

KEPAMONGPRAJAAN DI INDONESIA

Pertumbuhan dan Perkembangannya

**Dr. Muhadam Labolo
Dr. Ahmad Avenus Toana**



GHALIA INDONESIA
Anggota IKAPI

Kepamongprajaan di Indonesia
Pertumbuhan dan Perkembangannya
Copyright@Muhadam Labolo & Ahmad Averus Toana

Penyunting: Yopie S.
Desain Cover: Imam H. Pramono
Desain Isi: Asmadianto & Bambang A.

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014.
Dilarang memperbanyak/menyebarluaskan dalam bentuk apa pun
tanpa izin tertulis dari penerbit Ghalia Indonesia.

Penerbit Ghalia Indonesia, Cet. Pertama, September 2016
Jl. Rancamaya Km. 1 No. 47,
Warung Nangka, Ciawi - Bogor 16720
Telp.: (0251) 8240628 (hunting) Fax.: (0251) 8243617
e-mail: editorialperti@gmail.com

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Dr. Muhadam Labolo & Dr. Ahmad Averus Toana
Kepamongprajaan di Indonesia
Pertumbuhan dan Perkembangannya: Cet. 1
Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2016
xiv + 322 hlm; 155 mm × 230 mm
ISBN: 978-979-450-722-3

Kata Sambutan

**Direktur Program Profesi Kepamongprajaan
Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN)**

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, Saya selaku Direktur Program Profesi Kepamongprajaan Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) sangat bergembira dengan terbitnya buku berjudul **Kepamongprajaan Di Indonesia, Pertumbuhan dan Perkembangannya**. Buku ini diharapkan dapat bermanfaat bagi seluruh civitas akademika IPDN pada umumnya, dan khususnya Program Profesi Kepamongprajaan IPDN, maupun bagi praktisi pemerintahan (pamongpraja) dan masyarakat yang ingin mengetahui pertumbuhan dan perkembangan kepomongprajaan di Indonesia.

Bila melihat literatur yang membahas tentang kepomongprajaan tentu saja masih jarang ditemukan, baik di perpustakaan maupun toko buku. Oleh karena itu, adanya usaha penulis menyusun buku ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan kita tentang pertumbuhan dan perkembangan kepomongprajaan, termasuk bagi mereka yang memilih profesi sebagai pamongpraja. Saya dalam hal ini patut memberikan apresiasi yang setinggi-tingginya terhadap karya ini.

Sepintas, buku ini tidak saja mengungkapkan aspek sejarah pertumbuhan dan perkembangan kepomongprajaan di Indonesia, juga refleksi dan penghayatan tentang nilai-nilai kepomongprajaan yang diadaptasi dan dikembangkan selama ini di lingkungan pendidikan kepomongprajaan, seperti Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Berlatar pada kultur dan rasa ke-Indonesiaan itulah sehingga menurut saya sangat cocok sebagai bahan pengetahuan, pengembangan nilai dan pembentukan karakter bagi *public servant* yang khas Indonesia (pamongpraja).

Pada kesempatan ini, saya juga mengharapkan agar karya ini bukanlah yang terakhir, namun menjadi karya yang akan terus berkembang guna menumbuhkan nilai-nilai kepomongprajaan dan menjawab tantangan di masa depan. Tentu saja saya meyakini para penulis sangat terbuka

terhadap berbagai kritik dan masukan yang konstruktif dalam upaya penyempurnaan lebih lanjut. Terlepas dari itu, usaha ini adalah langkah besar dalam meletakkan dasar-dasar pemahaman tentang perkembangan kepamongprajaan serta relevansinya dengan perkembangan ilmu pemerintahan. Akhirnya, semoga Tuhan Yang Maha Esa membalas semua upaya ini, Amin!

Jakarta, 1 September 2016

Direktur Program Profesi Kepamongprajaan IPDN

Dr. Margaretha Rumbekwan, S.Sos., M.Si.

Kata Pengantar

Assalamualikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Buku dengan susunan sederhana ini tercipta atas peran berbagai pihak, tak terkecuali Zat Yang Maha Kuasa lewat kesempatan yang tak terkira. Dalam kesadaran itu, penulis selayaknya memanjatkan syukur dan terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang telah turut menyempurnakan karya awal ini.

Semula, buku ini dipersiapkan untuk bahan ajar di Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) dengan maksud memberikan pemahaman lewat pengantar pengetahuan umum tentang kepamongprajaan bagi mahasiswa baru (praja). Di tengah upaya sederhana itu, penulis terpikirkan untuk mengembangkan lebih jauh, khususnya sejarah awal kemunculan pamongpraja, nilai-nilai dasar pamongpraja serta dinamika dan tantangan yang dihadapi oleh pamongpraja hari ini dan kedepan.

Secara historis, kemunculan pamongpraja mewakili elit di level suprastruktur dan bergerak menurut hierarki hingga ke level terendah. Fungsinya tidak saja melayani elit penguasa dan masyarakat, juga berdiri sebagai mediator di antara keduanya agar tercapai berbagai tujuan dalam pemerintahan. Peran tersebut kian menguat ketika personifikasi pamongpraja secara *de facto* diakui dan secara *de jure* memperoleh seperangkat kewenangan yang cukup dalam pengelolaan urusan pemerintahan umum. Akseptabilitas pamongpraja di tengah masyarakat secara *de facto* diakui karena sejak awal tertanam nilai-nilai kultural sebagaimana tertuang dalam *Kitab Wulangreh*. Hingga kemunculannya pada periode selanjutnya, kedudukan dan peran pamongpraja mengalami pergeseran signifikan menjadi pelayan masyarakat terdepan, sekalipun peran klasiknya selaku penopang elit pemerintah tak dapat dilupakan begitu saja. Pada titik itu, peran pamongpraja lebih pada upaya menjaga keseimbangan, selaku sosok pengintegrasikan dan pelayan masyarakat. Dalam posisi demikian, pamongpraja sering kali menerima konsekuensi sebagai sosok pelindung (*ngemong*), individu

yang pandai berbicara (*ngomong*) serta subjek yang paling pertama menerima kritik (*di-omongin*). Bagi pamongpraja dewasa ini, disadari bahwa tantangan yang dihadapi semakin kompleks dan dengan demikian, membutuhkan pengajaran, pelatihan dan pembentukan mental yang tidak saja mampu menjawab tantangan tersebut juga tanpa melupakan nilai-nilai dasar sebagai pondasi utama pamongpraja. Nilai-nilai dasar tersebut kiranya dapat menjadi suatu modal utama sekaligus menciptakan kekhasan dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan (*good governance*).

Akhirnya, pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala bantuan serta dukungan yang sangat berharga kepada seluruh pihak yang telah membantu selesainya buku ini. Tentu saja secara khusus kami perlu sampaikan terima kasih kepada Sdr. Risman dan Deni selaku editor dan staf Ghalia Indonesia yang telah dengan kritis melakukan koreksi dan masukan lewat berbagai diskusi. Kami juga patut menyampaikan apresiasi atas dukungan moril Bapak Erwin Yatim dan Mustar Labolo (Bupati dan Wabup Kab. Banggai), Bapak Anwar Hafidh (Bupati Morowali), Bapak Ahmed Zaki Iskandar (Bupati Tangerang), Bapak Celcius Watae (Bupati Keerom), Indra Catri (Bupati Agam), Irwansyah (Walikota Pangkal Pinang), dan Bapak Hasrul Edyar (Wabup Simeulue) yang telah memberi banyak masukan dalam setiap perbincangan di kelas Pascasarjana Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Di sekitar penulisan ini juga kami perlu berterima kasih kepada Rektor IPDN, Direktur Profesi Kepamongprajaan serta guru yang layak dihormati dan menjadi bintang sepanjang masa almarhum Prof. Dr. Taliziduhu Ndraha (pencipta *Kybernology*). Dalam penyusunan redaksi kami tak lupa mengucapkan terima kasih kepada Ibu Susilawati selaku dosen Bahasa Indonesia IPDN, Dr. Ismail Nurdin selaku Dekan Fakultas Politik Pemerintahan, Dr. Bambang (Dekan Fakultas Manajemen Pemerintahan), serta praktisi pemerintahan seperti Sdr. Dr. Irwansyah dan Dr. Harry Mulya (Komisi ASN), Imam (Kota Cilegon), Mulyadin Malik (Kementerian PDT), Haris Kariming (Prov. Sulteng), Imelda Romauli (Humas Kemendagri), Nur Hazanah (Kabupaten Bandung), Ryutaro Siburian (Bangda), dan Fikri Ma'arif (Kabupaten Bangga Laut) yang amat sering berdiskusi, bahkan berjuang mempertahankan marwah almamater di seputar aktivitas pamongpraja dari Sabang sampai Merauke.

Atas berbagai kekurangan dalam buku ini, tentu saja penulis berdua amat menyadarinya sehingga diperlukan suatu diskusi internal ke depan guna penyempurnaan dari aspek epistemologi khususnya.

Wassalam.

Jakarta, 2 September 2016

Muhadam Labolo
Ahmad Averus Toana

Daftar Isi

Kata Sambutan	v
Kata Pengantar	vii
Daftar Isi	xi
BAB I Gagasan dan Sejarah Pamongpraja	1
A. Munculnya Pamongpraja.....	1
B. Rekrutmen Pamongpraja Sebelum Kemerdekaan.....	4
C. Rekrutmen Pamongpraja Pascakemerdekaan.....	7
D. Pergeseran Makna Pangrehpraja ke Pamongpraja.....	12
E. Perkembangan Pamongpraja	15
BAB II Pemerintahan Umum dan Pamongpraja	21
A. Konsep Pemerintahan Umum dan Eksistensi Pamongpraja	21
B. Pamongpraja Dalam Perspektif Normatif	40
C. Kaitan Pamongpraja dengan Satuan Polisi Pamongpraja	43
D. Kode Etik Kepamongprajaan	44
E. Pamongpraja Dalam Perspektif Kekinian.....	45
F. Kompetensi Kepamongprajaan	46
G. <i>Traces of Record of The Civil Service Education</i>	48
H. Pamongpraja Saat Ini.....	52
BAB III Tugas Pokok dan Fungsi Pamongpraja	57
A. Tugas Pamongpraja.....	57
B. Fungsi Pamongpraja.....	58
BAB IV Kepamongprajaan sebagai Profesi dan Kinerja	87
A. Pengertian Pelayanan dengan Indikator Kualitas dan Nilai	87
B. Nilai-Nilai Strategis Pamongpraja.....	100

BAB V	Kepamongprajaan sebagai Wawasan Kebangsaan...	108
	A. Urgensi Pemerintah terhadap Eksistensi Pamongpraja	108
	B. Komparasi, Aplikasi, dan Implikasi UU No. 23/2014 tentang Pemda dengan UU tentang Pemda Sebelumnya	113
	C. Kebutuhan Lokal terhadap Pamongpraja.....	122
	D. Kekuatan Visioner Bangsa	128
	E. Makna Kesebangsaan	134
BAB VI	Kepamongprajaan dalam Struktur	141
	A. Pamongpraja	141
	B. Pamong Desa atau Kelurahan	149
	C. Pamong Bangsa atau Negara	159
	D. Etika Pamongpraja	163
BAB VII	Fungsi Departemen Dalam Negeri dan Relevansi Kepamongprajaan.....	179
	A. Visi dan Misi Kementerian Dalam Negeri.....	183
	B. Tugas Pokok dan Fungsi Lini Kementerian Dalam Negeri	187
	C. Relevansi Pengembangan Pendidikan Kepamongprajaan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri	189
BAB VIII	Tantangan Pamongpraja Muda Dalam Sistem Pemerintahan.....	196
	A. Pamongpraja Dalam Kerangka Dinamika Hubungan Pusat dan Daerah	201
	B. Masalah dalam Hubungan Pusat dan Daerah.....	217
	C. Pamongpraja dalam Upaya Pemberantasan Korupsi	226
	D. Korupsi dan Problematikanya.....	227
	E. Hambatan Pemberantasan Korupsi.....	231
	F. Pamongpraja; Langkah Strategis Pemberantasan Korupsi.....	235
	G. Pamongpraja Dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa	240
	H. Pamongpraja dalam Pembangunan Demokrasi.....	251
	I. Pamongpraja dalam Sistem Administrasi Pemerintahan	264
	J. Pamongpraja Sebagai Perekat Integrasi Bangsa dalam Kerangka Sistem Aparatur Sipil Negara.....	265

BAB IX	Pengembangan Kepamongprajaan	271
	A. Peningkatan SDM Pamongpraja.....	273
	B. Kaderisasi Pamongpraja	278
	C. Kebijakan Pamongpraja.....	281
BAB X	Tugas dan Tantangan Pendidikan Tinggi Kepamongprajaan Dalam Pengembangan Visi Revolusi Mental	283
	A. Misi dan Nawacita Revolusi Mental	285
	B. IPDN sebagai Wadah Strategis Pelopor Revolusi Mental	286
BAB XI	Catatan Pendek Sejarah Akademi Pemerintahan di Indonesia	301
	Amanat Presiden Soekarno	306
	Daftar Pustaka.....	309
	Tentang Penulis.....	321

Bab I

GAGASAN DAN SEJARAH PAMONGPRAJA

A. Munculnya Pamongpraja

Dalam kehendak memenuhi kebutuhan untuk mengatur kehidupan masyarakat, kehadiran pemerintah menjadi sesuatu yang tak dapat dihindari. Sepanjang kebutuhan itu, eksistensi pemerintah dapat hadir dalam berbagai aktivitas kehidupan masyarakat. Semakin jauh keterlibatan pemerintah dalam kehidupan masyarakat, mengesankan lemahnya masyarakat sekaligus menunjukkan tingginya kebutuhan akan hadirnya pemerintahan. Fenomena ini sering kali mendorong terbentuknya pemerintahan absolut dengan model sentralistik. Sebaliknya, semakin rendah keterlibatan pemerintah dalam aktivitas masyarakat, menunjukkan tingginya kemandirian masyarakat dalam menentukan masa depannya sekaligus menggambarkan batas-batas kebutuhan akan perlunya pemerintahan. Gambaran terakhir cenderung mendorong terbentuknya pemerintahan demokratis di berbagai belahan dunia.

Bekerjanya institusi maupun organisasi dalam aktivitas kehidupan masyarakat menciptakan proses pemerintahan. Proses pemerintahan digerakkan oleh sejumlah kecil aktor pemerintahan. Sebagai lembaga yang bersifat statis, organisasi pemerintahan hanya mungkin bergerak (dinamis) jika terdapat sejumlah aktor pilihan yang memungkinkan terciptanya interaksi antara pemerintah dan masyarakat. Dalam konteks itu, terdapat setidaknya dua persoalan utama, yaitu penggunaan kewenangan dan isu pelayanan. Persoalan kewenangan bertalian dengan seberapa jauh penggunaan kewenangan dilakukan oleh pemerintah. Penggunaan kewenangan yang berlebihan maupun kurang dapat menimbulkan konsekuensi ekstrem (*abuse of power*) bagi pemerintah. Sedangkan isu pelayanan berkaitan dengan apakah penggunaan kewenangan mampu memenuhi kebutuhan

masyarakat dalam hal layanan sivil maupun layanan publik. Dalam paradigma pemerintahan lama, persoalan pertama menjadi isu penting yang meletakkan pemerintah sebagai sentral yang dilayani. Di Indonesia, sekelompok orang yang berstatus sebagai pemerintah dan diletakkan sebagai elite yang dilayani di masa lalu disebut *pangreh praja*. Sementara itu, kedua kini menjadi paradigma baru pemerintahan (*kybernology*) dimana posisi mereka yang dilayani menjadi fokus utama yang dilayani.¹ Dalam hubungan itu, peran pemerintah mengalami pergeseran posisi yang kemudian dikenal dengan istilah *pamongpraja*.

Dalam serat *Wulangreh*², term 'pamongpraja' dapat ditelusuri menurut sastra Jawa. *Wulangreh* merupakan kitab yang didesain khusus bagi para calon pemimpin atau penguasa. *Wulang* berarti *pelajaran*, sedangkan *reh* mengandung makna *penguasa* atau *pemimpin*. Karya ini dijadikan kurikulum rujukan untuk mengendalikan hawa nafsu para penguasa seperti pemahaman halal-haram, hidup sederhana, tidak sombong, loyal pada negara, tidak berwatak pedagang, rendah hati dan adil. Tujuannya tidak lain agar para penguasa atau pemimpin tidak kehilangan arah dalam menjalankan roda pemerintahan³. Dalam birokrasi Jawa, baik pada masa kerajaan maupun pada masa pendudukan Belanda telah dikenal istilah *pangreh praja* dan *pamongpraja*. Adapun makna *pangreh* (*pang*⁴ dan *reh*) menunjukkan pada *kekuasaan penguasa* atau *pemimpin*. Sedangkan *praja* sendiri memiliki arti *rakyat kebanyakan*, *publik*, *masyarakat* atau *mereka yang dilayani*. Dalam konteks normatif, istilah praja identik dengan *pegawai pemerintahan*, *pegawai negeri sipil* (*civil servant*)⁵. Istilah ini jelas berbeda dengan kata Raja yang menunjukkan arti sebaliknya, sebagaimana kecurigaan sebagian masyarakat terhadap istilah praja yang seakan dididik menjadi 'raja' di lembaga pendidikan kedinasan seperti Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN). Jadi, jika diartikan bebas, *pangreh praja* lebih merujuk pada *pejabat politik yang memiliki derajat kekuasaan dengan batas-batas tertentu*. *Reh* sendiri dalam etimologi asing sepadan dengan kata *recht* (Belanda) yang bermakna hukum, aturan atau norma yang mesti ditaati.

¹ Taliziduhu Ndraha, 2003. *Kybernology* jilid 1 & 2, Rineka Cipta, Jakarta.

² *Wulangreh*, adalah karya istimewa gubahan Susuhunan Pakubuwono IV dari Keraton Surakarta Hadiningrat. Lihat Alfian, *Menjadi Pemimpin Politik*, Gramedia, Jakarta, 2010: 244.

³ Pardi Suratno, *Sang Pemimpin Menurut Astabhata*, 2009. Lihat juga narasi dalam <http://www.heritageofjava.co/art/sastrajawa/Asthabrata.htm>, oleh Wawan Susetya, *Kepemimpinan Jawa*, Yogyakarta, 2007. Demikian pula Agung Webe, *Javanese Wisdom, Berpikir dan Berjiwa Besar*, Yogyakarta: Indonesia Cerdas, 2007.

⁴ Sejah ini tak ada satupun sumber yang menerangkan makna *Pang* dalam kata *Pangreh*, atau makna "P" dalam kata *Pamong*. Apakah ia identik dengan *Panglima*, atau merujuk pada pemilik tertinggi dari kekuasaan itu sendiri.

⁵ Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia, Gramedia, Jakarta, 2005.

Berbeda dengan istilah *pamong* yang merujuk pada kata *among*, *ngemong* atau *momong*. Istilah ini menurut Nurdin merupakan kata yang bersifat *multidimensional*, seperti kata *mengemong anak* atau *mengasuh anak kecil*.⁶ Pemahaman mengenai *pamongpraja* jika ditinjau dari perspektif pragmatis merupakan orang-orang yang mengabdikan dirinya kepada negara serta bekerja atas nama negara dan mereka mendapat upah atau gaji dari negara atas hasil kerjanya. Adapun Tursandi memberikan pemahaman mengenai istilah *pamong* paling tidak menekankan pada seorang pelayan publik agar mampu *me-ngemong* (melayani), *ngomong* (berkomunikasi) dan siap di-*omong* (dinilai).⁷ Dalam kaitan itu, *pamongpraja* diartikan sebagai pegawai negeri yang mengurus pemerintahan negara. Maksudnya, terbentuknya birokrasi sejak zaman kerajaan, baik kerajaan di nusantara pada umumnya dan kerajaan di tanah Jawa pada khususnya ditujukan untuk *melayani rakyat sebagaimana mengasuh anak, memiliki jiwa yang melindungi dan penuh kasih sayang yang tak terbatas*. Jika demikian, dari aspek substansi, pemahaman birokrasi sejak zaman kerajaan Jawa hingga kini dapat dibagi dalam dua level, yaitu kelompok *pangreh praja* yang menitikberatkan pada pola kekuasaan atau kepemimpinan (cenderung bersifat dilayani), dan kelompok *pamongpraja* yang menitikberatkan pada pola pelayanan kepada masyarakat (berorientasi melayani).

Secara historis, pemahaman birokrasi yang berkaca pada *pangreh praja* dan *pamongpraja* dapat dihubungkan dengan tumbuh-kembangnya birokrasi pada organisasi pemerintahan di tanah air. Dahulu, raja-raja Jawa khususnya, dan raja-raja di nusantara pada umumnya, membentuk birokrasi tidak untuk semata kepentingan rakyat⁸. Para *punggowo* yang bekerja di lingkungan kerajaan disebut *abdi dalem* atau *abdi raja*, bukan *abdi rakyat*. Dalam kaitan itulah para *abdi dalem* dapat disebut kelompok *birokrasi abdi dalem*. Eksistensi mereka hanyalah untuk melayani kebutuhan raja beserta keluarga raja dan memperkuat kekuasaan raja. Ketergantungan kuat pada raja menjadikan birokrasi pada saat itu sangat *paternalistik*. Kondisi demikian didukung oleh tradisi yang kuat sebagai sistem nilai dan dikokohkan oleh transaksi berupa *upeti*, *srahsrahan* atau *pajak*. Bahkan ketika Belanda tiba di Indonesia dan mulai menancapkan kekuasaannya, tradisi tersebut

⁶ Ismail Nurdin, *Quo Vadis Pamongpraja*, Makalah, IPDN, 2010.

⁷ Sambutan yang disampaikan Tursandi dalam acara *Silaturahmi Alumni Sekolah Pamongpraja*, di Hotel Sahid Hotel Jakarta pada 24 November 2010.

⁸ Arif dan Putra dalam Tjokrowinoto, *Birokrasi dalam Polemik*, Pustaka Pelajar Universitas Muhammadiyah, Malang, 2001: 45.

justru dipertahankan oleh Belanda karena menjadi jembatan emas dalam mencapai tujuan kolonialismenya, selain dipandang tak mengganggu, juga menyempurnakan pola penjajahan dalam jangka panjang.

Setelah Indonesia merdeka dan membentuk negara kesatuan dengan sistem pemerintahan sentralistik, tradisi birokrasi yang dibangun sejak zaman kerajaan hingga pendudukan Belanda dapat terpelihara dengan baik. Praktik birokrasi tersebut menjadi relatif langgeng ketika pola pengaturan sistem pemerintahan diaplikasikan seragam di seluruh Indonesia lewat pola yang tersentralisasi. Kini, apakah *pangreh praja* merupakan kelompok suprastruktur politik yang berada di lingkaran kekuasaan atau elit yang berkuasa, dan apakah *pamongpraja* adalah kelompok administrator semata yang berada di bawah dan melayani penguasa maupun masyarakat umum? Untuk melihat lebih jauh, kiranya membutuhkan pengamatan terhadap nilai-nilai yang terkandung di dalamnya, namun sebelum itu kita perlu melihat catatan rekrutmen *pamongpraja* dari masa ke masa.

B. Rekrutmen Pamongpraja Sebelum Kemerdekaan

Ketika Belanda berkuasa di Indonesia, rekrutmen birokrasi banyak dilakukan dari kelompok pribumi. Keberadaan mereka dimaksudkan untuk menjembatani kepentingan Belanda sebagai pihak penguasa dan kaum pribumi dalam wilayah jajahan. Rekrutmen pegawai pemerintah dari kalangan pribumi oleh penguasa Belanda sebelum kemerdekaan didorong oleh perkembangan revolusi industri, perkembangan demokrasi, kemenangan sekutu dalam Perang Dunia Pertama, besarnya kerugian perang yang dialami Belanda dan salah satu faktor pentingnya adalah lahirnya politik etis. Selain itu, Belanda menyadari bahwa terbatasnya potensi birokrasi kolonial membutuhkan perpanjangan tangan guna melanggengkan kekuasaan serta mengembalikan sedikit banyak kebaikan terhadap daerah jajahan yang selama ini menjadi basis harta rampasan perang. Dengan pertimbangan itu, rekrutmen pegawai pemerintah yang berasal dari kaum pribumi dilakukan pada kelompok *middle class* (kelompok bangsawan) dengan pertimbangan; *pertama*, memiliki nilai lebih dari aspek *charismatic*.⁹ Satu aspek penting dalam konsep kekuasaan yang memungkinkan para pegawai

⁹ *Charismatic* adalah salah satu pendekatan yang digunakan oleh Max Weber (1978) dalam konsep kekuasaan, dimana kekuasaan bersandar dari dirinya sendiri yang mampu mempengaruhi orang lain lewat daya tarik atau *performance* yang dimiliki.

pemerintah mampu mempengaruhi masyarakat Jawa dalam melaksanakan pesan-pesan pemerintah kolonial secara efektif.

Berdasarkan kultur masyarakat Jawa, kepemimpinan dan masyarakatnya adalah dua sisi yang sangat berhubungan erat. Sisi pemerintah menganut nilai *feodalistik*, yaitu suatu sistem kekuasaan yang sangat kuat tersentralisasi, dimana kekuasaan adalah aset yang tak boleh berkurang, penuh klenik, tak sopan dibantah, totaliter, wakil Tuhan, *sabda pandito* dan cenderung mewakili kepentingan penguasa. Sedangkan sisi masyarakatnya cenderung menganut nilai *patron klien*, dimana semua ucapan pemimpin merupakan refleksi seutuhnya kemauan masyarakat, suka atau tidak. Kondisi ini sering kali mendorong para pemimpinnya memanipulasi kepentingan rakyat bagi kepentingan diri dan kelompoknya. Dalam perspektif ini, basis rekrutmen pegawai pemerintah diharapkan terbentuk dari kelompok *middle class* (bangsawan Jawa) yang sejak awal telah memiliki kepemimpinan secara *de facto* dan *de jure*.¹⁰ Kedua, rekrutmen pegawai pemerintah Belanda yang berasal dari pribumi dimaksudkan untuk membentuk sosok pemerintah yang tangguh dan paham dengan masalah lokal, baik pemahaman hukum maupun budaya. Keinginan ini mendorong pemerintah Belanda yang cenderung menyiapkan kurikulum yang bersifat "*law centris*". Pembelajaran hukum dalam pemerintahan dilakukan untuk menjaga agar para pegawai pemerintah dapat bertindak pada jalur hukum. Selain itu, untuk memastikan bahwa masyarakat yang dipimpinnya juga dapat memahami dan mentaati hukum pemerintah Belanda.

Selain kurikulum pelajaran tentang hukum positif, para pegawai pemerintah Belanda juga dibekali pelajaran *antropologie*, yang dimaksudkan agar pada pegawai pemerintah Belanda mengetahui budaya masyarakat yang akan dipimpinnya. Dengan mengetahui sekaligus memahami budaya masyarakat setempat, para pegawai Belanda dapat mengintegrasikan hukum positif dengan adat masyarakat setempat. Selain melakukan adaptasi terhadap nilai-nilai budaya setempat, penerapannya tetap memperhatikan aspek-aspek yang tak bertabrakan dengan kebiasaan masyarakat dilapangan. Dampaknya, pemerintah Belanda memperoleh

¹⁰ Untuk membedakan kekuasaan secara *de facto* dan *de jure*, lihat Friedman (1973) dalam Kuper, 2000, *Ensiklopedia Ilmu Sosial*, RajaGrafindo, Jakarta.

keuntungan besar dimana aktivitas pemerintahan yang berjalan di atas dua sistem nilai, yaitu *feodalisme* dan *patron klien* relatif lebih efektif dan efisien. Menyadari hal tersebut, pemerintah Belanda kemudian mengembangkan pendidikan pangreh praja yang lebih modern.¹¹ Pangreh praja merupakan istilah yang dipergunakan untuk menunjuk pejabat pemerintahan Hindia-Belanda yang berasal dari kelompok pribumi untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum (*algemene bestuuren*) di daerah. Hal ini dapat dipahami karena pemerintah Hindia-Belanda bersifat kooperatif terhadap struktur kekuasaan tradisional (para bupati dan punggawa kerajaan) yang dapat diajak bekerja sama untuk menekan pemberontakan.

Korps Ambtenar Belanda lebih lanjut mendorong terbentuknya pendidikan dimaksud dengan tekanan perlunya pendidikan tersebut "diperluas dan diperdalam".¹² Dengan demikian, maka terbentuklah sekolah pendidikan pangreh praja lewat lembaga tertinggi, yaitu *Bestuurs Academie*. Sekolah ini terkenal dengan nama OSVIA (*Opleidings School Voor Inheemsche Amstenaren*). Sekali lagi, terbentuknya kekuatan pendidikan ini karena basis rekrutmen pangreh praja berasal dari kelompok elit sehingga efektivitas kepemimpinan di lapangan tidak diragukan lagi. Gambaran tersebut menggambarkan bahwa basis rekrutmen pangreh praja sebagai generasi awal sebelum terbentuknya pamongpraja semata-mata dirancang untuk memperkuat kepentingan kolonial Belanda. Sekalipun demikian, tanpa disengaja kepemimpinan lokal (*de facto*) menguat kembali, bahkan di atas tumpukan otoritas *de jure* (*formal-legalistik*).

Pada tahun 1942, Hindia-Belanda di bagi dalam 8 *Gewest*, yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Yogyakarta, Surakarta, Sumatera, Borneo dan *The Grote Oost* (Timur Besar). Mula-mula, tiap *gewest* dipimpin oleh seorang residen sebagai *Hoofd Van Gewestelijk Bestuur*, kecuali Aceh, Sulawesi, dan Sumatera Timur yang dipimpin oleh gubernur. Belitung dipimpin oleh *asisten resident* sampai tahun 1913. *Resident* Bangka tidak mempunyai pangreh praja Belanda di bawahnya. Sesudah *bestuurshervorning*, keberadaan *gewest* dipimpin oleh masing-masing gubernur yang menjadi penguasa tertinggi di daerahnya, dimana gubernur selain memimpin birokrasi, juga memimpin

¹¹ Sekalipun demikian, kita yakin bahwa tradisi kerajaan-kerajaan di nusantara sebenarnya telah memiliki akar-akar pendidikan elite yang secara internal disiapkan dalam rotasi kepemimpinan.

¹² Labolo, Muhadam, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Rajawali Press, Jakarta, 2010: 165.

kepolisian dan mengawasi pengelolaan keuangan. Sedangkan pangreh praja yang berada di luar Jawa dan Madura berada di bawah *onderafdelingshoofd* yang bertindak sebagai *kontroleur BB*. Di antara residen dan *onderafdelingshoofd* di sisipkan seorang *asisten resident* yang diberi tugas pengawasan dan pimpinan interen. Adapun keberadaan *regent* atau bupati merupakan jabatan puncak dari pangreh praja Indonesia. Sesudah diadakannya *bestuurserforming*, selain menjalankan pemerintahan langsung pada rakyat Indonesia dalam wilayahnya juga menjadi ketua *regentschapsraad* (DPRD kabupaten) dan menjadi alat pemerintahan kabupaten sebagai daerah otonom.

C. Rekrutmen Pamongpraja Pascakemerdekaan

Pasca kemerdekaan, istilah pangreh praja yang kemudian berubah menjadi pamongpraja tidak serta merta ditinggalkan begitu saja. Kekosongan birokrasi yang handal dan mampu menghubungkan kepentingan pusat di daerah dengan sistem sentralistik mendorong pemerintah bercita-cita merekrut pamongpraja sebagai penopang pelaksanaan kegiatan pemerintah di tingkat bawah. Berdasarkan alasan itu pemerintah membuka lembaga pendidikan yang dikelola secara khusus dan digunakan sebagai tempat pendidikan bagi mereka yang dipersiapkan menjadi pamongpraja. Selanjutnya, pemerintah mempersiapkan sistem hingga fasilitas pendidikan kader pamongpraja serta mekanisme rekrutmen bagi mereka yang berminat menjadi siswa di lembaga pendidikan kepamongprajaan.

Basis rekrutmen pegawai pemerintah dalam konteks pendidikan yang sama di masa kemerdekaan perlahan mengalami pergeseran. Misi pendidikan mengalami dekonstruksi sepeninggal pemerintah Belanda. Mengharapkan basis rekrutmen pamongpraja dari kelompok elit tentu saja berhadapan dengan tiga kendala pokok, yaitu; *pertama*, terbatasnya sumber daya kepemimpinan dari kelompok bangsawan. *Kedua*, tingginya masalah yang dihadapi pascakemerdekaan, khususnya masalah-masalah sosial sehingga membutuhkan kepemimpinan secara kuantitatif yang dapat menjawab masalah di tingkat bawah. *Ketiga*, timbulnya kesadaran di sebagian besar elit bahwa kepemimpinan perlu dipersiapkan untuk mengisi kekosongan yang ada melalui rekrutmen khusus tanpa melihat status sosial dalam masyarakat. Pemberian kesempatan yang seluas-luasnya pada anak muda yang berprestasi dalam pendidikan pemerintahan akan

lebih memperkuat pencapaian tujuan awal pemerintah.¹³ Ketiga alasan tersebut setidaknya mendorong pemerintah kemudian membentuk lembaga pendidikan dalam lingkungan Kementerian Dalam Negeri seperti *Middelbare Bestuurschool* (MBS) pada tahun 1948, Sekolah Menengah Tinggi (SMT) pangreh praja, SMA pamongpraja yang kemudian bergantiname menjadi Sekolah Menengah Pegawai Pemerintahan/Administrasi Atas (SMPAA) di Jakarta dan Makassar. Sekalipun demikian, tampak bahwa nomenklatur lembaga pendidikan seakan tetap mempertahankan nilai-nilai *feodalisme* di tengah keinginan pemerintah merekrut pegawai pemerintah baru. Dalam catatan peserta didik dan alumni yang dimuat pada beberapa dokumen yang masih tersisa, tampak bahwa kebanyakan para peserta didik berasal dari kelompok elit bangsawan Jawa, Bali, Sulawesi, Kalimantan, dan Sumatera. Bahkan, basis rekrutmen pegawai pemerintah beberapa di antaranya berasal dari militer aktif ketika meningkat menjadi Institut Ilmu Pemerintahan.¹⁴ Peningkatan kelompok bangsawan dalam rekrutmen pendidikan pamongpraja pada tahun 1956–1966 hingga angkatan terakhir di APDN daerah (1990) juga mengalami penguatan dari aspek lokal, khususnya wilayah tertentu, seperti Sulawesi Selatan dan Bali. Bahkan untuk beberapa kasus di wilayah yang masih kental kultur lokalitasnya, distribusi alumni di lapangan lebih efektif jika memiliki berasal dari garis keturunan bangsawan.¹⁵ Kecenderungan demikian sulit dihindari sebab selain menyisakan misi pemerintah Belanda, juga kelompok bangsawan memiliki akses yang lebih mudah dibanding masyarakat biasa dalam kerja-kerja pemerintahan di lapangan. Kondisi ini memungkinkan rekrutmen berlangsung internal dan tertutup sehingga basis rekrutmen terjaga dan berlangsung di kalangan elit saja. Walaupun demikian, secara umum basis rekrutmen yang berasal dari kelompok masyarakat biasa kini lebih terwakili disebabkan rekrutmen dilakukan lebih terbuka. Alasannya, semakin luas basis rekrutmen maka

¹³ Pola ini identik dengan rekrutmen yang dilakukan oleh Napoleon Bonaparte ketika para perwira Perancis yang *nota bene* berasal dari kelompok elit bangsawan mengalami penyusutan akibat kekalahan di medan perang. Napoleon kemudian membentuk sekolah militer untuk menyaring perwira baru dengan basis rakyat jelata tanpa berharap dari kelompok bangsawan. Orasi Salim Said, *Meningkatkan Nilai-Nilai Kebangsaan di Era Otonomi Daerah*, Htl Mercure, Jakarta, 2004.

¹⁴ Sasana Karya 1956–1966, *Menjongsong Peningkatannya Mendjadi Institut Ilmu Pemerintahan*, Penerbit: APDN Malang, 1966: 67–81.

¹⁵ Sekalipun tak mewakili secara keseluruhan, untuk kasus demikian dapat diamati di Sulawesi Selatan. Kondisi ini bergantung pada status sosial yang melekat pada Kepala Daerah yang berkuasa. Kepala Daerah yang tak memiliki gelar kebangsawanan cenderung bersifat normal dalam pola pendistribusian alumni sekolah pendidikan pamongpraja. Hal ini menjadi salah satu kendala dalam sistem penyebaran alumni di daerah-daerah yang cenderung mengalami penguatan pada aspek kultur lokal seperti isu putra asli daerah.

kepercayaan terhadap pemerintah akan semakin kuat dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Sebagai perbandingan basis rekrutmen elit dan masyarakat biasa dapat dilihat pada tabel berikut.

Perbandingan Persentase Basis Rekrutmen Elit dan Masyarakat di APDN Malang (1956–1966)

Asal Daerah	Elit/Aristokrat	Masyarakat Biasa	Jumlah
Jawa (Timur, Tengah, Barat, Jakarta)	15%	85%	130
Sumatera (Utara, Barat, Selatan, Aceh, Riau, Jambi, Lampung)	10%	90%	114
Kalimantan (Barat, Tengah, Timur, Selatan)	10%	90%	57
Sulawesi (Utara, Tengah, Tenggara, Selatan)	25%	75%	63
Bali	80%	20%	14
Nusa Tenggara (Barat, Timur)	20%	80%	20
Maluku	10%	90%	26
Irian Barat	5%	95%	16

Sumber: Diolah dari dokumentasi Sasana Karya, 1956–1966, APDN Malang. Klasifikasi ini di luar unsur militer dan perguruan tinggi dengan jumlah terbatas yang menjadi tugas belajar selama periode tersebut. Identifikasi kelompok elit didasarkan pada nama dan marga besar dari keseluruhan alumni tersebut.

Untuk memudahkan pengamatan terhadap perkembangan basis rekrutmen pendidikan pamongpraja maka pilihan periode 1990-2009 dijadikan sebagai tolok ukur sehubungan penyatuan seluruh Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) daerah menjadi APDN nasional pada tahun 1990. Pada tahun 1992, status APDN berubah menjadi Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN) hingga tahun 2004. Adanya penggabungan Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) dan STPDN pada tahun 2004 menjadi Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) dengan pola regionalisasi setidaknya menunjukkan kembalinya pola-pola rekrutmen dengan basis lokal seperti sebelum diintegrasikannya IPDN daerah menjadi IPDN nasional. Pada periode 1990 hingga 2004, basis rekrutmen pamongpraja dilakukan secara terbuka pada seluruh masyarakat yang telah lulus Sekolah Menengah Umum (SMU) yang diintegrasikan di Jatinangor, Sumedang (Jawa Barat). Sekalipun pemerintah lebih membuka kesempatan pada masyarakat umum melalui seleksi ketat di daerah kabupaten/kota hingga pusat, namun faktanya rekrutmen relatif masih didominasi oleh kelompok elite birokrasi dibanding masyarakat umum. Sebelumnya dapat

dilihat jumlah peserta didik di IPDN dari angkatan 1 hingga 14. Data selanjutnya belum dapat dilengkapi kecuali dua angkatan terakhir di IPDN Makassar.

Jumlah Rekrutmen Praja Angkatan 1 s/d 14

No.	Angkatan	Jumlah
1	01	487
2	02	490
3	03	933
4	04	807
5	05	905
6	06	611
7	07	632
8	08	624
9	09	612
10	10	621
11	11	982
12	12	793
13	13	1.154
14	14	995
15	15	-
16	16	-
17	17	-
18	18	-
19	19	97
20	20	99

Sumber: Diolah dari dokumentasi Buku Kenangan Praja dan Laporan Pendidikan Tahun 2005–2006, serta Dokumen Praja IPDN Makassar.

Dari hasil identifikasi kelompok praja yang berasal dari masyarakat kelas atas lewat pekerjaan atau profesi orang tua dalam birokrasi pemerintah daerah seperti PNS, TNI maupun Polri, nama ataupun gelar kebangsawanan yang diperoleh berdasarkan garis keturunan dan marga besar, seperti Andi, Lalu, Raden, La Ode, I Gede/Gusti, diperoleh rata-rata jumlah praja yang berasal dari kelompok dimaksud mencapai lebih dari 60%. Ini menunjukkan

bahwa kelompok masyarakat kelas atas masih mendominasi peserta didik di lembaga pendidikan kepomongprajaan. Identifikasi sederhana tersebut menunjukkan bahwa sekalipun pemerintah sebenarnya lebih menitikberatkan pembentukan kepemimpinan pamongpraja secara *de jure* melalui pembentukan karakter, namun faktanya basis rekrutmen cenderung berasal dari kelompok elit birokrasi dan masyarakat yang secara turun temurun sudah ada sejak dahulu. Untuk memperkuat basis rekrutmen tersebut, pemerintah melalui sistem pengajaran, pelatihan dan pengasuhan, kader pamongpraja dibentuk agar mampu melayani masyarakat secara optimal, tangguh menghadapi setiap tantangan, berani, jujur serta berkepribadian yang kuat sebagaimana nilai-nilai dalam simbol kepemimpinan universal Jawa, yaitu *astabrata*.

Pamongpraja dengan jiwa kepemimpinan *astabrata* diharapkan dapat memberikan kesejukan dan ketenteraman kepada warganya, mampu mencegah potensi kejahatan dan menindak kejahatan yang sangat meresahkan masyarakatnya dengan tegas tanpa pandang bulu, mampu bersifat bijaksana, sabar, ramah kepada siapa pun dan lemah lembut kepada mereka yang lemah dan fakir, melihat, mengerti serta menghayati problematika seluruh warganya, dapat memberikan kesejahteraan dan bantuan kepada warganya yang memerlukannya serta menjadi pelita bagi warganya, mampu menampung segala sesuatu yang datang kepadanya, baik yang menyenangkan baginya maupun yang tidak menyenangkan, memiliki mental yang kuat dan gigih dalam menghadapi dan menangani ancaman yang datang dari luar.¹⁶

Oleh karena keberadaan IPDN sebagai lembaga pendidikan yang membentuk kader pamongpraja maka basis rekrutmen berasal dari masyarakat yang secara *de facto* memiliki akar yang kuat dalam soal kepemimpinan lokal. Realitas strategis ini mendorong pemerintah mengembangkan karakter kepemimpinan pamongpraja yang tidak saja dapat diterima dan memiliki kekuasaan secara *de jure*, tetapi juga secara *de facto* diterima di tengah-tengah masyarakat. Sebab pengembangan karakter pendidikan yang semata bersifat *de jure* (*law centris*) hanya akan membentuk pamong negara yang cenderung beorientasi ke atas daripada ke bawah.¹⁷

¹⁶ Lihat "Nilai dan Makna Ajaran Asta Brata", <http://slameti.blogspot.com/2013/09/nilai-dan-makna-ajaran-asta-brata.html>.

¹⁷ Istilah *Pamong Negara* disampaikan oleh Mantan Sekjend Depdgrri (Soemarman) yang disampaikan secara tertulis dalam sambutan menjelang pembukaan IIP di APDN Malang, 1966.

Kondisi ini dapat mengembalikan kembali paradigma pemerintahan ke masa lalu yang bersifat feodalistik dan sentralistik.

D. Pergeseran Makna Pangreh Praja ke Pamongpraja

Pemerintahan pangreh praja ada pada masa penjajahan Belanda di Indonesia, yang disiapkan untuk melaksanakan kepentingan pemerintah Belanda. Untuk memahani perbedaan makna semangat dan filosofinya dapat bertolak dari pemerintahan pascapenjajahan, karena perubahan dari konsep pangreh ke konsep pamong sekaligus menjelaskan adanya perubahan paradigma dari penindasan ke pembudayaan. Baik pangreh ataupun pamongpraja tidak ditemukan perbedaan yang berarti sama-sama sebagai pelaksana tugas-tugas pemerintahan.

Menurut Suryaningrat, pamongpraja dipergunakan untuk menyebut mereka yang merupakan pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah melaksanakan urusan pemerintahan umum. Oleh sebab itu, pamongpraja mempunyai arti luas dan sempit. Dalam arti luas, pamongpraja mencakup segenap pegawai dalam lingkungan pemerintah pusat dan bekerja di daerah dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan pusat atau pemerintahan umum. Dalam arti sempit, pamongpraja hanya mencakup mereka yang memegang pimpinan dan menjadi kepala dari suatu wilayah administratif.¹⁸ Sehingga yang dimaksud pamongpraja sebagaimana yang terdapat dalam PP Nomor 27 Tahun 1959 bahwa pamongpraja adalah gubernur, residen, bupati, walikota, wedana dan asisten wedana (camat), maka dari peraturan pemerintah tersebut diperoleh perumusan pamongpraja sebagai perangkat atau pejabat yang ada di daerah yang bertugas melaksanakan urusan pemerintahan umum sekaligus urusan pemerintahan pusat di daerah. Konsekuensinya, selama di daerah masih ada urusan pemerintahan umum, maka selama itu pula pamongpraja akan terus ada. Sejarah perkembangan kepamongprajaan di Indonesia tak lepas dari tugas-tugas atau urusan pemerintahan umum, karena secara fungsional keberadaan pamongpraja adalah untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum.

Sejak penjajahan Belanda tahun 1592–1942 yang kemudian dilanjutkan oleh pendudukan Jepang, perkembangan pamongpraja tak begitu jelas sebagai dampak dari dominasi militer dan kesibukan perang. Keberadaan

¹⁸ Suryaningrat, Bayu, *Pamongpraja dan Kepala Wilayah*, Aksara Baru, Bandung. 1980. hlm. 7–11.

Jepang di Indonesia tak berlangsung lama. Kekalahan Jepang oleh tentara sekutu langsung disambung oleh lahirnya Negara Republik Indonesia yang masyarakatnya memproklamkan sendiri kemerdekaannya. Faktanya, susunan pemerintahan yang telah lengkap adalah yang ada di daerah. Perangkat yang ada pada waktu penjajahan Belanda disebut *Inlands B. B.* dan Jepang menyebutnya *Syuu-Coo* ke bawah yang mula-mula disebut *pangreh praja*. Seiring dengan perkembangan zaman, berubah menjadi pamongpraja, mengingat nama yang pertama secara psikologis dan politis kurang tepat dan mengandung unsur menguasai (mengereh-*pangreh*) sebagaimana layaknya kolonial. Dengan demikian, dimulailah istilah pamongpraja yang hingga kini lebih sering dipergunakan.

Memahami kembali makna pangreh praja tidak terlepas dari para birokrat dahulu yang masih berada dalam sistem tata kerajaan. Pangreh praja merupakan mereka yang bekerja di lingkungan kerajaan dan mengabdikan pada raja. Mereka yang bekerja sebagai pangreh praja lebih banyak memperhatikan kebutuhan raja dan memastikan bahwa kekuasaan raja memiliki legitimasi pada seluruh pegawai kerajaan dan raja-raja taklukan hingga masyarakat yang berada di akar rumput. Setelah zaman kerajaan berakhir di Indonesia dan digantikan oleh pemerintahan kolonial Belanda maka kedudukan pangreh praja mengalami pergeseran, baik pengertian pangreh praja itu sendiri, demikian pula dalam pelaksanaan tugasnya. Jika sebelumnya pangreh praja adalah orang yang bekerja untuk raja dan melanggengkan kekuasaan raja, dalam perkembangan di masa penjajahan mengalami perubahan peran, yakni mereka yang bekerja pada sistem pemerintah Kolonial Belanda dan mencurahkan seluruh kemampuan yang dimilikinya bagi keberlangsungan kekuasaan pemerintah kolonial Belanda di Indonesia. Dalam bahasa Belanda, pangreh praja biasa disebut *inlands bestuur* atau *inlandsch bestuur*, yaitu birokrasi pelaksana pemerintahan kolonial Belanda di daerah dan sebagai kolaborator antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah.¹⁹ Bagi daerah di pulau Jawa terdapat daerah yang disebut sebagai *vorstenlanden* atau tanah kerajaan yang terdiri atas daerah Kesunanan Surakarta dan Kesultanan Yogyakarta. Sedangkan pulau Madura dibagi dalam beberapa daerah karesidenan, yang terdiri atas beberapa *regentschappen* atau kabupaten. Para kepala daerah *regentschap* menyandang gelar sebagai *regent* atau bupati.

¹⁹ Disadur dari wikipedia, http://id.wikipedia.org/wiki/Inlands_Bestuur.

Bupati biasanya berasal dan diangkat dari kalangan keluarga pribumi yang memiliki kekuasaan yang terpendang di tengah-tengah masyarakat.²⁰ Oleh sebab itu, pangreh praja adalah para elit pribumi yang memiliki kekuasaan memerintah yang diperoleh dari pihak Belanda sekaligus kekuasaan yang dimilikinya juga mengakar di masyarakat. Pada zaman pemerintah kolonial Belanda telah ada hierarki jabatan pangreh praja yang secara singkat dapat digambarkan sebagai berikut.

- Gubernur Jenderal (berkedudukan di Batavia atau saat ini disebut Jakarta. Sebagai catatan, yang menempati jabatan Gubernur Jenderal adalah orang-orang Belanda).
- Keresidenan.
- Asisten Residen.
- Wedana.
- Demang.
- Lareh (khusus untuk Sumatera Barat).
- Kepala Desa (Kepala Nagari).

Setiap orang yang menduduki jabatan dimaksud yang disebut pangreh praja, sedangkan pegawai dan pesuruh yang ikut membantu jalannya pemerintahan tidak mendapat sebutan demikian. Para pejabat pangreh praja sangat disegani atau lebih tepatnya ditakuti. Seorang pangreh praja tidak dapat dikoreksi oleh sembarangan orang walaupun kebijakan yang diambilnya mungkin kurang tepat. Satu-satunya yang dapat memberi teguran adalah pejabat yang berada di posisi lebih tinggi jabatannya dari yang bersangkutan.²¹ Mereka yang memiliki jabatan tertinggi dari para pangreh praja tersebut ditempati oleh orang-orang Belanda. Oleh Pemerintah Belanda, pangreh praja disertai dua tugas utama berikut.

- a. Menciptakan *rest and orde* (keteraturan dan ketenangan) dalam masyarakat. Indikatornya adalah tingkat kriminalitas seperti pencurian dan perkelahian yang terjadi dalam masyarakat di bawah kekuasaannya.
- b. Memungut pajak pada masyarakat, semakin besar pendapatan yang bisa dihasilkan oleh seorang pangreh praja, maka dikatakan semakin berhasil kepemimpinannya.²²

²⁰ *Ibid.*

²¹ Disadur dari tulisan Riny Yunita, <https://rinyyunita.wordpress.com/2008/05/24/prajadoelu-dan-sekarang/#more-54>.

²² *Ibid.*

E. Perkembangan Pamongpraja

Strategi pengembangan karakter kepemimpinan melalui basis rekrutmen pamongpraja dewasa ini dapat dikembangkan sesuai kebutuhan zaman. Pengembangan karakter kepemimpinan melalui aspek *intelektualitas*, *emosional*, dan *spiritual* menjadi modal yang sangat strategi guna menyiapkan kepemimpinan yang siap dalam kondisi serba cuaca. Mendidik pamongpraja melalui penanaman kekuasaan yang bersifat *de jure* semata (*law centris*) tak menjawab dinamika perkembangan politik pemerintahan dewasa ini. Faktanya, kaderisasi elit dalam masyarakat melalui instrument partai politik maupun lembaga kemasyarakatan lainnya tampaknya mengalami kebuntuan (*stagnan*), bahkan berjalan tanpa standar yang memadai. Tingkat legitimasi terhadap kepemimpinan politik pemerintahan mengalami *degradasi*, baik dari aspek legitimasi religi, elit maupun demokrasi.²³ Fenomena tersebut ditandai susutnya kader partai dengan cara merekrut artis dan birokrat dalam sejumlah kasus pemilihan anggota legislatif dan kepala daerah. Akibatnya, selain artis, banyak lulusan pendidikan pamongpraja yang sekalipun muda, namun di nilai masyarakat mampu mengemban misi pemerintahan sebagai pejabat politik (kepala daerah dan wakil kepala daerah). Ini menunjukkan bahwa akseptabilitas moral masyarakat (*legitimasi*) terhadap kader pamongpraja mengalami perluasan tidak saja dalam konteks penegasan kekuasaan secara *de jure* tetapi juga *de facto*. Asumsi ini paling tidak didukung oleh banyaknya pendaftaran kandidat pejabat politik dalam 5 tahun terakhir yang berasal dari kalangan alumni pendidikan pamongpraja. Tabel berikut hanyalah gambaran awal kontribusi kader pamongpraja aktif dan non-aktif dalam jabatan publik pada periode 2005–2010.

**Keikutsertaan Pamongpraja Aktif dan Non-Aktif
Dalam Jabatan Politik Tahun 2005–2010**

Provinsi	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah	Anggota DPRD	Jumlah
DKI Jakarta	-	-	-	-
Jawa Barat	3	1	-	4
Jawa Timur	-	-	-	-
Jawa Tengah	-	-	-	-

²³ Frans Magnis Suseno, 1999, *Etika Kekuasaan, Prinsip-Prinsip Kewarganegaraan*, Kanisius, Jakarta.

Sulawesi Selatan	3	2	5	10
Sulawesi Barat	1	1	3	5
Sulawesi Tengah	1	-	2	3
Sulawesi Tenggara	1	-	2	3
Sulawesi Utara	-	-	2	2
Gorontalo	-	-	3	3
Kalimantan Barat	1	4	4	9
Kalimantan Timur	1	1	2	4
Kalimantan Tengah	1	1	1	3
Kalimantan Selatan	-	1	2	3
Sumatera Barat	2	1	5	8
Sumatera Utara	3	1	-	4
Sumatera Selatan	1	-	-	1
Papua	2	-	-	-
Papua Barat	1	-	-	1
Bangka Belitung	-	-	2	2
Riau	2	2	5	9
Kepulauan Riau	2	1	3	6
Jambi	-	1	3	4
Lampung	-	-	11	11
Bali	-	-	3	3
Nusa Tenggara Barat	1	-	3	4
Nusa Tenggara Timur	-	1	5	6
Maluku	1	2	-	3
Maluku Utara	1	1	-	2
Bengkulu	-	-	-	-
Nanggroe Aceh D.	2	-	-	2
Yogyakarta	-	-	-	-

Sumber: Diolah terbatas dari berbagai sumber di daerah, 2010.

Tampak bahwa penajaman nilai-nilai kepemimpinan politik pemerintahan melalui tiga aspek pengajaran, pelatihan, pengasuhan (Jarlatsuh) penting untuk dikembangkan dengan cara mengintegrasikan nilai-nilai kepemimpinan politik lokal yang ditumbuhkembangkan secara proporsional. Hal ini untuk menjawab dan mengurangi kebuntuan dari pola sirkulasi kekuasaan

pada kelompok elit dengan instrumen yang dimiliki. Sepanjang elit dalam masyarakat (termasuk partai politik) mampu menciptakan sirkulasi secara sehat dan memadai, maka pendidikan pamongpraja tentu saja lebih relevan jika ditempatkan secara proporsionalitas sebagai manajer yang tangguh dalam birokrasi modern. Sebaliknya, jika partai politik gagal membangun pola sirkulasi sesuai mekanisme dalam praktik demokrasi prosedural, maka suka atau tidak, basis pendidikan pamongpraja secara alamiah berpeluang mengambil bagian berdasarkan mekanisme dan konsensus yang disepakati. Kondisi demikian lazim terjadi dimana pun negara yang mengalami sirkulasi pemerintahan transisi. Tentu akan jauh lebih mudah jika ditunjang dengan kebijakan semacam undang-undang yang melapangkan sekaligus menemukan jalan keluar (*way out*) dengan cara mengimbangi kandidat kepala daerah yang berasal dari partai politik dengan wakil kepala daerah yang bersumber dari kelompok birokrasi yang tentu saja memiliki standar pengalaman dan basis keilmuan pemerintahan (pamongpraja).

Pada dasarnya, semua itu bergantung pada tujuan pemerintah dalam kaitan dengan pembentukan kepemimpinan pemerintahan. Pertanyaan mendasar adalah basis dan otoritas apa yang kita butuhkan ke depan dalam konteks pendidikan pamongpraja dengan berpijak pada realitas sistem politik dan pemerintahan yang berlangsung saat ini? Belajar dari basis rekrutmen masa lalu serta kebutuhan pemerintahan dewasa ini, tampaknya perlu dipikirkan kebutuhan kepemimpinan pemerintahan dalam *road map* 10 hingga 20 tahun ke depan sehingga basis rekrutmen dapat disesuaikan dengan kebutuhan kepemimpinan pemerintahan. Secara sederhana dapat dilihat pada tabel berikut.

