

Jurnal Transformasi Administrasi

MEDIA PENGEMBANGAN KEBIJAKAN DAN MANAJEMEN KINERJA PEMERINTAHAN

● VOLUME 03 ● NOMOR 01 ● TAHUN 2013 ● HALAMAN 439-522 ● 2013 ● ISSN 2088-5474

Editorial

Korupsi Musuh Bersama

Said Zainal Abidin

Korupsi Dalam Ranah Demokrasi di Indonesia

Murniati AR

Manajemen Stratejik Dalam Pengembangan Kultur Organisasi

Nasir Usman

Balance Scorecard Strategi Peningkatan Kinerja Organisasi

Info Kebijakan

Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Bidang Kajian Aparatur PKP2A IV LAN-Aceh

Keseimbangan Pembangunan Aceh

Erika Revida

Strategi Meningkatkan Pelayanan Investasi yang Kondusif dan Ramah Pasar di Era Otonomi Daerah

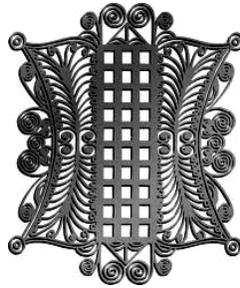
Resensi

The Ordinance of Government



PENERBIT
PKP2A IV LAN

Jurnal Transformasi Administrasi



Pengarah

Kepala PKP2A IV LAN

Pemimpin Redaksi/ Penanggung Jawab

Kabid Kajian Aparatur PKP2A IV LAN

Ir. Faizal Adriansyah, M. Si

Penyunting

Said Fadhil, S.IP, Edy Saputra, SH, Rati Sumanti, S.Sos,
Ervina Yunita, S.Si, Hilma Yuniasti, S.Hi, Yasnifa Yasin S.Pd

Desain Grafis

Fairus, S.Ag

Taufik, AMd

Sekretariat

Henri Prianto Sinurat, S.IP

Mitra Bestari:

Dr. M. Saleh Sjafei, SH, M.Si. (Sosiologi Hukum)

Prof. Dr. Syahrizal Abbas, MA (Hukum dan Syari'at Islam)

Prof. Dr. Faisal A Rany, SH, M.Hum. (Hukum Tata Negara)

Tri Widodo W. Utomo, SH., MA, APU. (Kebijakan, Administrasi Publik)

Prof. Dr. Husni Jalil, S.H., M.H. (Hukum Tata Negara, Otonomi Daerah)

Prof. Dr. Nasir Azis, SE., MBA. (Ekonomi Manajemen dan Pembangunan)

Prof. Dr. Marlon Sihombing, MA. (Sosial dan Politik, Administrasi Negara)

Prof. Dr. Rusdi Muchtar, MA, APU. (Kebijakan Publik, Sosial Kemasyarakatan)

Saiful Mahdi, S.Si., M.Sc., Ph.D. (Statistik Kepemerintahan, Statistik Sosial, dan Statistik Ekonomi)

Penerbit

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur IV

Jl. T.P. Nyak Makam 12 Lampineung Banda Aceh

Telp. 0651-7552569 – Fax. 0651-7552568

Email: Jurnal.pkp2a4lan@gmail.com

Akses ke – website. www.lan.go.id

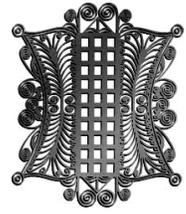
■ Petunjuk Penulisan Artikel

JURNAL TRANSFORMASI ADMINISTRASI merupakan jurnal ilmiah berkala yang diterbitkan oleh Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur IV Lembaga Administrasi Negara-RI (PKP2A IV-LAN). 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. Dan 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 Time New Roman, 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 di susun dalam satu paragraf dengan format esei bukan enumeratif, ditulis dalam bahasa Inggris.
 - d. Keywords (12 pt), merupakan kata-kata kunci berkenaan topik tulisan, ditulis dalam bahasa 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; memuat tentang rancangan penelitian, populasi dan sampel, uraian singkat operasionalisasi variabel, dan teknik analisis; (b) hasil penelitian; memuat tentang hasil akhir dari proses analisis data, dapat berupa angka, gambar dan tabel.
 - 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 sistimatis dari masalah yang diajukan secara singkat dan di ikuti 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. Penulisan kutipan dalam penulisan sumbernya menggunakan format catatan kaki (*footnote*).
5. Penyerahan Tulisan. Tulisan yang diserahkan kepada Redaksi akan dievaluasi oleh Tim Redaksi Penyunting. 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 Aparatur, Jalan T. Panglima Nyak Makam No. 12, Lampineung Banda Aceh 23125, Telp 0651-7552569, Fax 0651 7552568 atau melalui email ke: jurnal.pkp2a-4lan@gmail.com. Naskah yang dikirim dalam bentuk *hardcopy* agar disertakan *softcopy*-nya dalam bentuk Ms Word. ■

**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.**



Korupsi

Musuh Bersama

“**P**erjalanan sistem demokrasi di Indonesia sudah terbilang lama sejak tahun 1959. Namun tugas pemberantasan korupsi di Indonesia masih harus berlangsung beberapa generasi lagi ke depan. Sistem demokrasi di Indonesia terbukti tidak mampu mengurangi jumlah dan besaran korupsi. Ironinya, korupsi itu justru dilakukan oleh para penyelenggara negara yang dipilih rakyat dan juga anggota-anggota DPR yang notabene berfungsi mengawasi pemerintahan atas nama rakyat.” Kalimat ini merupakan cuplikan penting dari tulisan **Said Zainal Abidin** dalam jurnal edisi ini. Beliau yang pernah menjadi Penasehat KPK mengulas pelbagai kendala dalam pemberantasan korupsi di Indonesia dan menawarkan beberapa solusi penting secara komprehensif.

Mr. Mohamad Hatta, Wakil Presiden Indonesia pertama pernah mengingatkan bahwa Korupsi telah menjadi “budaya”. Kemudian di era Orde Baru, Soemitro Djojohadikoesoemo kembali mengingatkan bahwa sekitar 30% anggaran pembangunan telah dikorupsi. Sejarah bangsa kita telah mencatat bahwa cita-cita para pendiri Republik ini untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat-bangsa yang mereka perjuangkan melalui program-program pembangunan nasional yang dibarengi dengan kejujuran, keikhlasan dan pengorbanan yang tinggi, ternyata telah dikotori oleh generasi berikutnya dengan ketidakjujuran, ketidakikhlasan, selalu minta pamrih, malah melakukan penyalahgunaan kekuasaan, sehingga negeri tercinta ini menjadi tersohor sebagai negara yang terkorup di dunia. Negeri yang dulu termasyur dengan ungkapan *gemah ripah loh jinawi* serta masyarakatnya yang ramah tamah, ternyata telah menyimpan potensi kebengisan, dendam, iri dengki

pada sesama bangsanya dengan terbukti berkembangnya korupsi. Sebab kita mengetahui bahwa korupsi adalah suatu perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Ia tidak saja merugikan, tetapi menghancurkan masyarakat, bangsa dan negara.

Dari sisi motif menurut Lembaga Pencegah Korupsi (LPK), korupsi secara garis besar dapat dibagi menjadi tiga hal yaitu:

1. ***Corruption by need***, yaitu korupsi yang dilakukan untuk mendapatkan tambahan pendapatan (income) untuk memenuhi keperluan hidup. Etika profesi yang seharusnya dihormati tidak lagi dapat dilaksanakan jika dari profesi yang dijalani, seseorang tidak memperoleh penghasilan yang mencukupi kebutuhan hidup minimalnya. Disini dia terpaksa melakukan perbuatan tercela sekedar untuk *survive*.
2. ***Corruption by greed***, yaitu korupsi yang dilakukan karena keserakahannya. Umumnya dipraktikkan oleh pribadi yang sudah mempunyai status sosial yang tinggi / mapan. Penghasilan sah yang diperoleh setiap bulan sudah cukup untuk hidup secara layak, tetapi dengan keserakahannya ia masih melakukan korupsi.
3. ***Corruption by political interest***, yaitu korupsi yang dilakukan dengan motif kepentingan politik. Dalam hal ini, para penyelenggara negara dan politisi, ditengarai banyak melakukan korupsi untuk meraih kekuasaan politik.

Ketiga jenis korupsi tersebut diatas di Indonesia menggurita, bahkan saat ini, korupsi terjadi di seluruh penyelenggara Negara, baik di eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Bahkan terjadi hampir di semua institusi resmi seperti BUMN, dan strata sosial politik seperti LSM, partai politik, dan sebagainya. Keadaan sekarang sangat memprihatinkan, karena ditengah maraknya demokrasi, marak pula praktek korupsi. Gambaran ini cukup mengerikan bagi suatu bangsa yang sedang membangun yang ingin mewujudkan masyarakat bangsanya hidup berkecukupan, sejahtera, adil dan makmur. Untuk menghadapi korupsi ini kita harus seayun selangkah seia sekata untuk menjadikan korupsi musuh bersama, musuh bangsa yang beradab.

Disamping topik Korupsi, jurnal edisi ini juga mengangkat beberapa artikel menarik yaitu Manajemen Strategik Dalam Pengembangan Kultur Organisasi yang ditulis oleh Murniati Ar Guru Besar FKIP Unsyiah. Dalam ulasannya ia menyebutkan bahwa Kultur Organisasi harus bersifat dinamis sesuai dengan kebutuhan internal dan eksternal organisasi. Dalam pengembangan kultur organisasi perlu melaksanakan manajemen strategik. Manajemen strategik berorientasi pada kondisi internal dan eksternal dalam pengambilan keputusan. Tulisan lain oleh DR. Nasir Usman dosen FKIP Unsyiah dengan judul Balance Scorecard Strategi Peningkatan Kinerja Organisasi. Point penting yang disampaikan dalam artikel ini adalah Salah satu strategi yang digunakan dalam meningkatkan kinerja organisasi adalah melalui balance scorecard. Balance scorecard berorientasi pada pengukuran kinerja

yang dilihat perspektif finansial, pelanggan, proses bisnis internal, pembelajaran dan pertumbuhan.

Akhirnya kami dari Redaksi mengucapkan selamat membaca, semoga melalui jurnal ini terjadi transformasi *knowledge* yang membangun kecerdasan bangsa.

Faizal Adriansyah

daftar isi

Editorial

Korupsi Musuh Bersama — iii

Said Zainal Abidin

Korupsi Dalam Ranah Demokrasi di Indonesia — 439

Murniati AR

Manajemen Strategik Dalam Pengembangan Kultur Organisasi — 457

Nasir Usman

Balance Scorecard Strategi Peningkatan Kinerja Organisasi — 467

Info Kebijakan

Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik — 479

Bidang Kajian Aparatur PKP2A IV LAN-Aceh

Keseimbangan Pembangunan Aceh — 491

Erika Revida

Strategi Meningkatkan Pelayanan Investasi yang Kondusif dan Ramah Pasar di Era Otonomi Daerah — 507

Resensi

The Ordinance of Government — 517

Korupsi

Dalam Ranah Demokrasi di Indonesia¹

The Corruption in the Domain Democracy in Indonesia

SAID ZAINAL ABIDIN

PENASEHAT KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI INDONESIA

Email: sdabidin@yahoo.com

ABSTRAK

Perjalanan sistem demokrasi di Indonesia sudah terbilang lama sejak tahun 1959. Namun tugas pemberantasan korupsi di Indonesia masih harus berlangsung beberapa generasi lagi ke depan. Sistem demokrasi di Indonesia terbukti tidak mampu mengurangi jumlah dan besaran korupsi. Ironinya, korupsi itu justru dilakukan oleh para penyelenggara negara yang dipilih rakyat dan juga anggota-anggota DPR yang notabene berfungsi mengawasi pemerintahan atas nama rakyat. Mengapa sistem demokrasi di Indonesia tidak mampu menurunkan korupsi? Bagaimana mengatasinya di masa depan? Tulisan ini memaparkan pelbagai kendala dalam pemberantasan korupsi di Indonesia dan menawarkan beberapa solusi penting secara komprehensif.

KATA KUNCI

Demokrasi, Korupsi, Penyelenggara Negara

439

ABSTRACT

The performance of democratization system in Indonesia was surrounded long time ago since 1959. Nevertheless, the corruption eradication in Indonesia must be performed few generations later. The democratization system in Indonesia has proven that it could not reduce the number and the amount of corruption. Ironically, the corruption is done by government apparatus that were selected by Indonesian people and it is also done by the legislative members at state level that function to supervise the government tasks on behalf of Indonesian people. Why the democratization system in Indonesia could not reduce the corruption? How to solve it in the future? This paper focuses on the obstacles of corruption eradication in Indonesia and offers significant solutions in comprehensive ways.

KEY WORDS

Democracy, Corruption, Government Apparatus

¹Naskah diterima 09 April 2013. Direvisi 22 April 2013.

A. PENDAHULUAN

Sejak sesudah Dekrit Presiden Soekarno tanggal 5 Juli 1959 sistem demokrasi di Indonesia tidak pernah muncul lagi secara utuh sampai dengan lengsernya Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998. Selama Era Orde Lama antara tahun 1959 sampai 1967 yang berlaku adalah sistem Demokrasi Terpimpin, istilah lain dari sistem diktator di bawah pimpinan Presiden Soekarno yang berkuasa penuh. Selama masa itu tidak ada Pemilihan Umum, tidak ada kemerdekaan pers, tidak ada otonomi daerah dan tidak ada lagi segala ciri demokrasi lainnya, kecuali istilah musyawarah untuk mufakat. Apa yang dimaksudkan dengan musyawarah untuk mufakat itupun tidak jelas, karena semua orang dan lembaga tunduk patuh pada Bung Karno. Kata-katanya menjadi Undang-undang yang harus dipatuhi secara mutlak.

Setelah Bung Karno jatuh, tampil Presiden Suharto, seorang militer tulen (*the Smiling General*). Dalam Era Orde Baru, nasib demokrasi juga setali tiga uang dengan nasibnya dalam era sebelumnya. Pada awal masa pemerintahannya, beliau berjanji akan melaksanakan UU Dasar '45 secara murni dan konsekuen. Dengan kata lain dia akan tunduk pada UUD sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia. Tapi pada bagian tengah dan akhir masa jabatannya beliau telah menjadi seorang penguasa otoriter yang segala pendapat dan perkataannya tak boleh dibantah. Akhirnya karena korupsi yang merajalela yang dilakukan oleh keluarga dan kroni-kroninya, kondisi perekonomian yang semula sudah berjalan baik dengan ditopang oleh para teknokrat lu-

lusan Amerika Serikat, runtuh kembali.

Setelah terjadi demonstrasi besar-besaran, pada tanggal 21 Mei 1998, Soeharto lengser digantikan oleh B.J.Habibie. Pergantian ini kemudian dikenal sebagai detik-detik awal Era Reformasi. Ini ditandai dengan langkah-langkah baru ke arah perwujudan sistem pemerintahan yang berbeda dengan sistem sebelumnya. Meskipun B.J. Habibie dikenal sangat dekat dengan Soeharto dan bahkan sering menyatakan diri sebagai murid dari "Prof Soeharto", namun langkah dan arah pemerintahan yang hanya berlangsung kurang dari dua tahun itu, sangat berbeda. Habibie melakukan perombakan Kabinet dan menyusun pemerintahan reformasi dengan tujuan yang jelas untuk mengatasi krisis ekonomi, memberantas korupsi dan mewujudkan sistem demokrasi. Buah pertama yang dirasakan rakyat adalah keberhasilan menurunkan tingkat inflasi yang pada akhir kekuasaan Soeharto sudah mencapai tiga digit, dalam waktu singkat mampu diturunkan menjadi sekitar 13 - 14 %.

Meski Kabinet Habibie berlangsung sangat singkat, namun telah mampu meletakkan landasan demokrasi dan prinsip anti korupsi yang selanjutnya dapat diteruskan-kembangkan oleh para penerusnya. Beberapa Undang-Undang penting yang berhubungan dengan demokrasi dan pemberantasan korupsi yang berhasil dikeluarkan antara lain adalah:

- UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers
- UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- UU No.28 Tahun 1998 tentang Pe-

nyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

- UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Untuk mengimplementasikan gagasan pemberantasan korupsi dan pengendalian pembangunan, ditunjuk seorang menteri senior yang sangat berpengalaman selama Era Orde Baru, Ir. Hartarto, menjadi Menteri Koordinator Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara (Menko Wasbangpan). Sebagai langkah awal untuk merealisasikan tugas yang dibebankan kepadanya, Menko Wasbangpan meminta kepada tiap Kementerian menyampaikan laporan tentang upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan Kementriannya pada setiap semester. Kesimpulannya disampaikan kepada publik melalui konperensi pers secara berkala di Bina Graha. Bersamaan dengan itu diadakan diskusi antarinstansi membahas masalah strategis yang dihadapi negara pada saat itu. Hasil pembahasan itu selanjutnya dituangkan dalam berbagai bentuk rumusan undang-undang tersebut di atas. Untuk selanjutnya sebagai realisasi dari pasal 43 UU No. 31 Tahun 1999, pada tahun 2002 dibentuk KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) melalui UU No. 30 tahun 2002 di bawah pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri. Sejalan dengan sistem demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem otonomi daerah, Kepala Daerah tingkat Provinsi dan tingkat Kabupaten/Kota dipilih langsung oleh rakyat dengan titik berat otonomi diutamakan di tingkat Kabupaten/Kota.

Setelah sistem demokrasi berjalan

selama satu dekade, ternyata pemberantasan korupsi telah menjadi *topic of the day* di Indonesia. Dukungan masyarakat terhadap program antikorupsi yang dilaksanakan oleh KPK menjadi cukup tinggi. Ini terbukti dengan dukungan dan pembelaan rakyat ketika terjadi berbagai hantaman terhadap KPK. Namun, bersamaan dengan itu, jumlah korupsi yang harus ditangani oleh KPK bukannya berkurang, tetapi semakin bertambah. Karena yang ditangani oleh KPK itu adalah korupsi yang terkait dengan pejabat negara, maka yang pertama-tama menjadi "korban" KPK adalah mereka yang terdiri dari kalangan politisi dan pejabat tinggi negara, yaitu para menteri, duta besar, dan pimpinan-pimpinan daerah. Uniknya, para penegak hukum yang notabene adalah subjek dalam pemberantasan korupsi, ternyata juga terlibat menjadi objek. Mereka terdiri dari oknum-oknum pejabat kejaksaan, kehakiman, petinggi kepolisian dan anggota DPR. Di samping itu, dengan berlakunya sistem otonomi daerah, di mana pimpinan daerah memegang kekuasaan besar dalam pengelolaan keuangan daerah, sejumlah gubernur, bupati dan walikota terlibat dalam tindak pidana korupsi dan mendekam dalam tahanan. Lebih mengesankan lagi adalah keterlibatan para pucuk pimpinan partai politik yang wewenangnya menentukan calon-calon anggota legislatif dan anggota kabinet. Ini menunjukkan bahwa tugas pemberantasan korupsi di Indonesia masih harus berlangsung beberapa generasi lagi ke depan. Yang perlu dipertanyakan di sini adalah mengapa sistem demokrasi di Indonesia tidak mampu menurunkan korupsi? Bagaimana mengatasinya di masa depan?

B. PEMBAHASAN

Sistem Demokrasi

Berdasarkan pengalaman di berbagai negara, sistem demokrasi cenderung menjadi penangkal terhadap korupsi (Fukuyama, Gjalte De Graaf dan Hirschi, 1969). Dalam sistem demokrasi, kekuasaan ada di tangan orang banyak dan proses penyelenggaraan pemerintahan negara berlangsung secara terbuka. Pemerintahannya didasarkan pada prinsip kekuasaan dari, oleh dan untuk rakyat (Lincoln, 1863). Sebagian ahli menyebutkan bahwa sistem ini sudah dikenal sejak zaman Yunani kuno sekitar 4 abad Sebelum Masehi. Tetapi dalam kenyataan ide itu baru muncul secara umum setelah John Lock (1832 - 1704) mengatakan bahwa rakyat (*demos*) adalah yang berkuasa dalam sebuah negara. Sebagai sistem bernegara baru diwujudkan sejak revolusi Perancis tahun 1789, ketimbang hanya sebagai konsepsi yang bersifat individual. Uniknya, sistem demokrasi sesungguhnya juga sudah mulai diterapkan pada permulaan tumbuhnya Islam, namun dikalangan ilmuan Barat, Islam dewasa ini masih dipandang sebagai sebuah antithesis terhadap demokrasi. Ini agaknya terjadi karena praktek pemerintahan demokratis dan pluralis (masyarakat madani) yang diajarkan dan diterapkan pada masa Rasulullah SAW dan Khulafaur-rasyidin (Empat Shahabat Pengganti), sistem pemerintahan Islam itu berubah menjadi sistem diktator monarki absolut (Shahrough Akhavi).

Sistem demokrasi itu dikenal dengan beberapa prinsip. Pertama, kedaulatan negara ada di tangan rakyat yang direalisasikan melalui Pemilihan Umum yang bebas, *fair* dan langsung untuk me-

milih kepala pemerintahan (kepala lembaga eksekutif) dan wakil-wakil rakyat. Karena itu, pemerintah dalam tugasnya bertanggungjawab kepada rakyat, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil mereka dalam Parlemen. Kedua, perlindungan HAM (Hak Azasi Manusia) bagi seluruh warga negara. Ketiga, kedaulatan/supremasi hukum. Artinya semua orang sama di depan hukum, karena itu lembaga peradilan bersifat independen. Keempat, terdapat kebebasan berpolitik bagi seluruh rakyat. Rumusan praktis dari demokrasi itu disampaikan Abraham Lincoln dalam Pidato Gettysburg di Taman Makam Pahlawan Soldiers National Cemetery tanggal 19 Nopember 1863, yaitu " *and that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth*".

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat prinsip akuntabilitas. Artinya, segala kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan itu harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara. Fukuyama dalam artikelnya *Democracy and Corruption*, menyebutkan bahwa, akuntabilitas, kemerdekaan pers dan keterbukaan informasi merupakan penangkal terhadap korupsi dan pendongkrak kinerja. Semakin terbuka informasi kepada publik, makin mendorong rakyat untuk menekan pemerintah yang buruk untuk tidak melakukan korupsi.

Dukungan rakyat dalam pemberantasan korupsi merupakan modal yang amat berharga bagi setiap lembaga antikorupsi. Terutama bagi lembaga-lembaga antikorupsi yang berada dalam negara-negara demokrasi liberal yang pemerintahannya tidak secara terang-terangan berdiri di belakang lembaga

itu. Memang disadari, di samping sebagai modal yang amat berharga dan dorongan yang sangat penting, dukungan rakyat kadang-kadang menjadi beban tambahan terhadap lembaga itu. Terutama bagi mereka yang bekerja dilapangan, karena rakyat umumnya kurang paham bahwa pemberantasan korupsi memerlukan ketelitian dan kesabaran yang luar biasa. Rakyat awam tidak paham kalau setiap kasus memerlukan waktu untuk menuntaskannya. Karena itu bersama dengan rakyat yang mendukung KPK dalam penuntasan korupsi ikut juga para penunggang yang kepentingannya berbeda dengan kepentingan rakyat.

Hal lain yang perlu diketahui, bahwa keterbukaan, kebebasan pers dan akuntabilitas adalah sebagian dari syarat-syarat yang diperlukan, namun tanpa kompetensi yang memadai dan integritas dari aparatur sendiri sulit diharapkan akan terjadi peningkatan kinerjanya. Ada beberapa hal yang perlu dicatat sebagai refleksi dari kekuasaan yang ada di tangan rakyat adalah:

a) Demokrasi sebagai arena perlombaan. Dalam sistem demokrasi, terbuka arena kompetisi antar parapolitisi dan antar partai politik untuk mendapatkan dukungan rakyat sebagai syarat untuk menduduki jabatan atau menguasai lembaga pemerintahan dan lembaga legislatif. Karena itu dalam demokrasi, pemerintah itu tergantung kepada dukungan rakyat. Kekuasaan mengalir dari rakyat kepada pemimpin yang dipercayai untuk sementara. Karena itu kedudukan pemimpin yang dipilih dan juga para wakil rakyat adalah sebagai pelaksana tugas atau pelayan terhadap rakyat.

- b) Pemilihan umum sebagai penilaian amanah rakyat. Pemilihan Umum dilakukan secara berkala agar terdapat tenggang waktu kerja yang jelas bagi pejabat yang dipilih dalam mewujudkan aspirasi rakyat. Bagi pemimpin yang sudah menjabat, pemilihan umum juga merupakan saat pemberian nilai atas hasil kerja yang telah dipercayakan rakyat selama masa kerja yang telah dipercayakan. Sementara bagi pendatang baru merupakan saat menerima kepercayaan yang menurut penilaian rakyat pantas diberikan kepada mereka.
- c) Penilaian kepantasan dilakukan oleh rakyat, bukan pesanan. Untuk menjadi dasar penilaian, semua kandidat mendapat kesempatan yang sama untuk mengemukakan visi, misi dan strateginya kepada rakyat. Rakyat mencocokkan visi, misi dan strategi yang diajukan itu. Bagi peserta ulang diberi penilaian berdasarkan pelaksanaan dari apa yang dijanjikan dahulu pada saat kampanye awal.
- d) Pemilihan umum bersifat bebas, langsung dan rahasia. Pemilihan itu adalah hak mutlak warga negara. Di samping itu juga terdapat kewajiban sosial bagi mereka untuk mengikuti pemilihan umum. Partisipasi rakyat dalam pemilihan umum menandakan kesadaran dan derajat demokrasi suatu negara. Keikutsertaan rakyat dalam pemilihan umum itu termasuk hak untuk melakukan kampanye, mencalonkan diri dan melakukan penilaian terhadap proses pemilihan umum itu sendiri.
- e) Dalam sistem demokrasi, setiap

warga negara dituntut untuk patuh pada aturan hukum. Karena itu kebebasan warga negara dibatasi oleh ketentuan hukum itu. Kebebasan bukan berarti bebas untuk berbuat apa saja, sekalipun mengganggu hak orang lain.

Dalam negara demokrasi maju, pemilihan umum merupakan pesta rakyat yang menuntut keberlangsungan secara damai. Tetapi di negara-negara baru berkembang, pada umumnya pemilihan itu berubah menjadi arena permusuhan. Setiap peserta hanya tahu kemenangan, tidak mau menerima kekalahan. Mereka menganggap kekalahan adalah sesuatu yang memalukan. Karena itu harus ditolak dengan segala cara. Akibatnya, pada setiap akhir pemilihan umum selalu ada protes. Sehingga tidak jelas mana protes yang benar-benar berdasarkan alasan yang objektif dan mana yang hanya karena tidak mau menerima kekalahan. Padahal seperti telah disebutkan terdahulu, kemungkinan kekalahan berbanding lurus dengan jumlah pasangan peserta. Makin banyak peserta makin besar kemungkinan kekalahan.

Sikap tidak dapat menerima kekalahan dapat mengakibatkan terjadinya *money politics* yang dewasa ini dikenal luas di berbagai daerah dan negara. *Money politics* ini merupakan jenis korupsi yang sangat berbahaya, di samping sebagai pelanggaran hukum, sekaligus juga menyebarkan kecurangan umum dalam masyarakat dan menghilangkan kepercayaan rakyat terhadap demokrasi, membuka peluang munculnya pemimpin curang yang kaya dan pada gilirannya mendorong munculnya diktator.

Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dalam negeri, sistem demokrasi diwujudkan dalam bentuk sistem kepartaian dan otonomi daerah. Yakni suatu sistem pemerintahan yang mengasumsikan, bahwa yang paling tahu kondisi daerah adalah daerah itu sendiri. Karena itu keberadaan otonomi daerah sesungguhnya bukan karena diberikan oleh pemerintah pusat tapi karena memang demikian seharusnya.

Sistem Otonomi Daerah

Sistem otonomi daerah merupakan salah satu syarat penting bagi negara-negara besar yang penduduknya banyak dan tersebar di seluruh wilayah. Tanpa otonomi daerah, pelayanan publik sulit dilakukan. Masalahnya, pemerintah pusat sulit untuk mengetahui kondisi dan kebutuhan rakyat di tempat-tempat yang jauh. Karena itu pemerintah pusat perlu untuk melimpahkan wewenang kepada pemerintahan daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wewenang penyelenggaraan urusan khusus itu di daerah ditangani oleh masing-masing kantor perwakilan. Urusan-urusan tersebut menurut Pasal 10 UU No.32 Tahun 2004 tersebut adalah:

- a) politik luar negeri
- b) pertahanan
- c) keamanan
- d) yustisi/peradilan
- e) moneter dan fiskal nasional
- f) agama

Ada dua alasan yang dipakai dengan diterapkannya otonomi daerah.

Pertama alasan kemudahan dalam pelayanan, kedua memungkinkan rakyat secara langsung pula mengawasi pelaksanaan urusan pemerintah termasuk pelayanan. Pengertian pengawasan di sini tidak hanya berarti dalam melihat dan memahami saja, tetapi juga untuk dapat berpartisipasi dalam perbaikan. Kelemahan-kelemahan yang ada di lapangan segera dapat diperbaiki.

Perlu dicatat bahwa dalam pelayanan itu, terlebih dahulu perlu ada pengkatagorian penduduk daerah atas dasar perbedaan kekayaan dan tempat tinggal. Mereka perlu dilihat dalam kelompok ekonomi dan daerah. Ada kelompok kaya dan ada kelompok miskin. Ada yang tinggal di kota besar, ada yang tinggal di kota kecil. Ada yang hidup di desa kaya, ada yang hidup di desa miskin. Orang miskin yang hidup di kota besar berbeda dengan orang miskin yang tinggal di desa kaya, begitu juga antara orang kaya yang tinggal di kota kecil dengan orang kaya yang tinggal di desa miskin. Secara umum kondisi penyebaran penduduk digambarkan sebagaimana tabel di bawah.

Dalam gambaran ini diperlihatkan bahwa kondisi penduduk itu berbeda-beda, yang hanya dapat dipahami oleh daerah itu sendiri. Sekali lagi, yang paling tahu kondisi suatu daerah adalah

daerah itu sendiri.

Kesulitan yang sering dialami dalam kaitan dengan korupsi di daerah-daerah adalah tentang bantuan. Sulit dibedakan antara bantuan dengan suap. Rakyat disuap untuk memilih seseorang calon tertentu, tapi itu dikatakan bantuan. Penyuaipan ini menjadi efektif karena rakyat di kantong-kantong wilayah tertentu masih sangat miskin, butuh bantuan dan buta politik. Bentuk penyuaipan itu disesuaikan dengan keadaan daerah dan kebutuhan. *Money politic* terhadap kelompok miskin yang tinggal di kota besar lebih banyak terjadi dalam bentuk pemberian uang. Tetapi di desa miskin lebih banyak berupa bantuan sembako atau bantuan bahan makanan. Sedangkan terhadap penduduk berpendapatan tinggi yang ada di kota-kota kecil, lebih merupakan uang. Satu-satunya gejala yang dapat dilacak adanya indikasi korupsi, kalau bantuan itu diberikan kepada pejabat atau tokoh daerah untuk disalurkan kepada rakyat miskin, tetapi dalam kenyataan tidak disalurkan, atau prosedur penyaluran tidak melalui institusi yang relevan.

