kerjasama dalam hal keterbatasan sumber daya yang dilakukan oleh lembaga ini untuk mencapai tujuannya. Hal ini sesuai dengan konsep jaringan kebijakan, pada

awalnya dipengaruhi oleh teori interorganisasional yang menekankan bahwa aktor bergantung pada satu sama lain, karena mereka membutuhkan sumber daya masing-masing untuk mencapai suatu tujuan (Adam dan Kriesi, 2007). Mekanisme kesalingtergantungan ini berjalan melalui pertukaran sumber daya antar aktor. Kemudian, interaksi dan mekanisme pertukaran sumberdaya dalam jaringan itu akan terjadi secara berulang-ulang dan terus-menerus dalam jangka waktu yang lama dalam kehidupan keseharian.

Disisi lain, berdasarkan data pegawai Dinas Syari'at Islam yang peneliti peroleh, masih terdapat yang tidak membidangi dengan institusi tempat bekerjanya. Misalnya, ada yang berlatar belakang pendidikan guru dan teknik kimia yang ditempatkan dibagian staf bidang urusan haji Dinas Syari'at Islam Kabupaten Bireuen. Penempatan sumber daya manusia dalam bidang pelaksanaan syariat Islam yang tidak linear dengan keahliannya merupakan hambatan tersendiri. Dimana, pelaksana dan petugas yang menempati bidang syariat Islam tidak memahami secara utuh konsep syariat Islam dan metode implementasinya.

Dalam keutuhan pelaksanaan Syari'at Islam, Pemerintah Kabupaten Bireuen beserta Muspida plus telah berkeyakinan dan memiliki tujuan bersama dalam melaksanakan Syari'at Islam. Dalam mewujudkan tujuan bersama, hadirnya Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat untuk menjaga Kabupaten Bireuen dari misi pendangkalan aqidah.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa tim yang sudah

dibentuk mempunyai tujuan dan tindakan bersama dalam mencari, memantau, mengidentifikasi keberadaan aliran sesat di Kabupaten Bireuen. Perwujudan dalam keyakinan dan tindakan bersama dapat dilihat dalam visi dan misi, serta tujuan yang telah disepakati bersama. Selanjutnya keyakinan bersama tersebut diaplikasikan dalam bentuk program kerja dari TPWNAAS dalam menjalankan tugasnya sebagai tim pemantauan aliran sesat. Semangat kerjasama tim dapat dilihat dalam penyelesaian suatu kasus yang saling koordinasi satu sama lainnya berdasarkan peran masing-masing institusi yang tergabung dalam TPWNAAS.

Jaringan kerjasama antar institusi ini mampu menyelesaikan permasalahan yang terjadi di lingkungan masyarakat. Misalnya keberadaan sebuah LSM yang mempunyai visi dan misi terselebung dengan secepatnya diketahui oleh pihak intelijen Polri, TNI maupun Kejaksaan yang kemudian segera diambil tindakan untuk menarik surat izin operasionalnya.

Keterbatasan sumberdaya institusi pemerintah, sehingga diperlukan jaringan kerjasama antar institusi Polri, TNI maupun Kejaksaan dalam pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen merupakan suatu bentuk jaringan kebijakan seperti yang dikemukakan oleh Rhodes dalam Zhou (2014), bahwa jaringan kebijakan itu dapat diartikan sebagai sekelompok aktor atau organisasi yang terhubung satu sama lain, karena ketergantungan sumber daya melalui tindakan kolektif.

Dalam penyelesaian suatu masalah, khususnya dalam kasus penyebaran aliran sesat, TPWNAAS

melakukan tindakan secara kolektif, hal ini dapat dilihat dari program kerja yang telah disepakati bersama, dan melakukan koordinasi dalam penyelesaian sebuah kasus penyebaran aliran sesat, yang berujung pada keputusan dari lembaga Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU).

Tindakan bersama ini sangat diharapkan demi terjaganya keutuhan pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen. Khususnya dalam maraknya kasus pendangkalan aqidah yang menjadi keresahan bagi masyarakat, perlu langkah cepat dari pemerintah daerah. Sejatinya pelaksanaan Syari'at Islam tidak hanya dibebankan pada suatu institusi saja, dalam hal ini Dinas Syari'at Islam.

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah pilar regulatif meliputi peraturan (*rules*), hukum (*laws*), dan sanksi (*sanctions*) dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam belum berjalan efektif. Hal ini sesuai dengan hasil temuan penelitian tidak adanya peraturan khusus yang dibuat oleh TPWNAAS yang memuat peraturan, hukum, sanksi dan kompetensi dalam menjalankan tugasnya. Selama ini yang dijalankan hanya pembinaan dari Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU). Pilar Normatif, belum sepenuhnya dapat dikatakan efektif. Masih terdapat keterbatasan sumber daya manusia yang berkompeten dibidang ilmu aqidah, sosial kemasyarakatan, dan komunikasi yang dimiliki oleh Dinas Syari'at Islam (DSI) yang merupakan anggota TPWNAAS. Selain itu juga, masih terdapat penempatan pegawai di DSI

yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikannya. Pilar kognitif sudah berjalan dengan efektif. Hal ini ditunjukkan dari hasil penelitian bahwa institusi-institusi yang tergabung dalam TPWNAAS memiliki keyakinan, tujuan, dan tindakan bersama dalam implementasi kebijakan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen. Wujud keyakinan dan tindakan bersama ini dapat dilihat dari visi dan misi, tujuan dan program kerja yang telah menjadi kesepakatan bersama TPWNAAS dalam menjalankan tugasnya sebagai Tim Pemantauan Warga Negara Asing dan Aliran Sesat.

2. Saran

Saran dalam penelitian ini TPWNAAS sebagai organisasi berbasis jaringan dalam menyelesaikan permasalahan aliran sesat di Kabupaten Bireuen, seharusnya TPWNAAS membuat suatu peraturan khusus dalam menjalankan tugasnya. Peraturan khusus tersebut memuat peraturan, hukum, sanksi dan kompetensi yang menjadi kesepakatan bersama institusi yang tergabung dalam TPWNAAS dalam pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Bireuen.

DAFTAR PUSTAKA

Adshead, Maura. 2003. *Policy Networks and Sub-National Government in Ireland*, in Maura, Adshead, ed. *Public Administration and Public Policy in Ireland, Theory and Methods*. Routledge: USA and Canada.

Alwi. 2012. *Network Implementation Analysis on Democratic Public Service*. International Journal of Administration Science & Organization, Bisnis & Birokrasi,

Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi: Vol. 19 No.2. May 2012. Akreditasi Dikti Kemendiknas RI No.64a/DIKTI/Kep/2010.

- Creswell John W. (2014). *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset, Memilih Diantara Lima Pendekatan*. (edisi terjemahan). Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Kasmad, Rulinawaty. 2014. *Analisis Jaringan Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Makassar*. Disertasi : Universitas Hasanuddin-Makassar.
- Luzi, Samuel dan Hamoeda, M,B. 2008. *Water Policy Networks in Egypt and Ethiopia*. The Journal of Environment and Development. Volume 17 Number 3, September 2008. p. 238-268. Sage Publication. <http://online.sagepub.com>
- Mark, Coinsidine. 1995. *Public Policy: a Critical Approach*. Prentice Hall.
- Parsons Wayne. (2011). *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana Prenada Media Group: Jakarta.
- Pratikno. (2010). *Peningkatan Kapasitas Berjejaring Dalam Tata Pemerintahan Yang Demokratis, dalam Wahyudi, Kumorotomo, dan Ambar, Widaningrum. Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*. Gava Media: Yogyakarta.
- Rahmanur. (2013). *Jaringan Pelayanan Publik Yang Demokratis (Studi Kasus Pelayanan Kesehatan Berbasis*

Jaringan pada Forum Desa Siaga di Kabupaten Donggala). Disertasi. Universitas Hasanuddin: Makassar.

Rhodes, R. A.W. 2015. *Analisis Jaringan Kebijakan* dalam Michael Moran, *et al, Handbook Kebijakan Publik* (Edisi Terjemahan). Nusa Media: Bandung.

Ritzer George. (2014). *Teori Sosiologi Modern, Edisi Ketujuh* (Terjemahan). Kencana Prenadamedia Group: Jakarta.

Scott Richard. (2008). *Institutions and Organization: Ideas and Interest*. USA: Sage Publication.

Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)* Alfabeta: Bandung.