Hubungan antara Basis Rekrutmen dan Sifat Kekuasaan

Basis Periode	Elit/Aristokrat	Masyarakat Umum	Sifat Kekuasaan
Prakemerdekaan	X	-	De Facto
Pascakemerdekaan	X	X	De Facto dan De Jure
Periode 1990–2010	X	X	De Jure
Periode 2010–2020	X	X	De Jure → De Facto

Seiring dengan pergeseran sistem pemerintahan otoriter menuju demokrasi, makna pangreh praja secara perlahan mengalami koreksi total sehingga melahirkan konsep pamongpraja. Suatu konsep yang mengandung

misi melayani masyarakat secara optimal dimana saja dan kapan saja sebagai suatu tanggung jawab *de jure* sekaligus *de facto*. Dewasa ini, seperti disinyalir oleh Tursandi (2010),²⁴ konsep pamongpraja bahkan menjadi lebih terbuka dengan perubahan sistem pemerintahan, dimana istilah urusan pemerintahan umum dan urusan umum pemerintahan semakin sulit dibedakan dalam kenyataan dilapangan. Menurutnya, individu yang melakonkan jabatan pamongpraja boleh berasal darimana saja, tanpa melihat latar belakang pengalaman dan pendidikannya. Tinggal bagaimana membentuk mereka agar memahami makna pelayanan masyarakat serta dibekali lewat pelatihan jangka pendek (*short courses*) dan jangka panjang. Jika para kepala daerah yang baru terpilih saja dapat dilatih selama 21 hari di Badan Diklat guna meletakkan dasar-dasar kepemimpinan pamongpraja, mengapa untuk para camat yang *notabene* saat ini banyak berasal dari berbagai pengalaman dan basis keilmuan berbeda sulit dikendalikan pemerintah untuk taat pada PP No. 19 Tahun 2007 tentang Kecamatan berkaitan dengan sertifikasi camat? Faktanya, untuk rekrutmen camat masih didasarkan atas *daftar urutan kedekatan*, jauh dari tata merit sistem yang diharapkan.

Terlepas dari persoalan di atas, pemahaman terhadap pamongpraja yang mensyaratkan kualifikasi *kepemimpinan* dan *kemampuan manajerial* seperti dikemukakan Ndraha (dalam Nurdin) bahwa cukup relevan dalam pemaknaan kekuasaan *de facto* dan *de jure*. Kekuasaan *de facto* (kharismatik, politis) dapat dikembangkan melalui pengembangan karakter kepemimpinan, sedangkan kekuasaan *de jure* (*legal-rasional, authority*) dapat didesain melalui pengembangan karakter manajerial.²⁵ Lalu mengapa pamongpraja harus berada di garis lini/kewilayahan dengan pendidikan khusus? Oleh karena kita percaya bahwa penumbuhan karakter kepemimpinan (*leadership*) seyogianya berhadapan dengan basis masyarakat terkecil hingga yang paling luas guna mendorong tumbuhnya kekuasaan *de facto* di atas kekuasaan *de jure*, maka kita mengharapkan para alumni kader pamongpraja setelah lulus tidak sekedar menjadi ajudan kepala daerah, sekalipun penting untuk menumbuhkan karakter manajerial pada waktunya. Dengan menempatkan kader pamongpraja di level kelurahan sebagai entitas pemerintahan paling bawah, setidaknya dapat menjadi wadah dan proses

²⁴ Dalam Muhadam Labolo, *Mencegah Negara Gagal*, Rajagrafindi, 2013, hal....

²⁵ Ismail Nurdin, *Budaya Organisasi Polisi Pamongpraja*, Unpad Press, Bandung. 2010. hlm. 8.

praktikal pembelajaran secara langsung dari pengetahuan pemerintahan yang dimilikinya. Dengan berkedudukan di kelurahan, mereka relatif berhadapan langsung dengan basis sosial yang dengan sendirinya dapat mengembangkan karakter kepemimpinan secara *de facto*, sekaligus mengasah karakter manajerial atas kekuasaan *de jure*. Pertanyaan berikut adalah mengapa perlu dididik khusus? Oleh karena pemerintah merupakan organisasi paling sempurna yang memiliki keistimewaan,²⁶ maka profesi pamongpraja sebagai representasi pemerintah dalam melayani masyarakat perlu dididik secara istimewa/khusus, sebab pemerintah memiliki kekhususan/keistimewaan dalam memainkan kekuasaan, baik secara *de jure* maupun *de facto*. Perlu dibedakan sifat khusus pada sekolah lain, seperti jaksa, hakim, auditor, polisi atau tentara yang walaupun dididik secara khusus namun hanya melaksanakan kekuasaan *de jure* semata (*law centris*) tanpa berhadapan langsung dalam konteks pelayanan masyarakat sehingga membutuhkan *qualified leadership* (Ndraha: 2010). Inilah yang disebut dengan model pendidikan *specialist-generalis*. Jika alumni Akpol dan Akmil bersifat *specialist mengamankan dan mempertahankan*, lulusan perguruan tinggi umumnya bersifat *generalist-specialist dalam keilmuan*, maka lulusan pamongpraja lebih bersifat *specialist-generalist dalam praktik pemerintahan*. Perbedaan istilah *specialist* (kekhususan) dapat dilihat pada tabel berikut.

**Pembedaan Kekhususan pada Akpol/Akmil, Perguruan Tinggi,
dan Pendidikan Pamongpraja**

Perbandingan	Akpol/Akmil	Perguruan Tinggi	Pendidikan Pamongpraja
<i>Spesialisasi</i>	Mengamankan/ mempertahankan/ menyelidik/ membunuh	Pada ilmu tertentu sesuai jurusan	Pada ilmu pemerintahan dengan karakter kompetensi <i>qualified leadership</i> dan manajerial <i>administrative (de facto dan de jure)</i>

Jadi, jelas jika ada kekhususan (*spesialisasi*) dalam memainkan senjata secara praktis di lapangan untuk mengamankan (*to saved*) atau membunuh (*to killed*), maka pamongpraja memiliki kekhususan dalam menggunakan kewenangan yang lebih dari sekedar memainkan senjata, yaitu mengelola *kewenangan yang lebih luas*. Perlu diulangi mengapa pamongpraja yang disiapkan untuk *mengelola/menggunakan kewenangan dalam kerangka de jure*

²⁶ Sifat istimewa pemerintah dapat dilihat dalam Ndraha, *Kybernologi*, jilid 1-2, Rineka Cipta, 2005. Jakarta, 1999. Lihat juga Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Edisi 4, hal. 1-2, Rajawali Press, 2010.

maupun legitimasi de facto bagi kepentingan masyarakat luas. Apakah artinya senjata tanpa kekuasaan? Mana lebih besar dan berpengaruh, apakah senjata M-16 atau kekuasaan yang dapat sewaktu-waktu memerintahkan senjata tersebut meledak? Tentu saja persoalan selanjutnya adalah bagaimana mengembangkan karakter kepemimpinan yang dapat diterima baik secara de facto maupun de jure di tengah masyarakat yang semakin demokratis dewasa ini.

Bab II

PEMERINTAHAN UMUM DAN PAMONGPRAJA

A. Konsep Pemerintahan Umum dan Eksistensi Pamongpraja

Negara persatuan dari kebangsaan multikultur mampu bertahan lebih kokoh jika berdiri di atas landasan pengelolaan pemerintahan yang sanggup menjamin keseimbangan antara pemenuhan prinsip kebangsaan yang berlaku bagi segenap warga dan elemen kebangsaan. Yang dituntut bukan hanya pemenuhan hak-hak individu ataupun kelompok masyarakat, melainkan juga kewajiban mendasar dalam pemahaman mengenai konsep pemerintahan itu sendiri.

Berbicara mengenai konsep pemerintahan, terlebih dahulu kita perlu mengetahui arti dari pemerintah dan pemerintahan itu. Kata pemerintah berasal dari kata kerja “memerintah” yang juga dapat diartikan “mengendalikan” atau “mengemudi” (Belanda: *besturen*). Lebih lanjut dapat berarti menyuruh melakukan, memberikan arahan pada kemajuan, pergerakan dan menjalankan sesuatu untuk mencapai tujuan. Berdasarkan analisis Djopari (2008: 339), pemerintahan dapat dimaksudkan sebagai berikut.

- a. Pelaksana pemerintahan (subjek) atau yang memerintah (orang atau badan).
- b. Sesuatu kegiatan tertentu seperti: memerintah, mengendalikan.
- c. Ada sesuatu objek yang diperintah atau dikendalikan.

Kelanjutan logis dari perspektif etimologis pemerintahan tersebut selanjutnya dikaitkan dalam ilmu-ilmu pemerintahan secara umum. Kata “pemerintahan” mengingatkan *kits*²⁷ pada serangkaian aktivitas manusia sebagai makhluk sosial. “Pemerintah” atau yang memerintah

²⁷ Kiasan “kits” memiliki makna dalam bahasa Inggris, yaitu suatu keseluruhan. Diksi ini digunakan oleh bapak Jrg. Djopari dalam tulisannya yang berjudul “Pemerintahan dan Pemerintahan Umum”.

itu dapat berupa seseorang, sekelompok orang, badan, atau bentuk lain seperti itu. Dalam kaitannya, pemikiran-pemikiran awal tentang masalah pemerintahan untuk manusia dapat dilacak dari berbagai tulisan Eropa awal *renaissance*, muncul juga konsep-konsep tentang pemerintahan ketuhanan atau supranatural²⁸. Tidak dipungkiri, lahir pula kemunculan bentuk pemerintahan atau pengendalian melalui sistem teknis yang dijalankan seperti “kendali otomatis”. Objek yang diperintah atau dikendalikan selalu merupakan suatu susunan urusan, serangkaian tindakan, kejadian-kejadian, kekuatan, dan singkatnya merupakan suatu “proses”, yang secara otomatis pemerintahan diartikan sebagai suatu proses pemerintah. Proses yang dimaksudkan di sini dapat saja sebagai proses alamiah, proses teknis, proses hukum, proses politik, proses pengelolaan, dan sebagainya. Lebih lanjut, pemerintahan itu sendiri juga terlaksana secara terproses sebagai suatu urutan kegiatan pemerintahan yang saling berkaitan. Jadi, dapat dikatakan bahwa “memerintah” merupakan proses pengendalian, proses pemerintahan atau proses pemerintah. Pendalamannya dari proses tersebut dijelaskan dengan penjelasan ilustrasi konsep proses oleh Djopari (2008: 339) maka dapat dikemukakan secara filosofis sebagai berikut. “Jika Anda tidak mengetahui apa yang terjadi maka itu suatu proses”. Jika Anda melihat beberapa kejadian yang berturut-turut dalam satu waktu dan saling berhubungan sehingga ditarik kesimpulan bahwa sesuatu telah terjadi atau ada sesuatu yang sedang berjalan. Pada abad ke-19, terjadi penemuan-penemuan baru, dimana pada saat itu mereka belum mengetahui apa yang sedang terjadi, misalnya di bidang kimia, tetapi mereka mengetahui bahwa sesuatu sedang terjadi dan hal itu disebut “proses”.

Menurut Mark Robinson (dalam Kupers), *governance* merupakan suatu istilah yang dipakai untuk tindakan menjalankan kekuasaan dalam berbagai konteks kelembagaan, dengan tujuan mengarahkan, mengendalikan, dan mengatur kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh umum, seperti warga negara, pemilik hak suara atau para pekerja. Konsep pemerintahan lebih luas dari pemerintah (*government*), yang hanya berkaitan dengan peran otoritas politik dalam menjaga tata sosial dalam wilayah tertentu dan dengan pelaksanaan kekuasaan eksekutif.

²⁸ Pemerintahan ketuhanan adalah suatu bentuk pemerintahan di mana prinsip-prinsip Ketuhanan memegang peran utama. Dalam studinya hal ini disebut dengan Teokrasi.

Terdapat tiga istilah, menurut Robinson (2000: 417), yang menjadi topik sentral dalam defenisi-defenisi mengenai pemerintahan.

1. Akuntabilitas.

Hal yang menyatakan seberapa besar efektivitas pengaruh dari mereka yang diperintah terhadap orang yang memerintah.

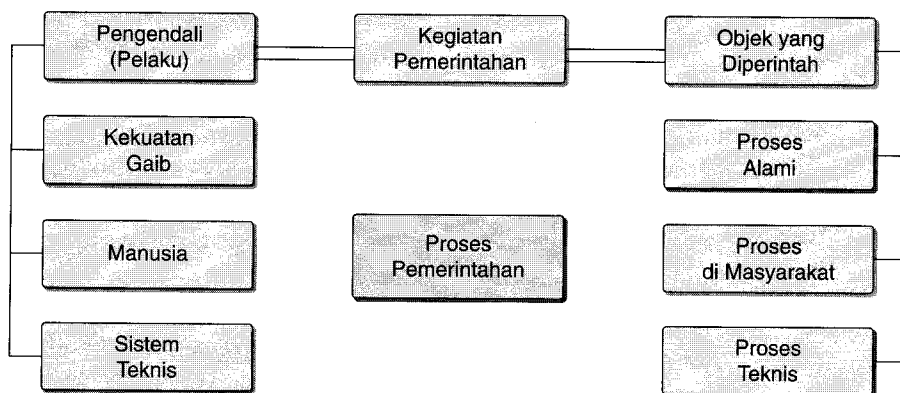
2. Legitimasi.

Adalah hal yang berkaitan dengan hak negara untuk menjalankan kekuasaan terhadap warga-warganya dan seberapa jauh kekuasaan ini dianggap sah untuk diterapkan

3. Transparansi.

Hal yang didasarkan pada adanya mekanisme untuk menjamin akses umum kepada pengambilan keputusan.

Bagan Unsur-Unsur Dasar Pemerintahan Menurut Van Bram (1988: 142)



Sumber: Van Bram dalam *Leerboek Bestuurskunde*.

Berpindah dari pemahaman proses, maka kembali pada pemahaman konsep pemerintahan yang tidak akan lepas dari perspektif ilmu pemerintahan. Dalam ilmu pemerintahan terdapat sifat utama atau *primair de trits*, yaitu antara manusia – proses pemerintahan – proses kemasyarakatan. Dimana harus membangun suatu pendekatan yang berfokus pada manusia sebagai objek pemerintahan dan kemasyarakatan.²⁹ Dalam literatur ilmu pemerintahan serta dalam percakapan sehari-hari, penggunaan kata atau

²⁹ Paparan singkat mengenai sifat utama dalam pendekatan proses pemerintahan yang melibatkan tiga aspek sifat primer yang secara etimologis berasal dari bahasa Belanda tercatat dalam *Openbaar Bestuur en Privaat Ondernemingbestuur*. (Alphen aan de Rijn: 1971).

istilah “pemerintahan” (*bestuur*) tidak selalu digunakan dengan cara yang sama. Secara umum, ada tiga pengertian tentang pemerintahan yang beredar. Akan tetapi, ketiga pengertian itu berkenaan dengan “pemerintahan umum” (*openbaar bestuur*) serta berkaitan erat dengan dengan ketiga pertanyaan utama dari ilmu pemerintahan deskriptif (bagaimana pemerintahan itu dan bagaimana cara kerja pemerintahan umum? Siapa para pemimpin pemerintahan dan bagaimana kualitasnya? Bagaimana pemerintahan umum itu ditata?, dan ilmu pemerintahan preskriptif (bagaimana orang dapat memerintah dengan lebih baik atau lebih rasional; bagaimana cara kerja pemerintahan umum dapat diperbaiki, diubah, dan dikuasai? Jenis pemimpin pemerintahan bagaimana yang dibutuhkan, kualitas bagaimana yang patut mereka miliki dan bagaimana kualitas mereka dapat diperbaiki? Bagaimana tatanan pemerintahan umum dapat diperbaiki, diubah dan dikuasai?).

Selanjutnya, “pemerintahan” dapat diartikan berdasarkan uraian di atas sebagai berikut.

1. Kegiatan memerintah (proses yang respektif dari penanganan pemerintah).
2. Badan dari pelaku pemerintahan (misalnya pemerintahan perserikatan).
3. Keseluruhan dari orang-orang, instansi, kegiatan, dan prosedur pemerintahan.

Dalam pemerintahan ada yang disebut dengan pemerintahan swasta dan pemerintahan umum. Dalam pengertian terakhir, istilah “pemerintahan umum” ini sering digunakan sebagai suatu kesatuan dari orang-orang, instansi, kegiatan, dan prosedur pemerintahan negara. Dengan demikian, dalam penulisan ini istilah “pemerintahan” dapat diartikan salah satu dari ketiga pengertian tersebut sesuai dengan konteks yang ada.

Terdapat banyak ilmu pengetahuan yang menyibukkan diri dengan gejala-gejala pemerintahan (ilmu-ilmu pemerintahan). Beberapa di antaranya seperti *cybernetica*³⁰ mengajarkan perkembangan dari sudut mata pelajaran pemerintahan tertentu; utamanya berpegang teguh pada gejala-gejala

³⁰ Sibernetika (Cybernetics) adalah sebuah studi interdisiplin tentang struktur sistem regulasi. Sibernetika berhubungan erat dengan teori informasi, teori pengendalian, dan teori sistem, setidaknya dalam bentuk urutan pertamanya. (Sibernetika urutan kedua memiliki metodologi krusial dan implikasi epistemologi yang mendasar untuk bidang tersebut secara keseluruhan). Keduanya dalam bentuk asalnya maupun evolusinya pada paruh kedua abad ke-20, Sibernetika sama-sama berlaku untuk fisik dan sistem sosial (yang berbasis bahasa). (Eden Medina: 2011).

pemerintahan atau pengendalian dari berbagai jenis proses tertentu (misalnya, pengetahuan hukum pemerintahan, ilmu organisasi perdagangan, politik pemerintahan, ilmu informasi pemerintahan, dan ilmu pemerintahan).

Dengan mengutip pendapat Ndraha (2010: 112) mengenai konsep pemerintahan yang terbagi atas beberapa ketentuan yang menunjukkan konsep pemerintahan dalam arti luas sebagai fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah. Selanjutnya, konsep pemerintahan dalam arti sempit, yaitu fungsi pemerintah daerah. Setiap masyarakat adalah sebuah satuan kultur, ia digerakkan oleh tiga subkultur, yaitu subkultur ekonomi, subkultur kekuasaan, dan subkultur sosial. Subkultur sosial berkualitas tiga, konstituen (representasi), terjanji, dan pelanggan. Pemerintahan merupakan interaksi antartiga subkultur tersebut. Penggerak utama masyarakat adalah naluri untuk hidup. Hal itu dikemukakan oleh Walter Lippmann dalam *The Public Philosophy* (1956: 84) bahwa, “*ius naturale, ... the human needs and instincts*”. Ilmu ekonomi berangkat dari titik ini. Tatkala “*human needs and instincts*” itu diakui dan dinyatakan sebagai sisi lain hak asasi manusia (HAM), maka ilmu-ilmu sosial dan humaniora berangkat pada titik yang sama.

Seperti diketahui, alat untuk memenuhi kebutuhan itu, alat pendukung kehidupan adalah nilai. Nilai diperoleh melalui kerja, yaitu pengolahan, pembentukan, dan penggunaan sumber-sumber. Peran penggalan, pengolahan, dan pembentukan nilai ini disebut subkultur ekonomi. Subkultur ini sehari-hari menunjukkan tiga perilaku, yaitu membeli semurah mungkin, menjual seuntung mungkin, dan membuat sehemat (semudah) mungkin. Dari sini muncul budaya seleksi alam, perjuangan untuk hidup, dan yang kuat makan yang lemah. Keduanya (ilmu ekonomidan ilmu-ilmu sosial humaniora) berpisah manakala ternyata, saat ekonomi berjalan sendiri, akibatnya adalah ketidakadilan, karena barangsiapa memiliki sumber daya besar beroleh nilai banyak, dan sebaliknya yang terjadi pada barang siapa yang hanya memiliki sumber daya sedikit, konon pula jika hanya memiliki sumber bencana, akan semakin nirdaya. Maka akal budi manusia bekerja membangun upaya penyelamatan. Nilai-nilai yang dapat diperoleh melalui *private choice*, melalui *many choices*, melalui pasar, tetap diperani oleh subkultur ekonomi, tetapi nilai-nilai yang tinggi serta luhur sifatnya, yang perolehannya *no choice*, *conflicting choice*, atau *hard choice*, dikelompokkan menjadi *public choice*, diupayakan melalui subkultur lain.

Maka masyarakat pun membutuhkan dan membentuk subkultur lain, yaitu subkultur kekuasaan. Nilai-nilai yang perolehannya *no choice conflicting choice*, dan *hardchoice*, diletakkan dibawah dan diperani oleh subkultur kekuasaan. Mengapa subkultur kekuasaan menjadi pilihan jalan keluar? Sebab peran subkultur kekuasaan mengandung nilai-nilai *order, authority, force, coercion, violence*, dan *death sentence*, yang sangat mujarab dan diperlukan dalam membangun kebijakan, implementasi kebijakan. Menegakkan peraturan dalam mengontrol sumber-sumber di hulu, dan dalam redistribusi nilai-nilai kepada pelanggan di tengah, tetapi juga nilai-nilai itu teramat ampuh bagi pemangku dan pelaku kekuasaan untuk digunakan sebagai alat untuk mempertahankan dan menyalahgunakan kekuasaannya, inilah dampak destruktif yang muncul. Perilaku kekuasaan itu ialah berkuasa semudah mungkin, menggunakan kekuasaan seefektif mungkin, dan mempertanggungjawabkan penggunaan kekuasaan itu seformal mungkin. Maka budaya *onrechtsmatige overheidsdaad, misbruik van recht, detournement de pouvoir, abus de droit*, korupsi-kolusi-nepotisme (KKN), pembohongan publik, penindasan, pembiaran, cuci tangan, kambing hitam, pemborosan, kepongahan, pencemaran kode etik perofesional, manipulasi ilmu pengetahuan, kebodohan, dan sebangsanya, merajalela di ruang subkultur kekuasaan ini.

Lord Acton menyimpulkannya dengan anasir “*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*”.³¹ Untuk mencegah budaya kekuasaan yang bersifat negatif itu, kekuasaan harus dikontrol, di hulu, di tengah, dan di hilir. Yang menjadi pertanyaan, “siapa yang mengontrol subkultur kekuasaan?” Pemangku kekuasaan yang satu mengontrol pemangku kekuasaan yang lain? Di ruang bisnis, dahulu penjual (budaya *caveat emptor*), tetapi sekarang pembelilah yang mengontrol pasar (*caveat venditor*), *costumer service* merupakan prioritas pemerintahan.

Ketika konsep rakyat (*people*) di-*reinvent* pada akhir dekade 90-an, kepelangganan rakyat dikaitkan dengan politik standardisasi pelayanan kepada rakyat. Dalam laporan berjudul “*Putting Customer First*”, mantan Wakil Presiden Amerika Serikat Al Gore meletakkan kepelangganan

³¹ Acton menyimpulkan bahwa setiap kekuasaan sekecil apa pun cenderung untuk disalahgunakan. Dalam melaksanakan tindakannya pemerintah memerlukan keleluasaan dan kekuasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakannya. Akan tetapi, dalam suatu negara hukum, merupakan suatu syarat bahwa setiap tindakan pemerintah itu haruslah dapat dipertanggungjawabkan.

dalam hubungannya dengan *standard for serving the american people*, dijelaskan bahwa warga masyarakat disebut pelanggan negara karena warga telah membayar janji-janji yang ditawarkan kepadanya pada saat pemilu melalui berbagai cara dan alat, kepada calon pemangku kekuasaan yang dipilihnya, dengan harga yang sangat tinggi, yaitu pemberian suara (*vox populi, vote*) untuk memilih, suara yang nilainya dianggap setara dengan *vox dei*. Yang dibeli (dibayar) oleh konstituen adalah janji, ibarat membeli kucing di dalam karung. Pada saat pemilu itulah terbentuk dua pihak, yaitu penjanji dan terjanji. Pihak penjanji (yang terpilih) dengan pihak terjanji (pemilih) terikat perjanjian secara sah. Sesuai dengan hukum perjanjian, terjanji berhak menagih janji, dan janji harus ditepati. Jika tidak, penjanji dianggap *wanprestatie*, dia menghadapi mosi tidak percaya, menanggung segala konsekuensi.

Belajar dari ruang bisnis dan *reinventing people* tersebut pelanggan negara-lah yang berfungsi mengontrol negara. Pelanggan pemerintahanlah yang berfungsi mengontrol kekuasaan. Peran ini disebut subkultur kepelanggan atau subkultur sosial. Subkultur sosial mengontrol kekuasaan di hulu (pembuatan kebijakan dan peraturan) melalui kualitasnya sebagai konstituen, mengontrol kekuasaan di tengah (redistribusi nilai) dalam kualitasnya sebagai terjanji, yang berfungsi menagih janji, dan mengontrol kekuasaan di hilir melalui kualitasnya sebagai pelanggan, menuntut pertanggungjawaban *provider* pelayanan (redistributor nilai). Perilaku pelanggan itu memang “cerewet”, suka “nawar”, protes. Berhadapan dengan pertanggungjawaban yang sulit dipercaya, atau dia merasa dilecehkan, bangkitlah amarahnya dan ia membabi buta. Untuk mencegah terbentuknya budaya negatif pihak pelanggan, satu-satunya cara ialah memberdayakannya (*enabling and empowering*). Analisis di atas sesuai dengan Leo Fonseka yang menyatakan bahwa, *the state* meletakkan dasar bagi *equity, justice, dan peace, creating a conducive political and legal environment for development*, *civil society* meletakkan dasar bagi *liberty, equality, responsibility, and self-expression*, dan *private sector* meletakkan dasar bagi *economic growth and development*.

Setelah mencapai esensi dari kekuasaan yang tidak akan lepas kaitannya dengan pemerintahan mengajak kita untuk kembali pada pemerintahan yang didefinisikan sebagai proses interaksi antartiga subkultur masyarakat untuk mencapai kemajuan hidup berkelanjutan. Proses interaksi itu terdiri

atas rute-rute yang bergerak terus-menerus, berurutan dan bersama-sama.³² Tanpa salah satu rute itu, pemerintahan tidak terjadi. Keseluruhan rute itu menunjukkan bidang-bidang pemerintahan yang merupakan sasaran (objek) pemikiran pemerintahan.

Menggodok pemahaman dari berbagai konsep para pemikir pemerintahan, berikutnya dikomparatifkan dengan berbagai istilah mengenai pemerintahan. Antara *governance* dengan pemerintahan atau pemerintahan bagaimana perbedaannya? Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, diperoleh penjelasan tentang kata *perintah*, *memerintah*, *pemerintah*, dan *pemerintahan*. *Pemerintah* adalah sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan, atau sistem menjalankan perintah, yang memerintah, sedangkan *pemerintahan* adalah proses, cara, perbuatan memerintah. Dalam kamus tersebut tidak ada kata *kepemerintahan*. Dari mana datangnya kata tersebut? Kata bentukan dari kata *urus*, *urusan*, *mengurus*, *pengurus*, *pengurusan*, dan *kepengurusan*. *Urusan* adalah hal yang di-*urus*, *mengurus* adalah melakukan kegiatan *urus*, *pengurus* adalah yang mengurus, *pengurusan* adalah proses, cara, perbuatan mengurus, dan *kepengurusan* terbentuk dari kata *pengurus* dengan awalan *ke-* dan akhiran *-an*: perihal pengurus. Jika analisis kata *urus* diterapkan pada kata *perintah*, maka pemerintahan terbentuk dari kata *pemerintah* dengan awalan *ke-* dan akhiran *-an*. Jadi, arti kata pemerintahan adalah segala sesuatu yang menyangkut keadaan pemerintah, misalnya susunannya, jabatan-jabatannya, orang-orangnya, daerahnya, tupoksinya, dan sebagainya. Bukan perihal atau urusan pemerintahan. Hal tersebut sinkron dengan uraian Ndraha (2011: 32) mengenai ilmu pemerintahan yang menjelaskan pemerintahan ditinjau secara ensiklopedik diketahui bahwa *kepemerintahan* dapat dikelompokkan menjadi empat tipe, yaitu *sacred-centralized*, *sacred-decentralized*, *secular-centralized*, dan *secular-decentralized*.

Muncul pertanyaan, bagaimana dengan kaitan pemerintahan dengan pemerintahan daerah? Jawaban yang langsung terpatri adalah yang berlandaskan dalam Pasal 1 angka 2 UU 32/04 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi: “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas ... dst”. Ketentuan itu berarti, pemerintahan daerah bukan hanya perbuatan

³² Uraian tujuh rute itu tidak diuraikan secara berurutan, melainkan mengikuti pola terbentuknya SKE, SKK, dan SKS yang merupakan subkultur masyarakat. Kaderisasi, berburu kesempatan saat menjelang dan terpilih hingga mulai berkuasa selama berkuasa menjelang dan berakhirnya siklus lima tahunan menjadi mantan. (Ndraha: 2010)

memerintah yang dilakukan oleh pemerintah daerah, tetapi juga perbuatan yang dilakukan oleh DPRD.

Dengan kata lain, “pemerintahan” dalam “pemerintahan daerah” lebih luas dari “pemerintahan” sebagai perbuatan “pemerintah daerah”. Konsep *governance* yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa *government* (pemerintah) hanyalah satu di antara tiga pemeran (pelaku) *governance*; dua lainnya adalah badan usaha dan lembaga-lembaga masyarakat. Berdasarkan analogi tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa melalui perabaan bahasa jauh lebih tepat penggunaan konsep pemerintahan untuk *governance* ketimbang kepemimpinan, dan pemerintah untuk *government*. Dapat juga dikatakan *governance* adalah pemerintahan dalam arti luas, sedangkan *government* adalah pemerintahan dalam arti sempit. Inilah cakupan istilah seputar pemerintahan yang saling terkait dan sering dipertanyakan.

Pemerintahan (*governance*) adalah sebuah sistem. Dasarnya terdiri atas 12 Nilai. Disebut pula sebagai sistem nilai kepamongprajaan. Dua belas nilai dasar pemerintahan itu dijabarkan sebagai berikut.

1. Vooruit zien (memandang sejauh mungkin ke depan)

Vooruitzien atau lebih lengkapnya adalah *Berturen Is Vooruit Zien, Gouverner C'est Prevoir, To Govern Is To Foresee*. Pemerintahan harus mampu memandang (*envision*) sejauh mungkin ke depan, tidak hanya sebatas masa jabatan kerja dan masa hidup bagi pelaku pemerintahan tersebut.

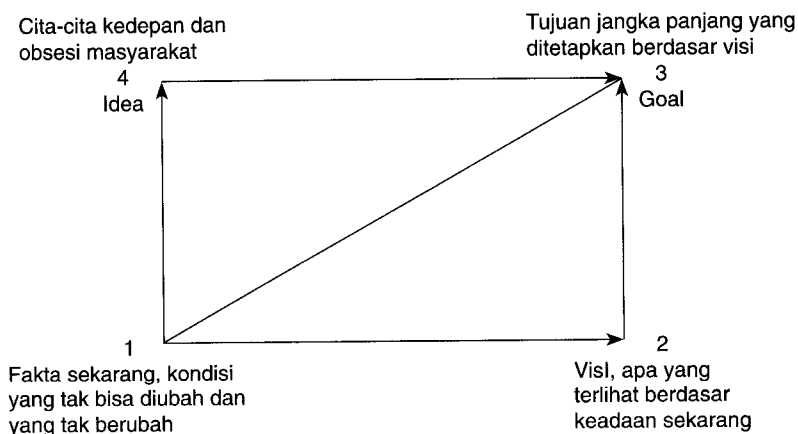
Pemerintahan itu tidak pernah lepas dari unsur kepemimpinan. Menurut Yukl (dalam Hunt, 2000: 556), kepemimpinan merupakan suatu proses pengaruh satu arah maupun timbal balik untuk mencapai ketaatan. Kepemimpinan dapat terfokus pada suatu individu, tetapi tidak harus selalu demikian. Kadang-kadang kepemimpinan diperlakukan sebagai terminal terakhir bersama manajemen yang lebih menekankan pada status quo. Rakyat berperan sebagai komunitas yang mampu menganugerahkan kekuatan-kekuatan simbolik yang penting pada pemimpinnya, terutama pada saat sulit yang menentukan sebab sejati dari kegagalan dan keberhasilan relatif. Apa yang disebut dengan romansa pandangan kepemimpinan?

Hal yang krusial adalah pemerintahan membutuhkan kepemimpinan visioner, kepemimpinan ini bersifat jangka panjang dari kebangsaan Indonesia melalui pengurangan kesenjangan vertikal antara lapisan

masyarakat dan pengurangan kesenjangan horizontal antardaerah secara konsisten dan berkelanjutan sehingga pada suatu saat daerah secara konsisten dan *sustainable* sehingga pada suatu saat setiap orang berkesempatan menikmati hasil pengorbanannya.

Menurut Ndraha (2011: 84), meraih tiga kesimpulan berikut.

- a. Memandang sejauh mungkin kedepan berarti berusaha melihat apa yang akan dan dapat terjadi di depan sebagaimana adanya jika keadaan kondisi dan situasi terus begitu begini.
- b. Tiap orang harus memandang sejauh mungkin ke depan; pertama, karena keadaan terus berubah, masa depan tidak menentu, bencana bisa mendadak dan kedua, supaya orang terus waspada dan siap mengantisipasi apa pun yang akan atau dapat terjadi di masa depan.
- c. Memandang sejauh mungkin kedepan itu dilakukan dengan beberapa langkah seperti pada gambar teori visi berikut.



Sumber: diadaptasi dan diolah, Ndraha (2011: 213).

2. **Conducting (membangun kinerja bersama melalui perilaku aktor yang berbeda-beda)**

Conducting bekerja pada kondisi yang ada, yaitu pada harmoni antarkegiatan dengan instrumen berbeda dan dilakukan oleh aktor yang berbeda (*conductor*) yang membangun kerja sama *teamwork* dan kinerja bersama semua komponen yang berbeda pada unit kerja tertentu, namun yang bergerak di dalam wilayah kerja atau daerah yang sama. Fungsi *conducting*

memerlukan dan membentuk sikap komprehensif, memandang totalitas keseluruhan dahulu, baru bagian-bagian lain atau memandang sesuatu bagian integral dalam kerangka suatu kebulatan keseluruhan.

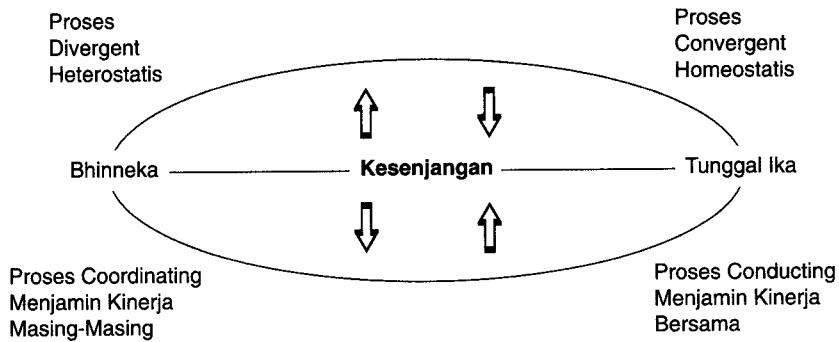
Karena *conducting* adalah bekerja dalam pembentukan harmoni dalam instrumen berbeda dalam suatu unit kerja maka diperlukan kapabilitas dan akseptabilitas. Seperti halnya yang telah dianalogikan oleh Ndraha (2011: 86), konduktor (pemimpin orkestra) memiliki panca indra yang mampu merasakan kesumbangan senyaris apa pun itu dan sensitif yang tinggi dalam menyimak respons penontonnya inilah kapabilitas dari *conducting*. Ketika konduktor melakukan kewajibannya membentuk dan menjaga harmoni dengan menggunakan otoritasnya mungkin dengan kekerasan maka tindakannya harus diterima oleh pemain (di bawah pimpinannya) inilah yang dimaksud dengan akseptabilitas.

Seorang konduktor sanggup menumbuhkan pengharapan dalam rakyatnya serta bawahannya tatkala lambat, tapi pasti terjadinya perbaikan terus-menerus, semakin berkurangnya kesenjangan vertikal antarlapasan masyarakat dan semakin berkurangnya kesenjangan horizontal antardaerah, sehingga pada suatu saat, dalam wadah negara kesatuan (*pot*) terjadi *melting* antara kekuatan yang mengklaim benar dan yang lain salah.

3. *Coordinating* (membangun kinerja masing-masing yang berbeda-beda melalui kesepakatan bersama yang mengikat)

Semakin independen hubungan antarunit kerja satu dengan yang lain, semakin diperlukan koordinasi. Koordinasi merupakan sebuah proses meng-*input* informasi dengan *output*-nya kesepakatan yang mengikat pihak-pihak yang saling berkoordinasi. Agar kesepakatan itu mengikat yang berkoordinasi, haruslah pejabat-pejabat yang berwenang membuat kebijakan dan mengambil keputusan.

Semakin interdependen hubungan antarunit kerja satu dengan lain maka semakin perlu *coordinating*, semakin *unterdependen* unit kerja tersebut maka semakin diperlukan *conducting*. Sesuai yang tergambar pada skema teori sistem, tiap komponen unit kerja merupakan bagian keseluruhan sistem yang mengaitkan hubungan keduanya.



Sumber: Ndraha: 2010, *Garis-garis Besar Program Pembelajaran Pamongpraja*.

4. *Peace-making* (membangun harmoni dan kebersamaan)

Mengamong adalah membangun kedamaian. Secara kasuistik, terdapat perang yang muncul di pemerintahan yang muncul karena didasai oleh perang kepentingan. Perang seperti ini terjadi berdasarkan anggapan bahwa kedamaian dapat terbentuk melalui proses menang-kalah, kalah-menang atau kalah-kalah seperti halnya kasus pemilu di Indonesia. Proses ini didorong oleh naluri primitif manusia, yaitu pemenang berhak menguasai yang kalah (*spoil system*). Naluri ini mengubah manusia menjadi kanibalistik. Maka kedamaian itu sendiri muncul melalui proses menang-kalah yang menimbulkan duri dalam daging dan api dalam sekam.

Menurut Ndraha (2011: 91), *peace making* berarti sebagai berikut.

- a. Meneliti dan identifikasi sejauh mungkin sumber non-harmonis di dalam diri dan masyarakat.
- b. Identifikasi dan antisipasi secepat mungkin setiap adanya potensi konflik.
- c. Menyelesaikan sedini mungkin konflik pada sumbernya.
- d. Tidak menabung kesalahan orang untuk dijadikan peluru guna menembak orang yang bersangkutan.
- e. Tidak menggunakan kesalahan orang lain untuk membenarkan diri sendiri (*do not take the example of other for an excuse for your wrongdoing*).
- f. Tidak bersikap jika saya tidak dapat, kamu juga tidak boleh dapat. Sikap ini bisa berakhir pada pelenyapan si kamu.
- g. Tidak mengklaim kinerja bersama (bangsa) sebagai kinerja sendiri (parpol tertentu) hanya karena parpol atau koalisinya mayoritas di parlemen. Karena yang menggaji parlemen adalah bangsa.

Jadi, *peace-making* adalah tindakan yang mampu mengidentifikasi sedini mungkin “api dalam sekam” dan “duri dalam daging” tersebut di dalam masyarakat dan menyesuaikan pada sumbernya.

5. *Residue-caring* (mengelola “sampah”, “sisa”, “yang beda”, “yang salah”, “yang kalah”, dan “yang terbuang”)

Pemerintahan harus mampu mengurus apa saja, begitu pula pelaku pemerintahan itu. Dalam kaitannya dengan pamongpraja, mengamong adalah mengurus apa saja, baik itu urusan yang tidak termasuk tupoksi unit kerja manapun, maupun urusan yang tak ada satupun unit kerja yang mau menanganinya karena tidak menguntungkan, bahkan merugikannya. Dalam pengurusannya harus segera mungkin karena jika lambat, akan mengakibatkan penumpukan sampah serta harus memberi perhatian yang sama pada semua pihak.

6. *Turbulence-serving* (mengelola ledakan yang dianggap mendadak atau di luar kemampuan, *force majeure*)

Pemerintahan harus mampu mengantisipasi dan melayani yang berarti memberdayakan, melindungi dan menyelamatkan manusia dan lingkungan bangsa dan negara terhadap segala sesuatu yang sifatnya oleh manusia dianggap mendadak, berdaya hancur, tidak diduga dan *force majeure*, baik akibat perilaku alam dampak kebijakan publik maupun perilaku masyarakat.

Penyelenggara pemerintahan harus mampu bertahap dari berbagai kondisi cuaca (*all weather governance*), tidak ada di dunia ini yang *perfect* karena manusia itu lalai dan lupa, sehingga perkara yang seharusnya dapat diantisipasi terasa mendadak atau diluar kemampuan yang menimbulkan malapetaka.

Perilaku alam (*turbulence*) dipersepsikan sebagai bencana (*disaster*) oleh ulah manusia.

- a. Tidak bijak atau lalai membaca tanda-tanda alam.
- b. Tidak akrab dengan alam.
- c. Walau tanda terbaca manusia tidak antisipatif dan tidak waspada.
- d. Negara tidak menghargai hidup manusia yang dianggap sampah karena tidak menguntungkannya.

Oleh karena itu, perlu dibangun pemerintahan *all weather* yang bersikap waktu (Ndraha: 2011).

7. *Freies ermessen* (keberanian bertindak demi keselamatan, jika perlu di luar aturan, untuk kemudian mempertanggungjawabkannya)

Tindakan yang segera diambil (mendesak) yang perlu keberanian untuk mengambil tindakan penyelamatan, perlindungan, dan seterusnya. Keputusan *freies ermessen* diambil atas inisiatif sendiri berdasarkan keputusan batin yang dipilih secara bebas untuk dipertanggungjawabkan kepada semua pihak dari berbagai segi dalam menanggung risiko secara pribadi dengan tanpa kambing hitam. *Freies ermessen* ini berbeda dengan diskresi yang memberikan keleluasaan bertindak bagi pejabat dalam batas aturan yang berlaku atau sepanjang tidak dilarang secara tegas dalam aturan perundangan.

Jika perlu dan memaksa, pemerintah boleh melanggar aturan, tetapi tidak boleh melanggar hukum, karena hukum adalah pertanggungjawaban pemerintah kepada pelanggan produk-produknya.

8. *Generalist and specialist function (knowing less and less about more and more, and more and more about less and less)*

Pemerintahan dalam kaitan mengamong adalah mengetahui sedikit demi sedikit tentang semakin banyak hal, guna mengidentifikasi dan membangun kebersamaan antarmasyarakat yang berbeda-beda dengan pengetahuan dan pengalaman yang luas tumbuh kreativitas dan *innovativeness*. Kreatifitas merupakan lahan subur untuk menumbuhkan seni pemerintahan kepandaian menjawab suatu masalah dengan alat yang berbeda pula. Semakin ke atas, semakin generalis.

Pada saat seorang *specialist* memangku jabatan yang membuatnya terlibat dalam pembuatan kebijakan, ia berfungsi sebagai *generalist who knows less and less about more and more*. Sebaliknya, jika seorang *generalist* memangku jabatan yang membuatnya terlibat dalam implementasi kebijakan, ia berfungsi *specialist* yang mana *who knows more and more about less-less*.

9. *Omnipresence* (terasa hadir di mana-mana)

Pemerintah tidak terlihat sebagai suatu yang jauh dan asing, tetapi terasa hadir dimana-mana, kapan saja sebagai bagian dari dan sama dengan kita rakyatnya, ia melihat apa yang kita lihat dan merasakan apa yang kita rasakan. Semakin tinggi dan asing pemerintah memosisikan dirinya, semakin samar kita terlihat olehnya, semakin ia mendarat bersama

kita barulah semakin terasa olehnya betapa satu dengan yang lain itu berbeda-beda, ada yang terbuang dan terinjak. Dalam topik *omnipresence*, birokrasi Indonesia sejauh ini menghadirkan dirinya di tengah-tengah masyarakat melalui perilaku yang turun langsung ke bawah dengan adanya dasar pencitraan atau keperluan pemilu, tetapi saat terpilih, rakyat yang meminta pertolongan diabaikan. *Quotes today: the friend is need is the friend indeed* (sahabat sejati ialah orang yang hadir pada saat seseorang membutuhkan pertolongan), seharusnya begitulah pemerintahan memposisikan diri.

10. Responsibility (menjawab pertanyaan masyarakat dengan jelas dan jujur, menanggung risiko secara pribadi menurut etika otonom)

Pemerintahan harus mampu mempertanggungjawabkan kepada pelanggan produk-produk negara, baik berupa pelaksanaan pemerintahan, sumpah dan janji pejabat, tindakan yang ditempuh berdasar *freies ermessen*. Pemerintahan dituntut untuk mampu menjawab secara terbuka dan tulus. Tanggung jawab adalah perhitungan atas pelaksanaan tugas atau akuntabilitas serta sebagai kewajiban menepati janji.

Menurut Roosen,³³ ada 4 (empat) hal yang harus dilakukan untuk membentuk pemerintahan yang bertanggung jawab, yaitu menciptakan efektivitas hukum, melaksanakan diskresi administratif yang adil, melakukan perubahan dalam kebijakan dan program, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

11. Magnanimous-thinking (-mind, berpemikiran besar dan kuat menerobos zaman, membuat sejarah)

Pemikiran besar, mengkontruksi pemikiran besar, yang mampu menerobos zaman yang berbentuk kemerdekaan berpikir dan berpendapat, mengeluarkan buah pikiran, berpikir besar identik dengan berfilsafat. Maka pemerintahan disini harus dapat mendorong orang agar tidak menerima saja apa kata orang lain dan mampu merangsang agar aktif bertanya. Karena bertanya tidak identik dengan kebodohan, bertanya tidak identik dengan membangkang, karena sebaliknya, bertanya menunjukkan kecerdasan dan perlu keberanian. *Cogito ergo sum* oleh Rene Descartes yang berarti aku berpikir aku ada.

³³ Rosen, et al, *Improving Public Sector Productivity, Concept and Practice*, Sage Publication, London. 1998. hlm. 11.

12. *Distinguished statesmanship* (kenegarawan-utamaan, selama memangku masa jabatan publik, berdiri di atas semua kepentingan, tidak memihak, *impartial*, lawannya *salesmanship*)

Pemerintahan harus memposisikan dirinya di atas kepentingan parsial. Sejauh ini, pemerintahan Indonesia lebih menonjolkan sisi politiknya. Seorang *statesman* tidak pernah mersa berjasa karena tindakan apa pun yang dilakukannya telah mendapat imbalan dari negara dan masyarakat, tetapi sebaliknya, ia selalu merasa berhutang karena telah berjanji pada dirinya dengan pertanggungjawaban pada diri sendiri dan rakyat. “*My loyalty to party ends the time my loyalty to my country begins,*” begitu terpilih menjadi pejabat publik, keluar dari partai yang mengusungkannya serta *sportif*, dengan mengubah cara berpikir bukan menang-kalah, tetapi terpilih-tak terpilih, melampaui rekor atau di bawah rekor.

Dengan 12 nilai tersebut, keberlanjutan keutuhan pemerintahan diharapkan dapat terjaga. Bila disepakati bersama, sistem nilai itu berfungsi sebagai tolak-ukur dan tolok-ukur pemerintahan. Dengan adanya alat-ukur itu, kontrol pemerintahan dapat dilakukan.

Sejajar dengan pengertian kebijakan, yaitu apa saja yang harus dilakukan atau tidak harus dilakukan oleh pemerintah, demikian juga pemerintahan. Pemerintahan didefinisikan sebagai apa saja yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Menurut Nabel (dalam Ndraha, 2008: 197), mengenai poin penting pemerintahan umum ialah sebagai berikut.

- a. Pemerintahan umum mempunyai alat pemaksa tertinggi di tingkat nasional dan setiap eselon (jajaran) bawahannya.
- b. Pemerintahan umum mempunyai kewenangan tertinggi dalam hubungannya dengan luar negeri.

Pemerintahan adalah proses interaksi yang mana individu total menjadi subjek dalam jabatan yang dipangku dapat dilihat berbeda dan unik setara dengan *value* mutunya. Setiap orang berbeda yang tidak boleh *totem pro parte* dengan menyamaratakan suatu himpunan yang heterogen. Pemerintah harus lebih paham tiap individu yang diperintahnya dan menciptakan hubungan yang diperintah saling mengenal dengan pemerintah.

Keahlian di bidang pemerintahan ditanamkan di dalam diri subjek individu dan melalui pendidikan tersebut maka dibentuk profesi pemerintahan dengan memegang sistem nilai dasar pemerintahan tersebut adalah kepomongprajaan. Maka dari itu, *the urgency of governance competence is kepomongprajaan*.

Kepomongprajaan adalah sistem nilai dasar pemerintahan. Sistem nilai kepomongprajaan ditemukan melalui pendekatan lintas disiplin. Penggunaan pendekatan lintas disiplin yang didorong oleh dua kebutuhan. Pertama adalah kebutuhan akan sebuah metodologi yang mampu mengoordinasikan sisi aksiologi semua disiplin menjadi masukan ilmiah yang memiliki *scientific power* yang kuat dalam proses kebijakan publik yang memihak manusia, masyarakat, dan pelanggan.

Nama Max Weber (1864–1920) disebut-sebut berkaitan dengan kebutuhan yang pertama beserta jawabannya. Hampir seratus tahun yang lalu, kebutuhan kedua telah dirasakan oleh para pelopor *bestuurskunde*, *regeerkunde*, dan *bestuurswetenschap* (ref. Bab I GBPP *Kybernologi dan Kepomongprajaan*, 2009). Tentang hal ini, van Poelje dalam *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan* (1959) menyatakan: ... bahwa berbagai ilmu pengetahuan yang bertalian dengan salah satu bagian dari penguasaan (*beheer*) perusahaan partikelir pada akhirnya bermuara pada suatu ajaran perusahaan umum (*algemene bedrijfsleer*) yang meliputi kesemuanya dan bahwa ajaran tentang penguasaan perusahaan-perusahaan partikelir ini setidaknya-tidaknnya untuk sebagian merupakan syarat bagi adanya ilmu pengetahuan yang lebih tinggi daripadanya, ialah ilmu pemerintahan (*bestuurskunde*, *bestuurswetenschap*, dan *bestuurswetenschappen*, TN).

Dilihat dari perspektif ontologi dan epistemologi, pemerintahan adalah metodologi ilmu pemerintahan itu sendiri, sedangkan dalam perspektif aksiologinya berkembang menjadi suatu bidang kajian dan program diklat baru bernama kepomongprajaan. Dari sini terlihat eksistensi kepomongprajaan kini yang merupakan persyaratan absolut dalam pemenuhan posisi jabatan pemerintahan di Indonesia. Perkembangan akademik ini secara langsung mendukung kebijakan baru pemerintah yang menetapkan IPDN sebagai penyelenggara sistem pendidikan tinggi kepomongprajaan berdasarkan Perpres No. 1 Tahun 2009. Sehingga penjelasan mengenai kepomongprajaan di pembahasan berikutnya, tidak akan lepas dari pencetak pamongpraja itu sendiri, yaitu IPDN.

Pandangan mengenai pamongpraja sebagai pemimpin di pemerintahan maka orientasinya jatuh pada pemimpin, pemimpin memegang peran utama dalam kelompoknya. Pada masa lalu, raja, kepala desa, kepala suku merupakan *primus inter pares* (yang terutama dari yang utama), karena dia memegang semua posisi penting dalam masyarakat, yakni sebagai kepala pemerintahan, hakim perdamaian, ketua adat, dan lain sebagainya. Keberadaan korps pamongpraja mencapai titik nadir setelah berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang bersifat sangat desentralistik, sehingga pelaksanaan asas dekonsentrasi sangat dibatasi di daerah. Fungsi dekonsentrasi dibatasi hanya pada tingkat provinsi saja. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, yang masih merujuk pada UUD 1945 yang asli, Presiden merupakan satu-satunya mandataris Majelis Perwakilan Rakyat, yang kemudian membangun jaringan pemerintah pusat di daerah yang dinamakan kepala wilayah yang berkedudukan sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan.

Konsekuensi logis dari perubahan kebijakan desentralisasi tersebut, maka definisi tentang pamongpraja perlu disusun ulang. Pada UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian dilanjutkan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004, tidak ada lagi pengertian Tugas Pemerintahan Umum, yang ada istilah baru yakni Tugas Umum Pemerintahan, yang isinya berbeda dengan pengertian Tugas Pemerintahan Umum yang selama ini digunakan. Dalam pelaksanaan UU Nomor 32 Tahun 2004, terdapat dua pengertian Tugas Umum Pemerintahan, yakni yang tertuang dalam PP Nomor 3 Tahun 2007 dan PP Nomor 19 Tahun 2008.

Tugas Umum Pemerintahan menurut PP Nomor 3 Tahun 2007 adalah tugas kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota, diluar pelaksanaan asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan. Sedangkan menurut PP Nomor 19 Tahun 2008, camat juga melaksanakan Tugas Umum Pemerintahan dengan isi yang berbeda dibandingkan yang diatur pada PP Nomor 3 Tahun 2007. Pertanyaan yang muncul adalah apakah yang dimaksud dengan pamongpraja dan siapakah yang termasuk ke dalam korps pamongpraja itu?

Muncul pertanyaan apakah mereka pamongpraja yang akan menjalankan Tugas Umum Pemerintahan? Dilihat secara etimologis, pamongpraja adalah mereka yang bertugas “mengemong” negara atau bangsa. Tugas mengemong artinya mencakup aktivitas melayani, mengayomi, mendampingi, memberdayakan. Apabila cakupan itu yang

akan digunakan, maka yang masuk ke dalam korps pamongpraja menjadi sangat luas, karena dapat mencakup pejabat pusat yang ada di pusat, pejabat pusat yang ada di daerah maupun pejabat daerah yang ada di daerah.

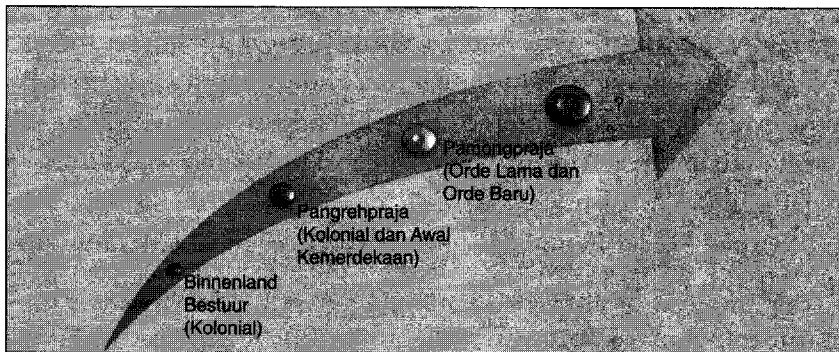
Maka siapakah yang masuk kategori korps pamongpraja? Jawabannya adalah mereka yang dididik secara khusus untuk melayani masyarakat serta konsisten menjaga keutuhan bangsa dan negara, dengan bidang keahliannya sebagai generalis yang mengkoordinasikan cabang-cabang pemerintahan lainnya. Masuk dalam kategori ini adalah para lurah, camat, polisi pamongpraja, asisten sekda, serta sekretaris daerah, ditambah dengan SKPG (Satuan Kerja Perangkat Gubernur) sebagai tindak lanjut dari PP Nomor 19 Tahun 2010.

Pamongpraja (sebelumnya disebut pangreh praja sampai awal kemerdekaan) dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia memiliki peran yang sangat strategis, karena pamongpraja tidak saja memainkan peran sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan masyarakat, tapi juga peran strategis dalam menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia. Pamongpraja berperan dalam mengelola berbagai keragaman dan mengukuhkan keutuhan negara. Ndraha (2009) mengatakan, pamongpraja adalah mereka yang mengelola kebhinnekaan dan mengukuhkan ketunggalikaan.

Pamong berasal dari bahasa Jawa, yang kata dasarnya adalah *among*. Kata ini serupa dengan *momong*, yang artinya mengasuh, misalnya seperti kata mengemong anak berarti mengasuh anak kecil. Kata *momong*, *ngemong* dan *mengasuh* merupakan kata yang multidimensional. Sedangkan praja adalah pegawai negeri pangreh praja atau pegawai pemerintahan. Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, pamongpraja berarti pegawai negeri yang mengurus pemerintahan negara.

Pamongpraja atau pangreh praja sebagaimana pengertian secara etimologis tersebut di atas mungkin masih relevan pada saat zaman kolonial dan awal kemerdekaan di mana peran pemerintah masih sangat dominan, sistem pemerintahan yang sangat sentralistik, serta paradigma pemerintahan yang menempatkan pemerintah sebagai pusat kekuasaan. Tapi ketika sistem pemerintahan berubah dan terjadi pergeseran paradigma pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik, kewenangan untuk mengurus juga ada pada rakyat, rakyat lebih mandiri, maka dengan kondisi

ini tentunya pengertian pamongpraja sebagaimana awal berkembangnya sudah berbeda dengan kondisi saat ini, definisi pamongpraja sesuai dengan konteks dan zamannya perlu ditinjau ulang.

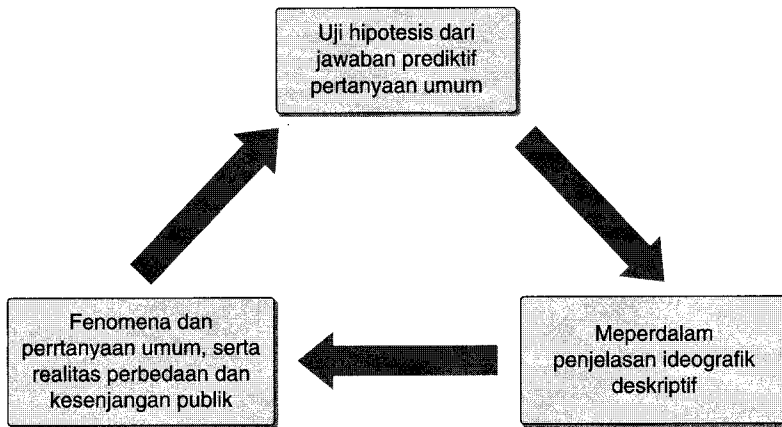


Sumber: Ismail Nurdin, 2010.