Otonomi daerah di Indonesia yang sekarang lebih ditekankan di daerah kabupaten/kota mempunyai beberapa kelemahan. *Pertama*, wawasan nasional

Penduduk, tempat tinggal dan kondisi ekonomi

Kelompok pendapatan	Kota besar (Kb)	Kota kecil (Kk)	Desa Miskin (Dm)	Desa Kaya (Dk)
Tinggi (T)	TKb	TKk	TDm	Enj mTDk
Rendah (R)	RKb	RKk	RDm	RDk

di tingkat kabupaten/kota itu relatif masih rendah. Mereka belum mampu untuk merasakan penduduk dari kabupaten lain apalagi provinsi lain sebagai saudara setanah air. "Peta dunia" mereka masih sangat sempit. Bagi mereka kabupaten lain masih dipandang sebagai dunia luar, tak berbeda dengan negara-negara lain seperti Malaysia, Amerika, Inggris dan Jepang. Mereka masih belum mengira bahwa masalah yang menimpa daerah tetangga mempunyai pengaruh terhadap mereka.

Karena pandangannya yang demikian, sulit dibangun jaringan hubungan ekonomi antardarerah. Karena itu pasar domestik di wilayah pedalaman tidak menyatu (*fragmented market*). Artinya masing-masing daerah itu berdiri sendiri-sendiri. Ini terutama dipengaruhi oleh kurangnya transportasi antara kota dan antardaerah. Akibatnya skala ekonomi atau besarnya investasi dilakukan secara kecil-kecilan. Daerah-daerah itu lebih banyak berhubungan dengan kota besar yang jauh di daerah lain yang dilakukan oleh orang-orang kaya dari daerah lain. Akibatnya, posisi petani dan pedagang lokal berada dalam keadaan tidak menguntungkan. Pada gilirannya ini merupakan hambatan dalam pembangunan daerah. *Kedua*, kemampuan aparat pemerintah daerah di tingkat kabupaten/kota relatif masih rendah. Para sarjana lulusan perguruan tinggi yang baik tidak tertarik untuk bekerja di daerah-daerah. Mereka lebih ingin mengembangkan karirnya di ibu kota. Ibu kota lebih menjanjikan masa depan yang lebih baik bagi mereka, ketimbang didaerah. Ini merupakan akibat dari adanya sistem sentralisasi pada masa lampau. Dalam sistem sentralisasi, semua urusan diselesaikan di tingkat

pusat. Artinya, biarpun kegiatan usaha swasta atau BUMN dilakukan di daerah tetapi kantor pusatnya berada di Jakarta dan membayar pajak di Jakarta juga. Singkatnya kondisi daerah sampai sekarang tertinggal hampir dalam segala bidang. Keadaan ini pada gilirannya merupakan lahan yang subur terjadinya penyalahgunaan wewenang dan *money politics*.

Ketika wewenang yang tadinya terpusat di Jakarta itu disebarkan ke daerah-daerah kabupaten/kota dalam era reformasi, banyak aparat daerah yang belum siap menerimanya. Otonomi yang besar di tingkat kabupaten/kota dengan kesadaran politik rakyat yang masih rendah dan miskin, ditambah lagi dengan pejabat yang tidak dedikatif dan belum siap, menimbulkan berbagai penyimpangan. Penyimpangan ini tidak hanya terjadi di daerah-daerah terpencil di luar Jawa, tetapi juga terjadi di daerah-daerah kabupaten/kota yang terletak di pulau Jawa. Sebagian dari pejabat di tingkat kabupaten/kota itu masih ada yang merasakan bahwa uang negara yang dipercayakan kepadanya sebagai APBD boleh dipergunakan sesukanya. Kewenangan otonomi dipandang sebagai kekuasaan mutlak. Tidak perlu tunduk lagi pada gubernur atau bahkan kepada siapa saja. Akibatnya, wewenang koordinasi pada gubernur hilang. Wewenang pengayoman di tingkat pusat juga menjadi tidak jelas.

Dengan jumlah kabupaten/kota yang mencapai 500-an buah, tidak mungkin dapat diayomi oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri, tanpa ada wewenang koordinasi pada tingkat Provinsi. Inilah pangkal pertama terjadinya kerancuan administrasi di Indonesia dalam era reformasi.

Bersamaan dengan penyimpangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara, akhir-akhir ini berkembang kolusi dan nepotisme secara meluas. Sebagai contoh dapat disebutkan adanya bupati dan wakil bupati yang masing-masing digantikan oleh anak bupati dan anak wakil bupati. Ayah menjabat sebagai Ketua Umum Partai, sementara anaknya menjabat sebagai Sekjen Partai. Ayah terpilih sebagai gubernur, anaknya menjadi bupati. Perbuatan seperti itu tidak dirasakan lagi sebagai sebuah nepotisme. Apakah itu terjadi melalui pemilihan yang fair atau tidak, tidak pernah menjadi persoalan.

Beberapa bupati dan walikota di beberapa daerah ada yang mampu menunjukkan kinerja yang sangat baik. Sebut saja kota Solo di bawah pimpinan Walikota Joko Widodo dan Kabupaten Solok dibawah pimpinan Bupati Gama-wan Fauzi. Tingkat kepemimpinan mereka memang jauh diatas rata-rata bupati/walikota lain. Keberhasilan seperti itu tidak dapat dipakai sebagai tolok ukur terhadap keberhasilan suatu sistem secara umum.

Dewasa ini rakyat menghendaki pemimpin yang dekat dengan mereka, yaitu pemimpin yang mau mendengarkan keluhan mereka. Mau memahami aspirasi dan masalah yang mereka hadapi sehari-hari. Sebagai contoh konkrit dapat ditunjukkan pada kemenangan yang diperoleh Jokowi dalam pemilihan Gubernur DKI di Jakarta. Jokowi adalah orang baru untuk rakyat Jakarta. Dia tidak dikenal secara luas oleh masyarakat Jakarta. Kelebihan yang dipunyai Jokowi yang tak ada pada para kandidat lain adalah kebersahajaannya. Di mata rakyat, Jokowi adalah bagian dari mereka. Dia tampil tak berbeda dengan

rakyat biasa dan berbicara sepolos rakyat biasa pula. Sementara kandidat lain tampil seperti layaknya pemimpin selama ini yang melihat rakyat lebih rendah, yang harus tahu berterima kasih dan berbalas budi kalau menerima hadiah yang dianugerahkan berupa uang atau supermi dengan memberikan suara kepada kandidat itu. Karena itu di antara para kandidat yang demikian terjadi jor-joran hadiah berupa "*money politic*". Mereka tidak tahu, dewasa ini rakyat melihat hadiah-hadiah itu bagai buah hanyut di sungai. Tak berkesan dan tak berbekas. Diambil dan dimaknanya, kemudian biji atau kulitnya dilemparkan kembali ke sungai dan hanyut ke muara.

Pemimpin rakyat tidak banyak berjanji, karena dia tidak punya sesuatu untuk dibagi. Yang ditunjukkan adalah keikhlasan dan perhatian pada masalah rakyat. Bukan mendadak di saat pemilu, tapi dalam keseharian hidup sehari-hari. Rakyat tahu itu semua. Bagi rakyat miskin, matanya tidak sekedar yang terletak di kepala, tapi juga yang tersimpan jauh di dalam hati. Rakyat tidak melihat hanya dengan mata kepala, tapi juga dengan mata hati. Mata hatinya jauh lebih terang dari pada mata kepala. Rakyat tidak sanggup membaca koran, tidak mampu menonton TV, tapi mendengar dan memperhatikan dari apa yang dibicarakan sesama mereka.

Sistem otonomi daerah diwujudkan dalam bentuk pemberian wewenang kepada daerah untuk mengelola urusan rakyat di daerah. Bukan untuk urusan pribadi walikota/bupati. Wewenang yang disertai dengan berbagai fasilitas ditujukan sebagai perlengkapan untuk melaksanakan tugas, bukan untuk dinikmati. Dia harus bekerja untuk rakyat,

menjadi pelayan rakyat, bukan untuk menjadi daulat yang berkuasa terhadap rakyat. Rakyat sudah cukup menderita selama berabad-abad. Kini dalam era kemerdekaan dan era reformasi rakyat ingin berdaulat. Dia membutuhkan pelayan yang mau bekerja secara sungguh-sungguh dan jujur. Anda adalah orang-orang yang melamar dan berlomba untuk menjadi pelayan mereka. Karena itu pemimpin harus tahu diri sebagai pelayan rakyat, bukan sebaliknya.

Bagi mereka yang tahu hakekat kepemimpinan dalam era kemerdekaan dan reformasi, mereka akan berhasil dan akan dicintai rakyatnya. Ketidampampuan para pemimpin memahami hakekat kepemimpinan itulah yang menjadi sebab dari berbagai kegaduhan di daerah-daerah.

Sistem Kepartaian, Pemilihan Umum dan Keuangan Partai

1. Keberadaan Partai Politik

Hakekat keberadaan partai dalam satu negara adalah mempersiapkan orang-orang yang pantas menjadi wakil rakyat, yakni mereka mau dan mampu menjadi penyalur aspirasi dan kepentingan rakyat dan ikut serta mengolahnya menjadi kebijakan negara. Partai politik juga mempersiapkan orang-orang yang amanah untuk merealisasikan kebijakan-kebijakan tersebut menjadi kenyataan.

Bagi negara-negara yang daerahnya relatif kecil dan penduduknya sedikit, keperluan adanya partai politik lebih kecil dibandingkan dengan keperluan itu dari negara-negara yang wilayahnya besar dan penduduknya banyak. Meskipun klasifikasi resmi tentang perbedaan luas dan jumlah penduduk itu tidak ada, namun secara mudah dapat dibe-

dakan antara negara yang wilayahnya besar dan penduduknya banyak seperti Indonesia dengan negara yang wilayah kecil dan penduduknya sedikit, seperti Singapore.

Bagi negara-negara yang wilayahnya kecil, aspirasi rakyat dan kondisi sosial ekonomi rakyat dengan mudah dapat diamati secara langsung oleh pimpinan pemerintahan yang berkedudukan di Ibu kota negara itu. Sementara bagi negara-negara besar terlalu sulit untuk mengikuti perkembangan situasi dan aspirasi rakyat di tempat-tempat yang jauh dari ibukota negara. Untuk mengamatinya diperlukan adanya berbagai sarana, diantaranya adalah partai politik. Karena fungsinya sebagai penyalur aspirasi rakyat itu, setiap partai politik dalam satu negara, selain memiliki kantor pusat di ibu kota negara, juga harus mempunyai cabang-cabang di daerah. Karena itu terdapat ketentuan minimal jumlah kantor perwakilan di daerah-daerah di seluruh wilayah negara.

Selain sebagai penyalur aspirasi rakyat partai politik juga harus mampu menampung dan mendorong partisipasi rakyat dalam politik dan dalam pembangunan. Partisipasi rakyat secara politik antara lain ditunjukkan oleh partisipasinya dalam pemilihan umum untuk memilih wakil-wakilnya dalam lembaga legislatif dan memilih pimpinan pemerintahan secara periodik. Adalah suatu keharusan bagi partai politik untuk menyaring calon-calon yang baik yang akan diajukan kepada rakyat untuk dipilih. Rakyat yang sehari-harinya tidak terlibat secara aktif dalam politik tentu tidak tahu siapa orang-orang yang paling baik untuk dipilih. Penyaringan itu harus dilakukan melalui suatu me-

kanisme penyaringan yang objektif dalam partai politik. Untuk itu dalam partai harus ada suatu lembaga penyaringan agar calon-calon yang diajukan kepada rakyat tidak asal-asalan. Karena itu, jika ada wakil rakyat yang korup atau yang bertindak bertentangan dengan aspirasi dan kepentingan rakyat, pimpinan partai harus bertanggungjawab atas penunjukan orang itu sebagai calon. Dialah yang terlebih dahulu harus memeriksa dan bila perlu mengeluarkan dari partainya. Apakah harus diberhentikan atau pimpinan sendiri yang harus mengundurkan diri.

Bersamaan dengan itu partai politik juga harus terus menerus melakukan pendidikan dan penyadaran rakyat sebagai warga negara, meliputi kesadaran politik rakyat, perekonomian dan hukum. Antara lain termasuk hak dan kewajiban rakyat sebagai warga negara dalam bidang politik, pemeliharaan lingkungan hidup, kegiatan ekonomi, kerukunan hidup dan kewajiban bela negara.

Partai politik berkewajiban menjaga kestabilan politik (*political stability*) dan kepastian kebijakan (*policy certainty*). Dalam suatu negara, kestabilan politik adalah perimbangan dari kebebasan berpolitik (*political freedom*). Artinya, kebebasan berpolitik dapat berlangsung sejauh dapat menjamin adanya kestabilan politik. Kebebasan itu merupakan hak semua rakyat dan lembaga dalam masyarakat. Sebaliknya, kestabilan politik juga harus berjalan sejauh dapat menjamin adanya kebebasan berpolitik. Sebagai resultan dari kedua aspek itu, kebebasan dan kestabilan politik, harus terwujud kepastian kebijakan. Maksudnya setiap kebijakan yang dibuat harus terjamin pelaksanaannya sampai tuntas.

Tidak terjadi pergantian kebijakan di tangan jalan karena adanya pergantian menteri atau pergantian pemerintahan. Pergantian kebijakan hanya boleh terjadi dengan alasan yang sangat kuat karena kesalahan atau kelemahan kebijakan itu sendiri, yakni jika ditemukan indikasi yang jelas, bahwa jika diteruskan kebijakan itu dapat menimbulkan dampak yang merugikan rakyat.

2. Keuangan Partai

Dalam UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana diubah dalam UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No. 2 Tahun 2008, disebutkan bahwa keuangan partai politik bersumber dari:

- a) Iuran anggota;
- b) Sumbangan yang sah menurut hukum. Ini dapat berupa uang, barang dan/atau jasa. Sumbangan yang berasal dari anggota diatur sendiri dalam AD dan ART. Kalau sumbangan tersebut berasal dari perseorangan bukan anggota, paling besar hanya dapat diterima senilai Rp.1.000.000.000, (satu miliar rupiah) per orang dalam waktu satu tahun. Kalau berasal dari perusahaan dan/atau badan usaha, paling banyak dapat diterima senilai Rp.7.500.000.000 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah) per perusahaan dan/atau badan usaha dalam waktu 1 (satu) tahun anggaran.
- c) Bantuan keuangan dari APBN/APBD diberikan secara proporsional kepada partai politik yang mendapat kursi di DPR dan DPRD yang perhitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara. Sistem keuangan partai politik ini tidak sama pada berbagai negara. Satu

hal yang hampir serupa adalah tentang iuran yang harus dibayarkan anggota. Di beberapa negara maju, iuran ini dapat dikatakan berjalan baik. Tapi di banyak negara berkembang termasuk di Indonesia, iuran ini hampir boleh dikatakan mustahil.

Umumnya, banyak dari mereka yang masuk menjadi anggota partai bukan karena kesadaran atau kecocokan dengan ideologi dari partai tersebut. Mereka masuk karena kebetulan ada hubungan dengan anggota partai yang bersangkutan atau karena diajak teman, atau karena kebetulan. Mereka tidak mungkin dimintakan sesuatu sumbangan. Rata-rata kelompok ini tidak termasuk golongan berada.

Mereka yang termasuk golongan kaya, biasanya masuk partai atas dasar kesadaran. Baik ideologi atau karena tujuan politik ekonomi. Mereka umumnya menjadi penyumbang besar dengan harapan mendapat kompensasi yang seimbang dari partai. Kalau harapan itu tidak dapat terpenuhi, baik karena kalah bersaing secara internal atau karena partai mengalami kemunduran sehingga tidak dapat diharapkan akan memperoleh sesuatu melalui partai tersebut, mereka tidak segan-segan untuk meninggalkan partai, mencari partai baru yang punya potensi akan berkembang. Kecenderungan pindah partai yang demikian mengakibatkan, terjadi pengerusan terhadap partai yang sedang turun dan penambahan anggota pada partai yang menaik atau mempunyai harapan untuk naik. Dengan kata lain, *partai yang sedang mengecil bertambah kecil, partai yang sedang membesar bertambah besar.*

Cairnya kesetiaan terhadap partai menjadi lebih meningkat, ketika pimpinan tidak memahami latar belakang atau ideologi partai sendiri dan bahkan menganggap ideologi itu tidak penting. Karena pimpinan partai rata-rata terdiri dari kelompok yang berada, mereka juga pada umumnya berpikir serupa dengan kelompok kaya lain, yakni avonturir. Sikap itu seringkali mereka tunjukkan secara terang-terangan kepada anggota dan masyarakat. Akibatnya, partai menjadi sekelompok massa yang tidak permanen. Mereka menjadi sekumpulan orang-orang yang saling mengincar kesempatan untuk mendapatkan untung. Sebab itu tidak heran kalau kumpulan orang-orang ini satu persatu terlibat dalam kasus korupsi dalam bentuk suap. Bahkan sebagian dari mereka menganggap suap itu tidak berbeda dengan sumbangan biasa seperti yang disebutkan dalam pasal 34 UU N0. 2 Tahun 2011.

Pendanaan politik memang berbeda di berbagai negara. Di beberapa negara maju seperti Perancis, Jerman dan Amerika sudah ada pengaturan-pengaturan tentang sumbangan dan sistem pengawasan terhadap pengeluaran partai. Ini ditujukan untuk mencegah terjadinya suap dan penyimpangan keuangan.

Sampai sekarang, dalam sistem demokrasi jumlah uang yang dimiliki/ diperoleh masih sangat menentukan kemenangan seseorang atau sesuatu partai dalam pemilihan umum. Akibatnya, biarpun calon yang diajukan terdiri dari orang-orang yang brilian, tanpa memiliki dana yang cukup masih sulit untuk memperoleh kemenangan dalam pemilihan umum. Bahkan secara internal sulit untuk mendapat restu dari pimpinan partai. Karena itu, sampai se-

karang sistem demokrasi masih belum mampu untuk menjamin terpilihnya orang-orang terbaik untuk maju dan menduduki jabatan politik tertinggi.

Salah satu cara yang mungkin perlu dipikirkan adalah peningkatan kontribusi khusus untuk kampanye masing-masing partai dari sumber APBN atau APBD. Dalam hal ini, khusus biaya pencalonan ditanggung negara dan tidak boleh dibiayai dengan biaya pribadi ataupun biayai partai. Dana yang ditanggung negara memang cukup besar, tetapi dapat dihindarkan masuknya orang-orang yang hanya bermodalkan kekayaan. Perkataan yang menyebutkan, bahwa kalau urusan publik diserahkan kepada orang-orang kaya, akan terjadi pemanfaatan urusan publik untuk lebih memperkaya diri, barangkali ada benarnya. Sebuah pepatah Aceh menyebutkan *nyang le meuret cit leumo teumbon* = lembu gemuk cenderung lebih banyak makan, dibandingkan dengan lembu kurus. Artinya kira-kira: orang kaya lebih tahu nikmatnya kekayaan dibandingkan dengan orang miskin.

3. Pemilihan Umum

Korupsi yang terkait dengan pemilihan umum, umumnya terjadi pada saat proses pencalonan dalam partai, pada waktu kampanye dan pada saat penentuan pemenang. Proses penentuan calon terjadi secara internal dapat menimbulkan suap antara bakal calon dengan pengambil keputusan calon yang akan diajukan oleh partai. Di satu pihak suap, pemberian suap dilakukan oleh calon sendiri atau dilakukan pihak lain dari luar partai. Pemberian suap yang dilakukan oleh orang lain dari luar partai jelas bermotif memeralat partai

tersebut melalui calon yang dimaksud. Bila ini terjadi maka partai telah menjadi alat politik dari orang kaya dan ini berarti pengkhianatan kepada pemilih.

Pada saat kampanye, setiap partai membutuhkan pengeluaran yang sangat besar. Tidak sebuah partaipun mampu menanggung biaya kampanye tanpa ada sumbangan pihak lain, baik dari pemerintah maupun pihak lain di luar partai. Sumbangan pihak luar biasanya datang dari pihak yang bersimpati kepada partai itu secara ikhlas, atau karena ada kepentingan yang terkait dengan partai. Karena itu perlu ada wewenang pengawasan yang dilimpahkan kepada lembaga lembaga pengawasan untuk menilai proses pemasukan dan pengeluaran yang terjadi pada semua partai. Agar dalam pengawasan dana kampanye, di satu pihak tidak terjadi generalisasi bahwa semua dana sumbangan adalah suap, atau di lain pihak semua dana yang masuk ke partai dianggap sebagai sumbangan sukarela. Maka itu diperlukan pengawasan yang sistematis dan terbuka. Beberapa hal yang biasa dilakukan di beberapa negara maju adalah:

- a) Pembatasan jumlah maksimal pengeluaran dengan pembatasan kampanye via tv dan radio.
- b) Publikasi secara terus menerus setiap penerimaan sumbangan dan pengeluaran biaya melalui tv dan radio. Dengan demikian masyarakat dapat mengikuti perkembangannya. Sekedar sebagai contoh dapat disebutkan apa yang pernah dilakukan oleh Surya Paloh dalam pengumuman sumbangan/bantuan untuk pendanaan pembangunan sekolah oleh Yayasan Sukma pasca tsunami di Aceh.

- c) Disamping pengumuman itu, setiap pihak terbuka untuk mengakses informasi keuangan dana kampanye dari semua partai peserta pemilihan umum. Dengan cara demikian, partisipasi publik dapat dikembangkan dan mereka dapat melakukan penilaian mana partai yang jujur dan mana partai yang curang. Bersamaan dengan itu ada ikatan tanggungjawab publik terhadap pemilihan umum.
- d) Tindakan tegas dan hukuman yang keras terhadap pelaku penyimpangan keuangan dan tindakan-tindakan curang lainnya dalam pemilihan umum.

Yang perlu diingat adalah bahwa kecurangan pada saat pemilihan umum merupakan pangkal dari kecurangan lain yang akan terjadi berikutnya dalam keseluruhan perpolitikan. Keracunan di hulu akan mengakibatkan keracunan sampai kemuara yang berdampak pada keseluruhan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Jenis Korupsi Dalam Sistem Demokrasi

Meskipun sistem demokrasi dikenal sebagai penangkal terjadinya korupsi, tetapi sampai sekarang masih ada beberapa jenis korupsi yang tetap dapat terjadi dalam sistem demokrasi. Antara lain dapat disebutkan:

1. *State Captured Corruption* (korupsi dengan menguasai/membeli para politisi)

Korupsi jenis ini lebih cenderung berupa suap yang dilakukan terhadap pimpinan partai untuk menguasai atau membeli wewenang yang ada pada institusi pu-

blik. Karena itu maka korupsi jenis ini terjadi dalam hubungan interaksi antara pengusaha dengan penguasa. Pengusaha mengeluarkan uang untuk membeli pejabat negara terkait dengan:

- a) Wewenang dalam perumusan kebijakan publik (*policy making process*);
- b) Wewenang implementasi kebijakan (*policy implementation*);
- c) Wewenang evaluasi kebijakan publik (*policy evaluation*).

Melalui penyuaipan, wewenang wewenang itu dibeli. Sehingga kebijakan yang dirumuskan dan yang dilaksanakan/ diimplementasikan itu berubah arah dari yang berpihak pada kepentingan rakyat menjadi berpihak pada kepentingan pembeli kebijakan. Selanjutnya, untuk mengamankan, diarahkan pula kebijakan evaluasi. Kalau ketiga tahap kebijakan itu sudah dikuasai, negara sudah berada dalam kendali pengusaha curang (*the state has been captured*).

Nilai kerugian negara yang ditimbulkan dengan korupsi kebijakan itu sangat besar. Kerugian yang ditimbulkan tidak hanya sekali, tapi kerugian itu berkelanjutan setiap kebijakan itu diterapkan. Kerugian itu tidak saja berupa jumlah uang yang diberikan berupa suap kepada penguasa, tetapi juga arah kebijakan politik dan ekonomi tidak lagi untuk kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara. Dalam konteks internasional, korupsi jenis ini juga terlihat pada terjadinya bermacam protes terhadap globalisasi di berbagai belahan dunia (lihat Stiglitz, *Globalization*itu

and Its Discountent). Masalahnya terungkap ketika negara-negara maju dengan mudah mendikte negara-negara berkembang untuk melakukan deproteksi, sementara mereka sendiri melakukan proteksi. Wujud lain dari korupsi jenis ini terlihat, ketika terjadi kelainan-kelainan tertentu dalam proses penyelenggaraan pemerintahan atau dalam pembangunan. Pemerintah negara-negara berkembang membuat kebijakan, sementara pengusaha-pengusaha tertentu secara mudah melanggarnya. Pemerintah melarang ekspor bahan baku yang dipakai industri dalam negeri, tetapi beberapa pengusaha melanggarnya dengan mudah.

Beberapa indikasi menunjukkan adanya upaya membatasi masuknya produk dalam negeri ke pasaran dengan menimbun atau dengan cara-cara lain, sehingga harga naik. Kenaikan harga dari barang-barang tersebut dijadikan alasan untuk mendorong pemerintah membuka impor atau merevisi peraturan-peraturan yang bersifat protektif terhadap produksi dalam negeri. Seterusnya, impor tersebut berkelanjutan terus menerus dan produksi dalam negeri menjadi mati. Inilah yang terjadi dengan bawang, kedele, garam, daging dan beras di Indonesia. Importir membeli proses perumusan kebijakan impor dan implementasi kebijakan itu dari tangan pemerintah dan politisi melalui suap.

2. Influence Corruption atau Korupsi Beli Pengaruh

Seorang tokoh yang disegani

masyarakat atau Ketua Partai yang mempunyai pengaruh terhadap pihak pengambil keputusan (menteri, gubernur, bupati, walikota dan hakim) disuap untuk merekomendasikan atau membujuk untuk membuat keputusan yang menguntungkan si penyuap. Korupsi jenis ini antara lain dapat diikuti pada kasus-kasus impor daging, impor hasil pertanian dan lain-lain.

Kasus dari korupsi ini berbeda dengan jenis korupsi yang di atas, karena pelaku bukan pejabat pelaksana tugasnya sendiri, tetapi mempunyai pengaruh terhadap pelaksana tugas. Sifatnya tidak langsung, sehingga lebih sulit dibandingkan dengan yang pertama. Yang dijual di sini adalah pengaruhnya kepada importir. Karena itu, korupsi seperti ini sulit dideteksi, kecuali oleh lembaga yang secara khusus hanya bertugas untuk pemberantasan korupsi (KPK) dan diberi wewenang penyadapan. Oleh sebab itu, para koruptor melalui para politisi di parlemen selalu berusaha untuk mengampulasi wewenang-wewenang tertentu dari lembaga pemberantasan korupsi tersebut.

3. Administrative Corruption (Korupsi Administrasi)

Korupsi ini biasanya tidak besar, tetapi terjadi dalam jumlah yang banyak dan tersebar mulai dari pusat ibukota negara sampai ke pelosok-pelosok desa. Contohnya tips atau uang terima kasih, pembayaran parkir tidak resmi dan sebagainya.

Korupsi administratif terjadi

karena kemiskinan yang bersumber dari rendahnya tingkat upah dan adanya sifat ingin mudah dan cepat. Upah dan gaji yang dibayar tidak pernah cukup untuk menutupi biaya hidup. Dengan perkataan lain gaji atau upah yang dibayarkan tidak mungkin dapat menjamin orang jujur hidup layak.

Hal lain yang melatarbelakanginya juga karena pelayanan publik secara umum tidak jelas, panjang (lama), mahal dan tidak pernah tuntas. Untuk mempercepat pelayanan timbul upaya mendorong melalui pemberian tips yang relatif besar. Hal ini pada gilirannya merusak mental pelayanan yang baik dari pegawai atau petugas lapangan.

C. PENUTUP

Untuk memperbaiki kondisi-kondisi di atas di masa depan, harus diupayakan hal-hal sebagai berikut:

1. Proses penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis, dilaksanakan dengan kedaulatan negara di tangan rakyat, dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat dan dilakukan oleh atau atas nama rakyat. Dalam negara demokrasi terdapat kebebasan berpolitik. Rakyat berpartisipasi secara aktif dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari pemberian wewenang penyelenggaraan pemerintahan, pengawasan dan evaluasi kegiatan dan kinerja yang dilaksanakan secara terbuka melalui pemilihan umum untuk memilih pimpinan pemerintahan dan wakil-wakil rakyat dalam parlemen/Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Dalam sistem demokrasi terdapat keterbukaan dan adanya pengawasan dari rakyat, maka itu sistem ini dipandang sebagai salah satu sistem pemerintahan paling ampuh untuk mencegah timbulnya korupsi. Namun dalam kenyataan di negara-negara berkembang (seperti Indonesia), menunjukkan bahwa sistem demokrasi tidak mampu mengurangi jumlah dan besaran korupsi. Malah korupsi itu justru dilakukan oleh para penyelenggara negara yang dipilih rakyat dan oleh anggota-anggota DPR yang notabene berfungsi mengawasi pemerintahan atas nama rakyat.
3. Adanya keterbukaan dan kesempatan pengawasan dari rakyat nampaknya belum cukup. Masih diperlukan adanya kematangan politik dari rakyat, kompetensi aparatur pemerintahan yang mumpuni, pelimpahan wewenang dan prasarana dan sarana yang lebih baik bagi lembaga pemberantasan korupsi (KPK), penyaringan pejabat berdasarkan integritas, pemihakan kepada rakyat dan kompetensi yang tinggi.
4. Perbaikan aparatur penyelenggara negara juga harus disertai dengan pemberian gaji yang dapat menjamin orang jujur hidup layak. Artinya, setiap pejabat negara tidak perlu mencari pendapatan tambahan di luar pekerjaannya untuk menjamin kehidupan keluarga yang layak serta pendidikan anak-anaknya.

KEPUSTAKAAN

- Graaf, de Gjalt, Cause of Corruption: Towards A Contextual Theory of Corruption, Vrije Universiteit Amsterdam, PAQ Spring 2007
- Hellman, Joel S., Geraint Jones and Daniel Kaufmann, "Seize the State, Seize the Day, State Capture, Corruption, and Influence, Policy Research Paper, September 2000
- Huntington, Samuel P., Modernization and Corruption", Arnold J. Heidenheimer (Ed.) Political Corruption: Reading in Comperative Analysis, New York: Holt Reinehart, 492-500, 1964
- Kolstad, Ivr, and Arne Wiig, Does democracy reduce corruppton?, CMI, Cha Michelsen Institute, WP 2011.