Zhou Nan, *et al.* (2014). Citizen Participation in the Public Policy Process in China: Based on Policy Network Theory. *Journal Public Administration Research*; Vol. 3, No. 2; 2014. www.ccsenet.org/par.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 44 tentang Keistimewaan Aceh.

Undang-Undang No. 18 tahun 2001 tentang Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Qanun No. 11 tahun 2002 tentang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam, khususnya pada permasalahan pendangkalan aqidah.

PENGUATAN KAPASITAS APARATUR PEMERINTAH DESA¹

Henri Prianto Sinurat dan Rati Sumanti²

Email: henrisinurat@yahoo.co.uk

ABSTRACT

Policy to build Indonesia through village was realized with enactment of Law No. 6 of 2014 concerning the village. The village was positioned by the Law as a base of human resource, human resource and local wisdom so that the state is obliged to empower village as the center of development in order to improve the welfare of its people. Furthermore, the village head and the village community would be given opportunities to play a role as the subject of development. The village should be able to plan and implement their own development according to the needs and priorities of the community. To keep the condition balance, it is a must to strengthen the capacity of village government apparatus. The village requires adequate and professional apparatus resources to be subject of development which is capable to play strategic role to make a developed, independent and prosperous country. This paper shows that the development in the village suffered several problems including a weak system of planning at the village level, insufficient village heads competency, management of services to the community as well as the financial management of villages that have not been effective. All of these problems is basically a problem derived from the weak of apparatus resources ability in the village. To overcome the condition, there are at least (4) four agenda in strengthening the capacity of the village government apparatus that needs to be done and is owned by each village apparatus; the ability of government management, the ability of village development planning, the ability of village financial management and the ability in drafting village regulation. The implementation of the agenda requires leadership commitment to do the reinforcement. By strengthening the capacity of the village government apparatus, not only in terms of the theory but also in practice, the village government will be able to perform its functions in implementing development in the region.

Keywords: *Capacity Building, Village Government Apparatus.*

ABSTRAK

Kebijakan membangun Indonesia dari desa diwujudkan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-undang tersebut memposisikan desa sebagai basis sumber daya manusia, sumber daya alam dan basis kearifan lokal sehingga negara berkewajiban memberdayakan desa sebagai pusat pembangunan agar mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Sejalan dengan hal tersebut kepada desa dan masyarakat desa diberikan peluang untuk berperan menjadi subjek pembangunan. Desa harus mampu merencanakan dan melaksanakan sendiri pembangunannya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masyarakat. Untuk mengimbangi hal tersebut maka penguatan kapasitas aparatur

¹ Naskah diterima 11 Juni 2016. Direvisi 14 Juni 2016.

² Peneliti Pertama pada PKP2A IV LAN-RI.

pemerintah desa merupakan hal yang wajib dilakukan. Desa memerlukan sumber daya aparatur yang memadai dan profesional untuk menjadi subjek pembangunan yang mampu berperan strategis dalam upaya menjadikan desa yang maju, mandiri dan sejahtera. Tulisan ini mendeskripsikan bahwa pembangunan di desa mengalami beberapa permasalahan antara lain lemahnya sistem perencanaan di tingkat desa, kompetensi kepala desa yang kurang memadai, manajemen pelayanan kepada masyarakat serta pengelolaan keuangan desa yang belum efektif. Semua permasalahan tersebut pada dasarnya merupakan permasalahan turunan dari lemahnya kemampuan sumber daya aparatur yang ada di desa. Untuk mengatasi hal tersebut, setidaknya ada (4) empat agenda penguatan kapasitas aparatur pemerintah desa yang perlu dilakukan dan dimiliki oleh setiap aparatur desa yaitu kemampuan manajemen pemerintahan, kemampuan menyusun perencanaan pembangunan desa, kemampuan pengelolaan keuangan desa dan kemampuan penyusunan regulasi desa. Pelaksanaannya membutuhkan komitmen pimpinan untuk mau melakukan berbagai penguatan tersebut. Dengan penguatan kapasitas aparatur pemerintah desa tidak hanya dari segi teori tapi juga dalam pelaksanaannya maka pemerintah desa akan semakin mampu untuk menjalankan fungsinya dalam melaksanakan pembangunan di wilayahnya.

Kata Kunci: Penguatan Kapasitas, Aparatur Pemerintah Desa.

A. PENDAHULUAN

Desa adalah lembaga pemerintahan terkecil, terendah dan terdepan dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berhubungan langsung dengan masyarakat. "Terkecil" berarti bahwa wilayah maupun tugas-tugas pemerintahan yang diemban desa mempunyai cakupan atau ukuran terkecil dibanding dengan organisasi pemerintah kabupaten/kota, provinsi maupun pusat. "Terendah" berarti desa menempati susunan atau lapisan pemerintahan yang terbawah dalam tata pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terendah bukan berarti bahwa desa merupakan bawahan kabupaten/kota tetapi desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Hal

ini sama seperti keberadaan kabupaten/kota dalam wilayah provinsi. "Terdepan" berarti bahwa desa berhubungan langsung dengan warga masyarakat baik dalam bidang pemerintahan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan maupun kemasyarakatan.

Pengaturan tentang desa didasarkan pada amanat UUD 1945 Pasal 18B Ayat (2) yang berbunyi "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Mengacu pada pasal tersebut berarti bahwa Pemerintah memberikan pengakuan terhadap

kesatuan masyarakat hukum adat sebagai desa atau yang disebut dengan nama lain yang telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Tujuannya adalah untuk mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial kultural lokal yang ada di wilayahnya.

Indonesia memiliki 74.093 desa yang tersebar di 34 Provinsi. Dari laporan Indeks Pembangunan Desa (IPD) 2014, Badan Pusat Statistik (BPS) dan Bappenas mencatat dari 74.093 desa di Indonesia sebanyak 20.167 desa atau sekitar 27,2 % tergolong desa tertinggal. Penilaian IPD tersebut dilihat dari lima dimensi yaitu pelayanan dasar, kondisi infrastruktur, aksesibilitas/transportasi, pelayanan publik, dan penyelenggaraan pemerintahan. Dibandingkan dengan keseluruhan jumlah desa di Indonesia, jumlah desa tertinggal paling banyak berada di wilayah Papua sebanyak 6.139 desa, dan paling sedikit di wilayah Jawa dan Bali sebanyak 674 desa.

Permasalahan di atas menjadi salah satu hal yang melatarbelakangi disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lahirnya kebijakan tersebut merupakan progres positif terhadap perubahan paradigma pembangunan Indonesia, bahwa kesejahteraan dan kemakmuran ekonomi tidak selamanya berada di kota atau perkotaan, tetapi dalam membangun Indonesia haruslah dimulai dari desa. Selain itu, juga UU Desa telah memberikan peluang kepada desa dan masyarakat desa untuk menjadi subjek pembangunan tidak lagi menjadi objek, oleh karenanya desa harus merencanakan dan melaksanakan sendiri pembangunannya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas masyarakat.

Pada intinya desa harus menjadi bagian terdepan dari upaya gerakan pembangunan yang berasal dari prakarsa masyarakat.

Sejalan dengan agenda besar menuju *good governance* dan reformasi birokrasi maka peningkatan kapasitas aparatur pemerintah desa merupakan hal yang wajib dilakukan. Desa memerlukan sumber daya aparatur yang memadai dan profesional. hal ini untuk memenuhi pelayanan-pelayanan yang diperlukan oleh masyarakat. aparatur pemerintah desa patut memahami peran strategisnya agar belajar mendalami, menggali serta mengkaji berbagai permasalahan dan tantangan pelaksanaan *good governance* dan reformasi birokrasi ke depan untuk dapat diterapkan secara optimal. Jika aparatur desa sudah profesional dan berkompeten maka desa yang maju, kuat, mandiri, demokratis dan sejahtera bukan merupakan harapan kosong. Perubahan tersebut memang tidak mudah tetapi juga tidak terlalu sulit jika mau terus belajar dan meningkatkan kapasitas diri masing-masing aparatur.