Institut Pemerintahan Dalam Negeri menyelenggarakan pendidikan tinggi di bidang kepamongprajaan yang diselenggarakan melalui sistem pendidikan tinggi kepamongprajaan. Perpres Nomor 1 Tahun 2009 ini menyebut “bidang kepamongprajaan” ini oleh penulis tafsirkan bahwa dalam lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan pemerintahan daerah terdapat jabatan kepamongprajaan, karena ada pendidikannya maka seharusnya ada lapangan kerja atau jabatan kepamongprajaan, namun demikian belum ada peraturan perundang-undangan di lingkungan kementerian dalam negeri yang mengatur tentang jabatan pamongpraja. Hal ini merupakan uraian menurut Nurdin yang dipaparkan dalam tulisannya yang berjudul *Quo Vadis Pamongpraja?*.

B. Pamongpraja Dalam Perspektif Normatif

Dalam penafsiran menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, arti kata normatif/*normatif*/adalah berpegang teguh pada norma; menurut norma atau kaidah yg berlaku. Jika memasukan penjelasan Ndraha dalam proses kaitan *body of knowledge* kualitatif, kuantitatif dan normatif yang digambarkan pada skema berikut.



Sumber: diolah dan diadaptasi dari Ndraha (2011: 132).

Dalam kajian normatif, tidak akan lepas dari nilai. Nilai muncul dari kualitas hasil uji observasi atau eksplorasi masyarakat yang diukur. Nilai-nilai yang berguna bagi kelangsungan hidup dan kesejahteraan bersama manusia di dalam masyarakat (*governance*), baik dari nilai sosial maupun nilai moral diidentifikasi. Nilai-nilai tersebut disepakati menjadi pola perilaku setiap individu masyarakat di lingkungan tertentu, maka dari kemunculan nilai yang telah disepakati tersebut dikatakan dengan norma.

Kaitan dengan skema di atas, kita mengilhami dengan hubungan pola perilaku tiap individu dalam ruang masyarakat adalah nilai yang disepakati bersama tersebut, dan bukan hanya norma aturan hukum positif yang dibuat oleh yang berkuasa. Nilai-nilai residu yang belum dan tidak disepakati pada masyarakat lokal, menjadi isu atau agenda bagi proses kebijakan pada tingkat nasional dalam perumusan perencanaannya. Pada tingkat inilah bermula *body of knowledge* kuantitatif pada skema di atas. Terlihat bahwa kuantitatif maupun kualitatif tidak mampu menjawab bagaimana seharusnya sesuatu, tetapi melainkan bagaimana realisasi, faktanya yang mana kuantitatif menjawab pada tingkat abstrak teoretik, sedangkan kualitatif menjawab pada tingkat praktik. Maka benang merahnya terletak pada *body of knowledge* normatif karena berkompeten dalam menjawab aspek pertanyaan publik.

Tinjauan tentang konsepsi pamongpraja sering kali diuraikan secara normatif berdasarkan kajian historikal. Gambaran ini cukup jelas ditangkap, namun kajian demikian seakan menemui jalan buntu (*deadlock*) karena tak mampu menguak substansi dan relevansinya dari masa lalu hingga masa depan.

Makalah Nurdin (2010) yang berpijak dari sumber Ndraha (2007), Wasistiono (2009), Giroth (2007), dan dokumen pengembangan IPDN (2008) merupakan jawaban normatif terhadap pertanyaan makalah *Quo Vadis Pamongpraja*. Ini adalah respons terhadap keprihatinan atas berbagai gugatan akademik dari sebagian besar dosen yang *nota bene* berasal dari pendidikan *non-pamongpraja*. Suatu indikasi positif yang merefleksikan tanggung jawab kolegial akademik sehingga mendorong mendiskusikannya secara lebih tajam.

Dalam konteks normatif, istilah praja identik dengan *pegawai pemerintahan, pegawai negeri sipil (civil servant)*. Istilah ini jelas berbeda dengan kata 'raja' yang menunjukkan arti sebaliknya, sebagaimana kecurigaan sebagian masyarakat terhadap istilah praja yang seakan dididik menjadi raja di IPDN Jatiningor. Jadi, kalau diartikan bebas, *pangreh praja* lebih merujuk pada *pejabat politik yang memiliki derajat kekuasaan tertentu*. Berbeda dengan istilah *pamong* yang merujuk pada kata *among, ngemong* atau *momong*. Istilah ini menurut Nurdin (2010) merupakan kata yang bersifat *multidimensional*, seperti kata *mengemong anak* atau *mengasuh anak kecil*. Dalam perspektif pragmatis, Tursandi (2010) menambahkan, istilah *pamong* paling tidak menekankan pada seorang pelayan publik agar mampu *me-ngemong* (melayani), *ngomong* (berkomunikasi) dan siap di-*omong* (dinilai). Dalam kaitan itu, *pamongpraja* diartikan sebagai pegawai negeri yang mengurus pemerintahan negara. Maksudnya, birokrasi Jawa dibentuk untuk *melayani rakyat sebagaimana mengasuh anak, penuh perlindungan dan kasih sayang selama kapan pun*. Jika demikian, maka dari aspek substansi, birokrasi Jawa dapat dibagi dalam dua level, yaitu kelompok *pangreh praja* yang menitikberatkan pada pola kekuasaan atau kepemimpinan (cenderung bersifat dilayani) dan kelompok *pamongpraja* yang menitikberatkan pada pola pelayanan kepada masyarakat (cenderung melayani). Secara historik, hal ini dapat dihubungkan dengan timbulnya birokrasi dalam organisasi pemerintahan di tanah air. Dahulu, raja-raja Jawa, khususnya raja-raja di nusantara pada umumnya membentuk birokrasi bukan untuk kepentingan rakyat.³⁴ Para Punggowo yang bekerja di kerajaan disebut *abdi dalem* atau *abdi raja*, bukan *abdi rakyat*. Dalam kaitan itulah para *abdi dalem* merupakan kelompok *birokrasi abdi dalem*. Eksistensi mereka hanya untuk memperkuat kekuasaan raja. Ketergantungan pada raja menjadikan birokrasi pada saat

³⁴ Arif dan Putra dalam Tjokrowinoto, Meljarto, *Birokrasi Dalam Polemik*, Pustaka Pelajar Universitas Muhammadiyah, Malang, 2001. hlm. 45.

itu sangat *paternalistik*. Tradisi yang kuat sebagai sistem nilai diindikasikan oleh transaksi berupa *upeti*, *srahsrahan* atau *pajak*. Bahkan ketika Belanda tiba di Indonesia, tradisi tersebut justru menjadi jembatan emas dalam mencapai tujuan, karena dipandang tak mengganggu, bahkan menyempurnakan pola penjajahan dalam waktu lama. Melalui sistem sentralistik, tradisi birokrasi demikian terpelihara, baik semenjak pra-kemerdekaan hingga zaman kemerdekaan. Praktik tersebut menjadi relatif langgeng ketika pola pengaturan sistem pemerintahan diaplikasikan secara seragam. Kini, apakah *pangreh praja* adalah kelompok suprastruktur politik yang berada di lingkaran kekuasaan (elit yang berkuasa), dan pamongpraja adalah kelompok administrator semata yang berada di bawah dan melayani penguasa dan masyarakat umum? Untuk melihat lebih jauh, kiranya membutuhkan pengamatan terhadap basis rekrutmen dari masa kemasa.

C. Kaitan Pamongpraja dengan Satuan Polisi Pamongpraja

kembali menjadi perbincangan di tengah masyarakat, bahkan petinggi negeri, pengamat pemerintahan, termasuk penggiat LSM mencurahkan perhatian dan pikirannya untuk beberapa saat setelah kejadian “Koja Berdarah” bentrok antara Satpol PP dengan warga di makam Mbah Priuk Jakarta tanggal 14 April 2010 dan penerbitan Permendagri No. 26 Tahun 2010 tentang Penggunaan Senjata Bagi Satpol Pamongpraja. Bagi sebagian besar masyarakat, keberadaan pamongpraja identik dengan satuan polisi pamongpraja, hal ini dapat dipahami karena dalam undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah sebutan “pamongpraja” ditemukan dalam pasal yang mengatur polisi pamongpraja (pasal 148 UU 32/2004) dibentuk untuk membantu kepala daerah dalam penegakkan perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, sebutan “pamongpraja” terkait dengan Satuan Polisi Pamongpraja (UU 32/2004 dan PP 6 Tahun 2010) dan lembaga pendidikan Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) sebagai “Pendidikan Tinggi Kepamongprajaan” sebagaimana dalam Peraturan Presiden No 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 2004 tentang Penggabungan Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri ke dalam Institut Ilmu Pemerintahan. Peserta didik atau mahasiswa IPDN disebut “praja” dan lulusannya disebut sebagai “pamongpraja muda”.

D. Kode Etik Kepamongprajaan

Sebagai korps yang sudah berusia lama serta sudah mengalami pasang surutnya politik pemerintahan daerah, pamongpraja telah memiliki kode etik (*code of conduct*) yang dinamakan Hasta Budi Bhakti, yang artinya Delapan Nilai Pegangan untuk Berbakti. Kode etik ini sebenarnya merupakan pegangan moral bagi siapa pun yang masuk kategori korps pamongpraja. Kode etik ini juga merupakan sebuah komitmen moral. Tetapi kelemahan bangsa Indonesia, banyak membuat komitmen, namun sering kali tidak konsisten.

HASTA BUDI BHAKTI (KODE KEHORMATAN KORPS PAMONGPRAJA)

1. *Korps pamongpraja sebagai pengamal Pancasila dan pembela Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi pengayom dari seluruh rakyat tanpa membedakan golongan, aliran dan agama.*
2. *Korps pamongpraja berkewajiban memberikan petunjuk dan bimbingan kepada rakyat dalam pergaulan hidup bersama menuju ketertiban dan ketentraman umum.*
3. *Korps pamongpraja merupakan penyuluh dalam gelap dan penolong di dalam penderitaan bagi seluruh lapisan masyarakat sehingga tercapai ketenangan dan ketentraman lahir dan batin.*
4. *Korps pamongpraja membina semangat kehidupan masyarakat sehingga terjelma sifat dan sikap dinamis, konstruktif, korektif.*
5. *Korps pamongpraja bertugas menumbuhkan dan memupuk daya cipta rakyat menuju ke arah kesejahteraan masyarakat.*
6. *Korps pamongpraja bertugas menampung dan mencarikan penyelesaian segala persoalan hidup dan kehidupan rakyat sehari-hari sehingga diperlukan sifat sabar, tekun, ulet, dan bijaksana.*
7. *Korps pamongpraja menjadi penggerak segala kegiatan dalam masyarakat menuju tercapainya masyarakat yang adil dan makmur yang diridhai Tuhan Yang Maha Esa.*
8. *Korps pamongpraja harus bertindak tegas, adil dan jujur dalam memberantas kejahatan dan kemaksiatan tanpa pandang bulu, sebaliknya harus menjadi teladan dalam kebaikan dan kemaslahatan.*

Fungsi kode etik kepamongprajaan ini bagi korps pamongpraja adalah untuk memberikan pedoman bagi setiap anggota profesi tentang prinsip profesionalitas yang digariskan sebagai anggota korps pamongpraja. Juga dapat berfungsi sebagai sarana kontrol sosial bagi masyarakat atas potensi yang dimiliki korps pamongpraja, mencegah campur tangan pihak luar organisasi korps pamongpraja tentang hubungan etika dalam keanggotaan korps pamongpraja.

E. Pamongpraja Dalam Perspektif Kekinian

merupakan konsep yang mengalami pergeseran makna seiring dengan perubahan rezim pemerintahan daerah. Sebagai konsekuensi perubahan dimaksud, secara historis basis rekrutmen mengalami penyempitan dan perluasan sejak era pra-kemerdekaan hingga pasca-kemerdekaan. Kebutuhan terhadap kepemimpinan pemerintahan yang kuat sekaligus simpul pengikat perbedaan dari pusat hingga level bawah memungkinkan berjalannya pemerintahan secara stabil. Kepamongprajaan adalah sistem nilai dasar pemerintahan. adalah tenaga penyelenggara pemerintahan dalam negeri yang telah dibekali dengan kepamongprajaan, sehingga tenaga yang bersangkutan dianggap memiliki kompetensi kepamongprajaan untuk menjalankan pemerintahan dalam negeri melalui organisasi pemerintahan dengan harapan kinerja pemerintahan yang dijalankannya dapat dipertanggungjawabkan kepada warga masyarakat sebagai konstituen, terjanji, dan *costumer*.

Siapakah pamongpraja? Dalam keseharian diketahui bahwa yang menyandang sebutan “pamongpraja” ialah satuan polisi pamongpraja, dan yang menggunakan nama “praja” hanyalah mahasiswa atau peserta didik IPDN. Oleh karena itu, digunakan jawaban konseptual seperti yang dijelaskan Ndraha dalam pendekatan ilmu pemerintahan dalam pengembangan program doktor, “pamongpraja adalah penyelenggara pemerintahan dalam negeri yang telah dibekali dengan sistem nilai dasar pemerintahan (sistem nilai kepamongprajaan) melalui penyelenggaraan sistem pendidikan tinggi kepamongprajaan, sehingga penyelenggara yang bersangkutan dianggap memiliki kompetensi kepamongprajaan untuk menjalankan pemerintahan melalui organisasi pemerintahan dengan memegang teguh kode etik profesional kepamongprajaan, dan dengan demikian pemerintahan yang dijalankannya dapat dipertanggungjawabkan kepada para pelanggan”.

Sebagaimana yang telah dijelaskan bahwa kepomongprajaan adalah sistem nilai dasar pemerintahan (sistem nilai kepomongprajaan) yang terdiri atas 12 poin penting, maka penyelenggara sistem pendidikan tinggi kepomongprajaan tidak lain adalah IPDN. Kepomongprajaan meliputi 10 poin penting kompetensi yang penggunaannya melalui organisasi pemerintahan yang *on the track* dengan kode etik profesional kepomongprajaan dan kinerjanya dipertanggungjawabkan kepada masyarakat yang memiliki peran sebagai pelanggan, secara otomatis pamongpraja memiliki esensi peran *costumer service*.

F. Kompetensi Kepomongprajaan

Kompetensi diartikan sebagai keseluruhan pengetahuan, keterampilan, sikap mental, dan kemampuan pelaku untuk bisa menyediakan atau menghasilkan produk berupa jasa dan layanan yang dibutuhkan dan diharapkan oleh pelanggan yang bersangkutan, sehingga pelanggan mendapatkan manfaat sebesar-besarnya, dan siap memikul tanggung jawab manakala pelanggan merasa tidak puas. Terdapat 10 kompetensi kepomongprajaan menurut Ndraha (2011: 4).

1. Adalah pengamong pemerintahan.
2. Adalah profesional pemerintahan.
3. Adalah kader pemerintahan sipil.
4. Adalah korps.
5. Adalah garis depan pemerintahan.
6. Adalah dinas dan jabatan karier.
7. Adalah pemangku pemerintahan umum.
8. Adalah lembaga dekonsentrasi.
9. Adalah metarantai permanen antarsiklus politik.
10. Adalah kekuatan pengikat pusat dengan daerah.

Terdapat beberapa kaitan dalam peta dasar kepomongprajaan yang mana berawal dari ilmu pengetahuan pemerintahan pada kualitas pemerintahan yang mana terbagi atas tiga mazhab, yaitu *bestuurswetenschap* *bestuurswetenschappen* yang akrab dengan ilmu administrasi publik, kybernologi bagian ilmu sosial yang akrab dengan interaksi antartiga subkultur masyarakat dan kajian pemerintahan bagian ilmu politik yang akrab dengan ranah publik, negara, masyarakat dan hubungan keduanya.

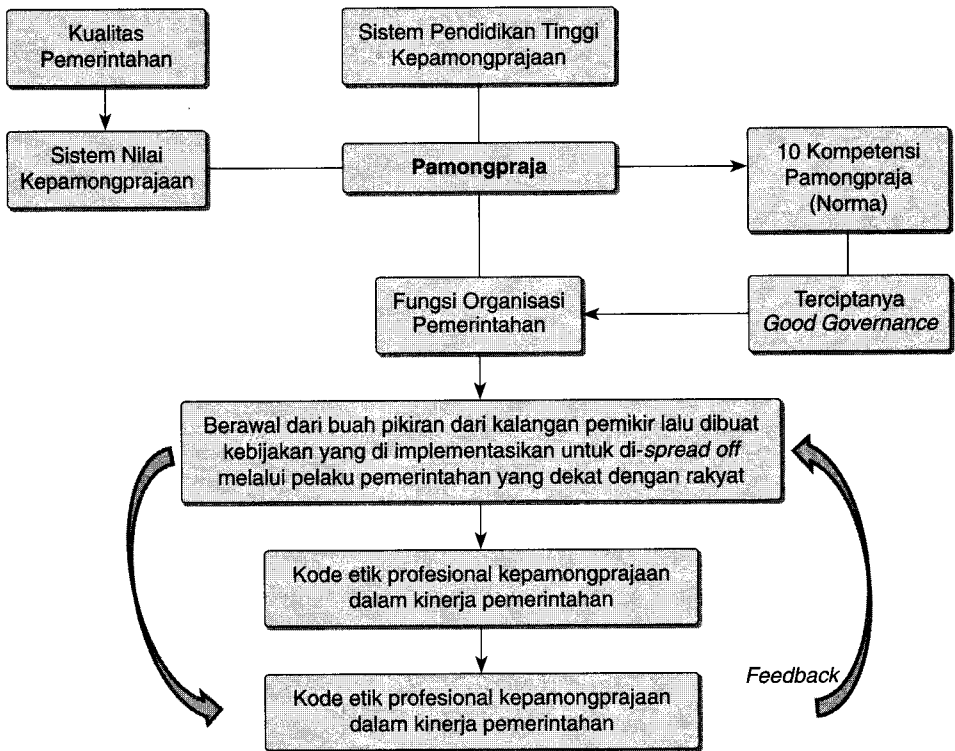
Menurut Ndraha (2011: 8), ilmu pengetahuan pemerintahan yang dijadikan bahan pembelajaran pada IPDN adalah ilmu pengetahuan pemerintahan dengan mazhab kybernologi. Dalam skema di bawah, ilmu pengetahuan ini dikaitkan dengan nilai dasar pemerintahan yang mana dikemas dalam bentuk konsep yang konstruktif sehingga dapat diukur dan diamati secara objektif menurut ilmu pengetahuan.

Selanjutnya adalah sistem pendidikan tinggi kepomongprajaan. Terdapat tiga jenis pendidikan tinggi kepomongprajaan yang diselenggarakan oleh IPDN, yaitu program pendidikan akademik, program pendidikan profesi, dan program pendidikan vokasi. Kaitannya adalah di saat pelaku pemerintahan berubah fungsi dari tenaga spesialis menjadi struktural maka akan terlibat dalam proses pemikiran dan kebijakan pemerintahan, keahlian khusus yang harus dibekali dengan keahlian khusus bersumber dari nilai dasar kepomongprajaan agar dapat membentuk panah berikutnya, yaitu kompetensi pamongpraja.

Pemerintahan berlangsung untuk membuahkan kinerja pemerintahan, yang dapat disederhanakan dengan kehidupan masyarakat berkelanjutan, kinerja tersebut akan berkualitas baik jika kehidupan masyarakat berkelanjutan itu menunjukkan kemajuan yang konsisten, begitu pula sebaliknya. Pemerintahan (*governance*) yang kinerjanya berkualitas baik, itulah *good governance*. Inilah yang akan diciptakan oleh pemenuhan kompetensi pamongpraja.

Organisasi pemerintahan merupakan alat dan cara kerja kompetensi pemerintahan dalam mewujudkan *good governance*, yang mana dibutuhkan enam komponen penyusunnya, yang berawal dari tenaga ilmunan pemikir yang menghasilkan buah pikiran yang dijadikan masukan ke dalam proses kebijakan (layanan yang dibutuhkan oleh pelanggan yang merupakan haknya dan infrastrukturnya) kepala dan staf, pembuatan kebijakan ini berlangsung di kantor tempat berlangsungnya *policy process* dan langkah berikutnya adalah implementasi kebijakan yang telah ditetapkan, yaitu proses produksi barang dan layanan yang dibutuhkan masyarakat pelanggan. Layanan yang tersedia perlu didistribusikan kepada warga masyarakat pelanggan, sehingga setiap orang merasakannya, untuk itu diperlukan desa, kelurahan, dan kecamatan sebagai kesempatan untuk berinteraksinya pemerintah dengan warga masyarakat pelanggan. Dengan kode etik profesional pamongpraja

bersifat *credo* yang berupa janji pada Tuhan, masyarakat dan nurani dalam mempertanggungjawabkan kinerja pemerintahan agar dapat memenuhi masyarakat sebagai pelanggan yang telah memberikan suaranya.



G. *Traces of Record of The Civil Service Education*

Penyelenggaraan pendidikan pamongpraja di Indonesia terbentuk melalui proses perjalanan sejarah yang panjang (sebagaimana profil IPDN dalam www.ipdn.ac.id). Perintisian pendidikan pamong dimulai sejak zaman pemerintahan Hindia Belanda pada tahun 1920, dengan terbentuknya sekolah pendidikan pamongpraja yang bernama *Opleiding School Voor Inlandshe Ambtenaren* (OSVIA) dan *Middlebare Opleiding School Voor Inlandsche Ambtenaren* (MOSVIA). Para lulusannya sangat dibutuhkan dan dimanfaatkan untuk memperkuat penyelenggaraan pemerintahan Hindia Belanda. Di masa kedudukan pemerintah Hindia Belanda, penyelenggaraan pemerintahan Hindia Belanda dibedakan atas pemerintahan yang langsung yang dipimpin oleh kaum atau golongan pribumi, yaitu *Binnenlands Bestuur Corps* (BBC) dan

pemerintahan yang tidak langsung yang dipimpin oleh kaum atau golongan dari keturunan *Inlands Bestuur Corps* (IBC).

Pada masa awal kemerdekaan RI, sejalan dengan penataan sistem pemerintahan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, kebutuhan akan tenaga kader pamongpraja untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, baik pada pemerintah pusat maupun daerah semakin meningkat sejalan dengan tuntutan perkembangan penyelenggaraan pemerintahannya. Untuk memenuhi kebutuhan akan kekurangan tenaga kader pamongpraja, maka pada tahun 1948 dibentuklah lembaga pendidikan dalam lingkungan Kementerian Dalam Negeri, yaitu Sekolah Menengah Tinggi (SMT) Pangreh Praja yang kemudian bergantiname menjadi Sekolah Menengah Pegawai Pemerintahan Administrasi Atas (SMPAA) di Jakarta dan Makassar.

Pada tahun 1952, Kementerian Dalam Negeri menyelenggarakan Kursus Dinas C (KDC) di Kota Malang, dengan tujuan untuk meningkatkan keterampilan pegawai golongan DD yang siap pakai dalam melaksanakan tugasnya. Seiring dengan itu, pada tahun 1954 KDC juga diselenggarakan di Aceh, Bukittinggi, Bandung, Pontianak, Makassar, Palangkaraya, dan Mataram. Sejalan dengan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan yang semakin kompleks, luas dan dinamis, maka pendidikan aparatur di lingkungan Kementerian Dalam Negeri dengan tingkatan kursus dinilai sudah tidak memadai. Berangkat dari kenyataan tersebut, mendorong pemerintah mendirikan Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) pada tanggal 17 Maret 1956 di Malang, Jawa Timur. APDN di Malang bersifat APDN Nasional berdasarkan SK Mendagri No. Pend.1/20/56 tanggal 24 September 1956 yang diresmikan oleh Presiden Soekarno di Malang, dengan direktur pertamanya Mr. Raspio Woerjodiningrat. Mahasiswa APDN nasional pertama ini adalah lulusan KDC yang direkrut secara selektif dengan tetap mempertimbangkan keterwakilan asal provinsi selaku kader pemerintahan pamongpraja yang lulusannya dengan gelar Sarjana Muda (BA).

Pada perkembangan selanjutnya, lulusan APDN dinilai masih perlu ditingkatkan dalam rangka upaya lebih menjamin terbentuknya kader-kader pemerintahan yang "*qualified leadership and manager administrative*", terutama

dalam menyelenggarakan tugas-tugas urusan pemerintahan umum. Kebutuhan ini mendorong pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan aparatur di lingkungan Kementerian Dalam Negeri setingkat sarjana, maka dibentuklah Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) yang berkedudukan di Kota Malang, Jawa Timur berdasarkan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 8 Tahun 1967, selanjutnya dikukuhkan dengan Keputusan Presiden Nomor 119 Tahun 1967. Peresmian berdirinya IIP di Malang ditandai dengan peresmian oleh Presiden Soekarno pada tanggal 25 Mei 1967.

Pada tahun 1972, Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) yang berkedudukan di Malang, Jawa Timur dipindahkan ke Jakarta melalui Kepmendagri No. 94 Tahun 1972. Pada tanggal 9 Maret 1972, kampus IIP yang terletak di Jakarta diresmikan oleh Presiden Soeharto yang dinyatakan; "*Dengan peresmian kampus Institut Ilmu Pemerintahan, mudah-mudahan akan merupakan kawah candradimukanya Kementerian Dalam Negeri untuk menggembleng kader-kader pemerintahan yang tangguh bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia*".

Seiring dengan pembentukan IIP yang merupakan peningkatan dari APDN nasional di Malang, maka untuk penyelenggaraan pendidikan kader pada tingkat akademi, Kementerian Dalam Negeri secara bertahap sampai dengan dekade tahun 1970-an membentuk APDN di 20 Provinsi, selain yang berkedudukan di Malang, juga di Banda Aceh, Medan, Bukittinggi, Pekanbaru, Jambi, Palembang, Lampung, Bandung, Semarang, Pontianak, Palangkaraya, Banjarmasin, Samarinda, Mataram, Kupang, Makassar, Manado, Ambon, dan Jayapura.

Pada tahun 1988, dengan pertimbangan untuk menjamin terbentuknya wawasan nasional dan pengendalian kualitas pendidikan Menteri Dalam Negeri Rudini melalui Keputusan No. 38 Tahun 1988 tentang Pembentukan Akademi Pemerintahan Dalam Negeri Nasional (APDN Nasional) kedua dengan program D-III berkedudukan di Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat yang peresmiannya dilakukan oleh Mendagri tanggal 18 Agustus 1990. APDN Nasional ditingkatkan statusnya berdasarkan Kepres No. 42 Tahun 1992 tentang Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri, maka status APDN menjadi STPDN dengan program studi D-III yang diresmikan oleh Presiden RI pada tanggal 18 Agustus 1992. Sejak tahun 1995, bertitik tolak

dari keinginan dan kebutuhan untuk lebih mendorong perkembangan karier sejalan dengan peningkatan eselonering jabatan dalam sistem kepegawaian Republik Indonesia, maka program studi ditingkatkan menjadi program D-IV. Keberadaan STPDN dengan pendidikan profesi (program D-IV) dan IIP yang menyelenggarakan pendidikan akademik program sarjana (Strata I), menjadikan Kementerian Dalam Negeri memiliki dua (2) pendidikan tinggi kedinasan dengan lulusan yang sama dengan golongan III/a.

Kebijakan nasional mengenai pendidikan tinggi sejak tahun 1999 antara lain yang mengatur bahwa suatu departemen tidak boleh memiliki dua atau lebih perguruan tinggi dalam menyelenggarakan keilmuan yang sama, maka mendorong Kementerian Dalam Negeri untuk mengintegrasikan STPDN ke dalam IIP. Usaha pengintegrasiaan STPDN ke dalam IIP secara intensif dan terprogram sejak tahun 2003 sejalan dengan dikeluarkannya UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pengintegrasian terwujud dengan ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 2004 tentang Penggabungan STPDN ke dalam IIP dan sekaligus mengubah nama IIP menjadi Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN). Tujuan penggabungan STPDN ke dalam IIP tersebut, selain untuk memenuhi kebijakan pendidikan nasional juga untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pendidikan kader pamongpraja di lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Kemudian Kepres No. 87 Tahun 2004 ditindak lanjuti dengan Keputusan Mendagri No. 892. 22-421 tahun 2005 tentang Pelaksanaan Penggabungan dan Operasional Institut Pemerintahan Dalam Negeri, disertai dengan Permendagri No. 29 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja IPDN dan Permendagri 43 Tahun 2005 tentang Statuta IPDN serta peraturan pelaksanaan lainnya.

Sesuai dengan Perpres No. 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 2004 tentang Penggabungan Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri ke dalam Institut Ilmu Pemerintahan menjadi IPDN, Permendagri No. 36 Tahun 2009 tentang Statuta Institut Pemerintahan Dalam Negeri dan Permendagri No. 39 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Bahwa IPDN merupakan salah satu komponen di lingkungan Kementerian Dalam Negeri yang melaksanakan tugas menyelenggarakan pendidikan tinggi kepamongprajaan.

Apabila dilihat dari sejarahnya, keberadaan korps pamongpraja sudah ada sejak zaman Hindia Belanda sebagai korps *binnenlands bestuur*, yakni korps pejabat bumiputera yang bertugas menjaga kepentingan kerajaan Belanda di tanah nusantara. Pada masa awal kemerdekaan, korps ini berubah namanya menjadi korps pangreh praja, yang kemudian diganti menjadi namanya menjadi korps pamongpraja, karena istilah pangreh mengandung makna memerintah dengan paksaan.

H. Pamongpraja Saat Ini

Kalau merujuk pada peraturan perundang-undangan yang ada dan juga sejarah perkembangan pamongpraja dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, maka yang masuk kategori korps pamongpraja adalah mereka yang dididik secara khusus untuk melayani masyarakat serta konsisten menjaga keutuhan bangsa dan negara, dengan bidang keahliannya sebagai generalis yang mengkoordinasikan cabang-cabang pemerintahan lainnya.

Jabatan-jabatan dan sebutan pamongpraja ditujukan pada antara lain para lurah, camat, polisi pamongpraja, asisten sekda, serta sekretaris daerah, ditambah dengan SKPG (Satuan Kerja Perangkat Gubernur) sebagai tindak lanjut dari PP Nomor 19 Tahun 2010 (Sadu Wasistiono dan Ismail Nurdin: 2010).

Kalau pamongpraja diartikan secara etimologis sebagai aparat atau pejabat pemerintahan yang bertugas “mengemong” dan menjadi abdi negara, abdi masyarakat, maka pamongpraja adalah semua aparat yang melakukan aktivitas melayani, mengayomi, mendampingi serta memberdayakan masyarakat, dengan demikian koorps pamongpraja sangat meluas, termasuk di dalamnya aparat kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia serta semua aparat pemerintahan lainnya yang melaksanakan urusan pemerintahan selain di lingkungan Kementerian Dalam Negeri. adalah mencakup pejabat pusat yang ada di pusat, pejabat pusat yang ada di daerah maupun pejabat daerah yang ada di daerah.

Jika kita mengumpulkan tanggapan-tanggapan dalam penerapan ilmu pemerintahan di IPDN, kita akan menemukan kaitan pembelajaran IPDN

sebagai lembaga pendidikan tinggi kedinasan dalam lingkungan departemen dalam negeri maka kita harus menyoroti dulu tujuan pendidikan IPDN ini.

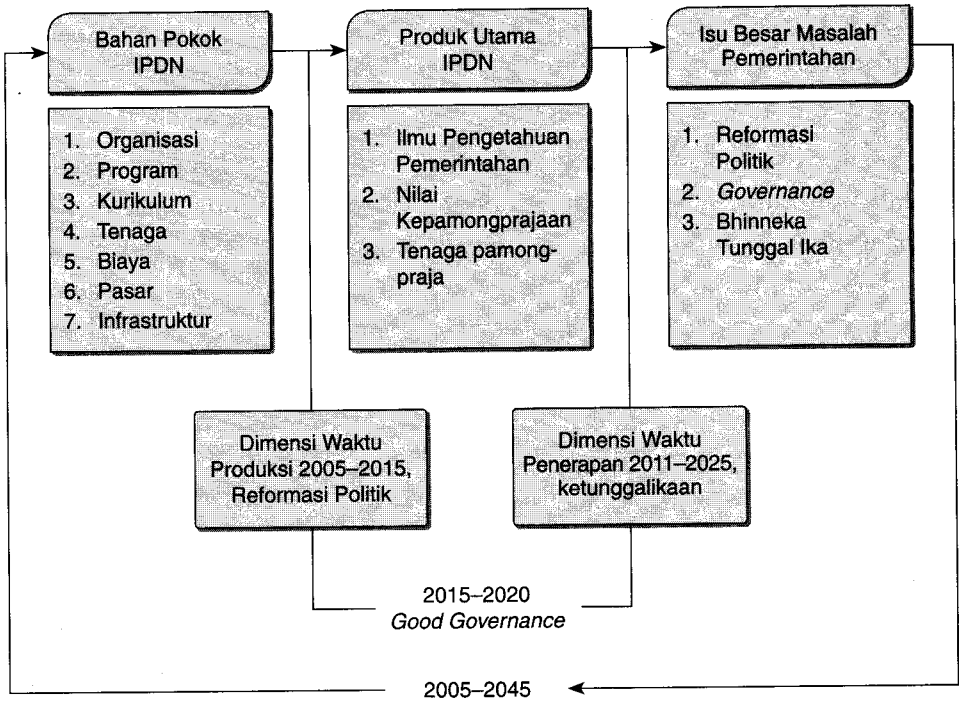
Secara implisit, kita dapat mengetahui tujuan pendidikan nongelar adalah untuk menyiapkan tenaga-tenaga yang mempunyai keahlian dan keterampilan (*skill*) tertentu yang langsung dapat dimanfaatkan atau siap pakai. Sehubungan dengan itu, pengetahuan teoretis yang diberikan kepada para mahasiswa atau biasa disebut praja ini sangat kurang. Sebaliknya, pengetahuan keterampilan dan terapan/praktik mendapat porsi yang menonjol.

Mengelaborasi dari tulisan Josef Riwo Kaho (dalam Labolo)³⁵ mengenai uraian singkat tanggapan beliau dalam implementasi ilmu pemerintahan di IPDN dengan perspektif kini, dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Tujuan yang dirumuskan masih belum jelas karena keahlian akademis terbagi atas dua macam, yakni keahlian teoretis-konseptual. Hal ini menjadi ambigu dalam publikasi tujuan pendidikan IPDN “untuk membentuk kader-kader yang berkeahlian akademis di bidang pemerintahan dalam negeri”. Tapi seiring berjalannya paradigma maka tujuan IPDN saat ini menjadi “membentuk kader pamongpraja, yang memiliki *triple-competence*”. Esensi dari *triple-competence* adalah persatuan (*coalescence*), *conductor* dan *coordinator* yang mana lebih menitikberatkan pada *analogia outcome product*.
2. Harus adanya keselarasan antara kurikulum program S1 dan D4 IPDN sehingga tidak berjalan sendiri-sendiri dan mewujudkan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Kini sosialisasi kepamongprajaan dengan konsep pemerintahan tetap fokus pada lingkungan IPDN sangat penting antara pemerintah daerah setempat yang dapat menggetarkan semangat ketika IPDN dapat memposisikan dirinya sebagai pemeran utama implementasi *grand design* pemerintahan daerah 2005-2025 melalui *grand design* IPDN 2005-2025, *synchronized model* bagaimana yang digambarkan dalam skema yang dipaparkan Ndraha (2011: 49).

³⁵ Labolo, Muhadam, *Beberapa Pandangan Dasar Tentang Ilmu Pemerintahan*, Bayu Media, Yogyakarta. 2008. hlm. 338-339.



Merujuk pada Perpres No. 1 Tahun 2009 yang menyebutkan bahwa terdapat perguruan tinggi kedinasan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi kepomongprajaan, ini mengisyaratkan bahwa setidaknya dua hal, yang pertama bahwa ada institusi yang dibentuk oleh negara untuk menyiapkan pamongpraja yang akan menjadi aparat pemerintahan, dan yang kedua karena ada institusi pendidikan tinggi kepomongprajaan yang akan menghasilkan lulusan yang akan ditugaskan sebagai pelayanan masyarakat atau tugas-tugas kepomongprajaan yang dilaksanakan oleh para pamongpraja. adalah mereka yang menyelenggarakan pelayanan pemerintahan pada organisasi pemerintahan lini kewilayahan yang dididik secara khusus yang memiliki kualifikasi kepemimpinan dan kemampuan manajerial untuk melayani masyarakat serta konsisten menjaga keutuhan bangsa dan negara, dengan bidang keahliannya sebagai generalis yang mengkoordinasikan cabang-cabang pemerintahan lainnya.

Ndraha (2010) mencoba mengelaborasi dan merumuskan esensi kepomongprajaan, bicara tentang kepomongprajaan, maka esensinya antara lain: (1) entitas (nama suatu entitas), (2) kualitas (perilaku yang terlihat

dalam ruang pemerintahan), (3) nilai atau norma (kekatan yang mengikat), fungsi kbbhinekaan dan ketunggalikaan), (4) lembaga atau unitkerja, (5) struktur kepamongprajaan, (6) profesi pemerintahan, (7) pendidikan kepamongprajaan. Sejalan dengan pandangan Taliziduhu Ndraha di atas dan memperhatikan sejarah dan perkembangan pamongpraja atau kepamongprajaan di Indonesia, maka penulis merumuskan setidaknya kepamongprajaan yang akan datang dapat dipandang sebagai berikut.

1. Profesi, yakni merupakan pekerjaan yang memerlukan kompetensi tertentu, yakni *qualified leadership* dan manajerial administratif, sehingga diperlukan pendidikan khusus pamongpraja.
2. Struktur dalam pemerintahan daerah, yakni level pemerintahan pada lini kewilayahan, seperti lurah/kades, camat, bupati/walikota dan gubernur (termasuk satuan kerja perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat) yang melaksanakan fungsi pemerintahan umum dalam hal pembinaan wilayah, koordinasi pemerintahan, pengawasan pemerintahan dan residual pemerintahan.
3. Institusi pendidikan, yakni pendidikan yang khusus menyelenggarakan proses belajar mengajar yang *output*-nya dipersiapkan untuk menjadi pamongpraja.
4. Perangkat nilai, yakni suatu rangkaian unit nilai-nilai yang menjadi energi yang menguatkan semangat pengabdian aparat sebagai abdi negara dan abdi masyarakat sebagaimana dalam “Hasta Budhi Bhakti” sebagai pedoman atau *guidance* penyelenggara pemerintahan yang bersumber dari leluhur karena tumbuh dari tradisi pemerintahan yang pernah eksis.
5. Instrumen keutuhan berbangsa, yakni keberadaan pamongpraja tidak saja menjadi mesin birokrasi dalam pelayanan pemerintahan, tapi menjadi perekat Negara kesatuan Republik Indonesia.

Bab III

TUGAS POKOK DAN FUNGSI PAMONGPRAJA

A. Tugas Pamongpraja

Keberadaan pamongpraja tidak lepas dengan tugas-tugas pemerintahan umum, yakni pengawasan, pembinaan dan koordinasi. Jika dahulu tugas-tugas pemerintahan umum itu dilaksanakan oleh seorang pejabat yang dikenal sebagai pamongpraja maka dewasa ini tugas-tugas itu dilaksanakan oleh para kepala wilayah yang merupakan pejabat pemerintah pusat yang berada di daerah yang melaksanakan tugas-tugas berdasarkan azas dekonsentrasi. Jika ditelusuri pada UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih mengedepankan desentralisasi, pemberdayaan masyarakat, dan transparansi lebih menggambarkan tugas-tugas atau fungsi pemerintahan umum hanya sampai wilayah provinsi saja. Sedang untuk wilayah kabupaten/kota secara murni melaksanakan tugas-tugas desentralisasi atau yang biasa disebut sebagai otonom. Namun, jika menelusuri UU No. 18 Tahun 1965 ditentukan secara tegas tugas-tugas yang tidak diserahkan kepada daerah dan dijadikan tugas pokok dari pamongpraja, yaitu sebagai berikut.

1. Memegang pimpinan kebijaksanaan politik polisionil di daerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah dan antara jawatan tersebut dengan pemerintah daerah.
3. Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintah daerah.
4. Menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh pemerintah pusat.

Untuk mengetahui urusan apa yang tercakup dalam pemerintahan umum dapat dipelajari dari segi urusan pemerintahan daerah, karena urusan daerah dalam kenyataannya lebih terperinci daripada pemerintahan umum.

Pasal 18 UUD 1945 mengatakan bahwa pembagian daerah Indonesia dilakukan atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Dari pasal tersebut jelaslah bahwa ada 2 macam daerah; yang pertama adalah daerah otonom yang mempunyai hak mengurus rumah tangganya sendiri dan yang kedua adalah daerah administratif.

Pada pasal 4 UU No. 11/1950 mengatakan, urusan daerah adalah sebagai berikut.

- a. Urusan Umum.
- b. Urusan Pemerintahan Umum.
- c. Urusan Agraria.
- d. Urusan Perairan, Jalan-Jalan, dan Gedung-Gedung.
- e. Urusan Pertanian, Perikanan, dan Koperasi.
- f. Urusan Kehewan.
- g. Urusan Kerajinan, Perdagangan Dalam Negeri, dan Perindustrian.
- h. Urusan Perburuhan.
- i. Urusan Sosial.
- j. Urusan Pembagian/Distribusi.
- k. Urusan Penerangan.
- l. Urusan Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan.
- m. Urusan Kesehatan.
- n. Urusan Perusahaan.

B. Fungsi Pamongpraja

Fungsi kepomongprajaan seiring waktu telah mengalami pergeseran seiring dengan bergesernya paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi. Pergeseran itu tidak terlepas dari perkembangan masyarakat dan demokrasi yang terjadi di Indonesia di penghujung abad ke-20. Pada dasarnya, fungsi pamongpraja tidak mungkin diperinci karena

sifatnya sangat luas dan menyeluruh, kecuali melaksanakan perintah dari atasan atau memformulasikan peraturan-peraturan, pamongpraja memberikan pula *public service* sebaik-baiknya sebagai bentuk implementasi dari regulasi yang ada. Pada umumnya, pamongpraja memimpin tugas mencapai kesejahteraan masyarakat. Di sisi lain, agar dapat melaksanakan tugas tersebut, dapat ditempuh dengan memberikan pelayanan publik sebaik-baiknya. Oleh karenanya, maka pamongpraja memerlukan kekuasaan tertentu untuk bertindak menurut inisiatif dan kebijaksanaan sendiri, terutama dalam keadaan yang mendesak dan tidak terdapat peraturan yang menjadi pegangan. Tugas pamongpraja tidak diatur dalam suatu peraturan hukum dan tidak pula disusun dalam suatu kitab undang-undang hukum, tetapi terserak di sana sini. Tugas pamongpraja adalah tugas panggilan hati yang menggerakkan segenap kemampuan yang dimilikinya untuk kesejahteraan masyarakat.

1. Fungsi *Conducting*

Fungsi *conducting* yang dijalankan oleh pamongpraja adalah menciptakan harmoni antarkegiatan dengan instrumen yang berbeda dan dilakukan oleh aktor yang berbeda. Sebagaimana sebuah orkestra, kedudukan *conductor* adalah mengoreksi sedini dan setegas mungkin tiap bunyi, nada, atau suara sumbang senyaris apa pun, guna membangun kebersamaan dan kinerja bersama dari semua komponen yang berbeda-beda pada sebuah unit kerja, namun yang bergerak di dalam wilayah yang sama.

2. Fungsi *Coordinating*

Adapun fungsi *coordinating* yang dijalankan oleh pamongpraja adalah membangun komitmen bersama antarunit kerja yang berbeda-beda dalam suatu wilayah, agar yang satu tidak bertentangan atau bahkan merugikan, tetapi mendukung yang lain, dalam rangka mencapai kinerja masing-masing unit kerja secara optimal dalam rangka mencapai tujuan bersama secara keseluruhan. Dalam hal ini, *coordinating* merupakan upaya untuk membangun sistem kinerja yang terintegrasi dari masing-masing unit kerja yang berada dalam satu wilayah, sehingga adanya satu langkah yang terpadu dalam pelayanan masyarakat. Semakin independen hubungan antara unit kerja yang satu dengan unit kerja yang lain, semakin diperlukan fungsi *coordinating*. Tercapainya kesuksesan dalam menjalankan koordinasi

ditentukan oleh keberadaan koordinator, akan tetapi jika telah terbentuk sebuah sistem koordinasi yang baik dan dipatuhi oleh para pihak maka koordinasi tanpa adanya koordinator akan berjalan dengan optimal. Kata kuncinya adalah berkoordinasi, sehingga koordinasi bisa berjalan tanpa koordinator. Demikian pentingnya koordinasi ini sehingga sebagaimana halnya sebuah perguruan tinggi memiliki kalender akademik, maka setiap wilayah seharusnya memiliki kalender pemerintahan yang meliputi kalender koordinasi itu.

3. Fungsi *Controlling*

Fungsi *controlling* yang dijalankan pamongpraja dapat dikatakan “*exhibits great wisdom and bability in dialing with important public issues*”, yang berarti memposisikan dirinya di atas semua golongan atau kepentingan parsial. Hal ini tentunya bukanlah tugas yang mudah karena harus dapat mengayomi berbagai kepentingan yang berbeda dan memastikan bahwa tugas yang dilakukan para bawahan dan pihak-pihak lainnya dapat terlaksana dengan baik. Fungsi *controlling* dilakukan bukanlah untuk mencari kesalahan atau kekurangan pada pihak yang lain. Akan tetapi, pengawasan yang dilakukan adalah untuk mendidik atau pembinaan kepada generasi selanjutnya tentang bagaimana melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya.

Sebagai negarawan, maka seyogianya pamongpraja memiliki cara pandang yang luas dalam mengelola Indonesia yang merupakan negara yang penuh dinamika. Seorang negarawan (*statesman*) tidak pernah merasa berjasa dalam berbuat, karena tindakan apa pun yang dilakukannya adalah untuk kepentingan negara dan masyarakat. Tetapi sebaliknya, ia selalu merasa berutang, karena ia telah berjanji kepada dirinya sendiri dan masyarakat untuk berbuat yang terbaik bagi negara dan masyarakat, dan ia berusaha menepati dan memikul tanggung jawabnya. Wawasan kepamongprajaan sebagai kenegarawanan adalah *trade mark* IPDN sebagai lembaga pendidikan kader pamongpraja untuk Indonesia yang satu.

4 Fungsi *Services*

Dalam menghadapi *turbulence-serving* bagi pamongpraja merupakan upaya mengantisipasi dan melayani, dalam arti memberdayakan, melindungi, dan menyelematkan manusia, lingkungan, bangsa dan negara, terhadap segala sesuatu yang sifatnya mendadak, tiba-tiba, di luar perhitungan (*force majeure*),

baik sebagai akibat proses alamiah yang terjadi pada alam maupun sebagai dampak kebijakan publik yang ternyata keliru hingga berbagai bencana yang terjadi sebagai akibat dari perilaku manusia.

Pengamongan didasarkan pada anggapan bahwa waktu sama dengan nol atau menjadi sesuatu yang mutlak. Dalam hubungan itu, mengamong berarti juga menyelenggarakan pemerintahan dalam kondisi serba cuaca (*all weather governance*). Hal ini berkaitan dengan nilai satu. Tidak ada yang sempurna di dunia ini. Manusia buat kelalaian dan suka lupa, sehingga perkara yang seharusnya dapat diantisipasi menjadi terasanya mendadak atau di luar kemampuan mengatasinya.

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh aparatur pemerintah – baik di tingkat nasional maupun daerah – pada umumnya belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan yang datang dari masyarakat sebagai penerima pelayanan, kondisi demikian menimbulkan citra negatif terhadap aparatur pemerintah. Kondisi demikian merupakan tantangan pemerintah yang tidak akan pernah berujung, pelayanan publik seiring zaman mengalami tuntutan perkembangan yang terus meningkat, setiap zaman mengalami perubahan sehingga pelayanan publik pun juga mengalami perubahan menyesuaikan dengan perubahan zaman. Hal itu dilakukan sebagai bentuk pelaksanaan fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat, maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Salah satu sebab ketertinggalan suatu negara dibanding negara lain adalah karena ketertinggalan dari segi manajemennya. Hal ini sejalan dengan pemikiran Osborne dan Gaebler (1992) yang mengatakan bahwa persoalan utama yang dihadapi oleh pemerintah dewasa ini bukan terletak pada apa yang dikerjakan, melainkan terletak pada bagaimana mengerjakannya (Wasistiono, 2004: 4). Artinya, permasalahan utama yang dihadapi oleh organisasi pemerintah terletak pada kemampuan manajerialnya. Hal ini sejalan dengan pandangan Drucker³⁶ yang menolak menggunakan istilah “*under developed country*” untuk negara-negara yang terbelakang. Drucker lebih cocok menggunakan istilah “*undermanaged country*”, sebab keterbelakangan suatu negara lebih banyak disebabkan oleh ketertinggalan di bidang manajemennya.

³⁶ Drucker, Peter F., *The Organization of the Future*, Elex Media, Jakarta, 2001.

Hal tersebut di atas akan semakin tampak apabila dikaitkan dengan perkembangan manajemen pada umumnya dan manajemen pemerintahan pada khususnya. Berikut diuraikan 5 (lima) tahapan perkembangan manajemen sebagaimana dikemukakan Wasistiono (2004: 4).

Manajemen sebagai sebuah kemahiran (*know-how*) lahir bersama dengan hadirnya peradaban manusia. Sedangkan sebagai ilmu, kelahiran manajemen sulit ditetapkan secara pasti karena sifatnya yang evolutif dan inkremental.

Manajemen generasi pertama disebut juga sebagai *jungle management*. Ciri utama manajemen generasi pertama ialah pekerjaan yang ada lebih banyak dikerjakan sendiri. Catatan tertulis mengenai apa yang telah, sedang dan akan dikerjakan dapat dikatakan tidak ada. Semua hanya dicatat dalam ingatan orang-orang yang menjalankan kerja sama. Pekerjaan dijalankan secara naluriah tanpa perencanaan, mengalir bersama-sama kehidupan orang-orang yang saling bekerja sama. Dalam menjalankan organisasi digunakan prinsip: *doing things by ourself*.

Seiring dengan kemajuan ilmu dan teknologi, manajemen sebagai kemahiran maupun sebagai ilmu sudah mulai menampakkan sosoknya yang utuh. Salah satu pelopor manajemen sebagai sebuah ilmu adalah F.W. Taylor (1856-1915) yang dikenal sebagai: Bapak Manajemen Ilmiah. Ciri utama manajemen generasi kedua adalah penggunaan kewenangan dan kepemimpinan untuk mengarahkan anggota organisasi mencapai tujuannya. Anggota organisasi lebih banyak diposisikan sebagai alat produksi sehingga kurang memiliki kebebasan untuk berkreasi. Kepuasan pelanggan maupun kepuasan anggota organisasi belum diperhitungkan dalam proses manajerial. Pada generasi ini, berkembang teori-teori kepemimpinan, oleh karena itu manajemen generasi kedua dinamakan pula *management by direction*. Dalam menjalankan organisasi digunakan prinsip: *doing things through by the other people*.

Sebagai reaksi dari kelemahan manajemen generasi kedua, para ahli manajemen kemudian mengembangkan konsep-konsep yang baru. Agar anggota organisasi memiliki daya inovasi dan kreativitas, mereka perlu diberi kebebasan. Akan tetapi, kebebasan tersebut perlu diimbangi dengan pemenuhan target-target pekerjaan secara kuantitatif. Dalam kenyataannya,

target-target kuantitas yang terlampau berat justru memebelenggu kebebasan anggota organisasi dan kemudian menimbulkan ketegangan jiwa. Manajemen generasi ketiga dinamakan pula sebagai: *Management by Targetting* atau *Management by Objectives (MBO)*. Nilai yang diutamakan pada manajemen generasi ketiga adalah produktivitas yang bersifat kuantitas. Tokohnya antara lain Peter F. Drucker.

Perubahan dan perkembangan zaman yang berjalan sangat cepat dan sering kali sulit diperkirakan ternyata telah membuat berbagai konsep dan teori manajemen yang telah dikembangkan pada dekade 1980-an dirasakan tidak sesuai lagi. Munculnya gelombang demokratisasi ketiga mendorong meningkatnya kesadaran konsumen akan hak-haknya. Konsumen yang selama ini dalam posisi pasif menerima produk yang dihasilkan oleh suatu organisasi, mulai bangkit kesadarannya dan ikut memainkan peran penting di dalam menentukan bentuk, jenis serta kualitas suatu produk.³⁷ Berbagai ahli kemudian melakukan penelitian dan kajian yang kemudian dituangkan dalam bentuk tulisan maupun jurnal manajemen. Salah satu di antaranya adalah Brian L. Joiner (1994) yang menulis buku berjudul "*Fourth Generation Management – The New Business Conciousness*". Tulisan tersebut dapat dikatakan sebagai bibit lahirnya manajemen generasi keempat.

Ciri utama manajemen generasi keempat adalah memadukan pendekatan ilmiah serta kerja tim untuk mencapai kualitas. Manajemen generasi keempat mempunyai fokus pada kualitas produk yang dihasilkan dalam rangka memberikan kepuasan pada pelanggan (*customer satisfaction*) disertai kepuasan anggota organisasinya. Kualitas di sini adalah sebagaimana yang didefinisikan oleh para pelanggannya, bukan sepihak oleh produsennya.

Pencapaian kualitas tersebut dilakukan melalui berbagai pendekatan ilmiah berdasarkan hasil penelitian. Pendekatan ilmiah merupakan suatu proses pembelajaran mengelola suatu organisasi sebagai sebuah sistem, pengembangan proses berpikir serta mengambil keputusan dengan berdasarkan data.

³⁷ Pemikiran Samuel P. Huntington yang ditulis dalam bukunya (terjemahan) yang berjudul *Gelombang Demokrasi Ke Tiga* (Huntington, Samuel P., *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Terjemahan oleh: Asril Marjohan, Penerbit PT Pustaka Grafiti, Jakarta. 1991).

Pada generasi keempat ini, manajemen berangkat dari rasa saling percaya pada setiap orang dengan memperlakukan manusia berdasarkan harga dirinya, kepercayaan dan rasa hormat serta bekerja atas dasar pendekatan menang-menang (*win-win approach*). Manajemen mutu total (*total quality management* atau TQM) termasuk ke dalam manajemen generasi keempat karena mempunyai fokus yang sama, yaitu mengutamakan kualitas.

Manajemen generasi keempat yang belum lama muncul dan baru digunakan di kalangan terbatas –khususnya dunia bisnis– ternyata telah disusul dengan embrio lahirnya manajemen generasi kelima. Tokohnya antara lain Charles M. Savage (1990) melalui bukunya berjudul: “*Fifth Generation Management – Integrating Enterprises Through Human Networking*”.

Ciri utama manajemen generasi kelima adalah bagaimana mengintegrasikan organisasi melalui jaringan manusia. Unsur manusia di dalam organisasi dihargai sangat tinggi sebagai individu yang memiliki keahlian tertentu. Individu anggota organisasi bukan sekedar alat produksi. Untuk masuk ke dalam manajemen generasi kelima, dapat dilakukan lima macam transisi berikut.

- Transisi dari era industrialisasi ke era ilmu pengetahuan.
- Transisi dari kegiatan rutin pada kegiatan yang kompleks.
- Transisi dari kegiatan sekuensial pada kegiatan paralel.
- Transisi pada prinsip-prinsip konseptual.
- Transisi pada struktur baru.³⁸

Manajemen pemerintahan sebagai salah satu derivat manajemen secara umum juga mengalami perkembangan seperti yang dikemukakan di atas. Hanya saja, manajemen pada organisasi pemerintah umumnya tertinggal dibandingkan kalangan bisnis, karena pada sektor pemerintah tidak terdapat iklim kompetisi yang mampu menjadi daya dorong untuk melakukan pembaruan. Pekerjaan di sektor pemerintah umumnya bersifat monopoli dan berbasis kewenangan. Monopoli berarti tidak ada kompetisi, tanpa kompetisi, tidak akan tercapai efisiensi dan inovasi.

Di Indonesia, manajemen sektor pemerintah pada umumnya baru masuk pada generasi kedua ataupun ketiga. Masih sangat jarang yang

³⁸ Savage, Charles M., *Fifth Generation Management – Integrating Enterprises Through Human Networking*, Digital Equipment Corporation, USA, 1990.

masuk pada generasi keempat ataupun kelima. Hierarki dalam bentuk eselonering, orientasi kepada atasan karena faktor budaya serta pengaruh manajemen militer selama masa dwifungsi ABRI, menjadi kendala utama mengembangkan manajemen pemerintahan di Indonesia. Hal tersebut menghambat penggunaan paradigma baru berpemerintahan yang mensyaratkan adanya hubungan yang lebih egaliter dan heterarkhis.

Tanpa adanya strategi besar untuk mengubah secara mendasar dan menyeluruh manajemen pemerintahan, maka organisasi pemerintah akan menjadi penghambat bagi kemajuan bangsa. KKN di Indonesia yang seharusnya menjadi musuh bersama bangsa (*common enemy*), bermula dari kelemahan manajemen, baik mulai dari manajemen perencanaannya sampai pada manajemen kolaborasi dan konflik.