Manajemen Strategik

Dalam Pengembangan Kultur Organisasi¹

Strategic Management in Development of Culture Organization

MURNIATI AR

DOSEN FAKULTAS KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN UNIVERSITAS SYIAH KUALA, DARUSSALAM, BANDA ACEH

Email: Murisna60@gmail.com

ABSTRAK

Organisasi merupakan wadah atau proses pemenuhan kebutuhan individu dan organisasi. Organisasi harus memiliki kultur yang dijadikan ciri atau karakteristik pola perilaku dari anggota organisasi yang berfungsi sebagai pembeda dari organisasi lain, identitas suatu organisasi, pemicu komitmen anggota organisasi. Kultur organisasi harus bersifat dinamis sesuai dengan kebutuhan internal dan eksternal organisasi. Dalam pengembangan kultur organisasi perlu melaksanakan manajemen strategik. Manajemen strategik berorientasi pada kondisi internal dan eksternal dalam pengambilan keputusan.

KATA KUNCI

Manajemen Strategik, Kultur Organisasi

457

ABSTRACT

Organization is place or process in fulfilling the needs of individual and organization. Organization must own cultur that is made characteristic behavior pattern of member the organizations which aims as differentiator from other organizations, the indentity of organization, and trigger organizational members commitment. Organizational culture must be dynamic, according to the needs of internal and external organizations. Within the organizational culture needs to implement strategic management. Management strategy oriented to internal and external decision making..

KEY WORDS

Strategic, Culture Organization

¹Naskah Diterima 22 April 2013. Revisi 30 Mei 2013..

A. PENDAHULUAN

Untuk memmanifestasikan hakikat kemanusiaannya, setiap individu harus berusaha memenuhi berbagai kebutuhannya, yang akan lebih mudah diwujudkan jika dilakukan secara bersama-sama. Sehubungan dengan itu bagi sejumlah manusia yang memiliki kebutuhan yang sama, cenderung membentuk organisasi sebagai usaha kerjasama untuk memenuhi kebutuhan tersebut sebagai kepentingan bersama. Berdasarkan uraian singkat tersebut dapat disimpulkan bahwa: (a) manusia membutuhkan organisasi dan organisasi membutuhkan manusia, (b) manusia adalah penggerak organisasi, sehingga berarti juga organisasi tidak akan berfungsi tanpa manusia, (c) organisasi merupakan wadah untuk memenuhi kebutuhan manusia, sebaliknya kebutuhan manusia merupakan obyek kegiatan organisasi (Nawawi, 2000: 5). Dengan asumsi tersebut, sepertinya sulit untuk mengingkari bahwa antara manusia dan organisasi tidak terjadi hubungan yang bersifat *mutual benefit*. Justru fenomena yang terjadi di dalam kehidupan menunjukkan bahwa manusia menjadikan organisasi sebagai wadah atau lembaga yang dapat mengembangkan hakikat kemanusiaannya, apakah ia sebagai makhluk individu, makhluk sosial dan sekaligus makhluk Tuhan.

Kehadiran manusia dalam organisasi dan perlunya organisasi ditangani secara proporsional oleh manusia, mengakibatkan perlunya suatu tatanan yang bersifat permanen agar dalam menangani organisasi, manusia menitikberatkan aktivitasnya dengan menempatkan aspek manusia sebagai sentral aktivitas. Hal ini perlu dilakukan mengingat ma-

nusia memiliki karakter yang unik antara satu manusia dengan manusia lainnya. Keunikan ini mengakibatkan tidak samanya setiap manusia dalam memandang atau menterjemahkan objek yang sama walaupun pada tempat dan ruang yang sama. Untuk itu organisasi perlu memperhatikan unsur-unsur yang harus ada dalam kultur organisasi.

Gaplin (Rampersad, 2006:357) membagi unsur-unsur budaya organisasi meliputi: (a) aturan dan kebijakan; (b) tujuan dan pengukuran; (c) kebiasaan dan norma; (d) pelatihan; (e) upacara dan peristiwa; (f) perilaku manajemen, dan (g) penghargaan dan pengakuan. Ketujuh unsur budaya tersebut membutuhkan suatu keputusan dan tindakan dari setiap pimpinan organisasi dan mensosialisasikannya kepada seluruh anggota organisasi, sehingga menjadi suatu pola kebiasaan yang menetap dalam organisasi. Keputusan yang dilakukan pimpinan organisasi merupakan esensi dari manajemen strategik. Manajemen strategik dalam suatu organisasi merupakan suatu kegiatan yang dalam ruang lingkup yang luas, sehingga memungkinkan organisasi mampu eksis dalam melahirkan berbagai produk maupun jasa untuk memenuhi kebutuhan organisasi baik secara internal maupun eksternal (Murniati, 2008:74).

Ketika organisasi berupaya melaksanakan fungsi utamanya, berbagai sikap atau perilaku manusia yang ada dalam organisasi tersebut akan menentukan corak organisasi. Sebab karakter yang tercermin dari sikap atau perilaku yang ditampilkan manusia didalamnya akan terefleksi ketika organisasi itu menentukan strategi, taktis dan teknik operasionalnya. Itulah sebabnya dalam mempelajari organisasi sebagai bagian

fungsi manajemen dikenal Perilaku Organisasi atau *Organizational Behavior*, yaitu “suatu bidang studi yang menyelidiki dampak perorangan, kelompok dan struktur pada perilaku dalam organisasi dengan maksud menerapkan pengetahuan semacam itu untuk memperbaiki keefektifan organisasi” (Robbins, 1996:9).

Dari kutipan di atas, jelaslah bahwa perilaku organisasi dapat dianalisis dari individu, kelompok, dan organisasi. Hal ini sesuai dengan pendapat Rivai dan Mulyadi (2011:172-173) bahwa:

Dalam mempelajari perilaku organisasi dapat dilakukan dengan tiga tingkat analisis, yaitu tingkat individu, kelompok, dan organisasi. Permasalahan yang terjadi dalam organisasi dapat dianalisis dari tiga tingkatan tersebut. Pada tingkat individu, kejadian-kejadian yang ada dalam organisasi dianalisis dalam hubungannya dengan perilaku seseorang dan interaksi kepribadian dalam suatu situasi dimana setiap individu dalam organisasi membawa sikap, nilai, dan pengalaman masa lalu yang berbeda. Pada tingkat kelompok, perilaku kelompok dipengaruhi oleh dinamika kelompok, aturan dan nilai-nilai yang dianut oleh kelompok. Pada analisis tingkat organisasi struktur dan posisi seseorang dalam organisasi membawa pengaruh setiap interaksi sosial dalam organisasi. Dalam mempelajari perilaku organisasi dipusatkan pada tiga karakter, yaitu: perilaku, struktur, dan proses.

Sebagai bidang studi, perilaku organisasi atau *organizational behavior* memiliki berbagai subyek yang menjadi topiknya, seperti kepemimpinan, komunikasi antar pribadi, kultur organisasi,

stress dan konflik, kreativitas, motivasi, moral dan etik, kepuasan kerja, organisasi pembelajaran, pengambilan keputusan, kekuasaan dan wewenang, komitmen, dan lain sebagainya. Berbagai subyek ini memang masih diperdebatkan, artinya tidak hanya ini saja yang menjadi bahasan dalam perilaku organisasi, masih ada yang lainnya lagi. Namun dengan kehadiran berbagai subyek ini, terasakan sekali manfaatnya bagi manajemen sebagai sebuah ilmu yang telah diimplementasikan dalam mengelola organisasi. Dengan berbagai subyek tersebut, organisasi mampu meningkatkan kinerjanya karena dapat mengantisipasi berbagai keunikan dari sikap maupun perilaku yang ditampilkan anggota dalam organisasi tersebut.

Salah satu subyek perilaku organisasi yang dianggap mampu meningkatkan kinerja organisasi agar organisasi tersebut dapat dikatakan sebagai organisasi yang efektif adalah budaya atau kultur organisasi. Walau bagaimanapun setiap organisasi ingin berada pada posisi sebagai organisasi efektif, sebab yang dikatakan organisasi efektif itu adalah “sejauhmana sebuah organisasi mewujudkan tujuan-tujuannya” (Etzioni dalam Robbins, 1994:53). Kultur organisasi memiliki peran dalam meningkatkan citra diri organisasi bahkan mampu menjadi pendorong atau sebagai motor penggerak, sebab kultur organisasi itu merupakan “*The amalgam of beliefs, ideology, language, ritual, and myth*”. (Pettigrew, 1991:572). Dengan berbagai elemen seperti itu maka kultur organisasi diyakini dapat membantu organisasi mencapai tujuan-tujuan yang telah ditekuninya. Berbagai bukti secara empiris telah menunjukkan bahwa kultur organisasi merupakan faktor determinan

meningkatkan kinerja organisasi, oleh karena itu kultur organisasi memiliki kedudukan strategis dan sifatnya menjadi krusial dalam organisasi. Atas dasar uraian di atas, tulisan ini mencoba menelaah tentang pengertian organisasi, kultur organisasi dan manajemen strategi dalam pengembangan kultur organisasi.

B. PEMBAHASAN

Hakikat Organisasi

Perkataan organisasi sering kita hubungkan dengan departemen pemerintahan, pemerintah daerah, perusahaan negara, perusahaan swasta, rukun warga, rukun tetangga, partai politik, Golongan Karya, dan sebagainya. Organisasi adalah setiap bentuk kerjasama antara manusia yang terikat oleh suatu ketentuan yang bermaksud untuk mencapai tujuan bersama. Secara umum organisasi merupakan proses kerjasama dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien (Usman, 2009:147). Dari pernyataan ini dapat disimpulkan bahwa kelompok orang yang bekerjasama itu terjadi dengan adanya dorongan dan kesadaran sebagai manusia bahwa kebutuhan individu akan mudah terpenuhi apabila dilakukan secara bersama. Organisasi akan dapat mencapai tujuan organisasi dan memenuhi kebutuhan individu, menurut Djatmiko (2004:3) ada beberapa azas pokok yang dapat dijadikan pedoman, antara lain: (1) perumusan tujuan; (2) pembagian tugas pekerjaan; (3) pendelegasian kekuasaan; (4) rentang pengawasan; (5) tingkat pengawasan; dan (6) kesatuan perintah dan tanggung jawab.

Menurut Sagala (2009:81) unsur-unsur dinamis dalam organisasi yaitu:

(1) Adanya struktur yang menggambarkan garis komando (hirarki kekuasaan) dan garis staf sebagai garis advisory atau otoritas gagasan-gagasan; (b) adanya pembagian kerja yang berkaitan dengan kedudukan dan fungsi; (c) Adanya koordinasi untuk menyingkronkan tindakan-tindakan dalam pencapaian tujuan; (d) Adanya skala yang menggambarkan hirarki hubungan antara atasan dengan bawahan; dan (e) Adanya fungsional yaitu perbedaan tugas dan tanggung jawab pada setiap individu dalam hirarki organisasi.

Dari pendapat para ahli dapat disimpulkan bahwa organisasi dapat dilihat dari suatu himpunan interaksi manusia yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama yang terikat dalam suatu ketentuan yang telah disetujui bersama. Dalam mencapai tujuan bersama tersebut, ada seseorang atau beberapa orang yang bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan sejumlah orang yang memiliki kepentingan yang berbeda, dan berbagai kegiatan dengan segala aktivitas dan fasilitas yang tersedia di dalam suatu organisasi. Organisasi dapat dilihat sebagai wadah tempat penyelenggaraan berbagai kegiatan dari persekutuan orang-orang dalam mencapai tujuan dengan berbagai hirarki kedudukan dan wewenang serta tanggung jawab masing-masing anggotanya, dan dapat dikatakan sebagai suatu sistem organik yang dinamis, hal ini dilihat dari dinamika perilaku anggota organisasi tersebut. Organisasi merupakan profil misi dari suatu tujuan yang ingin dicapai.

Organisasi dapat dilihat dari berbagai sudut pandang, diantaranya organisasi sebagai kumpulan orang-orang, dan organisasi sebagai sistem kerjasama,

atau sistem sosial. Organisasi sebagai kumpulan orang-orang yang melaksanakan fungsi-fungsi yang berbeda tetapi saling berhubungan dan dikoordinasikan agar sebuah tugas atau lebih dapat diselesaikan. Organisasi adalah alat saling hubungan antara satuan-satuan kerja orang-orang dalam suatu struktur wewenang, sehingga pekerjaan dapat dikoordinasikan oleh perintah para atasan kepada bawahan dalam satu badan usaha. Sedangkan organisasi sebagai sistem kerjasama atau sistem social adalah organisasi formal yang terdiri dari sistem kerjasama yang kompleks dari unsur fisik, biologis, pribadi, dan sosial yang ada dalam hubungan teratur, khusus, dan beralasan dari kerjasama dua orang tersebut.

Kultur Organisasi

Mengapa kultur organisasi dianggap penting? Sulit untuk diingkari bahwa telah menjadi kenyataan, kultur organisasi merupakan kebanggaan bagi organisasi dan anggota organisasi. Kultur tersebut yang akan mendinginkan ketika terjadi “kegerahan” sekaligus akan memanaskan jika terjadi “kedinginan”, sebab berbagai hal selalu terjadi yang mengakibatkan organisasi mengalami stagnasi dalam kurun waktu tertentu. Stagnasi tersebut bisa saja karena kesalahan dalam mengambil keputusan oleh jajaran top manajemen, juga bisa karena intervensi pihak luar organisasi yang memiliki kemampuan mendikte kebijakan yang telah ditetapkan.

Kultur organisasi dalam situasi yang bagaimanapun selalu dijadikan acuan untuk mengambil tindakan, apalagi dalam situasi genting seperti ketika organisasi berhadapan dengan berbagai pilihan sulit. Itulah sebabnya kultur or-

ganisasi memiliki kedudukan tersendiri dalam organisasi, ia dianggap penting menurut Robbins (Wibowo, 2010:51) karena beberapa hal, seperti : (1) Mempunyai *boudarary-difining roles* yaitu menciptakan perbedaan antara organisasi yang satu dengan lainnya, (2) menyampaikan rasa identitas untuk anggota organisasi; (3) Budaya memfasilitasi bangkitnya komitmen pada sesuatu yang lebih besar dari pada kepentingan diri individual; (4) Meningkatkan stabilitas system social. Budaya adalah perekat sosial yang membantu menghimpun organisasi bersama dengan memberikan standar yang cocok atas apa yang dikatakan dan dilakukan pekerja; (5) Budaya melayani sebagai *sense-making* dan mekanisme kontrol yang membimbing dan membentuk sikap dan perilaku pekerja.

Dengan berbagai alasan yang dianggap penting tersebut maka kultur organisasi mampu menjadi acuan untuk mencari jalan keluar agar organisasi dapat lepas dari permasalahan yang sedang dihadapi. Setiap organisasi tidak pernah bisa lepas dari masalah, baik masalah yang datang dari dalam organisasi itu sendiri maupun yang datangnya dari luar organisasi tersebut.

Permasalahan yang datang dari dalam organisasi biasanya berkaitan dengan persoalan anggota atau personil organisasi, dimana selalu ditemukan anggota bermasalah sehingga anggota tersebut dianggap sebagai anggota yang “tidak dikehendaki”, seperti : “keinginan untuk dipimpin, agresif, kritis, dendam, gelisah, tidak yakin, tidak tertarik, produktivitas rendah, pemberontak, anti ketertiban, rentan kecelakaan, berorientasi kepada penyebab, riwayat kerja buruk, berusia dibawah 18 tahun tanpa pengalaman kerja, keras kepala,

membutuhkan dukungan emosional, tidak gigih, latar belakang keluarga buru, lingkungan masyarakat buruk, bujangan, satu orang tua, masalah kekeluargaan, cerai” (Rohan dalam Timpe, 1993: 164-165). Menghadapi persoalan-persoalan seperti ini bukanlah sesuatu yang aneh atau asing dalam organisasi, dan ini selalu menyita perhatian pimpinan organisasi. Mereka ini secara umum mengganggu kinerja organisasi, namun jika dilihat kehadiran mereka ini merupakan bagian dari dinamika organisasi dan menjadi bagian kerja dari unit manajemen sumber daya manusia. Itulah sebabnya bagian sumber daya manusia memiliki peran yang penting dalam mengurangi jumlah anggota yang tidak dikehendaki.

Kehadiran orang-orang yang tidak dikehendaki ini pada dasarnya dapat diperkecil, karena untuk dieleminir bukanlah pekerjaan yang mudah. Munculnya anggota yang berada pada posisi tidak dikehendaki tersebut dimungkinkan karena adanya : (1) kekeliruan dalam seleksi atau rekrutmen, (2) tidak bisa menghadapi perubahan dan penyesuaian dalam organisasi, (3) penempatan personil yang tidak sesuai, dan (4) tidak jelas implementasi *punishment* dan *reward*. Jika beberapa faktor ini terjadi dalam suatu organisasi tidak mustahil akan muncul personil organisasi yang berada pada posisi tidak dikehendaki.

Keberhasilan organisasi membangun sebuah kultur yang dapat menjadikannya sebagai perekat bagi anggota organisasi akan melahirkan orang-orang yang berada pada posisi yang dikehendaki. Kehadiran sebanyak mungkin personil organisasi berada pada posisi yang dikehendaki akan menentukan kinerja organisasi, dan kinerja ini akan mening-

katkan produktivitas organisasi. Orang-orang yang dikehendaki dalam organisasi tersebut adalah mereka yang : “berorientasi kepada pencapaian, berorientasi kepada keberhasilan, berorientasi kepada tim kerja, kebanggaan, berorientasi kepada prestasi, bersedia kompromi, kurang kritis/dendam, kurang kebutuhan terhadap simpati, lebih sedikit kebutuhan emosional, memerlukan lebih sedikit perhatian, kurang gelisah, ulet, tegas, kreatif, tidak bergantung, latar belakang agamis, fleksibel, terlibat, patuh, manerima, berpikiran terbuka, empatis, latar belakang keluarga baik, etika kerja kuat, seorang pemimpin” (Rohan dalam Timpe, 1993:164-165).

Orang-orang atau personil organisasi yang berada pada posisi yang dikehendaki tersebut mengindikasikan terjadinya kepuasan kerja dikalangan anggota. Kepuasan kerja merupakan bagian penting dalam perilaku organisasi dan memiliki keterkaitan dengan kultur organisasi. Kedua variabel ini (kultur organisasi dan kepuasan kerja) memiliki peran dalam meningkatkan kinerja personil atau anggota organisasi. “Walaupun kultur organisasi merupakan variabel intervening dalam menciptakan kepuasan kerja” (Robbins, 1996: 621), namun kedudukan tersebut memberikan sumbangan yang cukup signifikan terhadap kinerja organisasi.

Dengan kedudukan yang cukup signifikan terhadap organisasi, perlu diperhatikan lima aspek kehidupan organisasional agar kultur organisasi tetap berperan sebagai penguat, yaitu “aspek kerjasama, pengambilan keputusan, pengawasan, komunikasi dan komitmen” (Siagian,2001:250). Kelima aspek ini merupakan perekat agar organisasi mampu berperan sebagai organisasi efektif

sekaligus ia mampu meningkatkan efisiensi organisasi. Mengapa kelima aspek ini perlu menjadi perhatian? Hal ini menjadi perhatian karena setiap saat organisasi harus siap menghadapi perubahan, baik perubahan sebagai tuntutan pengembangan organisasi maupun perubahan karena tuntutan lingkungan atau zaman yang memang memaksa untuk berubah.

Kerjasama adalah kata kunci dalam manajemen, sebab untuk mencapai sesuatu dalam organisasi baik besar atau kecil, kerjasama merupakan kekuatan yang dapat menghadapi berbagai kesulitan atau kendala. Justru berkumpulnya beberapa dalam organisasi adalah untuk bekerjasama dalam mencapai suatu tujuan bersama sebagaimana yang telah diikrarkan. Pengambilan Keputusan merupakan inti dalam organisasi, tanpa adanya keputusan berarti organisasi tidak memiliki perencanaan dan tidak memiliki kemampuan untuk mencapai tujuan. Terlalu naif jika organisasi tidak memiliki standar dalam mengambil keputusan. Dan keputusan tersebut diambil oleh top manajemen setelah melihat berbagai kemungkinan yang dapat memberikan keuntungan kepada organisasi. Pengawasan dilakukan oleh organisasi sebagai bagian dari sistem penyelenggaraan rencana operasional. Pengawasan dilakukan untuk meyakinkan apakah rencana yang telah ditetapkan berlangsung sesuai dengan rencana tersebut. Pengawasan memberikan kesempatan kepada organisasi untuk dapat eksis sehingga yang dilaksanakan tidak keluar dari rel yang seharusnya. Komunikasi merupakan instrumen yang sifatnya sangat penting dalam organisasi, komunikasi yang dibangun dengan landasan yang kuat akan mem-

berikan kesempatan kepada seluruh personil memahami apa yang menjadi kebijakan pimpinan organisasi serta dapat memberikan dasar yang kuat bagi personil organisasi untuk mengembangkan tugas yang menjadi bagiannya. Justru kekeliruan dalam komunikasi kerap mengakibatkan munculnya kendala sehingga tugas yang diberikan tidak efektif untuk dilaksanakan. Komitmen merupakan penjaga organisasi, itulah sebabnya jika membicarakan perilaku organisasi salah satu topik inti yang dibahas adalah komitmen organisasional, yaitu "derajat sejauhmana seorang karyawan memihak pada suatu organisasi tertentu dan tujuannya, dan berniat memelihara keanggotaan dalam organisasi itu" (Robbins, 1996:171). Kelima aspek diatas memberikan peluang yang besar bagi organisasi untuk dapat mempertahankan budayanya sekaligus dapat membangun berbagai kemungkinan bagi pengembangan organisasi. Hanya saja persoalannya memang tidak semua organisasi mampu melaksanakan semua aspek tersebut secara benar, hal ini terjadi karena : (1) kepemimpinan yang tidak kuat, (2) visi dan misi belum tersusun secara jelas, (3) organisasi tidak menyadari berada pada posisi persaingan, dan (4) organisasi dibangun tidak berdasarkan untuk mencari suatu jawaban atau menemukan solusi.

Manajemen Strategik dalam Pengembangan Kultur Organisasi

Manajemen Strategik adalah perencanaan berskala besar (disebut perencanaan strategik) yang berorientasi pada jangkauan masa depan yang jauh (disebut VISI), dan ditetapkan sebagai keputusan manajemen puncak (keputusan yang bersifat mendasar dan prinsipil),

agar memungkinkan organisasi berinteraksi secara efektif (disebut MISI), dalam usaha menghasilkan sesuatu (Perencanaan Operasional untuk menghasilkan barang dan/ atau jasa serta pelayanan) yang berkualitas, dengan diarahkan pada optimalisasi pencapaian tujuan (disebut Tujuan Strategik) dan berbagai sasaran (Tujuan Operasional) organisasi (Nawawi, 2000:149). Kehadiran manajemen strategik sebagai sebuah strategi dalam mengoperasikan organisasi telah berkembang sedemikian rupa sehingga ia menjadi bagian dalam sistem organisasi. Kehadirannya merupakan upaya pemberdayaan manusia di dalam organisasi dan “dalam rangka memanusiaikan manusia di tempat pekerjaan” (Siagian, 2001:11) jika ditelaah dalam konteks manajemen sumber daya manusia.

Manajemen strategik merupakan tanggung jawab manajemen puncak atau pimpinan organisasi. Inti dari manajemen adalah kepemimpinan dan inti kepemimpinan adalah pengambilan keputusan. Tanggung jawab manajemen puncak terhadap perkembangan dan pengembangan organisasi tidak harus bersifat reaktif, tetapi harus aspiratif, pro-aktif dan kreatif. Manajemen strategik menggambarkan peran apa yang harus dilakukan manajemen puncak, yaitu “serangkaian keputusan dan tindakan mendasar yang dibuat oleh manajemen puncak dan diimplementasikan oleh seluruh jajaran suatu organisasi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi tersebut” (Siagian, 2001:15). Dengan mengambil berbagai keputusan yang dianggap dapat melakukan respon terhadap berbagai hal yang dihadapi oleh organisasi tersebut maka manajemen puncak harus memiliki kemampuan untuk

mensinergikan organisasi dengan lingkungannya. Sebab organisasi merupakan sistem yang memiliki berbagai sub-sistem, namun pada saat yang bersamaan sebuah organisasi akan menjadi sub-sistem dari sebuah sistem yang besar di lingkungannya.

Sebagai sistem dalam teori organisasi dan dalam rangka untuk memaksimalkan perannya tersebut seorang manajer atau top manajemen harus menyadari betul bahwa organisasi juga merupakan sebuah sistem yang memiliki sub-sistem. Sub-sistem organisasi tersebut dapat dilihat secara filosofis, manajemen dan analisis. Ketiga sub-sistem ini memiliki cara pandang, metode, penempatan organisasi sebagai sub-sistem dan apa tugas organisasi secara filosofis, manajerial maupun teknikal.

Keterkaitan organisasi dengan lingkungan merupakan fakta yang harus dipahami oleh setiap manajer puncak sehingga dapat menentukan langkah-langkah selanjutnya. Dari tiga sub-sistem diatas (filosofis, manajemen dan analisis), dapat dilihat bahwa tugas ketiganya cenderung menuju kepada kemampuan organisasi untuk dapat mengintegrasikan diri serta kemampuan untuk menggunakan sumber daya yang dimiliki organisasi. Tugas sub-sistem filosofis adalah mengintegrasikan organisasi dengan lingkungan, tugas sub-sistem manajemen adalah mengintegrasikan sistem operasional melalui suatu desain dan penekanannya bagaimana agar terjadi hubungan yang sinerjis di dalam organisasi, sedangkan tugas sub-sistem analisis adalah bagaimana mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara efisien dengan menggunakan berbagai sumber-sumber yang tersedia dalam organisasi.

Melalui apa semua ini akan terjadi atau akan tercapai? Sebagaimana diketahui bahwa tanggung jawab untuk mencapai tujuan berada ditangan manajer puncak atau top manajemen. Manajemen stratejis telah menawarkan solusi dan telah terbukti secara empiris keberhasilannya. Namun kemampuan top manajemen membangun situasi yang kondusif di seluruh jajaran organisasi merupakan tuntutan yang tidak dapat ditawar-tawar lagi.

Dengan menggunakan pendekatan sistem diatas, sebenarnya tidaklah sulit menciptakan situasi kondusif agar tercipta kultur organisasi yang dapat meningkatkan kinerja seluruh anggota organisasi tersebut. "Pandangan sistem melihat dunia dalam pengertian hubungan dan integrasi. Sistem adalah keseluruhan yang terintegrasi yang sifat-sifatnya tidak dapat direduksi menjadi sifat-sifat unait yang lebih kecil. Pendekatan sistem tidak memusatkan pada balok-balok bangunan dasar atau zat-zat dasar melainkan lebih menekankan pada prinsip-prinsip organisasi dasar" (Capra, 1999: 371).

Bagaimanapun kultur organisasi dapat dijadikan senjata ampuh untuk membangun kinerja organisasi. Oleh karena itu sebelum manajemen stratejik dilaksanakan, kultur organisasi harus divalidasi oleh pimpinan organisasi melalui kebersamaan dengan seluruh anggota organisasi.

Manajemen stratejik tidak dapat mengabaikan kultur organisasi, sebab ia merupakan fenomena yang *include* dalam setiap organisasi dan ia merupakan bagian lingkungan internal dari variabel-variabel lingkungan. Oleh karena itu sulit untuk membantah kenyataan bahwa : "Budaya adalah pola keya-

kinan, pengharapan, dan nilai nilai yang dibagikan oleh anggota organisasi. Norma-norma organisasi secara khusus memunculkan dan mendefinisikan perilaku yang dapat diterima anggota dari manajemen puncak sampai karyawan operatif" (Hunger & Wheelen, 2001:11-12). Justru budayalah yang akan menjadi perekat bagi seluruh jajaran organisasi, ia menjadi kebanggaan yang dapat meningkatkan kinerja organisasi. Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Budiwintarta, L.W (1995), seorang Vice President Manhattan Bank di Jakarta, menemukan bahwa terdapat korelasi positif antara budaya organisasi dengan kinerja perusahaan, dengan Koefisien Korelasi masing-masing sebagai berikut: (1) antara budaya organisasi dengan sahan : $r_{xy} = 0,97$, (2) antara budaya organisasi dengan laba bersih : $r_{xy} = 0,89$, dan (3) antara budaya organisasi dengan ROA : $r_{xy} = 0,89$.

Berdasarkan kutipan diatas, jelaslah bahwa kultur organisasi dapat memberikan kontribusi penentuan jati diri sebagai karakteristik atau identitas organisasi. Oleh karena itu berbagai kegiatan organisasi yang dirumuskan harus mengacu pada karakteristik tersebut. Setiap personil hendaknya secara proaktif memiliki komitmen untuk menjalankan berbagai kegiatan organisasi secara berkesinambungan dan terbentuknya stabilitas kegiatan organisasi.

C. PENUTUP

Kultur organisasi merupakan faktor yang mempengaruhi tujuan organisasi. Organisasi pendidikan sebagaimana organisasi lainnya, memiliki karakteristik tertentu, hal ini disebabkan karena fungsi pendidikan yang memiliki tanggung jawab yang besar terhadap kehi-

dupan manusia. Oleh karena itu, lembaga pendidikan harus memiliki kemampuan untuk menciptakan nilai atau karakteristik yang dijadikan acuan dalam perilaku setiap anggota organisasi yang merupakan ciri khas dari organisasi dalam pengambilan keputusan. Untuk itu setiap pimpinan perlu melaksanakan manajemen strategik. Manajemen strategik merupakan keputusan pimpinan puncak bersama personil yang didasarkan pada faktor internal dan eksternal pendidikan. Faktor internal dilihat dari kekuatan dan kelemahan yang ada dalam organisasi. Sedangkan peluang dan tantangan dilihat dari eksternal organisasi.