Dalam rangka peningkatan kapasitas aparatur pemerintah desa perlu diprioritaskan kemampuan manajemen pemerintahan misalnya dalam memberikan pelayanan publik, kemampuan menyusun perencanaan pembangunan desa, kemampuan pengelolaan keuangan serta kemampuan penyusunan regulasi desa. Prioritas tersebut sejalan dengan besarnya kewenangan yang diberikan dalam UU Desa. Melalui UU tersebut pemerintah desa mendapat wewenang yang lebih besar dalam menjalankan pemerintahan serta mengelola aspirasi. Sebelumnya,

desa hanya mendapat jatah untuk mengelola orang dan ruang, namun UU Desa menambahkan barang dan uang, sebagai aspek yang harus dikelola pemerintah desa.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, peningkatan kapasitas aparatur desa merupakan hal yang sangat urgen untuk mengimbangi kewenangan yang besar diamanatkan kepada desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa. Desa memerlukan sumber daya manusia yang profesional agar mampu menjalankan perannya sebagai institusi yang terdepan memberikan pelayanan langsung dengan masyarakat. Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan untuk menganalisis peningkatan kapasitas aparatur pemerintah desa demi tercapainya kualitas aparatur yang baik sehingga dapat menjadikan desanya maju dan mandiri.

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Penguatan Kapasitas

Kapasitas merupakan kemampuan individu dan organisasi atau bagian dari organisasi untuk menampilkan fungsi-fungsi secara efektif, efisien dan berkelanjutan guna mencapai tujuan organisasi. Penguatan kapasitas secara umum merupakan serangkaian kegiatan maupun strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas dari kinerja organisasi maupun individu. Penguatan kapasitas lembaga diperlukan guna pencapaian tujuan pembangunan masyarakat secara bersama-sama.

Faktor-faktor signifikan yang mempengaruhi pembangunan kapasitas

menurut Riyadi (2003) meliputi 5 (lima) hal pokok, yaitu:

- a. **Komitmen bersama**
Pembangunan kapasitas sebuah organisasi membutuhkan komitmen bersama dikarenakan penguatan kapasitas membutuhkan jangka waktu yang lama. Komitmen bersama merupakan modal dasar yang harus dijalankan secara terus menerus. Faktor ini menjadi dasar dari seluruh rancangan kegiatan dan tujuan yang akan dicapai secara bersama-sama.
- b. **Kepemimpinan**
Kepemimpinan yang dinamis membuka kesempatan yang luas bagi setiap elemen organisasi untuk menyelenggarakan pengembangan kapasitas.
- c. **Reformasi Peraturan**
Aturan-aturan yang diterapkan dalam sebuah organisasi harus mendukung upaya pembangunan kapasitas dan dilaksanakan secara konsisten.
- d. **Reformasi Kelembagaan**
Reformasi kelembagaan pada intinya menunjuk kepada bagian struktural dan kultural. Reformasi ini untuk menghadirkan budaya kerja yang mendukung pengembangan kapasitas.
- e. **Peningkatan Kekuatan dan Kelemahan yang Dimiliki**
Identifikasi kekuatan dan kelemahan agar dapat disusun pengembangan kapasitas yang baik.

2. Pemerintah Desa

Pemerintah dapat diartikan sebagai *he governing body of a nation, state,*

city, etc yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan Negara (Riawan: 2009). Pengertian pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja (Prajudi: 1981). Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.

3. Aparatur Pemerintah Desa

Kata desa berasal dari kata '*Dhesi*' (bahasa Sansekerta) yang mempunyai arti tanah kelahiran. Namun di Indonesia karena terdapat banyak suku dan etnis kata desa mempunyai sebutan yang beragam menurut bahasa daerah masing-masing. Di Aceh misalnya disebut dengan Gampong, di Padang terkenal dengan Nagari kalau di Sulawesi Utara namanya Wanus. Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/

kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan Kelurahan, Desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat desa.

Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa yang meliputi kepala desa dan perangkat desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali jabatan. Kepala Desa juga memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD. Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) oleh penduduk desa setempat.

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Salah satu perangkat desa adalah Sekretaris Desa, yang diisi dari Pegawai Negeri Sipil. Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota. Perangkat Desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan

pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Untuk menjalankan berbagai urusan pemerintahan, pemerintah desa dituntut memiliki kapasitas baik secara kelembagaan, SDM maupun manajemen /ketatalaksanaan. Menurut hasil kajian yang dilakukan oleh Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah LAN, ada beberapa permasalahan yang dialami oleh desa yaitu:

- a. Perencanaan pembangunan desa, belum semua pemerintah desa menyusun dokumen perencanaan (RPJMDes dan RKPDes) sebagaimana amanat peraturan perundang-undangan.
- b. Kepemimpinan kepala desa, sebagian besar kepala desa belum memiliki kompetensi yang memadai untuk menyelenggarakan pemerintahan desa, hal ini dihubungkan dengan kemampuan kepala desa untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Manajemen pelayanan kepada masyarakat, masih belum menunjukkan kondisi yang

menggembirakan. Pelayanan kepada masyarakat masih berbelit, lambat dan mahal.

- d. Pengelolaan keuangan desa, persoalan mendasar adalah belum dilaksanakannya kebijakan alokasi dana desa (ADD). Hal ini disebabkan belum siapnya SDM aparatur desa yang mengelola ADD.

Dari beberapa permasalahan di atas dapat disimpulkan bahwa yang menjadi benang merah rendahnya kualitas pembangunan serta kualitas pelayanan di desa adalah sumber daya aparatur desa. Di era keterbukaan informasi saat ini, masyarakat menginginkan perbaikan disegala bidang. Selain itu, kini melalui UU Desa, desa juga diberikan hak untuk mengatur dan mengelola dana desa. Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diperuntukan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Hal demikian menunjukkan bahwa tantangan yang dihadapi pemerintah desa dewasa ini semakin menguat. Penguatan kapasitas aparatur pemerintah desa harus menjadi agenda kegiatan pokok pemerintahan Indonesia yang dilakukan secara holistik dan komprehensif. Patut dipahami bersama bahwa penguatan kapasitas merupakan suatu proses tiada henti yang perlu dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan dalam rangka mencapai efisiensi dan efektivitas.

C. PEMBAHASAN

1. Pembangunan Di Tingkat Desa

Desa merupakan organisasi pemerintahan yang menjalankan fungsi *public regulation, public good* dan *empowerment*. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tidak lagi menyebutkan penyebutan nama lain desa seperti dusun, marga, gampong. Disisi lain Negara hanya mengamanatkan Undang-Undang Dasar 1945 untuk mengakui keberadaan masyarakat adat beserta hak yang bersifat tradisional. Desa dimasa sekarang ini cenderung mengarah kepada bentuk desa modern. Secara perlahan konteks ketradisionalisan sebuah desa mulai tergerus meski sejatinya desa pada masa sekarang ini lebih diarahkan kepada struktur pemerintahan terkecil yang mampu melayani masyarakat. Kedudukan desa sekarang ini tidak hanya sebagai perpanjangan tangan dari level pemerintahan yang lebih tinggi. Kedudukan desa diatur berdasarkan kewenangan desa, susunan pemerintahan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa, tugas fungsi desa, dan lain-lain. Sehingga di zaman modern seperti sekarang ini desa turut serta dilibatkan dalam pembangunan desa itu sendiri. Pembangunan desa dapat berasal dari kemandirian desa itu sendiri maupun bantuan dari pemerintah pusat. Meski tidak dapat dipungkiri bahwa pemerintah desa lebih tertarik dalam pembangunan bidang infrastruktur ketimbang bidang lainnya.

Keterbelakangan, kemiskinan, dan timpangnya pembangunan menjadi isu yang kerap diangkat dalam penyusunan perencanaan pembangunan desa. Selain pemerintah pusat, banyak lembaga

donor yang memberikan dukungan terhadap kemandirian pembangunan desa. Bahkan Negara juga mengungkap isu-isu ketertinggalan desa melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. Rendahnya pembangunan daerah pedesaan juga menjadi perhatian khusus Pemerintah Pusat. Program Nawacita Presiden Joko Widodo secara tegas mengamanahkan bahwa program memajukan desa untuk kesejahteraan bangsa.

Program - program pembangunan desa berasal dari partisipasi masyarakat desa melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (musrenbangdes). Meski beberapa usulan masyarakat melalui musrenbangdes lebih banyak tidak terealisasi karena tidak sampai kepada program pembangunan desa. Banyak hal yang membuat hasil musrenbangdes menjadi sia-sia. Campur tangan dari pemerintahan yang lebih tinggi dari desa kerap mengganjal kelangsungan hasil dari musrenbangdes. Pemerintah desa sendiri tidak jarang gagal dalam mengawal hasil Musrenbangdes hingga sampai ke Kecamatan atau Kabupaten/Kota. Selain adanya politisasi, faktor korupsi, kolusi dan nepotisme kerap mengganggu pembangunan desa.