Terminologi pelayanan berasal dari kata *service*. De Vrye mengatakan ada dua pengertian yang terkandung di dalamnya, yakni "... *the attendance of an inferior upon a superior*" atau "*to be useful*" (De Vrey, 1994: 8). Pengertian *pertama* mengandung unsur ikut serta atau tunduk dan pengertian *kedua* mengandung suatu kebermanfaatan atau kegunaan. Pengertian kedua dan pendapat De Vrey tersebut sejalan dengan pendapat Davidow dan Uttal yang memberikan pengertian lebih luas, yaitu "... *whatever enhances customer satisfaction*" (Davidow & Uttal, 1989: 19). Dengan demikian, dikatakan bahwa pelayanan merupakan suatu usaha untuk mempertinggi kepuasan pelanggan.

Di sisi lain, terminologi publik sering diartikan sebagai sekelompok masyarakat. Masyarakat itu sendiri dapat dipandang dan berbagai pengertian. Frederickson mengungkapkan pengertian *public* dan bahasa Yunani, yakni: "... *The public as a political community-the polis-in which all citizens (that is adult males and nonslaves) participated*".³⁹ Artinya, publik merupakan suatu masyarakat-polis dan semua penduduk berpartisipasi di dalamnya. Kemudian berkembang di Inggris modern bahwa "... *the public to mean all the people in a society, without distinguish between them*". Kedua pengertian ini saling memperkuat pengertian publik atau masyarakat, yakni semua penduduk tanpa kecuali dalam suatu komunitas yang ikut berpartisipasi di dalam pemerintahan. Terminologi pelayanan dan publik di atas, memberikan dasar pengertian terhadap pelayanan publik. Pelayanan publik didefinisikan oleh

³⁹ Frederickson, H. G., 1997, *The Spirit of Public Administration*, Bass Publishers, San Jossey-Francisco. 1997. hlm. 21.

Roth sebagai “any services available to the public whether provided publicly (as is a museum) or privately (as is a restaurant meal)”.⁴⁰ Any services yang diungkapkan oleh Roth berkaitan dengan barang dan jasa dalam pelayanan. Pelayanan publik yang dimaksud adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau individu dalam bentuk barang jasa kepada masyarakat, baik secara individu maupun kelompok atau organisasi.

Dalam penyediaan kebutuhan secara berkelompok dipengaruhi oleh adanya perbedaan secara filosofis barang layanan. Barang dan jasa dalam pelayanan publik, oleh Olson dan Lean (1987) dikategorikan ke dalam dua kelompok besar, yaitu barang publik (*public goods*) dan barang privat (*private goods*). Barang yang satu dengan barang yang lain mempunyai karakteristik yang berbeda. Lean (1987: 11-12) mendefinisikan barang publik adalah “A pure public good is defined as a good requiring indivisibility of production and consumption, nonrivalness, and non-excludability”. Dengan demikian, barang publik murni dikonsumsi secara bersama dan setiap orang tidak dapat dicegah untuk mengkonsumsinya. Di samping itu, tidak dapat dipisahkan antara konsumen dan produsen. Akibatnya, tidak ada seorang pun yang mau memproduksi, sehingga tidak mengundang adanya persaingan.

Kedua jenis barang dengan tiga karakteristik yang berbeda tersebut kemudian dikembangkan oleh Savas (1987: 38) menjadi empat, yaitu: “... *private goods, toll goods, common pool goods and collective goods*”. Pemisah yang digunakan adalah *consumptions and exclusion*, baik yang bersifat *individual* maupun *joint*. Dalam mengkonsumsi dan memproduksi barang, terdapat empat persoalan, yaitu adanya *altruism, anarchy, the market, and government*.⁴¹ Barang privat (*private goods*) tidak menimbulkan persoalan bagi pemerintah karena pasar menjadi media untuk pelayanannya. Kejelasan konsumsi dan produksi menyebabkan setiap orang mau menyediakannya. Dampaknya adalah adanya *price and quality competition* di pasar. Demikian juga dalam pelayanan pendidikan, peran masyarakat dapat menumbuhkan kualitas pelayanan itu sendiri.

Paradigma administrasi publik tradisional dipengaruhi secara kuat oleh 3 (tiga) aliran utama yang berkembang pada masa gerakan administrasi modern,

⁴⁰ Roth, Gabriel, 1987, *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, EDI Series in Economic Development, Published for the World Bank, Oxford University Press. 1987. hlm. 1.

⁴¹ McLean, Lain, 1987, *Public Choice an Introduction*, New York. 1987. hlm 12.

yaitu weberian dengan tokoh utamanya Max Weber (1864-1820), *the Scientific Management* yang dimotori oleh Frederick Taylor (1911) dan teori *Human Relations* oleh Elton Mayo (1930). Pertama, aliran weberian berpendapat bahwa birokrasi yang ideal adalah yang menekankan pada prinsip efisiensi. Prinsip tersebut meliputi: otoritas bersumber pada hukum formal, birokrasi dibangun dengan struktur hierarki, konsistensi dalam menerapkan peraturan dan impersonal, profesionalisme, kerja penuh waktu, dan segala sesuatu dicatat dan diatur dalam undang-undang. Kedua, aliran manajemen ilmiah (*the scientific management*) mengenal dua prinsip, yaitu *time and motion studies* yang digunakan sebagai penentu standar kinerja dan sistem insentif. Ketiga, aliran *human relations* menekankan pentingnya hubungan informal dalam bekerja selain hubungan formal (Solomo, 2006).

Paradigma *New Public Management* (NPM) berkembang sebagai bentuk kekecewaan terhadap birokrasi yang semakin tidak efisien, birokrasi yang sangat besar dan kaku dan kinerja yang semakin menurun. Aliran NPM diawali dengan kemunculan teori *public choice* yang dimotori oleh Buchanan dan Tullock pada tahun 1960–1970-an. Pada intinya aliran ini menekankan pentingnya kekuatan pasar atau kompetisi dalam birokrasi yang didasari kekhawatiran apabila alokasi sumber daya dilakukan melalui mekanisme politik. Pada era ini ide tentang *contracting out*, privatisasi dan kompetisi antardepartemen gencar disuarakan. Berdasarkan aliran *public choice* ini berkembang NPM pada era 1980-an yang menekankan paham *managerialism* yang didasarkan pada metode dan praktik sektor swasta. Secara makro pendekatan ini berorientasi pada struktur birokrasi negara yang ramping (*slimming the state*) dengan *contracting-out* dan swastanisasi, sedangkan secara mikro dilakukan dengan manajemen strategis, manajemen dan anggaran kinerja dan sistem kompetisi dalam penyediaan pelayanan publik. Pada prinsipnya paradigma ini menekankan pentingnya efisiensi birokrasi dengan pendekatan manajerial.

Paradigma pemerintahan yang baik (*Good Governance/GG*) berkembang sebagai bentuk kekecewaan terhadap dominasi negara dan pasar yang sangat kuat dalam pelayanan publik. Sementara itu, masyarakat sebagai penerima layanan jasa dianggap sebagai objek semata. Gerakan yang muncul pada tahun 1990-an ini, menempatkan tiga pilar, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat (*civil society*) yang mempunyai peran dan posisi sama penting dalam pelayanan publik. Masyarakat perlu mengetahui pelayanan yang

transparan, akuntabel, efektif, efisien, dan partisipatif dalam mekanisme pelayanan publik.

Pada perkembangan terakhir muncul paradigma *The New Public Service Management (NPSM)* sebagai penyempurnaan terhadap aliran GG. Aliran ini memadukan prinsip-prinsip dalam NPM dan GG. Dengan mengusung prinsip *servicing than steering*, aliran ini menegaskan bahwa pemerintah tetap harus berperan membuat regulasi dan melakukan pelayanan publik pada masyarakat, tetapi masyarakat juga diberi peran untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan tersebut. Perpaduan pergerakan pemerintahan subnasional dengan pergerakan paradigma administrasi publik melahirkan model-model pelayanan yang beragam pada unit-unit yang berada di dalam organisasi subnasional (Denhardt, 2008: 174).

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa tugas pokok pemerintah pada hakikatnya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998). Karenanya, birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan yang baik dan profesional.

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparaturnegara sebagai abdi masyarakat, di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Adapun pelayanan umum diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan badan usaha milik negara/daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴²

⁴² Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jilid II/Edisi Ketiga, Jakarta, Toko Gunung Agung. 1996.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa “pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”. Dengan demikian, pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Menurut Effendi, pelayanan publik yang profesional, artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah). Cirinya sebagai berikut.

1. Efektif; lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran.
2. Sederhana; mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
3. Kejelasan dan kepastian (transparan), mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
 - a. prosedur/tata cara pelayanan;
 - b. persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif;
 - c. unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
 - d. rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya;
 - e. jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
4. Keterbukaan; mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif, serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisiensi; mengandung arti sebagai berikut.
 - a. Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap

memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan

- b. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ketepatan waktu; kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
7. Responsif; lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani.
8. Adaptif; cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.⁴³

Secara teoretis, sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayanan masyarakat (*public service*), fungsi pembangunan (*development*), dan fungsi pemberdayaan (*empowerment*).⁴⁴

Buku *Delivering Quality Services* karangan Zeithaml, Valerie A. (et. al.), 1990,⁴⁵ membahas tentang bagaimana tanggapan dan harapan masyarakat pelanggan terhadap pelayanan yang mereka terima, baik berupa barang maupun jasa. Tujuan pelayanan publik pada umumnya adalah bagaimana mempersiapkannya sesuai kebutuhan publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara memperolehnya. Konsepsi terkini tentang pelayanan publik dikemukakan oleh Denhardt & Denhardt (2003) tentang *New Public Service* (NPS) yang mengemukakan bahwa NPS adalah sebuah alternatif terhadap konsep administrasi publik yang lama dan konsep *New Public Management* (NPM). Menurut pandangan mereka, ada dua tema pokok yang mendasar NPS, yaitu untuk meningkatkan martabat dan manfaat dari pelayanan publik, serta untuk menegaskan

⁴³ Widodo, Joko. *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya. 2001.

⁴⁴ Rasyid, Ryass. *Makna Pemerintahan: Tinjauan Dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, Jakarta. 1996.

⁴⁵ Zeithaml, Valerie A., et. al. *Delivering Quality Services – Balancing Customer Perceptions and Expcations*, The Free Press, New York. 1990.

kembali nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan kepentingan publik sebagai nilai-nilai unggul dari administrasi publik. Menurut Denhardt & Denhardt (2004: 181), ada 7 (tujuh) prinsip-prinsip kunci dari NPS.

1. *Serve citizens, not customers.*
2. *Seek the people interest.*
3. *Value citizenship and public service above entrepreneurship.*
4. *Think strategically, act democratically.*
5. *Recognize that accountability is not simple.*
6. *Serve rather than steer and.*
7. *Value people, not just productivity.*

Moenir⁴⁶ mengemukakan, antara masyarakat, pelayanan umum dan hak asasi merupakan tiga hal yang saling terkait dan tidak terpisahkan. Oleh karena itu, pemerintah memiliki peran yang amat besar dalam rangka memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan, kebutuhan dan harapan mereka. Namun, secara faktual, kecenderungan yang terjadi adalah rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan birokrasi di Indonesia. Kecenderungan ini terjadi di semua organisasi atau birokrasi pemerintahan, baik di tingkat pemerintahan pusat maupun di tataran pemerintahan daerah.⁴⁷ Ada beberapa alasan mengapa perhatian terhadap arti pentingnya manajemen pelayanan umum masih relatif terbatas, antara lain sebagai berikut.

- a. Instansi pemerintah pada umumnya menyelenggarakan kegiatan yang bersifat monopoli sehingga tidak terdapat iklim kompetisi di dalamnya. Padahal, tanpa kompetisi, tidak akan tercipta efisiensi dan peningkatan kualitas.
- b. Dalam menjalankan kegiatannya, aparatur pemerintah lebih mengandalkan kewenangan daripada kekuatan pasar ataupun kebutuhan konsumen.
- c. Belum atau tidak diadakan akuntabilitas terhadap kegiatan suatu instansi pemerintah, baik akuntabilitas vertikal ke bawah, ke samping maupun ke atas. Hal ini disebabkan karena belum adanya tolak ukur kinerja setiap instansi pemerintah yang dibakukan secara nasional berdasarkan standar yang dapat diterima secara umum.

⁴⁶ Moenir, H.A.S. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta. 1992. hlm. 28.

⁴⁷ Rasyid, Ryass. *Makna Pemerintahan: Tinjauan Dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, Jakarta. 1996. hlm. 125.

- d. Dalam aktivitasnya, aparat pemerintah sering kali terjebak pada pandangan “*etic*”, yakni mengutamakan pandangan dan keinginan mereka sendiri (birokrasi) daripada pandangan “*emic*”, yakni pandangan dari mereka yang menerima jasa layanan pemerintah.
- e. Kesadaran anggota masyarakat akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara maupun sebagai konsumen masih relatif rendah, sehingga mereka cenderung menerima begitu saja layanan yang diberikan oleh instansi pemerintah. Terlebih lagi, apabila layanan yang diberikan bersifat cuma-cuma.
- f. Penyelenggaraan pemerintahan yang tidak demokratis dan cenderung represif seperti yang selama ini dipraktikkan, selalu berupaya menekan adanya kontrol sosial dari masyarakat.⁴⁸

Osborne dan Gaebler⁴⁹ memberikan pendapat bahwa cara program pelayanan sosial yang efektif berjalan akrab, agresif, menggunakan perasaan. Dari keterangan tersebut dapat disimpulkan bahwa sikap dan perilaku petugas pelayanan harus dapat menciptakan suasana yang nyaman dan menyenangkan bagi masyarakat, dan dengan demikian akan memperlancar kegiatan pelayanan.

Masalah yang terjadi dalam proses pelayanan antara pemerintah dengan masyarakat menunjukkan bahwa keberadaan birokrasi pemerintah belum menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat, tapi ingin dilayani masyarakat.⁵⁰ Adanya berbagai keluhan dari masyarakat sebagai pelanggan atas layanan dari proses pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah, secara faktual merupakan gambaran dari rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Padahal, perilaku aparat birokrasi ini, sangat menentukan proses pelayanan yang diberikan.

Salah satu tujuan kebijakan otonomi daerah adalah peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokratisasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta antardaerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴⁸ Wasistiono, Sadu. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Alqaprint, Jatinangor. 2001. hlm. 49.

⁴⁹ Osborne, David dan Ted Gaebler. 1996. *Mewirauasakan Birokrasi - Mentransformasi Semangat Birokrasi ke dalam Sektor Publik (seri Umum No. 17)*, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta. 1996, hlm. 68.

⁵⁰ Rasyid, Ryass. *Makna Pemerintahan: Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, Jakarta. 1996. hlm. 126.

Menurut Ndraha, pemerintahan adalah semua badan yang memproduksi, mendistribusi, atau menjual alat pemenuh kebutuhan rakyat yang berbentuk jasa publik dan layanan civil.⁵¹ Dalam kaitan ini, kegiatan pelayanan publik dalam prosesnya menunjukkan hubungan dan interaksi antara pemberi pelayanan (pemerintah) dan penerima pelayanan (rakyat/masyarakat). Oleh karena itu, hubungan tersebut simetris dengan hubungan antara produser/pengjual/*distributor* dengan konsumen/pembeli/*distributtee*.

Terdapat beberapa pandangan tentang publik dalam pelayanan. Publik dalam pelayanan dibedakan menjadi publik sebagai *citizens*⁵² dan publik sebagai "*customers*".⁵³ Publik sebagai *citizens* adalah masyarakat yang dapat berperan aktif dalam pelayanan. Peran masyarakat di sini adalah sebagai pemilik kedaulatan (*stakeholder*). Itulah sebabnya mereka dapat memainkan peran (1) memenuhi kewajiban sebagai warga negara seperti membayar pajak, (2) menikmati pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, dan (3) berperan aktif melaksanakan kontrol sosial terhadap pemerintah. Oleh karena itu, masyarakat dapat ikut serta memberikan penilaian pelayanan yang dilakukan pemerintah.

Sementara itu, Skeicher membedakan publik dan pelanggan. Publik diidentifikasi sebagai kelompok umum yang memiliki keterbatasan kekuasaan, sehingga asumsi pelayanannya bersifat paternalistik. Publik sebagai pelanggan diidentifikasikan sebagai individu yang spesifik, mempunyai kekuasaan yang luas dalam menetapkan kualitas pelayanan sehingga asumsi dalam pelayanan berorientasi pada kualitas.⁵⁴

Bertolak pada konsep *putting people first* (pembeli adalah raja, pelanggan adalah maharaja), maka dalam hubungan tersebut tolok ukur atau standar pelayanan terletak pada kepuasan pelanggan. Baik buruknya pelayanan berbanding lurus dengan kepuasan pelanggan yang menurut Kotler bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja yang ia rasakan dibandingkan dengan harapannya.⁵⁵ Jadi, kepuasan pelanggan dimulai dari kebutuhan pelanggan

⁵¹ Ndraha, Taliziduhu. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta. 1997. hlm. 73.

⁵² Stewart, John. *Managing Local Government, Understanding The Management of Local Government*, Longman. 1988. hlm. 59.

⁵³ Skeicher, Chris. *Managing for Service Quality*, Longman, London. 1992. hlm. 11.

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 1.

⁵⁵ Kotler dalam Tjiptono, Fandy, *Manajemen Jasa*, Yogyakarta, Andi. 2000. hlm. 102.

dan berakhir pada persepsi pelanggan. Dengan demikian, kualitas pelayanan ditentukan sejauh mana persepsi masyarakat sebagai pelanggan atau konsumen terhadap pelayanan yang diterimanya. Dengan kata lain, kualitas selalu berfokus pada pada pelanggan atau masyarakat.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang berkualitas, maka organisasi publik atau pemerintah harus mengetahui dan memahami segala tuntutan, keinginan, harapan atau tingkat kepuasan pelanggan. Secara praktis, kualitas pelayanan akan terlaksana dengan baik dan memuaskan apabila didukung oleh faktor-faktor, antara lain kesadaran para pejabat, pimpinan dan pelaksana, adanya aturan yang memadai, organisasi dengan mekanisme sistem yang dinamis, pendapatan pegawai yang cukup, kemampuan dan keterampilan yang sesuai, dan tersedianya sarana dan prasarana pelayanan.⁵⁶

Untuk mengembangkan konsep pelayanan yang berkualitas atau *service quality* harus dihilangkan empat kesenjangan yang sering terjadi antara pemberi pelayanan dengan pelanggannya. Kesenjangan yang perlu dieliminir tersebut, antara lain sebagai berikut.

1. Tidak mengetahui apa yang diinginkan pelanggan.
2. Kesalahan menentukan standar kualitas pelayanan.
3. Kesenjangan kinerja pelayanan.
4. Terjadi kesenjangan antara janji yang diberikan dengan pelayanan yang diterima.⁵⁷

Selanjutnya, Zeithaml, Parasuraman, dan Berry juga mengemukakan lima dimensi dalam menilai kualitas jasa atau pelayanan.

1. *Tangibles*; tercermin pada fasilitas fisik, peralatan, personil dan sarana komunikasi.
2. *Realibility*; kemampuan memenuhi pelayanan yang dijanjikan secara terpercaya, tepat.
3. *Responsiveness*; kemauan untuk membantu pelanggan dan menyediakan pelayanan yang tepat.

⁵⁶ Moenir, H. A. S., *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta. 1992: 124.

⁵⁷ Zeithaml, Valerie A., et. al. *Delivering Quality Services – Balancing Customer Perceptions and Expcations*, The Free Press, New York. 1990.

4. *Assurance*; pengetahuan dari para pegawai dan kemampuan mereka untuk menerima kepercayaan dan kerahasiaan.
5. *Emphaty*; perhatian individual diberikan oleh perusahaan kepada para pelanggan.⁵⁸

Sejalan dengan pandangan tersebut di atas, lebih lanjut menurut Fitzsimmons dan Fitzsimmons,⁵⁹ terdapat lima determinan kualitas pelayanan, yang dapat dirinci sebagai berikut.

1. Keterandalan (*realibility*) kemampuan untuk memberikan secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada konsumen/pelanggan.
2. Keresponsifan (*responsiveness*) kesadaran atau keinginan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat.
3. Pengetahuan atau wawasan (*assurance*) pengetahuan dan kesopansantunan, kepercayaan diri dari pemberi pelayanan serta respek terhadap konsumen.
4. Empati (*emphaty*), kemauan pemberi layanan untuk melakukan pendekatan, memberi perlindungan, serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.
5. Berwujud (*tangible*) penampilan para pegawai dan fasilitas fisik lainnya, seperti peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan.

Fitzsimmons & Fitzsimmons,⁶⁰ lebih lanjut menambahkan bahwa perspektif yang dapat diukur dari kualitas pelayanan, antara lain adalah muatan (*content*), proses (*process*), struktur (*structure*), hasil atau keluaran (*outcome*), dan dampak pelayanan (*impact*). Adapun Ndraha berpendapat bahwa dimensi-dimensi penilaian terhadap kualitas pelayanan di sektor privat atau bisnis, tidak dapat digunakan begitu saja di sektor publik, lebih-lebih lagi di sektor sipil. Dalam kondisi “*no choice*” sektor publik, tolok ukur penilaian kualitas bukan kepuasan, tetapi pengertian (*understanding, verstehen*), penerimaan (legitimasi), dan kepercayaan (yang bersumber pada pengetahuan bahwa pertanggungjawaban pemerintah atas pelayanan jelas dan faktual: saya tahu, maka saya percaya) konsumen. Pengertian,

⁵⁸ Tjiptono, Fandy. *Manajemen Jasa*, Yogyakarta, Andi, 2000, hlm. 14.

⁵⁹ Fitzsimmons, James A., dan Fitzsimmons, Mona A. *Service Management for Competitive Advantage*, McGraw Hill, London, 1994, hlm. 190.

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 196.

penerimaan, dan kepercayaan itu dapat ditumbuhkan di kalangan konsumen jika siklus pelayanan kepada masyarakat terbuka dan informasi berakses penuh.⁶¹ Jadi, Ndraha kiranya yang menilai tinggi tingkat keterbukaan proses pelayanan, berpendapat kualitas pelayanan itu lebih ditentukan oleh tingkat transparansi dan *accessability* di mata publik.

Ndraha tampaknya melihat hubungan yang kuat antara ada tidaknya pilihan dengan tingkat kepuasan. Semakin banyak pilihan, semakin memenuhi harapan barang yang dipilih, semakin tinggi kepuasan, sebaliknya semakin sedikit pilihan, semakin kurang memenuhi harapan, semakin sedikit pilihan semakin kurang memenuhi harapan, semakin rendah tingkat kepuasan. Semakin bebas memilih, semakin nyata kepuasan, semakin tiada pilihan, semakin merasa dipaksa atau terpaksa, kepuasan bagi seseorang semakin abstrak. Proses memilih itu sendiri bergantung kemampuan (tingkat keberdayaan) pemilih.

Penetapan sebuah layanan yang berkualitas, terdapat 3 (tiga) landasan pemikiran seperti dikatakan Schedler dan Felix (2000: 125) berikut ini.

Legitimation may be considered to have three layers: basic legitimation is a product of social contract and refers to the state analyst structures in general terms; institutional legitimation relates to public management as an institution, and to its outward manifestations; and individual legitimation is the product of specific contact between management and customers.

Pemikiran di atas dijelaskan perbedaan ketiga dalam penetapan kualitas pelayanan yang dielaborasi dalam tiga sudut pandang. *Pertama*, pengaruh kebijakan pemerintah yang melaksanakan mandat dan masyarakat untuk melayani (amanah). *Kedua*, kualitas yang ditetapkan dan kacamata pemerintah. *Ketiga*, penilaian terhadap birokrasi yang melakukan pelayanan dan kacamata masyarakat sebagai konsumen.

Sementara itu, Skeicher⁶² membagi pelanggan dalam pelayanan publik menjadi dua bagian, yaitu pelanggan internal dan eksternal. Perhatian pelayanan sering terfokus pada pelanggan eksternal, yaitu masyarakat sebagai *stakeholder*. Dalam membangun kualitas sebuah layanan, tidak hanya dilakukan oleh pelanggan eksternal saja, tetapi juga ikut ditentukan oleh

⁶¹ Ndraha, Taliziduhu. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta. 2003.

⁶² Skeicher, Chris, *Managing for Service Quality*, Longman, London, 1992, hlm. 10.

pelanggan internal. Lebih lanjut, Skeicher⁶³ mengemukakan *increasingly local authorities are organized in terms of internal clients or purchasers and contractors or providers*". Hal ini sejalan dengan pendapat Rosen⁶⁴ menyangkut pelaku pelayanan publik adalah pemerintahan daerah, maka pelaku perbaikan pelayanan umum berasal dari para *stakeholder*, yakni pihak-pihak yang memiliki kepentingan (*vested interest*) dan peran penting. Para pelakunya dapat digolongkan menjadi dua bagian besar, yaitu: eksternal organisasi dan internal organisasi pemerintah daerah. Pelaku pelayanan eksternal pada umumnya para pembayar pajak, pemilih, pejabat negara, media masa, dan federasi tenaga kerja. Pelaku pelayanan internal terdiri atas *top manager*, *middle manager*, dan para pekerja teknis. Kevitt (1998: 9) memasukkan organisasi profesi di dalamnya agar peduli pada standar-standar pelayanan publik.

Dalam negara kesatuan yang terdesentralisasi, di samping pemerintah pusat terdapat pemerintahan subnasional, yakni pemerintah daerah yang keduanya mempunyai tugas utama melaksanakan pelayanan kepada masyarakatnya. Berkaitan dengan hal tersebut, Roth⁶⁵ berpendapat bahwa "*... that are generally considered the responsibility of government whether central, regional or local*".

Tugas yang diemban oleh pemerintah, terutama pemerintah daerah dalam pelayanan, dapat dipisahkan ke dalam beberapa alternatif pemberi layanan. Alternatif tersebut menyangkut pilihan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Menurut Leach, *et. al.* (1994: 238), terdapat 4 (empat) model alternatif kewenangan yang digunakan dalam memberikan pelayanan, yaitu *traditional bureaucratic authority*, *residual enabling authority*, *market oriented authority*, dan *community oriented enabler*.

Pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah dengan menganut *traditional bureaucratic authority*, merupakan pelayanan yang dilakukan secara langsung oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah merasa mampu untuk melakukan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Pelayanan dengan cara ini pada umumnya kebutuhan publik diinterpretasikan oleh pegawai profesional pada organisasi pemberi layanan. Hal ini sangat berbeda dengan

⁶³ *Ibid.*, 1992, hlm. 12.

⁶⁴ Rosen, et.al., *Improving Public Sector Productivity, Concept and Practice*, Sage Publication, London, 1993, hlm. 43.

⁶⁵ Roth, Gabriel. *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, EDI Series in Economic Development, Published for the World Bank, Oxford University Press, 1987, hlm. 1.

pandangan Stewart yang menyatakan bahwa pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah sebaiknya sesuai dengan kebutuhan dan nilai-nilai masyarakat setempat.

Sementara itu, pemerintah daerah yang melakukan pelayanan dengan menggunakan *residual enabling authority* adalah pelayanan yang dilakukan dengan dasar kewenangan terbatas. Pada umumnya, pelayanan yang dilakukan lebih banyak menggunakan mekanisme pasar. Pemerintah daerah hanya melakukan pelayanan yang spesifik. Pelayanan cara ini dianggap ideal dan lebih akuntabel. Pemerintah daerah yang melaksanakan pelayanan dengan dasar *market oriented authority*, merupakan kegiatan pemerintah daerah dalam pelayanan yang hampir sama dengan *residual enabling authority*. Perbedaannya adalah dalam *market oriented authority* peran pemerintah daerah lebih aktif dan sebagai kunci perencanaan serta agen koordinasi untuk pengembangan ekonomi lokal. Hal ini akan memungkinkan masyarakat dalam melayani dirinya sendiri. Sementara itu, *residual enabling authority* peran pasar lebih aktif dan peran pemerintah daerah. Pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan dasar kewenangan yang bersifat *community oriented enabler*, mendasarkan pelayanan pada asumsi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bervariasi. Pelayanannya sendiri dilakukan dengan menggunakan berbagai saluran, misalnya pelayanan yang dilakukan secara langsung oleh pemerintah daerah, sektor privat, sukarela, atau yang dilihat paling pantas. Pelayanan yang dilakukan dengan cara ini menekankan pentingnya partisipasi komunitas (publik) dan akuntabilitas.

Keempat alternatif di atas memberikan peluang bagi setiap pemerintah daerah untuk memilih cara pemberian pelayanan pada masyarakatnya. Pemilihan kewenangan itu berpengaruh pada penyediaan barang dan jasa yang menjadi tanggung jawab, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pada dasarnya, kegiatan yang dilakukan pemerintah sesuai penjelasan Olson⁶⁶ bahwa “... *a state is first of all an organization that provides public goods for its members the citizens*”. Dengan demikian, pemerintah merupakan organisasi yang bertanggung jawab penuh terhadap pelayanan.

Teori di atas memberikan gambaran tentang berbagai alternatif pemberian pelayanan. Namun, implementasi pelayanan yang dilakukan

⁶⁶ Pendapat Olson dikutip oleh Schmidt, David, 1991, *The Limits of Government, An Essay the Public Goods Argument*, West View Press, New York, 1991, hlm. 1.

di Indonesia tidak sepenuhnya menggunakan alternatif-alternatif di atas. Pelayanan di Indonesia menggunakan pendekatan sentralisasi dan desentralisasi. Kedua pendekatan merupakan kontinum dan tidak dikhotomi (Hoessein, 2001: 9). Pendekatan sentralisasi dalam pelayanan dapat mencerminkan adanya negara dan bangsa sebagai refleksi konsepsi negara kesatuan. Sedangkan pendekatan desentralisasi dapat merepresentasikan kemajemukan masyarakat serta sekaligus menggambarkan adanya pendemokrasian.

Pelayanan yang dilakukan dengan pendekatan desentralisasi, dijelaskan oleh Hoessein (2000: 12) bertujuan untuk efisiensi dan demokrasi. Tujuan efisiensi biasanya berpasangan dengan nilai-nilai komunitas politik yang disebut dengan kesatuan bangsa. Sementara itu, tujuan demokrasi berpasangan dengan kemandirian sebagai penjelmaan dan otonomi, efisiensi, dan pembangunan sosial ekonomi. Dengan kata lain, dalam desentralisasi terkandung makna mengakomodasikan nilai-nilai yang ada pada masyarakat untuk tujuan politik dan birokrasi dalam rangka menciptakan efisiensi birokrasi.

Diterapkannya kebijakan implemementasi otonomi daerah telah mengubah model pemerintahan di Indonesia yang semula menganut model efisiensi struktural menjadi model demokratik (Hoessein, 2000: 13). Manan (2001: 107) mengatakan bahwa dengan undang-undang otonomi daerah, masyarakat diberi kesempatan yang luas untuk berinovasi, mengembangkan nilai-nilai dan tujuan yang ingin dicapai, serta menghasilkan bentuk pemerintah otonom (Manan, 2001: 107). Dengan demikian, pemenuhan kebutuhan publik dapat dipenuhi sesuai dengan nilai yang berkembang di masyarakat.

Sementara itu, Sudarsono (dalam Martani, 2000) memaknai otonomi daerah di atas sebagai “inovasi dan kreativitas yang lebih besar dipusatkan di daerah otonom dan juga terkandung makna pemberdayaan potensi masyarakat”. Pemberdayaan ini apabila berjalan dengan baik, akan memperkuat mutu penyelenggaraan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Alasan lain yang memperkuat pelayanan publik akan lebih efektif apabila dilakukan oleh pemerintah daerah karena ia dapat mengakomodasikan kebutuhan-kebutuhan pelayanan sesuai dengan nilai-nilai yang dianut

masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut, Stewart⁶⁷ menjelaskan bahwa; *management in local government has to be understood as part of the public domain, but also with its own special purposes and conditions. The purposes and condition reflect the nature authorities as political institution constituted for local choice in government and as organization for the delivery of public services.* Lebih lanjut ditegaskannya, *A local authority should provide service for the public not to the public. In that simple statement lies a challenge to past and present working.* Pelayanan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat menjadi komitmen dan *concern* pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengakomodasi kebutuhan yang bervariasi dari satu lokalitas ke lokalitas yang lain.

Pada umumnya, pelayanan dalam bentuk *public good*, terdapat proposisi lebih atau sama efisiennya jika disediakan oleh pemerintah daerah daripada disediakan oleh pemerintah pusat. Lebih-lebih lagi bila pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan di wilayahnya, spesifik serta *uniform*. Seperti ditegaskan oleh Oates bahwa “... *it will always be more efficient (or at least as efficient) for local government to provide the locally preferred levels of output for their respective jurisdictions than for central government to provide any specified and uniform level of output across all jurisdiction*”.⁶⁸ Dengan demikian, penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan di Indonesia, pada setiap wilayah akan berbeda-beda. Pelayanan publik yang sangat beragam untuk mengakomodasikan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat, menyebabkan adanya standar pelayanan secara nasional tidak dapat berlaku sepenuhnya. Alasan inilah yang menyebabkan adanya ketidakefisienan terhadap pelayanan publik.

Solusi untuk memberikan pelayanan secara efektif dan efisien, ditawarkan oleh Tiebout dengan menerapkan mekanisme pasar untuk menyelenggarakan pelayanan bagi pemerintah daerah. Secara lengkap, Watt mengatakan bahwa “... *a form of market could operate for local government which would allow individuals to obtain a close match between what their local government provided and what they wanted*”.⁶⁹

Penerapan model mekanisme pasar memungkinkan individu mendapatkan kecocokan antara pelayanan yang disediakan pemerintah

⁶⁷ Stewart, John. *Managing Local Government, Understanding The Management of Local Government*, Longman, 1988, hlm. 3.

⁶⁸ Watt, Peter A. 1996, *Local Government, Principle and Practice, A text for Risk Managers*, Publisher is association with The institute of Risk Management by Witherby, 1996, hlm. 15.

⁶⁹ *Ibid*, 1996, hlm. 15.

daerah dengan kebutuhan yang mereka inginkan. Hal ini berkaitan erat dengan upaya meningkatkan kemandirian sebagai bagian dari tujuan pelaksanaan otonomi daerah. Berkaitan dengan daerah otonom, Leach, *et. al.* (1994: 4) mengingatkan:

Local authorities are not only providers of services; they are also political institution for local choice and local voice. The key issue for management of local government is how one achieves an organization that not merely out one role but carries out both roles, not separately but in interaction.

Dengan demikian, pemerintah daerah sampai dengan kecamatan dan kelurahan/desa memiliki tugas utama, yaitu pelayanan dan juga sebagai institusi politik sebagai saluran adanya *local choice and local voice*. *Local choice* dan *local voice* dalam pelayanan publik dimaknai oleh Hoessein (2001: 31) sebagai "... otonomi daerah terkandung otonomi masyarakat setempat. Artinya, masyarakat yang berada dalam teritori tertentu memiliki kemampuan, kekhususan prakarsa dan kemandirian membangun dirinya sendiri". Pendapat di atas memperkuat tekanan bahwa pelayanan publik sebaiknya berorientasi untuk masyarakat dan bukan kepada masyarakat. Oleh karena itu, orientasi dalam pelayanan publik adalah pada kemampuan dan kemandirian sesuai dengan nilai-nilai masyarakat setempat. Di samping itu, pemerintah daerah sampai dengan kecamatan dan kelurahan/desa juga mempunyai fungsi melayani dan mengatur seluruh kepentingan masyarakat. Vickers menyebut sebagai "*multivalued choice*".⁷⁰ Artinya, dimana pemerintah daerah dipandang sebagai organisasi yang menampung nilai-nilai masyarakat lokal yang dapat menyalurkan suara dan menentukan pilihan secara bebas.

Dalam konteks ini, Stewart⁷¹ mengatakan pemerintah daerah menjadi "*multipurpose organization*. Hal ini memberikan gambaran bahwa pekerjaan yang menjadi beban pemerintah daerah secara kuantitas jumlahnya cukup banyak dan beragam. Keragaman dan kuantitas beban pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah, dalam praktiknya, pemerintah daerah membentuk dinas-dinas daerah sebagai unit operasional. Pembentukan dinas-dinas tersebut dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan.

⁷⁰ Stewart mengutip pendapat Vickers yang dimuat dalam tulisan Stewart, John, *Managing Local Government, Understanding The Management of Local Government*, Longman, 1988, hlm. 4.

⁷¹ *Ibid.*, 1988, hlm. 4.

Pendekatan pertama disebut oleh Daft (1994: 194) sebagai “*self-contained product groups*” atau oleh Hatch (1997: 184) disebut sebagai “*multi divisional structure*”. Pendekatan kedua oleh Daft dan Hatch disebut sebagai “*functional structure*”. Kedua pendekatan ini digunakan untuk membedakan berbagai bentuk dinas yang ada pada pemerintah daerah sesuai dengan karakteristik masing-masing. Karakteristik tersebut dapat dicermati dan setiap dinas dalam melakukan pelayanan.

Pada praktiknya di Indonesia, kegiatan dinas dapat dikelompokkan menurut fungsi yang hendak dicapai. Penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti di Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN) dan Tim Peneliti di Lembaga Administrasi Negara (2001), memisahkan fungsi organisasi yang dipraktikkan pada pemerintah daerah menjadi tiga kelompok yang dilakukan oleh dinas-dinas di daerah.

- a. Dinas yang berfungsi dan menjalankan tugasnya hanya memberi pelayanan saja. Dinas ini memberi pelayanan kepada masyarakat, baik yang dilakukan melalui unit pelaksana teknis maupun yang langsung oleh dinas bersangkutan.
- b. Dinas yang berfungsi ganda melaksanakan kegiatan pelayanan secara langsung kepada masyarakat dan mengumpulkan dana sebagai sumber PADS.
- c. Dinas yang hanya berfungsi untuk mengumpulkan PADS.

Hal ini memberikan gambaran yang jelas terhadap fungsi-fungsi dinas dalam menjalankan tugasnya. Melalui fungsi-fungsi ini, diharapkan dapat memberikan kejelasan akuntabilitas dalam pemberian pelayanan.

Tugas-tugas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah termasuk kecamatan kelurahan/desa secara langsung dimaksudkan untuk memperdekat pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah kepada masyarakatnya. Dalam konteks otonomi daerah yang sedang dikembangkan di Indonesia, pelayanan dengan model di atas dapat memperkuat semangat otonomi. Dengan demikian, pemerintah daerah mendapatkan otoritas lebih besar untuk meningkatkan kinerjanya, dan sisi pemerintah berharap agar daerah makin akuntabel, ekonomis, dan efisien, dan di sisi lain pemerintah daerah juga perlu mengakomodasi tuntutan dan kebutuhan masyarakat lokal.

Pelajaran yang diberikan oleh Amerika Serikat dalam pelayanan publik di tahun 1980-an adalah dengan meningkatkan peran sektor publik, yaitu adanya pergeseran filosofi dan gaya manajemen. Pergeseran itu ditandai oleh luntarnya dikotomi publik dan sektor swasta. Sebelumnya, filosofi, gaya, dan prosedur manajemen sektor swasta sering dicurigai oleh pemerintah daerah. Namun, pada tahun 1980-an, pemerintah daerah mulai merujuk sektor swasta sebagai model manajemen. Langkah drastis yang dilakukan oleh Margareth Thatcher di Inggris dengan mengimpor manajer senior dan sektor swasta untuk melakukan reformasi organisasi dan manajemen sektor publik, merupakan salah satu contoh perubahan radikal dalam sektor publik. Dasar pemikiran ini digunakan untuk melakukan reformasi sektor publik. Hal itu merupakan upaya menuju *close to the customer*.

Perubahan di atas dalam tataran akademis dikemukakan oleh Pallach dan Prohl (dalam Nashold dan Daley, 1999: 27), bahwa organisasi pemerintah daerah modern melakukan perubahan orientasi pelayanan publik dengan memberikan beberapa kriteria yang perlu diperhatikan. Terdapat tujuh kriteria pembentuk profil analitis-normatif dan sistem yang berorientasi kinerja untuk pemerintah daerah, yaitu:

- (1) *performance under democratic control*;
- (2) *citizens and customer orientation*
- (3) *cooperation between politicians and administration*;
- (4) *decentralized management*;
- (5) *controlling and reporting, planning, coordination, and controlling systems allow continuous improvement and adaptation of services to local needs*;
- (6) *employee potential*;
- and (7) *capacity for innovation and evaluation secured by competition*.

Performance under democratic control, diartikan pemerintah daerah merupakan alat bagi masyarakat untuk menyelenggarakan dan menyelesaikan masalah-masalah lokal. Pemerintah daerah tidak hanya menyediakan pelayanan, tetapi juga harus mengetahui kualitas dan tingkat keefektifan penyelenggaraan pelayanan. Di samping itu, juga harus akuntabel terhadap publik. *Citizens and customer orientation* diartikan pemerintah daerah dapat melihat dirinya sebagai suatu perusahaan. Untuk itu, pelayanan yang dilakukan harus bersahabat, penduduk-pelanggan sebaiknya cukup mempunyai informasi tentang pilihan mereka, umpan balik dan masyarakat sebagai pelanggan digunakan untuk mengetahui keefektifan pelayanan. Di samping itu, sebaiknya masyarakat ikut berpartisipasi dalam perencanaan dan penyediaan pelayanan.

Cooperation between politicians and administration diartikan politisi merupakan perwakilan yang terpilih. Ia berhak menentukan target dan mengawasi kinerja administrasi yang menyediakan pelayanan, baik yang berupa nasihat sebagai ahli maupun informasi untuk pengoperasian pemerintah yang terpilih. *Decentralized management* diartikan hubungan antara administrasi dan politisi atau pelimpahan wewenang yang dilakukan dan organisasi pelaksana di atas ke organisasi pelaksana di bawahnya. Hal ini diikuti dengan delegasi tanggung jawab dengan pengawasan terhadap pencapaian hasil (*outcome*).

Controlling and reporting, planning, coordination, and controlling systems allow continuous improvement and adaptation of services to local needs. Hal ini merupakan satu set pekerjaan yang harus dilakukan dalam pelaksanaan desentralisasi. Setelah kegiatan tersebut adalah sistem pelaporan yang berorientasi pada produk, kemudian menginformasikan kepada instansi di atasnya, antara lain departemen fungsional, unit pengawas di tingkat pusat, dan lembaga politik. *Employee potential* diartikan karyawan merupakan sumber daya yang paling berharga, sensitif dan dapat dikembangkan untuk meningkatkan kinerja setiap organisasi. Oleh karena itu, karyawan didorong untuk berpikir bahwa *capacity for innovation and evaluation secured by competition.* Ketujuh kriteria di atas merupakan kebutuhan bagi setiap pemerintahan daerah dalam mengadakan perubahan guna menjawab tuntutan perubahan yang ada.

Dalam praktik penyelenggaraan pelayanan terdapat 4 (empat) macam model pelayanan, yaitu: (1) *spread system*, (2) *one roof system* (ORS), (3) *one stop system* (OSS), dan (4) OSS dengan cabang *online*. Adapun model *pertama* menekankan pentingnya daerah otonom sebagai pelayanan masyarakat, dan masyarakat secara langsung melalui dinas-dinas secara terpecah, sedangkan model *kedua* menekankan pelayanan itu melalui unit samsat mengumpulkan berkas, tapi penyelesaian perizinan tetap di dinas masing-masing. Model *ketiga*, izin diberikan oleh kepala unit dan dinas memberikan konsultasi teknis. Sedangkan model *keempat*, merupakan modifikasi dari model ketiga dan memanfaatkan kecamatan sebagai cabang *online*, memanfaatkan teknologi *e-government*.⁷²

Keempat pendekatan ini bukan merupakan dikhotomi, tetapi senantiasa bergerak secara kontinum di antara satu pendekatan ke pendekatan lainnya.

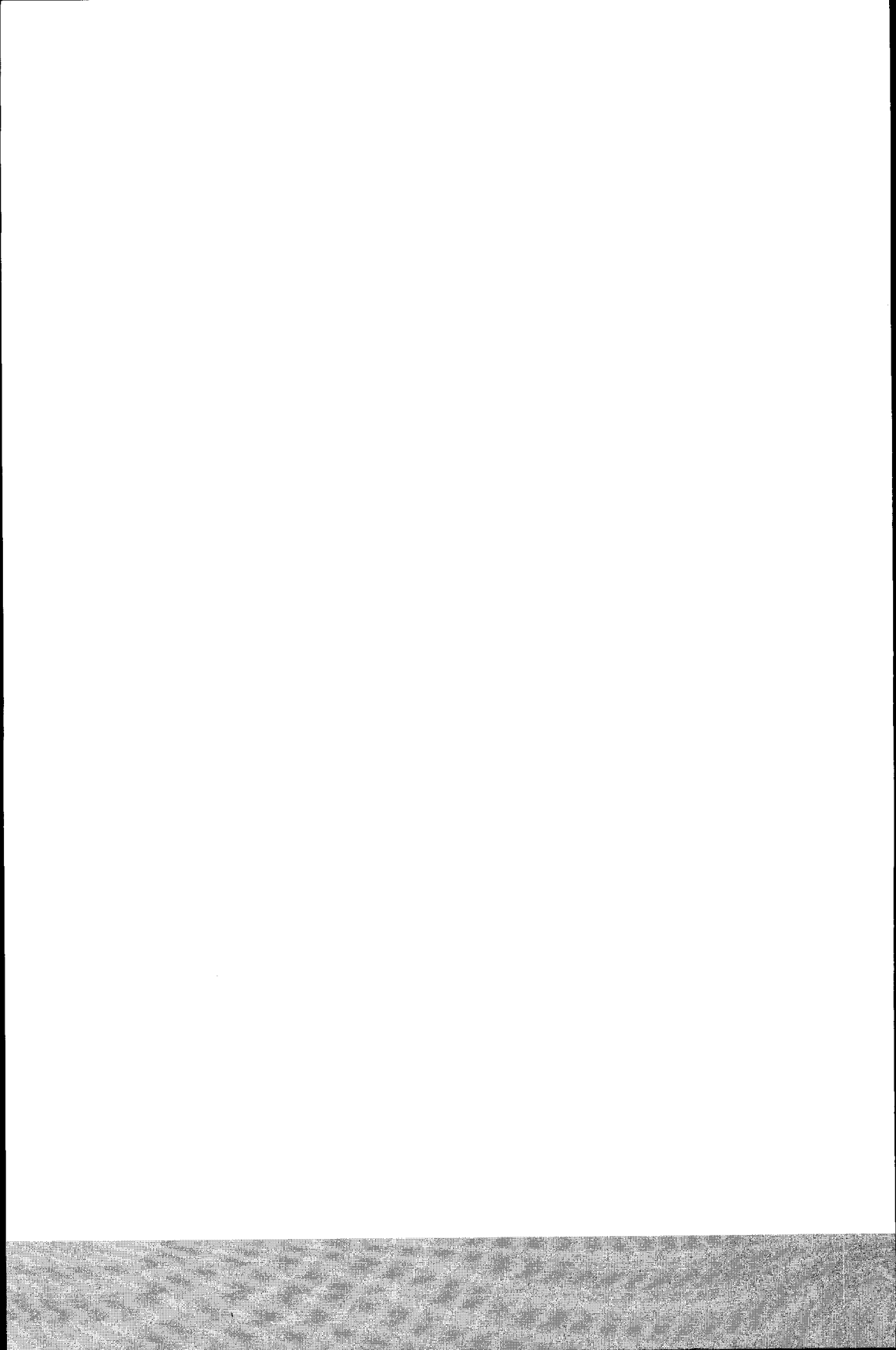
⁷² Wasistiono, Sadu. *Redefenisi Kode Kehormatan dan Nilai-Nilai Kepamongprajaan*, Materi TOT Diklat Kemendagri, 2009.

Titik berat tujuan desentralisasi sangat tergantung pada kesepakatan dalam menentukan arah tujuan yang akan dicapai yang dibangun bukan saja oleh unsur utama pemerintahan, tetapi juga melibatkan masyarakat lokal. Penekanan terhadap arah tujuan desentralisasi akan berpengaruh terhadap kuantitas dan kualitas pelayanan serta institusi yang akan melaksanakan fungsi pelayanan tersebut.

Adanya tarik-menarik antara keempat pendekatan tersebut dalam penyelenggaraan pelayanan publik pemerintah tidak dapat dilepaskan dan paradigma administrasi publik yang terus berkembang dari waktu ke waktu. Pendekatan pelayanan efisiensi misalnya, dipengaruhi oleh paradigma administrasi publik tradisional dan *The New Public Management* (NPM). Sedangkan pendekatan demokrasi lokal banyak diwarnai oleh paradigma *Good Governance* (GG) dan *The New Public Service Management* (NPSM).

Pemerintah memiliki kewenangan yang luas dalam pengaturan dan penyelenggaraan pelayanan. Kewenangan pemerintah dalam penyediaan secara mandiri disebut sebagai *discretionary services*. Artinya, pemerintah mempunyai diskresi yang luas untuk mengatur dan melaksanakan pelayanan publik.⁷³ Mengacu kepada luasnya kewenangan tersebut, maka kualitas jenis pelayanan yang diberikan pemerintah sangat tergantung pada komitmen dan kemampuan keuangan pemerintah. Sehubungan dengan tersebut, keberadaan kecamatan sebagai perangkat daerah dapat dijadikan instrumen untuk melaksanakan kewenangan penyelenggaraan pelayanan yang efektif, efisien, responsif, dan akuntabel.

⁷³ Prasojo, Eko, dkk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, Jakarta. 2006, hlm. 19.



Bab IV

KEPAMONGPRAJAAN SEBAGAI PROFESI DAN KINERJA

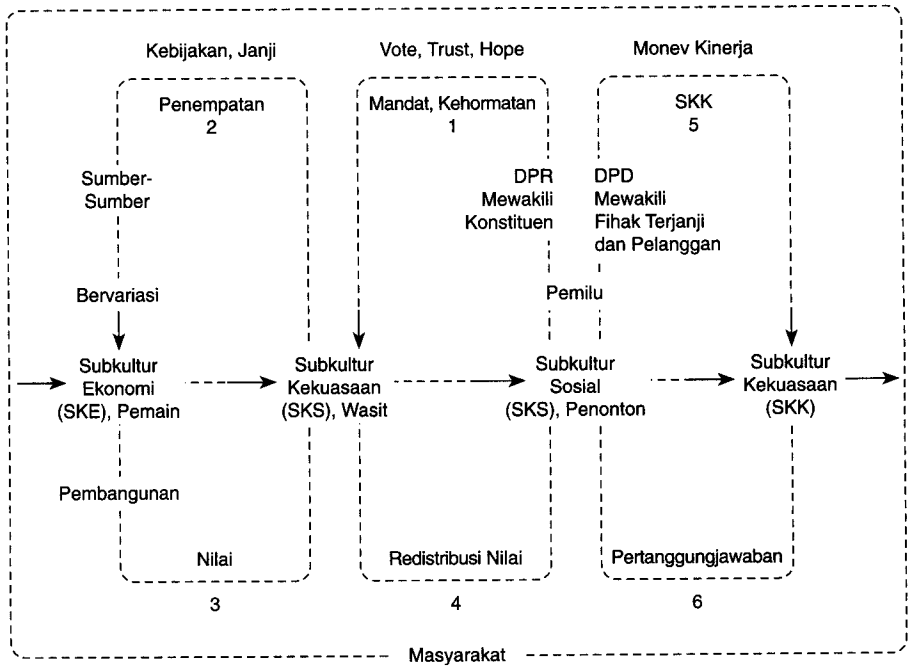
A. Pengertian Pelayanan dengan Indikator Kualitas dan Nilai

Taliziduhu Ndraha melihat bahwa penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah, dapat dilakukan melalui pendekatan Kybernologi.⁷⁴ Menurut pendekatan ini, masyarakat adalah sebuah satuan kultur yang digerakkan oleh tiga subkultur utama, yakni subkultur ekonomi (SKE), subkultur kekuasaan (SKK), dan subkultur sosial (SKS). Adapun subkultur sosial (SKS) memiliki tiga kualitas utama, yakni konstituen, terjanji dan pelanggan. Adapun interaksi antar tiga subkultur itu disebut pemerintahan (*governance*). Asumsi dasarnya bahwa setiap masyarakat yang berada pada suatu wilayah maka akan ada pemerintah. Selain pemerintah, juga terdapat pelaku ekonomi dan masyarakat. Fenomena masyarakat dan pemerintahan merupakan objek materi bagi semua cabang ilmu pengetahuan sosial, sementara sisi manusia pada fenomena itu merupakan objek formal. Dalam hal ini, pemerintahan didefinisikan sebagai proses interaksi antartiga subkultur masyarakat untuk keberlangsungan kehidupan.

Proses interaksi yang terjadi di antara subkultur terdiri atas enam dimensi yang terus menerus bergerak sehingga terbentuk menjadi sebuah sistem. Oleh karena itu bila tanpa salah satu dimensi maka pemerintahan akan sulit berjalan sebagaimana mestinya atau bahkan pemerintah tidak akan pernah ada. Keseluruhan dimensi itu dapat dimulai dari mana saja, baik dari pembentukan subkultur ekonomi (SKE), dan juga dapat dari pembentukan subkultur kekuasaan (SKK), maupun oleh subkultur sosial (SKS). Apabila dimensi kualitas pemerintahan dimulai dari pembentukan SKK oleh SKS, maka urutan sebagai berikut.

⁷⁴ Ndraha, Taliziduhu, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm.7.

1. Pembentukan SKK oleh SKS dengan cara tertentu, seperti pemilu.
2. Penjanjian oleh SKK dalam bentuk kebijakan, untuk mengendalikan sumber daya yang dimiliki.
3. Pembentukan nilai oleh SKE, termasuk pembangunan.
4. Redistribusi nilai kepada SKS oleh SKK (penepatan janji).
5. Monev kinerja SKK oleh SKS.
6. Pertanggungjawaban SKK kepada SKS (dari sini kembali ke rute 1).
Lihat diagram Ndraha dibawah ini.



**Pemerintahan (Governance): Interaksi antar SKE, SKK, dan SKS
Angka-Angka Menunjukkan Rute Pemerintahan**

Kinerja pemerintahan yang dibangun oleh para pamongpraja dapat memberikan dampak positif bagi keberlanjutan kehidupan masyarakat yang lebih baik. Dengan kata lain, bahwa kinerja pemerintahan dapat disebut berkualitas, apabila kehidupan masyarakat menunjukkan kemajuan yang lebih baik, dan sebaliknya kinerja pemerintahan dikatakan buruk, jika kehidupan masyarakat mengalami perlambatan tingkat kesejahteraan bila dibandingkan dengan waktu sebelumnya ataupun dibandingkan dengan kehidupan masyarakat di wilayah lain.

Salah satu tolok ukur kinerja pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah dengan semakin baiknya pelaksanaan pelayanan publik. Di berbagai negara, termasuk Indonesia, pelayanan publik menjadi salah satu indikator penilaian kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini, pelayanan publik dikatakan baik, diukur dari seberapa jauh pelayanan publiknya sesuai dengan tuntutan, kebutuhan dan harapan masyarakat (Thoha, 1997: 2). Di sisi lain, pelayanan publik yang dilakukan pemerintah masih terasa memiliki kecenderungan tingkat kualitas pelayanan yang rendah, kecenderungan tersebut terjadi pada berbagai tingkatan birokrasi pemerintahan dari pusat hingga daerah dan terus berlanjut, bahkan ke level pemerintahan terendah sekalipun, seperti kecamatan maupun desa.

Jika merujuk pada kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dengan tujuannya untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan dapat memberikan pelayanan publik yang lebih prima kepada masyarakat, maka kinerja pemerintah agar secara terus menerus ditingkatkan dan tidak pernah merasa cukup dalam memberikan pelayanan, sebab adanya perasaan cukup dalam bekerja dan berkarya berkarya maka upaya meningkatkan kualitas menjadi terbengkalai.

Lebih lanjut, yang perlu mendapat perhatian penting adalah peran pamongpraja dalam birokrasi dengan mengedepankan pelaksanaan fungsi pelayanan dan perlindungan terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Berkaca pada realitas saat ini, menunjukkan bahwa sikap dan tindakan birokrasi dalam melaksanakan pelayanan publik kepada masyarakat, lebih cenderung belum sesuai dengan yang diharapkan dan masih dominan pelayanan birokrasi yang dilakukan ke atas. Hal ini dapat dilihat dari sinyalemen, keluhan, kritik dan sorotan tajam berbagai kalangan terhadap birokrasi. Masalah yang terjadi dalam pelayanan publik dan masih menjadi keluhan masyarakat adalah keberadaan para birokrat sebagai pelaku pelayanan publik secara eksplisit dan implisit justru menjadi salah satu penyebab rendahnya kualitas pelayanan publik. Realitas empirik ini menunjukkan bahwa keberadaan birokrasi belum menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat, tapi ingin dilayani masyarakat.⁷⁵

⁷⁵ Rasyid, Ryass. *Makna Pemerintahan: Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, Jakarta, 1996.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu fungsi pemerintahan, menarik untuk dibahas apalagi ketika menjadi sorotan masyarakat sebagai akibat dari munculnya berbagai permasalahan dalam pelayanan publik. Mulai dari pembuatan KTP dan akta catatan sipil, perijinan, sertifikat tanah hingga penyediaan sarana dan prasarana umum dan sosial, hal ini bisa ditemukan dari ungkapan masyarakat melalui media massa. Dari berbagai studi dapat disimpulkan bahwa masyarakat yang pernah berurusan dengan pemerintah menyangkut berbagai kebutuhan layanan publik, memiliki kesan perilaku para birokrat dalam pelayanan cenderung memperlihatkan kurang ramah, kaku, kurang transparan, tidak tepat waktu, minta dilayani, biaya yang relatif mahal, diskriminatif antara yang kaya dan miskin, serta pelaksanaan pelayanan publik yang diskriminatif antara mereka yang memiliki akses dengan yang tidak memiliki akses.