KEPUSTAKAAN

- Budiwintarta, L.W, (1995), "Peran Budaya Organisasi dalam Meningkatkan Kinerja Perusahaan", *Tesis*, Tidak Dipublikasikan, Program Pascasarjana Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Ganesha, Jakarta.
- Capra, Fritjof, (1999), *Titik Balik Peradaban*, Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya.
- Djarmiko, Yayat Hayati. (2004) *Perilaku Organisasi*. Cetakan Keempat. Bandung: Alfabeta.
- Hunger, J. David & Wheelen, Thoman, L, (2001). *Manajemen Strategis*, Edisi Kelima. Yogyakarta: Alih Bahasa; Julianto Agung, Andi.
- Murniati Ar. (2008). *Manajemen Strategik: Peran Kepala Sekolah dalam Pemberdayaan*, Bandung: Ciptapustaka Media Perintis.
- Nawawi, Hadari. (2000), *Manajemen Strategik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Pettigrew, A.M. (1991). "On Studying Organizational Culture", *Administrative Science Quarterly*.
- Rampersad, Hubert K. (2006). *Total Performance Scorecard, Konsep Manajemen Baru: Mencapai Kinerja dengan Integritas*. Ali Bahasa Edy Sukarno dan Vinsensius Djemadu. Jakarta: Gramedia.
- Robbins, Stephen P. (1994). *Management*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Rivai, Vieithzal & Mulyadi, Dedy. (2011). *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*. Edisi Ketiga. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Saiful, Sagala. (2009). *Manajemen Strategik dalam Peningkatan Mutu Pendidikan: Pembuka Ruang Kreativitas, Inovasi, dan Pemberdayaan Potensi Sekolah dalam Otonomi Sekolah*, Bandung: Alfabeta.
- Siagian, Sondang, P. (2001). *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.
- Timpe, A. Dale. (1993). *Memotivasi Pegawai*, Alih Bahasa, Sofyan Cikmat. Jakarta: Gramedia.
- Usman, Husaini. (2009). *Manajemen: Teori, Praktik, dan Riset Pendidikan*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Wibowo. (2010). *Budaya Organisasi (Sebuah Kebutuhan Untuk Meningkatkan Kinerja Jangka Panjang)*, Jakarta: Rajawali Press.

Balance Scorecard

Strategi Peningkatan Kinerja Organisasi¹

Strategic Management in Development of Culture Organization

NASIR USMAN

DOSEN FAKULTAS KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN UNIVERSITAS SYIAH KUALA, DARUSSALAM, BANDA ACEH

Email: nasir.fkip@gmail.com

ABSTRAK

Kinerja organisasi merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pencapaian tujuan organisasi. Peningkatan kinerja organisasi dipengaruhi oleh strategi yang dijadikan prosedur, pendekatan, metode, maupun cara pimpinan dan anggota organisasi dalam menentukan keputusan dan mekanisme hubungan antar unit yang ada dalam organisasi. Salah satu strategi yang digunakan dalam meningkatkan kinerja organisasi adalah melalui *balance scorecard*. *Balance scorecard* berorientasi pada pengukuran kinerja yang dilihat perspektif finansial, pelanggan, proses bisnis internal, pembelajaran dan pertumbuhan.

KATA KUNCI

Balance Scorecard, Kinerja Organisasi

467

ABSTRACT

Performance of organization is one of the factors that affect the achievement of organizational goals. The Improvement of organizational performance is affected by the strategy which is made as a procedure approach, method and ways of leadership and members of organizational in determining decision and mechanism of the existing relationships among units within the organization. One of the strategies which are used in improving organizational performance is through balance scorecard. Balance scorecard oriented on work measurement which is seen by financial perspective, customer, internal business processes, learning and growth.

KEY WORDS

Balance Scorecard, Organizational Performance

¹Naskah diterima 6 Mei 2013. Direvisi 29 Mei 2013.

A. PENDAHULUAN

Organisasi sebagai wadah dan proses kerjasama dalam pencapaian tujuan perlu menyesuaikan dengan perkembangan teknologi dan tuntutan masyarakat. Perkembangan yang terjadi merupakan proses perubahan yang dijadikan kebutuhan dari setiap organisasi dan dijadikan sebagai tujuan dari pengembangan organisasi. Menurut Sagala (2008:196) tujuan pengembangan organisasi adalah mengadakan perubahan dalam organisasi dengan memusatkan perhatian pada integrasi individu dengan organisasi.

Berdasarkan uraian di atas jelaslah bahwa perubahan dalam organisasi merupakan salah satu faktor yang harus dihadapi dalam memenuhi kebutuhan organisasi individu dan masyarakat pengguna. Untuk mewujudkan perubahan yang efektif perlu adanya kinerja organisasi. Kinerja organisasi merupakan yang mempengaruhi pencapaian tujuan organisasi. Menurut Usman (2012 : 64) bahwa "Kinerja organisasi berkaitan dengan daya unjuk kerja mencapai tujuan dan hasil yang digunakan". Daya unjuk kerja organisasi dipengaruhi oleh kinerja personal. Sutermeister dalam Usman (2012 : 64) menyatakan kinerja personal merupakan kontribusi personal terhadap produktivitas lembaga-lembaga. Kontribusi personal terhadap produktivitas organisasi membutuhkan keputusan dari pimpinan dalam merumuskan prosedur atau strategi untuk menghadapi setiap perubahan dalam organisasi, baik perubahan internal maupun eksternal. Dalam kenyataannya manajemen sebagai suatu kekuatan nyata dalam sistem tatanan organisasi. Dimana pengembangan manajemen secara

langsung sangat terkait dengan kebutuhan manusia agar menemukan kesempatan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Secara umum perubahan pendekatan manajemen dari satu pola ke pola pendekatan lainnya memiliki fokus atau strategi yang berbeda. Menurut Kaplan dan Norton dalam Sagala (2009:141) salah satu model strategi yang telah mampu meningkatkan kualitas yang diimplementasikan pada perusahaan bisnis adalah model *balance scorecard* yang mengembangkan seperangkat tujuan unit bisnis melampaui rangkuman ukuran financial kinerja masa lalu dengan ukuran pendorong (*drivers*) kinerja masa depan.

Sebagai sebuah konsep yang sifatnya aplikabel dan telah terbukti secara signifikan terhadap kinerja organisasi, *balance scorecard* menitikberatkan aktivitasnya mencakup empat perspektif yang mendasar, yaitu (1) keuangan, (2) customer, (3) proses bisnis/internal, dan (4) pembelajaran dan pertumbuhan (Gunawan, 2000).

Berdasarkan kutipan di atas jelaslah bahwa untuk melihat bagaimana kinerja organisasi masa depan, diperlukan strategi untuk menentukan standar yang jelas dalam melakukan pengukuran kinerja secara komprehensif. Seperti telah diungkapkan di atas, bahwa untuk melakukan pengukuran tersebut maka perspektif keuangan, *customer*, proses bisnis/intern, pembelajaran dan pertumbuhan, merupakan indikator untuk melihat keberhasilan kinerja organisasi.

Perlunya strategi melakukan pengukuran untuk melihat kinerja organisasi merupakan suatu keharusan yang tidak dapat ditawar-tawar lagi jika organisasi ingin berkembang dalam rangka

menjalankan visi dan misinya. Tanggung jawab semua pihak dalam organisasi merupakan prasyarat untuk meningkatkan kinerja organisasi, sehingga produktivitas akan meningkat, namun tanggung jawab manajer puncak dalam menentukan visi dan melaksanakan misi merupakan tanggung jawab strategis. Oleh karena itu strategi meningkatkan kinerja organisasi merupakan aktivitas manajemen strategik dan yang menjadi pemikir serta pelaksanaannya adalah unsur-unsur top manajemen.

Kehadiran *balanced scorecard* telah menjadi salah satu fenomena yang tidak dapat disangkal dalam memajukan kinerja organisasi. Keberhasilan *balanced scorecard* tersebut karena indikator yang ditetapkan memiliki item-item yang mendasar dan menyeluruh sehingga dapat menemukan celah-celah yang harus dianalisis. Perlunya melakukan analisis yang bersifat holistik terhadap kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan (SWOT) yang akan dihadapi, didasarkan kepada situasi yang berkembang saat ini, yaitu karena adanya kebutuhan terhadap suatu produk yang memiliki *advantage competitive* dan *advantage comparative*. Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini menelaah secara teoretis tentang *balance scorecard* mengapa dibutuhkan, *balance scorecard* dan strategi organisasi, *balance scorecard* meningkatkan kinerja organisasi.

B. PEMBAHASAN

Balanced Scorecard, Mengapa Dibutuhkan ?

Keberhasilan yang telah dicapai oleh berbagai organisasi yang menggunakan *balanced scorecard*, kita dapat mengambil suatu kesimpulan bahwa *balanced scorecard* memberikan pengaruh dan kontribusi yang nyata. Hal ini dapat di-

lihat dari berbagai keberhasilan mereka dalam meningkatkan kinerja perusahaannya, dan keberhasilan ini karena para eksekutif atau top manajemen dalam perusahaan secara komprehensif mampu menerjemahkan visi dan strategi ke dalam seperangkat ukuran kinerja yang terpadu. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan Sagala (2009:141) bahwa: "Tujuan dan ukuran memandang kinerja perusahaan dari empat perspektif yaitu financial, pelanggan, proses bisnis internal, dan pembelajaran serta pertumbuhan".

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa keempat tujuan dan kinerja organisasi dipengaruhi oleh financial, pelanggan, proses bisnis internal, dan pembelajaran serta pertumbuhan. Oleh karena itu, top manajemen harus memahami keempat aspek tersebut, dan mengkomunikasikan kepada seluruh personil sehingga memahami misi dan strategi untuk mewujudkan sinergi dalam organisasi. Dengan terjadinya sinergi dalam organisasi maka dapat diyakini kinerja akan meningkat yang akhirnya dengan peningkatan kinerja tersebut produktivitas juga akan meningkat.

Tujuan dan kinerja organisasi dari *balanced scorecard* yang menitik beratkan pada keempat aspek tersebut (financial, pelanggan, proses bisnis internal dan pembelajaran serta pertumbuhan), akan menjadikan organisasi mampu menjaga keseimbangan tujuan dan sasaran baik jangka pendek, menengah dan panjang. Dalam perspektif finansial *balanced scorecard* mampu memberikan sebuah petunjuk strategi apa yang akan dilakukan organisasi dalam mengoperasikan manajemennya agar tercapai sasaran sehingga keuntungan dapat diperoleh. Tujuan finansial ini berkaitan erat

dengan profitabilitas laba operasi, yang dalam istilah baru disebut dengan *return on capital employed* (ROCE) maupun nilai tambah ekonomis (*economic value added*).

Pelanggan sebagai sasaran untuk menggunakan atau memanfaatkan produk yang dihasilkan perusahaan, karakteristiknya harus dikenali secara mendasar. Dalam hal ini perkembangan kebutuhan pelanggan setiap saat harus menjadi perhatian bagian pengendalian mutu organisasi. Sebab bagian pengendalian mutu harus mampu mengendus apa yang menjadi harapan dan juga kebutuhan pelanggan. Oleh karena itu perhatian harus dititik beratkan kepada kepuasan pelanggan, retensi pelanggan, akuisisi pelanggan baru, profitabilitas pelanggan, dan pangsa pasar di segmen sasaran.

Proses bisnis internal, peran yang dimainkan para top manajemen adalah berupaya mengidentifikasi berbagai proses internal penting, hal ini diperlukan untuk : **(1)** memberikan proporsi nilai yang akan menarik perhatian dan mempertahankan pelanggan dalam segmen pasar, dan **(2)** memenuhi harapan keuntungan finansial yang tinggi para pemegang saham. Dengan adanya kedua unsur ini maka proses pengorganisasian dengan pelanggan dapat tercapai. Kemampuan organisasi menciptakan pertumbuhan dan peningkatan kinerja jangka panjang adalah agar organisasi dan pelanggan tidak memiliki jarak. Sebab jika jarak antara organisasi dengan pelanggan tercipta, maka dapat dikatakan bahwa organisasi tidak mampu mengontrol operasi organisasi dengan sasaran organisasi.

Persaingan yang begitu ketat antara satu organisasi dengan organisasi lain-

nya, terutama dalam hal persaingan global akan menentukan bagaimana organisasi itu berjalan kedepan nantinya. *Balanced scorecard* memberikan kesempatan kepada top manajemen untuk menentukan pembelajaran apa yang dilakukan organisasi untuk meningkatkan kinerjanya. Namun yang tidak boleh dilupakan adalah bahwa dalam pembelajaran dan pertumbuhan organisasi terdapat tiga sumber utama yang datang dari: (1) manusia, (2) sistem, dan (3) prosedur organisasi. Memang terjadi kesenjangan tujuan finansial, pelanggan dan proses bisnis internal, namun hal itu dapat ditutupi dengan melakukan pelatihan ulang terhadap pekerja, meningkatkan teknologi dan sistem informasi serta menyelaraskan berbagai prosedur dan kegiatan sehari-hari organisasi.

Berbagai uraian yang dikemukakan diatas menunjukkan bahwa *balanced scorecard* merupakan sebuah mekanisme untuk melaksanakan sebuah strategi yang telah ditetapkan melalui studi kelayakan yang telah dilakukan, sehingga *balanced scorecard* dapat dikatakan bukan dalam tataran untuk merumuskan strategi. Dengan demikian *balanced scorecard* pada dasarnya mampu menyediakan sebuah mekanisme untuk menerjemahkan strategi ke dalam sebuah tujuan, ukuran, dan sasaran tertentu untuk memantau pelaksanaan strategi selama periode selanjutnya.

Bagaimanapun setiap organisasi pada dasarnya berusaha untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya, itulah sebabnya tujuan finansial atau keuangan merupakan tujuan utama dalam *balanced scorecard* disamping tiga tujuan lainnya. Dalam mengoperasikan sistem organisasi untuk mencapai

tujuan agar organisasi tetap eksis, dapat dilihat bahwa ada beberapa tahapan-tahapan untuk konsolidasi organisasi, yaitu (1) bertumbuh (*growth*), (2) bertahan (*sustain*), (3) menuai (*harvest*).

Pertumbuhan organisasi merupakan awal dari siklus hidup organisasi. Awal pergerakan setiap perusahaan memiliki keunikan dan karakteristik tersendiri sehingga pertumbuhannya juga sangat ditentukan bagaimana ia menyesuaikan diri dengan lingkungan atau konstituennya. Bagaimana pola pertumbuhan yang terjadi dalam organisasi tersebut akan menentukan bagaimana organisasi atau perusahaan itu mampu *sustain* dalam perjalanan awalnya sehingga menjadi organisasi seperti sekarang ini. Ketika ia dapat bertumbuh dan bertahan dengan baik, maka saat selanjutnya ia tinggal menuai keuntungan (*harvest*) dari berbagai investasi yang telah dilakukannya baik dari aspek materi maupun nonmateri.

Berdasarkan uraian diatas dapat dikatakan bahwa keberhasilan organisasi bertumbuh, bertahan dan menuai pada dasarnya berakhir ketika organisasi memperoleh keuntungan yang besar secara finansial, karena keuntungan finansial mengindikasikan bahwa perusahaan mampu mengembalikan modal investasi yang tinggi dari setiap unit kerja dalam bisnis yang dijalankan perusahaan. Keuntungan finansial dalam *balanced scorecard*, seperti : peningkatan pendapatan, penghematan biaya dan peningkatan produktivitas, peningkatan pemanfaatan aktiva, serta pengurangan risiko akan memungkinkan secara nyata terjadinya keterkaitan di antara keempat perspektif *balanced scorecard* (keuangan, *customer*, proses bisnis/intern, pembelajaran dan pertumbuhan).

Balanced Scorecard dan Strategi Organisasi

Menurut Dally (2010:41) perusahaan yang menggunakan focus pengukuran untuk menghasilkan proses manajemen penting antara lain: (1) Memperjelas dan menerjemahkan visi dan strategi; (2) Mengkomunikasikan dan mengaitkan berbagai tujuan dan ukurang strategis; (3) Merencanakan, menetapkan sasaran, dan menyelaraskan berbagai inisiatif strategis; dan (4) Meningkatkan umpan balik dan pembelajaran strategis.

Dengan peran yang dimainkan oleh *balance scorecard* tersebut sepertinya kinerja organisasi akan bertambah secara signifikan, karena keterkaitan strategi yang dimainkannya akan meningkatkan sinergi diseluruh unsur-unsur terkait di dalam sebuah organisasi. Faktor inilah yang menyebabkan mengapa *balanced scorecard* dapat dikembangkan untuk berbagai unit bisnis lainnya. seperti : organisasi nirlaba dan organisasi pemerintah.

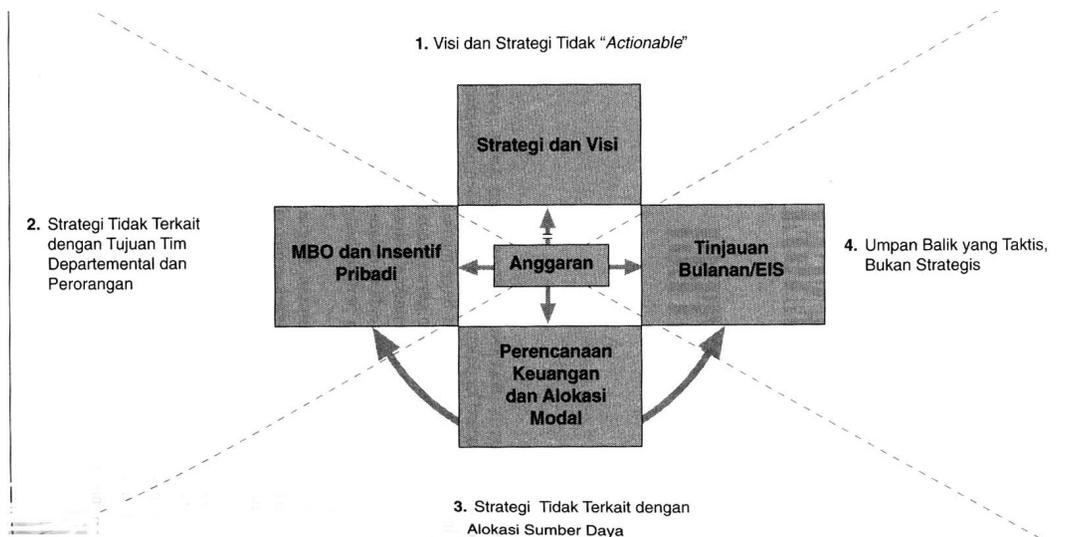
Dari berbagai penjelasan diatas, sebenarnya bukan tidak ada kelemahan dalam melaksanakan konsep *balanced scorecard*. Menurut Kaplan dan Norton (1996:192-193), Kelemahan ini terjadi karena adanya ketidakterkaitan antara perumusan dengan pelaksanaan strategi, seperti : (1) visi dan strategi tidak "*actionable*", (2) strategi tidak terkait dengan tujuan departemen, tim, dan perorangan, (3) strategi tidak terkait dengan alokasi sumber daya jangka panjang dan jangka pendek, (4) umpan balik yang taktis, bukan strategis. Untuk melihat empat hambatan pelaksanaan strategi tersebut dapat dilihat pada gambar 1 berikut ini :

Bagaimana agar hambatan itu dapat di atasi dengan sebaik-baiknya? Lebih lanjut Kaplan dan Norton (1996:197) menjelaskan konsep *balanced scorecard* adalah dengan mengaitkan berbagai hal seperti terlihat pada gambar 2.

Berdasarkan gambar 2 dapat dijelaskan bahwa peran komunikasi meru-

yang mengkomunikasikan strategi dan mengizinkan setiap partisipan untuk melihat bagaimana aktivitas yang dilakukan memberi kontribusi terhadap pencapaian strategi secara keseluruhan.

2. Sebuah proses umpan balik yang mengumpulkan data kinerja strategi



Gambar 1. Hambatan Pelaksanaan Strategi (Kaplan dan Norton, 1996:192)

upakan aspek yang fatal dalam menyebarkan berbagai ide yang berkaitan dengan sistem atau strategi apa yang harus dilaksanakan. Dalam hal ini beberapa aspek penting pandangan tentang strategi memang selalu baru dan dapat berkembang, sehingga dapat dikatakan: (1) strategi itu inkremental dan selalu berkembang, (2) strategi dapat diganti, (3) perumusan dan pelaksanaan strategi itu saling terkait, (4) gagasan strategis dapat timbul dari seluruh perusahaan, (5) strategi adalah sebuah proses.

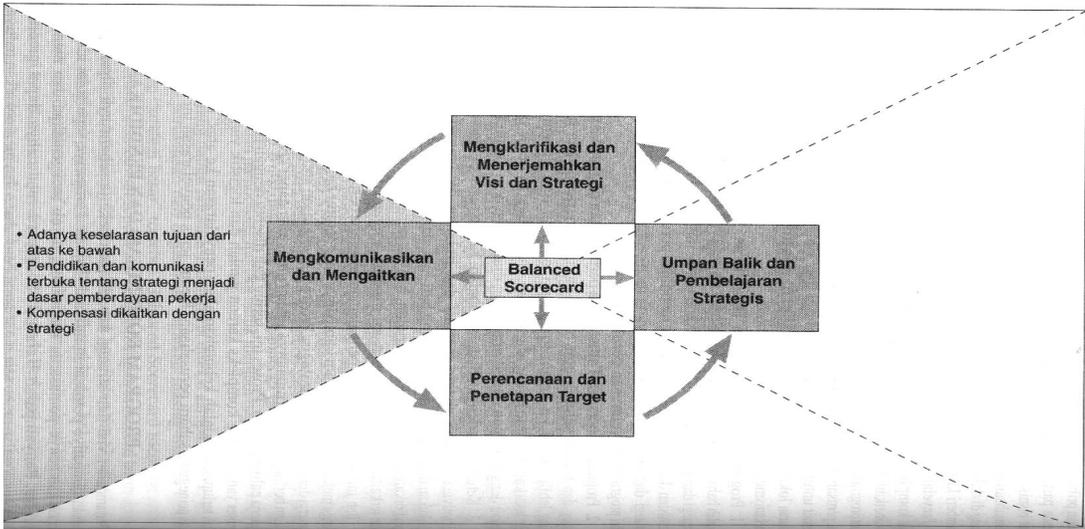
Hal inilah yang menyebabkan salah satu perspektif *balance scorecard*, yaitu pembelajaran strategis yang efektif mempunyai tiga unsur penting:

1. Kerangka kerja strategis bersama

dan memberi kesempatan dilakukannya pengujian hipotesis tentang keterkaitan yang ada antara tujuan dan inisiatif, dan

3. Sebuah proses pemecahan masalah tim yang menganalisa dan belajar dari data kinerja dan kemudian menyesuaikan strategi terhadap berbagai kondisi dan hal baru yang berkembang.

Dengan berbagai penjelasan diatas dapat dikemukakan bahwa kehadiran *balanced scorecard* mempengaruhi secara luas terhadap operasional organisasi atau perusahaan, hal inilah yang menyebabkan salah satu perspektif *balanced scorecard* yaitu pembelajaran, merupa-



Gambar 2. Konsep Balance Scorecard (Kaplan dan Norton, 1996:197)

kan aspek penting bagi top manajemen dalam melakukan inovatif di perusahaan. Disamping itu *balance scorecard* memungkinkan setiap orang yang terlibat dalam organisasi secara mendasar memahami bagaimana untuk dapat bergabung menjadi suatu kesatuan yang tidak terpisahkan, bagaimana setiap orang dapat bergabung secara kokoh, dan bagaimana setiap orang mampu memainkan perannya sehingga tercipta sinergi di setiap unit kerja dalam organisasi.

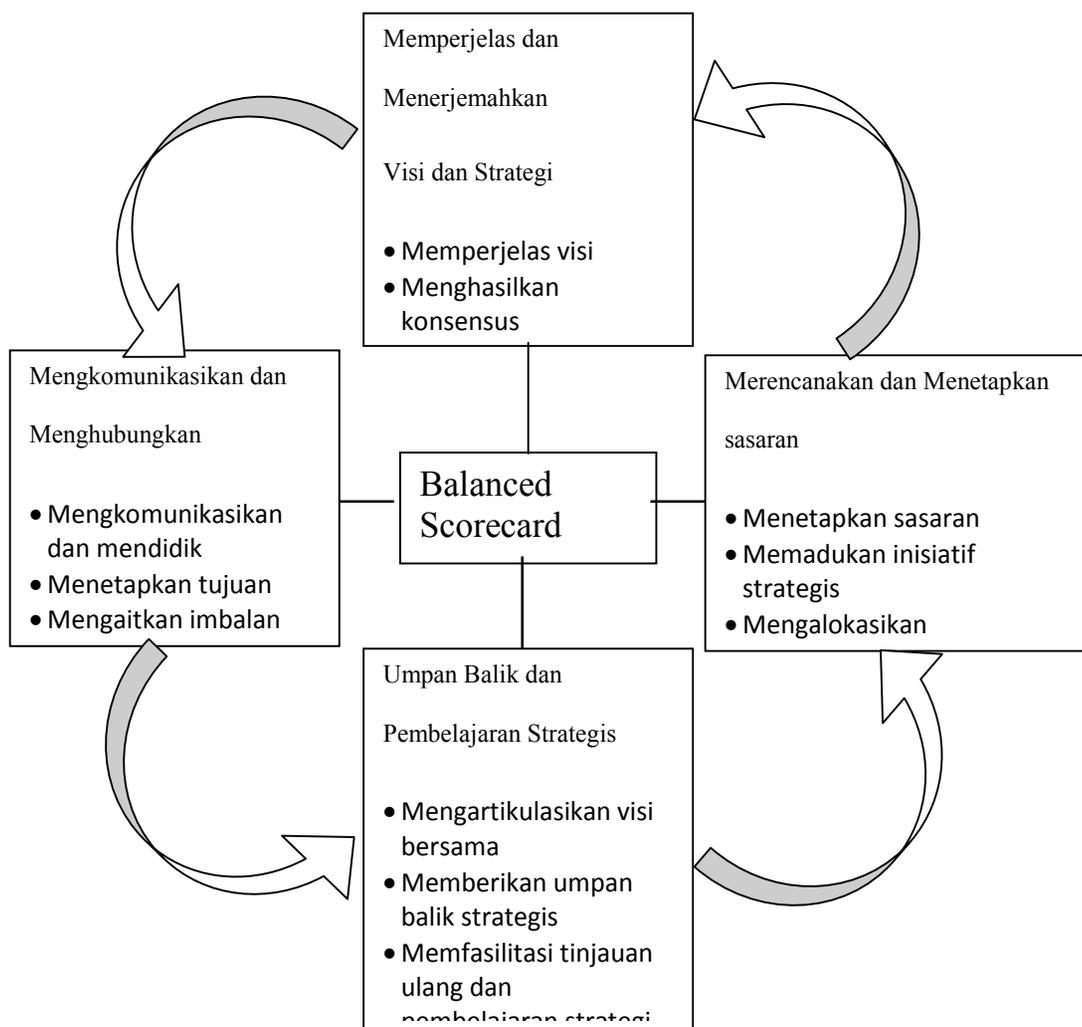
Jika semua ini dapat dilaksanakan dengan baik sesuai dengan rencana organisasi, maka konsep yang ditawarkan oleh *balanced scorecard* akan berhasil dengan baik. Setidak-tidaknya dengan menggunakan *balanced scorecard* sebagai kerangka kerja dalam rangka melakukan tindakan, akan meningkatkan upaya organisasi untuk mencapai produktivitas yang tinggi. Bagaimana menggunakan *balanced scorecard* sebagai kerangka kerja strategis untuk melakukan tindakan.

Balanced Scorecard Meningkatkan Kinerja Organisasi

Strategi penentuan keputusan yang dapat mensinergikan berbagai hal agar organisasi dapat bertahan dalam melaksanakan visi dan misinya dapat dilakukan melalui *balance scorecard*. *Balanced scorecard* sebagai sebuah pendekatan atau strategi baru telah menjadi sebuah kerangka kerja tindakan strategis bagi organisasi.

Untuk jelasnya bagaimana *balanced scorecard* menjadi sebuah sistem strategis untuk mengelola strategi jangka panjang bagi organisasi. Kaplan dan Norton dalam Gaspert (2003:292) mengemukakan keterkaitannya seperti tertera pada gambar 3 berikut:

Sebagai sebuah kerangka kerja tindakan strategis, *balanced scorecard* berupaya mensinergikan secara operasional setiap unit kerja dalam organisasi. Hal ini perlu dilakukan agar setiap unit kerja dapat menciptakan kinerja yang tinggi sesuai dengan tuntutan organisasi tersebut, sehingga dapat dilakukan



Gambar 3. *Balance Scorecard Strategi Pengembangan Kinerja Organisasi* (Kaplan dan Norton dalam Gaspert (2003:292)

penilaian kinerjanya. Menurut Mulyadi dalam Gunawan (2000 : 37) Penilaian kinerja bermanfaat bagi perusahaan maupun bagi personil atau karyawan dalam perusahaan adalah :

1. Mengelola operasi organisasi dengan efektif dan efisien melalui pemotivasian karyawan secara maksimum
2. Membantu pengambilan keputusan dalam hal-hal yang berkaitan dengan karyawan, seperti promosi,

- transfer dan pemberhentian
3. Mengidentifikasi kebutuhan pelatihan dan pengembangan karyawan, serta menyediakan kriteria seleksi dan evaluasi program pelatihan karyawan
4. Menyediakan umpan balik bagi karyawan mengenai bagaimana atasan menilai kinerja mereka
5. Menyediakan suatu dasar bagi distribusi penghargaan

Penilaian kinerja di atas memang akan bermanfaat bagi organisasi atau perusahaan, setidaknya-tidaknya adalah untuk mengatasi kesenjangan kinerja yang kerap terjadi dalam organisasi atau perusahaan, “kesenjangan kinerja adalah ketika kinerja perusahaan tidak memenuhi harapan” (Hunger & Wheleen, 2001:8). *Balanced scorecard* menawarkan empat perspektif secara strategis dengan menyediakan kerangka komprehensif yang menerjemahkan tujuan strategik perusahaan ke situasi pengukuran kinerja menyeluruh.