Pembangunan desa juga tidak terlepas dari keberadaan lembaga perwakilan desa atau Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai miniatur Lembaga Legislatif di sistem Pemerintahan Indonesia. Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Dalam pelaksanaan tugas tersebut, BPD bertindak sebagai alat kontrol jalannya

pemerintahan desa. Sehingga hadirnya lembaga ini akan membawa perubahan suasana dalam proses pemerintahan di desa. BPD akan mengawasi kinerja Pemerintah Desa dalam mengelola keuangan desa. Keuangan desa bisa didapat dari hasil usaha desa, swadaya, partisipasi, pendapatan asli desa, bantuan dari Pemerintah Kabupaten / Provinsi / Pusat maupun bantuan dari pihak ketiga.

Dinamika yang kerap terjadi dalam pembangunan desa adalah usulan perencanaan tidak mengakomodasi kepentingan masyarakat. Desa sering kali tidak mengikuti mekanisme perencanaan pembangunan dari bawah yang dilaksanakan mulai dari level Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW) hingga musrenbangdes. Informasi mengenai musrenbangdes juga sangat terbatas sehingga masyarakat sering tidak melaksanakan kegiatan pra musrenbangdes di tingkat RT / RW. Desa belum melibatkan masyarakat dalam penyusunan prioritas kegiatan dalam pembangunan. Kurang pedulinya masyarakat turut mendukung abainya Pemerintah Desa dalam penyusunan perencanaan pembangunan yang partisipatif. Faktor lain adalah adanya kecenderungan hasil musrenbang hanya memenuhi usulan tokoh masyarakat saja. Keterbatasan kemampuan aparatur desa tidak jarang melahirkan musrenbangdes-musrenbangdes yang berjalan hanya sekedar untuk formalitas saja. Hingga pada akhirnya usulan dari musrenbangdes hanya merupakan asumsi dan perkiraan aparatur desa. Pembangunan akan berdayaguna apabila didukung dengan perencanaan yang baik serta pemanfaatan sumber daya dan potensi

yang ada secara maksimal.

Gagalnya pembangunan pada sebuah desa tidak hanya dipengaruhi oleh perencanaan saja. Kurangnya sinergitas dengan *stakeholder* pemerintahan desa juga turut mempengaruhinya. Beberapa usulan pembangunan yang berasal dari desa seringkali tidak terakomodir dalam program pembangunan tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Satuan Kerja Perangkat Daerah pada tingkat kabupaten maupun provinsi akan menyeleksi usulan-usulan masyarakat. Program yang sejalan dengan prioritas pembangunan dapat dilaksanakan guna pemenuhan kebutuhan desa. Sehingga pada prosesnya banyak usulan masyarakat yang tidak terakomodir pasca musrenbangdes. Pemerintah desa perlu memahami betul visi misi pembangunan kepala daerah, sehingga dapat mensinergikan antara keinginan masyarakat dan kebutuhan daerah.

2. Penguatan Kapasitas Aparatur Pemerintah Desa

Lahirnya Undang Undang Desa secara eksplisit ingin memperkuat pondasi keberadaan desa. Selama ini diketahui bahwa kapasitas desa sangat lemah. Pemerintah Kabupaten/Kota belum mempunyai instrumen yang kuat dalam memberdayakan kapasitas desa. Tidak dapat dipungkiri bahwa dukungan lembaga-lembaga donor turut membantu pengembangan pembangunan desa. Hanya saja dukungan tersebut tidak lagi cukup pada era pemerintahan sekarang ini. Pemerintah desa tidak hanya dituntut untuk menjalankan administrasi desa, era sekarang ini pemerintah desa juga

ditekankan untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Pengembangan kapasitas desa menjadi mutlak guna pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pasca reformasi bergulir, pemerintah desa juga diwajibkan menjalankan tugas pokok dan fungsi yang baku. Penguasaan terhadap kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi menjadi mutlak adanya. Penguasaan lainnya terletak pada penerapan instrumen kebijakan dan program-program yang telah ditentukan oleh pemerintah. Pemerintah desa harus mampu menterjemahkan RPJMD yang kemudian diimplementasikan dalam renstra desa. Selama ini visi misi pemerintahan desa kerap berjalan sendiri. Sehingga menyebabkan tumpang tindih dalam pengelolaan pembangunan daerah.

Penguatan kapasitas aparatur pemerintah desa mempunyai beberapa prioritas terpenting yang bisa dilaksanakan, antara lain (i) Manajemen Pemerintahan, (ii) Perencanaan Pembangunan Desa, (iii) Pengelolaan Keuangan Desa, (iv) Penyusunan Regulasi Desa.

Manajemen Pemerintahan

Manajemen Pemerintahan mempunyai sistem yang berdasarkan desentralisasi. Cakupan kewenangan yang didesentralisasikan berdasarkan prinsip dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi. Sistem manajemen ini bertujuan untuk memperjelas hubungan kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan pemerintah desa. Sistem ini juga mengatur tentang tata hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif di daerah.

Desentralisasi merubah paradigma sistem pemerintahan terpusat menjadi terdesentralisasi ke daerah. Cita-cita masyarakat desa dapat tercapai dengan adanya desentralisasi kebijakan. Sehingga konsep dekonsentrasi kerap dilepaskan dari makna desentralisasi karena konsep ini hanya mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat melalui pemerintah desa tanpa disertai dengan penyerahan kewenangan seutuhnya. Sementara delegasi merupakan pendelegasian sebagian kewenangan pemerintah daerah kepada pemerintah desa. Devolusi merupakan pendelegasian oleh pemerintah daerah dan dilaksanakan oleh otoritas desa, tetapi pelaksanaan kewenangan tersebut dipertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat.

Di era reformasi birokrasi sekarang ini pemerintah desa harus mempunyai kemampuan dalam menterjemahkan desentralisasi dan otonomi daerah. Beberapa faktor yang mendukung kesuksesan dalam penerapan desentralisasi di desa antara lain:

- a. Kemampuan desa dalam mengatur dan mewujudkan peraturan desa dalam mengimplementasikan desentralisasi.
- b. Kemampuan desa dalam menggali sumber pendapatan desa sebagai pendukung pembiayaan pembangunan desa.
- c. Kemampuan aparatur desa dalam melaksanakan manajemen pengelolaan pemerintahan desa yang profesional dan berkualitas. Hambatan yang kerap terjadi adalah proses desentralisasi

berjalan dengan sangat lambat. Pemerintah daerah kerap sekali memberikan desentralisasi setengah hati. Pelimpahan tugas ke pemerintah desa tidak disertai dengan pelimpahan kewenangannya. Pemerintah desa akan sangat kesulitan dalam penerapannya karena kurang maksimalnya koordinasi dengan pemerintah daerah. Pemerintah daerah menjadi pemain kunci dalam penerapan desentralisasi desa. Pemerintah daerah menjadi penentu pelimpahan kebijakan di daerah. Jika ditarik garis lurus bahwa otonomi desa merupakan bagian daripada otonomi daerah, maka dampak interpretasi pelaksanaan otonomi daerah sangat berpengaruh kuat dalam pembangunan desa.

Di era global saat ini, pemerintah desa kerap mendapatkan pendampingan dalam pemberdayaan aparatur desa. Baik pemberdayaan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun lembaga donor. Sejatinya pemberdayaan aparatur dapat mengembangkan kapasitas dalam menjalankan manajemen pemerintahan desa menjadi lebih berkembang. Karakteristik sebuah desa tidak menjadi perhatian khusus dalam pemberdayaan aparatur tersebut. Sehingga pemberdayaan aparatur dapat memenuhi kebutuhan dari pembangunan desa.

Perencanaan Pembangunan Desa

Penguatan kapasitas desa dalam hal perencanaan pembangunan desa dapat didukung dengan melibatkan akademisi dan praktisi dalam penyusunannya. Partisipasi masyarakat juga akan sangat berarti bila didukung dengan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar kelembagaan desa memiliki fungsi dan peran yang optimal, maka pemerintahan desa seharusnya meningkatkan kontribusi dan perannya dalam penyelenggaraan pembangunan. Dukungan ini juga tentunya tidak terlepas dari pengelolaan pembangunan bersama Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Daerah.