Pelayanan publik menjadi salah satu indikator penilaian kualitas administrasi pemerintahan dalam melakukan tugas dan fungsinya. Baik tidaknya administrasi publik atau pemerintahan dilihat dari seberapa jauh pelayanan publiknya sesuai dengan tuntutan, kebutuhan dan harapan masyarakat (Thoha, 1997: 2). Di samping itu, kecenderungan rendahnya kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi di Indonesia relatif terjadi di hampir semua organisasi atau birokrasi pemerintahan (Kumorotomo, 1996, Rasyid, 1997). Kecenderungan tersebut terjadi baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah, hingga desa.

Dari aspek kebijakan, sesungguhnya telah dilakukan berbagai upaya untuk dapat melaksanakan pelayanan publik yang sebaik-baiknya. Hal ini dapat ditinjau dari keberadaan Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 serta UUNo. 23 Tahun 2014 maupun UU No. 9 Tahun 2015). Kebijakan atau regulasi tersebut pada dasarnya ditetapkan dengan salah satu tujuannya adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan bisa memberikan pelayanan yang lebih prima kepada masyarakat. Untuk itu, birokrasi pemerintah, terutama dalam hal ini adalah pemerintah daerah dan perangkatnya sudah saatnya berusaha meningkatkan kualitas pelayanannya. Upaya tersebut perlu dilakukan dengan mengidentifikasi “siapa yang akan dilayani atau mereka yang sangat memerlukan produk pelayanan” dan pada saat yang sama juga mengidentifikasi apa “kebutuhan masyarakat atau yang memerlukan

pelayanan”, setelah itu diidentifikasi jenis-jenis pelayanan pada suatu organisasi/unit organisasi.

Lebih lanjut dalam memahami pelayanan publik maka terlebih dahulu harus dapat memilah dua istilah yang perlu diketahui, dan keduanya saling terkait, yakni “melayani” dan “pelayan”. Pengertian melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang, sedangkan pelayanan adalah usaha melayani kebutuhan orang lain (*Kamus Bahasa Indonesia*, 1995). Dari dua hal tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain, baik dalam bentuk barang maupun jasa. Dalam hal ini, pelayanan merupakan proses perubahan melalui aktivitas orang lain yang dinamakan pelayan. Arti pelayanan dapat digambarkan menurut contoh berikut: A memerlukan surat keterangan tentang jati diri sebagai pegawai di perusahaan X. B dalam hal ini petugas yang berwenang di perusahaan X tersebut membuat (memproses) surat dimaksud oleh A. Apa yang dilakukan oleh B inilah disebut pelayanan (Moenir, 1995: 16–17).

Untuk lebih memahami kegiatan pelayanan publik dapat dimulai dari pengelompokan pelayanan publik. Adapun pengelompokan jenis pelayanan publik pada dasarnya dilakukan dengan melihat jenis jasa yang dihasilkan oleh suatu institusi. Jasa itu sendiri menurut Kotler (194) bahwa “setiap tindakan ataupun perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat tidak berwujud fisik (*intangible*) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Produksi jasa dapat berhubungan dengan produk fisik maupun tidak”.

Berdasarkan definisi jasa sebagaimana dikemukakan di atas, Tjiptono (1996: 8–13) menyimpulkan pendapat berbagai ahli mengenai jenis-jenis jasa pelayanan publik sebagai berikut.

1. Dilihat dari pangsa pasarnya.
 - a. Jasa kepada konsumen akhir.
 - b. Jasa kepada konsumen organisasional.
2. Dilihat dari tingkat keberwujudannya (*tangibility*).
 - a. Jasa barang sewaan (*rented goods service*).
 - b. Jasa barang milik konsumen (*owned goods service*).
 - c. Jasa untuk bukan barang (*nongoods service*).

3. Dilihat dari keterampilan penyedia jasa.
 - a. Pelayanan profesional (*profesional service*).
 - b. Pelayanan non profesional (*nonprofessional service*).
4. Dilihat dari tujuan organisasi.
 - a. Pelayanan komersial (*commercial of profit service*).
 - b. Pelayanan nirlaba (*nonprofit service*).
5. Dilihat dari pengaturannya.
 - a. Pelayanan yang diatur (*regulated service*).
 - b. Pelayanan yang tidak diatur (*nonregualted service*).
6. Dilihat dari intensitas karyawan.
 - a. Pelayanan yang berbasis pada alat (*equipment based service*).
 - b. Pelayanan yang berbasis pada orang (*people based service*).
7. Dilihat dari kontak penyedia jasa dan pelanggan.
 - a. Pelayanan dengan kontrak tinggi (*high contact service*).
 - b. Pelayanan dengan kontrak rendah (*low contact service*).

Berkaitan dengan pengertian dan jenis pelayanan publik di atas, dan dikaitkan dengan tugas dan fungsi pemerintahan, secara derivatif tugas-tugas pelayanan publik dari pemerintah kepada masyarakat dapat dijabarkan, antara lain sebagai berikut: (1) pelayanan yang berkaitan dengan kependudukan; (2) pelayanan yang berkaitan dengan persoalan-persoalan ketertiban dan keamanan, (3) pelayanan yang berkaitan dengan perijinan; (4) pelayanan yang berkaitan dengan kesejahteraan; (5) pelayanan yang berkaitan dengan pengawasan kegiatan masyarakat; (6) pelayanan yang berkaitan dengan pengembangan perekonomian masyarakat; (7) pelayanan yang berkaitan pembinaan pemuda, wanita dan persatuan dan kesatuan bangsa; (8) pelayanan yang berkaitan dengan pembinaan sosial budaya; (9) pelayanan yang berkaitan dengan tugas pembantuan seperti pembayaran pajak PBB; (10) pelayanan administrasi surat menyurat bagi kepentingan masyarakat; dan pelayanan lainnya.

Di samping itu, bila pembahasan yang berkaitan dengan pelayanan publik maka juga turut membahas kualitas dari pelayanan publik itu sendiri, sebab kualitas itulah yang menjadi pembeda sekaligus penentu pelaksanaan pelayanan publik. Untuk lebih memahami mengenai kualitas dari pelayanan publik maka terlebih dahulu perlu dipahami mengenai pengertian dari

kualitas itu sendiri. Adapun Goetsch dan Davis (dalam Tjiptono, 1996: 51) mendefinisikan kualitas secara lebih luas cakupannya, yaitu kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Selanjutnya, Triguno (1997: 76) mengartikan kualitas sebagai standar yang harus dicapai oleh seorang/kelompok/lembaga/organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani atas tuntutan maupun persyaratan yang disampaikan oleh masyarakat sebagai pihak yang dilayani.

Lebih lanjut, pendefinisian mengenai kualitas sebagaimana dikemukakan oleh Goetsch dan Davis (dalam Tjiptono, 1996: 51) yang mendefinisikan kualitas secara lebih luas cakupannya dengan mengemukakan bahwa kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Selanjutnya, Triguno (1997: 76) mengartikan kualitas sebagai standar yang harus dicapai oleh seorang/kelompok/lembaga/organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani atas tuntutan/persyaratan pelanggan/masyarakat.

Adapun Tjiptono dan Diana (TQM, 1996), memberikan pemahaman mengenai kata “kualitas” yang mengandung pengertian sebagai berikut.

- a. Kesesuaian dengan persyaratan.
- b. Kecocokan dengan pemakaian.
- c. Perbaikan berkelanjutan.
- d. Bebas dari kerusakan.
- e. Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat.
- f. Melakukan segala sesuatu secara benar.
- g. Sesuatu yang bisa menyenangkan dan membahagiakan pelanggan.

Sedangkan Wycof (dalam Tjiptono, 1996: 59) mengungkapkan kualitas jasa/layanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Ini berarti bila jasa/layanan yang diterima (*perceived service*) sesuai dengan yang

diharapkan maka kualitas layanan/jasa dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika jasa yang diterima melampaui harapan pelanggan maka kualitas jasa atau layanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal, namun sebaliknya, bila jasa atau layanan yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan maka kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan buruk.

Adapun pendapat Parasurahman dan kawan-kawan (dalam Tjiptono, 1996: 70), ada lima dimensi dalam menilai kualitas jasa atau pelayanan, yaitu: (1) *tangibles*; tercermin pada fasilitas fisik, peralatan, personil dan bahan komunikasi, (2) *reability*; kemampuan memenuhi pelayanan yang dijanjikan secara terpercaya, tepat, (3) *responsiveness*; kemauan untuk membantu pelanggan dan menyediakan pelayanan yang tepat, (4) *assurance*; pengetahuan dari para pegawai dan kemampuan mereka untuk menerima kepercayaan dan kerahasiaan, (5) *emphathy*; perhatian individual diberikan oleh perusahaan kepada para pelanggan.

Lebih lanjut, menurut Kotler (dalam Supranto, 1994: 561), terdapat lima determinan kualitas pelayanan yang dapat dirinci sebagai berikut. (1) keterandalan (*reability*); kemauan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya. (2) Keresponsifan (*responsiveness*); kemampuan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat atau ketanggapan. (3) Keyakinan (*confidence*); pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan atau *assurance*. (4) Empati (*emphathy*); syarat untuk peduli, memberikan perhatian, pribadi bagi pelanggan. (5) Berwujud (*tangible*); penampilan fasilitas fisik, peralatan, personil dan media komunikasi.

Dari pendapat yang dikemukakan oleh Parasurahman dan Kotler tersebut terdapat 5 dimensi untuk mengukur kualitas pelayanan, yakni: (1) sarana pelayanan dalam menunjang pemberian pelayanan, (2) keandalan terhadap metode sistem pelayanan yang efektif dan efisien, (3) jaminan akan keamanan dan *privacy* terhadap produk pelayanan, (4) harga produk layanan yang terjangkau dan proporsi serta adil, (5) empati atau tingkat hubungan yang intens dan saling menghargai serta menghormati antara pemberi pelayanan dengan publik yang dilayani.

Kualitas pada dasarnya menjadi penentu bagi sebuah pelayanan publik dikatakan baik atau buruk, oleh karenanya dalam setiap penelitian tentang

pelayanan publik atau untuk mengetahui pelayanan publik baik atau buruk maka aspek kualitas menjadi sorotan yang mendalam. Secara kasat mata, sebuah pelayanan publik dapat dikatakan memiliki kualitas pelayanan yang baik ditandai oleh suatu sikap atau cara melayani masyarakat dengan mengedepankan tingkat kepuasan masyarakat. Menurut Triguno (1997: 78), pelayanan terbaik merupakan upaya melayani setiap saat, secara cepat dan memuaskan, berlaku sopan, ramah dan menolong, serta profesional dan mampu. Dengan demikian, baik tidaknya kualitas jasa layanan tergantung pada kemampuan penyedia jasa atau layanan secara konsisten untuk memenuhi harapan pihak yang dilayani dan berakhir pada persepsi masyarakat. Kualitas dapat dipahami sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk, baik barang ataupun jasa untuk memenuhi kebutuhan dan harapan pihak yang dilayani. Kualitas sering juga diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pihak yang dilayani atau sesuai dengan persyaratan atau kebutuhan.

Kegiatan pelayanan publik pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak yang melekat pada setiap orang (warga negara), baik secara pribadi (individu) maupun berkelompok (organisasi) dan dilakukan secara universal. Di bagian lain, adanya peran negara pada kegiatan pelayanan publik berupa kehadiran negara dalam rangka memenuhi kewajibannya untuk memastikan terpenuhinya hak-hak warga negara, seperti hak perlindungan, kesejahteraan, pendidikan, serta dalam pergaulan internasional. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Moenir (1995: 41) mengenai hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apa pun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan.

Dilihat dari sisi pemerintahan, kegiatan pelayanan publik adalah proses kegiatan pemenuhan kebutuhan masyarakat berkenaan dengan hak-hak dasar dan hak pemberian, yang wujudnya dapat berupa jasa dan ketersediaan barang. Bagi pemerintah, kegiatan pelayanan publik menjadi semakin menarik untuk dibicarakan karena menyangkut salah satu dari tiga fungsi hakiki pemerintah, di samping fungsi pemberdayaan dan pembangunan (Rasyid, 1997: 48).

Masalah yang terjadi dalam proses pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi, dapat diperhatikan dari beberapa sinyalemen atau kritikan

yang disampaikan oleh masyarakat melalui media massa, media sosial, hingga dalam bentuk demonstrasi. Dari beberapa kejadian tersebut telah memberi gambaran bahwa keberadaan birokrasi secara eksplisit dan implisit menjadi salah satu penyebab rendahnya kualitas pelayanan publik. Dari aspek empirik tersebut, menunjukkan bahwa birokrasi belum menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat, tapi ingin dilayani masyarakat (Kumorotomo, 1996, Rasyid, 1996).⁷⁶

Dalam konteks hubungan antara pemerintah dan masyarakat, dimana ada masyarakat maka di sana ada (diperlukan) *governance*.⁷⁷ Pemerintahan adalah semua badan yang memproduksi, mendistribusi, atau menjual alat pemenuh kebutuhan rakyat berbentuk jasa-publik dan layanan sipil.⁷⁸ Dalam kaitan itu, kegiatan pelayanan publik dalam prosesnya menunjukkan hubungan dan interaksi antara pemberi pelayanan (pemerintah) dan penerima pelayanan (masyarakat). Oleh karena itu, hubungan tersebut adalah hubungan yang sejajar dengan hubungan antara produser/*distributor*/penjual dengan konsumen/*distributee*/pembeli.⁷⁹ Bertolak pada konsep *putting people first*, maka dalam hubungan tersebut tolok ukur atau standar pelayanan publik akan sangat penting karena standar pelayanan publik akan menjadi dasar penentu untuk menyatakan pelayanan publik tersebut baik atau tidak. Lebih lanjut dikatakannya bahwa “ibarat orang yang makan dimana yang menilai enak tidaknya suatu hidangan pada akhirnya bukan juru masak tetapi orang yang memakan (*konsumer*) masakan yang bersangkutan secara pribadi, sadar dan individual”.⁸⁰

Baik buruknya pelayanan publik, dimulai dari kebutuhan masyarakat dan berakhir pada persepsi masyarakat. Dengan demikian, kualitas pelayanan publik ditentukan sejauh mana persepsi masyarakat sebagai pengguna layanan dari pelayanan yang diterimanya.⁸¹ Dengan kata lain, kualitas selalu berfokus pada kepuasan masyarakat kemudian berakhir pada persepsi masyarakat.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang berkualitas, maka pemerintah harus mengetahui sekaligus memahami segala kebutuhan, tuntutan, harapan

⁷⁶ Rasyid, Ryass. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, Jakarta, 1996.

⁷⁷ Ndraha, Taliziduhu, 1997, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta. 1997b, hlm. 68.

⁷⁸ *Ibid.* 1997b, hlm. 73.

⁷⁹ *Ibid.* 1997b, hlm. 86.

⁸⁰ *Ibid.* 1997b, hlm. 88.

⁸¹ Kotler dalam Tjiptono, *Manajemen Jasa*, Yogyakarta: Andi, 1996: 61.

atau tingkat kepuasan masyarakat. Secara praktis, kualitas pelayanan antara lain berkaitan dengan pelayanan yang efektif dan efisien secara prosedur maupun administrasi, cepat, hemat, murah, responsif; akomodatif, inovatif dan produktif, *marketable* (memuaskan) dan profesional (Pamungkas, 1996: 207; Rasyid, 1997: 100; Supriatna, 1997: 56). Akan tetapi, yang tidak kalah penting adalah pelayanan publik yang dilakukan dengan penuh etika, sebab betapapun pelaksanaan pelayanan publik dengan ketersediaan fasilitas yang memadai, tanpa dibarengi dengan etika yang baik, maka pelayanan publik tersebut berakhir pada ketidakpuasan.

Oleh karena itu, pelayanan yang tidak memperhatikan etika maka pelayanan tersebut akan meninggalkan kesan negatif yang mendalam, sebab dalam pelaksanaan pelayanan publik bukan saja mengedepankan profesional dalam bekerja, akan tetapi juga dilakukan dengan memperhatikan aspek psikologis. Dalam hal ini, pelayanan publik dengan memperhatikan aspek psikologis merupakan upaya menempatkan nilai-nilai kemanusiaan dalam pelayanan. Oleh sebab itu, pelayanan publik yang dilakukan berdasarkan standar profesional yang dibarengi dengan etika yang baik merupakan kedua hak yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya. Pada prinsipnya, kegiatan pelayanan publik sangat terkait dengan birokrasi pemerintahan, sehingga kualitas pelayanan publik sebagai ekspresi dari pelaksanaan tugas dan fungsi birokrasi. Oleh karenanya, dalam pelayanan publik, seyogianya birokrasi memperhatikan sikap dan aktivitas birokrasi, yang secara eksplisit berdasarkan pendekatan psikologi dan perilaku organisasi (Thoha, 1987: 185).

Setelah mengetahui standar kualitas pelayanan publik, selanjutnya adalah bagaimana mewujudkan kualitas pelayanan publik tersebut. Untuk menuju pada kualitas pelayanan yang baik, maka hal penting yang perlu dikaji adalah unsur-unsur apa saja yang mendorong terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas? Telah dikemukakan sebelumnya bahwa kualitas pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan yang sesuai atau bahkan melebihi persepsi, tuntutan, keinginan, kebutuhan, harapan, situasi dan kondisi masyarakat yang menciptakan kepuasan masyarakat. Dari batasan itu, menunjukkan bahwa keberadaan birokrasi sebagai pihak pemberi pelayanan publik memiliki peran penting dan menentukan dalam mencapai pelayanan publik yang berkualitas.

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Melalui Surat Keputusan Nomor 81/1993, memberikan pedoman yang menjadi acuan umum bagi instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah, termasuk BUMN/BUMD menyangkut ciri-ciri tata laksana pelayanan publik yang dapat memuaskan masyarakat. Dalam pedoman tersebut dijelaskan bahwa pelayanan publik harus diatur dalam tata laksana yang mengandung unsur-unsur, antara lain sebagai berikut.

1. Kesederhanaan, dalam arti prosedur pelayanan publik terselenggara secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
 - prosedur/tata cara pelayanan;
 - persyaratan pelayanan, baik teknis maupun administratif;
 - unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
 - hak dan kewajiban bagi pemberi layanan maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti-bukti penerimaan permohonan/kelengkapannya sebagai alat untuk memastikan pemrosesan pelayanan umum; dan
 - pejabat yang menerima keluhan masyarakat.
3. Keamanan, dalam arti proses dan hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta memberikan kepastian hukum, yakni berupa sanksi bagi pihak yang tidak mentaati ketentuan yang berlaku.
4. Keterbukaan, dalam arti prosedur/tata cara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisiensi, dalam arti:
 - persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan;

- dicegah adanya pengulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan, dalam proses pelayanannya mempersyaratkan kelengkapan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:
 - nilai barang/jasa pelayanan umum dan tidak menuntut biaya tinggi diluar kewajaran;
 - kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar hasil pelayanan;
 - ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
 7. Keadilan yang merata, dalam arti cakupan/jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.
 8. Ketepatan waktu, dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat, sehingga para pamongpraja yang juga merupakan aparatur pemerintah sebagai pihak yang memberikan pelayanan publik sering disebut sebagai “pelayan masyarakat” (*public service*). Aparatur dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayanan masyarakat, tentunya belum sepenuhnya dapat menyelenggarakan pelayanan publik dengan baik, masih adanya oknum aparatur pemerintah pemberi pelayanan kurang memahami betapa pentingnya pelayanan yang baik kepada masyarakat. Di sisi lain, mungkin saja sudah tahu tapi tidak mampu atau bahkan tidak mau memberikan pelayanan publik yang terbaik.

Problematika yang mesti diatasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah masih adanya ungkapan populer seperti “kalau dapat dipersulit, mengapa harus dipermudah?”, Pemikiran semacam ini sesungguhnya secara tidak langsung merupakan sebuah doktrin pemikiran bahwa pekerjaan yang dihadapi aparatur pemerintah merupakan pekerjaan yang rumit dengan berbagai permasalahan yang *jelimet*, sehingga pelayanan publik dikesankan bukanlah sesuatu yang mudah. Pola pikir demikian dapat menjadi hambatan bagi penyelenggaraan pelayanan publik yang prima. Hal ini merupakan tantangan yang mesti diselesaikan dengan tuntas agar kegiatan pelayanan publik dapat terlaksana sebagaimana mestinya.

B. Nilai-Nilai Strategis Pamongpraja

1. Makna Strategis Pamongpraja

Kosoemahatmadja, Guru Besar Ilmu Pemerintahan di Universitas Padjadjaran Bandung dalam Pidato Pengukuhan yang berjudul “Peranan Ilmu Pemerintahan dalam Negara Hukum Modern“, pada tanggal 17 Januari 1981, antara lain menyatakan oleh karena negara Indonesia yang berdasarkan falsafah Pancasila, bercita-cita juga untuk mewujudkan suatu keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia pada hemat saya negara Indonesia pun dapat menamakan diri sebagai negara hukum modern. Sedangkan dalam disertasinya ditegaskan bahwa dalam suasana demokrasi Pancasila, maka fungsi pamongpraja di daerah jangan dianggap remeh sebab korps inilah yang mendukung kepentingan pemerintah pusat.

Pamongpraja tidak boleh diombang-ambingkan oleh pergolakan politik di daerah karena korps ini membina atau mendukung ideologi negara, yakni Pancasila. Oleh karena itu, korps pamongpraja dapat dikatakan sebagai alat dari Pancasila. Di samping itu, korps pamongpraja juga berperan sebagai pemersatu bangsa yang menghubungkan setiap karakter kebangsaan yang ada di Indonesia sehingga menjadi satu kesatuan. Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah memiliki keterkaitan dengan daerah lainnya, yang berarti pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kebangsaan dilakukan secara terintegrasi dengan korps pamongpraja sebagai tulang punggung.

Berhubung dengan itu maka pamongpraja yang menjadi alat pemerintah pusat di daerah haruslah diperkuat. Di sisi lain, kepala daerah, yang dipilih melalui pemilihan kepala daerah perlu dibantu oleh aparatur yang permanen dan ahli dalam bidangnya. Pemilihan kepala daerah dan pengangkatan pegawai-pegawai pamongpraja sedikit banyaknya harus ditekankan pada *factor* pendidikan dan kompetensi yang mumpuni karena semakin kompleks masyarakat maka akan semakin kompleks pula permasalahan dan kebutuhannya, sehingga untuk mengatasinya maka banyak pula dibutuhkan tenaga ahli yang memiliki *leadership*, serta juga memiliki kemampuan *technisch* dan *practisch*.

Dalam hal ini, penulis menyokong sepenuhnya usaha memupuk kader-kader pamongpraja melalui pendidikan Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN), ~ sekarang Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN) di Jatinangor dan Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) di Jakarta, Koesoemahatmadja (1978 & 1981).

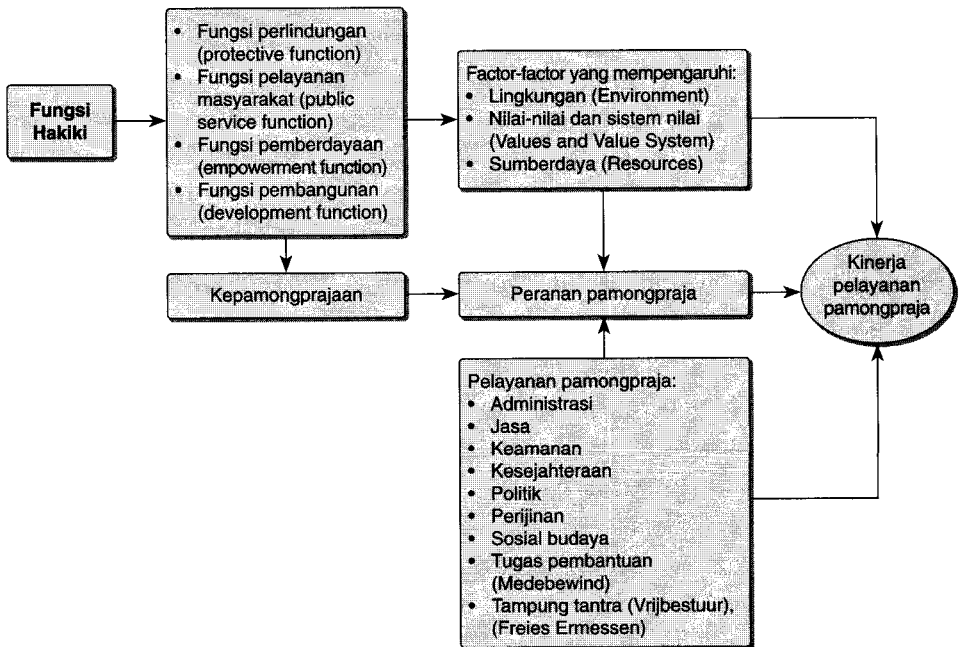
Strategisnya peran pamongpraja dalam menjaga keutuhan negara juga ditunjukkan dengan kinerja yang optimal. Lebih perlu untuk lebih memahami tentang kinerja. Kinerja mempunyai bermacam-macam pengertian, kata kinerja dalam bahasa Yunani terdapat kata-kata *kinetouplast*, yaitu *kinetos*; yang berarti dapat bergerak, bekerja merupakan suatu kegiatan. Sedangkan dalam Bahasa Inggris terdapat padanan kata "*performance*". Kata *performance* menurut Philip Babcock Gave (1966: 1678), bahwa "*the act or process of an action; something accomplished or carried; the ability to perform; capacity to achieve a desired result*". Kinerja sebagai suatu kegiatan atau proses untuk menghasilkan; suatu pelaksanaan pekerjaan; suatu keberhasilan atau kesuksesan; suatu kemampuan untuk melakukan perubahan; suatu kapasitas untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Sedangkan Ermaya Suradinata (1997: 123) mengemukakan, yang dimaksud kinerja adalah hasil kerja seseorang yang dipengaruhi oleh latar belakang, lingkungan budaya, keterampilan serta ilmu pengetahuan. Adapun Kusnadi (2002: 264), antara lain mengatakan kinerja adalah setiap gerakan, perbuatan, pelaksanaan, kegiatan atau tindakan sadar yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan menjadi kenyataan diperlukan kinerja, jika tidak, hanyalah merupakan khayalan tanpa suatu upaya apa pun. Dari beberapa pendapat mengenai kinerja maka pengertian kinerja adalah sesuatu yang dicapai, prestasi yang diperlihatkan, dan kemampuan kerja. Osborne⁸² dalam tulisannya tentang "*The Power of Performance Measurement*" mengembangkan sistem pengukuran kinerja berdasarkan indikator: proses dan hasil; efisiensi dan efektivitas: serta hasil program dan kebijakan yang lebih luas.

Pengertian kinerja dalam teori sistem, memiliki gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan untuk mewujudkan tujuan yang tertuang dalam perumusan perencanaan organisasi. Dari pengertian kata-kata tersebut, kinerja dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan organisasi dalam

⁸² Osborne, David, dan Ted Gaebler, *Mewirauahakan Birokras -Mentransformasi Semangat Birokrasi ke dalam Sektor Publik (seri Umum No. 17)*, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta. 1996, hlm. 146.

mencapai tujuannya. Penilaian kinerja organisasi itu tentu berfaedah untuk meningkatkan motivasi, efektivitas, efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Departemen Dalam Negeri dalam Buku Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Tahun 2002 merumuskan kebijakan tentang pengertian kinerja sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi yang tertuang dalam perumusan perencanaan strategis organisasi.

Dalam konsep kinerja terkandung informasi tata kerja yang bermanfaat untuk menilai sejauhmana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat memenuhi kepentingan publik. Penilaian berguna untuk mengetahui kinerja pemerintah, kualitas pelayanan yang diterima masyarakat, begitu pula terhadap sistem informasi yang disalurkan melalui berbagai media massa dapat tersampaikan secara efektif.



2. Legitimasi Bagi Pamongpraja

Alasan pembahasan konsep ini karena legitimasi sebagai konsep yang tak terpisahkan dari kekuasaan, serta praktis berkaitan dengan tingkat akseptabilitas pamongpraja di tengah masyarakat. Oleh karena pamongpraja memiliki posisi strategis di tengah masyarakat, maka penting

untuk mengemukakan konsep legitimasi. Legitimasi menyangkut keyakinan moral yang menguatkan hak untuk memanfaatkan berbagai sumber daya. Secara umum, legitimasi menunjuk pada penerimaan (*akseptabilitas*) atau pengakuan kepada pemimpin dari pihak yang dipimpin. Kemerostan legitimasi pemimpin pada akhirnya berkaitan dengan penolakan publik atas kepemimpinannya.⁸³ Legitimasi merupakan sistem nilai yang dipercaya sehingga mengukuhkan tingkat penerimaan seorang pemimpin dalam masyarakat. Suseno membaginya dalam bentuk legitimasi religius, eliter dan demokratis.⁸⁴ Kepemimpinan seseorang dapat saja diterima apalagi secara religi dapat menopang keyakinan spiritual orang banyak. Legitimasi eliter merujuk pada seberapa besar tingkat penerimaan masyarakat terhadap aspek pragmatis yang dijanjikan. Sedangkan legitimasi demokratis berhubungan dengan proses dan hasil yang dicapai dalam mekanisme prosedural.

Selanjutnya, tanpa membahas birokrasi lebih dalam sebagai organisasi pemerintah paling konkret (apalagi membahas idealisme Maximilliam Weber). Elaborasi berikutnya menitikberatkan pada konsep kekuasaan dan kepemimpinan dalam organisasi pemerintah serta kontribusinya bagi kepemimpinan pemerintahan Indonesia. Oleh karena organisasi pemerintah adalah bentuk dari pelebagaan kekuasaan, maka penting membahas kekuasaan hingga ke level yang lebih formal, yaitu kewenangan (*authority*). Menurut Friedman (1973), Lukes (1978) dan Raz (1989),⁸⁵ terdapat enam alasan yang mendorong perlunya kekuasaan dikonstruksikan. Di antara alasan tersebut, terdapat perbedaan antara kekuasaan *de facto* dan kekuasaan *de jure* (Peters, 1967; dan Wich, 1967). Kekuasaan *de facto* terjadi manakala masyarakat mematuhi pemimpinnya dalam bentuk yang sesuai, sedangkan kekuasaan *de jure* adalah tatkala pemimpin memiliki hak atas kepatuhan masyarakat dalam wilayah yang diatur melalui kelembagaan.⁸⁶

Banyak ahli yang mengacu pada kekuasaan sebagai penerapan kekuasaan yang dilegitimasi. Ini dapat berarti bahwa paksaan dapat diterapkan kepada seseorang dengan kekuasaan *de jure*, sekalipun orang yang dipaksa tidak merespons kekuasaan tersebut. Namun demikian, dapat saja

⁸³ Haryanto, *Kekuasaan Elite*, JIP UGM, Jogjakarta, 2005.

⁸⁴ Frans Magnis Suseno. 1999. *Etika Kekuasaan, Prinsip-Prinsip Kewarganegaraan*, Kanisius, Jakarta.

⁸⁵ Kuper dan Jessica, Adam. 2000. *The Social Science Encyclopedia* (terj), PT RajaGrafindo, Jakarta, 2000: 53.

⁸⁶ Tentang hubungan pengaruh antara A terhadap B, dapat juga dilihat penjelasan R.A. Dahl dalam Alfian, *Menjadi Pemimpin Politik*, Jakarta, Gramedia, 2010: 222. Lihat juga McLean dan Alstair Mc Millan, *Oxford Concise Dictionary*, hal. 431.

perintah-perintah para pemimpin menghasilkan kepatuhan secara *non-coersif* (tanpa paksaan). Secara sederhana, kekuasaan adalah konsep yang memiliki makna ganda, yaitu pengaruh dan kepatuhan. Dalam hal ini pengaruh sebagai bentuk dari kekuasaan atau kekuatan yang dimiliki pemimpin yang dapat meminta pihak tertentu untuk menjalankan perintahnya, sedangkan kepatuhan adalah tunduk patuh dari pihak yang dipimpin kepada pemimpin. Agar pengaruh dapat dijalankan, maka kekuasaan mesti dilakukan dalam batas-batas normatif yang disepakati semua pihak (Friedman:1973). Adapun kepatuhan seseorang kepada pemimpinnya memiliki dua bentuk, yaitu kepatuhan tanpa pertanyaan (*kharismatik-Weber*), dan kepatuhan dengan kritis. Dalam kaitan itu, pemimpin setidaknya memiliki otoritas yang cukup, yaitu seperangkat kekuasaan yang terinstitusionalisasikan secara sah dan kewenangan (*authority*) menunjuk pada kekuasaan yang terlembagakan, memiliki batas dan ukuran-ukuran tertentu. Kewenangan pada hakikatnya merupakan kekuasaan. Jadi, antara kekuasaan dan kewenangan dibedakan dalam hal keabsahan. Kewenangan merupakan kekuasaan yang memiliki keabsahan (*formal power*), sedangkan kekuasaan tidak selalu demikian.

Masih menurut Freidman, pembedaan dilakukan antara menjadi otoritas (*being an authority*) dan memegang otoritas (*being in authority*). Menjadi otoritas berkaitan dengan masalah keyakinan, dimana kepatuhan terbentuk oleh klaim pengetahuan, kesadaran dan keahlian khusus. Seseorang dipatuhi kemungkinan ia dipercaya memiliki pengetahuan yang luas, kesadaran yang tinggi atau memiliki keahlian yang luar biasa. Kondisi ini menegaskan kekuasaan *de facto* di tengah-tengah masyarakat. Sedangkan memegang otoritas adalah masalah tempat seseorang dalam tatanan normatif dimana seseorang diakui memiliki posisi kekuasaan secara *de jure*. Para pemimpin tradisional dan kharismatik menjadi otoritas melalui keyakinan dan nilai, sedangkan para pemimpin dalam sistem-sistem legal rasional memegang otoritas dalam wilayah tindakan tertentu saja. Para pemimpin tradisional biasanya berasal dari keturunan raja dan bangsawan yang memiliki otoritas *de facto*. Mereka memiliki otoritas yang relatif luas dengan batasan otoritas penguasa yang lebih tinggi. Sedangkan para pegawai pemerintah (*civil servant*) memiliki otoritas *de jure* sesuai batasan normatif yang ditetapkan secara *rasional-legalistik*.

Rekrutmen basis kepemimpinan dengan memanfaatkan otoritas *de facto* dalam masyarakat bangsawan akan semakin mengukuhkan

efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Sebab dengan demikian, maka kepemimpinan pemerintahan, baik di level puncak maupun menengah akan memiliki otoritas *de jure*, sekaligus *de facto*. Dalam kasus di Papua, seorang camat yang telah lama bertugas dan menunjukkan predikat baik dimana secara *de jure* memperoleh otoritas dari pemerintah daerah, kadang sulit dimutasi bukan karena *factor* lain, tetapi lebih disebabkan oleh tingkat akseptabilitas masyarakat yang tinggi secara *de facto*. Camat telah dianggap sebagai bagian dari komunitas mereka, bahkan dikukuhkan sebagai pemimpin mereka, sehingga memindahkan seorang camat sama saja dengan menggugurkan kepercayaan mereka terhadap pemerintah, atau bahkan melukai perasaan mereka.

Persoalannya apakah pamongpraja dengan posisinya dalam struktur kekuasaan adalah kelompok elit dalam organisasi pemerintahan? Berpijak pada Pareto dan Mosca⁸⁷, terdapat elit yang memerintah (*governing elite*) yang terdiri atas individu-individu yang secara langsung atau tak langsung memainkan peran besar dalam pemerintahan, selain elite yang tak memerintah (*non governing elit*). Mosca melengkapi konsep ini dengan menegaskan bahwa dalam masyarakat selalu terdapat kelas yang berkuasa dengan jumlah sedikit terhadap kelas yang dikuasai dengan jumlah yang banyak.

Dalam konteks Indonesia, Kartodihardjo menjelaskan bahwa terdapat dua jenis elite, yaitu *elit modern* dan *elite tradisional*⁸⁸. Elite tradisional dipengaruhi oleh tata struktur tradisional, cenderung mempertahankan *status quo*, dan memandang setiap perubahan sebagai ancaman. Sedangkan elite modern menjadikan informasi sebagai data penting bagi penyelenggaraan pemerintahan, dan cenderung melancarkan perubahan sebagai preventif terhadap dinamika dan perubahan yang akan terjadi di masa mendatang. Penjelasan tersebut tampaknya akan menarik jika dikaitkan dengan uraian Van Niel (1984)⁸⁹ dan Sutherland (1983)⁹⁰ yang menggambarkan terbentuknya elit modern Hindia-Belanda dari politik birokrasi kolonial.

⁸⁷ T.B. Bottomore. 2006. *Elite dan Masyarakat*, Akbar Tanjung Institute. Lihat juga Varma, 2008, *Politik Modern*, Rajawali, Jakarta.

⁸⁸ Kartodihardjo, Sartono. 1981. *Elite Dalam Perspektif Sejarah*, LP3ES, Jakarta.

⁸⁹ Van Niel, Robert. 198. *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Pustaka Jaya, Jakarta.

⁹⁰ Sutherland, Heather. 1983. *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*, Sinar Harapan, Jakarta.

Sutherland melihat tingginya pengaruh politik birokrasi kolonial Belanda terhadap elit birokrasi modern pada era *post colonial*. Menurutnya, Hindia Belanda adalah negara modern pertama yang mewariskan tidak sedikit tradisi kelembagaan Indonesia pasca-kemerdekaan. Birokrasi Indonesia adalah potret dari pengaruh sistem pemerintahan Belanda yang mengedepankan pendekatan sistem pemerintahan tidak langsung (*indirect rule*), dengan tetap mempertahankan simbol-simbol penguasa tradisional. Hal ini tampak dengan cara memanfaatkan para pejabat pribumi dalam jabatan-jabatan birokrasi pemerintahan, karena dipandang lebih murah dibanding mendatangkan pejabat asli Belanda. Atas dasar itu, Emmerson⁹¹ menyimpulkan bahwa secara institusional, kerajaan (keraton) dan birokrasi pribumi amat berpengaruh, selain pengalaman berpolitik di era *volksraad* serta kemunculan kaum terpelajar di wilayah politik-kritis.

Kepemimpinan pemerintahan di Indonesia adalah satu jenis kepemimpinan di bidang pemerintahan.⁹² Ini membedakan dengan jenis kepemimpinan pada organisasi lain, seperti perusahaan. Kepemimpinan pada dasarnya adalah gejala kelompok. Kepemimpinan adalah seni atau kemampuan mempengaruhi atau mengajak orang lain untuk melakukan apa saja.⁹³ Pemimpin (*leader*) melakukan tindakan-tindakan yang menunjukkan kepemimpinan (*leadership*). Memimpin pada hakikatnya melayani, bukan dilayani (Ndraha: 1999). Ini merupakan pergeseran dari konsep *steering* (mengatur) sebagai refleksi dari sistem sentralistik ke arah *rowing* (mengarahkan) sebagai wujud dari sistem demokrasi. Dewasa ini, kepemimpinan pemerintahan lebih diharapkan pada upaya untuk membangun harapan dan mimpi (*make to hope and dreams*), bukan sekedar memerintah dengan segenap otoritas yang melekat. Hal ini didasarkan pada kepercayaan bahwa kepemimpinan merupakan sentral dari proses perubahan dalam masyarakat. Oleh karena inti dari manajemen pemerintahan adalah kepemimpinan, maka kepemimpinan menjadi *factor* esensial dalam pencapaian tujuan bersama. Tujuan dimaksud secara umum diperjuangkan lewat organisasi istimewa, yaitu pemerintah (*government*). Pemerintah adalah

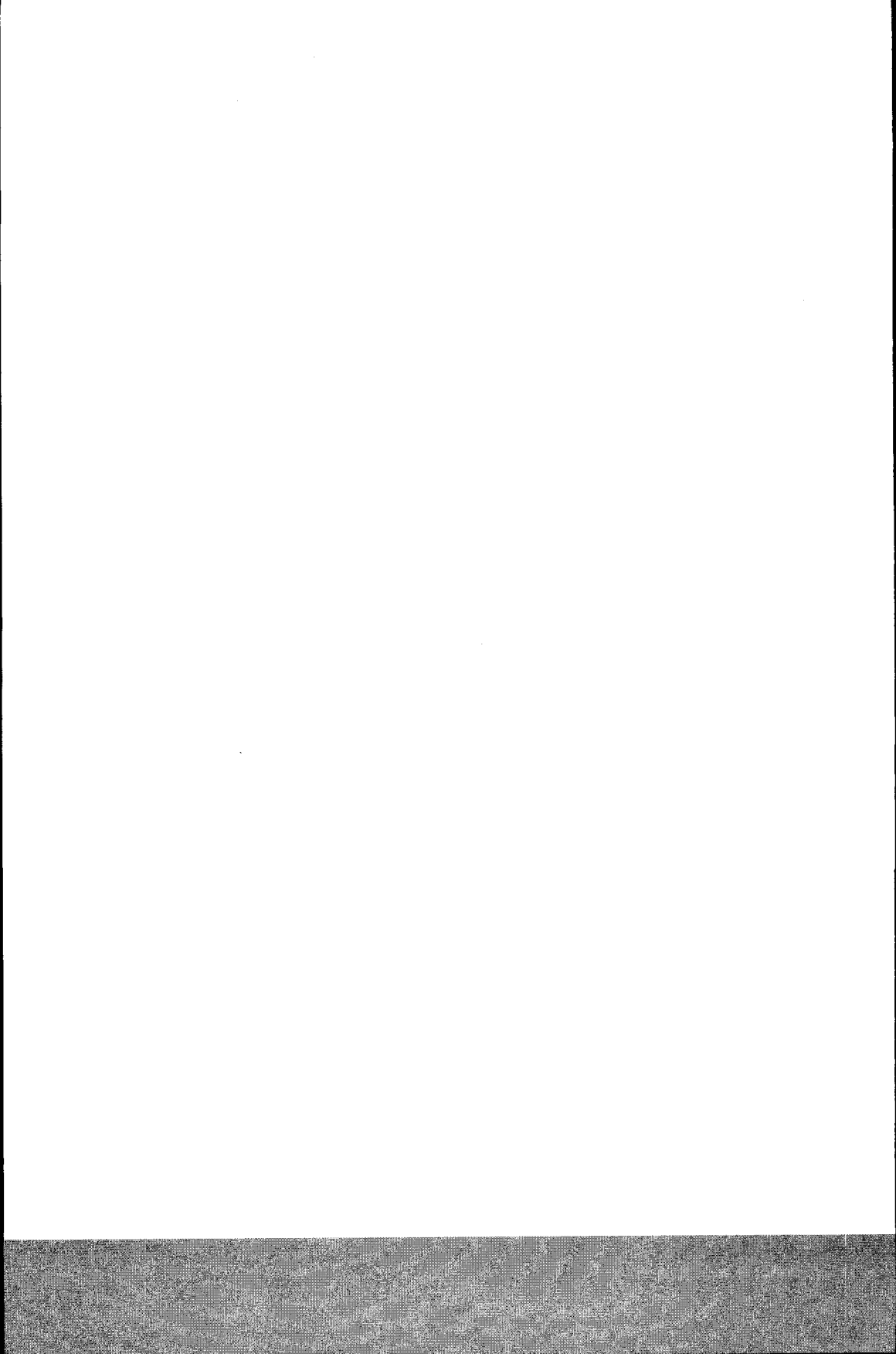
⁹¹ Emmerson, Donald K, *Political Culture and Cultural Politics*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1976.

⁹² Pamudji, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta. 1985, hlm. 1.

⁹³ Pendapat dari D.Eisenhower yang dimasukkan ke dalam buku oleh Alfian, M Alfian, *Menjadi Pemimpin Politik*, Gramedia, Jakarta. 2010, hlm.50.

instrumen konkret negara dalam upaya mewujudkan tujuan dimaksud. Demikian, pemerintah setidaknya menunjukkan kegiatan atau proses, masalah-masalah negara, para pejabat yang memerintah serta bagaimana cara atau metode dimana keseluruhan tujuan tadi dapat diwujudkan.⁹⁴ Akhirnya, kepemimpinan pemerintahan Indonesia merupakan refleksi dari keseluruhan indikasi di atas dalam rangka mewujudkan tujuan sebagaimana termuat dalam UUD 1945.

⁹⁴ Finer, Samuel Edward, *Comparative Government*, Penguin Books Ltd., Harmonds Worth, Middlesex, England. 1974, hlm. 3.



Bab V

KEPAMONGPRAJAAN SEBAGAI WAWASAN KEBANGSAAN

A. Urgensi Pemerintah terhadap Eksistensi Pamongpraja

Dewasa ini peran pamongpraja seolah-olah telah dilupakan dalam tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang telah diukur sejak proklamasi kemerdekaan hingga saat ini. Sejak awal, peran strategis pamongpraja sangat menentukan bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Peran pamongpraja dapat dilihat dari upaya menjaga kedaulatan dan mempersatu bangsa. Pamongpraja sebagai bagian dari birokrasi berfungsi memberikan pelayanan terjauh dan terdekat secara netral tanpa membedakan latar belakang pihak yang dilayani. Secara fungsional, tugas pamongpraja meliputi peran dalam pembinaan, pengawasan dan melakukan koordinasi. Dari aspek manajemen pemerintahan, tugas dan peran pembinaan lebih dekat dengan fungsi menggerakkan. Adapun pengawasan sendiri merupakan fungsi lain dari manajemen. Sedangkan fungsi koordinasi adalah untuk memastikan bahwa para pihak dapat berjalan seiring seirama sehingga dapat terlaksana dengan baik dan efektif.

Secara teoretis, fungsi-fungsi pembinaan tidak berbeda, namun dalam organisasi dan cara melaksanakan kemudi pemerintahan daerah (propinsi/kabupaten/kota) perlu diketahui perbedaan dan sifat pembinaannya agar menjadi jelas dan tidak simpang siur. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam kerangka badan eksekutif daerah terhadap perbedaan dan sifat pembinaan yang perlu diketahui unsur-unsur organisasinya adalah unsur pimpinan daerah, unsur pembantu pimpinan, dan unsur pelaksana. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, unsur pimpinan adalah gubernur (propinsi) dan bupati/walikota (kabupaten/kota), unsur pembantu pimpinan adalah sekretaris dan sekretariat daerah, dan unsur pelaksana adalah para kepala dinas atau instansi daerah.

Pada setiap pembinaan pemerintahan dibedakan menjadi 2 jenis pembinaan berikut.

- a. Pembinaan organisasi, yaitu suatu pembinaan organisasi yang berkedudukan sebagai alat/wadah dan wahana dalam melaksanakan tugas dan fungsi pokok sebaik-baiknya.
- b. Pembinaan fungsi, yaitu suatu pembinaan kegiatan-kegiatan fungsional sesuai dengan tugas dan kewajiban suatu organisasi.

Dilihat dari segi tujuannya, pembinaan yang dilaksanakan oleh unsur pimpinan pemerintah daerah adalah sebagai berikut.

- a. Untuk menjamin penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.
- b. Untuk meningkatkan sumber daya manusia, baik dari segi mutu maupun keterampilan serta kegairahan kerja sehingga menjamin terwujudnya kesempatan berpartisipasi dalam melaksanakan pembangunan di segala bidang.
- c. Untuk menjamin terwujudnya stabilitas daerah.
- d. Tetap terjaminnya persatuan dan kesatuan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pelaksanaan pembinaan menjadi kurang efektif jika tidak disertai dengan pelaksanaan pengawasan. Mesti untuk dipahami bahwa pengawasan bukanlah sebuah proses untuk menjadi kelemahan atau kekurangan pada pihak yang diawasi, akan tetapi pengawasan dilakukan untuk memastikan bahwa pelaksanaan program atau kegiatan tidak menyimpang dari tujuannya. Harold Koontz, Cyril O'Donnel, dan Heinz Wehrich mendefinisikan pengawasan sebagai penilaian dan koreksi atas pelaksanaan kerja yang dilakukan oleh bawahan dengan maksud untuk memastikan bahwa tujuan organisasi di semua tingkat dan rencana yang didesain untuk mencapainya, sedang dilaksanakan.⁹⁵

Berkenaan dengan standar pengawasan tersebut, Harold Koontz, Cyril O'Donnel, dan Heinz Wehrich mengelompokkan dalam 3 (tiga) macam berikut ini.

⁹⁵ Koontz, Harold & Cyril O'Donnell & Heinz Wehrich, *Manajemen*, Jilid 2/Edisi Kedelapan, Alih Bahasa: Antarikso, A. Firman, Agus Dharma, Hendardi, Editor Penerjemah: Gunawan Hutauruk, Jakarta: Penerbit Erlangga. 1996, hal. 195

- a. Standar fisik (nonmoneter).
- b. Standar moneter yang meliputi: standar biaya, standar modal, standar pendapatan dan standar upah.
- c. Standar abstrak (*intangible*):
 - standar fisik,
 - standar biaya,
 - standar pendapatan,
 - *intangible* standar.

Selanjutnya, dalam aplikasinya, pelaksanaan pengawasan seyogianya berorientasi pada sejumlah hal berikut.

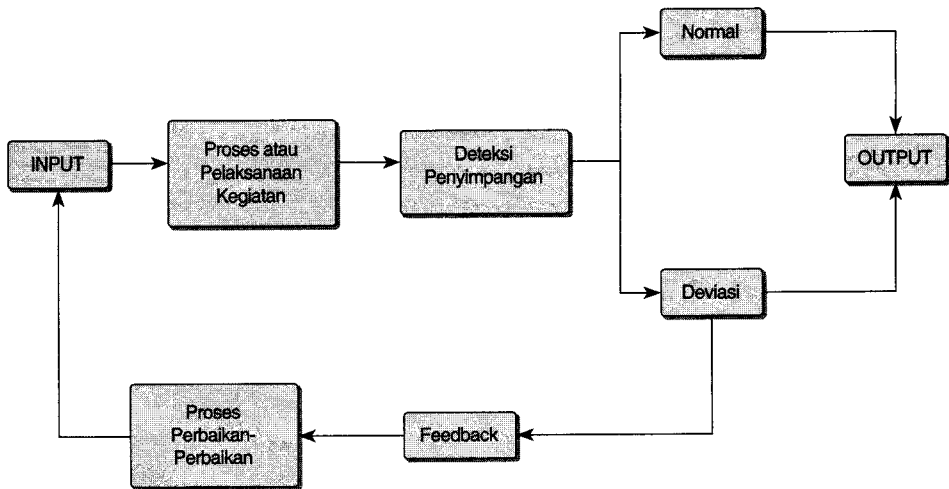
- a. Menentukan fakta tentang bagaimana tugas-tugas dijalankan.
- b. Mencegah timbulnya penyimpangan-penyimpangan dari rencana semula.
- c. Meningkatkan efisiensi dan mencapai efektivitas.
- d. Mempermudah tercapainya tujuan.
- e. Menemukan potensi kesalahan/kekeliruan.
- f. Membimbing agar para pelaksanaan dapat meningkatkan kemampuannya untuk melaksanakan tugas yang telah ditentukan bainya.
- g. Memberikan arahan bagaimana mengetahui potensi kesalahan, menghindari terjadi kesalahan dan implikasi dari adanya kesalahan yang diperbuat serta memperbaiki kesalahan yang ada.

Dalam proses pengawasan tersebut, beberapa teknik dapat diambil, misalnya dengan melakukan hal berikut.

- a. Pengawasan langsung, dalam bentuk:
 - inspeksi mendadak (*sidak*),
 - observasi di tempat (*on the spot observation*),
 - laporan di tempat (*on the spot report*).
- b. Pengawasan tidak langsung, dalam bentuk:
 - laporan tertulis,
 - laporan lisan.

Langkah-langkah proses pengawasan diadaptasikan dari Harold Koontz dan Cyrill O'Donnell⁹⁶ tampak dalam gambar berikut.

⁹⁶ Gambar tersebut dikutip oleh Silalahi dari Harold Koontz dan Cyrill O'Donnell, 2002, hal. 178.



Proses Pengawasan

Dalam kerangka (*frame*) pembinaan pengawasan mesti dilakukan proses pengawasan dan dalam proses pengawasan terkandung pula unsur-unsur pembinaan. Dengan demikian, keduanya saling melengkapi dan bersinergi secara simultan untuk mencapai tujuan organisasi pemerintah daerah serta berdaya guna dan berhasil guna.

Pemerintah daerah dalam posisi sebagai penyelenggara daerah otonom melakukan pembinaan dan pengawasan secara bersamaan, baik terhadap aparat-aparat yang ada dalam jajarannya maupun terhadap masyarakat di wilayahnya, agar berbagai kemungkinan potensi penyimpangan dapat dihindari sekaligus dalam waktu bersamaan dapat digalang persatuan dan kesatuan bangsa, tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat dalam setiap kegiatan pembangunan.

Di sisi lain, intensitas pembinaan yang berlebihan menunjukkan adanya campur tangan (*intervensi*) pemerintah pusat terlalu mendalam (*deep intervention*) terhadap pemerintah daerah. Akibat dari campur tangan yang terlalu mendalam, tentu berimplikasi pada sempitnya ruang gerak pemerintah daerah dalam mengambil keputusan (*decision making*) yang berdasarkan atas penilaian objektif terhadap kondisi yang terjadi di lapangan dan aspirasi masyarakat yang berkembang. Bila campur tangan itu terus-menerus terjadi, pada gilirannya akan menimbulkan ketergantungan (*dependency*) yang besar dan tidak mendewasakan pemerintah daerah.

B. Komparasi, Aplikasi, dan Implikasi UU No. 23/2014 tentang Pemda dengan UU tentang Pemda Sebelumnya

Membandingkan sebuah undang-undang saat ini berlaku dengan undang-undang sebelumnya merupakan salah satu cara untuk mengetahui perubahan dan perkembangan kebijakan, sekaligus pula untuk menilai bila pada kebijakan di masa lalu dapat diangkat kembali karena memiliki relevansi dengan kondisi saat ini maupun untuk masa depan. Di samping itu, juga untuk mengetahui sampai sejauhmana peran pamongpraja dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dari setiap kebijakan. Adapun komparasi, aplikasi dan implikasi undang-undang lebih bersifat analisis/ akademis yang didasarkan pada isi, semangat dari jiwa pasal-pasal yang mengaturnya, serta penilaian perspektif formal dan faktual, selain itu yang tidak kalah pentingnya adalah meninjau pada level aplikasinya dilihat dalam perspektif prediksi dan implikasinya dilihat dalam perspektif proyeksi.

Dilihat dari karakteristik pembinaan dan pengawasan pemerintah daerah dari setiap perundang-undangan tentang pemerintah daerah memiliki perbedaan sebagai berikut.

1. Dilihat dari sifat pembinaan dan pengawasan pada UU No. 5 Tahun 1974 lebih bersifat *operatif* (langsung) sehingga implikasinya pada pelaksanaan pembinaan dan pengawasan cenderung bersifat menyeluruh hingga pada hal-hal kecil sekalipun. Hal ini jelas tidak memberikan ruang gerak kepada pemerintah daerah karena semuanya serba terpusat (sentralistik) yang mana pemerintah pusat memiliki peran yang sangat menentukan. Hal yang sebaliknya pada UU No. 22 Tahun 1999 lebih bersifat dominan desentralisasi, yang mana pemerintah pusat mendistribusikan kewenangannya kepada daerah dan hanya mengatur pada bidang-bidang tertentu saja (desentralisasi), sehingga pemerintah daerah memiliki ruang gerak yang lebih dinamis yang disesuaikan dengan karakteristik daerah. Sedangkan pada UU No. 32 Tahun 2004 pelaksanaan pembinaan dan pengawasan lebih bersifat *operatif* (langsung) pada sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Penguatan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah menjadi yang utama dengan mengedepankan peran pemerintah daerah sebagai pelaksana otonomi daerah. Selanjutnya, sifat pembinaan dan pengawasan pada

UU No. 23 Tahun 2014 lebih bersifat proporsional, yakni pembinaan dan pengawasan dilaksanakan secara berjenjang berdasarkan atas susunan pemerintahan. Pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, kemudian gubernur dengan kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat (*dekonsentrasi*) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kabupaten/kota dengan dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pada UU No. 23 Tahun 2014 terdapat dua perangkat gubernur yang terpisah dan memiliki tugas dan fungsi yang berbeda, yakni perangkat gubernur sebagai kepala daerah yang merupakan hasil dari pemilukada (*desentralisasi*) dan juga ada perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat (*dekonsentrasi*). Selanjutnya, bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan hingga ke tingkat kelurahan dan desa. Dalam melaksanakan tugas tersebut, bupati/walikota dibantu oleh camat. Hal ini jelas memberikan ruang kepada masing-masing tingkatan pemerintahan melaksanakan perannya masing-masing. Di samping itu, adanya perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat juga untuk membantu pelaksanaan tugas dan fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat (*dalam dekonsentrasi*). Keberadaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan perangkatnya diharapkan agar tugas pemerintahan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Efektif dalam hal ini dimaksudkan bahwa program pemerintah pusat dipastikan dapat terlaksana hingga tingkat kabupaten/kota. Sedangkan efisien dimaksudkan agar masalah-masalah yang ada di daerah dapat diselesaikan di daerah dengan tepat dan cepat sehingga tidak perlu ditangani oleh pemerintah pusat, terkecuali permasalahan yang ada di daerah tidak dapat diselesaikan atau masalah tersebut dianggap akan memberikan dampak nasional maka akan diserahkan penanganannya kepada pemerintah pusat.