Menurut Yuwono dalam Dally (2010 : 58-60) aspek-aspek yang diukur dalam manajemen kinerja dengan pendekatan *balance scorecard* yaitu: perspektif financial, perspektif pelanggan, perspektif bisnis internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan. Secara lebih rinci diuraikan sebagai berikut:

1. Perspektif finansial, mengukur kinerja organisasi sebab kinerja financial lebih mudah diukur, dan juga karena keuangan merupakan indikator seberapa jauh sebuah perusahaan telah menghasilkan laba untuk kelangsungan hidup perusahaan tersebut. Keuangan merupakan tujuan utama agar perusahaan tetap dapat mempertahankan operasinya sebagai organisasi profit. Tanpa adanya keuangan atau laba dari hasil penggunaan produknya oleh para pelanggan tetap maupun pelanggan tidak tetapnya, sulit bagi organisasi untuk dapat bertahan.
2. Perspektif pelanggan adalah melihat pelanggan sebagai faktor penting dalam menentukan kemampuan organisasi dalam menjangkau pangsa pasar potensial bagi produknya. Pelanggan akan menentukan apakah perusahaan memahami apa yang mereka inginkan dari perusahaan tersebut. Oleh karena itu harapan dan kepuasan pelanggan menjadi bagian penting dalam *balanced scorecard*. Pelanggan adalah uang, uang adalah pelanggan, menjadi dasar bagi setiap perusahaan untuk melakukan berbagai inovasi agar produk yang dihasilkannya tetap aktual dan dibutuhkan
3. Perspektif bisnis internal yang dijabarkan sebagai bagian dari kinerja internal organisasi, menentukan seberapa jauh perusahaan mampu menciptakan sinergi disetiap unit-unit kerja perusahaan tersebut. Perlunya menciptakan sinergi dalam setiap unit kerja dalam perusahaan, berperan sebagai soko guru dalam menyokong pemberdayaan perusahaan mempertahankan eksistensinya. Proses bisnis internal memberikan kekuatan kepada perusahaan untuk melakukan evaluasi diri setiap saat. Tujuannya agar perusahaan mampu memfokuskan pengukuran kepada proses yang akan mendorong tercapainya tujuan yang ditetapkan untuk pelanggan dan juga para pemegang saham perusahaan. Oleh karena itu proses bisnis internal tetap memperhatikan perkembangan keuangan sebagai laba operasional produk perusahaan dan juga memperhatikan bagaimana laba perusahaan itu diperoleh karena pelanggan benar-benar memerlukan produk yang dihasilkan organisasi.
4. Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan merupakan bagian terpenting dalam memajukan perusahaan setiap saat. Pembelajaran dan pertumbuhan akan memberikan kesempatan yang luas bagi organisasi tumbuh atau

berkembang sesuai dengan visi dan misinya. Perusahaan sebagai organisasi yang dinamis karena berhubungan dengan pemasok dan pengguna jasa, memerlukan pembelajaran dan pertumbuhan, karena melalui pembelajaran dan pertumbuhan tersebut perusahaan mampu menyediakan infrastruktur yang memungkinkan tujuan dari tiga perspektif lainnya akan tercapai. Jika perspektif pembelajaran dan pertumbuhan tidak dilakukan oleh perusahaan, biasanya kinerja keuangan hanya dapat dievaluasi pada jangka pendek, sedangkan perusahaan memerlukan jangka panjang, karena evaluasi jangka panjang secara strategis akan memberi petunjuk kepada perusahaan atau top manajemen melakukan atau memutuskan apa yang akan dilakukan selanjutnya. *Balanced scorecard* melihat perspektif pembelajaran dan pertumbuhan memiliki kedudukan strategis untuk pengembangan perusahaan, investasi kini dan akan datang biasanya dilakukan setelah melakukan evaluasi terhadap analisis pembelajaran dan pertumbuhan, dengan demikian perspektif ini merupakan perspektif mutakhir dalam mengembangkan ambisi perusahaan secara luas.

Dari keempat perspektif di atas terlihat bahwa elemen-elemen *balanced scorecard* terdiri dari keuangan (*financial performance*) dan non keuangan (*customer satisfaction*, *internal bussiness processess* dan *learning and growth*). Dengan demikian *balanced scorecard* berarti bahwa dalam pengukuran kinerja ada keseimbangan (*balance*) antara ukuran finansial dan ukuran nonfinansial. Keempat perpek-

tif yang ada dalam *balanced scorecard* tersebut jika dioperasionalkan mencakup semua aspek yang dianggap penting dalam melakukan pengukuran agar diketahui bagaimana keadaan sebuah organisasi atau perusahaan. Oleh karena itu *balanced scorecard* memiliki kemampuan menjangkau sedemikian rupa berbagai hal yang berkaitan dengan rencana strategis perusahaan. Pengukuran dalam perusahaan diperlukan untuk melakukan evaluasi terhadap apa yang telah dilakukan sekaligus akan menentukan langkah-langkah selanjutnya. Dengan demikian *balanced scorecard* ini dapat dikatakan sebagai proses pemahaman diri dan juga sebagai pembelajaran untuk perjalanan ke depan setiap organisasi.

C. PENUTUP

Sebagai alat ukur untuk melihat bagaimana organisasi berupaya meningkatkan kinerjanya, urutan-urutan pengukuran yang dikemukakan *balanced scorecard* tersebut (keuangan, *customer*, proses bisnis/intern, pembelajaran dan pertumbuhan) memperjelas perlunya menemukan sistem yang tepat untuk melihat bagaimana organisasi meningkatkan produktivitas, mampu menciptakan sinergi disetiap unit kerja. Hal ini diperlukan karena meningkatkan produktivitas dan terciptanya sinergi dalam organisasi merupakan sasaran dan tujuan dalam mengimplementasikan visi dan misi yang telah ditetapkan dan yang akan dicapai.

Balanced scorecard berhasil dilaksanakan jika keempat perspektifnya (keuangan, pelanggan, proses bisnis/intern, pembelajaran dan pertumbuhan) dilaksanakan secara seimbang, keseimbangan ini diperlukan agar tidak terjadi kepincangan dalam melaksanakan visi

dan misi yang telah ditetapkan organisasi. Keempat perspektif yang dijadikan pembelajaran dalam *balanced scorecard* akan berhasil dilaksanakan jika berbagai proses yang mendukungnya dilakukan secara sistematis dan memerlukan konsensus secara bersama bagaimana misi yang menjadi sasaran perusahaan dapat diterjemahkan secara operasional. Perlunya misi diterjemahkan secara operasional agar setiap personil organisasi dalam organisasi dapat melaksanakan dan memahami apa yang harus dan akan dikerjakannya.

venting Organisasi Pendidikan (Pemberdayaan Organisasi Pendidikan ke Arah yang lebih Profesional dan Dinamis di Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Satuan Pendidikan. Bandung: Alfabeta.

Usman, Nasir. (2012). *Manajemen Peningkatan Mutu Kinerja Guru (Konsep, Teori dan Model)*, Bandung: Cita-pustaka.

KEPUSTAKAAN

Dally, Dadang. (2010). *Balanced Scorecard Suatu Pendekatan dalam Implementasi Manajemen Berbasis Sekolah*, Bandung: Rosda.

Gunawan, Barbara. (2000). "Menilai Kinerja dengan Balanced Scorecard", *Manajemen*, September 2000.

Gaspertsz, Vincent. (2003). *Sistem Manajemen Kinerja Terintegrasi Balance Scorecard*

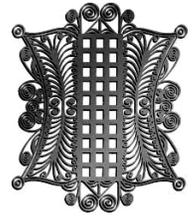
dengan Six Sigma untuk Organisasi Bisnis dan Pemerintahan. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Hunger, J. David & Wheelen, Thomas L. (2001). *Manajemen Strategis*, Terjemahan. Julianto Agung, ANDI, Yogyakarta.

Kaplan, Robert S & Norton, David P. (1996). *The Balance Scorecard*. Boston Massachusetts: Harvard Business School Press.

Sagala, Syaiful. (2009). *Manajemen Strategik dalam Peningkatan Mutu Pendidikan*. Bandung: Alfabeta.

----- (2008). *Budaya dan Rein-*



Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

A. LATAR BELAKANG

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Seiring dengan dinamika penyelenggaraan pemerintahan, kebutuhan optimalisasi pelayanan publik ke masyarakat, serta tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan. Telah menuntut, akan perlunya konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia. Menyikapi pergeseran dan tuntutan tersebut, sebagai langkah kon-

kritnya pemerintah telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan, diantaranya yaitu ditetapkan UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik).

Salah satu substansi yang diatur dalam UU tersebut adalah diamanatkannya kepada setiap Penyelenggara Pelayanan Publik wajib untuk menyusun, menetapkan, dan menerapkan Standar Pelayanan dengan mengikutsertakan Masyarakat dan Pihak Terkait.

Kemudian dalam optimalisasi kualitas pelayanan publik, maka peran serta Masyarakat dalam penyelenggaraan Pelayanan Publik diperlukan untuk menjamin Pelayanan Publik dilaksanakan secara transparan dan akuntabel serta sesuai dengan kebutuhan dan harapan Masyarakat. Peran serta Masyarakat secara aktif mulai dalam penyusunan Standar Pelayanan, sampai dengan pengawasan dan evaluasi penerapan standar, evaluasi kinerja dan pemberian penghargaan, serta penyusunan kebijakan Pelayanan Publik.

Sebagai wujud implementasi dari Pasal 5 ayat (6), Pasal 9 ayat (2), Pasal 20 ayat (5), Pasal 30 ayat (3), dan Pasal 39 ayat (4) UU Pelayanan Publik tersebut mengamanatkan kepada pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksanaan atas ketentuan tersebut dalam 5 (lima) Peraturan Pemerintah (selanjutnya disingkat PP). Mengingat materi yang terkandung dalam ke-5 PP tersebut diatas secara substansial memiliki keterkaitan, maka untuk memudahkan pemahaman secara utuh bagi semua pihak, ke-5 PP tersebut digabung menjadi 1 (satu) PP, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Peraturan Pemerintah ini ditetapkan pada tanggal 29 Oktober 2012, dan diundangkan pada tanggal 30 Oktober 2012. PP ini memuat 9 Bab terdiri dari 51 Pasal.

B. MUATAN PP

Materi muatan PP 96 Tahun 2012 ini mencakup bab-bab;

1. Ketentuan Umum;
2. Ruang Lingkup Penyelenggara Pelayanan Publik;
3. Sistem Pelayanan Terpadu;
4. Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan;
5. Proporsi Akses dan Kategori Kelompok Masyarakat Dalam Pelayanan Berjenjang dan;
6. Pengikutsertaan Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik;
7. Pembinaan dan Pengawasan; dan
8. Sanksi.

Ruang Lingkup Penyelenggara Pelayanan Publik

Ruang lingkup Penyelenggara Pelayanan Publik merupakan salah satu aspek penting yang perlu dijabarkan agar tidak menimbulkan kerancuan dalam penerapannya, terutama berkaitan dengan Penyelenggaraan Pelayanan Publik oleh badan hukum lain yang melaksanakan Misi Negara. Adapun yang dimaksud dengan Misi Negara adalah kebijakan untuk mengatasi permasalahan tertentu, kegiatan tertentu, atau mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak.

Penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi berupa BUMN dan/ atau BUMD, lembaga independen, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk pelayanan publik.

Badan hukum lain yang dimaksud meliputi: badan hukum yang menyelenggarakan Pelayanan Publik berdasarkan subsidi dan/ atau bantuan sejenisnya; atau badan hukum yang menyelenggarakan Pelayanan Publik berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria atau berdasarkan izin sesuai bidang pelayanan bersangkutan.

Badan hukum yang memberikan pelayanan berdasarkan subsidi dan/ atau bantuan sejenisnya dari pemerintah, karena dari pelayanan tersebut seluruh atau sebagian anggaran yang digunakan ditagihkan kepada pemerintah, misalnya rumah sakit yang ditugasi pemerintah melayani pasien yang datang dengan membawa surat keterangan miskin dari kelurahan, biaya yang seharusnya dibayar oleh pasien lalu digratiskan karena akan ditagihkan kepada instansi pemerintah yang menugas-

inya. Contoh lain adalah sekolah atau perguruan swasta yang dalam menjalankan aktivitasnya memperoleh bantuan dana atau bantuan tenaga pendidik yang berstatus pegawai negeri sipil.

Badan hukum sebagaimana dimaksud dapat dikategorikan sebagai Penyelenggara apabila memiliki: besaran nilai aktiva paling sedikit 50 (lima puluh) kali besaran pendapatan per kapita per tahun di wilayah administrasi pemerintahan Penyelenggara pada tahun berjalan; dan jaringan pelayanan yang digunakan pelayanannya tidak dibatasi oleh wilayah administrasi pemerintahan.

Disamping itu juga terdapat Pelaksana Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut Pelaksana adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

Kemudian terdapat juga Masyarakat yaitu seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Sedangkan jenis ruang lingkup pelayanan publik (Pasal 5 ayat 6 UU Pelayanan Publik) yang diatur dalam PP ini meliputi:

- a. (i) Pelayanan barang publik meliputi pengadaan/penyediaan (*providing*) dan penyaluran barang publik; dan ii) Pelayanan Jasa Publik meliputi: penyediaan jasa publik. Kedua jenis Pelayanan tersebut dapat dilakukan oleh instansi pemerintah atau oleh suatu badan usaha yang sebagian atau seluruh dana-

nya bersumber dari APNB dan/ atau APBD; atau pembiayaannya tidak bersumber dari APBN dan/ atau APBD; atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/ atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi Misi Negara;

- b. Pelayanan administratif merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh Masyarakat, yang meliputi: (i) tindakan administratif oleh pemerintah (keputusan administrasi pemerintahan yang merupakan keputusan penyelenggara yang bersifat penetapan, yang menghasilkan dokumen berupa perizinan maupun non perizinan; dan (ii) tindakan administratif oleh non-pemerintah yang menghasilkan dokumen berupa non perizinan.

Sistem Pelayanan Terpadu (SPT)

Dalam rangka mempermudah dan mempercepat pelayanan kepada Masyarakat dibentuk sistem pelayanan terpadu (SPT). SPT pada hakikatnya adalah menyederhanakan mekanisme pelayanan sehingga kemanfaatannya benar-benar dirasakan oleh Masyarakat. SPT dapat diselenggarakan baik lingkungan kementerian/ lembaga, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan/ atau kecamatan. SPT didalam peraturan pemerintah ini sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 9 ayat 2 UU No 25 Tahun 2009 diselenggarakan dengan tujuan:

- a) memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada Masyarakat;
- b) mendekatkan pelayanan kepada

- masyarakat;
- c) memperpendek proses pelayanan;
- d) mewujudkan proses pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau; dan
- e) memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh pelayanan.

Sistem pelayanan terpadu dilaksanakan dengan prinsip:

- a) keterpaduan; pengintegrasian proses penyelesaian berbagai jenis pelayanan dalam satu system.
- b) ekonomis; tidak menimbulkan ekonomi biaya tinggi bagi Masyarakat.
- c) koordinasi; jenis-jenis pelayanan yang dipadukan tidak berjalan sendiri-sendiri, tetapi harus berjalan dalam 1 (satu) tim kerja yang benar-benar terpadu dan terkoordinasi dengan misi yang sama untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi Masyarakat
- d) pendelegasian atau pelimpahan wewenang; penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu dilaksanakan berdasarkan pendelegasian atau pelimpahan wewenang atau penugasan dari instansi induk sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- e) akuntabilitas; pelayanan yang diberikan melalui sistem pelayanan terpadu harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan sesuai peraturan perundang-undangan
- f) aksesibilitas; Masyarakat memiliki akses yang mudah untuk mendapatkan pelayanan.

Sistem pelayanan terpadu merupakan satu kesatuan proses pengelolaan pelayanan terhadap beberapa jenis pelayanan yang dilakukan secara terinte-

grasi dalam satu tempat baik secara fisik maupun virtual (elektronik) sesuai dengan Standar Pelayanan (SP). Dalam hal ini mekanisme pengelolaan pelayanan dilakukan dalam satu sistem kontrol atau dalam satu kesatuan sistem pengendalian manajemen terhadap berbagai jenis pelayanan yang diintegrasikan agar memenuhi tujuan dan prinsip pelayanan terpadu.

Sistem pelayanan terpadu secara fisik sebagaimana dimaksud dapat dilaksanakan melalui;

1) Sistem Pelayanan Terpadu Satu Pintu (SPTSP);

Peraturan pemerintah ini mengharuskan pimpinan Kementerian, pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian, gubernur, bupati dan walikota mendelegasikan seluruh kewenangan pemberian persetujuan dan penandatanganan dokumen perizinan dan/atau nonperizinan bidang penanaman modal. Artinya Penyelenggaraan SPTSP wajib dilaksanakan untuk jenis pelayanan perizinan dan nonperizinan bidang penanaman modal. Apabila hal ini tidak dilaksanakan maka Pembina yang melanggar ketentuan tersebut dikenai sanksi teguran peringatan dan dilakukan pembinaan secara khusus terhadap Pembina.

Sistem pelayanan terpadu satu pintu (SPTSP) dilakukan dengan cara memadukan beberapa jenis pelayanan untuk menyelenggarakan pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu.

Penyelenggaraan SPTSP dilaksanakan berdasarkan pendelegasian

atau pelimpahan wewenang dari pimpinan lembaga negara, Kementrian, korporasi, kepala daerah, yang meliputi :

- a) penerimaan dan pemrosesan permohonan pelayanan yang diajukan sesuai dengan Standar Pelayanan dan menerbitkan produk pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b) penolakan permohonan pelayanan yang tidak memenuhi persyaratan Standar Pelayanan;
- c) pemberian persetujuan dan/atau penandatanganan dokumen perizinan dan/atau nonperizinan atas nama pemberi delegasi wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d) pemberian persetujuan dan/atau penandatanganan dokumen perizinan dan nonperizinan oleh penerima wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - a. penerimaan dan pengadministrasian biaya jasa pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - b. penetapan Standar Pelayanan dan Maklumat Pelayanan.

2) Sistem pelayanan terpadu satu atap.

Penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu satu atap (SPTSA) dilakukan dengan cara memadukan beberapa jenis pelayanan dan/atau beberapa organisasi Penyelenggara untuk menyelenggarakan pelayanan secara bersama pada satu tempat mulai dari tahap permohonan sampai de-

ngan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu atap. Dimana hal tersebut dilaksanakan berdasarkan penugasan dari pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara pelayanan kepada Pelaksana dilingkungannya untuk menyelenggarakan pelayanan pada lokasi penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu sesuai dengan penugasan dimaksud. Pelaksana yang mendapat penugasan mempunyai kewenangan:

- a. penerimaan dan pemrosesan pelayanan yang diajukan sesuai dengan Standar Pelayanan;
- b. penolakan permohonan pelayanan yang tidak memenuhi Standar Pelayanan;
 - a. persetujuan permohonan pelayanan yang telah memenuhi Standar Pelayanan;
 - b. pengajuan penandatanganan dokumen perizinan dan nonperizinan kepada pimpinan instansi pemberi penugasan sesuai Standar Pelayanan;
 - c. penyampaian produk pelayanan berupa perizinan dan/atau nonperizinan kepada pemohon; dan
 - d. penerimaan dan pengadministrasian biaya jasa pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaannya penyelenggara sistem pelayanan terpadu wajib melakukan koordinasi dan konsultasi dengan instansi/satuan kerja yang mendelegasikan wewenang atau yang melimpahkan wewenang, terutama menyangkut aspek teknis dalam penyelenggaraan pelayanan. Terhadap kewajiban ini apabila tidak dilaksanakan, maka penyelenggara atau pelaksana pelaya-

yanan akan dikenakan sanksi berupa teguran tertulis.

Disamping itu penyelenggara pelayanan juga berkewajiban untuk melaporkan perkembangan penyelenggaraan pelayanan dengan instansi/satuan kerja yang mendelegasikan wewenang atau yang melimpahkan wewenang, terutama menyangkut aspek teknis dalam penyelenggaraan pelayanan. Apabila hal ini tidak dilaksanakan maka terhadap penyelenggara dijatuhi sanksi berupa penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun.

Adapun pembentukan kelembagaan sistem pelayanan terpadu dilaksanakan dengan mengacu kepada: UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dan Perpres No. 27 Tahun 2009 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Bidang Penanaman Modal.

Standar Pelayanan

Standar Pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan publik dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur untuk setiap jenis pelayanan.

Peraturan Pemerintah ini mewajibkan kepada setiap penyelenggara untuk menyusun, menetapkan, dan menerapkan Standar Pelayanan untuk setiap jenis pelayanan yang diberikan (Pasal 20 ayat 1 UU Pelayanan Publik). Apabila ketentuan ini tidak dipenuhi maka penyelenggara pelayanan dikenai sanksi pemberhentian dengan hormat tidak

atas permintaan sendiri, sedangkan terhadap badan usaha yang melakukan pengadaan barang dan/atau jasa publik apabila tidak melaksanakan ketentuan ini maka dikenai sanksi pembekuan misi dan/atau izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah, dan apabila apabila dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan tidak melakukan perbaikan kinerja dikenai sanksi pencabutan izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah.

Dalam menyusun Standar Pelayanan penyelenggara wajib mengikutsertakan Masyarakat dan Pihak Terkait pihak yang dianggap kompeten dalam memberikan masukan terhadap penyusunan standar pelayanan publik. Apabila pelibatan masyarakat dan pihak terkait ini tidak dilaksanakan maka penyelenggara pelayanan dijatuhi sanksi berupa pembebasan dari jabatan.

Representasi masyarakat dan pihak terkait yang dimaksud yaitu semua pihak yang berkedudukan sebagai penerima manfaat Pelayanan Publik baik secara langsung maupun tidak langsung dan/atau tokoh Masyarakat, akademisi, dunia usaha, organisasi profesi, dan/atau lembaga swadaya Masyarakat. Dimana dalam penetapan unsur tersebut beserta dengan jumlahnya, ditentukan oleh penyelenggara dengan memperhatikan integritas, kompetensi, dan kepedulian di bidang pelayanan yang bersangkutan.

Adapun ajuan untuk menyusun standar pelayanan publik mengaju pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 36 Tahun 2012 tentang petunjuk teknis penyusunan, penetapan dan penerapan standar pelayanan publik.

Penyusunan Standar Pelayanan di-

dahului dengan penyiapan Rancangan Standar Pelayanan (RSP) oleh Penyelenggara yang harus berorientasi pada peningkatan kualitas pelayanan dengan tidak memberatkan Penyelenggara. RSP paling sedikit memuat 14 komponen yaitu: 1). Dasar hukum; 2). Persyaratan; 3). Sistem, mekanisme, dan prosedur; 4). Jangka waktu penyelesaian; 5). Biaya/tarif; 6). Produk pelayanan; 7). Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas; 8). Kompetensi Pelaksana; 9). Pengawasan internal; 10). Penanganan pengaduan, saran, dan masukan; 11). Jumlah Pelaksana; 12). Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan Standar Pelayanan; 13). Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguran; dan 14). Evaluasi kinerja Pelaksana.

Rancangan Standar Pelayanan tersebut wajib dibahas oleh Penyelenggara dengan mengikutsertakan Masyarakat dan Pihak Terkait untuk menyelaraskan kemampuan Penyelenggara dengan kebutuhan Masyarakat dan kondisi lingkungan. Kemampuan Penyelenggara terutama menyangkut kemampuan sumber daya yang dimiliki, meliputi: dukungan pendanaan yang dialokasikan untuk penyelenggaraan pelayanan; pelaksana yang bertugas menyelenggarakan pelayanan dari segi kualitas maupun kuantitas; dan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas yang digunakan untuk menyelenggarakan pelayanan.

Hasil pembahasan RSP kemudian harus dituangkan dalam berita acara penyusunan Standar Pelayanan dengan dilampiri daftar hadir peserta rapat. Kemudian wajib dipublikasikan secara

luas oleh Penyelenggara melalui diinformasikan melalui berbagai media antara lain melalui papan pengumuman, brosur, leaflet, dan media informasi lainnya sehingga mudah diketahui, dilihat, dibaca, dan diakses oleh Masyarakat. Publikasi kepada Masyarakat tersebut paling lama 5 (lima) hari kerja sejak ditandatangani berita acara penyusunan Standar Pelayanan untuk mendapatkan tanggapan atau masukan. Apabila publikasi ini tidak dilaksanakan maka terhadap penyelenggara atau pelaksana pelayanan dikenakan sanksi teguran tertulis.

Kemudian masyarakat atau pihak terkait dapat mengajukan tanggapan atau masukan terhadap rancangan Standar Pelayanan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak dipublikasikan. Penyelenggara wajib memperbaiki rancangan Standar Pelayanan berdasarkan tanggapan atau masukan masyarakat atau pihak terkait paling lama 14 (empat belas) hari sejak batas akhir pengajuan tanggapan atau masukan dari Masyarakat atau Pihak Terkait. Kemudian Rancangan Standar Pelayanan yang telah diperbaiki selanjutnya ditetapkan oleh Penyelenggara menjadi Standar Pelayanan. Apabila perbaikan tidak dilakukan maka terhadap penyelenggara atau pelaksana pelayanan dikenakan sanksi teguran tertulis.

Dalam hal Masyarakat atau Pihak Terkait yang mengajukan tanggapan atau masukan tidak puas terhadap perbaikanyang telah dilakukan oleh Penyelenggara dapat melaporkan kepada Ombudsman. Kemudian Ombudsman menyelesaikan pengaduan keberatan tersebut sesuai dengan ketentuan berlaku (*lihat UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman*).

Dalam penentuan biaya/tarif yang dituangkan dalam Standar Pelayanan ditetapkan setelah mendapatkan persetujuan DPR, DPRD, DPRK berdasarkan per-uu-an berlaku antara lain biaya/tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak, retribusi daerah, dan pemanfaatan barang milik negara. Sedangkan untuk biaya/tarif pelayanan yang penetapannya berpedoman pada per-uu-an tersendiri, dan biaya/tarif pelayanan oleh badan usaha swasta, tidak mesti mendapatkan persetujuan DPR, DPRD, DPRK.

Dalam hal pemberlakuan biaya/tarif pelayanan belum mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dapat menggunakan biaya/tarif pelayanan yang masih berlaku.

Kemudian setelah RSP ditetapkan maka harus dibuat Maklumat Pelayanan. Maklumat Pelayanan adalah pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam standar pelayanan. Maklumat pelayanan ini wajib disusun sebagai bagian dari Penerapan Standar Pelayanan. Pada hakikatnya Maklumat Pelayanan adalah pernyataan kesanggupan dan kewajiban Penyelenggara untuk melaksanakan pelayanan sesuai dengan Standar Pelayanan yang telah ditetapkan. Maklumat Pelayanan wajib dipublikasikan secara jelas dan luas paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak Standar Pelayanan ditetapkan. Apabila publikasi ini tidak dilaksanakan maka terhadap penyelenggara atau pelaksana pelayanan dikenakan sanksi teguran tertulis.

Dalam rangka optimalisasi pelayanan, Penyelenggara wajib melakukan

evaluasi penerapan Standar Pelayanan secara berkala setiap 1 (satu) tahun. Hasil evaluasi tersebut sekaligus dapat dijadikan dasar oleh Penyelenggara untuk meninjau dan menyempurnakan Standar Pelayanan. Apabila evaluasi penerapan Standar Pelayanan ini tidak dilaksanakan maka terhadap penyelenggara atau pelaksana pelayanan dikenakan sanksi teguran tertulis.

Disamping itu penyelenggara pelayanan juga berkewajiban untuk melakukan peninjauan ulang terhadap Standar Pelayanan yang telah dilaksanakan setiap jangka waktu 3 (tiga) tahun. Hasil peninjauan ulang tersebut dapat dijadikan dasar oleh Penyelenggara untuk melakukan perubahan Standar Pelayanan. Adapun perubahan Standar Pelayanan tersebut tetap dilakukan dengan mengikuti tahapan-tahapan sewaktu perancangan dan penetapan sebelumnya.

Proporsi Akses dan Katagori Kelompok Masyarakat Dalam Pelayanan Berjenjang

Penyelenggara dapat menyediakan pelayanan berjenjang atau pelayanan secara bertingkat untuk jenis pelayanan jasa publik berdasarkan kelas pelayanan sesuai dengan ketentuan per-UU-an.

Pelayanan berjenjang adalah penyelenggaraan pelayanan yang dilaksanakan secara bertingkat dengan menyediakan kelas-kelas pelayanan yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat, misalnya pembagian kelas pada ruang perawatan rumah sakit, pembagian kelas atau tempat duduk pada ruang penumpang angkutan darat, udara, dan laut. Pengaturan tentang pelayanan berjenjang ini diamanatkan oleh Pasal 30 ayat 3 UU Pelayanan Publik.

Penyediaan pelayanan berjenjang

tersebut bertujuan untuk memberikan pilihan kepada masyarakat pengguna pelayanan dengan tetap memperhatikan; prinsip keadilan agar menjamin pengaturan kelas pelayanan berjenjang oleh Penyelenggara harus benar-benar dilakukan secara adil tanpa ada prioritas untuk kelompok tertentu, prinsip proporsionalitas guna menjamin penyediaan kapasitas kelas-kelas Pelayanan Berjenjang benar-benar dilakukan secara proporsional tanpa mengurangi kapasitas yang seharusnya disediakan bagi Masyarakat umum, dan tidak diskriminatif dengan kata lain menjamin kualitas pelayanan harus sama antara kelas berjenjang dengan yang tidak berjenjang. Yang membedakan hanya penyediaan fasilitas pelayanan.

Adapun penerapan pelayanan berjenjang wajib didahului dengan kajian secara seksama untuk mengetahui dengan jelas dan pasti proporsi akses dan kategori kelompok Masyarakat yang akan menggunakan Pelayanan Berjenjang. Kategori kelompok Masyarakat yang memanfaatkan proporsi akses meliputi kelompok Masyarakat yang membutuhkan pelayanan lebih nyaman, memiliki kemampuan ekonomi lebih, dan sanggup membayar biaya pelayanan lebih mahal dibandingkan dengan biaya pelayanan yang berlaku umum.

Disamping itu penyelenggara juga wajib mempertimbangkan antara lain:

- a. kemampuan sumber daya manusia yang dimiliki, baik dari segi jumlah maupun kualitas atau kompetensi;
- b. ketersediaan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas penunjang;
- a. kesiapan biaya atau anggaran pendukung; dan
- b. kemampuan menata dan mengelola untuk mengamankan prinsip ke-

adilan, proporsionalitas, dan tidak diskriminatif.

Apabila pertimbangan tersebut tidak dilaksanakan maka terhadap penyelenggara atau pelaksana pelayanan dikenakan sanksi teguran tertulis.

Proporsi akses dalam penyediaan kelas Pelayanan Berjenjang ditetapkan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari seluruh kapasitas pelayanan yang tersedia dengan tidak mengurangi kapasitas yang seharusnya disediakan untuk masyarakat umum. Disamping itu penetapan persentase kelas pelayanan berjenjang tersebut dilakukan berdasarkan hasil kajian dan kesepakatan dengan Masyarakat pada saat pembahasan Standar Pelayanan.

Dalam menetapkan besaran persentase tersebut penyelenggara wajib memperhatikan asas keadilan dalam penyediaan kelas pelayanan untuk menjamin penyediaan kelas pelayanan tetap proporsional. Apabila ketentuan ini tidak dipenuhi maka penyelenggara akan dikenai sanksi pembekuan misi dan/atau izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah, dan apabila apabila dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan tidak melakukan perbaikan kinerja dikenai sanksi pencabutan izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah.