Desa memiliki ruang yang luas untuk memetakan berbagai aset desa dan dipergunakan semaksimal mungkin untuk kepentingan desa. Pemerintah desa tentunya melibatkan masyarakat dalam penggunaan aset desa dan hasil-hasil dari desa. Penyertaan masyarakat dalam upaya mewujudkan tujuan pembangunan nasional adalah sebuah keniscayaan. Peran aktif masyarakat sangat dibutuhkan dari perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi setiap tahap pembangunan. Hal ini tidak dapat dipungkiri karena masyarakat desa dengan kemampuan dan pengalamannya mengetahui potensi dan permasalahan desa. Masyarakat memiliki kedaulatan yang cukup luas dalam menentukan orientasi dan arah kebijakan pembangunan desa. Aparatur desa harus mampu menempatkan masyarakat sebagai pilar penting dalam perencanaan pembangunan.

Masyarakat juga bukan sebagai perencana saja, selain menjadi pelaksana, masyarakat juga berperan sebagai pengontrol program pembangunan desa.

Perencanaan pembangunan desa yang melibatkan masyarakat tentunya juga dipengaruhi oleh kemampuan aparatur desa dalam hal sosialisasi perencanaan. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa akan benar-benar berjalan dengan maksimal apabila masyarakat desa memahami betul tujuan dilaksanakannya musrenbangdes. Sosialisasi yang baik akan memicu timbulnya partisipasi masyarakat. Mayoritas desa di Indonesia masih menerapkan asas gotong royong dan kekeluargaan, sehingga pemerintah daerah tidak akan kesulitan dalam menggagas musyawarah untuk mufakat.

Kegagalan perencanaan juga tidak terlepas dari kepemimpinan kepala desa. Lahirnya demokrasi terbuka di era reformasi juga berimbas kepada pemilihan langsung kepala desa. Kepala desa yang terpilih berdasarkan suara mayoritas masyarakat dapat mendukung tersusunnya perencanaan pembangunan desa dengan baik. Kepala desa terpilih akan lebih mudah mengakomodasi kepentingan masyarakat desa dengan gaya kepemimpinan kekeluargaan. Tetapi faktor pemilihan kepala desa secara langsung, umum, bebas dan rahasia juga terkadang merusak tatanan perencanaan pembangunan desa. Kepala desa terpilih bersikap otoriter dan hanya memenuhi kepentingan individu maupun kelompok saja. Sehingga tidak jarang terdengar

kepala desa tersangkut kasus penyalahgunaan dana desa.

Penyalahgunaan dana desa bukan atas ketidaktahuan kepala desa atau perangkat desa lainnya. Meski belum merata di seluruh Indonesia, sekarang ini sudah banyak desa yang mempunyai perangkat dengan kualifikasi pendidikan layak untuk menduduki struktur pemerintahan desa. Besarnya dana desa yang diberikan oleh pemerintah pusat perlu mendapat perhatian khusus dalam penyerapan anggarannya. Pemerintah desa tidak cukup hanya mendapatkan pendampingan saja dalam penyusunan perencanaan pembangunan desa. Pemerintah desa harus mendapat pelatihan dan pengembangan kapasitas melalui pendidikan dan pelatihan serta visitasi terkait pelaksanaan program pembangunan di desa.

Penguatan kapasitas perencanaan pembangunan desa juga harus disinergikan dengan pembangunan kabupaten maupun provinsi. Sehingga tidak ada lagi program pemerintah yang tumpang tindih. Pemerintah daerah juga diharapkan tidak menutup mata atas kondisi ketimpangan pembangunan desa. Perencanaan yang dilaksanakan harus mewakili kebutuhan masyarakat luas. Keterbatasan regulasi dalam mendukung sebuah perencanaan keuangan desa menjadi salah satu penyebab terhambatnya pembangunan desa. Perundang-undangan tentang desa mengisyaratkan agar diterbitkannya aturan turunan melalui Peraturan Daerah maupun Peraturan Bupati. Peraturan turunan

dari Bupati tentunya akan menjelaskan kewenangan Pemerintah Desa secara rinci. Hal ini didukung dengan Pasal 89 Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa yang menyatakan bahwa Bupati harus melahirkan aturan tentang perencanaan desa. Peraturan Bupati sejatinya juga lahir atas kewenangan lokal desa berdasarkan hak asal-usul desa sesuai dengan perintah Pasal 18 Permendesa Nomor 1 Tahun 2015. Sehingga ada kejelasan teknis dalam penggunaan dana desa dan prioritas penggunaannya. Pemerintah Desa sangat membutuhkan Peraturan Bupati tentang petunjuk teknis seperti Peraturan Bupati tentang pengadaan barang dan jasa di desa. Regulasi turunan sangat penting untuk membantu kepala desa dan perangkatnya.

Pengelolaan Keuangan Desa

Pengelolaan keuangan desa membutuhkan keterlibatan berbagai multistakeholder yang berada di desa. Kapasitas aparatur desa menjadi ujung tombak dalam pengelolaan anggaran keuangan desa. Desa membutuhkan sumber daya manusia yang mahir dalam melaksanakan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMNDes), *Design* dan Rincian Anggaran Biaya serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Banyaknya persoalan mal praktik administrasi desa menjadi penghambat dalam pembangunan desa. Tentunya hal ini akan mengganggu administrasi pelaporan dan pertanggung-jawaban

Kepala Desa. Hal ini juga dibarengi dengan kurangnya pengawasan pengelolaan keuangan desa. Minimnya pengawasan serta kurangnya pengetatan terhadap penggunaan anggaran dapat melahirkan program-program yang tidak sesuai dengan hasil musrenbangdes. Selama ini pelibatan partisipasi publik masih sangat jarang dalam hal pengawasan pengelolaan keuangan desa. Aspek sumber daya manusia juga merupakan aspek yang melahirkan persoalan karena tenaga pendamping desa berpotensi melakukan korupsi dengan memanfaatkan lemahnya aparat desa.

Pengelolaan keuangan desa yang baik akan mendukung kelancaran pembangunan desa. Pembangunan desa tentunya dapat mengurangi kesenjangan kemiskinan di masyarakat. Ada dua strategi pengentasan kemiskinan di masyarakat yang dapat dilakukan:

Pertama, strategi pemberdayaan rumah tangga. Rumah tangga miskin di pedesaan maupun perkotaan biasanya memanfaatkan potensi tenaga kerja rumah tangga baik ibu dan anak untuk bekerja. Pada rumah tangga lapisan bawah atau miskin seringkali peranan wanita mencari nafkah lebih nyata dibanding pada rumah tangga lapisan menengah (Sitorus:2005). *Kedua*, strategi pengentasan kemiskinan yang bertumpu pada kekuatan komunitas tempatan itu sendiri. Dalam artian menggunakan kekuatan-kekuatan dalam komunitas dan masyarakat adat tersebut untuk mengentaskan kemiskinan. Di kalangan masyarakat

desa biasanya juga ada pertukaran atau konsolidasi sumberdaya antar rumah tangga, baik itu rumah tangga lapisan maupun antar lapisan.

Periode pengelolaan keuangan desa diselenggarakan dalam tempo 1(satu) tahun, dimulai tanggal 1 Januari hingga tanggal 31 Desember. Pengelolaan keuangan desa menerapkan asas-asas transparansi, akuntabel, partisipatif, diselenggarakan dengan tertib dan disiplin anggaran. Manajemen pengelolaan keuangan diperlukan dalam pengelolaan keuangan desa. Rancangan peraturan desa tentang APBDesa disusun Sekretaris Desa berdasarkan Rencana Kerja Pemerintahan Desa (RKP Desa). Selanjutnya Kepala Desa menyampaikan APBDesa kepada Badan Permusyawaratan Desa untuk dilaksanakan tahap pembahasan dan penyepakatan bersama. APBDesa disepakati selambat-lambatnya bulan Oktober tahun berjalan, sehingga program desa dapat dimulai pada bulan Januari pada tahun anggaran baru.

Kepala Desa menyampaikan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa kepada Bupati atau Walikota di akhir tahun anggaran berjalan. Pada bulan Desember perangkat desa dapat mengumpulkan maupun menyusun laporan akhir seluruh kegiatan. Laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa dilengkapi dengan:

- a. Format laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa tahun anggaran berjalan;
- b. Format laporan kekayaan milik desa hingga tanggal 31 Desember

tahun anggaran berjalan;

- c. Format laporan program pemerintah dan pemerintah daerah yang masuk ke desa.