2. Dilihat dari isi/muatan pembinaan dan pengawasan pada UU No. 5 Tahun 1974 meliputi aspek-aspek ideologi, politik, sosial budaya, dan ekonomi, serta pertahanan keamanan yang semua keputusannya ditentukan oleh pemerintah pusat (terpusat/sentralistik). Sehingga implikasi dari isi pembinaan dan pengawasan yang sentralistik ini mengakibatkan terjadinya penyeragaman dalam pembinaan yang mengakibatkan hilangnya ciri khas atau jati diri daerah, sekaligus

kondisi demikian mendorong daerah tidak berkembang sesuai dengan jati diri budayanya sendiri karena semuanya berjalan dengan monolitik. Sedangkan pada UU No. 22 Tahun 1999 hanya bidang tertentu saja yang keputusannya ditetapkan oleh pemerintah pusat karena dianggap dapat berimplikasi pada tingkat nasional, sedangkan bidang lainnya keputusannya diserahkan kepada daerah, sehingga implikasinya isi pembinaan dan pengawasan lebih bersifat desentralistik yang mengakibatkan keragaman masing-masing daerah lebih dihormati, dan diharapkan daerah agar lebih berkembang sesuai dengan kekhasannya. Pada UU No. 32 Tahun 2004, pelaksanaan pembinaan dan pengawasan meliputi koordinasi, standar penyelenggaraan pemerintahan, pemberian bimbingan maupun supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan, serta perencanaan, penelitian, pengembangan, pemanfaatan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan, termasuk pada pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Implikasi dari hal tersebut adalah pemerintah pusat turut bertanggung jawab dan memastikan penguatan penyelenggaraan otonomi daerah, namun dengan tetap memperhatikan kekhasan daerah sehingga mengakibatkan adanya perbedaan nomenklatur masing-masing instansi teknis (dinas) pada masing-masing daerah. Lebih lanjut, pada UU No. 23 Tahun 2014, pelaksanaan pembinaan dan pengawasan bersifat umum dan teknis. Adapun yang bersifat umum meliputi: Pembagian Urusan Pemerintahan; Kelembagaan Daerah; Kepegawaian Pada Perangkat Daerah; Keuangan Daerah; Pembangunan Daerah; Pelayanan Publik di Daerah; Kerjasama Daerah; Kebijakan Daerah; Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan bersifat teknis dimaksudkan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang sifatnya teknis bidang tertentu, yang pelaksanaannya diserahkan kepada pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum dan teknis dilakukan dalam bentuk: Fasilitasi, Konsultasi, Pendidikan dan Pelatihan, serta Penelitian dan Pengembangan. Implikasi dari hal ini diharapkan agar otonomi daerah dapat diselenggarakan secara efektif dan efisien dengan memperhatikan kebutuhan daerah, serta adanya kebijakan yang tepat terkait otonomi daerah, sehingga otonomi daerah dapat terlaksana

sebagaimana mestinya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Ditinjau dari motif pembinaan dan pengawasan dimulai dari UU No. 5 Tahun 1974 hingga UU No. 23 Tahun 2014. Walaupun dengan menerapkan sistem yang berbeda, baik sentralistik maupun desentralistik, namun memiliki kesamaan, yaitu motif pembinaan dan pengawasan dalam kebijakan tersebut didasarkan pada suatu keinginan agar pemerintahan daerah dapat menjalankan tugas-tugas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan dengan penuh tanggung jawab dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memiliki keserasian, keselarasan, keseimbangan, pemerataan pembangunan, dan hubungan antar daerah maupun dalam hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang dibina sedemikian rupa, dengan harapan terjaminnya persatuan dan kesatuan bangsa.
4. Ditinjau dari sasaran pembinaan dan pengawasan, pada UU No. 5 Tahun 1974, adanya pembinaan dan pengawasan pemerintah daerah diarahkan pada aparatur daerah dalam arti luas, termasuk di dalamnya DPRD (badan legislatif daerah) dan instansi vertikal di daerah dengan kepala wilayah/daerah selaku koordinatornya karena kedudukan kepala wilayah/daerah selain sebagai kepala daerah juga sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Sedangkan sasaran pembinaan dan pengawasan dalam UU No. 22 Tahun 1999, diarahkan pada upaya-upaya memfasilitasi penyelenggaraan otonomi daerah, termasuk aparatur pemerintah daerah dan adanya kebebasan bagi daerah untuk menentukan kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah. Selain itu, sasaran pembinaan dan pengawasan juga berkaitan dengan pengelolaan sumber daya nasional yang terdapat di daerah, yang mana daerah berwenang mengelolanya sekaligus bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungannya. Pada UU No. 32 Tahun 2004, sasaran pembinaan dan pengawasan diarahkan pada implementasi penyelenggaraan susunan pemerintahan dan pelaksanaan urusan pemerintahan, serta menyangkut kebijakan daerah. Sedangkan sasaran pembinaan dan pengawasan pada aparatur daerah dalam arti yang lebih luas termasuk Kepala Daerah, Anggota DPRD, Kepala Desa, dan Anggota BPD dalam bentuk penghargaan,

sanksi, pendidikan dan pelatihan. Pada UU No. 23 Tahun 2014, sasaran pembinaan dan pengawasan dilakukan secara umum dan teknis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Adapun pembinaan dan pengawasan bersifat umum diperuntukkan kepada kebijakan daerah, keuangan daerah, kerja sama daerah, hingga aparatur pemerintah daerah, termasuk kepala daerah dan DPRD. Sedangkan pembinaan dan pengawasan bersifat teknis merupakan pembinaan dan pengawasan yang sesuai dengan urusan bidang tugas masing-masing.

5. Dilihat dari mekanismenya, pembinaan dan pengawasan pada UU No. 5 Tahun 1974 dilakukan melalui departemen teknis, terutama berkenaan dengan tugas-tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan di bawah koordinasi kepala wilayah. Hal ini berimplikasi pada munculnya raja-raja kecil di daerah, karena kepala daerah akan lebih menampakkan sosoknya sebagai kepala wilayah (pamongpraja) atau penguasa tunggal di wilayahnya (sentralisasi lokal). Sedangkan mekanisme pelaksanaan pembinaan dan pengawasan menurut UU No. 22 Tahun 1999 dilakukan melalui dinas-dinas teknis di bawah koordinasi kepala daerah. Implikasi dari pembinaan dan pengawasan sebagaimana UU No. 22 Tahun 1999 ini adalah hilangnya sosok raja-raja kecil karena kepala daerah semata-mata merupakan kepala eksekutif yang dikontrol secara efektif oleh DPRD yang berperan sebagai lembaga legislatif. Dalam UU No. 22 Tahun 1999, peran DPRD sebagai lembaga legislatif sangatlah kuat karena menentukan masa kerja kepala daerah yang ditandai dengan diterima atau ditolaknya laporan pertanggungjawaban kepala daerah dalam sidang tahunan di DPRD. Oleh karenanya, dalam setiap penyampaian laporan kepala daerah maka satu yang perlu dicegah apabila sering terjadi mosi tidak percaya terhadap dirinya maka dapat dimungkinkan pergantian kepala daerah. Kalau mekanisme pembinaan dan pengawasan pada UU No. 32 Tahun 2004 dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah yang kemudian menjadi bahan bagi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam melakukan pemeriksaan. Di samping itu, pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dilakukan secara berjenjang mulai dari tingkat nasional yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, di tingkat provinsi yang akan melakukan

pembinaan dan pengawasan untuk pemerintahan daerah kabupaten/kota oleh gubernur, serta pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh bupati/walikota, namun dapat melimpahkan pelaksanaannya kepada camat. Implikasi dari pembinaan dan pengawasan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 adalah pembinaan dan pengawasan dilakukan lebih berdasarkan atas susunan pemerintahan. Hal ini memberikan nilai positif bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebab bila ditemukan adanya permasalahan di lapangan akan dapat segera ditangani. Mekanisme pembinaan dan pengawasan pada Undang-Undang 23 Tahun 2014 dilakukan sesuai dengan lingkup tugas masing-masing, mulai dari pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan provinsi dilakukan oleh Mendagri dan menteri teknis lainnya, maupun pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota yang dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, serta pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dan kelurahan yang dilaksanakan oleh camat yang kemudian mempertanggungjawabkan kepada bupati/walikota. Di samping itu, pada Undang-Undang 23 Tahun 2014 juga terdapat perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang membantu gubernur menjalankan fungsi dekonsentrasi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Sehingga kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dapat dipastikan terlaksana hingga kabupaten/kota sekaligus masalah di daerah dapat terselesaikan dengan cepat dan tepat.

6. Lokus (*scope*) pembinaan dan pengawasan pada UU No. 5 Tahun 1974 meliputi semua urusan, baik yang telah diserahkan sebagai urusan rumah tangga daerah maupun tugas-tugas pemerintahan umum dan tugas-tugas pembantuan. Implikasi dari mengaplikasikan pembinaan yang menyeluruh pada semua urusan ini adalah lumpuhnya peran DPRD sebagai lembaga legislatif dan menguatnya peran kepala daerah sebagai kepala eksekutif. Ketidakseimbangan antara kepala eksekutif dan legislatif daerah, sebagian juga berpangkal dari batasan/konsep pemerintah daerah yang terdiri atas unsur dan kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan pada UU No. 22 Tahun 1999, lokus (*scope*) pembinaan dan pengawasan dari pemerintah pusat kepada daerah adalah urusan yang hanya ditangani oleh pemerintah

pusat saja, adapun urusan yang telah dilimpahkan kepada daerah telah menjadi urusan daerah dan ditangani daerah. Dalam aplikasinya dilaksanakan oleh bupati/walikota dengan mempertanggungjawabkan pada DPRD. Implikasinya bagi daerah adalah kuatnya DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dan lemahnya kepala daerah sebagai lembaga eksekutif daerah. Ketidakseimbangan antara kekuasaan kepala daerah dan DPRD terkadang dapat mengakibatkan kurang harmonisnya hubungan antara kepala daerah dan DPRD, sehingga akan berpengaruh pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Adapun lokus (*scope*) pembinaan dan pengawasan pada UU No. 32 Tahun 2004 pada hal-hal yang berkaitan dengan penguatan desentralisasi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah, seperti pada pelaksanaan koordinasi, pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan, diklat daerah, maupun bimbingan dan supervisi, serta perencanaan, riset, pengembangan hingga evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan daerah. Implikasi bagi daerah adalah adanya penguatan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan membentuk sistem administrasi yang lebih terarah dan terpadu, sehingga diharapkan tugas-tugas pemerintahan dapat terlaksana secara efektif. Adapun lokus (*scope*) pembinaan dan pengawasan UU No. 23 Tahun 2014 meliputi semua urusan yang bersifat umum dan khusus, kecuali urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Selain itu, juga meliputi pembinaan dan pengawasan kepala daerah gubernur, bupati, dan walikota terhadap perangkat daerah, maupun adanya pendidikan dan pelatihan kepomongprajaan, serta penghargaan dan fasilitasi khusus. Adanya pendidikan dan pelatihan kepomongprajaan dimaksudkan untuk pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat menghasilkan abdi negara dengan memiliki karakter khusus, seperti: (1) memiliki keahlian dan keterampilan teknis penyelenggaraan pemerintahan; (2) memiliki kepribadian dan keahlian kepemimpinan kepomongprajaan; (3) berwawasan nusantara, berkode etik, dan berlandaskan pada Bhineka Tunggal Ika. Sedangkan yang dimaksud dengan penghargaan fasilitasi khusus adalah terlebih dahulu pemerintah pusat membuat peringkat kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini dimaksudkan menjadi evaluasi bagi pemerintah pusat tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, dan kemudian gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan fasilitasi khusus

pada daerah kabupaten/kota tertentu yang dianggap perlu mendapatkan fasilitasi khusus, sehingga pemerintah pusat dapat mengambil tindakan tepat bagi perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, maupun dari pemerintah daerah provinsi pada pemerintah daerah kabupaten/kota di masa mendatang. Implikasi bagi daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan susunan pemerintahan, sekaligus mencegah penguatan pada salah satu pihak yakni kepala daerah ataupun DPRD.

7. Dilihat dari fokus pembinaan dan pengawasan, UU No. 5 Tahun 1974 lebih memfokuskan pada penyeragaman dan pemerataan antara daerah, guna memelihara dan memupuk loyalitas daerah. Sentralisasi kekuasaan merupakan strategi menciptakan ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat, dengan harapan daerah memiliki *committed* terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan fokus pembinaan dan pengawasan pada UU No. 22 Tahun 1999 lebih mengedepankan otonomi daerah dengan memperhatikan kekhasan masing-masing daerah. Sistem desentralisasi merupakan strategi dalam menyikapi tuntutan pemerataan pembangunan di daerah serta sebagai upaya mengatasi berbagai ancaman disintegrasi negara. Jadi, sistem otonomi daerah dan desentralisasi merupakan upaya untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun fokus pembinaan dan pengawasan UU No. 32 Tahun 2004 pada kesiapan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang padu serta bersinergi berdasarkan atas susunan pemerintahan. Dalam hal ini, pemerintahan daerah merupakan pelaksana dari sistem desentralisasi, yang mana pada sistem tersebut daerah memiliki kewenangan melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang diberikan kepadanya sehingga membutuhkan kesiapan dan pelaksanaannya yang lebih baik. Selanjutnya pada UU No. 23 Tahun 2014 lebih memfokuskan pada penguatan otonomi daerah dengan mengoptimalkan pelaksanaan fungsi desentralisasi dan dekonsentrasi dengan sebaik-baiknya, serta adanya tugas pembantuan (*medebewind*) yang merupakan program dari pemerintah pusat yang disampaikan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota, namun atas sepengetahuan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Pembinaan dan pengawasan dilakukan berdasarkan susunan pemerintahan dengan meletakkan fungsi dekonsentrasi pada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, yang

diwujudkan dalam bentuk pembiayaan pelaksanaan fungsi dekonsentrasi dan sumber daya aparatur yang secara khusus menjadi perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah (menjalankan fungsi dekonsentrasi). Hal ini karena gubernur lebih dominan melaksanakan fungsi dekonsentrasi daripada desentralisasi, sedangkan pemerintah daerah kabupaten/kota hanya menjalankan fungsi desentralisasi.

8. Akhirnya, dilihat dari orientasi pembinaan dan pengawasan, pada UU No. 5 Tahun 1974 berorientasi pada pembinaan organisasi dan fungsi secara berimbang, serasi dan seragam. Implikasi dari orientasi pembinaan dan pengawasan seperti yang terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1974 adalah organisasi dan manajemen pemerintah daerah lebih mementingkan prosedur kerja daripada efektivitas dan efisiensi kerja, sehingga terkesan birokratis, berbelit-belit, dan tidak rasional. Kondisi ini semakin mendorong adanya penyakit birokrasi (*pathologi birokrasi*). Sedangkan pada UU No. 22 Tahun 1999, pelaksanaan pembinaan dan pengawasan berorientasi pada fasilitas penyelenggaraan otonomi daerah, baik fasilitasi secara kebijakan, anggaran, personil, hingga pendidikan dan pelatihan aparatur. Implikasinya adalah pemerintah pusat tidak lagi mengintervensi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah, kecuali pada kebijakan seperti Peraturan Daerah ataupun Keputusan Kepala Daerah yang harus memperhatikan kepentingan umum serta tidak bertentangan dengan aturan di atasnya. Adapun orientasi pembinaan dan pengawasan pada UU No. 32 Tahun 2004 adalah berorientasi pada pembinaan organisasi pemerintahan daerah yang berimbang, terukur, berkala, dan dinamis. Implikasi dari orientasi pembinaan dan pengawasan tersebut adalah organisasi pemerintahan daerah mengedepankan sinergitas dalam susunan pemerintahan maupun dengan pihak eksternal, serta efektif dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan maupun dalam penanganan masalah internal. Selanjutnya orientasi pembinaan dan pengawasan dalam UU No. 23 Tahun 2014 berorientasi pada pembinaan organisasi dan fungsi secara berimbang (proporsional), serta dilaksanakan pula pembinaan kepada aparatur dalam meningkatkan kompetensinya sebagai pamongpraja, dan pembinaan juga mencakup penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdasarkan atas indeks dan peringkat kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan pada

setiap tahunnya. Implikasi dari orientasi pembinaan dan pengawasan seperti yang terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2014 adalah pembinaan dan pengawasan dilaksanakan berdasarkan atas kebutuhan daerah. Di samping itu, penyelenggaraan pemerintahan secara efektif dan efisien dapat berfungsi menurut susunan pemerintahan.

Di sisi lain, aturan yang mengatur pemerintah daerah telah memiliki aturan terkini, yakni UU No. 23 Tahun 2014. Namun, komparasi ini dilakukan untuk melihat bagaimana pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan masing-masing aturan tersebut, dengan tujuan untuk melihat sisi positif maupun negatif hingga relevansinya dengan kondisi kontemporer yang dihadapi, serta dapat melihat pada tahap aplikasi dari aturan yang ada pada saat ini.

C. Kebutuhan Lokal terhadap Pamongpraja

Dalam negara kesatuan yang terdesentralisasi, di samping pemerintah pusat, terdapat pemerintahan subnasional, yakni pemerintah daerah yang keduanya mempunyai tugas utama melaksanakan pelayanan kepada masyarakatnya, sebagaimana Roth menyatakan “... *that are generally considered the responsibility of government whether central, regional or local*”.⁹⁷ Tugas yang diemban oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah adalah pelayanan yang dilaksanakan oleh para pamongpraja. Pelayanan itu sendiri digolongkan ke dalam beberapa alternatif pemberi layanan. Alternatif tersebut menyangkut pilihan kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Menurut Leach, *et. al.* (1994: 238), terdapat 4 (empat) model alternatif kewenangan yang digunakan dalam memberikan pelayanan, yaitu *traditional bureaucratic authority*, *residual enabling authority*, *market oriented authority*, dan *community oriented enabler*.

Pelayanan pemerintah dengan menganut model *traditional bureaucratic authority*, merupakan pelayanan yang dilakukan secara langsung oleh pemerintah daerah dengan mengedepankan peran dari birokrasi. Hal ini didasarkan pada pemerintah daerah merasa mampu memberikan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Pelayanan dengan cara ini pada

⁹⁷ Roth, Gabriel, *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, EDI Series in Economic Development, Published for the World Bank, Oxford University Press. 1987, hal. 1.

umumnya kebutuhan publik diinterpretasikan oleh birokrasi yang berada pada organisasi pemberi layanan, sehingga model ini lebih mengedepankan profesional birokrasi dalam pelayanan. Akan tetapi, model ini memiliki kelemahan, yaitu dalam memberikan pelayanan kurang memperhatikan nilai-nilai yang dianut masyarakat, padahal seyogianya dalam memberikan pelayanan publik dilakukan dengan memperhatikan tingkat profesional pelayanan dan kebutuhan masyarakat, juga memperhatikan nilai-nilai yang berlaku pada masyarakat setempat.

Sementara itu, pemerintah daerah yang melakukan pelayanan dengan menggunakan model *residual enabling authority* adalah pelaksanaan pelayanan atas dasar kewenangan terbatas. Model ini memperhatikan bahwa penyelenggaraan pelayanan pada umumnya berdasarkan atas mekanisme pasar. Dalam hal ini, pelayanan lebih banyak diserahkan kepada pihak swasta, sedangkan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah hanyalah pelayanan yang sifatnya spesifik, seperti passport, kartu tanda penduduk, kartu keluarga, surat izin mengemudi, dan lain-lain.

Pemerintah daerah yang melaksanakan pelayanan dengan dasar model *market oriented authority*, merupakan pelayanan pemerintah daerah yang hampir sama dengan *residual enabling authority*, namun perbedaannya adalah pada model *market oriented authority* peran pemerintah daerah lebih aktif dan sebagai kunci perencanaan serta agen koordinasi untuk pengembangan ekonomi lokal. Model ini lebih unggul dalam mendorong masyarakat mandiri yang mampu melayani dirinya sendiri, sedangkan pada model *residual enabling authority* peran pasar lebih aktif daripada peran pemerintah daerah.

Terakhir, pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan dasar kewenangan yang bersifat *community oriented enabler*. Pada model ini, pelayanan pemerintah berdasarkan pada asumsi pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bervariasi. Oleh sebab itu, penyelenggaraan pelayanan menggunakan berbagai saluran, baik pemerintah (*public*) maupun swasta (*private*), seperti pelayanan yang dilakukan secara langsung oleh pemerintah daerah, sektor privat, sukarela, atau yang dilihat paling pantas. Pelayanan yang dilakukan pada model *community oriented enabler* menekankan pentingnya partisipasi komunitas (publik) dan akuntabilitas publik.

Keempat alternatif di atas memberikan peluang bagi setiap pemerintah daerah untuk memilih cara pemberian pelayanan pada masyarakatnya. Pemilihan kewenangan itu berpengaruh pada penyediaan barang dan jasa yang menjadi tanggung jawab, baik pemerintah maupun pemerintah daerah. Pada dasarnya, kegiatan pelayanan yang dilakukan pemerintah sebagai tanggung jawab pemerintah kepada masyarakatnya, sebagaimana penjelasan Olson dalam Schmidtz⁹⁸ “... a state is first of all an organization that provides public goods for its members the citizens”. Dengan demikian, pemerintah merupakan organisasi yang bertanggung jawab penuh terhadap pelayanan.

Teori di atas memberikan gambaran tentang berbagai model alternatif pemberian pelayanan. Namun, pelaksanaan pelayanan yang dilakukan di Indonesia tidak sepenuhnya menggunakan alternatif-alternatif di atas. Pelayanan di Indonesia menggunakan pendekatan sentralisasi dan desentralisasi. Kedua pendekatan merupakan kontinum dan tidak dikhotomi (Hoessein, 2001: 9). Pendekatan sentralisasi dalam pelayanan dapat mencerminkan adanya negara dan bangsa sebagai refleksi konsepsi negara kesatuan. Sedangkan pendekatan desentralisasi dapat merepresentasikan kemajemukan masyarakat serta sekaligus menggambarkan adanya pendemokrasian.

Pelayanan yang dilakukan dengan pendekatan desentralisasi, dijelaskan oleh Hoessein (2000: 12), bertujuan untuk efisiensi dan demokrasi. Tujuan efisiensi biasanya berkaitan dengan nilai-nilai komunitas politik yang disebut dengan kesatuan bangsa. Sementara itu, tujuan demokrasi berpasangan dengan kemandirian sebagai penjelmaan dan otonomi, efisiensi, dan pembangunan sosial ekonomi. Dengan kata lain, dalam desentralisasi terkandung makna mengakomodasikan nilai-nilai yang ada pada masyarakat untuk tujuan politik dan birokrasi dalam rangka menciptakan efisiensi birokrasi.

Diterapkannya kebijakan implementasi otonomi daerah, telah mengubah model pemerintahan di Indonesia yang semula menganut model efisiensi struktural menjadi model demokratik (Hoessein, 2000: 13). Desentralisasi pelayanan dan efisiensi demokrasi dapat memberikan kesempatan yang

⁹⁸ Schmidtz, David, *The Limits of Government, An Essay the Public Goods Argument*, West View Press, New York. 1991, hal. 1.

luas bagi pemerintah daerah berinovasi dan mengembangkan nilai-nilai yang ada, dan tujuan yang ingin dicapai yakni memenuhi kebutuhan serta kesejahteraan masyarakat, baik materiil maupun nonmateriil. Dengan demikian, pemenuhan kebutuhan publik dapat dipenuhi sesuai nilai-nilai yang berkembang di masyarakat.

Sementara itu, Sudarsono (dalam Martani, 2000) memaknai otonomi daerah di atas sebagai “inovasi dan kreativitas yang lebih besar dipusatkan di daerah otonom dan juga terkandung makna pemberdayaan potensi masyarakat”. Pemberdayaan ini, apabila berjalan dengan baik, akan memperkuat mutu penyelenggaraan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Alasan lain yang memperkuat pelayanan publik akan lebih efektif apabila dilakukan oleh pemerintah daerah karena ia dapat mengakomodasikan kebutuhan-kebutuhan pelayanan sesuai dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat. Pelayanan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat menjadi komitmen dan *concern* pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengakomodasi kebutuhan yang bervariasi dari satu lokalitas ke lokalitas yang lain. Pada umumnya, pelayanan dalam bentuk *public good*, terdapat proposisi lebih atau sama efisiennya jika disediakan oleh pemerintah daerah daripada disediakan oleh pemerintah pusat. Lebih-lebih lagi bila pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan di wilayahnya serta spesifik.

Dengan demikian, penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan di Indonesia dengan memperhatikan ke-bhineka-an yang ada maka pelayanan secara desentralisasi menjadi model yang tepat karena memperhatikan situasi dan kondisi pada setiap wilayah akan berbeda-beda, akan tetapi pada bidang-bidang tertentu yang memiliki implikasi yang sangat luas bagi negara maka pelayanan dapat dilakukan oleh pemerintah pusat secara sentralisasi.

Pelayanan publik yang sangat beragam dengan mengakomodasikan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat, menyebabkan adanya standar pelayanan secara nasional tidak dapat berlaku sepenuhnya. Alasan inilah yang menyebabkan adanya ketidakefisienan terhadap pelayanan publik. Maka solusi untuk mencegah pelayanan publik yang tidak efisien dan efektif dengan menerapkan mekanisme pasar untuk menyelenggarakan pelayanan

pemerintah daerah. Secara lengkap, Watt⁹⁹ mengemukakan “... a form of market could operate for local government which would allow individuals to obtain a close match between what their local government provided and what they wanted”.

Pelayanan dengan menerapkan model mekanisme pasar memungkinkan individu mendapatkan kecocokan antara pelayanan yang disediakan pemerintah daerah maupun pelayanan yang disediakan oleh swasta dengan kebutuhan yang mereka inginkan. Hal ini berkaitan erat dengan upaya meningkatkan kemandirian sebagai bagian dari tujuan pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu, pelayanan publik sebaiknya berorientasi untuk masyarakat dan bukan kepada masyarakat. Orientasi dalam pelayanan publik adalah pada kemampuan dan kemandirian sesuai dengan nilai-nilai masyarakat setempat. Di samping itu, pemerintah daerah sampai dengan kecamatan dan kelurahan/desa juga mempunyai fungsi melayani dan mengatur seluruh kepentingan masyarakat. Vickers¹⁰⁰ menyebut sebagai “*multi valued choice*”. Artinya, dimana pemerintah daerah dipandang sebagai organisasi yang menampung nilai-nilai masyarakat lokal yang dapat menyalurkan suara dan menentukan pilihan secara bebas. Dalam konteks ini, Stewart¹⁰¹ mengatakan pemerintah daerah menjadi “*multipurpose organization*”. Hal ini memberikan gambaran bahwa pekerjaan yang menjadi beban pemerintah daerah secara kuantitas jumlahnya cukup banyak dan beragam. Keragaman dan kuantitas beban pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah, dalam praktiknya, pemerintah daerah membentuk dinas-dinas daerah sebagai unit operasional. Pembentukan dinas-dinas tersebut dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan pertama disebut *self-contained product groups*¹⁰² atau *multi divisional structure*¹⁰³ dan pendekatan kedua disebut sebagai *functional structure*¹⁰⁴. Kedua pendekatan ini digunakan untuk membedakan berbagai bentuk dinas yang ada pada pemerintah daerah sesuai dengan karakteristik masing-masing. Karakteristik tersebut dapat dicermati dan setiap dinas dapat melakukan pelayanan.

⁹⁹ Watt, Peter A. *Local Government, Principle and Practice, A text for Risk Managers*, Publisher is association with The institute of Risk Management by Witherby. 1996, hal. 15.

¹⁰⁰ Dalam Stewart, John. *Managing Local Government, Understanding The Management of Local Government*, Longman, 1988, hal. 4.

¹⁰¹ *Ibid*, 1988, hal. 4.

¹⁰² Daft, 1994, hal. 194.

¹⁰³ Hatch, 1997, hal. 184.

¹⁰⁴ Daft dan Hatch.

Pada praktiknya di Indonesia, kegiatan dinas dapat dikelompokkan menurut fungsi yang hendak dicapai. Penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti di Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN) dan Tim Peneliti di Lembaga Administrasi Negara (2001), memisahkan fungsi organisasi yang dipraktikkan pada pemerintah daerah menjadi tiga kelompok yang dilakukan oleh dinas-dinas di daerah.

- a. Dinas yang berfungsi dan menjalankan tugasnya hanya memberi pelayanan saja. Dinas ini memberi pelayanan kepada masyarakat, baik yang dilakukan melalui unit pelaksana teknis maupun yang langsung oleh dinas bersangkutan.
- b. Dinas yang berfungsi ganda melaksanakan kegiatan pelayanan secara langsung kepada masyarakat dan mengumpulkan dana sebagai sumber PADS.
- c. Dinas yang hanya berfungsi untuk mengumpulkan PADS.

Hal ini memberikan gambaran yang jelas terhadap fungsi-fungsi dinas dalam menjalankan tugasnya. Melalui fungsi-fungsi ini diharapkan dapat memberikan kejelasan akuntabilitas dalam pemberian pelayanan.

Tugas-tugas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah termasuk kecamatan dan kelurahan/desa secara langsung dimaksudkan untuk memperdekat pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, khususnya pamongpraja kepada masyarakatnya. Dalam konteks otonomi daerah yang sedang dikembangkan di Indonesia, pelayanan dengan model di atas dapat memperkuat semangat otonomi. Dengan demikian, pemerintah daerah mendapatkan otoritas lebih besar untuk meningkatkan kinerjanya, dan sisi pemerintah berharap agar daerah makin akuntabel, ekonomis, dan efisien, dan di sisi lain pemerintah daerah juga perlu mengakomodasi tuntutan dan kebutuhan masyarakat lokal.

Pelajaran yang diberikan oleh Amerika Serikat dalam pelayanan publik di tahun 1980-an adalah dengan meningkatkan peran sektor publik, yaitu adanya pergeseran filosofi dan gaya manajemen. Pergeseran itu ditandai oleh lunturnya dikotomi publik dan swasta. Sebelumnya, filosofi, gaya, dan prosedur manajemen sektor swasta sering dicurigai oleh pemerintah daerah. Namun, pada tahun 1980-an, pemerintah daerah mulai merujuk sektor swasta sebagai model manajemen. Sedangkan di Inggris, langkah drastis

yang dilakukan oleh Margareth Thatcher dengan mengimpor manajer senior dan sektor swasta untuk melakukan reformasi organisasi dan manajemen sektor publik, merupakan salah satu contoh perubahan radikal dalam sektor publik. Dari pengalaman Amerika dan Inggris dalam melakukan pelayanan tentunya dapat mendorong pelaksanaan reformasi pelayanan sebagai upaya menuju *close to the customer*.

Dalam perkembangan yang semakin pesat maka sudah saatnya perubahan pelayanan termasuk pemerintah daerah mengubah orientasi pelayanan dengan memperhatikan berbagai kriteria maupun standar yang dapat dijadikan sebagai acuan.

D. Kekuatan Visioner Bangsa

1. Pemimpin Transformasional

Pada masa yang akan datang, aktivitas kepamongprajaan di Indonesia sudah dipastikan akan mengalami perubahan-perubahan yang cepat sebagai konsekuensi logis dari adanya pembaruan pemerintahan dan reformasi pamongpraja serta adaptasi yang dilakukan terhadap perubahan yang terjadi secara cepat. Beberapa karakteristik penting dari pemimpin transformasional diperlukan dalam dinamika perbaikan manajemen kualitas, yaitu sebagai berikut.

- a. Memiliki visi yang kuat.
- b. Memiliki peta tindakan (*map for action*).
- c. Memitiki kerangka untuk visi (*frame for the vision*).
- d. Memiliki kepercayaan diri (*self confidence*).
- e. Berani mengambil risiko.
- f. Memiliki gaya pribadi inspirasional.
- g. Memiliki kemampuan merangsang usaha-usaha individual.
- h. Memiliki kemampuan mengidentifikasi manfaat-manfaat.¹⁰⁵

2. Pemimpin Visioner

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa pamongpraja merupakan *leader* (pemimpin) maupun *headship organization* (kepala organisasi). Kepemimpinan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik adalah

¹⁰⁵ Gaspersz, Vincent. *Manajemen Kualitas, Penerapan Konsep-konsep Kualitas Dalam Manajemen Bisnis Total*, Jakarta: Gramedia. 1997, hal. 197.

kepemimpinan yang harus memenuhi syarat berakhlak bersih dan tidak cacat moral.¹⁰⁶ Pemimpin yang bermoral dan berakhlak yang ditandai dengan kebersihan akidah, akhlak, tujuan hidup, harta, dan bersih pergaulan sosial. Syarat ini yang harus pertama dan utama untuk memilih dan mengangkat pemimpin dalam birokrasi pemerintah, termasuk pamongpraja. Selain itu, pemimpin harus memiliki visi mau dibawa ke mana tugas-tugas pekerjaan yang dibebankan kepadanya. Selanjutnya, dijelaskan bahwa, visi mencakup upaya yang mampu melihat jangkauan ke depan yang berskala daerah, nasional hingga global. Ia menanamkan “kepemimpinan visioner” atau dengan kata lain, seorang pemimpin yang mampu melihat jangkauan ke depan secara global (bervisi global-bertindak lokal).

Visi pada hakikatnya adalah untuk menjelaskan arah pencapaian tujuan, diikuti peningkatan kualitas kerja, peningkatan kinerja organisasi. Menurut Suradinata, ada lima fenomena kualitas pamongpraja.

- a. Memberikan pelayanan pada masyarakat baik dalam lingkup aparatur maupun masyarakat umum.
- b. Pengembangan diri, tuntunan terhadap kemampuan setiap pamongpraja. Untuk itu, mereka harus terus belajar dan meningkatkan pendidikan dan pelatihan baik melalui penjenjangan maupun diklat teknis fungsional.
- c. Pelaksanaan tugas, yaitu melaksanakan tugas tanggung jawabnya selaku aparatur pemerintah dalam negeri yang lebih mengutamakan tugas pokok.
- d. Keteladanan. Sebagai seorang pamongpraja, keteladanan merupakan aspek yang menentukan. Dalam Kepemimpinan Pancasila, keteladanan merupakan sikap konsisten dan konsekuen dalam menghayati dan mengamalkan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya.
- e. Lingkungan, mencakup faktor alam dan sosial yang antara lain terdiri atas etika, moral, budaya, serta jati diri bangsa Indonesia.¹⁰⁷

Di samping itu, organisasi birokrasi pemerintah yang diisi oleh para pamongpraja haruslah berkualitas. Kualitas pamongpraja yang diharapkan adalah sebagai berikut.

- a. Pamongpraja yang bersih dan berwibawa dalam mengelola pemerintah, baik di tingkat pusat hingga di daerah.

¹⁰⁶ Thoha, Miftah. *Perilaku Organisasi, konsep dasar dan aplikasinya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

¹⁰⁷ Majalah Abdi Praja-STPDN, edisi 1997, hal. 11.

- b. Pamongpraja bertindak profesional serta tepat tanggap terhadap permasalahan yang ada.
- c. Pamongpraja menjadi pelopor reformasi birokrasi yang pelaksanaannya difokuskan pada kualitas serta pemerataan kesempatan pelayanan publik sebagaimana motto “Abdi Negara dan Abdi Masyarakat”.
- d. Pamongpraja menjadi *central* dalam pembangunan jiwa korsa dan bekerja secara kolektivitas tim (*team work*) yang efektif dan efisien.
- e. Pamongpraja memiliki kemampuan yang memadai sebagai individu dan kemampuan manajemen dalam mengelola birokrasi pemerintah.
- f. Pamongpraja memiliki sikap yang netral terhadap politik dan memiliki prinsip memihak terhadap kepentingan negara, yang direpresentasikan dalam bentuk memihak kepentingan rakyat.

Oleh karena itu, pamongpraja harus memiliki *strategic vision* dalam melihat kondisi yang akan datang sehingga penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di masa kini untuk menyongsong masa depan, namun yang perlu menjadi perhatian adalah dalam pelaksanaan pembangunan masa kini perlu memperhatikan nilai-nilai dan sejarah karena kondisi yang terjadi saat ini tidak terlepas dari kondisi di masa sebelumnya. Oleh karenanya, diharapkan pamongpraja mempunyai perspektif luas dan pandangan yang jauh ke depan.

Di sisi lain, pamongpraja dituntut agar memiliki visi kesejagatan (globalisasi) yang melekat pada dirinya serta tindakan yang dilakukan secara lokal. Dalam mendukung visi tersebut maka pamongpraja dapat berperan menyiapkan sistem pemerintah yang bersifat dinamis, berorientasi pada kemandirian masyarakat, lebih pro-aktif sekaligus antisipatif terhadap perubahan, mampu menarik investasi serta membina para pengusaha nasional untuk lebih berpartisipasi dalam pembangunan nasional. Ini semua berkaitan dengan pembinaan etos kerja melalui pembudayaan sistem kerja terpadu dengan didasari pembinaan yang spesifik selain pembinaan kemampuan teknis administratif dan pembinaan moral-agamis.¹⁰⁸

Dari berbagai pandangan para pakar dan melihat berbagai fenomena yang ada maka dapatlah disusun visi pamongpraja untuk masa kini dan akan datang, sebagai berikut.

¹⁰⁸ Disadur dari tulisan Suradinata pada majalah *Abdi Praja* edisi 1997.

- a. Profesionalisme korps pamongpraja sudah lebih meningkat dengan karakteristik utama berupa pemberian pelayanan kepada masyarakat.
- b. Koordinasi menjadi alat utama guna meningkatkan *efisiensi* pemberi pelayanan kepada masyarakat.
- c. Selain mempunyai kemampuan dan pengetahuan yang bersifat umum (*generalis*), pamongpraja juga mempunyai keahlian khusus (*spesialis*) yang bisa diandalkan.
- d. Memiliki semangat dan jiwa kewirausahaan, yakni kemandirian atau bergerak dengan memaksimalkan potensi yang ada di dirinya dan sekitarnya guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- e. Memiliki kemampuan bernegosiasi yang telah menjadi satu keahlian korps pamongpraja yang dapat ditonjolkan.
- f. Menjalankan kepemimpinan transformasional yang bersifat mengayomi, adil dan jujur serta berakhlak yang baik tanpa ada cacat moral.
- g. Mengutamakan kualitas kerja dan kualitas pelayanan, baik pada instansi pemerintah maupun pelayanan prima kepada masyarakat.
- h. Mempunyai *strategic vision* dalam mengantisipasi perubahan pemerintahan maupun perubahan masyarakat di tingkat lokal maupun global yang semakin cepat dan mengalami pasang-surut.

3. Kode Etik Petugas Administrasi

Dwight Waldo dengan bukunya yang berjudul "*The Enterprise of Administration*" (dalam The Liang Gie, 1989: 7. 2), menjelaskan bahwa petugas negara memiliki kewajiban-kewajiban etis (*ethical obligations*) yang lebih banyak dalam kaitan dengan perbuatannya dibanding pegawai swasta. Demikian pula para aparatur yang memegang jabatan tinggi dalam badan-badan pemerintah, mempunyai lebih banyak kewajiban-kewajiban etis daripada siapa pun dalam organisasi itu. Implikasi lebih lanjut dari pendapat itu ialah setiap aparatur yang mengelola administrasi pemerintahan wajib memiliki sikap-mental dan perilaku yang mencerminkan keunggulan watak, keluhuran budi, dan berbagai etis yang bersumber pada kebajikan moral, khususnya keadilan. Tanpa asas-asas etis itu, seorang petugas negara tidak mungkin membina suatu kehidupan bangsa dan keadaan masyarakat yang tenteram dan sejahtera. Bahkan kebalikannya, kehidupan rakyat mungkin dijerumuskan pada kegelisahan dan kesengsaraan.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Disadur dari tulisan Dwight Waldo dalam bukunya berjudul "*The Enterprise of Administration*" tahun 1980 dalam The Liang Gie, *Pengertian, Kedudukan, dan Perincian Ilmu Administrasi*, diperlengkap Sutarto, PUBIB (Pusat Belajar Ilmu Berguna), Yogyakarta. 1989, hal. 7. 2.

Lebih lanjut, The Liang Gie menjelaskan perhimpunan-perhimpunan para petugas administrasi di Amerika pada tahun 1984 telah menyetujui sebuah kode etik yang memuat asas-asas dan ukuran-ukuran baku moral yang menjadi tolok ukur bagi para aparatur yang bertugas sebagai administrasi pemerintahan. Adapun ukuran baku moral yang dimaksud sebagai berikut.

- a. Menunjukkan ukuran baku yang tertinggi mengenai keutuhan watak perseorangan, kebenaran, kejujuran, dan ketabahan dalam semua kegiatan publik kita agar supaya membangkitkan keyakinan dan kepercayaan rakyat pada pranata bangsa: (*demonstrate the highest standards of personal integrity, truthfulness, honesty and tortitude in all our public activities in order to inspire public confidence and trust in public institutions*).
- b. Melayani rakyat dengan penuh hormat, perhatian, sopan, dan tanggap dengan mengakui bahwa pelayanan kepada rakyat adalah di atas pelayanan terhadap diri sendiri: (*service the public with respect, concern, courtesy, and responsiveness, recognizing that service to the public is beyond service to oneself*).
- c. Berjuang ke arah keunggulan profesional perseorangan dan pengembangan profesional dan secara keseluruhan mengelola administrasi negara: (*strive for personal profesional excellence and encourage the profesional development of our associates and those seeking to enter the field of public administration*).
- d. Melaksanakan tugas-tugas operasional dan organisasi serta secara konstruktif melakukan komunikasi yang terbuka, kreativitas, pengabdian, dan welas asih: (*approach our organization and operational duties with a positive attitude and constructively support open communication, creativity, dedication, and compassion*).
- e. Melaksanakan pelayanan yang lebih mengutamakan kepentingan masyarakat sebagai pihak yang dilayani daripada kepentingan pribadi: (*serve in such a way that we do not realize undue personal gain from the performance of our official duties*).
- f. Menghindari suatu kepentingan berdasarkan hak-hak istimewa, pertentangan dengan melaksanakan kewajiban: (*avoid any interest or activity which is in conflict with the conduct of our official duties*).
- g. Menghormati dan melindungi informasi yang diperoleh berdasarkan hak-hak istimewa yang diperoleh pada saat melaksanakan tugas: (*respect*

an protect the privileged information to which we have acces in the course of official duties).

- h. Menjalankan wewenang yang dimiliki menurut hukum dengan maksud untuk memajukan kepentingan umum: *(exercise whatever discretionary authority we have under law to promote the public interest).*
- i. Bertanggung jawab dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi dan menangani urusan masyarakat dengan kemampuan dan profesional: *(accept as a personal duty the responsibility to keep up to date on emerging issues and to administer the public's business with profesional competences, fairbess, impartiality, efficiency and effectiveness).*
- j. Mendukung, menjalankan, dan menempatkan personil berdasarkan penilaian, kecakapan serta program-program tindakan *afirmatif* guna menjamin adanya kesempatan yang sama pada peningkatan karier, pembinaan, dan penerimaan orang-orang yang memenuhi persyaratan dari segenap unsur masyarakat: *(support, implement, and promote merit employment and programs of affirmative action to assure equal opportunity by our recruitmens selection, and advancement of qualified persons from all elements of society).*
- k. Meniadakan semua bentuk pembedaan yang tidak sah, karena kecurangan, maupun salah urus keuangan negara serta saling mendukung dalam melaksanakan tugas: *(eliminate all forms of illegal discrimination, fraud, and mismanagement of public funds and support collegagues if they are in difficulty because of responsible effort to correct such discrimination, fraud, mismanagement or abuse).*
- l. Menghormati, mendukung, menelaah, dan bila perlu berusaha untuk menyempurnakan konstitusi yang mengatur hubungan di antara instansi pemerintah, sesama aparatur, hingga sesama warga negara: *(respect, support, study, and when necessary, work to improve federal and state constitutions, and other laws which define relationship among public agencies, employees, clients, and all citizens).*¹¹⁰

E. Makna Kesebangsaan

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa kepemimpinan visioner jangka panjang dapat mengantarkan dari kebangsaan ke kesebangsaan Indonesia melalui pengurangan kesenjangan vertikal antarlapisan masyarakat

¹¹⁰ Gie, The Liang. *Pengertian, Kedudukan, dan Perincian Ilmu Administrasi*, diperlengkap Sutarto, PUBIB (Pusat Belajar Ilmu Berguna), Yogyakarta. 1989, hal. 7. 11.

dan pengurangan kesenjangan horizontal antardaerah secara konsisten dan berkelanjutan sehingga pada suatu saat setiap orang berkesempatan berkarya bagi negara dan juga memiliki kesempatan menikmati hasil pembangunan secara bersama-sama. Pada posisi itu, peran pamongpraja sangatlah strategis. Pamongpraja harus dapat memposisikan dirinya sebagai penjaga nilai-nilai kebangsaan dalam kehidupan yang beraneka ragam. Dalam menjalankan perannya tersebut, tentunya pamongpraja perlu membekali dirinya dengan sebaik-baiknya, membekali dirinya sebagai individu yang berkualitas, sebab yang dihadapi sangatlah berat dan penuh tantangan dan hambatan.

Dalam menanamkan nilai-nilai kebangsaan tersebut, selain menyiapkan aktor yang berperan mendorong semangat nilai-nilai kebangsaan juga dibutuhkan wadah yang digunakan sebagai wahana pengayom dan wahana pelindung masyarakat, wahana yang dimaksud tersebut adalah pemerintah daerah, sebab daerah merupakan kunci dari utuhnya rasa kebangsaan itu. Jika daerah satu dengan lainnya kurang memiliki rasa kebangsaan maka pondasi dari negara kesatuan tentunya akan goyah. Rasa kebangsaan lahir dari adanya rasa sebagai satu bangsa yang kemudian mengikat hati untuk bersepakat menjadi sebuah bangsa yang besar. Adanya rasa kebangsaan inilah yang menguatkan Indonesia hingga saat ini. Oleh sebab itu, bagi pamongpraja sebagai aktor dari pemupuk nilai-nilai kebangsaan sekaligus sebagai penyelenggara pemerintah daerah dan pemberdayaan potensi daerah secara keseluruhan sangat tergantung pada kesempurnaan pamongpraja yang bertugas sebagai aparatur pemerintah. Idealnya pamongpraja memiliki semangat atau etos kerja yang lebih baik dari yang lain, maupun kualitas intelektual sebagai pribadi yang unggul, serta kemampuan sebagai pelaksana dan penyelenggara pemerintah di daerah.

Modal intelektual bagi pamongpraja telah menjadi suatu hal yang mutlak. Karena dengan menghadapi situasi dan kondisi dunia yang terus bergerak diperlukan aparatur yang mampu memposisikan dirinya untuk turut berperan aktif dalam situasi tersebut, sehingga manfaat yang dapat dirasakan adalah situasi dan kondisi daerah dapat secara terus-menerus stabil dan menyesuaikan dengan situasi dan kondisi perubahan. Untuk itu, modal intelektual harus menjadi perhatian yang utama bagi pemerintah daerah pada saat ini, sebab pada masa yang akan datang bukan lagi harus memperhitungkan tentang

kekayaan yang dimiliki daerah, akan tetapi seberapa banyak aparatur pemerintah daerah yang berkualitas secara intelektual serta dapat berperan secara aktif bagi perkembangan rasa kebangsaan.

Modal intelektual adalah materi intelektual-pengetahuan, informasi, hak pemilikan intelektual, pengalaman yang dapat digunakan untuk menciptakan kekayaan. Dengan demikian, modal intelektual terdiri atas: (a) pengetahuan, (b) informasi, (c) hak pemilikan intelektual, (d) pengalaman.¹¹¹ Selain itu, terdapat sepuluh elemen yang membentuk modal intelektual, yaitu: (1) modal manusia (*human capital*), (2) modal pelanggan (*customer capital*), (3) kekayaan intelektual (*intellectual property*), (4) modal struktural (*structural capital*), (5) teknologi informasi (*information technology*), (6) pengetahuan yang telah terkodifikasi (*codified knowledge*), (7) inovasi (*innovation*), (8) pengetahuan yang tidak terungkap (*tacit knowledge*), (9) kekayaan intelektual (*intellectual assets*), (10) riset dan pengembangan (*research and development*).¹¹²

Modal intelektual yang dimiliki oleh pamongpraja bukan saja diperoleh dari pendidikan formal semata, akan tetapi juga dapat dipengaruhi oleh situasi dan kondisi iklim organisasi yang kondusif, serta adanya penciptaan organisasi pembelajaran (*organisation learning*), yang dibentuk melalui kematangan pribadi (*personal mastery*), model mental (*mental models*), membangun visi (*shared vision*), tim pembelajaran (*team learning*), tidak berpikir individual atau berpikir sistematis (*systematic thinking*).¹¹³

Untuk itu, modal intelektual dan kualitas sumber daya yang dimiliki oleh setiap pamongpraja merupakan suatu hal yang sangat penting untuk menunjang kesuksesan pencapaian penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Karena dengan adanya kemampuan aparatur pemerintah daerah yang sangat menunjang, diharapkan upaya-upaya membangun nilai-nilai kebangsaan akan dapat terlaksana dengan baik serta dapat mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkan.

Adanya kemampuan ataupun keterampilan merupakan penjabaran lebih lanjut dari modal intelektual yang dimiliki oleh setiap pamongpraja karena kemampuan ini merupakan proses penjabaran pelaksana dari

¹¹¹ Wasistiono mengutip pendapat Stewart yang dimuat dalam bukunya yang berjudul *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, diterbitkan oleh Fokusmedia, Bandung, 2003, hal. 35.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Wasistiono, Sadu, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, hal. 36.

konsep pemikiran dan keputusan-keputusan politik. Berbagai problematika yang dihadapi dalam menyelenggarakan pemerintah maka kemampuan pamongpraja dalam melakukan kreativitas dan inovasi bagi pelaksanaan kegiatan pemerintahan, pembangunan, pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat sangat diperlukan.

Kesiapan pamongpraja dapat diamati dari dua sisi, yaitu kesiapan konsep dan kesiapan menjabarkan konsep ke dalam rincian langkah-langkah kebijakan praktik penyelenggaraan pemerintah ataupun pemerintah daerah. Kesiapan konsep akan tampak dari rumusan hasil diskusi yang dilakukan secara intensif untuk mengakomodasi pemikiran-pemikiran cemerlang dalam rangka memperoleh konsep final pengelolaan daerah berdimensi jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek. Dari situ akan terbaca jelas mengenai rumusan visi, misi dan strategi pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Sedangkan kesiapan menjabarkan konsep ke dalam rincian langkah-langkah kebijakan tampak dari tersedianya program operasional, tahapan-tahapan pencapaiannya, rancangan berbagai peraturan daerah (perda), rencana pengembangan, serta langkah-langkah nyata yang telah ditempuh selama masa persiapan. Semua itu merupakan potret dari kemampuan aparatur pemerintah daerah dalam menghadapi pelaksanaan otonomi daerah.¹¹⁴ Untuk itu, kemampuan dalam berpikir dan bertindak menjadi suatu prasyarat utama dalam mencapai pamongpraja sebagai perekat nilai kebangsaan.

Kenyataan yang terjadi, bahwa pamongpraja merupakan pihak yang paling aktif dan yang berhadapan secara langsung dengan masyarakat di dalam pengelolaan kekuasaan negara sehari-hari, dan pamongpraja yang juga berperan sebagai pelaksana dari keputusan-keputusan politik. Di samping itu, setiap pamongpraja harus memiliki kemampuan untuk memberikan pelayanan publik dan perlindungan kepada masyarakat, serta memiliki kemampuan dalam pemberdayaan masyarakat dan sebagai pelaksana pembangunan di daerah. Sedangkan etos kerja merupakan sikap yang mutlak dimiliki oleh setiap aparatur pemerintah daerah, sebab etos kerja dapat melahirkan motivasi, pola pikir dan sikap positif lainnya, yang dapat memberikan nilai bagi peningkatan profesionalisme pelaksanaan

¹¹⁴ Yudoyono, Bambang. *Otonomi Daerah; Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hal. 119.

tugas. Sebab harus diakui bahwa setiap bangsa yang memiliki etos kerja yang baik akan sangat berpengaruh secara baik pula bagi perkembangan bangsa tersebut.

Berdasarkan teoretis etos kerja pegawai, maka terdapat lima prinsip yang ditafsirkan mempunyai relevansi dengan pengendalian dan pelaksanaan tugas pemerintahan, seperti yang diungkapkan oleh Warwick¹¹⁵ bahwa pengendalian orientasi yang mengacu pada kepentingan pencapaian tujuan organisasi. Pengendalian sikap yang mengacu pada alternatif-alternatif. Pengendalian sikap pegawai, untuk dapat dipercaya dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Selain pegawai pemerintah dituntut untuk terbuka, pengendalian selanjutnya adalah bahwa dalam bersikap pegawai harus selalu mengacu pada ketentuan dan peraturan yang ada sehingga tanggung jawab administrasi menjadi jelas, bersikap adil, jujur dalam bertindak. Pengendalian tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan harus menghasilkan pegawai-pegawai yang mempunyai dan memikul tanggung jawab sendiri. Untuk itu, muara yang paling baik dari pengembangan etos kerja pegawai adalah agama, karena agama dapat membentuk sikap dan motivasi dalam persepsi realitas sosial bagi tata kehidupan manusia.

Etos kerja yang tinggi merupakan bahan pengendali bagi pamongpraja dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sehingga setiap pamongpraja dapat memosisikan dirinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat secara baik dan terarah. Dalam hal ini etos kerja merupakan suatu 'pagar' bagi aparat pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya.¹¹⁶ Oleh sebab itu, etos kerja pegawai merupakan syarat mutlak yang diharapkan mampu memberikan acuan dan pembatas bagi perilaku aparat pemerintah dalam melaksanakan tugasnya.¹¹⁷

Garna menyatakan, etos kerja itu adalah sesuatu yang berada di belakang derajat dan kualitas kerja, seperti kerja keras, kerja tepat waktu, jujur dan ulet dalam bekerja, berorientasi pada prestasi, kreatif dan berorientasi pada perubahan.¹¹⁸ Etos kerja merupakan hasil dari tugas dan fungsi pamongpraja dalam pelaksanaan pelayanan, yang di dalamnya mengandung sejumlah

¹¹⁵ Papasi, J.M., 1994, *Ilmu Administrasi Pembangunan; Inovasi dan Pembangunan Proyek*, Pionir Grup, Bandung, 1994, hal. 64-65.

¹¹⁶ Suryaningrat, Bayu. *Pamongpraja dan Kepala Wilayah*, Aksara Baru, Bandung, 1980, hal. 6.

¹¹⁷ Martemmu mengemukakan dalam Tesis, 2001.

¹¹⁸ Garna, Judistira K., *Ilmu-ilmu Sosial; Dasar - Konsep - Posisi*, Primaco Akademika, Bandung, 2001, hal. 244.

nilai tertentu yang dapat memberikan ciri kepada proses dan hasil pekerjaan, sehingga etos kerja tidak hanya berorientasi kepada pemenuhan materi atau imbalan kerja, tetapi yang terutama adalah prestasi kerja. Dari hal tersebut, dapat disadari bahwa etos kerja merupakan sumber motivasi, ide, cita-cita maupun pikiran yang akan menentukan tindakan dalam menyelesaikan pekerjaan, dengan menganggap bahwa pekerjaan merupakan sumber pendorong partisipasi dalam pelayanan pemerintahan. Untuk itu, dengan semakin progresifnya etos kerja pamongpraja maka dapat dijamin hasil yang akan dicapai semakin baik, secara kuantitatif ataupun kualitatif.

Dewasa ini, etos kerja merupakan suatu hal yang penting bagi profesionalisme, dengan etos kerja pamongpraja yang baik akan dapat memberikan pengaruh yang baik pula bagi pelaksanaan tugas. Hal ini yang mesti diperhatikan dengan seksama, dimana setiap pamongpraja harus memiliki etos kerja yang tinggi sehingga fungsi pamongpraja sebagai perekat bangsa dapat berjalan dengan baik. Inti etos kerja bagi para pegawai negeri terwujud dalam kemauan dan kesediaan bekerja keras, penuh disiplin, tidak mengenal lelah dan tidak memperhitungkan untung rugi bagi dirinya sendiri.¹¹⁹ Lebih lanjut, dasar etos kerja bagi para pegawai negeri adalah pengabdian kepada bangsa, negara dan pemerintah.¹²⁰ Di samping itu, dengan etos kerja yang tinggi, pamongpraja dapat memberikan jaminan mutu kepada masyarakat dalam menghadapi era globalisasi yang semuanya dituntut dengan serba cepat dan tepat, serta bertindak dinamis maupun bersikap arif dan bijaksana.

Gunnar Myrdal¹²¹, menyebutkan sikap dan karakter yang menggambarkan etos kerja yang tinggi, yaitu: rajin, disiplin waktu, sederhana, jujur, rasional dalam membuat keputusan dan tindakan, siap berubah, gesit dalam menangkap kesempatan yang muncul, enerjik dalam bekerja, berdiri pada kekuatan sendiri, mau kerja sama, mempunyai pandangan jauh ke depan. Etos kerja tidak semata-mata dibentuk oleh kualitas pendidikan atau prestasi yang berhubungan dengan profesi dan dunia kerja. Tetapi juga ditentukan oleh faktor-faktor yang berhubungan erat dengan suasana batin dan semangat hidup yang bersumber pada keyakinan sebagai mekanisme hidup yang bersifat batin. Akan tetapi, harus juga diakui bahwa etos kerja

¹¹⁹ Siagian, Sondang P., *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*, Rineka Cipta, Jakarta, 1992, hal. 148.