Adapun Kategori kelompok masyarakat yang menggunakan Pelayanan Berjenjang didasarkan pada:

- a. tingkat kemampuan ekonomi;
- b. kebutuhan; dan
- a. keanggotaan dalam suatu komunitas.

Pengikutsertaan Masyarakat dalam penyelenggaraan Pelayanan Publik

Penyelenggara wajib mengikutser-

takan Masyarakat dalam penyelenggaraan Pelayanan Publik sebagai upaya membangun sistem penyelenggaraan Pelayanan Publik yang adil, transparan, dan akuntabel. Pengikutsertaan Masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik mencakup keseluruhan proses penyelenggaraan Pelayanan Publik yang meliputi:

- a. penyusunan kebijakan Pelayanan Publik;
- a. penyusunan Standar Pelayanan;
- b. pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan Pelayanan
- c. Publik; dan
- d. pemberian penghargaan.

Pengikutsertaan Masyarakat dalam penyelenggaraan Pelayanan Publik disampaikan dalam bentuk masukan, tanggapan, laporan, dan/atau pengaduan kepada Penyelenggara dan atasan langsung Penyelenggara serta Pihak Terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau melalui media massa. Penyelenggara wajib memberikan informasi kepada Masyarakat mengenai tindak lanjut penyelesaian masukan, tanggapan, laporan, dan/atau pengaduan. Apabila informasi tersebut tidak diberikan kepada masyarakat maka terhadap penyelenggara atau pelaksana pelayanan dikenakan sanksi teguran tertulis.

Pengikutsertaan Masyarakat dalam pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan Pelayanan Publik sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 39 ayat 4 UU Pelayanan Publik ini diwujudkan dalam bentuk:

- a. pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan Standar Pelayanan;
- b. pengawasan terhadap penerapan kebijakan;

- c. pengawasan terhadap pengenaan sanksi.

Pengikutsertaan Masyarakat dalam pemberian penghargaan diwujudkan dalam bentuk pemantauan, evaluasi, dan penilaian kinerja Penyelenggara. Adapun penilaian kinerja pelayanan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 38 UU Pelayanan Publik mewajibkan penyelenggara pelayanan publik untuk melakukan penilaian kinerja pelayanan secara berkala (minimal satu kali dalam setahun) dengan menggunakan Instrumen Survey Indek Kepuasan Masyarakat (IKM), sebagaimana diatur dalam Permenpan No. 20 Tahun 2004, dan dipertegas dengan Surat Edaran Menpan RB No. 4/M.PAN-RB/03/2012 tentang Pelaksanaan Survey Indek Kepuasan Masyarakat (IKM) pada semua unit penyelenggara pelayanan publik.

Pengikutsertaan Masyarakat dalam penyelenggaraan Pelayanan Publik mengacu pada prinsip sebagai berikut:

- a. terkait langsung dengan Masyarakat pengguna pelayanan;
- b. memiliki kompetensi sesuai dengan jenis pelayanan yang bersangkutan; dan
- c. mengedepankan musyawarah, muafakat, dan keberagaman Masyarakat.

Pengikutsertaan Masyarakat dalam penyelenggaraan Pelayanan Publik dapat dilakukan secara perorangan, perwakilan kelompok pengguna pelayanan, perwakilan kelompok pemerhati maupun perwakilan badan hukum yang mempunyai kepedulian terhadap Pelayanan Publik.

Disamping itu, masyarakat juga dapat secara swadaya memberikan peng-

hargaan kepada Penyelenggara atau Pelaksana yang memiliki kinerja pelayanan yang baik sesuai kemampuan atau kompetensinya.

Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Pembinaan dan pengawasan Pelayanan Publik dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pembinaan dan pengawasan Pelayanan Publik di kementerian dan lembaga dilakukan oleh pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya.

Pembinaan dan pengawasan umum Pelayanan Publik di daerah (pengawasan dalam rangka efektifitas penyelenggaraan Pelayanan Publik di daerah) dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri.

Sedangkan pembinaan dan pengawasan teknis Pelayanan Publik di daerah (pembinaan dan pengawasan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian) dilakukan oleh masing-masing kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian.

C. PENUTUP

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku saat di Undangkan pada tanggal 30 Oktober 2012. Maka semua Penyelenggara yang belum memiliki Standar Pelayanan, wajib menyusun, menetapkan, dan menerapkan Standar Pelayanan paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini; dan bagi yang telah memiliki Standar Pelayanan, wajib menyesuaikan dengan

Standar Pelayanan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah ini dan memberlakukan paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini.

Sedangkan penyelenggara yang dibentuk setelah berlakunya Peraturan Pemerintah ini wajib menyusun, menetapkan, dan menerapkan Standar Pelayanan paling lama 6 (enam) bulan sejak terbentuknya Satuan Kerja Penyelenggara.

Keseimbangan

Pembangunan Aceh¹

The Balance of Aceh Development

**BIDANG KAJIAN APARATUR
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR IV LAN²**

ABSTRAK

Pembangunan antar kabupaten dan kota di Aceh belum terjadi secara merata. Demikianlah kesimpulan dari kajian tim PKP2A LAN. Melalui analisis data tertulis dari BPS, dan telaahan data hasil wawancara dan FGD dari *study* lapangan di 10 (sepuluh) kabupaten/kota, ditemukan bahwa ketimpangan pembangunan di Aceh dapat dilihat dari pertumbuhan nilai PDRB perkapita dan laju pertumbuhan ekonomi antar daerah yang tidak merata dan berimbang. Penyebabnya karena perbedaan potensi sumberdaya alam masing-masing daerah, produksi daerah tidak fokus dan sesuai dengan potensi SDA daerah, konsentrasi tenaga kerja produkti fpada daerah yang relatif lebih maju. Kajian ini merekomendasikan perlunya pemerintah daerah untuk membuat kebijakan-kebijakan pengeluaran daerah yang fokus pada sektor potensi ekonomi yang dimiliki, dan kerjasama pembangunan yang terintegrasi antar daerah.

KATA KUNCI

Keseimbangan, Pembangunan, Ekonomi, Daerah Kab/Kota.

491

ABSTRACT

The development between districts and cities in Aceh has not spread evenly. Thus is the conclusion of Research Team of PKP2A IV LAN. Through written data analysis from Central Statistic Board (BPS) of Aceh Province, interview-based research paper, and Focus Group Discussion (FGD) during field study in ten areas, found that unbalanced development of Aceh can be seen from the growth of PDRB value per capita and the growth of economy between unbalanced and unequal areas. It is caused by disparity of natural resources in each area, the production level in each area is not focus and irrelevant with local natural resources, and the concentration of labours are more relatively in developed areas. This research recommends that the Government need to formulate policies towards local expense that focus on local economy sources and integrated development cooperation between areas.

KEY WORDS

Balance, Development, Economy, District/City Area

¹Naskah diterima 18 Maret. Revisi 8 April 2013.

²Naskah ini ditulis ulang oleh Edy Saputra (Bidang Kajian Aparatur PKP2A IV-LAN) dari hasil Kajian Keseimbangan Pembangunan Aceh. Email: edysaputra.lan@gmail.com

A. PENDAHULUAN

Kebijakan otonomi merupakan peluang bagi daerah untuk mengaktualisasi kewenangan dan kemandiriannya dalam menyelenggarakan pembangunan di daerah secara optimal untuk kesejahteraan penduduknya, namun demikian adanya pemaknaan dan penerapan konsep otonomi daerah sebagai sebuah kebebasan dan kewenangan yang luas bagi daerah dalam mengeksploitasi potensi-potensi daerah yang dimiliki, secara tidak langsung telah menciptakan kesenjangan pembangunan antar daerah, bagi daerah yang kaya dan memiliki struktur yang lebih seimbang biasanya cenderung akan melaju lebih cepat dibandingkan dengan daerah yang miskin potensi.

Kesenjangan pembangunan antar daerah dialami oleh sejumlah daerah di Indonesia termasuk di Aceh. Kesenjangan pembangunan di Aceh, ditandai dengan belum optimalnya hasil-hasil pembangunan kepada peningkatan kesejahteraan penduduk. Indikasi kesenjangan pembangunan antar daerah di Aceh antara lain terlihat dari perbedaan perkembangan nilai PDRB antar kabupaten/kota di Provinsi Aceh pada tahun 2010. Berdasarkan rata-rata pertumbuhan PDRB perkapita kabupaten dan kota di Aceh dari 2005 hingga 2010 yang tertinggi adalah Kota Banda Aceh sebesar 13,71 persen setiap tahunnya. Kabupaten Aceh Singkil merupakan kabupaten yang mengalami pertumbuhan PDRB perkapita terendah yaitu rata-rata hanya tumbuh sebesar -2,68 persen setiap tahunnya (PKP2A IV LAN, 2010)

Kemudian ketidakseimbangan pembangunan juga dapat ditelaah dari aspek tingkat kemiskinan antar kabupaten

menunjukkan bahwa wilayah-wilayah yang tingkat kemiskinannya tinggi merupakan daerah yang berada di kabupaten-kabupaten yang lebih terpencil, sementara wilayah-wilayah sekitar Banda Aceh memiliki tingkat kemiskinan paling rendah (Bank Dunia. 2008).

Dari uraian di atas bahwa perkembangan pembangunan antar daerah kabupaten/kota di Aceh belum terjadi secara merata. Lebih lanjut dalam tulisan ini menguraikan kesenjangan pembangunan Aceh dari aspek pertumbuhan ekonomi kabupaten dan kota di Aceh, dan menganalisis tingkat keseimbangan pembangunan antar daerah di Aceh. Kemudian tulisan ini mencoba merekomendasikan kebijakan pembangunan Aceh. Diharapkan tulisan ini menjadi referensi bagi pemerintah Aceh dalam menyusun pola pembangunan Aceh ke depan secara merata, seimbang dan terintegrasi, dan bagi Pemerintah Kab/Kota diharapkan dapat menjadi salah satu pertimbangan dalam pembangunan yang saling terintergrasi antar daerah.

B. LANDASAN TEORI

Pembangunan Daerah

Pembangunan harus dilihat secara dinamis, bukan dilihat sebagai konsep statis. Pembangunan pada dasarnya adalah suatu orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir. " *Development is not a static concept. It is continuously changing*", artinya juga bisa dikatakan bahwa pembangunan itu sebagai " *never ending goal*". (Rahmaddin MY. 2009). Pembangunan terjadi pada skala nasional dan daerah. Untuk konteks pembangunan di daerah, Lincoln Arsyad (1997) mendefinisikan pembangunan daerah sebagai sebuah proses dimana pemerintah daerah dan masyarakat dalam mengelola

sumber-sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk merangsang perkembangan ekonomi di wilayah. Masih menurut Arsyad (1997) bahwa keadaan sosial ekonomi yang berbeda disetiap daerah akan membawa implikasi bahwa cakupan campur tangan pemerintah untuk tiap daerah berbeda pula. Dengan demikian perbedaan tingkat pembangunan antar daerah akan mengakibatkan perbedaan tingkat kesejahteraan daerah.

Berkembang dan tidak berkembangnya pembangunan di suatu daerah sangat terkait dengan adanya pengelolaan sumber daya dan potensi ekonomi yang ada disuatu daerah. Bagi daerah yang mempunyai sumber daya yang memadai dan didukung dengan pengelolaan yang baik, serta pemusatan ekspansi ekonomi di daerah tersebut, sangat memungkinkan akan cepat lebih maju dengan daerah yang potensi ekonomi dan sumber daya alamnya kurang memadai.

Dalam pengembangan ekonomi (economic development), ada tiga parameter yang dapat dilihat untuk menilai kinerja pemerintah daerah, yakni: pertumbuhan ekonomi, pemerataan ekonomi, dan pemberdayaan ekonomi lokal. Artinya, mengukur kinerja pemerintah daerah dalam mengupayakan pertumbuhan ekonomi di daerah. Juga dilihat bagaimana upaya pemerintah daerah memeratakan distribusi ekonomi hingga ke pelosok-pelosok. Dengan demikian, pembangunan tidak terhenti di pusat kabupaten-kota saja. Terkait pemberdayaan ekonomi, berkaitan dengan program/kebijakan pemerintah daerah untuk memanfaatkan potensi dan menyiasati keterbatasan ekonomi

lokal. Semakin terintegrasi upaya macu pertumbuhan ekonomi, pemerataan ekonomi, dan pemberdayaan ekonomi lokal, nilai daerah semakin tinggi.

Salah satu komponen yang penting diperhatikan dan diarahkan mempercepat pembangunan daerah adalah dengan mengembangkan Ekonomi Lokal. Pengembangan ekonomi lokal (*local economic development*), yaitu dengan mengembangkan kapasitas dan kegiatan ekonomi masyarakat di daerah untuk meningkatkan derajat kemajuan ekonomi daerah secara keseluruhan. Dengan demikian, strategi mengembangkan ekonomi masyarakat diharapkan tepat dan mampu menemukan dan menggali potensi ekonomi produktif yang berdaya saing (*knowledge based economy*) sekaligus berbasis sumberdaya lokal (*resource based economy*) baik melalui pemerintah daerah, sektor swasta dan kelembagaan/organisasi yang berbasis masyarakat setempat.

Keseimbangan Pembangunan

Istilah pembangunan seimbang mulai populer pada zaman industrialisasi di eropa selatan dan tenggara (1953). Konsep pembangunan melalui industrialisasi secara besar-besaran di daerah yang kurang berkembang merupakan cara yang tepat untuk menciptakan pembagian pendapatan yang lebih merata di dunia dan untuk meningkatkan pendapatan daerah agar lebih cepat daripada di daerah yang lebih kaya (Rosenstein-Rodan. 1953). Namun demikian konsep pembangunan seimbang yang menepatkan upaya industrialisasi secara besar-besaran, disatu sisi telah melemahkan perkembangan pada sektor yang lain yaitu pertanian (lewis). Oleh karena itu teori pembangunan

seimbang ala industrialisasi harus diperluas sehingga meliputi juga usaha pembangunan secara besar-besaran di sektor pertanian. Dengan demikian kenaikan produktivitas dan produksi sektor pertanian akan dapat memenuhi kenaikan permintaan sektor industri.

Lebih lanjut Lewis mengatakan pentingnya upaya pembangunan yang menjamin adanya keseimbangan antara sektor industri dan sektor pertanian, dalam hal ini dia mencontohkan hubungan dua sektor ekonomi yang saling terkait dalam menciptakan pembangunan yang seimbang yaitu dengan asumsi bahwa jika sektor industri mengalami perkembangan yang pesat, maka sektor tersebut akan dapat menyerap kelebihan produksi bahan pangan maupun kelebihan kerja, begitu juga sebaliknya jika pembangunan ekonomi ditekankan pada industrialisasi dan mengabaikan sektor pertanian juga akan menimbulkan masalah yang pada akhirnya akan menghambat proses pembangunan ekonomi, akhirnya jika sektor pertanian tidak berkembang maka sektor industri-pun tidak akan berkembang, dan keuntungan sektor industri juga kecil. Pendapat senada tentang pertumbuhan ekonomi harus berlangsung secara serentak di semua sektor, yang berarti terjadi pembangunan berimbang antara industri manufaktur dan pertanian di kemukakan oleh CP Kindleberger, dalam ML. Jhingan.(1993)

Dengan demikian dalam lingkup yang lebih luas Pembangunan seimbang juga diartikan sebagai keseimbangan pembangunan pembangunan di berbagai sektor. Singkatnya. teori pembangunan seimbang mengharuskan adanya pembangunan yang serentak dan harmonis di berbagai sektor ekonomi

sehingga semua sektor tumbuh bersama, dengan pertimbangan akan timbul banyak masalah jika usaha pembangunan dipusatkan pada satu sektor industri saja. Ketiadaan keseimbangan pembangunan antara berbagai sektor akan menimbulkan adanya ketidakstabilan dan gangguan terhadap kelancaran kegiatan ekonomi sehingga proses pembangunan terlambat.

Pendapat yang berbeda terhadap pembangunan seimbang adalah pembangunan tak seimbang yang diperkenalkan oleh Hirschman. Dasar analisis yang digunakan adalah tidak relevan bila pembangunan seimbang dan merata untuk semua sektor ekonomi, hal ini sangat terkait dengan kemampuan dan potensi sumber daya yang dimiliki daerah daerah adalah berbeda. Oleh karena itu konswekwensinya adalah harus ada skala prioritas sektor apa yang harus didahulukan di kembangkan, yang disesuaikan dengan modal dan sumber daya yang tersedia dan signifikan dikelola. Dia memusatkan perhatiannya bahwa dalam pembangunan tak seimbang tersebut penting diarahkan kepada sektor prasana dan sektor produktif, dimana dapat mendorong pengembangan proyek-proyek pembangunan yang lainnya di masa mendatang.

Kedua konsep teori dimuka jika dianalisis lebih jauh, walaupun memiliki pendekatan yang berbeda, namun akan ditemukan bahwa intinya adalah penyelenggaraan pembangunan baik yang seimbang maupun tidak seimbang adalah mempunyai goal yang sama yaitu berupaya mengali dan memaksimalkan potensi sumber daya yang dimiliki setiap daerah untuk memajukan pembangunan ekonomi daerah-daerah tersebut, yang muara akhirnya adalah terjadinya

kesejahteraan bagi rakyat di daerah-daerah tersebut.

Untuk menganalisis keseimbangan pembangunan antar daerah, dapat dilakukan analisis terhadap ketimpangan ekonomi antar daerah. Ketimpangan tersebut diantaranya dalam hal ketidakmerataan distribusi pendapatan. Dalam hal ini Thee Kian Wie (1982) menyatakan bahwa ketidakmerataan distribusi pendapatan dari sudut pandangan ekonomi dibagi menjadi :

1. Ketimpangan pembagian pendapatan antar golongan penerima pendapatan (*size distribution oncome*);
2. Ketimpangan pembagian pendapatan antar daerah perkotaan dan daerah pedesaan (*urban-rural income disparities*);
3. Ketimpangan pembagian pendapatan antar daerah (*regional income disparities*);

Ketimpangan pembangunan antar daerah dengan pusat dan antar daerah dengan daerah lain adalah merupakan hal yang wajar, karena adanya perbedaan dalam sumber daya dan awal pelaksanaan pembangunan daerah (Williamson, 1956).

Ketimpangan pendapatan antar daerah, tergantung dari besarnya jumlah pendapatan yang diterima oleh setiap penerima pendapatan dalam daerah tersebut, baik itu golongan masyarakat maupun wilayah tertentu dalam daerah tersebut, dimana terlihat pada nilai PDRB-nya. Perbedaan jumlah pendapatan yang diterima akan menimbulkan suatu distribusi pendapatan yang berbeda, sedangkan besar kecilnya perbedaan tersebut akan menentukan tingkat pemerataan pendapatan (ketimpangan pendapatan) daerah tersebut

(Todaro, 1981). Todaro mengatakan ketimpangan pendapatan lebih besar terjadi di negara-negara (baca. daerah) yang baru memulai pembangunan, dibandingkan dengan daerah-daerah maju.

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah jumlah nilai tambah (*value added*) yang dihasilkan seluruh unit usaha, baik berupa barang maupun jasa, dalam suatu wilayah tertentu. PDRB atas dasar harga berlaku menggambarkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung berdasarkan harga pada saat penghitungan (*current price*), sedangkan PDRB atas dasar harga konstan merupakan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung berdasarkan harga tahun dasar (*constant price*). Tahun dasar yang ditetapkan dalam penghitungan PDRB saat ini adalah tahun 2000.

Data PDRB merupakan data statistik yang dapat digunakan untuk menilai kinerja ekonomi secara makro di suatu wilayah dalam periode waktu tertentu. Dua kriteria kinerja ekonomi makro yang terkait dengan PDRB ialah laju pertumbuhan ekonomi dan kontribusi sektor-sektor ekonomi. Untuk melihat pergeseran kontribusi sektor ekonomi dapat dilakukan dengan mengkaji PDRB atas dasar harga berlaku. Sedangkan untuk mengetahui laju pertumbuhan ekonomi dalam periode waktu tertentu menggunakan analisis terhadap PDRB atas dasar harga konstan.

Salah satu cara untuk melihat keberhasilan kebijakan ekonomi kabupaten/kota yaitu dengan melihat nilai dan pertumbuhan PDRB. Nilai PDRB menunjukkan jumlah barang dan jasa yang dihasilkan dalam perekonomian, sedang-

kan pertumbuhan PDRB menunjukkan kemampuan daerah dalam meningkatkan ekonomi daerah. Peningkatan PDRB tergantung oleh 3 aktor yang berperan dalam perekonomian yaitu pemerintah, swasta, dan rumahtangga. Oleh sebab itu, keberhasilan ketiga aktor ini dapat dilihat dari nilai PDRB.

Nilai PDRB setiap kabupaten/kota pasti berbeda. Perbedaan ini disebabkan perbedaan kinerja yang dilakukan oleh ketiga aktor ekonomi. Perbedaan PDRB juga disebabkan adanya perbedaan sektor unggulan dalam pembentukan PDRB. Setiap daerah biasanya memiliki satu sektor unggulan dalam pembentuk nilai PDRB.

C. METODE KAJIAN

Kajian keseimbangan pembangunan Aceh adalah sebuah kajian diskriptif kualitatif yang menganalisis keseimbangan pembangunan daerah di Aceh dilihat dari aspek kesenjangan pendapatan, dan laju pertumbuhan ekonomi.

Data yang digunakan terhitung periode 5 tahun yaitu 2006–2010. Jenis dan sumber data yang digunakan meliputi data primer berupa informasi dan pernyataan dari narasumber di 6 daerah kab/kota, dan data skunder berupa PDRB kab/kota di Aceh yang diperoleh dari BPS dan Bappeda serta hasil penelitian. Pengumpulan data dilakukan wawancara, FGD, dan telaahan literatur dan dokumen terkait. Data dalam bentuk pernyataan diinterpretasi yang kemudian disajikan dalam uraian naratif. Sedangkan data tertulis dianalisis menggunakan Indeks Williamson yaitu menganalisis seberapa besarnya kesenjangan pendapatan antar wilayah/daerah di Provinsi Aceh. Dasar perhitungannya adalah dengan menggunakan PDRB per

kapita dalam kaitannya dengan jumlah penduduk per daerah. Rumus dari Indeks Williamson adalah sebagai berikut:

$$CV_w = \frac{\sqrt{\sum(Y_i - \bar{y})^2 f_i / n}}{\bar{y}}$$

CV_w = Indeks Williamson

f_i = Jumlah penduduk kabupaten/kota ke-*i* (jiwa)

n = Jumlah penduduk Aceh (jiwa)

Y_i = PDRB per kapita kabupaten/kota ke-*i* (Rupiah)

\bar{y} = PDRB per kapita rata-rata Provinsi Aceh (Rupiah)

D. PEMBAHASAN KESEIMBANGAN PEMBANGUNAN ACEH

Bagian ini menguraikan keseimbangan pembangunan Aceh dari aspek pertumbuhan PDRB pendapatan perkapita, laju pertumbuhan ekonomi, analisis Tipologi klasen, serta analisis Indeks Williamson.

Perkembangan PDRB Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh

Peningkatan ekonomi Kabupaten dan Kota di Aceh dapat ditelaah dari perkembangan Nilai PDRB Kab/Kota di Aceh dalam Tabel 1.

Tingkat perkembangan nilai PDRB antar kabupaten/kota di Provinsi Aceh berdasarkan harga konstan berbeda-beda, namun secara umum perolehan nilai PDRB mengalami peningkatan untuk setiap kab/kota di Aceh. Nilai peningkatan PDRB terutama terjadi pada daerah-daerah yang memiliki potensi sumber daya alam yang lebih memadai, kecuali Kota Banda Aceh yang mengalami peningkatan sangat signifikan sejak tahun 2007 s/d 2010, hal ini antara lain disebabkan konsentrasi tenaga kerja

Tabel. 1
PDRB Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh

No.	Kabupaten/ Kota	PDRB 2005	PDRB 2006	PDRB 2007	PDRB 2008	PDRB 2009	PDRB 2010
1	Simeulue	167	201	225	232	243	255
2	Aceh Singkil	659	402	421	441	462	485
3	Subulussalam	0	217	226	237	248	261
4	Aceh Selatan	1.092	1.130	1.161	1.203	1.249	1.302
5	Aceh Tenggara	407	612	655	692	728	767
6	Aceh Timur	1.381	1.425	1.491	1.529	1.576	1.635
7	Aceh Tengah	862	987	1.044	1.091	1.138	1.187
8	Bener Meriah	551	644	660	686	717	750
9	Aceh Barat	879	966	1.082	1.141	1.203	1.265
10	Aceh Besar	1.732	1.875	2.130	2.262	2.385	2.520
11	Pidie	1.577	1.462	1.502	1.570	1.637	1.709
12	Pidie Jaya	0	531	558	588	619	652
13	Bireuen	1.794	2.063	2.259	2.386	2.512	2.655
14	Aceh Utara	2.152	2.453	2.544	2.637	2.739	2.852
15	Aceh Barat Daya	529	556	582	608	635	667
16	Gayo Lues	287	359	582	391	410	431
17	Aceh Tamiang	1.045	1.050	1.075	1.096	1.126	1.161
18	Nagan Raya	788	822	867	898	930	968
19	Aceh Jaya	212	236	243	253	264	276
20	Banda Aceh	1.504	2.172	2.585	2.731	2.886	3.056
21	Sabang	133	201	216	225	236	248
22	Langsa	717	750	781	811	845	885
23	Lhokseumawe	1.491	1.652	1.852	2.065	2.081	2.204

dan perputaran ekonomi terjadi di pusat ibukota provinsi Aceh ini pada masa rehab rekon musibah gempa dan tsunami (2006).

Perolehan nilai tertinggi diantara kab/kota sejak 2005 s/d 2006 adalah Kab. Aceh Utara, sedangkan terendah adalah Kota Sabang pada 2005. Untuk tahun 2006, kota sabang kembali dan bersama-sama kabupaten Simeulu mengalami laju pertumbuhan PDRB yang terendah diantara 23 kab/kota di Aceh

yaitu sebesar Rp.201 Miliar. Pada tahun 2007 s.d 2010 laju pertumbuhan PDRB kota Banda Aceh mengalami peningkatan sangat signifikan, meninggalkan dominasi laju pertumbuhan yang pernah dialami oleh kab Aceh Utara dari tahun 2005 s/d 2006.

Laju Pertumbuhan ekonomi

Terjadinya perkembangan nilai PDRB yang besar belum tentu menunjukkan perbaikan laju pertumbuhan ekono-

mi. Laju pertumbuhan ekonomi kab/ Kota di Aceh setiap tahunnya dapat dilihat pada tabel 2 sbb:

nya untuk setiap kabupaten/kota. Tren laju pertumbuhan ekonomi ke 23 kab/kota tersebut diuraikan sebagai

Tabel. 2
Laju Pertumbuhan Ekonomi Kab/Kota Periode 2005-2010
di Provinsi Aceh berdasarkan Nilai PDRB Harga Konstan 2000

No	Kabupaten/ Kota	Laju Pertumbuhan Ekonomi (%)						Rata-rata
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	
1.	Simeulue	0,60	20,36	11,94	3,11	4,74	4,94	7,62
2.	Aceh Singkil	3,78	-39,00	4,82	4,59	4,75	4,97	-2,68
3.	Aceh Selatan	6,05	3,42	2,73	3,63	3,81	4,27	3,99
4.	Aceh Tenggara	8,53	50,37	7,03	5,60	5,24	5,36	13,69
5.	Aceh Timur	4,86	3,19	4,63	2,56	3,09	3,71	3,67
6.	Aceh Tengah	10,37	14,45	5,82	4,55	4,27	4,32	7,30
7.	Bener Meriah	2,61	16,88	2,48	3,94	4,52	4,60	5,84
8.	Aceh Barat		9,90	11,98	5,46	5,43	5,21	4,14
9.	Aceh Besar	1,58	8,26	13,61	6,21	5,42	5,68	6,79
10.	Pidie	3,07	-7,29	2,71	4,52	4,27	4,42	1,95
11.	Pidie Jaya	0,00	0,00	5,08	5,38	5,27	5,33	5,27
12.	Bireuen	2,51	14,99	9,49	5,63	5,27	5,69	7,27
13.	Aceh Utara	-5,41	13,99	3,71	3,66	3,87	4,13	3,99
14.	Aceh Barat Daya	2,72	5,10	4,68	4,47	4,44	5,07	4,41
15.	Gayo Lues	4,36	25,09	62,04		4,77	5,19	11,45
16.	Aceh Tamiang	5,98	0,48	2,38	1,95	2,74	3,11	2,77
17.	Nagan Raya	-3,87	4,27	5,49	3,63	3,46	4,12	2,85
18.	Aceh Jaya		11,32	2,97	4,12	4,35	4,55	-1,11
19.	Subulussalam	0,00	0,00	4,23	4,86	4,60	5,29	4,75
20.	Banda Aceh	1,62	44,41	19,01	5,64	5,67	5,91	13,71
21.	Sabang	4,72	51,13	7,46	4,17	4,89	5,08	12,91
22.	Langsa	3,91	4,60	4,10	3,93	4,20	4,70	4,24
23.	Lhokseumawe	5,45	10,80	12,08	11,53	0,78	5,93	7,76

Sumber: dianalisis dari data BPS

Secara umum, nilai rata-rata persentase laju pertumbuhan ekonomi diseluruh kabupaten/kota selama periode 2005-2010 berbeda-beda. Karakteristik tren pertumbuhannya berfluktuasi, dengan sifatnya cenderung meningkat dan menurun setiap tahun-

berikut:

- a) Periode dari 2005 ke 2006 persentase laju pertumbuhan ekonomi yang berfluktuasi cenderung menurun, dialami oleh 5 (lima) daerah yaitu Aceh Singkil, Aceh Selatan, Aceh Timur, Pidie dan

- Aceh Tamiang, selebihnya 16 daerah Kab/Kota mengalami fluktuasi meningkat (minus 2 daerah pemekaran Subussalam dan Pidie Jaya);
- b) Periode dari 2006 ke 2007 fluktuasi cenderung menurun dialami oleh 10 (sepuluh) daerah yaitu Aceh Tenggara, Aceh Tengah, Bener Meriah, Bireun, Aceh Utara, Lhokseumawe, Langsa, Aceh Jaya, Sabang, dan Banda Aceh;
 - c) Periode dari tahun 2007 ke 2008 fluktuasi yang cenderung meningkat hanya dialami oleh 5 (lima) daerah yaitu Aceh Selatan, Bener Meriah, Pidie Jaya, Aceh Jaya dan Subussalam, selebihnya 18 daerah mengalami persentase fluktuasi yang menurun;
 - d) Periode dari tahun 2008 ke 2009 Jumlah daerah yang mengalami persentase peningkatan dan menurun relatif berimbang, dengan perbandingan 11 kab/kota mengalami persentase laju pertumbuhan menurun, sedangkan 12 kab/kota mengalami peningkatan persentase laju pertumbuhan ekonomi daerahnya. 12 daerah yang mengalami persentase laju pertumbuhan ekonomi meningkat yaitu; Simeulue, Aceh Selatan, Aceh Timur, Bener Meriah, Bireuen, Aceh Utara, Gayo Lues, Aceh Tamiang, Aceh Jaya, Subulussalam, Sabang, dan Langsa;
 - e) Untuk periode dari 2009 ke 2010, hanya satu daerah yang mengalami fluktuasi persentase laju pertumbuhan ekonomi menurun yaitu kabupaten Aceh Barat, selebihnya 22 kab/Kota mengalami tren persentase laju pertumbuhan ekonomi meningkat.