Masyarakat dilibatkan dalam transparansi laporan keuangan desa melalui informasi realisasi pelaksanaan APBDesa yang dapat diakses melalui media cetak, papan pengumuman, radio atau media lainnya.

Penyertaan dana APBN berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 untuk pembangunan desa memberikan landasan ideal kedudukan desa yang patut diperhitungkan dalam kerangka hukum nasional. Pemerintah daerah patut mendukung kelancaran pengelolaan keuangan desa dengan menurunkan Peraturan Daerah terkait penyelenggaraan teknis keuangan desa. Pemerintah Daerah dapat bersinergi dalam perencanaan keuangan daerah dengan pola perencanaan keuangan desa. Sehingga tujuan pembangunan nasional di desa sebagai lokus utama dapat tercapai.

Penyusunan Regulasi Desa

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memberikan babak baru bagi desa. Undang-undang ini memberikan mandat kepada desa, tidak lagi menjadikan desa sebuah target. Desa mempunyai posisi dan peran yang lebih berdaulat dalam pembangunan di desa. Pola pembangunan yang sebelumnya berasal dari pemerintah daerah, kini pembangunan berasal dari pemerintah desa itu sendiri. Pemerintah desa tidak hanya menjadi

subjek pembangunan lagi, melainkan dapat memposisikan diri sebagai objek pembangunan.

Berdasarkan Pasal 19 UU No. 6 Tahun 2014, kewenangan desa meliputi:

- a. Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. Kewenangan lokal berskala desa;
- c. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota; dan
- d. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan di atas memperjelas kedudukan desa dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai dengan Pasal 18 UU No. 6 Tahun 2014 yaitu, kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Sehingga pemerintah desa harus mampu memposisikan diri menjadi subjek pembangunan nasional.

Undang-Undang Desa sendiri memberikan kewenangan yang kuat kepada desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Harapannya adalah menjadikan desa agar lebih berdaulat, mandiri dan berkepribadian. Kewenangan asal usul yang diakui Negara adalah pengelolaan asset (sumberdaya alam, tanah ulayat, tanah kas Desa) dalam

wilayah yurisdiksi Desa, pembentukan struktur pemerintahan Desa, menyelesaikan sengketa adat dan melestarikan adat dan budaya setempat. Kewenangan lokal berskala desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa. Kewenangan ini timbul atas prakarsa masyarakat desa untuk berdasarkan kemampuan, kebutuhan dan kondisi lokal desa.

Penyusunan regulasi desa mengacu kepada Pasal 69 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pasal tersebut menyatakan bahwa regulasi di desa meliputi Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa dan Peraturan Kepala Desa. Peraturan tersebut dibahas dan disepakati bersama BPD dan ditetapkan oleh Kepala Desa. Lahirnya regulasi yang aspiratif dan partisipatif mencerminkan adanya komitmen bersama antara Kepala Desa, BPD serta masyarakat desa. Penyusunan Peraturan Desa melalui beberapa tahap sebagai berikut:

- a. Perencanaan
Kepala Desa bersama BPD menetapkan rancangan sesuai rencana kerja Pemerintah Desa dan telah dimusyawarahkan dengan lembaga kemasyarakatan maupun lembaga adat di desa.
- b. Penyusunan
Pemerintah Desa dapat menginisiasi lahirnya regulasi di desa (Peraturan Desa) dengan melibatkan masyarakat dan camat. Kemudian dikonsultasikan dengan BPD untuk kemudian BPD mengajukan rancangan Peraturan Desa kepada pimpinan BPD.

- c. Pembahasan
Rancangan regulasi desa yang sudah sampai ke pimpinan BPD kemudian dibahas bersama dengan BPD dan kembali melibatkan Kepala Desa. Sementara apabila terdapat usulan rancangan Peraturan Desa yang berasal dari Kepala Desa dan dari BPD, maka akan diutamakan usulan rancangan yang berasal dari BPD.
- d. Penetapan dan Perundangan
Rancangan Peraturan Desa yang telah disepakati dan ditetapkan maka Peraturan Desa tersebut disahkan secara administratif oleh Pemerintahan Desa dan diundangkan dalam lembaran desa.
- e. Sosialisasi
Sosialisasi dilaksanakan setelah Peraturan Desa tersebut diundangkan. Sosialisasi diselenggarakan oleh Pemerintah Desa dan BPD. Selain dalam rangka memberikan informasi, sosialisasi ini juga dilaksanakan untuk mendapatkan masukan masyarakat maupun tokoh adat.
- f. Evaluasi
Hasil dari Peraturan Desa disampaikan kepada Bupati/Walikota. Apabila tidak ada evaluasi dari Bupati/Walikota maka Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya. Apabila Kepala Desa tidak menginginkan evaluasi yang diberikan, maka Bupati/Walikota dapat membatalkan Peraturan Desa berdasarkan sebuah Keputusan Bupati/Walikota.
- g. Klarifikasi
Bupati/Walikota dapat

membentuk tim klarifikasi terkait rancangan Peraturan Desa sudah sesuai dengan kepentingan umum dan perundangan yang berlaku. Apabila tidak sesuai maka Bupati/Walikota dapat membatalkan Peraturan Desa tersebut.

Sedangkan tahapan pembuatan peraturan bersama Kepala Desa melalui tahapan Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan dan Pengundangan, serta Sosialisasi. Tahapan pembuatan Peraturan Kepala Desa sendiri yaitu penyusunan rancangan Peraturan Kepala Desa dilakukan oleh Kepala Desa. Materi muatan Peraturan Kepala Desa meliputi materi pelaksanaan Peraturan di Desa dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berpegang teguh kepada peraturan perundang-undangan, maka peraturan desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penyusunan regulasi desa yang kemudian diundangkan akan memberikan warna baru bagi aparatur Desa. Jika memang Peraturan Desa yang terbit harus diundangkan dalam lembaran desa, maka aparatur desa dituntut untuk memahami penyusunan naskah akademik perundang-undangan. Pemerintah Kabupaten/Kota harus menyederhanakan proses penyusunan naskah akademik Peraturan Desa mengingat ketersediaan kapasitas aparatur desa yang mumpuni sebagai *drafter*. Naskah akademik menjadi penting

karena berdasarkan hasil riset dari kebutuhan masyarakat yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah, serta mempermudah penyusunan Peraturan. Penguatan kapasitas aparatur pemerintah desa dapat didukung oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dengan memberikan pelatihan khusus penyusunan naskah akademik.

Pemerintah Kabupaten/Kota perlu membuat Peraturan Daerah terkait penguatan pemerintahan desa melalui standar kualifikasi aparatur desa. Selama ini pemerintah desa kurang mapan dalam pemahaman pengetahuan hukum. Selain karena kurangnya kualifikasi pendidikan, aparatur desa kurang mencari informasi dan kurang sadar akan hukum. Rendahnya inisiatif dalam membuat peraturan desa juga digadag-gadag menjadi penghambat laju pembangunan desa. Peraturan Desa yang berjalan masih merupakan produk lama bahkan tidak jarang tidak sesuai lagi dengan peraturan perundang-undangan yang sekarang berlaku. Dibutuhkan aparatur-aparatur yang mampu menafsirkan peraturan perundang-undangan yang baru berlaku. Untuk menghindari adanya multitafsir, perlu diselenggarakannya konsultasi hukum bagi aparatur pemerintah desa.

PENUTUP

1. Kesimpulan

Pemerintah Desa memegang peran yang sangat penting demi terciptanya tata pemerintahan yang baik di desa. Keterbelakangan, kemiskinan,

dan timpangnya pembangunan menjadi isu yang kerap diangkat dalam penyusunan perencanaan pembangunan desa. Selain pemerintah pusat, banyak lembaga donor yang memberikan dukungan terhadap kemandirian pembangunan desa. Meski demikian, proses desentralisasi berjalan dengan sangat lambat. Sebagai ujung tombak pembangunan nasional, peningkatan kapasitas aparatur desa menjadi suatu keharusan. Peningkatan kapasitas aparatur desa bisa melalui pendidikan dan pelatihan aparatur.