¹²⁰ *Ibid*, 1992, hal. 148.

¹²¹ Hidayat, Ahmad, *Orientasi Penafsiran Al-Quran dan Sumbangannya Bagi Pengembangan Budaya Kerja*, Orasi Ilmiah, Lustrum V IAIN Sunan Gunung Djati Bandung, 8 April 1993, 1993, hal. 7.

yang selalu menggerakkan usaha keras dan pantang menyerah, yang pada hakikatnya memerlukan bantuan kecerdasan.

Hal itu amat dibutuhkan guna mencerahi dan menerangi jalan agar dapat menetapkan pilihan di antara persoalan yang pelik secara lebih tepat serta dapat menghadapi berbagai kemungkinan dan akibat-akibat yang risikonya besar. Untuk itu, tanpa dibarengi dengan kecerdasan yang mencerahkan, etos kerja dapat mendorong pada tindakan-tindakan yang secara diametral berlawanan dengan moralitas. Akhirnya, lemahnya etos kerja pamongpraja pada umumnya banyak disebabkan oleh lebih senang mempertahankan bentuk budaya kerja yang tidak menguntungkan. Hal itu disebabkan oleh berbagai faktor yang memiliki hubungan reciprok, baik faktor budaya, maupun faktor struktur sosial, seperti kesempatan dan permodalan. Apabila hal ini secara terus-menerus dibiarkan, akan dapat membahayakan sikap profesionalisme pamongpraja.

Setiap pamongpraja senantiasa perlu mengembangkan rasa kepekaan terhadap kepentingan masyarakat maupun masalah-masalah yang terdapat di masyarakat yang harus dipecahkan dengan secepatnya dan tepat, bertanggung jawab dalam pelaksanaan tugas yang berarti tidak menyalahgunakan wewenang ataupun melampaui wewenang yang dimiliki, baik ditinjau dari segi peraturan yang berlaku maupun dari nilai-nilai etika pemerintahan. Ketersediaan pedoman bertingkah laku, yang dikenal dengan etika profesi untuk birokrasi pemerintahan juga sangat diperlukan di dalam upaya membangun semangat pengabdian dan pengembangan kualitas mereka. Etika ini tidak sama dengan peraturan disiplin. Ia berkenaan dengan suatu acuan moralitas yang menjamin tegaknya wibawa dan citra baik seorang pegawai negeri sebagai abdi masyarakat. Cakupan nilainya lebih luas dari sekedar ketaatan kepada hukum.¹²²

Nilai keadilan sosial yang ingin dicapai dengan tujuan tersusunnya suatu masyarakat yang seimbang dan teratur serta kesebangsaan, sehingga seluruh warga negara memperoleh kesempatan guna membangun suatu kehidupan yang layak, dan mereka yang lemah kedudukannya akan mendapatkan bantuan yang semestinya. Keadilan sosial yang merujuk kepada masyarakat (*society*) atau negara yang dapat berfungsi sebagai

¹²² Rasyid, Ryass. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, Jakarta, 1996, hal. 74.

subjek maupun objek. Dengan demikian, konsepsi keadilan sosial di satu pihak mewajibkan negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum serta membagi beban dan manfaatnya kepada para warga negara secara proporsional seraya membantu anggota-anggota yang lemah, dan di lain pihak mewajibkan para warga untuk membantu masyarakat atau negara guna mencapai tujuannya.¹²³ Lebih lanjut, Kumorotomo mengungkapkan, agar terselenggara administrasi negara yang berwibawa di setiap jenjang, kita wajib selalu mencegah timbulnya distribusi yang tidak adil (*unjust distribution*) dari sumber-sumber daya politisi, sosial, maupun ekonomi,¹²⁴ sehingga peran pamongpraja dalam mendorong kesebangsaan menjadi suatu hal yang sangat penting, karena hal tersebut akan dapat memberikan arti dan fungsi bagi setiap pamongpraja dalam menjalankan peranan utama untuk menciptakan stabilisator dan dinamisator di pusat dan daerah.

¹²³ Kumorotomo, Wahyudi. *Etika Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 106.

¹²⁴ *Ibid*, 2002, hal. 111.

Bab VI

KEPAMONGPRAJAHAN DALAM STRUKTUR

A. Pamongpraja

1. Pengertian Pamongpraja

Menurut etimologis Jawa, asal kata *pamong* berasal dari bahasa Jawa “*among*”, atau *emong*” yang artinya adalah mengasuh atau membimbing atau mendidik. Dari kata *among* atau *emong* kemudian menjadi *pangamong* atau *pangemong*, artinya orang yang mengasuh atau orang yang membimbing atau orang yang mendidik. Adapun istilah “*praja*” berasal dari bahasa Jawa kuno yang diartikan *kerajaan* atau *negara*, misalnya *praja ngamarto*, artinya *kerajaan ngamarto* atau *pendovo*. Jadi, secara asal kata, pamongpraja diartikan sebagai:

- pembimbing kerajaan/negara;
- pengasuh negara;
- pendidik negara.

Kata *among* merupakan metode populer yang kerap digunakan dalam sistem pendidikan Taman Siswa yang didirikan Ki Hajar Dewantoro di Yogyakarta tanggal 3 Juli 1992. Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, pamongpraja berarti pegawai negeri yang mengurus pemerintahan negara. Dalam *Kamus Indonesia-Inggris*, pamongpraja diterjemahkan sebagai *civil service*. Jadi, pamongpraja dapat diartikan sebagai pengasuh pemerintahan atau abdi masyarakat.

Di sisi lain dalam memahami pengertian pamongpraja dapat dibagi atas pengertian pamongpraja dalam arti luas dan pamongpraja dalam arti sempit. Pengertian pamongpraja dalam arti luas mencakup segenap pegawai dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri (saat ini Kementerian Dalam Negeri) yang ada dan bekerja di daerah yang melaksanakan urusan

pemerintahan pusat atau pemerintahan umum. Sedangkan pengertian pamongpraja dalam arti sempit mencakup mereka yang memegang pimpinan dan menjadi kepala dari suatu wilayah administratif. Dari kedua pengertian tersebut pamongpraja dapat diartikan sebagai perangkat atau pejabat pemerintahan yang ada di daerah yang tugasnya melaksanakan urusan pemerintahan umum/pusat.

Pada masa kini, pengertian pamongpraja mengalami redefinisi. Hal ini sesuai perkembangan zaman dan dinamika yang terjadi bagi para penyelenggara pemerintahan. Menurut Wasistiono, dalam makalahnya yang disampaikan pada Temu Akbar Alumni Pendidikan Pamongpraja Propinsi Jawa Barat pada tanggal 29 Maret 1999 dengan judul “Redefinisi, Reposisi dan Refungsianalisasi Korps Pamongpraja”, definisi pamongpraja sesuai paradigma baru, yaitu *aparatur (pusat maupun daerah) yang dididik secara khusus untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan dengan kompetensi dasar Koordinasi, Kolaborasi dan Konsensus (3K) dalam rangka memberikan pelayanan umum serta menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.*¹²⁵ Sekalipun demikian, definisi tersebut masih membuka ruang untuk diperdebatkan, terutama mengenai tiga kompetensi dasar yang perlu diimiliki oleh anggota korps pamongpraja. Selain melakukan redifinisi, korps pamongpraja juga harus melakukan reposisi dalam arti menata ulang kedudukan dan hubungannya dengan pemerintah serta partai yang berkuasa sejalan dengan kebijakan pemerintah nasional sebagaimana tertuang dalam PP No. 5 Tahun 1999 yang diperbaiki dengan PP No. 12 Tahun 1999 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil. Lebih jauh dapat dibandingkan pula dengan perkembangan netralitas PNS dalam UU Nomor 5/2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

2. Fungsi Pamongpraja

Seiring dengan perkembangan fungsi pelayanan pemerintahan, pamongpraja adalah personifikasi yang melayani secara langsung sebagai aparat pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Pamongpraja adalah seseorang yang harus mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pamongpraja adalah sosok yang mengayomi, mengurus kepentingan rakyat, memimpin pemerintahan sesuai prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

¹²⁵ Wasistiono, *Redefinisi Kode Kehormatan dan Nilai-Nilai Kepamongprajaan*, Materi TOT Diklat Kemendagri. 2009.

Selain itu, korps pamongpraja harus melakukan refungsionalisasi, yaitu menata kembali fungsi-fungsi yang selama ini dijalankan oleh pamongpraja. Selanjutnya, dijelaskan bahwa perlu diakui secara jujur bahwa selama ini fungsi-fungsi yang dijalankan oleh korps pamongpraja belum tampak secara jelas, bercampur aduk karena adanya pengembangan karier secara lintas keahlian. Pada akhirnya, pengetahuan dan kemahiran yang dimiliki korps pamongpraja menjadi tidak jelas pula sehingga sulit untuk dikategorikan sebagai sebuah profesi yang utuh dan mandiri. Syarat untuk menjadi sebuah profesi yang utuh dan mandiri paling tidak diorientasikan pada:

- disiapkan melalui pendidikan khusus;
- mengembangkan pekerjaan dan kariernya melalui kegiatan-kegiatan yang bersifat khusus berkaitan dengan pendidikannya;
- tergabung dalam sebuah organisasi profesi;
- terikat pada kode etik.¹²⁶

Perdebatan mengenai profesi pamongpraja sudah berjalan sejak lama. Pada akhirnya, telah diperoleh sebuah pengertian bahwa pamongpraja merupakan sebuah profesi umum (*general profession*). Konsekuensi logis atas profesi umum tersebut dapat masuk ke mana-mana (tidak spesifik) dan dapat dimasuki oleh siapa pun yang berminat dan memenuhi syarat yang bersifat sangat longgar. Sehubungan dengan hal tersebut, maka kurikulum di IPDN mengikuti acuan *output*-nya sebagai *generalist*.

Menurut Wajong bahwa dinas pemerintahan umum dengan pamongpraja merupakan organisasi tua, dimulai dari kedatangan Belanda pada tahun 1596.¹²⁷ Adapun sejarah singkat penggunaan istilah pamongpraja, antara lain sebagai berikut.

- a. Institusi dan korps pangreh praja, istilah pada zaman penjajahan Belanda disebut *Binnenlands Bestuur (BB)*, terdiri atas para pejabat departemen dalam negeri yang ditempatkan di daerah yang bertugas memelihara ketenteraman dan ketertiban serta menyelenggarakan kesejahteraan umum. Tugas korps pangreh praja mencakup bidang yang sangat luas. Pada masa itu, korps pangreh praja merupakan alat pemerintahan asing.¹²⁸

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Wajong, J, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Djambatan. 1972, hal. 13.

¹²⁸ Koesoemahatmadja, Djenal. *Perkembangan Fungsi dan Struktur pamongpraja dari Segi Sejarah*, Alumni Bandung. 1978, hal. 44.

- b. Pada masa sesudah kemerdekaan, istilah pangreh praja digantimenjadi pamongpraja dengan alasan bahwa kedudukan dan tugas pangreh praja dalam negara yang merdeka berbeda dengan pada masa penjajahan. Presiden Soekarno pada tahun 1953 mengatakan bahwa pengertian pamong lebih dalam artinya daripada pengertian pemimpin ataupun pengasuh. Prinsip pokok dalam mengemong adalah *Tut Wuri Handayani*, mengikuti di belakang, tetapi tetap mempengaruhi.¹²⁹
- c. Dalam statuta IPDN ditetapkan bahwa IPDN merupakan komponen Kementerian Dalam Negeri yang menyelenggarakan pendidikan kedinasan kader pamongpraja. Di dalam statuta tersebut terdapat istilah "*pamongpraja*".
- d. Menurut Samadikoen, tugas pamongpraja dalam rangka dekonsentrasi pada awal kemerdekaan dapat diringkas menjadi tiga macam berikut.
 - 1) Sebagai instansi penengah (arbiter), di antara kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan dan bermusuhan.
 - 2) Sebagai instansi penghubung di antara lingkungan hukum tata negara yang berlain-lainan.
 - 3) Sebagai pemelihara dari penegak ketenteraman dan keamanan umum dan dalam hubungan ini memiliki hubungan yang erat sekali dengan jawatan kepolisian.¹³⁰

Konsep kepamongprajaan sebagai kualitas berkembang sepanjang sejarah dan oleh sebab itu mengandung arti sebagai berikut.

- a. Sebagai *nomina* (nama) beberapa institusi di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, yaitu sebutan bagi pejabat pusat di daerah pada zaman dahulu sampai sekitar tahun 60-an (korps pangreh praja kemudian bergantinama menjadi korps pamongpraja), sesudah itu dijadikan sebutan sebagai unit kerja penegak hukum di lingkungan pemerintah daerah, yaitu polisi pamongpraja.
- b. Sebagai fungsi objektif di lingkungan Pemerintahan Dalam Negeri, yang menjembatani tiap komponen dengan komponen lain, dan hadir antara komponen sebuah sistem. Pemerintahan terdiri atas beberapa kualitas ini sekaligus fungsi utama yang harus dipenuhi agar kinerja pemerintahan berkualitas, yaitu *conducting*, *coordinating*, dan "*all weather serving*".

¹²⁹ Gie, The Liang. *Pengertian, Kedudukan, dan Perincian Ilmu Administrasi*, diperlengkap Sutarto, PUBIB (Pusat Belajar Ilmu Berguna), Yogyakarta. 1989, hal. 170.

¹³⁰ *Ibid.* 1989, hal. 171.

- c. Sebagai lembaga di lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Kualitas lembaga diharapkan profesional agar kinerjanya dapat lebih baik dan berkualitas tinggi.
- d. Sebagai kekuatan visioner yang mengatasi waktu dan tempat, yaitu membaca tanda-tanda zaman, bersikap dalam ketidakpastian dan mengantisipasi sejauh mungkin masa depan, sehingga proses kesebangsaan dari kebhinekaan menuju ketunggal-ikaan terus-menerus berjalan. Berdasarkan kekuatan itu, kepamong-prajaan mengemban misi suci (*mission sacre*) bangsa dan negara, yaitu mengelola keunikan tiap masyarakat menjadi kekuatan mata-rantai nusantara, mengurangi kesenjangan vertikal dan horizontal antarmasyarakat secepatnya dan memproses kesebangsaan guna mewujudkan Bhineka Tunggal Ika. Misi itu diselenggarakan melalui strategi pemerintahan, yaitu redistribusi nilai-nilai yang dihasilkan oleh subkultur ekonomi melalui pelayanan kepada subkultur pelanggan, baik pelayanan sivil *sebagai kewajiban negara* maupun pelayanan publik *sebagai kewenangan pemerintah*.
- e. Sebagai pioner pertama, buah pemikiran besar, roh zaman, yang berkualitas sebagai kenegerawanan, maka kepamongprajaan berarti kemampuan membuat sejarah (*history making*), sehingga buah pemikiran besar pamongpraja Indonesia, yaitu mereka yang memiliki kualitas kepamongprajaan yang dapat mempengaruhi perjalanan sejarah Indonesia di tengah-tengah dunia beratus-ratus tahun kemudian.
- f. Kepamongprajaan pada puncak kualitasnya, yaitu kenegarawanan, bukanlah hanya milik Kementerian Dalam Negeri, akan tetapi milik dunia.

3. Standar Pamongpraja

Pamudji dalam Pidato Ilmiah berjudul “Membina Dinas Pamongpraja ke Arah Dinas Karier Dalam Administrasi Negara”, dalam rangka Hari Wisuda APDN Malang dan Peresmian IIP Tanggal 25 Mei 1967 di Malang, menyatakan kepamongprajaan itu adalah “kualitas kinerja yang secara objektif dibutuhkan, profesi berkualitas *generalist*, dan perlu dilembagakan menjadi dinas karier”.

Pamongpraja adalah aparatur pemerintah sehingga harus mempunyai standar yang dapat diandalkan, guna menunjang pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, baik di pusat maupun daerah. Adapun standar ini dimaksudkan untuk menjadi tolok ukur dalam menentukan

kualitas pamongpraja. Sedangkan kualitas menjadi penentu hasil kerja yang dilaksanakan. Oleh karena itu, kualitas pamongpraja selalu dikembangkan melalui pendidikan dan pelatihan agar mampu menangani masalah-masalah pemerintahan di masa kini dan masa yang akan datang. Adapun standar kepamongprajaan dalam Statuta IPDN adalah sebagai berikut.

1. Pamongpraja sebagai kader pemerintahan sipil di lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan pemerintah daerah.
2. Pamongpraja sebagai kader pemerintahan sipil diperlukan pada setiap jenjang administratif pemerintahan. Semakin ke atas strukturnya semakin mengerucut. Di tingkat desa/kelurahan diperlukan ribuan orang pamong desa/pamong kelurahan, dan dipuncaknya pamong bangsa/negara, yaitu presiden.
3. Pamongpraja generalis yang mengetahui dan mengenal sedikit demi sedikit tentang banyak hal. Dalam hubungan ini, kepamongprajaan lebih sebagai seni (*art*) dan kreativitas ketimbang tehnik dan spesialisasi. Kualitas ini tidak dapat dipenuhi oleh perguruan tinggi umum yang cenderung spesialisistik.
4. Pamongpraja adalah dinas karier. Kesenambungan, konsistensi, keselarasan, keseimbangan dan keserasian program memberikan tenaga yang bebas dari pengaruh rezim politik lima tahunan seperti yang terjadi selama ini. Hubungan antara pamongpraja dengan politisi harus bersifat transformasional, bukan transaksional. Selama ini, masing-masing unsur struktur supra (*trias politika*) asik bertransaksi antara mereka, sehingga struktur infra terlupakan. Pamongpraja sendiri harus selektif, bukan elektif.
5. Pamongpraja memerlukan kecerdasan. Kecerdasan tidak dapat terbentuk melalui diklat jangka pendek, doktrin singkat, instruksional, dan rekrutmen berdasarkan *spoils system*, bersifat insidental, tetapi melalui pendidikan formal berijazah dan pengalaman yang luas.
6. Pamongpraja adalah tenaga pemikir dan perancang pemerintahan. Kemampuan berpikir teoretik dan konseptual tidak dapat terbentuk melalui pendidikan profesional berprogram diploma atau spesialis. Pendidikan seperti itu ditujukan pada profesi dan job tertentu yang ditawarkan pasar. Sebaliknya, profesi dan job pamongpraja bersifat publik, sudah tersedia. Oleh sebab itu, kualitas pamongpraja dibentuk melalui program pendidikan akademik.

7. Pamongpraja perlu dibekali dengan ilmu pemerintahan sebagai pedoman dalam menjalankan tugas-tugasnya.
8. Pamongpraja adalah profesional. Seorang profesional mengabdikan pada profesi (pekerjaan), bukan pada orang. Pengabdian tersebut bersumber pada pertimbangan-pertimbangan ilmiah (teoretik), dan karena ilmu yang menjadi andalan adalah kybernologi, maka pertimbangan-pertimbangan itu demi perlindungan kemanusiaan dan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat.
9. Pamongpraja adalah kepala, manajer, pemimpin, koordinator, *conductor (dirigen)*, penyelamat, dan pengelola sisa. Pemerintahan dapat dipandang sebagai organisasi, usaha, dan komunitas, yang terdiri atas komponen yang berbeda-beda dengan kondisi yang berlain-lainan. Gerakan komponen-komponen itu harus harmoni satu dengan yang lain agar bersama-sama menghasilkan kinerja optimal. Oleh sebab itu, pamongpraja harus memiliki sikap dan kemampuan kekepalaan, manajerial, dan kepemimpinan.
10. Pamongpraja sebagai kenegarawanan. Kualitas tertinggi kepamongprajaan adalah kenegarawanan. Seorang negarawan menghasilkan pikiran-pikiran besar (*magnanimous*), memandang sejauh mungkin ke depan, berwatak impartial, dan nonpartisan. Berperan menjalankan misi pemerintahan Indonesia, yaitu mengelola keunikan tiap daerah dan masyarakat menjadi kekuatan mata rantai nusantara, mengurangi kesenjangan vertikal antarlapisan masyarakat dan mengurangi kesenjangan horizontal antardaerah secepatnya, sehingga "*the people who get the pain are the people who share the gain*", dan memproses keseimbangan guna mewujudkan Bhinneka Tunggal Ika, adalah Kementerian Dalam Negeri.
11. Kepamongprajaan dibentuk melalui pendidikan kedinasan di bawah Kementerian Dalam Negeri, yaitu Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) melalui jenjang pendidikan D4, S1, S2, dan S3.
12. Kepamongprajaan adalah jiwa kerja korps yang berwawasan nusantara dan bersemangat keseimbangan.

4. Persyaratan Pamongpraja

Untuk menjadi seorang pamongpraja yang lingkup pekerjaannya melayani, melindungi, dan mengayomi masyarakat diperlukan suatu persyaratan. Persyaratan dimaksud adalah sebagai berikut.

- a. Persyaratan formal
- 1) Berpendidikan (memiliki ijazah) tertentu.
 - 2) Memiliki kemampuan keterampilan tertentu yang dipersyaratkan bidang pekerjaan yang dihadapi.
- b. Persyaratan psikologis, yaitu kriteria persyaratan mental/kejiwaan (emosional) yang menunjang pelaksanaan tugas kepomongprajaan.
- 1) Kestabilan emosional.
Kemampuan mengendalikan emosi, mampu mengendalikan perasaan, sabar, tidak mudah tersinggung dan cepat marah atau meledak-ledak.
 - 2) Menghormati dan menghargai orang lain.
Memperlakukan orang lain secara bermartabat, tidak melecehkan kehormatan orang lain, menghargai kepentingan orang lain dan tidak merendahkan (*under-estimcte*) terhadap kemampuan orang lain.
 - 3) Mampu bergaul secara luas.
Tidak mengalami kesulitan dalam melakukan hubungan sosial dengan pihak lain dari berbagai lapisan masyarakat dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam memasuki situasi sosial baru.
 - 4) Ulet dan tekun.
Mampu mengerjakan tugas-tugas yang dibebankan, teliti dan tidak gampang menyerah atau putus asa.
 - 5) Mampu berempati.
Dapat memberi perhatian dan ikut merasakan kebutuhan dan kesulitan orang lain, sehingga timbul keinginan untuk melayani sebaik-baiknya.
 - 6) Memiliki sikap tegas.
Tegas dalam menerapkan aturan, namun fleksibel atau luwes dalam memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat yang mendesak.
 - 7) Inisiatif dan tanggung jawab.
Dapat melaksanakan pekerjaan yang merupakan bidang tugasnya tanpa menunggu dorongan atau perintah orang lain secara bertanggung jawab.
 - 8) Mampu bertindak adil.
Memberikan pelayanan kepada semua orang yang membutuhkan pelayanan dengan tidak membedakan status, pangkat, suku, dan agama.

- c. Menguasai keterampilan teknis tertentu. Keterampilan teknis yang perlu dikuasai, antara lain sebagai berikut.
- 1) Dapat mengoperasikan teknologi yang ada, seperti; mesin ketik, komputer, *note book/lap top*, mesin penghitung, kalkulator, dan lain-lain.
 - 2) Memahami segenap peraturan, petunjuk pelaksana (juklak), petunjuk teknis (juknis), dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan bidang tugas yang dihadapi.
 - 3) Menguasai cara pengisian secara benar segala macam bentuk formulir, format, blanko, dan mampu membuat dan menjelaskan tabel, grafik, atau gambar yang terdapat pada bidang pekerjaan yang digeluti.

B. Pamong Desa atau Kelurahan

Keberadaan pamong desa dalam tingkatan pemerintah berada di tingkat terbawah. Adapun sistem kerja yang dibangun sebagai pamong desa adalah melalui membangun kesepakatan (*beslising*) secara konsisten terus-menerus dengan warga masyarakat, sebagaimana di zaman dahulu kepala desa diakui dan berperan sebagai hakim perdamaian desa. Perbedaan dan konflik, kompetisi dan perlombaan, pertarungan dan pertarungan, sesungguhnya tidak menceraiberaikan atau menciptakan permusuhan, tetapi justru mempersatukan jika semua pihak menjunjung tinggi sportivitas.

Prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan UU No. 5/1979 adalah sebagai berikut.

- a. Untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan dan sesuai pula dengan sifat NKRI, maka pengaturan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa diseragamkan.
- b. UU No. 5/1979 tentang pemerintahan desa, hanya mengatur desa dan kelurahan dari segi pemerintahannya, dengan demikian UU tersebut tetap mengakui adanya kesatuan masyarakat hukum adat, adat-istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang masih hidup sepanjang menunjang kelangsungan pemerintahan, pembangunan dan ketahanan nasional.
- c. UU 5/1979 tidak mengarah kepada pembentukan daerah otonom tingkat III.

Prinsip-prinsip penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, antara lain sebagai berikut.

- a. Desa berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 adalah desa atau yang disebut nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945.
- b. Pemerintahan desa adalah pemerintah desa dan badan perwakilan desa.
- c. Pemerintah desa terdiri atas kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa.
- d. Badan perwakilan desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, di samping berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Perdes, APBDes dan keputusan kepala desa.
- e. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Pamong desa merupakan struktur terbawah dari pamongpraja yang melekat di desa. Pamong desa dapat menduduki jabatan mulai dari ketua rukun tetangga sampai dengan kepala desa. Namun, dengan adanya Undang-Undang Desa, membuka gerbang baru bagi pamongpraja untuk terjun ke desa sebagai pendamping desa.

Pamongpraja sebagai profesional merupakan tenaga ahli pemerintahan termasuk di dalamnya pemberdayaan desa. Keahlian ini mencakup kompetensi pamongpraja dan nilai-nilai kepamongprajaan. Keberhasilan pemberdayaan masyarakat desa tidak hanya bergantung pada keterampilan dan keahlian pamong desa, namun juga harus komitmen dengan beberapa hal, antara lain komitmen pada profesionalisme, komitmen pada keterbukaan, komitmen pada kejujuran, komitmen pada kebersamaan dan kerja sama, komitmen pada kemitraan, dan komitmen pada kepentingan pembelajaran dan mencari keuntungan bersama dalam bentuk pola horisontal. sebagai pamong desa dapat menerapkan berbagai strategi¹³¹ dalam program pemberdayaan masyarakat sebagai berikut.

¹³¹ Buku 8 Ketahanan Masyarakat Desa. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, 2015, hal. 29.

- a. Melalui pendekatan (pembentukan) kelompok, yaitu kelompok yang terbentuk atas inisiatif masyarakat sendiri dengan tujuan pokok memecahkan masalah yang dihadapi. Diharapkan dalam kebersamaan terjadi penyatuan potensi dan saling memperkuat. Dalam proses ini, berbagai keterbatasan yang dimiliki orang miskin disinergikan untuk mencapai hasil yang lebih besar. Kesenambungan kelompok akan terjaga apabila kelompok yang dibentuk didasarkan pada kebutuhan masyarakat.
- b. Melalui pendampingan langsung, yaitu pendamping tinggal di lokasi yang sama dengan kelompok yang akan dikembangkan. Pendamping berasal dari orang luar yang karena tugasnya tinggal di sekitar lingkungan tersebut. Tenaga pendamping adalah orang-orang yang memiliki: kepedulian sosial yang tinggi (pemihakan kepada kaum tertindas), pengetahuan tentang sebuah program yang akan dibangun bersama komunitas lokal, dan keterampilan dalam manajemen (memulai dan mengelola) sebuah program pengembangan masyarakat.
- c. Penumbuhan kader lokal, yaitu unsur warga pada lokasi program yang akan melanjutkan peran, fungsi, dan tugas-tugas pendamping ketika program telah memasuki tahap kemandirian. Selain itu, juga meningkatkan peranan kepemimpinan yang berasal dari komunitas.
- d. Pengembangan kelembagaan komunitas, yaitu upaya mengembangkan suatu kelembagaan yang berbasis moral dan aktif menampung kebutuhan serta aspirasi warga kelompok-kelompok yang telah didampingi dan merupakan bentuk pengembangan lebih lanjut pengorganisasian kelompok.
- e. Menjaga kerja sama lintas pelaku (*multistakeholders*) dengan pemerintah.

Pamong desa sebagai pendamping desa dituntut untuk menjadi *community organizer*. Peran pamong desa, dalam hal ini tidak hanya memberdayakan kelembagaan dan aparatur desa, sebab pamong desa juga terlibat dalam perencanaan program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa. Lebih lanjut, pamong desa harus memiliki kemampuan mengorganisir masyarakat. Bahkan, kemampuan mengorganisir masyarakat itu merupakan prasyarat mutlak untuk dikuasai pamong desa sebagai pendamping desa. Pamong desa harus diperkuat, karena mereka menjadi kepanjangan tangan

pemerintah pusat di desa untuk memastikan terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang bersih. Dalam hal ini, pamong desa sebagai pendamping desa memiliki tugas untuk memberdayakan masyarakat melalui upaya meningkatkan ketahanan masyarakat desa melalui peningkatan kualitas dan kuantitas keberlakuan dan tegaknya aturan-aturan hukum dalam kehidupan masyarakat desa.

Sebenarnya inti sari pemberdayaan masyarakat desa mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah fasilitasi proses belajar sosial yang menyatu dalam seluruh praktik pembangunan di tingkatan komunitas.¹³² Fasilitasi dimaksud diberikan oleh pamong desa yang juga dapat berperan sebagai tenaga pendamping desa yang seluruh gerak pendampingannya menyatu dalam tata kehidupan masyarakat desa itu sendiri. Warga desa difasilitasi belajar untuk mampu mengelola kegiatan pembangunan secara mandiri. Berbagai pelatihan dan beragam kegiatan *capacity building* diberikan kepada masyarakat dan dikelola langsung oleh masyarakat sebagai bagian proses belajar sosial.

Pemahaman normatif tersebut agak berbeda dengan pemahaman teoretik. Pada pemahaman secara teoretik, sebenarnya upaya memberdayakan masyarakat, dapat dilihat dari tiga sisi.¹³³ *Pertama*, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Di sini, titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena kalau demikian, akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong memotivasikan dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

Kedua, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini, diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses ke dalam berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya.

¹³² Ketahanan Desa. *Ibid*, hal. 33.

¹³³ Kartasasmita. *Ibid*, hal. 12.

Dalam rangka pemberdayaan ini, upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber kemajuan ekonomi, seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar. Masukan berupa pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar, baik fisik, seperti irigasi, jalan, listrik, maupun sosial seperti sekolah dan fasilitas pelayanan kesehatan, yang dapat dijangkau oleh masyarakat pada lapisan paling bawah, serta ketersediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di perdesaan, di mana terkonsentrasi penduduk yang keberdayaannya amat kurang. Untuk itu, perlu ada program khusus bagi masyarakat yang kurang berdaya, karena program-program umum yang berlaku untuk semua, tidak selalu dapat menyentuh lapisan masyarakat ini.

Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern, seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan institusi-institusi sosial dan pengintegrasian ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya. Penting di sini adalah peningkatan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan dan pengamalan demokrasi. Friedman (1992) menyatakan, "*The empowerment approach, which is fundamental to an alternative development, places the emphasis on autonomy in the decision-making of territorially organized communities, local self-reliance (but not autarchy), direct (participatory) democracy, and experiential social learning*".

Ketiga, memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurang berdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada

berbagai program pemberian (*charity*). Karena, pada dasarnya setiap apa yang dinikmati, harus dihasilkan atas usaha sendiri (yang hasilnya dapat dipertukarkan dengan pihak lain). Dengan demikian, tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara berkesinambungan.

Terlepas dari itu semua, pamong desa sebagai tenaga pemberdayaan haruslah melebur dalam kesetaraan dan kemitraan bersama masyarakat. Mengingat kegagalan pemberdayaan masyarakat selama ini banyak diasumsikan karena prinsip-prinsip pemberdayaan (kode etik pemberdayaan) yang seharusnya dilakukan bersama (secara partisipatif) telah dilanggar, karena ada kepentingan-kepentingan tertentu dari segelintir orang di luar unsur masyarakat sasaran. Dampaknya menjadi lebih besar terutama untuk kepentingan pemberdayaan dan berkesinambungan. Tantangan proyek yang berorientasi kepada pemberdayaan, bukan hanya dituntut untuk mempertahankan profesionalisme bagi para pelakunya, tetapi harus menjadi komitmen bersama dari seluruh unsur *stakeholders* yang terlibat dalam proyek bersangkutan.

Dalam bukunya; “Keadilan, Pemberdayaan dan Penanggulangan Kemiskinan” Owin Jamasy (2004) mengatakan bahwa para pelaku program pemberdayaan, harus profesional dan komitmen untuk mewujudkan seluruh prinsip pemberdayaan ke dalam setiap kegiatan aksi program. Dikatakannya ada dua belas prinsip yang harus dijadikan kekuatan internal pelaku pemberdaya: *pertama*, para pelaku utama pemberdaya dan seluruh unsur *stakeholders*, harus berlaku adil (melaksanakan prinsip kerja berdasarkan keadilan dan komitmen untuk meningkatkan kualitas kerja yang adil). Dari sekian banyak arti dan bentuk perilaku adil, setidaknya dua hal, di antaranya akan menjadi sangat penting, yakni: keadilan distribusi dan keadilan prosedural. Adil distribusi adalah berlaku adil ketika mendistribusikan sesuatu, sekalipun yang miskin harus diutamakan. Setiap individu (siapa pun orangnya) membutuhkan keadilan, tetapi tidak keluar dari koridor keadilan apabila ternyata berlaku lebih kepada individu atau kelompok miskin; apakah miskin dari aspek intelektual (pengetahuan dan keterampilan), ekonomi (fisik dan material atau sandang, pangan dan papan), miskin dari aspek politik, dan lain-lain. Mereka yang miskin ini sangat membutuhkan

perhatian dan intervensi lebih, dan tentu tidaklah sama bagi mereka yang tidak miskin. Adalah berlaku adil apabila pendistribusian informasi dan pengalaman (yang terkait dengan pengetahuan dan keterampilan) lebih mendahulukan mereka yang miskin daripada yang kaya, karena yang miskinlah yang sangat membutuhkan, terutama agar terjadi keseimbangan (tidak timpang); demikian juga dalam pendistribusian bahan makanan, seperti bantuan beras untuk orang miskin dan subsidi-subsidi lain dari pemerintah yang selalu mengutamakan orang miskin. Dalam hal ini, keadilan berfungsi untuk menyeimbangkan stratifikasi sosial yang acap kali terlihat semakin timpang antara batas yang kaya dengan yang miskin. Keadilan prosedural adalah berlaku adil dalam memberikan pelayanan, sekalipun yang harus diutamakan adalah orang miskin, dan bukan sebaliknya, dimana memberikan pelayanan yang cepat kepada mereka yang kaya atau yang tidak miskin.

Kedua, seluruh unsur *stakeholders* harus jujur (jujur kepada diri sendiri dan jujur kepada orang lain). Kejujuran adalah sifat dasariah manusia, namun sering kali berubah (menjadi tidak jujur) karena terkalahkan oleh kepentingan emosi pribadinya. Kejujuran sangat besar pengaruhnya terhadap keadilan. Keduanya merupakan sifat dasariah manusia.

Ketiga, kemampuan melakukan *problem solving*, menumbuhkan dan memasarkan inovasi, asistensi, fasilitasi, promosi, dan *social marketing*. Memecahkan masalah (*problem solving*) adalah proses bagaimana semua pihak menerima jalan keluar yang ditawarkan. Pemecahan masalah, bisa jadi dari si pemilik masalah itu sendiri. Dalam hal ini, terdapat seni bagaimana proses dialog yang baik berlangsung ketika proses mencari jawaban dari sebuah masalah. Tenaga pemberdaya harus terampil dan kreatif mencari inovasi (ide dan pemikiran baru atau terobosan baru); juga terampil melakukan asistensi dan fasilitasi (bimbingan dan dampingan); demikian juga dalam hal promosi dan sosial marketing.

Keempat, kerja sama dan koordinasi seluruh unsur *stakeholders* berdasarkan kemitraan. Kendatipun ada struktur pengelolaan program dengan berbagai atribut jabatannya, namun dalam proses perjalanannya harus berlangsung secara kemitraan. Mengejar misi dan mencapai tujuan program adalah tugas bersama. Apabila ada persoalan, semestinya menjadi tanggung jawab bersama untuk mengatasinya, dan tidak dibenarkan apabila pihak pimpinan

atau pihak tertentu mengatakan “itu adalah tugasmu dan kamulah yang harus bertanggung jawab”.

Kelima, partisipasi aktif dari seluruh unsur *stakeholders*. Partisipasi tidak hanya diukur oleh jumlah, melainkan harus juga diukur oleh seberapa banyak elemen masyarakat yang terlibat, misalnya dari latar belakang jenis kelamin (laki-laki dan perempuan), latar belakang usia (tua dan muda), latar belakang sosial-ekonomi (kaya, menengah, dan miskin), dan lain sebagainya. Bias partisipasi sering kali dijumpai, misalnya pertemuan yang dihadiri oleh 40 orang dan yang dihadiri oleh 20 orang. Dari aspek jumlah, 40 orang lebih baik dari yang 20 orang, tetapi dari aspek kualitas mungkin saja yang 20 orang akan menjadi lebih baik dan partisipatif karena mereka adalah wakil dari seluruh elemen masyarakat, sementara yang 40 orang hanyalah dari kelompok karang taruna.

Keenam, lingkup dan cakupan program berlangsung secara terpadu. Keterpaduan ini diawali dengan ketajaman analisis dalam melihat persoalan. Keterpaduan dari sudut pandang “tujuan” mengandung arti bahwa tujuan pemberdayaan harus meliputi aspek intelektual, aspek sosial-ekonomi, aspek fisik, dan aspek manajerial. Tujuan juga harus mampu meningkatkan aspek pengetahuan, kemampuan, dan keterampilan. Selanjutnya, dari sisi pelakunya, keterpaduan harus diartikan kepada kerja sama unsur *stakeholders* yang harmonis dan kondusif.

Ketujuh, mengutamakan penggalan dan pengembangan potensi lokal. Pengembangan potensi lokal untuk merintis kemandirian dan memperkecil terjadinya ketergantungan kepada pihak luar. Pengembangan potensi lokal yang konsisten, juga mengandung maksud agar masyarakat sadar bahwa kontribusi itu jauh lebih realistis untuk tujuan rasa memiliki.

Kedelapan, aktif melakukan mobilisasi dan peningkatan swadaya yang bertumpu kepada kekuatan masyarakat sendiri/kelompok sasaran (*self-reliant development*). Kenyataannya, banyak sekali bentuk kemampuan yang bisa diswadayakan oleh masyarakat, misalnya: tenaga, ide dan pemikiran, uang, dan kepemilikan (tanah dan harta lainnya).

Kesembilan, mengembangkan metode pembinaan yang konstruktif dan berkesinambungan. Program pembinaan dikonstruksi bersama oleh semua pihak sehingga dapat dipastikan bahwa antara satu bentuk pembinaan

dengan bentuk yang lainnya akan berkorelasi positif, saling mendukung dan berkesinambungan.

Kesepuluh, pelaksanaan kegiatan berlangsung secara gradual/bertahap. Tahapan kegiatan sebaiknya dibuat bersama masyarakat. Fasilitator dapat menggabungkan antara waktu yang tersedia bagi program dan yang tersedia pada masyarakat. Tahapan kegiatan tidak akan berpengaruh kepada waktu yang disediakan. Justru dengan tahapan itulah akhirnya seberapa sempit pun waktu yang disediakan, akhirnya dapat dikonsumsi atau dibagi dengan adil (musrenbang)

Kesebelas, seluruh unsur *stakeholders* harus konsisten terhadap pola kerja pemberdayaan. Pola ini harus dibedakan dengan pola kerja pada pembangunan fisik. Pemberdayaan adalah untuk kepentingan manusia seutuhnya. Oleh karena itu, pola dan cara kerja harus mampu menyentuh kepada seluruh kepentingan masyarakat (SDM, ekonomi dan material serta manajerial)

Keduabelas, komitmen serta peduli kepada misi pemberdayaan dan kepada masyarakat miskin yang kurang mampu (*sense of mission, sense of community, and mission driven professionalism*).

Sebagai pamong desa, setidaknya pamongpraja dapat meningkatkan keberhasilan berbagai macam program dengan berbagai jenis pendekatannya. Upaya peningkatan keberhasilan ini harus disertai dengan tindakan preventif dengan mencermati berbagai permasalahan di lapangan. Berikut masalah atau kendala dalam pemberdayaan desa.

a. Minimnya Bekal Keterampilan yang Dimiliki Masyarakat Desa.

Sebagai contoh, produksi jagung kelompok swadaya masyarakat di Kecamatan Cibugel (Jawa Barat) kesulitan mendapatkan pasar karena masalah kuantitas, kualitas dan kesinambungan produksi. Apabila ada perusahaan yang bersedia menerima hasil produksi mereka, sering kali masyarakat tidak mampu memproduksi sesuai dengan target perusahaan. Produksi tenun ikat di Kabupaten Sumba Barat dan Sumba Timur (NTT) kesulitan mendapatkan pasar karena kurangnya informasi pasar, sehingga masyarakat hanya memproduksi untuk kebutuhan lokal yang sangat terbatas dengan harga yang lebih murah. Artinya, peluang untuk mengembangkan potensi ekonomi masyarakat desa masih besar, namun

menghadapi tantangan yang besar juga. Tantangan tersebut berkaitan dengan kapasitas sumber daya manusia.

b. Keterbatasan Akses

Produksi tenun ikat di Kabupaten Sumba Barat dan Sumba Timur (NTT) kesulitan mendapatkan pasar karena kurangnya informasi pasar. Sehingga masyarakat hanya memproduksi untuk kebutuhan lokal yang sangat terbatas dengan harga yang lebih murah. Kerajinan batu kecubung di Kecamatan Manis Mata (Kalimantan Barat) tidak mungkin dimiliki oleh konsumen di Jepang, apabila tidak ada informasi pasar, desain yang disukai konsumen, serta peralatan yang memadai untuk memproduksi.

c. Kebijakan yang Tidak Tepat.

Selama ini kebijakan menjadi jurisdiksi masyarakat dan pemerintah bergeser dan berada di bawah pengaruh atau diproses oleh badan-badan internasional atau perusahaan swasta besar selalu pelaku ekonomi/keuangan internasional. Yang terjadi adalah penyempitan kedaulatan pemerintah dan masyarakat untuk menentukan sendiri jenis kebijakan sesuai dengan kondisi negaranya, baik pada aspek ekonomi maupun sosial budaya. Salah satu dampak negatif yang dirasakan bagi negara seperti Indonesia, adalah kebijakan yang berkaitan dengan subsidi di sektor pertanian. Pengurangan subsidi domestik bagi para petani, akan mengancam kehidupan para petani skala kecil karena tidak dapat bersaing dengan pemodal besar.

d. Belum optimalnya peran aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik yang mengatur kehidupan masyarakat, termasuk peran aktif dan kemandirian masyarakat dalam proses pengelolaan pembangunan karena kurang efektifnya pelaksanaan fungsi lembaga pemerintah desa dan lembaga masyarakat (seperti; BPD, LPMD atau sebutan lain, PKK dan lembaga lainnya dalam menggerakkan partisipasi dan kemandirian masyarakat dalam pembangunan).

e. Belum mantapnya kehidupan sosial budaya masyarakat yang disebabkan oleh kurang efektifnya upaya pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam memfasilitasi pengembangan kehidupan budaya masyarakat.

f. Belum optimalnya peran aktif masyarakat dan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya alam dan penerapan teknologi tepat guna,

karena terbatasnya akses masyarakat dalam mengelola dan memanfaatkan potensi sumber daya lokal.

- g. Belum terselenggaranya pelatihan untuk mengembangkan, memandirikan, menswadayakan masyarakat bawah ataupun aparatur pemerintah
- h. Masih relatif terbatasnya kemampuan pemerintah desa/kelurahan dalam mengefektifkan penyelenggaraan pemerintah desa/kelurahan dalam rangka pemberian pelayanan dan peningkatan pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan.

C. Pamong Bangsa atau Negara

Alasan pembahasan konsep ini karena legitimasi sebagai konsep yang tak terpisahkan dari kekuasaan, serta praktis berkaitan dengan tingkat akseptabilitas pamongpraja di tengah masyarakat. Oleh karena pamongpraja memiliki posisi strategis di tengah masyarakat, maka penting untuk mengemukakan konsep legitimasi. Legitimasi menyangkut keyakinan moral yang menguatkan hak untuk memanfaatkan berbagai sumber daya. Secara umum, legitimasi menunjuk pada penerimaan (*akseptabilitas*) atau pengakuan pihak yang dipimpin. Kemerostan legitimasi pemimpin pada akhirnya berkaitan dengan penolakan publik atas kepemimpinannya.¹³⁴

Legitimasi merupakan sistem nilai yang dipercaya sehingga mengukuhkan tingkat penerimaan seseorang dalam masyarakat. Suseno membagi legitimasi dalam bentuk legitimasi religius, eliter, dan demokratis.¹³⁵ Kepemimpinan seseorang dapat saja diterima apalagi secara religi dapat menopang keyakinan spiritual orang banyak. Legitimasi eliter merujuk pada seberapa besar tingkat penerimaan masyarakat terhadap aspek pragmatis yang dijanjikan. Sedangkan legitimasi demokratis berhubungan dengan proses dan hasil yang dicapai dalam mekanisme prosedural.

Selanjutnya, tanpa membahas birokrasi lebih dalam sebagai organisasi pemerintah paling konkret (apalagi membahas idealisme Maximilliam Weber), elaborasi berikutnya menitikberatkan pada konsep kekuasaan dan kepemimpinan dalam organisasi pemerintah serta kontribusinya bagi kepemimpinan pemerintahan Indonesia. Oleh karena organisasi pemerintah

¹³⁴ Haryanto, *Kekuasaan Elite*, JIP UGM, Yogyakarta, 2005.

¹³⁵ Frans Magnis Suseno, 1999, *Etika Kekuasaan, Prinsip-Prinsip Kewarganegaraan*, Kanisius, Jakarta.

adalah bentuk dari pelembagaan kekuasaan, maka penting membahas kekuasaan hingga ke level yang lebih formal, yaitu kewenangan (*authority*). Menurut Friedman (1973), Lukes (1978), dan Raz (1989)¹³⁶ terdapat enam alasan yang mendorong perlunya kekuasaan dikonstruksikan. Di antara alasan tersebut, terdapat perbedaan antara kekuasaan *de facto* dan kekuasaan *de jure* (Peters, 1967; Wich, 1967). Kekuasaan *de facto* terjadi manakala masyarakat mematuhi pemimpinnya dalam bentuk yang sesuai, sedangkan kekuasaan *de jure* ada tatkala pemimpin memiliki hak atas kepatuhan masyarakat dalam wilayah yang diatur melalui kelembagaan.¹³⁷

Banyak ahli yang mengacu pada kekuasaan sebagai *penerapan kekuasaan yang dilegitimasi*. Ini dapat berarti bahwa paksaan dapat diterapkan kepada seseorang dengan kekuasaan *de jure*, sekalipun orang yang dipaksa tidak merespons kekuasaan tersebut. Namun demikian, dapat saja pemerintah-perintah para pemimpin menghasilkan kepatuhan secara *non-coersif*. Secara sederhana, kekuasaan adalah konsep yang memiliki makna ganda, yaitu *pengaruh* dan *kepatuhan*. Agar pengaruh dapat dijalankan, maka kekuasaan mesti dilakukan dalam batas-batas normatif yang disepakati semua pihak (Friedman, 1973). Sedangkan kepatuhan seseorang kepada pemimpinnya memiliki dua bentuk, yaitu kepatuhan tanpa pertanyaan (*kharismatik-Weber*) dan kepatuhan dengan kritis. Dalam kaitan itu pemimpin setidaknya memiliki otoritas yang cukup, yaitu seperangkat kekuasaan yang terinstitusionalisasikan secara sah.

Authority menunjuk pada kewenangan yang terlembagakan, memiliki batas dan ukuran-ukuran tertentu. Kewenangan pada hakikatnya merupakan kekuasaan. Keduanya dibedakan dalam hal keabsahan. Kewenangan merupakan kekuasaan yang memiliki keabsahan (*formal power*), sedangkan kekuasaan tidak selalu demikian. Masih menurut Friedman, perbedaan dilakukan antara menjadi otoritas (*being an authority*) dan memegang otoritas (*being in authority*). Menjadi otoritas berkaitan dengan masalah keyakinan, dimana kepatuhan terbentuk oleh klaim pengetahuan, kesadaran dan keahlian khusus. Seseorang dipatuhi kemungkinan ia dipercaya memiliki pengetahuan yang luas, kesadaran yang tinggi atau memiliki keahlian yang luar biasa.

¹³⁶ Kuper and Jessica, Adam. *The Social Science Encyclopedia* (terj), PT. RajaGrafindo, Jakarta, 2000, hal. 53.

¹³⁷ Tentang hubungan pengaruh antara A terhadap B, dapat juga dilihat penjelasan R. A. Dahl dalam Alfian, *Menjadi Pemimpin Politik*, Jakarta, Gramedia, 2010, hal. 222. Lihat juga McLean dan Alstair McMillan, *Oxford Concise Dictionary*, hal. 431.

Kondisi ini menegaskan kekuasaan *de facto* di tengah-tengah masyarakat. Sedangkan memegang otoritas adalah masalah tempat seseorang dalam tatanan normatif dimana seseorang diakui memiliki posisi kekuasaan secara *de jure*. Para pemimpin tradisional dan kharismatik menjadi otoritas melalui keyakinan dan nilai, sedangkan para pemimpin dalam sistem-sistem legal rasional memegang otoritas dalam wilayah tindakan tertentu saja. Para pemimpin tradisional biasanya berasal dari keturunan raja dan bangsawan yang memiliki otoritas *de facto*. Mereka memiliki otoritas yang relatif luas dengan batasan otoritas penguasa yang lebih tinggi. Sedangkan para pegawai pemerintah (*civil servant*) memiliki otoritas *de jure* sesuai batasan normatif yang ditetapkan secara *rasional-legalistik*. Rekrutmen basis kepemimpinan dengan memanfaatkan otoritas *de facto* dalam masyarakat bangsawan akan semakin mengukuhkan efektivitas pemerintahan.

Kepemimpinan pemerintahan, baik di level puncak maupun menengah akan memiliki otoritas *de jure*, sekaligus *de facto*. Dalam kasus di Papua, seorang camat yang telah lama bertugas dan menunjukkan predikat baik dimana secara *de jure* memperoleh otoritas dari pemerintah daerah, kadang sulit dimutasi bukan karena faktor lain, tetapi lebih disebabkan oleh tingkat akseptabilitas masyarakat yang tinggi secara *de facto*. Camat telah dianggap sebagai bagian dari komunitas mereka, bahkan dikukuhkan sebagai pemimpin mereka, sehingga memindahkan seorang camat sama saja dengan menggugurkan kepercayaan mereka terhadap pemerintah, atau bahkan melukai perasaan mereka.

Persoalannya, apakah pamongpraja dengan posisinya dalam struktur kekuasaan adalah kelompok elit dalam organisasi pemerintahan? Berpijak pada Pareto dan Mosca¹³⁸, terdapat elit yang memerintah (*governing elite*) yang terdiri atas individu-individu yang secara langsung atau tak langsung memainkan peran besar dalam pemerintahan selain elite yang tak memerintah (*non governing elit*). Mosca melengkapi konsep ini dengan menegaskan bahwa dalam masyarakat selalu terdapat kelas yang berkuasa dengan jumlah sedikit terhadap kelas yang dikuasai dengan jumlah yang banyak.

Dalam konteks Indonesia, Kartodihardjo menjelaskan bahwa terdapat dua jenis elite, yaitu *elit modern* dan *elit tradisional*¹³⁹. Elite tradisional dipengaruhi oleh tata struktur tradisional, cenderung mempertahankan

¹³⁸ T. B. Bottomore, *Elite dan Masyarakat*, Akbar Tanjung Institute. Lihat juga Varma, 2008, *Politik Modern*, Rajawali, Jakarta. 2006.

¹³⁹ Kartodihardjo, Sartono, *Elite Dalam Perspektif Sejarah*, LP3ES, Jakarta, 1981.

status quo dan memandang setiap perubahan sebagai ancaman, sedangkan elite modern cenderung melancarkan perubahan. Penjelasan tersebut tampaknya akan menarik jika dikaitkan dengan uraian Van Niel¹⁴⁰ dan Sutherland¹⁴¹ yang menggambarkan terbentuknya elit modern Hindia-Belanda dari politik birokrasi kolonial. Sutherland melihat tingginya pengaruh politik birokrasi kolonial Belanda terhadap elit birokrasi modern pada era *postkolonial*. Menurutnya, Hindia Belanda adalah negara modern pertama yang mewariskan tidak sedikit tradisi kelembagaan Indonesia pascakemerdekaan. Birokrasi Indonesia adalah potret dari pengaruh sistem pemerintahan Belanda yang mengedepankan pendekatan sistem pemerintahan tidak langsung (*indirect rule*), dengan tetap mempertahankan simbol-simbol penguasa tradisional. Hal ini tampak dengan cara memanfaatkan para pejabat pribumi dalam jabatan-jabatan birokrasi pemerintahan, karena dipandang lebih murah dibanding mendatangkan pejabat asli Belanda. Atas dasar itu, Emmerson¹⁴² menyimpulkan bahwa secara institusional, kerajaan (keraton) dan birokrasi pribumi amat berpengaruh, selain pengalaman berpolitik di era *volksraad* serta kemunculan kaum terpelajar di wilayah politik-kritis.

Kepemimpinan pemerintahan di Indonesia adalah satu jenis kepemimpinan di bidang pemerintahan.¹⁴³ Ini membedakan dengan jenis kepemimpinan pada organisasi lain seperti perusahaan. Kepemimpinan pada dasarnya merupakan gejala kelompok. Kepemimpinan adalah seni atau kemampuan mempengaruhi atau mengajak orang lain untuk melakukan apa saja.¹⁴⁴ Pemimpin (*leader*) melakukan tindakan-tindakan yang menunjukkan kepemimpinan (*leadership*). Memimpin pada hakikatnya melayani, bukan dilayani. Ini merupakan pergeseran dari konsep *steering* (mengatur) sebagai refleksi dari sistem sentralistik ke arah *rowing* (mengarahkan) sebagai wujud dari sistem demokrasi. Dewasa ini, kepemimpinan pemerintahan lebih diharapkan pada upaya untuk membangun harapan dan mimpi (*make to hope and dreams*), bukan sekedar memerintah dengan segenap otoritas yang melekat. Hal ini didasarkan pada kepercayaan bahwa kepemimpinan merupakan sentral dari proses perubahan dalam masyarakat.

¹⁴⁰ Van Niel, Robert, *Munculnya Elit Modern Indonesia*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1984.

¹⁴¹ Sutherland, Heather, *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*, Sinar Harapan, Jakarta, 1983.

¹⁴² Emmerson, Donald K, *Political Culture and Cultural Politics*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1976.

¹⁴³ Pamudji, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hal 1.

¹⁴⁴ Pendapat yang dikemukakan oleh D. Eisenhower yang dikutip Alfian dalam bukunya yang berjudul *Menjadi Pemimpin Politik*, Gramedia, Jakarta, 2010, hal 50.

Oleh karena inti dari manajemen pemerintahan adalah kepemimpinan, maka kepemimpinan menjadi faktor esensial dalam pencapaian tujuan bersama. Tujuan dimaksud secara umum diperjuangkan lewat organisasi istimewa, yaitu pemerintah (*government*). Pemerintah adalah instrumen konkret negara dalam upaya mewujudkan tujuan yang dimaksud. Demikian setidaknya menurut Finer bahwa pemerintah setidaknya menunjukkan kegiatan atau proses, masalah-masalah negara, para pejabat yang memerintah serta bagaimana cara atau metode dimana keseluruhan tujuan tadi dapat diwujudkan.¹⁴⁵ Akhirnya, kepemimpinan pemerintahan Indonesia yang seyogianya sebagai pamong bangsa atau negara merupakan refleksi dari keseluruhan indikasi di atas dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagaimana termuat dalam konstitusi.

D. Etika Pamongpraja

Etika menurut bahasa Yunani adalah *ethos*, yang diartikan sebagai kebiasaan, watak atau adat. Sedangkan etika menurut bahasa Perancis adalah *etiquette*, yang diartikan sebagai etiket berarti kebiasaan atau cara bergaul, berperilaku yang baik.

Dalam *Ensiklopedi Indonesia*, etika disebut sebagai ilmu tentang kesusilaan yang menentukan bagaimana patutnya manusia hidup dalam masyarakat; apa yang baik dan apa yang buruk. Dari definisi atau pengertian tersebut, dapatlah disimpulkan bahwa etika selalu dihubungkan dengan adat istiadat atau kebiasaan manusia, baik itu merupakan kebiasaan yang baik maupun kebiasaan yang menyimpang atau kebiasaan buruk, bagaimana manusia seharusnya bersikap tindak di dalam berinteraksi dengan manusia lainnya.