Berdasarkan rata-rata pertumbuhan ekonomi dari tahun 2005 hingga 2010, maka rata-rata persentase laju pertumbuhan ekonomi yang tertinggi adalah Kota Banda Aceh sebesar 13,71 persen setiap tahunnya, kemudian Aceh Tengah sebesar 13,69, setiap tahunnya, sedangkan Singkil merupakan kabupaten yang mengalami pertumbuhan PDRB perkapita terendah yaitu rata-rata hanya tumbuh sebesar -2,68 persen setiap tahunnya.

Uji Tipologi Klassen

Laju pertumbuhan PDRB perkapita tiap Kabupaten/Kota di Propinsi Aceh tahun 2005-2010 yang berbeda-beda, menyebabkan munculnya perbedaan pola dan struktur ekonomi. Untuk mengetahui pola dan struktur ekonomi setiap kabuten/kota tersebut, dilakukan uji Klassen (Tipologi Klassen). Tipologi Klassen pada dasarnya membagi daerah berdasarkan dua indikator utama, yaitu pertumbuhan ekonomi daerah dan pendapatan per kapita daerah. Melalui analisis ini diperoleh empat karakteristik pola dan struktur pertumbuhan ekonomi yang berbeda, yaitu: daerah cepat-maju dan cepat-tumbuh (*high growth and high income*), daerah maju tapi tertekan (*high income but low growth*), daerah berkembang cepat (*high growth but low income*), dan daerah relatif tertinggal atau *low growth and low income* (gambar 1). Berdasarkan hasil uji Tipology Klassen, selanjutnya laju pertumbuhan ekonomi kab/kota di Aceh, dijabarkan dalam tabel 3 klasifikasi.

Dari tabel diatas, terlihat bahwa pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita yang berbeda-beda antar kabupaten/kota di Aceh. Dengan klasifikasinya bahwa terdapat beberapa kabu-

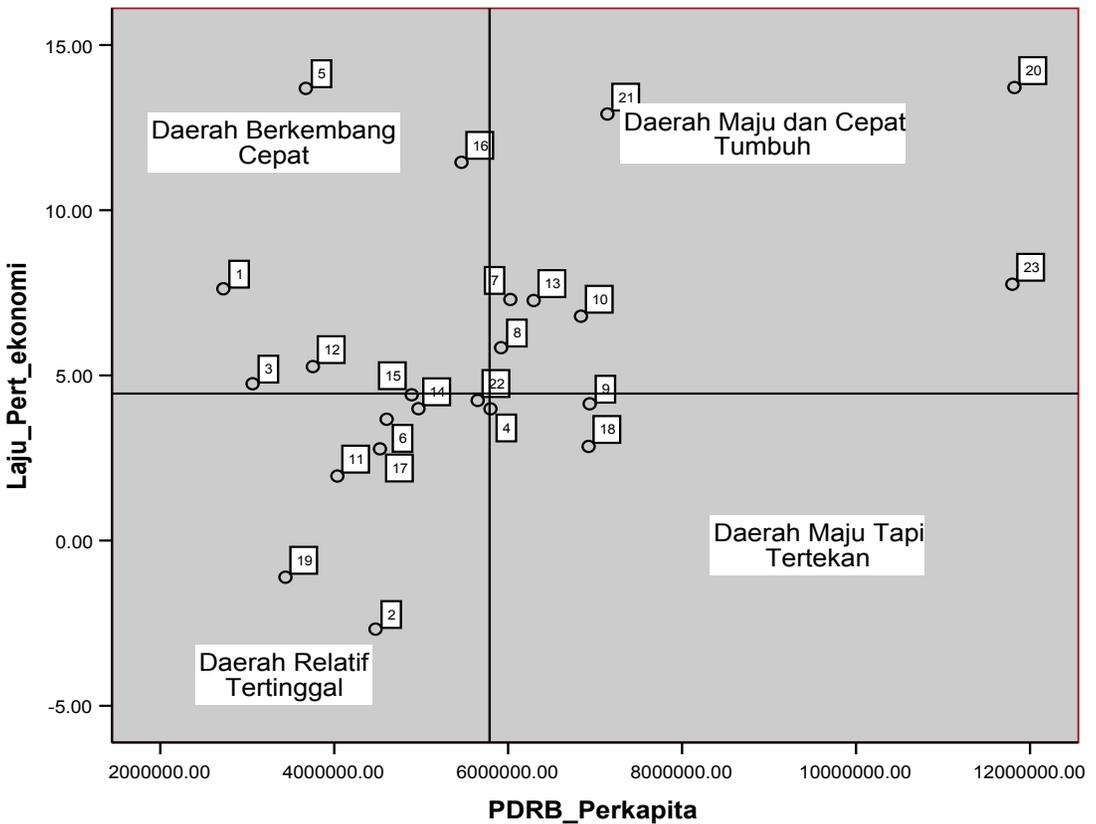
paten masuk ke dalam daerah berkembang, daerah cepat maju dan cepat tumbuh, daerah maju tapi tertekan, daerah cepat berkembang serta daerah relatif tertinggal. Uraian dapat dilihat sebagai berikut:

- a) Untuk klasifikasi pertama, terdapat 7 (tujuh) daerah yang mengalami kondisi ekonomi Maju dan Cepat Tumbuh yaitu yaitu Kab. Aceh Tengah, Bener Meriah, Aceh Besar, dan Kota Banda Aceh, Sabang, Lhokseumawe. Ke-7 Daerah tersebut memiliki kondisi ekonomi yang sangat baik, karena memiliki rata-rata pertumbuhan nilai PDRB perkapita tinggi, kemudian didukung

juga dengan laju pertumbuhan ekonomi yang baik juga;

- b) Untuk klasifikasi kedua, terdapat 5 (lima) daerah yang tergolong cepat tumbuh (berkembang) yaitu Kab. Aceh Singkil, Aceh Tenggara, Pidie Jaya, Gayo Lues, dan Kota Subulussalam. Ke-5 daerah tersebut memiliki kondisi laju pertumbuhan ekonomi tinggi, akan tetapi pertumbuhan nilai PDRB pendapatan perkapita rendah;
- c) Untuk klasifikasi ketiga, terdapat 3 (tiga) daerah yang tergolong maju tapi tertekan yaitu Kab. Aceh Selatan, Aceh Barat, dan Nagan Raya. Ke-3 daerah ini memiliki rata-rat

Gambar 1 Hasil Analisis Klasen Hasil Analisis Tipologi Klasen



pertumbuhan PDRB pendapatan perkapita yang tinggi, akan tetapi mengalami laju pertumbuhan ekonomi yang rendah. Karena pertumbuhan yang rendah dan tertekan, akan berpotensi daerah ini menjadi tertinggal dalam jangka panjang. Dengan kata lain bahwa PDRB yang tinggi tanpa dibarengi pertumbuhan yang tinggi akan menyebabkan ekonomi berjalan lambat yang pada akhirnya menurunkan kinerja ekonomi di daerah tersebut;

d) Untuk klasifikasi yang keempat, terdapat 8 (delapan) daerah yang relatif tertinggal adalah kab. Aceh Singkil, Aceh Timur, Pidie, Aceh Utara, Aceh Barat Daya, Aceh Tamiang, Aceh Jaya, dan Kota Langsa. Ke- 8 daerah ini memiliki pendapatan perkapita yang lebih rendah dari daerah lainnya, kemudian juga mengalami laju pertumbuhan ekonomi yang lebih lambat dari daerah lainnya.

Tabel. 3
Klasifikasi Laju Pertumbuhan Ekonomi Kab/Kota di Provinsi Aceh periode 2005-2010

Laju Pertumbuhan (r)	PDRB per Kapita (y)	
	$y_i > y$	$y_i < y$
$r_i > r$	Daerah Maju dan Cepat Tumbuh: Kab. Aceh Tengah Kab. Bener Meriah Kab. Aceh Besar Kab. Bireuen Kota Banda Aceh Kota Sabang Kota Lhokseumawe	Daerah Berkembang Cepat: Kab. Simeulue Kota Subulussalam Kab. Aceh Tenggara Kab. Pidie Jaya Kab. Gayo Lues
$r_i < r$	Daerah Maju Tapi Tertekan: Kab. Aceh Selatan Kab. Aceh Barat Kab. Nagan Raya	Daerah Relatif Tertinggal: Kab. Aceh Singkil Kab. Aceh Timur Kab. Pidie Kab. Aceh Utara Kab. Aceh Barat Daya Kab. Aceh Tamiang Kab. Aceh Jaya Kota Langsa

Ketimpangan Pembangunan di Provinsi Aceh

Ketimpangan pendapatan antar kabupaten/kota di Aceh dilihat dari kesenjangan pendapatan antar wilayah/daerah di Provinsi Aceh. Dasar perhitungannya adalah dengan menggunakan pertumbuhan PDRB perkapita dalam kaitannya dengan jumlah penduduk per daerah. Pertumbuhan jumlah penduduk yang lebih tinggi dari pertumbuhan PDRB akan menyebabkan nilai PDRB perkapita menurun. Hal ini berarti semakin sedikit pendapatan yang diperoleh masyarakat sehingga kesejahteraan masyarakat juga turun.

Untuk mengetahui ketimpangan pendapatan antar kabupaten/kota di Provinsi Aceh dilakukan perhitungan statistik dengan menggunakan pendekatan Indeks Williamson. Dapat diperhatikan pada tabel 4.

Dari tabel indeks williamson diatas, didapati bahwa ketimpangan pembangunan antar kabupaten/kota di Provinsi Aceh selama periode 2005-2009 terus mengalami peningkatan, kemudian menurun pada tahun 2010. Nilai indeks ketimpangan tertinggi terjadi pada tahun 2009 yaitu 0,41, kemudian menurun pada tahun 2010 yaitu 0,40. Kondisi dari tahun 2005 s/d 2009 menunjukkan bahwa ketimpangan yang terjadi di Provinsi Aceh terus memburuk, kecuali tahun 2010. Ketimpangan ini terjadi akibat adanya perbedaan yang besar antar kemampuan ekonomi kabupaten/kota yang diukur dari nilai PDRB.

Faktor Penyebab keseimbangan pembangunan ekonomi antar Kab/Kota di Aceh

Terdapat beberapa faktor yang berpengaruh dalam menciptakan kesenjangan pembanguana pada daerah kab/kota di Aceh, yaitu:

- 1) Perbedaan Sumber daya alam, dan keterbatasan Sumber Daya Manusia dalam mengelola SDA tersebut;
- 2) Realisasi investasi yang rendah dan terkonsentrasi pada daerah tertentu. Investasi cenderung berlaku di daerah kota yg telah berkembang karena adanya kepastian pasar;
- 3) Perbedaan kebijakan pemerintah dalam hal mengatur dan mengarahkan serta fokus pengeluaran belanja daerah. Pengeluaran yang kurang sesuai dengan kemampuan dan potensi daerah ternyata tidak memberikan dorongan bagi produksi daerah. Sebagai contoh, daerah yang memiliki potensi pertanian tapi pengeluaran lebih diarahkan kepada sektor pariwisata, justru tidak menentukan stimulus ekonomi yang lebih baik;
- 4) Migrasi dan konstnasi tenaga kerja yang memiliki skill rata-rat terdidik dan produktif ke daerah-daerah yang perkotaan berkembang, sebagai contoh, migrasi penduduk ke Kota Banda Aceh menyebabkan ketersediaan SDM di Banda Aceh lebih mampu mengelola sumber daya yang ada untuk menjalankan perekonomian. Kondisi ini menyebakan produksi ekonomi Kota Banda Aceh tinggi dan cenderung meningkat tajam. Kondisi inilah yang membuat Kota Banda Aceh masuk dalam kategori maju dan cepat tumbuh dalam pengujian Klassen.

Mengurangi Ketimpangan Pembangunan di Provinsi Aceh

Kondisi ketimpangan pembangunan yang dihadapi kabuapten/kota di Provinsi Aceh memiliki potensi perma-

Tabel 4
Indeks Ketimpangan Pembangunan Daerah Aceh 2005-2010

Tahun	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CVw	0,31	0,34	0,37	0,40	0,41	0,40

Sumber: Data hasil analisis tim Kajian PKP2A IV LAN

salah yang cukup besar khususnya dalam jangka panjang. Ketimpangan yang terus terjadi dan semakin besar akan menimbulkan kecemburuan antar daerah. Permasalahan ini yang dikhawatirkan menjadi pemicu keinginan adanya pemekaran provinsi. Dalam jangka panjang, permasalahan migrasi penduduk ke wilayah yang maju akan menyebabkan munculnya daerah yang memiliki kepadatan penduduk yang cukup tinggi sehingga dikhawatirkan muncul permasalahan-permasalahan sosial.

Dengan demikian, maka diperlukan perbaikan kebijakan ekonomi dan kependudukan. Kebijakan sektor ekonomi dapat ditempuh melalui;

- 1) Peningkatan nilai PDRB masing-masing daerah diarahkan melalui spesialisasi dan fokus pada sektor-sektor ekonomi tertentu yang terbukti telah berkontribusi pada pembentukan nilai PDRB dan laju pertumbuhan ekonomi. Upaya ini didasarkan pada potensi-potensi sumber daya yang dimiliki daerah. Kebijakan-kebijakan pemerintah daerah yang diambil harus mampu mendorong peningkatan nilai sektor unggulan ekonomi;
- 2) Pembanguna yang saling terintegrasi antar kabupaten dan kota, yang memiliki fungsi kawasan yang sama;
- 3) Pemerintah daerah kabupaten dan kota perlu menjalin kemitraan de-

ngan dunia usaha menarik dan meningkatkan investasi di sektor pertanian;

- 4) perlu menciptakan pemerataan lapangan kerja di daerah-daerah kabupaten dan kota yang kurang berkembang, hal ini untuk menghindari konsentrasi tenaga kerja yang terdidik (mempunyai skill) di satu daerah yang maju saja.

E. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Aceh sebagai daerah dengan otonomi khususnya, memiliki kemandirian dan kewenangan untuk mengelola kekayaan sumber daya alam untuk kemajuan pembangunan daerah. Akan tetapi, perbedaan potensi SDA dan sistem pengelolaan oleh setiap daerah, rendahnya rencana dan realisasi investasi yang dimiliki oleh masing-masing daerah, terkonsentrasinya investasi pada daerah-daerah yang sudah relatif maju, serta migrasi konsentrasi tenaga kerja produktif yang memiliki skill memadai pada daerah-daerah yang relatif maju, menyebabkan pembangunan yang terjadi antar daerah kab/kota belum merata dan seimbang. Ketidakseimbangan pembangunan terlihat dari ketimpangan pendapatan perkapita antar kabupaten/kota di Aceh dan laju pertumbuhan ekonomi antar kab/kota (periode 2005-2010).

Nilai PDRB Kab/Kota selama periode 2005-2010 berfluktuasi dan cende-

rung meningkat. Berdasarkan rata-rata pertumbuhan PDRB perkapita, Kota Banda Aceh sebesar 13,71 persen setiap tahunnya adalah daerah yang mengalami peningkatan tertinggi, Kabupaten Aceh Singkil merupakan kabupaten yang mengalami pertumbuhan PDRB perkapita terendah yaitu rata-rata hanya tumbuh sebesar -2,68 persen setiap tahunnya.

Ketimpangan pembangunan antar kabupaten/kota di Provinsi Aceh selama periode 2005-2010 terus mengalami peningkatan walalupun menurun pada tahun 2010. Nilai indeks ketimpangan tertinggi terjadi pada tahun 2009 yaitu 0,41 walapun berhasil turun sedikit menjadi 0,40 di tahun 2010. Hal ini membuktikan semakin memburuk mengingat adanya pertumbuhan nilai ketimpangan setiap tahunnya kecuali tahun 2010.

Kemudian hasil uji Klassen menyimpulkan bahwa dari 23 kabupaten/kota di Provinsi Aceh, sebanyak 7 kabupaten/kota masuk dalam kategori Daerah Maju dan Cepat Tumbuh; 5 (lima) daerah masuk dalam kategori Daerah Berkembang Cepat; 3 (tiga) kabupaten masuk dalam kategori Daerah Maju Tapi Tertekan; dan 8 (delapan) kab/kota masuk dalam kategori Daerah Tertinggal.

Saran

Adapun saran dari hasil kajian ini adalah:

- 1) Pemerintah daerah kab/kota diharapkan melakukan pemetaan yang tepat terhadap keunggulan daerah masing-masing. Selanjutnya dilakukan konsentrasi kebijakan dan pengeluaran daerah untuk sektor unggulan yang telah ditetapkan.

Hal ini diharapkan mampu meningkatkan PDRB daerah tersebut.

- 2) Pemerintah daerah diharapkan dapat melakukan dan mengembangkan kerjasama pembangunan antar daerah, terutama daerah-daerah yang mempunyai fungsi kawasan yang sama, untuk saling menemukan dan menunjang sumber-sumber pertumbuhan sektor ekonomi. Dibutuhkan penguatan forum-forum kerjasama antar daerah kab/kota untuk merumuskan arah pembangunan yang saling terintegrasi antar daerah.
- 3) Pemerintah diharapkan segera membangun industri pengolahan dibidang agrobisnis yang saling menunjang satu sama lain sesuai dengan tipologi dan potensi daerah.
- 4) Pemerintah daerah perlu melakukan upaya-upaya mendorong investasi untuk mengelola potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Upaya ini dapat dilakukan dengan memobilisasi kemitraan dengan dunia usaha.
- 5) Sebagai upaya menstimulus pembangunan daerah, maka perlu dipertimbangkan Revisi Qanun (Perda) tentang Pengelolaan dana Otsus, yaitu terkait dengan formulaasi besaran persentase pembagian dana otsus ke kab/kota dan mekanisme transfer, serta kewenangan pengelolaannya di kab/kota.

KEPUSTAKAAN

Arsyad. Lincolin. 1997. *Ekonomi Pembangunan*. Bagian Penerbitan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN. Yogyakarta.

BPS Provinsi Aceh 2005-2010. *Buku Aceh Dalam Angka Tahun 2005-2010*.

_____, *Produk Domestik Regional Bruto Kab dan Kota 2005-2010*

Bank Dunia, 2006, *Analisis Pengeluaran Publik Aceh-Pengeluaran Untuk Rekonstruksi Dan Pengentasan Kemiskinan*, Jakarta

_____, 2008, *Kajian Kemiskinan Di Aceh Tahun 2008; Dampak Konflik, Tsunami, dan Rekonstruksi Terhadap Kemiskinan Di Aceh*.

Jhingan. ML. 1993. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Lembaga Administrasi Negara; Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III-Samarinda, 2005, *Evaluasi dan Penilaian Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Wilayah Kalimantan*. Samarinda

_____, 2012. *Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur IV Aceh, "Keseimbangan Pembangunan Daerah Kab/Kota di Aceh"*

UNDP, 2010, *Laporan Pembangunan Manusia Aceh Tahun 2010*

Thee Kian Wie, 1982, *Perekonomian di Negara Berkembang*, Jakarta : Pustaka Jaya.

Todaro, M.P, 2003. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jilid I, Edisi Kedelapan. Erlangga, Jakarta.

Rahmaddin MY, 2009. *"Indikator Pembangunan Daerah"*. <http://ovalhanif.wordpress.com/2009/04/21/indikator-pembangunan-daerah/>. Akses pada tanggal 24 Januari 2012.

Strategi

Meningkatkan Pelayanan Investasi yang Kondusif dan Ramah Pasar di Era Otonomi Daerah¹

The Strategy to Improve the Conducive and Market Friendly Investment Services in The Era of Regional Otonomy

ERIKA REVIDA

DOSEN ILMU SOSIAL DAN POLITIK UNIVERSITAS SUMATERA UTARA

Email: erikarevida@yahoo.com

ABSTRAK

Meningkatkan investasi di daerah merupakan isu yang fundamental dan krusial saat ini. Hal ini bukan saja dapat meningkatkan ekonomi lokal, akan tetapi juga dapat meningkatkan persaingan ekonomi lokal dan pendapatan masyarakat. Oleh karena itu, dibutuhkan beberapa strategi. Ada beberapa strategi yang dapat dilakukan untuk meningkatkan pelayanan investasi yang kondusif dan ramah pasar, yaitu dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM), faktor institusional, reformasi peraturan investasi, transparansi dan akuntabilitas, faktor keamanan, sistem manajemen komplain, memberikan insentif untuk para investor dan menerapkan metode *Rewards and Punishment*.

KATA KUNCI

Pelayanan Investasi, Pelayanan Investasi yang Kondusif dan Ramah Pasar, Kualitas Pelayanan Publik

ABSTRACT

Increasing investment in the local area is a fundamental issue and the fore today. This is not only to improve the local economy, but also improve the competitiveness of local economy and society incomes. Therefore, it needs a lot of strategy. There are a lot of strategy to improve the conducive and market friendly investment services. That are by improving the quality of human resources (HR), the institutional factor, reforming the regulation of investment, transparency and accountabilit, safety factor, complaint management system, giving incentives for investors and applying Rewards and Punishment methods.

KEY WORDS

Investment Service, Conducive and Market Friendly Investment Service and Quality of Public Services

¹Naskah Diterima 3 Mei 2013. Revisi 27 Mei 2013.

A. PENDAHULUAN

Otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dalam berbagai segi kehidupan. Kepuasan masyarakat sebagai pelanggan dan pengguna dan penerima pelayanan harus diutamakan. Saat ini paradigma pelayanan publik yang "mempersulit, memperlama, mahal biayanya, berbelit-belit" atau dikenal dengan istilah "Red Tape" sudah harus ditinggalkan jauh-jauh dari penyelenggaraan setiap pemerintah daerah. Di sisi lain, pada dekade abad ke-21 saat ini, kebutuhan dan tuntutan akan perubahan ke arah yang lebih baik dalam berbagai segi kehidupan, semakin hari semakin mencuat ke permukaan, antara lain dengan terwujudnya *good governance* (kepemerintahan yang baik). Konsep *good governance* sebenarnya sudah familiar dan bahkan sering dijadikan sebagai slogan yang ampuh di setiap pemerintah daerah, walaupun dalam kenyataannya secara empirik dan praktek, *good governance* belum terlaksana sebagaimana yang diharapkan. Masih sangat banyak pemerintah daerah yang menjalankan *bad governance* daripada *good governance*.

Pemerintahan yang "*bad governance*" antara lain ditandai dengan penyelenggaraan pemerintahan yang apa adanya (*taken for granted*), pimpinan daerah yang miskin kemauan dan komitmen (*less commitment and willingness*), birokrasi yang inefisien dan inefektif, maraknya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), serta kurangnya keterlibatan pihak swasta. Padahal peranan swasta dalam pelaksanaan "*good governance*" sangat penting dan menentukan serta menjadi suatu keharusan bagi daerah

saat ini, karena swasta merupakan salah satu pilar yang mendukung keberhasilan *good governance*. Peran swasta dalam mewujudkan *good governance* antara lain dengan menggerakkan investasi.

Investasi saat ini ditengarai merupakan salah satu solusi yang ampuh dan signifikan dalam menjembatani keterbatasan pemerintah dibidang perekonomian, ketenagakerjaan serta dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sedemikian pentingnya peranan investasi bagi suatu daerah, Ohmae (2002) menyatakan bahwa di era globalisasi saat ini ada empat variabel yang amat berpengaruh dalam keberhasilan suatu daerah dalam mencapai tujuannya yaitu dikenal dengan istilah "*Empat I*" singkatan dari *Investasi, Industri, Individu* dan *Informasi*. Oleh karena itu kiranya tidak ada alasan bagi setiap pemerintah daerah untuk tidak meningkatkan pelayanan investasi. Atas dasar inilah, maka tulisan ini penting diutarakan yaitu bagaimana strategi meningkatkan pelayanan investasi yang kondusif dan ramah pasar (*Market Friendly*) di era otonomi daerah.

B. PEMBAHASAN

Menjalankan investasi pada dasarnya dapat terjadi dimana saja, kapan saja dan oleh siapa saja, tanpa dibatasi oleh faktor geografis, ruang dan waktu, bahkan dapat saja dilakukan tanpa kehadiran manusia secara fisik sekalipun karena sudah dapat juga dilakukan melalui dunia maya dan "*on air*".

Investasi akan tumbuh dan berkembang dengan baik di daerah, jika diiringi dengan peningkatan pelayanan investasi. Oleh karena itu, meningkatkan pelayanan investasi yang kondusif dan ramah pasar (*market friendly*) sudah

menjadi keharusan bagi pemerintah di era otonomi daerah, sehingga dengan demikian diharapkan para investor baik dari dalam dan luar negeri, akan datang dan berani dan mau menanamkan investasinya.

Dalam UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa peningkatan pelayanan investasi merupakan salah satu urusan kewenangan pemerintah daerah. Pelayanan adalah bantuan yang diberikan kepada seseorang/lembaga/unit organisasi tertentu. Menurut Simamora (2001) "pelayanan adalah setiap kegiatan atas manfaat yang ditawarkan suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun.". Pengertian umum yang terdapat dalam Lampiran 3 Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/Kep/M. PAN/7/2003, paragraf I, butir C, istilah "pelayanan publik" diartikan sebagai: "segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan." Dengan demikian, pelayanan investasi adalah bantuan yang diberikan dalam sektor investasi yang tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun.

Hakekat otonomi daerah sesungguhnya diarahkan untuk peningkatan kualitas pelayanan investasi dan pelayanan publik lainnya dalam berbagai segi kehidupan. Dengan berlakunya otonomi, maka daerah memiliki kewenangan yang besar, kuat dan penting dalam meningkatkan kualitas pemerintahan dan pembangunan serta masyarakat yang

disesuaikan dengan berbagai potensi, kapasitas, dan keanekaragaman yang dimiliki daerah.

Salah satu kebebasan (otonomi) yang dimiliki daerah dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunannya antara lain menciptakan berbagai kreativitas agar daerah dapat meningkatkan potensi dan kualitas pelayanan investasinya. Namun demikian dalam prakteknya, walaupun otonomi daerah telah dicanangkan sudah hampir lebih dari 12 tahun, praktek pelayanan investasi belum menunjukkan perkembangan yang signifikan, efektif, efisien, kondusif dan ramah pasar. Berbagai keluhan-keluhan tentang rendahnya kualitas pelayanan investasi hingga saat ini cenderung masih mengemuka dan menjadi permasalahan yang aktual. Effendi (1995) menyatakan pelayanan publik di daerah sering identik dengan pelayanan yang "*high-cost economy*". Selanjutnya, Panudiana (dalam Djawahir, 2004) menyatakan bahwa tidak semua aparat di daerah berpihak pada kepentingan investor. Selain itu, makin banyaknya Peraturan Daerah (Perda) yang kontra produktif, pungutan-pungutan liar tidak resmi semakin menjamur, akibatnya banyak investor "gulung tikar". Di sisi lain, Kennedy (dalam Djawahir, 2004) menyatakan bahwa dengan kewenangan daerah yang makin besar bagi daerah, justru telah menjadi ajang untuk mengeruk keuntungan dan pendapatan dari investor. Ditambahkan lagi bahwa saat ini bukan kemudahan yang didapatkan oleh para investor, akan tetapi ijin-ijin investasi justru menjadi "*cost center*" bagi investor.

Hasil penelitian Prambudi di Jakarta (dalam Djawahir, 2004) menyimpulkan bahwa 85% pengusaha mengaku

mengeluarkan biaya tidak resmi ketika mengurus ijin investasi, pengusaha harus mengeluarkan biaya tidak resmi 60,62%. Hal ini didukung hasil penelitian TIM PUPUK (Perkumpulan Untuk Peningkatan Usaha Kecil) di Kabupaten Kediri Jawa Timur (dalam Djawahir, 2004) menyimpulkan bahwa ada sebanyak 100 orang responden penelitian mengaku telah membayar biaya penguurusan ijin investasi melebihi standar yang ditentukan. Ini menunjukkan fakta bahwa pelayanan investasi di era otonomi daerah belum kondusif dan belum *market friendly* (ramah pasar). Hal ini mengakibatkan investor berfikir dua tiga kali bahkan seribu kali untuk menanamkan investasinya di daerah. Ini tentu tidak boleh dibiarkan berkepanjangan jika suatu daerah ingin maju. Pemerintah daerah harus dengan cepat dan tanggap terhadap berbagai permasalahan ini. Prinsip pelayanan investasi yang selama ini dilakukan antara lain “kalau dapat dipersulit mengapa dipermudah?” atau “kalau dapat dipersulit, mengapa harus dipermudah?” harus segera dihapus dalam *mindset* birokrasi, karena sesungguhnya tugas dan fungsi birokrasi adalah pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*), (Rasyid, 1997).

Meningkatkan pelayanan investasi yang kondusif dan ramah pasar (*market friendly*) di era otonomi daerah tentu membutuhkan beberapa kiat dan strategi yang akan dilakukan dengan komitmen dan kemauan yang kuat (*strong willingness and commitment*). Selain itu peningkatan pelayanan investasi yang kondusif dan ramah pasar (*market friendly*) bukan hanya menjadi tugas pemerintah daerah *ansich*, akan tetapi membu-

tuhkan kerja sama dan koordinasi yang kuat dari berbagai pihak, dan kepentingan yang kompleks. Adapun beberapa kiat dan strategi yang dapat dilakukan setiap daerah untuk meningkatkan pelayanan investasi tersebut, antara lain sebagai berikut :

Strategi Pertama, meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) pelayan investasi. SDM pelayan investasi merupakan motor, pelaksana, pemberi pelayanan investasi. Kendala utama yang kita alami adalah terbatasnya kemampuan SDM aparatur baik keterbatasan dibidang pengetahuan maupun keterampilan (*skill*). Seyogianya SDM aparatur pelayan investasi harus tanggap dan responsif terhadap investor, mempercepat bukan memperlambat, mempermudah bukan mempersulit terutama yang berada pada posisi “*front-line*” (garda depan) pelayanan investasi. SDM aparatur pelayan investasi harus mengubah *mindset*nya dengan segera. Untuk itu diperlukan sosialisasi, dan perubahan budaya birokrasi serta peningkatan pendidikan baik melalui pendidikan formal, informal maupun non formal secara berkesinambungan dan ajek. Walaupun mengubah *mindset* tidak segampang membalikkan telapak tangan, akan tetapi jika dilakukan secara terus menerus dan periodik serta berkesinambungan, dipastikan perubahan budaya akan dapat terwujud.