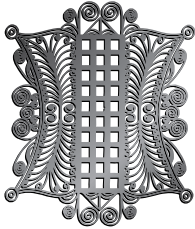
2. Rekomendasi

Pemerintah Daerah sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat dapat mendukung penguatan kapasitas aparatur melalui penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan aparatur. Aparatur pemerintah desa juga harus dilibatkan dalam proses perencanaan pembangunan daerah serta penyusunan regulasi daerah sebagai bahan pembelajaran. Dana Desa yang dialokasikan untuk pembangunan harus didukung dengan dana pengembangan kapasitas aparatur pemerintahan desa. Pemerintah perlu mengeluarkan standar kualifikasi calon kepala desa terkait perencanaan pembangunan desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Bossert, T.J. et al., 2003. *Decentralization and equity of resource allocation: evidence from Colombia and Chile*.
- Eko, Sutoro, 2014. *Buku Pintar Kedudukan dan Kewenangan*

- Desa. Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD).
- Prajudi Atmosudirdjo, 1981. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Riawan, 2009. Hukum Pemerintahan Daerah. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Santoso Purwo, ed, 2005. Pembaharuan Desa Secara Partisipatif. Yogyakarta.
- Sitorus, Henry, 2005. "Menelusuri Kausa Ketertinggalan Masyarakat Pantai" Dalam Isu-isu Kelautan Dari Kemiskinan Hingga Bajak Laut. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Soeprapto, H. R. Riyadi, 2003. "Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Menuju *Good Governance*". Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi Pembangunan pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
- Tjandra, Riawan, 2009. Hukum Keuangan Negara. Jakarta: P.T. Gramedia Widiasarana, Cetakan ke II.
- Wasistiono, Sadu; Tahir Irwan, 2006. Prospek Pengembangan Desa. Bandung.
- Widjaja, HAW. 2003. Otonomi Desa. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Institute for Research and Empowerment*, 2005. Prakarsa Desentralisasi & Otonomi Desa. Yogyakarta: IRE Press.
- Jurnal "Pembaharuan Pemerintahan Desa", 2003. Yogyakarta: IRE Press.
- Undang – Undang Dasar 1945.
- Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.
- Peraturan Menteri Desa nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.
- Peraturan Menteri Desa nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa.
- Peraturan Menteri Desa nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa.
- Peraturan Menteri Desa nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.
- Peraturan Menteri Desa nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2015.
- Indeks Pembangunan Desa (IPD) 2014, Badan Pusat Statistik (BPS).
- www.kemendagri.go.id



resensi

Judul Buku
**Reformasi Birokrasi Kontekstual:
Kembali ke Jalur yang Benar**

Pengarang
Agus Dwiyanto

Penerbit
Gajah Mada University Press

Tahun Terbit
2015

Cetakan
Kedua Juni 2015

Jumlah Halaman
xv + 307

ISBN
978-979-420-981-3



Berbekal pengalaman memimpin Lembaga Administrasi Negara (2012-2015), gagasan Agus Dwiyanto dalam buku Reformasi Birokrasi Kontekstual : Kembali ke Jalur yang Benar, menarik untuk ditelusuri, khususnya bagi aparatur pemerintah. Ada beberapa hal yang diulas Agus Dwiyanto dalam buku ini, diantaranya : konsep birokrasi Weberian dan pro kontra

terhadapnya, visi dan kebijakan pembangunan birokrasi di Indonesia, reformasi birokrasi pemerintah sebagai instrumen pengendalian korupsi, reformasi aparatur daerah untuk keberhasilan desentralisasi di Indonesia serta pengelolaan kebijakan reformasi birokrasi.

Buku ini terdiri dari tujuh bab. Pada bab pembuka, penulis membahas beberapa pemikiran yang

mendasari pengembangan model birokrasi Weberian dan kritik yang selama ini diberikan terhadap model birokrasi Weberian serta karakteristik penerapan model Birokrasi Weberian. Di Indonesia, model birokrasi Weberian sangat kuat melembaga dalam birokrasi pemerintah. Karakter birokrasi model Weberian mengajarkan sentralistik kekuasaan di tangan mereka yang menduduki hierarki kekuasaan, prosedur yang tertulis, pembagian kerja yang rinci (*rigid*), serta sistem karir yang tertutup dan berbasis pada kecakapan (*merit*). Oleh karena itu, mereka yang menolak model birokrasi Weberian menganjurkan pemerintah untuk melakukan debirokratisasi, deregulasi, dan privatisasi kegiatan pemerintah dan pelayanan publik.

Wacana untuk melakukan debirokratisasi, deregulasi, dan privatisasi sangat menonjol beberapa dekade lalu, bukan hanya di Indonesia tetapi juga di negara-negara Barat. Munculnya gerakan *New Publik Management* dan *Reinventing Government* di negara-negara maju menunjukkan besarnya keinginan mereka untuk melakukan debirokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Mereka yang menolak beranggapan bahwa model birokrasi itu memiliki banyak kelemahan dan kurang sesuai dengan tantangan yang dihadapi oleh banyak negara sekarang ini.

Penulis memberikan gagasan bahwa solusi terhadap buruknya kinerja birokrasi di Indonesia tidak

dapat hanya dengan melakukan debirokratisasi saja, karena hubungan antara birokratisasi dan kinerja birokrasi tidak bersifat linier sehingga birokratisasi di Indonesia harus dilakukan dengan hati-hati. Ketika penerapan salah satu prinsip tertentu dari birokrasi Weberian dengan efisien birokrasi memiliki hubungan yang positif maka birokratisasi sebaiknya dilakukan. Namun ketika peningkatan birokratisasi justru menimbulkan efek yang negatif terhadap efisiensi maka debirokratisasi harus dilakukan. Dengan demikian, pilihan untuk melakukan birokratisasi atau birokratisasi bersifat situasional tergantung pada situasi yang dihadapi oleh suatu birokrasi pemerintah.

Pada bab selanjutnya, penulis membahas tentang patologi birokrasi, sebab dan implikasinya bagi kinerja birokrasi publik. Kata patologi meminjam istilah di bidang kedokteran untuk menjelaskan berbagai penyakit yang melekat di dalam suatu birokrasi sehingga menyebabkan birokrasi mengalami disfungsi. Disini penulis membahas secara lengkap dan detil penyakit-penyakit yang melekat di birokrasi Indonesia seperti budaya paternalistik/paternalisme, pembengkakan anggaran, prosedur yang berlebihan, fragmentasi birokrasi.

Selanjutnya penulis memaparkan gejala budaya paternalistik seperti ABS (Asal Bapak Senang), mencari muka, memperlakukan bawahan

secara tidak *fair*. Penulis berpendapat bahwa mengakarnya budaya paternalistik di birokrasi Indonesia disebabkan oleh berbagai variabel seperti struktur birokrasi yang salah, sistem politik yang tidak demokratis, budaya masyarakat yang paternalistik, dan ketidakberdayaan kelompok masyarakat madani. Untuk mengatasi penyakit-penyakit yang disebut diatas, penulis memberikan solusi dengan beberapa kebijakan reformasi antara lain restrukturisasi birokrasi, membuat sistem insentif baru yang lebih kondusif bagi pengembangan profesionalisme, etika pelayanan, dan inovasi di dalam birokrasi serta mewujudkan transparansi keterbukaan informasi publik.

Pada bab ketiga, penulis berpendapat bahwa tidak adanya keterkaitan antara visi pembangunan birokrasi di Indonesia dengan area perubahan yang ditentukan dalam GDRB (Grand Desain Reformasi Birokrasi). Sosok birokrasi yang ingin diwujudkan adalah birokrasi yang bersih dan melayani. Bersih disini memiliki dua makna, yaitu bersih dari KKN dan bersih dari praktik KKN. Melayani menggambarkan ciri birokrasi yang menempatkan dirinya sebagai agen pelayanan bukan sebagai agen kekuasaan. Dalam ranah demokrasi, birokrasi juga dituntut bukan hanya mampu menunjukkan dirinya bersih tetapi juga membersihkan. Artinya, setiap orang dalam birokrasi harus mempunyai semangat anti-korupsi. Selama ini aktor-aktor birokrasi bersikap inferior dan kurang

percaya diri ketika berhadapan dengan pejabat politik. Hal inilah yang menjadi salah satu faktor mengapa birokrasi sering menjadi arena yang mempertemukan permintaan dan penawaran berbagai tindakan korupsi.