Strategi Kedua adalah memperkuat kelembagaan pelayanan investasi menjadi sarana yang efektif dalam meningkatkan pelayanan investasi yang kondusif dan ramah pasar. Lembaga pelayanan investasi dan sistemnya sangat berpengaruh terhadap peningkatan investasi. Lembaga investasi yang bertanggung jawab dapat dilakukan de-

ngan program-program yang proaktif dalam mempromosikan pelayanan investasi, setidaknya dapat menumbuhkan kepercayaan (*trust*) masyarakat (investor) bahwa telah terjadi reformasi pelayanan investasi.

Peningkatan pelayanan investasi melalui kelembagaan, antara lain dilakukan dengan membentuk Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPTSP) atau sering disebut dengan istilah "*One Stop Service (OSS)*" atau bahkan *One Stop Service Plus (OSS Plus)* yaitu dengan "menjemput bola" mendatangi investor/pengusaha untuk mengingatkan, mengurus dan memperpanjang ijin usahanya dan bahkan mengirimkannya kembali ke alamat investor/pengusaha. Adapun tujuan OSS Plus ini antara lain agar masyarakat maupun investor mendapatkan pelayanan yang cepat, murah, transparan, efisien, efektif, adil dan terjangkau. Selain itu juga, dengan pelayanan satu pintu dapat mencegah terjadinya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Masyarakat cukup datang ke satu loket untuk mengurus investasinya, lalu diproses dengan jangka waktu yang relatif cepat dan biaya yang jelas dan terjangkau. Bila perlu pemerintah dapat membuka "Klinik Investasi" yang tujuannya adalah untuk memberikan pengetahuan, masukan, terapi dan metode/cara-cara yang ampuh untuk meningkatkan usaha (investasi)nya, sehingga diharapkan tidak ada lagi investor yang "gulung tikar" dan "mati suri".

Sesungguhnya, PERMENDAGRI No. 24 tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, sudah memerintahkan daerah-daerah untuk membentuk lembaga pelayanan satu pintu. Dalam KEPMEN-

PAN No. 63/Kep/M.PAN/7/2003, setiap pelayanan yang diberikan mempunyai komponen-komponen yaitu Prosedur Pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk masalah pengaduan, waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk penyelesaian dan jawaban atas pengaduan, biaya pelayanan, tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan, produk pelayanan, hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan, sarana dan prasarana yang memadai oleh penyelenggara pelayanan, kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Sedemikian pentingnya kelembagaan BPTSP. Dengan kelembagaan BPTSP, diharapkan pembuatan izin usaha dapat berjalan cepat, mudah, transparan, bebas dari biaya tidak resmi, ada kepastian hukum, dan pelayanan profesional. Namun dalam prakteknya hingga saat ini hanya beberapa pemerintah daerah yang telah membentuk BPTSP, banyak pemerintah daerah yang tidak mengimplementasikan BPTSP dengan berbagai alasan antara lain kekurangan sumber daya manusia yang kompeten, kurangnya infrastruktur, dan sebagainya.

Menurut Marwan (2013) diperkirakan ada sejumlah 86 daerah di Indonesia ini yang belum memiliki kelembagaan BPTSP. Jumlah tersebut tersebar di tujuh provinsi, 54 kabupaten dan dua kota. Sementara yang sudah membentuk BPTSP ada sebanyak 467 pemda,

terdiri dari 26 provinsi, 345 kabupaten dan 96 kota. Padahal banyak sedikitnya investor yang akan masuk ke daerah ditentukan sejauh mana daerah tertentu mendukung investasinya antara lain dengan keberadaan BPTSP ini. Hal ini didukung oleh hasil penelitian yang dilakukan oleh KPPOD (2002, 2003) terhadap 134-200 Kabupaten/Kota di Indonesia menunjukkan bahwa kelembagaan merupakan faktor utama yang menentukan daya tarik investasi di suatu daerah, diikuti oleh kondisi sosial politik, infrastruktur fisik, kondisi ekonomi daerah dan produktivitas tenaga kerja. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Wanandi (2003) bahwa untuk meningkatkan investasi di daerah diperlukan institusi (kelembagaan) yang kuat, sehingga akan melahirkan pola kepemimpinan yang mendukung kebijakan-kebijakan investasi.

Strategi Ketiga, Penata-ulan- peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan investasi. Penata-ulan- peraturan perundang-undangan di bidang investasi ditengarai dapat meningkatkan investasi di daerah. Namun dalam prakteknya masih banyak peraturan investasi di daerah yang tumpang tindih atau bahkan bertentangan satu sama lain. Syahrir (2003) menyatakan sejak otonomi daerah digulirkan, pemerintah daerah telah berubah layaknya sebuah kerajaan kecil. Dengan berbekal kewenangannya, setiap raja-raja kecil seakan berlomba-lomba membuat aturan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Arifin (2003) menyatakan hingga kini tidak kurang dari 10.000 Perda telah dibuat demi kepentingan daerahnya. Temuan ini didukung oleh studi yang dilakukan oleh Kuncoro, (2005) pada 6 Kluster industri padat

karya di Indonesia (Batam, Jabotabek, Bandung, Jepara, Surabaya, Bali). Data terakhir dinyatakan oleh Fauzi (2012) yang menyebutkan bahwa ada sekitar 780 yang bermasalah dari 13 ribu Perda.

Banyak hambatan peraturan dan non-peraturan dalam aktivitas ekspor tentu akan menimbulkan biaya ekonomi yang tinggi (*high cost economy*). Menyempurnakan peraturan-peraturan pusat maupun daerah yang terkait dengan perizinan sehingga dapat dilakukan pemrosesan perizinan secara terpadu. Oleh karena itu, Perda yang berkaitan dengan investasi perlu ditinjau/ditata ulang kembali, sehingga Perda yang menghambat investasi segera direvisi atau bahkan dibatalkan. Kebijakan untuk menyederhanakan prosedur dan proses pengurusan suatu ijin usaha menjadi sangat penting sebagai salah satu langkah untuk menarik minat investor. Agar investor mau menanamkan modalnya di Indonesia, maka perlu disiapkan perangkat hukum yang jelas, dimana antar peraturan dibidang investasi tidak boleh saling berbenturan.

Dengan otonomi daerah, dimana kewenangan daerah diperluas, termasuk terhadap sumber-sumber pendapatan daerah, maka Pemerintah daerah saat ini dituntut harus mempunyai kemampuan untuk membuat kebijakan-kebijakan yang dapat menarik minat investor untuk menanamkan modalnya (investasi) di daerahnya. Hal ini tentunya mendorong daerah semaksimal mungkin melahirkan kebijakan yang kompetitif guna mengejar peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Strategi Keempat, Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas di bidang investasi. Cara yang dapat dilakukan dalam hal ini adalah dengan mem-

berikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat berkaitan dengan informasi tentang berbagai kebijakan yang ditempuh jika ingin berinvestasi, informasi potensi daerah, dan peluang bisnis yang ada di daerah. Ini dapat ditempuh dengan melaksanakan praktek *e-government* yang akurat dan selalu “*diupdate*” disetiap daerah.

E-government adalah upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis (menggunakan) elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien. Ide dasar dalam *e-government* dalam pelayanan investasi adalah agar pelayanan investasi menjadi lebih transparan, cepat, dan murah. Layanan yang diberikan berupa pelayanan mandiri dan peran aktif masyarakat atau investor, dimana masyarakat/investor dapat melakukan secara mandiri registrasi perijinan, memantau proses penyelesaian dan melakukan pelayanan investasi lainnya. Dengan adanya fasilitas ini masyarakat/investor menjadi lebih produktif, karena tidak perlu antri dalam waktu lama hanya untuk mengurus satu perijinan saja. Selain itu, kemajuan teknologi merupakan salah satu alternatif solusi untuk meminimalisir terjadinya praktik kecurangan dalam pelayanan investasi. Dengan *e-government* diharapkan dapat mempercepat upaya keterbukaan dan upaya pertanggungjawaban publik. Akuntabilitas publik menjadi pendorong yang ampuh dan dapat menimbulkan tekanan kepada aparat yang terkait untuk lebih bertanggung jawab atas pelayanan investasi yang diberikan dan adanya jaminan pelayanan investasi yang baik. Hal ini sekaligus mengandung arti bahwa setiap birokrat dapat dikritik, dicela, atau

bahkan dapat dipecat jika nyata-nyata menyimpang dari ketentuan yang telah ditetapkan.

Strategi Kelima, Keamanan, faktor keamanan menjadi salah satu faktor yang sangat penting bagi pengusaha/investor. Hasil penelitian Marbun, dkk (2009) menunjukkan bahwa faktor keamanan berpengaruh positif terhadap investasi. Dengan demikian, semakin aman suatu daerah, maka akan semakin tumbuh investasi daerah. Dalam prakteknya investor kurang nyaman dalam melakukan investasinya. Banyaknya kutipan-kutipan yang tidak jelas, baik dari birokrat maupun preman-preman liar membuat investor tidak nyaman dalam melakukan investasi. Untuk itu perlu penertiban terhadap berbagai macam kutipan-kutipan yang tidak resmi baik yang dilakukan oleh sekelompok orang (oknum pemerintah) maupun preman dengan bantuan petugas keamanan sehingga menciptakan iklim yang kondusif dan rasa aman bagi investor.

Strategi Keenam, *Complaint Management System*. Sistem manajemen complain adalah suatu sistem yang dibangun untuk menjamin pelayanan investasi sesuai dengan prosedur kerja yang ditetapkan (*Quality Assurance*). Dengan kemudahan, keamanan, ketepatan waktu dari sistem pelayanan investasi yang diterapkan, diharapkan akan memberikan keleluasaan dan peluang yang besar bagi investor untuk berkembang dan mengajukan hal-hal permasalahan yang berkaitan dengan pelayanan investasi yang diterimanya. Setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berkaitan dengan pelayanan investasi perlu menyusun mekanisme atau alur yang dapat dilalui masyarakat maupun investor untuk mendapatkan pelayanan

investasi sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Kepada siapa, melalui prosedur apa serta siapa yang bertanggung jawab untuk mengolah berbagai pengaduan yang berkaitan dengan prosedur, pelayanan maupun biaya investasi yang tidak menyenangkan ataupun tidak sesuai dengan ketentuan tersebut.

Strategi Ketujuh, Pemberian insentif dan kemudahan bagi Investor. Pemberian insentif antara lain dalam bentuk (a) pengurangan, keringanan, atau pembebasan pajak daerah; (b) pengurangan, keringanan, atau pembebasan retribusi daerah; (c) pemberian dana stimulan; dan/atau (d) pemberian bantuan modal. Sedangkan pemberian kemudahan dapat dilakukan dalam bentuk sebagai berikut : (a) penyediaan data dan informasi peluang penanaman modal; (b) penyediaan sarana dan prasarana; (c) penyediaan lahan atau lokasi; (d) pemberian bantuan teknis; dan/atau percepatan pemberian perizinan.

Strategi Kedelapan, menerapkan *Rewards and Punishment*. Pemerintah Daerah harus bertindak tegas dan cepat terhadap berbagai penyimpangan-penyimpangan yang terjadi. Perlunya kontrol terhadap perilaku birokrasi. Rendahnya sistem pengawasan terhadap birokrasi mengakibatkan kinerja birokrasi tidak maksimal, dan KKN pun semakin marak. Sistem pengawasan melekat (Pengawasan Atasan Langsung dan Sistem Pengendalian Intern) dalam prakteknya tidak berjalan dengan baik. Hal ini dapat disebabkan faktor *ewuh pakewuh* antara atasan dengan bawahan. Untuk itu, perlu dibangun suatu sistem pengawasan yang efektif terhadap birokrasi agar penyimpangan dapat dicegah sedini mungkin. Masyarakat, Orga-

nisasi Non Pemerintah/LSM perlu diberikan peluang untuk turut berpartisipasi mengontrol jalannya pelayanan investasi. Selain itu, kontrol juga dapat dilakukan dengan mengumumkan hasil kinerja setiap SKPD pelayanan investasi baik per-triwulan, semester maupun setiap tahun. Strategi ini diharapkan dapat memacu pada kinerja pelayanan investasi.

C. KESIMPULAN

Strategi meningkatkan pelayanan investasi yang kondusif dan ramah pasar (*market friendly*) di era otonomi daerah perlu segera diwujudkan sehingga diharapkan dapat menumbuh-kembangkan sektor perekonomian, pengurangan kemiskinan serta masalah pengangguran yang semakin menjamur.

Pelayanan investasi yang kurang kondusif dan ramah pasar di daerah harus dibenahi dengan kesadaran kolektif dan tindakan bersama, baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Pemerintah sebagai regulator harus menjadi motor untuk mewujudkan pelayanan investasi dan membuat kebijakan-kebijakan yang atraktif untuk investasi. Pemerintah daerah harus berdiri di depan untuk maju dan membuka diri bagi investor antara lain dengan melakukan promosi yang baik yang berbasis dari potensi daerah masing-masing.

Adapun strategi pelayanan investasi yang kondusif dan ramah pasar (*market friendly*) antara lain dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) pelayan investasi, kelembagaan yang efektif, penataulangan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan investasi, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dibidang investasi, keamanan, *Complaint Manage-*

ment System, pemberian insentif dan kemudahan bagi Investor, dan menerapkan *Rewards and Punishment*

Strategi meningkatkan pelayanan investasi yang kondusif dan ramah pasar (*market friendly*) akan terwujud jika diiringi dengan kemauan dan komitmen yang kuat dari pimpinan daerah, seluruh aparatur pemerintah dan seluruh masyarakat di daerah untuk mewujudkannya.

KEPUSTAKAAN

Buku

- Barzelay, Michael. 1992. *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision For Managing In Government*. England : University Of California Press, Ltd.
- Ohmae, Kenichi. 2002. *The End of The Nation State : The Rise of Regional Economics (Hancunya Negara Bangsa: Bangkitnya Negara Kawasan dan Geliat Ekonomi Regional di Dunia tak Berbatas*. Alih Bahasa Ruslani. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government. How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. New York: Penguin Books, Inc.
- _____. 1997. *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies For Reinventing Government*. New York : Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Rasyid, Muhammad Ryaas. 1997. *Makna Pemerintahan. Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta : PT. Yarsif Watampone. Cetakan Ketiga.
- Simamora, Bilson, 2001. *Memenangkan Pasar Dengan Pemasaran Efektif dan Profitabel*. Edisi Pertama. Jakarta : Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Thoha, Miftah. 1987. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta : Penerbit Rajawali Press. Cetakan Pertama.
- _____. 1991. *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*. Yogyakarta : PT. Media Widya Mandala. Cetakan Pertama.
- _____. 2000. *Administrasi Negara, Demokrasi Dan Masyarakat Madani*. Jakarta : Penerbit Lembaga Administrasi Negara.
- Wanandi. Sofyan. 2003. *Temu Bisnis Pengusaha Indonesia-Delegasi ABAC Forum*, Harian Umum Suara Karya. 31 Juli 2003.
- Waworuntu, Bob. 1997. *Dasar-dasar Keterampilan Abdi Negara Melayani Masyarakat*. Jakarta : Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama.

Jurnal/Makalah/Koran/Dokumen

- Arifin. Bustanul. 2003. *Otonomi Daerah Memasuki Era Transisi*. Harian Umum Media Indonesia. Jakarta. Edisi Senin 3 Pebruari 2003.
- Fauzi, Gamawan. 2012. *Pemerintah Akui 780 Perda Hambat Investasi*. <http://www.kemendagri.go.id/news/2012/11/13/pemerintah-akui-780-ribu-perda-hambat-investasi>. Diakses 13 November 2012.
- Marwan, Muhammad. 2013. *86 Pemerintah Daerah Belum Punya Pelayanan Satu Pintu*. Jawa Pos National Network. Com. Diakses 9 Juli 2013.
- Djawahir, 2004. *Jangan Biarkan Semaangat Bisnis Di Daerah Mengendur*. Koran Warta Swa 08/XX/15-28 April 2004.
- Effendi. 1995. *Pelayanan Publik, Pemerataan dan Administrasi Negara Baru*. Ma-

kalah Untuk Seminar UGM-DAAD. Yogyakarta : Universitas Gajah Ma-da.

Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

KPPOD. (2002 dan 2003). Daya Tarik Investasi Kabupaten/Kota di Indonesia, Jakarta.

Marbun, Deswanto, Palmira P Bachtiar dan Sulton Mawardi. 2009. *Iklim Usaha Di Timor Tengah Utara : Kajian Kondisi Perekonomian dan Regulasi Usaha*. Laporan Penelitian Smeru. Jakarta.

Prambudi, 2004. Analisis Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Pelayanan Perijinan. Koran Warta Kita, 13 Januari 2004. Jakarta.

Kuncoro, Mudrajad. 2005. *Daya Tarik Investasi dan Pungli di Daerah Istimewa Yogyakarta* : Jurnal Ekonomi Pembangunan.

Syahrir. M. 2003. *Perkembangan Ekonomi Daerah Pasca Otonomi Daerah*. Harian Umum Republika. Jakarta : 4 September 2003.

Tim Perkumpulan Untuk Peningkatan Usaha Kecil. 2004. Strategi Pengembangan Industri Kecil Menengah. Koran Warta Kita, 13 Januari 2004. Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta : Departemen Dalam Negeri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Jakarta : Departemen Dalam Negeri.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman



resensi

Judul Buku

The Ordinance of Government
(**Al-Ahkam al-Sultaniyah w'al Wilayat al-Diniyya**)

Penulis

Al-Mawardi

Alih Bahasa

Prof. Dr. Wafaa H. Wahba

Penerbit

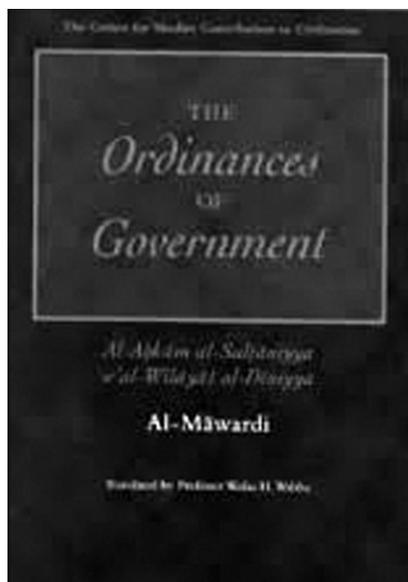
Garnet Publishing, United Kingdom

Cetakan

2010

Tebal

301 halaman



Bicara tentang kinerja pemerintahan dan aparatur yang terlibat didalam pelayanan publik, tidaklah bisa dilepaskan dari konsep maupun prinsip-prinsip tata-kelola, aturan dan ketentuan yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan (*good governance*). Jika istilah *good governance* yang dikampanyekan (ulang) oleh IMF (*International Monetary Fund*) dan Bank Dunia (*World Bank*) serta badan-badan PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) seperti UNDP (*United Nations for Development Project*) di akhir dekade 90-an merupakan istilah

yang sekarang meluas di berbagai negara, khususnya negara-negara yang dianggap belum dan sedang berkembang seperti Asia, Afrika dan Amerika Selatan (Hout, 2007) dan melulu dikaitkan dengan politik bantuan¹ ke negara-negara tersebut maka tata-kelola dan prinsip aturan pemerintahan sudah lebih dulu diterapkan oleh peradaban Islam. Kepemimpinan Nabi Muhammad SAW dan khalifah empat menjadi saksi sejarah bagaimana Piagam Deklarasi Madinah benar-benar menjadi dokumen model tata-kelola pemerintahan

¹Selanjutnya, silahkan baca: Hout, Wil. (2007). *The Politics of Aid Selectivity: Good governance criteria, in World Bank, US and Dutch development assistance*, USA-Canada: Routledge.

pertama dalam pengaturan pemerintahan demi mencapai masyarakat yang bertransformasi secara mandiri menuju masyarakat madani. Sampai kemudian, Abu al-Hasan Ali Ibn Muhammad Ibn Habib al-Mawardi (untuk kemudian disebut dengan Al-Mawardi) atau di Barat dikenal dengan nama Alboacen (972-1058 M) mencoba merangkum, memadukan dengan pengalaman barunya, dan menerapkan konsep tata-kelola pemerintahan baik secara agamis, juri-dis, filosofis maupun administratif Piagam Madinah ditengah kekacauan politik pada masanya, sesuai dengan latar belakangnya sebagai ulama, filusuf, hakim dan juga pengambil keputusan di masa Dinasti Abbasiyah. Tata-kelola pemerintahan ala Al-Mawardi bisa dibaca dalam buku berjudul *Al-Ahkam al-Sutaniyya w'al-Wilayat al-Diniyya* yang sudah diterjemahkan kedalam berbagai bahasa. Dalam Bahasa Inggris buku itu di terjemahkan menjadi *The Ordinance of Government* atau 'Aturan-Aturan Penyelenggaraan Pemerintahan' oleh Prof. Wafaa H. Wahba dan diproduksi ulang untuk kepentingan kajian politik dan administrasi pemerintahan di Barat oleh *The Center for Muslim Contribution to Civilization*². Buku klasik populer ini ternyata masih cukup relevan dengan kondisi kekinian dan menjadi salah satu literatur yang paling banyak dirujuk oleh banyak ilmuwan dalam kajian studi *good governance* di dunia. Buku

ini akan menjadi sangat menarik bagi peminat kajian administrasi pemerintahan, baik mahasiswa, maupun para pejabat publik, pemimpin pemerintahan atau politisi, peminat diskursus *good governance* dan lembaga-lembaga non pemerintahan yang *concern* dengan tema-tema ini.

Dalam bukunya yang terdiri dari 20 bab, Al-Mawardi memulainya dengan perlunya kepemimpinan (*imamah*) dan juga kriteria bagaimana mendapatkan pemimpin yang baik bagi masyarakat. Ia menyebutkan ada paling tidak tujuh indikator: adil dan jujur, berilmu dan independen, bisa dikritik, sehat secara fisik, bijaksana dan hati-hati, berani, dan terakhir berasal dari kalangan *Quraisy*. Sementara dalam hal mengangakat pemimpin pemerintahan, ia menyarankan dua metoda: pemilihan dan penunjukan/pengangkatan langsung. Bab kedua sampai dengan bab keenam, Al-Mawardi masih membicarakan kriteria dan model pengangkatan pejabat publik lain di bawah pemimpin tertinggi suatu negara atau wilayah.

Di dalam bab keempat belas, Al-Mawardi membagi kategori yang disebut wilayah otorita pemerintahan Islam. Pada bab kelima belas ia kembali membahas bagaimana mengatur administrasi pelayanan publik, yakni berkenaan dengan reklamasi tanah/pembukaan lahan dan pembagian pasokan air bersih. Di bab keenam belas ia fokus pada topik

² Lembaga ini bermarkas di Qatar dan dipimpin langsung oleh Emir Qatar, Al-Thani dan bertujuan menterjemahkan buku-buku klasik karya intelektual muslim klasik yang telah berkontribusi pada peradaban dunia.

pembukaan sarana dan fasilitas publik, perlindungan terhadap tanah tidak tergarap dari kepentingan individu non-publik. Hibah tanah dan pemberian hak pengelolaan tanah dan hasilnya merupakan fokus Al-Mawardi di bagian bab ketujuh belas. Ia mendefinisikan tanah dalam tiga pengertian: tanah mati dan tidak tergarap, tanah yang sudah diolah/tanah garapan, dan tanah yang jadi sumber pertambangan.

Perhatian figur cendikia asal Basra ini kemudian beralih ke persoalan status dan ketentuan pengelolaan lembaga atau pusat administrasi. Menurutnya lembaga ini diperlukan untuk menjaga keamanan dokumen, properti pemerintahan/kemiliteran serta personil yang terlibat didalamnya. Lembaga itu diberi nama *Diwan*, yang dibagi kedalam empat departemen yaitu: departemen arsip dan gaji kemiliteran, departemen arsip pajak dan kewajiban keuangan daerah, departemen catatan penunjukan dan pemberhentian pejabat publik, dan yang terakhir, departemen arsip penerimaan negara dan pajak dari *Baitul Maal*. Ia juga menjelaskan bagaimana klasifikasi data dan arsip negara disimpan. Di akhir penjelasan, ia menekankan dua kategori wajib bagi kepala lembaga pusat

administrasi dan arsip negara, yaitu: jujur dan punya kompetensi.

Sebelum menutup penjelasan di bab kedupuluh tentang proses pengangkatan petugas dan lembaga pengawas pasar dan perdagangan (sejenis Ombudsman³ dan *hisba*⁴) dan memastikan semua aktivitas pelayanan publik dari negara berjalan sesuai standar, ia menyinggung tentang administrasi penjatuhan hukuman secara gamblang di bab kesembilan belas. Beberapa kasus yang disebutkan dalam penjelasannya adalah kasus perzinahan, pencurian, pemabuk, fitnah dan pencemaran nama baik (terkait kasus asusila dan zina), kompensasi dan hak balas dalam kasus kematian dan hukuman mati, serta terakhir berkaitan dengan hukuman non-legal terkait pelanggaran disiplin dan hukuman non-publik. Sementara di bagian akhir, Al-Mawardi menjelaskan tentang pentingnya lembaga pengawas dan penjaga moral official negara dalam menjalankan tugas sebagai penyedia jasa layanan publik agar tidak melakukan tindakan diluar kewenangan serta penyelewengan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme yang merugikan masyarakat.

Apa yang sudah ditawarkan oleh Al-Mawardi tentunya menjadi

³ Lembaga negara di Indonesia yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara *serta* badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang disahkan dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 9 September 2008.

⁴ *Hisba* adalah lembaga pengawas.

demikian penting ditengah memuncaknya rasa ketidakpercayaan publik terhadap administrasi pemerintahan kita saat ini. Meskipun konsep yang dikemukakannya sedikit klasik, namun tidak dapat dipungkiri bahwa ia telah memberikan inspirasi secara langsung dan tidak langsung terhadap penyelenggaraan aparatur pemerintahan. Konsep pengawasan pasar yang bisa dilacak jauh ke masa Khalifah Umar bin Khattab sekarang dipakai dimana-mana. Dalam pemaknaan lebih luas, konsep pengawasan pasar berkembang secara aplikatif dalam hal pengawasan moral pejabat publik. Konsep yang dibarengi dengan aturan yang sangat jelas, lugas dan tegas. Penyelesaian sengketa publik, pengadaaan fasilitas publik oleh negara, ataupun metoda dan kriteria seleksi pengangkatan pejabat publik akan terus menjadi topik hangat dalam transformasi administrasi. Latar belakang yuridisnya juga menyebabkan ia sangat paham tentang bagaimana menjaga rasa keadilan publik dan membuat aturan-aturan yang empirik berbasis kejadian sehari-hari masyarakat kedalam aturan dan hukum administrasi pemerintahan. Demikian juga dengan ide pembentukan lembaga pusat administrasi negara tidak bisa tidak adalah terobosan formal yang ternyata sudah ada sejak masa Al-Mawardi hidup. Gaya paparannya yang empirikal, kategorikal, numerikal, filosofikal, jelas, tegas, dan lugas dalam hal-hal mendasar publik membuat buku ini menjadi semakin dibutuhkan di tengah 'kegalauan publik' akan ke-

mampuan aparatur daerah dan negara saat ini.

Namun demikian, meskipun Al-Mawardi sudah berupaya kuat untuk membukukan pengalamannya selama mengabdikan sebagai hakim, politisi sekaligus ilmuwan pada masa itu, bukunya, meskipun fenomenal dan fundamental juga tidak sepenuhnya komperhensif. Barangkali kondisi masyarakat pada masa itu membuat kriteria seleksi kepemimpinan, khususnya poin tentang calon pemimpin harus dari kalangan Quraisy tidak relevan diterapkan saat ini. Meskipun demikian, filosofinya adalah disarankan memilih pemimpin pribumi jika ingin lebih diterima masyarakat yang awalnya apatis dan tidak partisipatif. Hal lain yang perlu jadi catatan adalah meski ia sempat menyebutkan prosedur pemberian hukuman bagi pelanggar aturan agama dan publik, namun bab mengenai mekanisme promosi-degradasi pejabat juga luput dari pengamatannya. Idenya tentang pembagian wilayah juga jelas tidak sesuai dengan kondisi kita disini, dimana ia membagi tiga klasifikasi daerah: daerah *Haram*[□], Hijaz dan daerah diluar *Haram* dan Hijaz. Demikian juga halnya dengan penyelenggaraan badan negara yang secara khusus menyelesaikan problem antar kelas di bab delapan. Kritik lain terhadap bukunya adalah meskipun fokus dalam tema-tema tertentu, kelihatannya bukunya tidak disusun dalam urutan kronologis tematik yang membuat pembaca mudah mengikutinya. Sebagai contoh, setelah berbicara detil tentang meka-

nisme dan kriteria pengangkatan pejabat publik di bab-bab awal, seketika beralih ke topik penyelesaian sengketa publik di bab ketujuh.

Apapun itu, buku ini memberikan efek serta kontribusi luar biasa bagi khasanah dan praktik tata kelola pemerintahan negara sampai saat ini. Apalagi sebagian besar tawaran Al-Mawardi cocok dengan negara-negara dan daerah yang mayoritas penduduknya muslim dan atau mengadopsi sistem pemerintahan Islam atau hukum Islam. Getaran keilmuan buku ini masih hangat diperdebatkan, diterapkan dan diperkaya saat ini. Penulis merasa berkewajiban membagi informasi ini mengingat terbatasnya akses terhadap buku-buku klasik bertemakan administrasi pemerintahan, dan kinerja aparatur publik (bernuansa Islam) di nusantara. Meski konsep Al-Mawardi jelas-jelas berorientasikan hukum Islam dan dilegkapi referensi kuat dari Al-Qur'an dan Hadist, namun teori dan ide fundamentalnya sangatlah universal dan *compatible* untuk diterapkan di negara non-muslim sekalipun. Oleh karena itulah penulis merekomendasikan pembaca untuk menyerap inspirasi dan belajar banyak dari buku ini.

Saiful Akmal

ISSN 2088-5474



9 784602 975260 2

**PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR IV
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA (PKP2A IV LAN)**

JALAN T. P. NYAK MAKAM NOMOR 12, LAMPINEUNG
BANDA ACEH 23125, TELEPON (0651) 7552569
FAX. (0651) 7552568