Selanjutnya penulis beropini bahwa untuk membangun sosok birokrasi yang profesional, efisien, efektif, peduli dan mampu memberikan kontribusi bagi terwujudnya *democratic governance* membutuhkan perubahan yang mendasar dalam peraturan perundangan, struktur, sistem kepegawaian dan penggajian, budaya birokrasi, dan sistem akuntabilitas publik. Untuk itu diperlukan visi reformasi birokrasi yang holistik dan terintegrasi, diikuti upaya yang konsisten untuk melembagakan reformasi birokrasi sebagai sebuah gerakan yang berkelanjutan. Selain itu, reformasi birokrasi membutuhkan dukungan yang konkrit dari kepemimpinan nasional. Pengalaman dari banyak negara lainnya menunjukkan bahwa reformasi birokrasi selalu mengalami kegagalan tanpa dukungan yang konkrit dari kepemimpinan nasional. Study Bank Dunia menunjukkan hanya 30 persen dari program reformasi birokrasi di banyak negara yang berhasil, sedangkan sisanya mengalami kegagalan. Salah satu penyebab kegagalan adalah rendahnya dukungan dari kepemimpinan nasional.

Upaya mengendalikan korupsi

melalui reformasi birokrasi pemerintah menjadi fokus pembahasan pada bab keempat. Penulis mengemukakan gagasan bahwa pengendalian korupsi di Indonesia menuntut kebijakan yang menyeluruh meliputi penegakan hukum, pengembangan budaya dan tradisi anti-korupsi, peningkatan kapasitas masyarakat sipil, dan perbaikan praktik *governance*. Reformasi birokrasi harus merekonstruksi peran dan sosok birokrasi Indonesia yang ingin dikembangkan di masa depan. Peran dan sosok yang diinginkan adalah mereka yang dapat memerankan diri sebagai agen pelayanan dan diharapkan juga dapat menjadi pemberdaya dan fasilitator warga agar dapat memainkan peran sosial, ekonomi dan politik secara mandiri, produktif, dan kompetitif.

Reformasi aparatur daerah menjadi tema yang diangkat pada bab kelima. Menurut penulis, reformasi aparatur daerah menjadi salah satu faktor keberhasilan desentralisasi di Indonesia. Dalam membangun konstruksi NKRI yang desentralistis yang perlu diperhatikan adalah konsistensi dan koheren dalam menentukan pilihan-pilihan derajat desentralisasi pada berbagai aspek penyelenggaraan pemerintah. Desentralisasi dalam pembagian urusan perlu diikuti dengan tingkat desentralisasi yang serupa dalam pengembangan kelembagaan daerah dan kapasitas aparatur daerah.

Selama ini pengembangan kapasitas daerah cenderung dilaku-

kan berbasis pada pendekatan *supply* daripada kebutuhan daerah. Diversitas daerah seharusnya dilihat sebagai kekayaan daerah dan menjadi dasar dalam pengembangan kapasitas seringkali terabaikan. Akibatnya, *mismatch* dalam investasi pengembangan kapasitas tidak dapat dihindari. Implikasinya yaitu kelemahan yang disfungsi dan ketidakberdayaan aparatur menjadi hal yang lumrah dijumpai dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Melihat besarnya keragaman antardaerah maka pilihan kebijakan desentralisasi yang seragam sebagaimana telah dilaksanakan selama satu dekade terakhir ini perlu ditinjau kembali. Pertama, model desentralisasi yang seragam dalam keanekaragaman daerah yang mencolok bertentangan dengan hukum alam dan nilai yang terkandung dalam desentralisasi itu sendiri. Dengan menerapkan desentralisasi yang seragam, Indonesia kehilangan peluang untuk memanfaatkan secara optimal keragaman daerah untuk mendorong kemajuan daerah sesuai dengan aspirasi, potensi dan kapasitas daerah. Kedua, desentralisasi yang seragam mengabaikan kenyataan bahwa daerah memiliki tingkat kematangan, cakupan wilayah, potensi dan jumlah penduduk yang berbeda-beda. Ketiga, model desentralisasi seragam yang sekarang berlaku juga mempersulit daerah dalam pengembangan struktur birokrasi yang efisien dan

aparatur yang profesional, mengingat kompetensi dan kebutuhan mereka yang berbeda-beda.

Pengelolaan kebijakan reformasi birokrasi dibahas pada bab keenam. Menurut penulis ada lima alasan mengapa saat ini reformasi birokrasi merupakan kesempatan emas (*golden opportunity*) bagi pemerintah. Pertama, reformasi birokrasi telah menjadi kebutuhan bagi pemangku kepentingan baik yang berada di dalam maupun di luar birokrasi publik. Kedua, keinginan pemerintah untuk memperbaiki remunerasi menciptakan peluang bagi pemerintah untuk membenahi birokrasi tanpa harus mengelola konflik dan resistensi yang hebat dari aparatur birokrasi dan pemangku kepentingan lainnya. Ketiga, pertumbuhan ekonomi yang cukup stabil selama satu dekade terakhir dan kemampuan finansial yang cukup baik memungkinkan bagi pemerintah untuk memperbaiki struktur penggajian dan sistem insentif bagi aparatur. Keempat, kesempatan emas juga muncul karena dalam kurun waktu yang tidak lama akan ada sejumlah besar PNS, konon mendekati satu juta orang, yang segera memasuki usia pensiun. Hal itu perlu dimanfaatkan oleh pemerintah untuk menata kembali komposisi, kompetensi, dan profil dari aparatur birokralnya. Kelima, reformasi birokrasi sekarang ini telah menjadi agenda nasional.

Penulis menutup bukunya dengan pembahasan tentang

reformasi birokrasi kontekstual. Reformasi birokrasi tidak dapat dilakukan dengan pendekatan masif, seragam yang dilakukan sekedar menaati peraturan atau pedoman yang dibuat oleh Menpan dan RB. Reformasi birokrasi seharusnya didasarkan kepada kebutuhan *stakeholder* karena itu kebutuhan dan kepentingan warga dan pemangku kepentingan juga berbeda-beda, menjadi mustahil program reformasi birokrasi dan area perubahannya diseragamkan secara nasional.

Penulis mengkritisi pelaksanaan reformasi birokrasi yang menurutnya mengalami *defisit*. Ada beberapa kelemahan mendasar dalam pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi selama ini. Pertama, kebijakan reformasi birokrasi menerapkan prinsip *one fits all* dengan mengharuskan setiap kementerian, lembaga dan daerah (K/L/D) melakukan perbaikan pada 8 area perubahan, sementara masalah dan tantangan yang dihadapinya berbeda-beda. Kedua, kebijakan reformasi birokrasi menuntut K/L/D membuat dokumen yang begitu banyak dan tidak jelas peruntukannya sehingga energi mereka lebih banyak habis untuk menyiapkan dokumen daripada perubahan di instansinya masing-masing. Ketiga, kebijakan untuk memberi remunerasi sebagai insentif untuk memasuki program reformasi birokrasi cenderung mendistorsi persepsi, orientasi, dan nilai dari kebijakan reformasi birokrasi. Pegawai ASN di K/L/D

memahami program reformasi birokrasi lebih sebagai perbaikan penghasilan daripada perubahan sikap dan perilakunya. Keempat, kebijakan reformasi birokrasi cenderung memperlakukan pimpinan K/L/D sebagai pro-reformasi. Dalam kenyataannya, banyak pimpinan K/L/D tidak mendukung atau tidak peduli dengan reformasi birokrasi yang substantif.

Beberapa kelemahan pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi tersebut, mendasari gagasan penulis bahwa untuk menata ulang pelaksanaan reformasi birokrasi dapat dilakukan dengan lima langkah. Pertama dengan menata ulang kelembagaan pemerintah. Kedua dengan mempercepat profesionalisme pegawai ASN. Ketiga, membentuk sekolah kader dan mereformasi sekolah kedinasan. Keempat, dengan membentuk budaya pelayanan. Kelima, memperkuat *alignment* modalitas reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi sebagai salah satu agenda pembenahan aparatur pemerintahan menurut penulis masih jauh dari harapan dan belum maksimal. Hingga kini masih sedikit birokrasi yang tertata akibat pelaksanaan reformasi. Reformasi birokrasi yang berjalan justru menggeser hal yang substantif kepada hal yang teknis. Karena beberapa instansi, baik itu Kementerian/Lembaga atau Pemda lebih sibuk mengurus hal-hal yang sifatnya dokumen daripada mengurus perubahan itu sendiri. Pemikiran-

pemikiran Agus Dwiyanto dalam buku ini diharapkan dapat menyulut diskusi di kalangan praktisi, akademisi, dan semua pihak yang peduli dengan pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia. (M.Ikhsan)