Aristoteles (dalam Nondi dan Romli, 2003), memberikan istilah *Ethica* dalam 2 pengertian, yaitu kesusilaan dan kumpulan peraturan. Maka dapat diartikan bahwa *ethica* adalah setiap kesediaan jiwa seseorang untuk senantiasa menjadi seperangkat peraturan kesusilaan. Etika lebih merupakan pola perilaku atau kebiasaan yang baik dan dapat diterima oleh lingkungan, pergaulan seseorang atau sesuatu organisasi tertentu, pandangannya, seseorang dapat menilai apakah etika yang digunakan atau diterapkan itu bersifat baik atau buruk.

¹⁴⁵ Finer, *Comparative Government*, Penguin Books Ltd. , Harmonds Worth, Middlesex, England. 1974, hal 3.

Dalam kenyataan kehidupan sosial, semua masyarakat mempunyai aturan moral yang membolehkan atau melarang perbuatan tertentu. Tata kelakuan itu harus diikuti oleh anggota masyarakat dan akan menimbulkan hukuman bagi pelanggarnya. Namun sebaliknya, yang terjadi apabila perilaku tersebut dianggap ideal, akan mendapat imbalan (*reward*) yang sepadan. Dengan demikian, fungsi etika adalah untuk membina kehidupan yang baik berdasarkan nilai-nilai moral tertentu. Kehidupan manusia bersifat multideimensi, meliputi bidang sosial, ekonomi, politik, kebudayaan, yang kesemuanya memerlukan etika, termasuk di dalamnya kehidupan birokrasi.

Lebih lanjut dapat disampaikan beberapa unsur yang menjadi landasan atau hal-hal yang membentuk etika sebagai berikut.

- Etika berkenaan dengan sistem dari prinsip-prinsip moral tentang baik dan buruk dari tindakan atau perilaku manusia dalam kehidupan sosial.
- Etika berkaitan erat dengan tata susila (kesusilaan), tata sopan santun (kesopanan) dalam kehidupan sehari-hari yang baik dalam keluarga, masyarakat, pemerintahan, bangsa, dan negara.
- Etika dalam kehidupan didasarkan pada nilai, norma, kaidah, dan aturan.
- Etika berupa etika umum (etika sosial) dan etika khusus (etika pemerintahan).
- Dalam kelompok tertentu dikenal dengan etika bidang profesional, yaitu kode etik PNS, kode etik kedokteran, kode etik pers, kode etik pendidik, kode etik profesi akuntansi, kode etik hakim, kode etik pengacara, dan lainnya.

Menurut Max Weber, ciri-ciri legitimasi etis adalah sebagai berikut.

- Penyesuaian persoalan-persoalan kekuasaan secara etis, dalam arti berdasarkan nilai-nilai moral dalam masyarakat.
- Perilaku kekuasaan didasarkan landasan etika yang dihubungkan dengan ajaran atau ideologi.
- Setiap perbuatan dilakukan secara umum dan tidak hanya kepentingan tertentu (*vested interest*).

Etika lebih banyak berbicara tentang baik dan buruk, bukan benar atau salah sebab yang berbicara tentang benar atau salah adalah hukum. Baik dan buruk lebih didasarkan norma dan tata krama yang pada umumnya

tidak tertulis, tetapi telah disepakati oleh masyarakat sebagai suatu tata nilai. Setidak-tidaknya, dalam organisasi dikenal 3 (tiga) macam etika, yaitu etika individu, etika organisasi, dan etika profesi. Etika perorangan menentukan baik atau buruk perilaku orang per orang (individu), dalam hubungannya dengan individu lain. Sementara, etika organisasi itu sendiri menggariskan konteks tempat keputusan-keputusan etika persorangan yang justru harus dimiliki oleh orang yang menjadi abdi masyarakat (*public servant*) dan bagaimana hubungan yang terjalin antarorganisasi. Sedangkan etika profesional berlaku dalam suatu kerangka yang diterima oleh semua yang secara kaku atau secara moral mengikat mereka dalam kelompok profesi yang bersangkutan. Etika profesional yang dikembangkan dan dilembagakan dalam bentuk “kode etik”. Kode etik ini memperkuat dengan sistem hukum atau mengikat secara moral bagi siapa pun dalam menjalankan tugas profesinya.

1. Tugas Pemerintahan

Menurut Ryaas Rasyid, secara hakiki tugas pemerintahan terdiri atas tiga *domain*: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*).¹⁴⁶ Dari segi etik, maka keberhasilan pemerintah, birokrasi atau pamongpraja di dalam memimpin pemerintahan harus diukur dari kemampuannya mengemban tiga fungsi tersebut. Etika birokrasi atau etika pemerintahan sebaiknya dikembangkan dalam upaya mencapai misi itu. Sehingga setiap tindakan yang tidak sesuai, tidak mendukung apalagi yang menghambat pencapaian misi itu – sebaiknya sudah termasuk melanggar etika.

Pamongpraja yang juga termasuk kelompok penyelenggara pemerintah sipil kewilayahan bertugas melayani, melindungi, dan mengayomi masyarakat. Sehingga masyarakat memperoleh hak-haknya secara aman. Hak sebagai warga negara (*citizen*) diatur dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan lainnya yang melekat sebagai hak asasi manusia. Hak tersebut adalah hak hidup, hak untuk mendapatkan pekerjaan, hak untuk menerima upah yang layak, hak untuk mendapatkan pendidikan, hak untuk berdomisili di mana pun dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, hak untuk mendapatkan pelayanan, dan lain-lain.

¹⁴⁶ Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan: Tinjauan Dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*, Yarsif Watampone, Jakarta. 1996.

Untuk dapat melaksanakan tugas melayani, melindungi dan mengayomi masyarakat maka pamongpraja memerlukan segenap persyaratan formal, etika, pengetahuan, dan keterampilan tertentu sesuai dengan bidang tugas dihadapi.¹⁴⁷

Lebih lanjut, Syafri mengemukakan tujuan akhir dari pelaksanaan tugas pamongpraja adalah terciptanya rasa aman bagi masyarakat yang dilayani. Aman di sini sekurang-kurangnya mengandung atau meliputi 4 (empat) hal sebagai berikut.

- a. *Security* : Perasaan bebas dari gangguan fisik dan psikis.
- b. *Surety* : Kemantapan hati atau perasaan bebas dari keragu-raguan.
- c. *Safety* : Perasaan bebas dari kemungkinan adanya risiko.
- d. *Peace* : Perasaan damai lahiriah dan batiniah (tanpa beban).¹⁴⁸

Dengan terciptanya rasa aman tersebut, maka masyarakat merasa terlindungi dan terayomi, sehingga pada gilirannya akan menumbuhkan kecintaan masyarakat terhadap korps pamongpraja. Untuk mencapai hal itu maka diperlukan seperangkat acuan dalam bentuk Kode Etik/Etika Profesi Pamongpraja.

2. Azas Penyelenggaraan Pemerintahan

Setiap pamongpraja memiliki wewenang dan tanggung jawab dalam tugas melayani, melindungi dan mengayomi masyarakat. Batas wewenang dan tanggung jawab tersebut di samping termuat dalam tugas pokok dan fungsi masing-masing juga terikat dengan azas-azas/prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan. Beberapa azas umum penyelenggaraan pemerintahan, menurut Crince Le Roy, antara lain adalah sebagai berikut.

- a. Azas kepastian hukum.

Setiap keputusan atau ketetapan yang diambil harus berdasar hukum dan akibat yang ditimbulkan menjamin kepastian hukum, sehingga aparatur penyelenggara layanan maupun masyarakat yang dilayani mendapatkan ketenangan.

- b. Azas kesamaan dalam mengambil keputusan.

Azas ini menghendaki untuk mengambil tindakan yang sama dalam memecahkan kasus yang faktanya sama.

¹⁴⁷ Syafri dan Israwan Setyoko, *Implementasi Kebijakan Publik dan Etika Profesi pamongpraja*, Alqaprint, Jatinangor. 2008.

¹⁴⁸ *Ibid*, 2008, hal. 86.

- c. Azas bertindak cermat.
Setiap tindakan atau keputusan yang akan diambil harus dipikirkan secara cermat untuk tidak merugikan orang lain maupun diri sendiri.
- d. Azas motivasi untuk setiap keputusan.
Setiap tindakan atau keputusan yang diambil harus didasarkan pada alasan-alasan yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan hukum.
- e. Azas tidak menyalahgunakan wewenang.
Tidak menggunakan wewenang untuk menyelenggarakan suatu kepentingan umum yang lain di luar kepentingan umum yang dimaksud peraturan perundangan yang menjadi dasar wewenang itu.
- f. Azas keadilan dan larangan bertindak sewenang-wenang.
Setiap tindakan dan keputusan yang diambil harus dapat memenuhi rasa keadilan, dan melarang aparat bertindak sewenang-wenang karena tindakan semacam itu menghapus keadilan.
- g. Azas pemenuhan harapan.
Setiap tindakan dan keputusan yang diambil harus dapat memenuhi harapan atau paling tidak memberi harapan kepada warga negara (masyarakat).
- h. Azas perlindungan privasi.
Kebebasan berekspresi dan hak-hak pribadi harus dapat terlindungi sejauh tidak melanggar ketertiban umum dan tidak bertentangan dengan azas kesusilaan dan moral Pancasila.¹⁴⁹

Dalam perkembangan selanjutnya, azas atau prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah menuju ke pemerintahan yang baik (*good governance*) menurut UNDP adalah sebagai berikut.

a. *Participation*.

Setiap warga negara mempunyai hak suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

¹⁴⁹ Sebagaimana dikutip Koesoemaatmadja, *Perkembangan Fungsi dan Struktur Pamongpraja dari Segi Sejarah*, Alumni, Bandung, 1978, hal. 107-148.

b. *Rule of Law.*

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk menegakkan hak azazi manusia.

c. *Transparancy.*

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dimonitor.

d. *Responsiveness.*

Lembaga-lembaga dan proses-proses harus melayani setiap *stakeholders*.

e. *Consensus Orientation.*

Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan lebih luas dalam hal kebijakan maupun prosedur.

f. *Equity.*

Semua warga negara mempunyai kesempatan untuk meningkatkan dan menjaga kesejahteraan mereka.

g. *Effectiveness and Efficiency.*

Proses dan lembaga menghasilkan sesuai apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia dengan sebaik-baiknya.

h. *Accountability.*

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*.

i. *Strategic Vision.*

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam itu.

3. Profesi

Profesi dapat dirumuskan sebagai suatu bidang pekerjaan yang memerlukan keahlian/keterampilan dan aturan tertentu dengan mendapat imbalan berupa uang. Pamongpraja/pegawai negeri, konsultan, pengacara, pilot, penyanyi, atau pelawak misalnya adalah suatu profesi, karena pamongpraja/pegawai negeri, konsultan, pengacara, pilot, penyanyi,

atau pelawak adalah satu bidang pekerjaan yang memerlukan keahlian/keterampilan dan dengan suatu aturan tertentu serta menghasilkan uang sebagai gaji, imbalan, upah atau honorarium. Dengan demikian, unsur-unsur dari suatu profesi adalah sebagai berikut.

a. *Adanya bidang pekerjaan tertentu.*

Bidang pekerjaan ini merupakan arena untuk menerapkan suatu keahlian/keterampilan. Pamongpraja yang tergabung dalam pegawai negeri sipil memiliki bidang pekerjaan sesuai tugas yang dibebankan kepadanya (camat, lurah, satpol PP, kepegawaian, atau lainnya).

b. *Memiliki keahlian atau keterampilan tertentu.*

Setiap pekerjaan memerlukan persyaratan keahlian atau keterampilan tertentu sesuai dipersyaratkan oleh pekerjaan itu. Tanpa keahlian atau keterampilan tertentu, pamongpraja tidak mungkin dapat melaksanakan tugas sesuai diharapkan.

c. *Memiliki aturan tertentu.*

Bidang pekerjaan tertentu dengan persyaratan keahlian atau keterampilan tertentu harus dikerjakan berdasarkan aturan tertentu sebagai pedoman dalam bekerja dan bertingkah laku serta sebagai dasar dalam pemberian upah.

d. *Memiliki organisasi.*

Sebuah profesi memerlukan sebuah organisasi sebagai wadah komunikasi dalam menunjang profesi yang digeluti, dan dengan organisasi itu etika profesi dapat dibuat dan diterapkan.

4. Ukuran Etika

Meskipun etika bersifat relatif, akan tetapi ada beberapa indikator yang dapat dipergunakan untuk menilai apakah suatu perbuatan itu baik atau etis dan tidak baik atau tidak etis, yaitu seperti berikut.

a. *Nilai-nilai atau norma yang hidup di tengah masyarakat.*

Setiap masyarakat memiliki sistem nilai tersendiri yang mengatur pola interaksi antarsesama warganya. Pola interaksi tersebut menjadi pedoman atau standar baku dalam pergaulan hidup sehari-hari. Apa yang baik dan tidak baik terbentuk atas kesepakatan bersama yang harus dijalankan dan ditaati bersama. Penyimpangan terhadap kesepakatan bersama yang telah menjadi *way of life* tersebut dianggap sebagai tidak

baik dan dapat mengganggu harmonisasi dalam komunitas, sebaliknya sepanjang pola interaksi masih dalam jalur kesepakatan bersama, maka dianggap sebagai sesuatu yang baik, karena mendukung keberlanjutan kesepakatan komunitas. Sistem nilai tidak tertulis ini kemudian terakumulasi menjadi adat istiadat.

b. *Sistem kepercayaan atau agama yang dianut masyarakat.*

Setiap agama, terutama agama *samawi* mengajarkan tentang pola interaksi yang baik antarsesama makhluk Tuhan (manusia dengan manusia, manusia dengan alam lingkungan) dan manusia dengan penciptanya, yaitu Tuhan YME. Kepatuhan dalam menjalankan ajaran agama akan menjadikan seseorang dinilai baik di mata manusia maupun di hadapan Tuhan YME. Kepatuhan atau ketaatan beragama tidaklah muncul dengan sendirinya. Pada tahapan awal, memerlukan pengenalan dan pembelajaran sehingga timbul pemahaman secara benar yang pada gilirannya menumbuhkan keyakinan (biasanya dilakukan oleh seorang muslim yang sebelumnya beragama nonmuslim), atau sebaliknya dimulai dari meyakini dulu baru mempelajari lebih mendalam (biasa dilakukan oleh muslim keturunan yakni terlahir dari orang tua muslim). Akan tetapi, agama tidak sebatas meyakini, memerlukan implementasi sejumlah kewajiban yang disyariatkan, kinerja dari pemahaman, keyakinan, dan implementasi kewajiban ini termanifestasi dalam tingkah laku yang baik dalam pergaulan hidup bermasyarakat.

c. *Peraturan perundang-undangan.*

Pada dasarnya setiap aktivitas tingkah laku dan perbuatan manusia tidak pernah lepas dari aturan baik dalam kesendirian, terlebih lagi dalam interaksi antarsesama manusia. Di kamar mandi, pada saat akan mandi terdapat aturan, misalnya buka baju dulu, lalu menyiram badan dengan air, kemudian menyabun badan, menyiram badan kembali dengan air, dan terakhir mengeringkan badan dengan handuk. Hal lainnya, seperti main layang-layang ada aturan, misalnya untuk mengadu layangan memerlukan kesepakatan kedua pihak (pada daerah tertentu) atau memberi ekor pada layangan sebagai pertanda tidak bisa diadu. Aturan-aturan tersebut tidak terilis dan hal tersebut sering tidak disadari oleh banyak orang.

Orang biasanya merasakan adanya aturan ketika terdapat peraturan tertulis yang mengatur dan melandasi suatu perbuatan baik dalam bentuk

undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, surat keputusan, dan lain-lain. Bagi seorang pegawai, pimpinan atau bawahan, keberadaan aturan tertulis ini sangat penting artinya sebagai sumber kewenangan dan tanggung jawab atas bidang tugasnya dan menjadi pedoman dasar dalam bekerja dan berperilaku atau berinteraksi dengan pihak lain.

Penyimpangan perilaku atas ketiga hal tersebut secara bersama-sama atau salah satu di antaranya dianggap tidak baik atau tidak etis. Melanggar sistem nilai atau adat yang berlaku sering dikatakan orang sebagai tidak beradat/tidak beradab. Misal ketika kita datang ke tempat orang yang tertimpa musibah, salah seorang anggota keluarganya meninggal dunia. Adat mengajarkan agar kita menunjukkan rasa simpati dan ikut berduka cita dengan berbicara secara lembut, akan tetapi kalau kita berbicara keras dan tertawa terbahak-bahak, maka kita dianggap orang tidak beradat karena telah melakukan ketidakpantasan atau melakukan sesuatu yang tidak etis.

Agama mengajarkan kepada kita untuk menghormati orang tua, apakah orang tua kandung atau orang lain yang lebih tua dari kita. Agama juga mengajarkan untuk menghormati guru, kyai, ulama yang telah memberi kita ilmu, tidak peduli lebih muda atau lebih tua usianya dari kita. Akan tetapi, ketika kita tidak melakukan ajaran itu karena kita merasa lebih pintar, lebih kaya, lebih tinggi jabatannya, maka saat itu pula kita dikatakan orang yang tidak berperilaku baik atau tidak beretika.

Demikian juga pelanggaran terhadap aturan-aturan tertulis. Di kantor misalnya, telah ada aturan bahwa yang berhak mengirim surat keluar, menandatangani kerja sama atau perjanjian dengan pihak lain adalah pimpinan instansi tempat kita bekerja. Terdapat aturan yang jelas tentang hierarki organisasi yang mengatur pola hubungan kerja internal dan alur surat menyurat. Ketika seorang pegawai melanggar aturan tersebut dengan berkirim surat keluar dan melakukan kerja sama melalui penandatanganan piagam kerja sama dengan pihak lain tanpa sepengetahuan pimpinan organisasi, maka pegawai bersangkutan dapat dikatakan tidak tahu aturan dan tidak etis.

5. Etika Profesi

Berbicara etika berarti berbicara tentang baik dan tidak baik maupun pantas dan tidak pantas dari sebuah tingkah laku, yang sifatnya sangat relatif. Apa yang baik dan pantas dilakukan di satu tempat pada suatu

waktu mungkin tidak baik dan tidak pantas dilakukan pada tempat lain. Saat ini, memegang atau mengusap-usap kepala atau janggut orang lain di Indonesia dianggap tidak etis, tidak baik dan tidak pantas karena budaya kita menganggap kepala sebagai lambang kehormatan dan sekaligus kesakralan. Akan tetapi, di sebagian dunia Arab dan Eropa, memegang kepala atau janggut dianggap sebagai pertanda kedekatan hubungan emosional, karena itu memegang kepala orang Eropa atau memegang janggut orang Arab tidaklah bertentangan dengan nilai etika, akan tetapi memegang pantat orang Arab atau orang Eropa maupun memegang di antara pusar sampai lutut dianggap sangat tidak etis, bahkan kurang ajar.

Bagi mayoritas etnis di Indonesia, memiliki istri lebih dari satu dianggap tidak baik, akan tetapi bagi salah satu suku di Papua, memiliki istri banyak dianggap sebagai hal yang lumrah karena terkait dengan fungsi istri sebagai tenaga kerja dalam rumah tangga. Semakin banyak istri, berarti semakin banyak tenaga kerja dan memungkinkan keluarga itu mendapatkan lebih banyak harta atau sumber-sumber pendapatan yang lain bagi kehidupan keluarga bersangkutan.

6. Etika Profesi Pamongpraja

Pada dasarnya, kebutuhan pelayanan pemerintah dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat yang berbeda latar belakang pendidikan, golongan, suku, agama, adat istiadat, dan sebagainya. Agar pelayanan yang dilaksanakan pamongpraja dapat diterima oleh semua lapisan masyarakat, maka pelayanan harus dilakukan berdasarkan rumusan etika profesi pamongpraja, yaitu sopan santun, melayani, melindungi, dan mengayomi atau disingkat "*sopyan linomi*", dengan uraian sebagai berikut.

a. Sopan Santun

Sopan santun menunjuk pada suatu perbuatan atau tingkah laku yang selaras dan tidak bertentangan dengan ajaran agama, susila, maupun norma-norma yang terkandung dalam adat istiadat maupun yang dianut oleh masyarakat secara universal. Sopan santun dalam tindakan atau perilaku bersumber dari dalam sanubari, oleh karena itu sopan santun dapat dibagi menjadi berikut.

1) Sopan santun dalam sikap batin.

Perasaan menghargai dan menghormati orang lain, tidak menganggap diri lebih segalanya dari orang lain, tidak congkak, tidak sombong.

Bahwa dirinya memiliki kelebihan karena berpendidikan tinggi, memiliki jabatan dan berpangkat bukanlah alasan untuk tidak menghormati orang lain karena orang lain pun memiliki kelebihan yang tidak kita miliki.

2) Sopan santun dalam sikap lahir.

Sikap lahir menunjuk pada penampilan fisik pamongpraja sebagai pemberi pelayanan pemerintah. Tidak semua orang mendapat anugerah kecantikan atau ketampanan, tetapi semua orang dapat tampil menarik dengan berpakaian bersih, rapi, dan serasi. Raut muka mencerminkan keterbukaan dan persahabatan, kumis dan janggut terukur rapi, rambut tersisir rapi, *make up* tidak berlebihan, menarik, berwibawa, dan jauh dari kesan angker, galak dan tidak bersahabat. *Performance* atau penampilan yang menarik tersebut akan memberikan kesan positif bagi siapa pun serta dapat memberikan kenyamanan bagi mereka yang dilayani.

3) Sopan santun dalam tindakan.

Tindak tanduk pamongpraja sebagai pemberi pelayan pemerintah, baik saat tidak bertugas maupun pada saat sedang bertugas harus selalu *correct* sehingga dihormati dan disegani oleh lingkungan maupun masyarakat penerima pelayanan pemerintah. Membanting berkas, merokok, atau sambil makan pada saat melayani adalah perbuatan yang perlu dihindarkan karena sangat tidak sopan, berbicara dengan penerima pelayanan yang tidak santun atau mengobrol seenaknya dengan teman sejawat dengan membiarkan orang yang membutuhkan pelayanan menunggu terlalu lama.

4) Sopan santun dalam bertutur kata.

Bertutur kata secara baik dan tidak dibenarkan mengeluarkan kata-kata yang menyinggung perasaan, apalagi merendahkan martabat seseorang, tetapi juga tidak perlu basa basi yang berlebihan sehingga mengganggu masyarakat lain yang juga membutuhkan pelayanan, ataupun berbicara dengan kata-kata dan ekspresi yang sangat berlebihan sehingga menimbulkan kesan bahwa yang disampaikan mengada-ngada atau berlebihan. Kondisi demikian sangatlah tidak baik dilakukan oleh pamongpraja sebagai pemberi pelayanan pemerintah. Seorang pamongpraja dalam berbicara seharusnya menimbulkan kesan yang mendalam karena setiap tutur kata yang disampaikan merupakan kata-kata yang penuh makna, menjadi pembelajaran dan bermanfaat bagi masyarakat.

b. Melayani

Melayani dapat dimaknai sebagai upaya membantu memenuhi kebutuhan orang lain melalui suatu produk berbentuk barang atau jasa. Meningkatnya jumlah penduduk tidak saja diikuti dengan peningkatan kebutuhan, tetapi juga semakin bervariasi dan kompleksnya persoalan yang dihadapi. Kompleksitas permasalahan dalam masyarakat berimbas pada peningkatan kebutuhan terhadap pelayanan dan karena itu waktu pelayanan pun tidak terbatas pada jam kantor saja. Hal ini dimaksudkan bahwa pelayanan pemerintah hanya berlaku pada jam berkantor saja atau pada saat kantor dibuka memberikan pelayanan, sedangkan setelah jam kantor berakhir maka pelayanan pemerintah juga berakhir. Idealnya adalah dalam melaksanakan pelayanan pemerintah, seorang pamongpraja harus siap selama 24 jam sehari bekerja melayani pihak-pihak yang memerlukan pelayanan, artinya bahwa pamongpraja bekerja melayani masyarakat bukan hanya pada jam kantor saja, akan tetapi seyogianya bekerja melaksanakan pelayanan pemerintah di luar jam kantor, dengan kata lain bahwa bekerja tidak dibatasi oleh waktu.

Bervariasinya kebutuhan masyarakat tidak memungkinkan untuk merinci satu per satu bentuk pelayanan yang harus dilakukan oleh pamongpraja, namun secara garis besar pelayanan pemerintah dapat berupa berikut ini.

- 1) Pelayanan surat menyurat yang berkaitan dengan eksistensinya sebagai warga negara, seperti pelayanan akte kelahiran, Kartu Tanda Penduduk (KTP), surat nikah, surat kematian, dan lain-lain.
- 2) Pelayanan akan bukti kepemilikan harta benda, seperti girik, akta tanah/ sertifikat, BPKB, dan lain-lain.
- 3) Pelayanan yang berkaitan dengan kewajiban warga negara terhadap negara, seperti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), pembayaran STNK, dan lain-lain.
- 4) Pelayanan yang berkaitan dengan perizinan, seperti ijin usaha pertambangan, perindustriaan, tempat hiburan atau tempat rekreasi, dan lain-lain.
- 5) Pelayanan yang berkaitan dengan penyediaan sarana dan prasarana kesehatan, pendidikan, lapangan usaha, seperti puskesmas, posyandu, rumah sakit, gedung sekolah, pasar, dan lain-lain.
- 6) Pelayanan yang berkaitan dengan penyediaan infrastruktur, seperti jalan negara, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan desa, jalan lingkungan, jembatan, dan lain-lain.

- 7) Pelayanan yang berkaitan dengan penyebarluasan informasi dan sosialisasi kebijakan atau program pemerintah.
- 8) Melayani berbagai pengaduan dan keluhan warga negara berkaitan dampak kebijakan pemerintah atau persoalan-persoalan yang timbul dalam interaksi sesama warga masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.
- 9) Pelayanan terhadap korban bencana alam, korban kebakaran, korban penggusuran, korban kerusuhan, dan lain-lain.

c. Melindungi

Melindungi pada dasarnya bertujuan memberikan jaminan agar masyarakat memperoleh kapastian keamanan dan keselamatan lahir batin dan tidak terganggu hak miliknya serta dapat mengupayakan kepentingannya tanpa adanya keraguan akan gangguan pihak lain. Dalam melaksanakan tugas tersebut, pamongpraja turut melibatkan pihak-pihak yang berkompeten seperti Polisi dan TNI. Oleh karena itu, hal-hal yang perlu dilindungi adalah sebagai berikut.

- 1) Keamanan dan keselamatan fisik dan psikis warga masyarakat.
Pamongpraja wajib menciptakan keamanan dan ketertiban sehingga secara fisik warga masyarakat terbebas dari segala macam bentuk tindak kekerasan, seperti penghadangan, pemukulan, pembunuhan, dan lain-lain. Demikian juga masyarakat harus terlindungi dari segala macam bentuk ancaman, teror, caci maki yang mengganggu ketenteraman psikis.
- 2) Kepemilikan harta benda warga masyarakat.
Tiap warga masyarakat dipastikan memiliki harta benda, meskipun dalam jumlah dan besaran yang berbeda dalam bentuk barang bergerak atau tidak bergerak. Tidak semua barang-barang tersebut selalu berada dalam pengawasan pemiliknya, oleh karena itu menjadi tugas pamong untuk menciptakan suatu sistem pengamanan yang memungkinkan barang tersebut tetap menjadi milik dari pemiliknya yang sah, termasuk melindungi harta benda milik negara.
- 3) Kepentingan warga masyarakat.
Tiap warga masyarakat memiliki kepentingan tertentu atas segala sesuatu yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan hidupnya. Petani sawah berkepentingan terhadap pembagian air untuk mengairi sawahnya.

Masyarakat perkotaan berkepentingan terhadap penyediaan air bersih untuk kepentingan makan, minum, dan mencuci. Oleh karena itu, menjadi tugas pamong untuk melindungi kepentingan-kepentingan tersebut.

- 4) Melindungi harga diri atau harkat dan martabat masyarakat dan bangsa.

Harga diri tidaklah dominan hanya menjadi milik pimpinan, pejabat, atau orang kaya saja tetapi dimiliki semua orang. Petani, buruh, tukang becak, pegawai rendah, pengangguran juga memiliki harga diri, memiliki martabat yang harus dihormati. Jangan pernah memarahi seorang bapak di depan anak atau istrinya karena akan menyinggung harga diri, kehormatan dan martabat keluarga bersangkutan. Perlindungan harga diri ini juga untuk kepentingan bangsa dan negara. Seorang pamongpraja harus dapat menjamin ketersediaan kepentingan warga negara karena tentunya akan terganggu harga diri bangsa ataupun negara jika kebutuhan warga negara akan dipenuhi oleh negara lain.

- 5) Melindungi norma atau aturan agar dipatuhi.

Pola interaksi dalam masyarakat dan antara masyarakat dengan pamongpraja terikat dengan sejumlah nilai/norma maupun aturan-aturan tertulis lainnya. Tugas pamongpraja memainkan peran bahwa aturan yang ada tetap terpelihara dan dijalankan oleh semua pihak. Dengan kata lain, pamongpraja berkewajiban melindungi keseluruhan aturan agar ditaati dan tidak dilanggar baik oleh masyarakat maupun oleh pamongpraja itu sendiri. Dengan sebuah maksud bahwa aturan ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat.

- 6) Melindungi citra korps pamongpraja itu sendiri.

Citra pamongpraja ditentukan oleh perilaku yang ditampilkan oleh pamongpraja itu sendiri, baik saat menjalankan tugas maupun di luar tugas. Perilaku yang baik akan mendapat respons baik pula, demikian pula sebaliknya, perilaku yang buruk akan menuai kecaman dari masyarakat. Melindungi citra korps hanya bisa dilakukan oleh anggota korps pamongpraja itu sendiri ataupun pihak-pihak yang mencintai korps pamongpraja.

d. Mengayomi

Mengayomi berarti melakukan suatu tindakan yang membuat orang lain atau masyarakat merasa nyaman dan bebas dari berbagai kekhawatiran.

Masyarakat akan merasa terayomi apabila pamongpraja dalam melaksanakan tugasnya secara sopan santun, melayani, dan melindungi seperti diuraikan di atas. Di samping itu, pamongpraja harus dapat berperan seperti berikut.

1) Sebagai guru.

Kita memahami bahwa tugas guru adalah mentransfer ilmu dan internalisasi nilai-nilai moral, budi pekerti, terhadap para murid-muridnya. Pamongpraja dapat berperan seperti halnya guru dengan memberi pencerahan dengan berbagi pengetahuan dan pengalaman, terutama dalam hal penyelenggaraan pemerintahan sehingga masyarakat mendapat nilai lebih (*added value*) dalam bergaul dengan pamongpraja.

2) Sebagai bapak atau orang yang dituakan.

Maknanya adalah bahwa pamongpraja harus dapat memberi nasihat, petuah, sekaligus wejangan-wejangan yang mampu membangkitkan semangat hidup dan perlunya kerja keras. Pamongpraja harus dekat dengan masyarakat layaknya seorang bapak yang dekat dengan anaknya dan dapat menjadi contoh teladan dalam bertindak dan bertingkah laku. Pamongpraja yang muslim yang bertugas pada komunitas mayoritas atau minoritas muslim harus sering shalat berjamaah di masjid. Demikian juga pamongpraja yang nonmuslim bertugas pada komunitas mayoritas atau minoritas nonmuslim juga harus sering tampak bersama jamaah di gereja, pure, kelenteng, atau tempat ibadah nonmuslim lainnya.

3) Sebagai tokoh masyarakat.

Tugas seorang tokoh masyarakat pada hakikatnya adalah menjadi contoh bagi masyarakatnya sekaligus bersama-sama masyarakat bergerak secara bahu membahu untuk mencapai suatu tujuan bersama, yaitu kesejahteraan lahir dan batin. Pamongpraja adalah tokoh masyarakat yang menjadi contoh bagi masyarakatnya sekaligus berperan menggerakkan masyarakat membangun daerah tempat tugasnya sehingga masyarakat setempat dapat meningkatkan kualitas hidupnya.

4) Sebagai pemimpin.

Tugas seorang pemimpin pada hakikatnya adalah menggerakkan orang lain untuk mencapai suatu tujuan. Pamongpraja adalah pemimpin yang bertugas menggerakkan bawahannya melalui penggalangan peran serta mereka membangun daerah tempat mereka bertugas sehingga bawahannya memiliki kesadaran dapat meningkatkan kualitas

pekerjaannya. Selain itu, pamongpraja juga melakukan hubungan baik dengan bawahannya secara formal maupun informal (emosional). Pemimpin dalam hal ini sangatlah berbeda dengan pimpinan, jika pimpinan adalah kepala bagi sebuah organisasi formal, akan tetapi seorang pemimpin adalah seseorang yang memiliki kemampuan manajerial bagi sebuah organisasi secara formal sekaligus dihormati secara informal. Pada kepemimpinan *astabrata*, dapat dijadikan sebagai pedoman bagi kepemimpinan pamongpraja.

Dengan berpegang pada etika profesi di atas, pamongpraja diyakini dapat menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya dan sekaligus dicintai masyarakat.

FUNGSI DEPARTEMEN DALAM NEGERI DAN RELEVANSI KEPAMONGPRAJAN

Dimulai pada zaman Hindia Belanda sampai dengan tahun 1942, Kementerian Dalam Negeri pada masa itu dikenal dengan sebutan *Departement van Binnenlands Bestuur*, membidangi tugas yang meliputi jabatan kepolisian, transmigrasi, dan agraria. Selanjutnya, pada zaman pendudukan Jepang di tahun 1942–1945, Pemerintah Jepang mengubah *Departement van Binnenland Bestuur* menjadi *Naimubu* yang bidang tugasnya meliputi urusan agama, sosial, kesehatan, pendidikan, pengajaran dan kebudayaan.¹⁵⁰ Pada tanggal 19 Agustus 1945, *Naimubu yang berkantor di Jalan Sagara Nomor 7* dipecah menjadi berikut ini.

- Kementerian Dalam Negeri, termasuk urusan agama, dimana dalam perkembangan lebih lanjut urusan agama dilepaskan dari tugas dan kewenangan Kementerian Dalam Negeri.
- Departemen Sosial.
- Departemen Kesehatan.
- Departemen Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan.

Pembentukan pertama Kementerian Dalam Negeri, yaitu pada masa Kabinet Presidensial di tahun 1945. Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah diletakkan pada karesidenan, kota berotonomi, kabupaten, dan daerah-daerah lain yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri. Akibatnya, terdapat kesan bahwa karesidenan dianggap lebih tinggi dibanding kabupaten.

¹⁵⁰ Nomenklatur departemen digunakan sehubungan dengan dikeluarkannya Surat Edaran Pertama No. 1/MPR/RI/1959 pada tanggal 26 Agustus 1959.

Kementerian Dalam Negeri dalam Kabinet Pembangunan ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 183 tahun 1968. Pada Masa Orde Baru, Kementerian Dalam Negeri mempunyai peran dan posisi yang sangat penting dan strategis didukung dengan kewenangan yang diperoleh dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Susunan organisasi Kementerian Dalam Negeri telah diatur dalam Kepmendagri No. 22 Tahun 1986, yang terdiri atas bagian berikut.

- Sekretariat Jenderal.
- Inspektorat Jenderal.
- Direktorat Jenderal Sosial Politik.
- Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah.
- Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah.
- Direktorat Jenderal Pembangunan Desa.
- Badan Penelitian dan Pengembangan.
- Badan Pendidikan dan Pelatihan.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang ditandai dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah meletakkan prinsip-prinsip baru terhadap penyelenggaraan otonomi daerah agar lebih sesuai dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan berdasarkan potensi dan keanekaragaman daerah. UU No. 22 Tahun 1999 ini memaknai otonomi daerah sebagai pemberian kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dengan diterbitkannya undang-undang ini, maka terjadi pula perubahan pada organisasi Kementerian Dalam Negeri, yaitu selanjutnya diatur dalam Kepmendagri No. 10 Tahun 2000, dan disempurnakan dengan Kepmendagri No. 1 Tahun 2001, dengan susunan organisasi terdiri atas berikut ini.

- Sekretariat Jenderal.
- Inspektorat Jenderal.
- Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa.
- Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum dan Daerah.

- Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah.
- Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.
- Badan Kependudukan.
- Badan Penelitian dan Pengembangan.
- Badan Pendidikan dan Pelatihan.

Pada era ini, otonomi daerah menjadi bagian dari tugas dan fungsi Kementerian Negara Otonomi Daerah, namun dalam perjalanannya pada masa pemerinthaan Presiden Abdul Rachman Wahid di dalam Kabinet Persatuan Nasional pada bulan Oktober 1999, kementerian negara tersebut dibubarkan. Hal ini menjadikan tugas dan fungsi Kementerian Negara Otonomi Daerah menjadi bagian dari tugas dan fungsi Kementerian Dalam Negeri sehingga terjadi perubahan Organisasi dan Tata Kerja (OTK) Kementerian Dalam Negeri sebagaimana yang diatur dalam Kepmendagri No. 40 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri, dengan susunan organisasi yang terdiri atas berikut.

- Sekretariat Jenderal.
- Inspektorat Jenderal.
- Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa.
- Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum.
- Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah.
- Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.
- Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan.
- Badan Penelitian dan Pengembangan.
- Badan Pendidikan dan Pelatihan.

Selain itu, seiring dengan dinamika perubahan berbagai peraturan perundang-undangan dan dengan adanya reformasi pada sektor keuangan, maka dibentuklah Direktorat Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah dengan landasan Perpres No. 88 Tahun 2003 yang selanjutnya disempurnakan pada organisasi Kementerian Dalam Negeri dengan Kepmendagri No. 130 Tahun 2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri, dengan susunan organisasi yang terdiri atas berikut ini.

- Sekretariat Jenderal.
- Inspektorat Jenderal.
- Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik.
- Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum.
- Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah.
- Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.
- Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan.
- Direktorat Jenderal Bina Administrasi Keuangan Daerah.
- Badan Penelitian dan Pengembangan.
- Badan Pendidikan dan Pelatihan.

Sebagai tindak lanjut UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan Perpres No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, berdasarkan keputusan tersebut sehingga nomenklatur Kementerian Dalam Negeri diubah menjadi Kementerian Dalam Negeri sebagaimana ditetapkan dalam Permendagri No. 3 Tahun 2010 tentang Nomenklatur Kementerian Dalam Negeri. Dengan ditetapkan undang-undang ini, terdapat beberapa ketentuan yang menjadi dasar perubahan kebijakan reorganisasi Kementerian Dalam Negeri, antara lain sebagai berikut.

- a. Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan (Pasal 4 UU Nomor 39 Tahun 2008), terdiri atas:
 - 1) urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
 - 3) urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.
- b. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 (Pasal 5 UU Nomor 39 Tahun 2008) meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.

- c. Dalam melaksanakan tugasnya (Pasal 8 UU Nomor 39 Tahun 2008), kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 menyelenggarakan fungsi:
 - 1) perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
 - 2) pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
 - 3) pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; dan
 - 4) pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.
- d. Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus (Pasal 10 UU Nomor 39 Tahun 2008), Presiden dapat mengangkat wakil menteri pada kementerian tertentu.

Berdasarkan Permendagri No. 41 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri, maka susunan organisasi Kementerian Dalam Negeri terdiri atas berikut ini.

- Sekretariat Jenderal.
- Inspektorat Jenderal.
- Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik.
- Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum.
- Direktorat Jenderal Otonomi Daerah.
- Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah.
- Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.
- Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil.
- Direktorat Jenderal Keuangan Daerah.
- Badan Penelitian dan Pengembangan.
- Badan Pendidikan dan Pelatihan.

A. Visi dan Misi Kementerian Dalam Negeri

Visi yang ditetapkan di sini mencerminkan gambaran peran dan kondisi yang ingin diwujudkan Kementerian Dalam Negeri dan Otonomi Daerah di

masa depan. Sedangkan misi yang ditetapkan lebih merupakan peran strategik yang diinginkan Kementerian Dalam Negeri untuk mencapai visi tersebut. Organisasi disusun berdasarkan visi, misi, dan strategi yang jelas. Dengan visi dan misi yang jelas, akan dapat disusun organisasi yang benar-benar sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan terutama mampu menyeimbangkan antarkemampuan sumber daya organisasi dengan kebutuhan nyata masyarakat dan operasionalnya ditetapkan dalam rencana strategi.

Visi Kementerian Dalam Negeri adalah: “terwujudnya sistem politik yang demokratis, pemerintahan yang desentralistik, pembangunan daerah yang berkelanjutan, serta keberdayaan masyarakat yang partisipatif, dengan didukung sumber daya aparatur yang profesional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Visi tersebut mencerminkan suatu keinginan atau cita-cita untuk menjadi terdepan dalam melanjutkan perjalanan organisasi sebagai motor penggerak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan politik dalam negeri ke arah yang lebih baik, serta cerminan komitmen organisasi sebagai elemen dan motivator untuk menjadi semakin baik, yang harus disinergikan dengan elemen penggerak lainnya dalam suatu kesisteman yang utuh. Kata kunci dari Visi Kementerian Dalam Negeri tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

a. Sistem Politik Demokratis.

Merupakan salah satu tujuan yang akan dicapai, yaitu terwujudnya suatu tatanan kehidupan politik dengan meletakkan kedaulatan berada di tangan rakyat yang diwujudkan melalui pengembangan format politik dalam negeri dan pengembangan sistem pemerintahan, termasuk sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah kearah yang lebih demokratis.

b. Pemerintahan Desentralistik.

Merupakan salah satu tujuan yang akan dicapai, yaitu terwujudnya sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan responsif dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Pembangunan Daerah.

Merupakan salah satu tujuan yang akan dicapai, yaitu terwujudnya pembangunan daerah yang berkesinambungan melalui peningkatan

kemandirian daerah dalam pengelolaan pembangunan yang berbasis wilayah, ekonomi, dan berdaya saing, secara profesional dan berkelanjutan.

d. **Keberdayaan Masyarakat.**

Merupakan salah satu tujuan yang akan dicapai, yaitu terwujudnya keberdayaan masyarakat yang maju dan mandiri dalam berbagai aspek kehidupan.

e. **Sumber Daya Aparatur yang Profesional.**

Merupakan salah satu prasyarat utama yang harus terpenuhi dalam mencapai tujuan sistem politik yang demokratis, pemerintahan yang desentralistik, pembangunan daerah yang berkelanjutan, serta masyarakat yang partisipatif.

f. **Wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).**

Merupakan komitmen, sikap, dan arah yang tegas terhadap penegakan kesatuan dan persatuan nasional dalam seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan, politik dalam negeri, pembangunan daerah, dan pemberdayaan masyarakat. Hal tersebut sekaligus mewadahi upaya mewujudkan cita-cita bangsa, yaitu masyarakat Indonesia yang aman, adil, damai, dan sejahtera, yang juga merupakan refleksi visi, misi, dan prioritas kebijakan pembangunan nasional.

Dalam mewujudkan visi tersebut, maka pencapaiannya dijabarkan melalui Misi Kementerian Dalam Negeri, yaitu Menetapkan Kebijakan Nasional dan Memfasilitasi Penyelenggaraan Pemerintahan, dalam upaya berikut ini.

- a. Memperkuat keutuhan NKRI, serta memantapkan sistem politik dalam negeri yang demokratis.
- b. Memantapkan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan umum.
- c. Memantapkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik.
- d. Mengembangkan keserasian hubungan pusat-daerah, antardaerah, dan antarkawasan, serta kemandirian daerah dalam pengelolaan pembangunan secara berkelanjutan.

- e. Memperkuat otonomi desa dan meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam aspek ekonomi, sosial, dan budaya.
- f. Mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa.

Selain itu, dalam penjabaran/operasional Visi-Misi Pemerintahan Kabinet Kerja Kementerian Dalam Negeri juga turut ambil andil yang dijabarkan ke dalam Kebijakan dan Agenda Prioritas Tahunan 2015-2016 Kementerian Dalam Negeri¹⁵¹. Komitmen untuk mengimplementasikan semangat reformasi birokrasi melalui restrukturisasi organisasi/menyesuaikan nomenklatur jabatan/menyempurnakan substansi tugas dan fungsi serta jumlah unit kerja. Agenda prioritas dalam konteks regulasi, yaitu sebagai berikut.

- a. Pembahasan bersama DPR RI atas Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pilkada Langsung Gubernur/Bupati Walikota, dengan perbaikan secara sistemik aspek penyelenggaraan pilkada yang demokratis dan berkualitas.
- b. Mengakselerasi pembahasan peraturan/tindak lanjut atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, pelaksanaan UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat terkait Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82 Tahun 2013 dan Nomor 3 Tahun 2014, perangkat aturan terkait daerah yang bersifat khusus/istimewa.
- c. Secara selektif mencermati usulan 87 Rancangan Undang-Undang (RUU) kumulatif terbuka tentang Daerah Otonom Baru (DOB), secara cermat/proporsional/selektif/berpedoman pada manajemen daerah transisi sebagaimana UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Selanjutnya di bidang pelayanan publik, Kementerian Dalam Negeri akan mewujudkan hadirnya negara/pemerintah sedekat mungkin dan bersentuhan dengan masyarakat yang meliputi berikut ini.

- a. Perizinan, yaitu: pelayanan terpadu satu pintu, pengembangan pelayanan administrasi terpadu kecamatan, mereduksi hambatan birokratis, terwujudnya akuntabilitas/transparansi tata keuangan

¹⁵¹ Penjabaran/Operasional Visi-Misi Pemerintahan Kerja, Kebijakan dan Agenda Prioritas Tahunan 2015-2016 Kementerian Dalam Negeri. Lihat di www.kemendagri.go.id (diakses pada 24 Juni 2015).

daerah, meningkatkan kerja sama dengan kepolisian/kejaksaan/KPK/PPATK dalam mengawal strategi nasional pencegahan dan pemberantasan korupsi, berbagai unit pelayanan aparatur pemerintah pusat/daerah harus semakin ditingkatkan efektivitasnya.

- b. Konsisten melaksanakan UU No. 23 Tahun 2014 terkait pengaturan sanksi Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, meningkatkan monitoring evaluasi pembinaan terhadap penerapan sistem pengendalian internal pemerintah di lingkungan Kementerian Dalam Negeri dalam rangka akuntabilitas keuangan dan kinerja.
- c. Melaksanakan tiga program *Quick Wins*, penyusunan dan sosialisasi Inpres, penerapan Sikap Pelayanan Aparat dan sosialisasi nilai pelayanan sesuai Undang-Undang Pelayanan Publik, inisiasi gerakan aparat pemerintah menuju Indonesia yang ramah membangun berbagai fasilitas dan keamanan di ruang publik, menyelesaikan rencana tata ruang wilayah, terjaminnya akurasi *data base* kependudukan.

B. Tugas Pokok dan Fungsi Lini Kementerian Dalam Negeri

Penataan organisasi berdasarkan pendekatan fungsi, yaitu fungsi staf, fungsi lini, dan fungsi pendukung dimana *fungsi staf* adalah fungsi yang berkaitan dengan koordinasi dan perumusan kebijakan serta pelayanan administratif untuk kelancaran tugas pokok organisasi, *Fungsi lini* adalah fungsi yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan yang langsung berhubungan dengan tugas pokok organisasi, dan *fungsi pendukung (advisory)* adalah fungsi yang berkaitan dengan pemberian dukungan (keahlian/substansi dan standarisasi) terhadap pelaksanaan tugas satuan organisasi lain.

Dalam sistem pemerintahan, Kementerian Dalam Negeri merupakan lembaga strategik, karena bertanggung jawab dalam mengelola ke-*bhinekaan* nusantara, dan memproses ke-*tunggalika*-an Indonesia. Kementerian Dalam Negeri mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Kementerian Dalam Negeri menyelenggarakan fungsi berikut.

- a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang politik dan pemerintahan umum, otonomi daerah, pembinaan administrasi

kewilayahan, pembinaan pemerintahan desa, pembinaan urusan pemerintahan dan pembangunan daerah, pembinaan keuangan daerah, serta kependudukan dan pencatatan sipil, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- b. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Dalam Negeri.
- c. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Dalam Negeri.
- d. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Dalam Negeri.
- e. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Dalam Negeri di daerah.
- f. Pengoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitasi, dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pemerintahan dalam negeri.
- h. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pemerintahan dalam negeri.
- i. Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.
- j. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Dalam Negeri.¹⁵²

Selain itu, fungsi pokok Kementerian Dalam Negeri adalah mengawal pelaksanaan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan pendekatan Ipoleksosbud dengan tujuan utama menjaga keragaman persatuan Indonesia.

- a. Menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara.
- b. Menjaga dan memelihara serta mensosialisasikan/mengamalkan ideologi negara.
- c. Membangun persatuan dan kesatuan.
- d. Pembauran ketahanan sosial budaya dan ketahanan ekonomi.

¹⁵² Perpres No. 11 tahun 2015 Pasal 2 dan 3.

- e. Serta pelaksanaan demokrasi dan stabilitas politik dalam negeri, sehingga tugas dan fungsi ini tidak dapat diserahkan menjadi kewenangan Pemerintah daerah.

C. Relevansi Pengembangan Pendidikan Kepamongprajaan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri

Untuk menyiapkan tenaga ahli profesional¹⁵³ di dalam tatanan pemerintahan, Kementerian Dalam Negeri menyelenggarakan pendidikan dengan predikat “pemerintahan” pada perguruan tinggi kedinasan di dalam lingkungannya. Penyelenggaraan pendidikan kader pemerintahan ini terbentuk melalui proses perjalanan sejarah yang panjang. Dimulai sejak zaman pemerintahan Hindia Belanda di tahun 1920, dengan terbentuknya sekolah pendidikan Pamongpraja¹⁵⁴ yang bernama *Opleiding School Voor Inlandshe Ambtenaren* (OSVIA) dan *Middlebare Opleiding School Voor Inlandsche Ambtenaren* (MOSVIA). Para lulusannya diberdayakan untuk memperkuat penyelenggaraan pemerintahan Hindia Belanda pada masa itu. Penyelenggaraan pemerintahan Hindia Belanda dibedakan atas pemerintahan yang langsung dipimpin oleh kaum atau golongan pribumi, yaitu *Binnenlands Bestuur Corps* (BBC) dan pemerintahan yang tidak langsung dipimpin oleh kaum atau golongan dari keturunan yaitu *Inlands Bestuur Corps* (IBC).

Pada masa awal kemerdekaan Republik Indonesia dan sejalan dengan penataan sistem pemerintahan, kebutuhan akan tenaga kader pemerintahan untuk melaksanakan tugas pada tataran pusat maupun daerah semakin meningkat. Maka pada tahun 1948, untuk memenuhi kebutuhan akan kekurangan tenaga kader pamongpraja dibentuklah lembaga pendidikan dalam lingkungan Kementerian Dalam Negeri, yaitu Sekolah Menengah Tinggi (SMT) Pangreh Praja yang kemudian bergantiname menjadi Sekolah Menengah Pegawai Pemerintahan Administrasi Atas (SMPAA) di Jakarta dan Makassar. Selanjutnya, di tahun 1952, Kementerian Dalam Negeri menyelenggarakan Kursus Dinas C (KDC) di Kota Malang.

¹⁵³ Salah satu aspek di dalam Visi Kementerian Dalam Negeri.

¹⁵⁴ Pamongpraja adalah penyelenggara pemerintah yang dibekali dengan sistem nilai dasar pemerintahan (nilai kepamongprajaan) melalui penyelenggaraan sistem pendidikan tinggi kepamongprajaan, sehingga memiliki kompetensi kepamongprajaan untuk menjalankan pemerintahan dengan memegang teguh kode etik profesional kepamongprajaan. Defenisi tersebut meliputi enam dimensi, yaitu: (1) penyelenggaraan pemerintahan dalam negeri; (2) sistem nilai kepamongprajaan; (3) penyelenggaraan sistem pendidikan tinggi kepamongprajaan; (4) Kompetensi kepamongprajaan; (5) teori dan draft kode etik profesional kepamongprajaan; (6) pertanggungjawaban kepada pelanggan.

Penyelenggaraan pendidikan tersebut dimaksudnya untuk meningkatkan keterampilan pegawai golongan DD yang siap pakai dalam pelaksanaan tugasnya. Sejalan dengan hal tersebut, kemudian pada tahun 1954 KDC juga diselenggarakan di beberapa provinsi di Indonesia, di antara di Aceh, Bandung, Bukittinggi, Pontianak, Makassar, Palangkaraya, dan Mataram.

Perkembangan penyelenggaraan pemerintahan dinilai semakin kompleks, luas dan dinamis, oleh sebab itu pendidikan aparatur di lingkungan Kementerian Dalam Negeri dengan tingkatan kursus dinilai sudah tidak memadai. Perkembangan tersebut mendorong pemerintah untuk mendirikan Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) pada tanggal 17 Maret 1956 di Malang, Jawa Timur. APDN di Malang bersifat nasional dengan berlandaskan SK Mendagri No. Pend. 1/20/56 tanggal 24 September 1956. APDN Malang diresmikan oleh Presiden Soekarno dengan direktur pertama Mr. Rasio Woerjodiningrat. Mahasiswa APDN Nasional ini merupakan para lulusan KDC yang direkrut secara selektif dengan tetap mempertimbangkan keterwakilan asal provinsi masing-masing selaku kader pemerintahan pamongpraja dengan perolehan gelar kelulusan Sarjana Muda (BA). Pada dekade 1970-an, Kementerian Dalam Negeri membentuk APDN di 20 provinsi selain yang berkedudukan di Malang, yaitu di Banda Aceh, Medan, Bukittinggi, Pekanbaru, Jambi, Palembang, Lampung, Bandung, Semarang, Pontianak, Palangkaraya, Banjarmasin, Samarinda, Mataram, Kupang, Makassar, Manado, Ambon, dan Jayapura.

Sejalan dengan perkembangan yang ada, lulusan APDN dinilai masih perlu ditingkatkan dalam rangka upaya lebih menjamin terbentuknya kader-kader pemerintahan yang unggul terutama dalam menyelenggarakan tugas-tugas urusan pemerintahan baik pada tataran pusat maupun daerah. Kebutuhan ini mendorong pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan aparatur di lingkungan Kementerian Dalam Negeri setingkat sarjana, maka pada tanggal 25 Mei 1967 dibentuklah Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) yang berkedudukan di Kota Malang, Jawa Timur berdasarkan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 8 Tahun 1967. Pada tahun 1972, Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) yang berkedudukan di Malang Jawa Timur dipindahkan ke Jakarta melalui Kepmendagri No. 94 Tahun 1972. Pada tanggal 9 Maret 1972, kampus IIP yang terletak di Jakarta di resmikan oleh Presiden Soeharto yang dinyatakan:

“Dengan peresmian kampus Institut Ilmu Pemerintahan, mudah-mudahan akan merupakan kawah candradimukanya Kementerian Dalam Negeri untuk menggembleng kader-kader pemerintahan yang tangguh bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

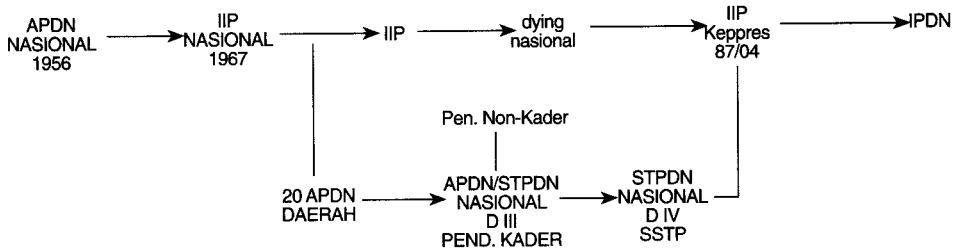
APDN Nasional kedua dengan program D-III yang berkedudukan di Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat diresmikan oleh Mendagri pada tanggal 18 Agustus 1990. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan untuk menjamin terbentuknya wawasan nasional dan pengendalian kualitas pendidikan. APDN Nasional ditingkatkan statusnya berdasarkan Kepres No. 42 Tahun 1992 tentang Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri, maka status APDN menjadi STPDN dengan program studi D-III. Sejak tahun 1995, bertitik tolak dari keinginan dan kebutuhan untuk lebih mendorong perkembangan karier dan sejalan dengan peningkatan eselonering jabatan dalam sistem kepegawaian Republik Indonesia, maka program studi ditingkatkan menjadi program D-IV.

Dengan adanya kebijakan nasional mengenai pendidikan tinggi sejak tahun 1999 yang mengutarakan bahwa suatu departemen tidak boleh memiliki dua atau lebih perguruan tinggi dalam menyelenggarakan keilmuan yang sama, maka hal ini mendorong Kementerian Dalam Negeri untuk mengintegrasikan STPDN ke dalam IIP. Usaha pengintegrasiaan STPDN ke dalam IIP secara intensif dan terprogram sejak tahun 2003 sejalan dengan dikeluarkannya UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pengintegrasian terwujud dengan ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 2004 tentang Penggabungan STPDN ke dalam IIP dan sekaligus mengubah nama IIP menjadi Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN). Selain untuk memenuhi kebijakan pendidikan nasional, penggabungan ini juga bertujuan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pendidikan kader pamongpraja di lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Kemudian Kepres No. 87 Tahun 2004 ditindak lanjuti dengan Keputusan Mendagri No. 892. 22-421 tahun 2005 tentang Pelaksanaan Penggabungan dan Operasional Institut Pemerintahan Dalam Negeri, disertai dengan Permendagri No. 29 Tahun 2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja IPDN dan Permendagri 43 Tahun 2005 tentang Statuta IPDN serta peraturan pelaksanaan lainnya.

Sesuai dengan Perpres No. 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 2004 tentang Penggabungan Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri ke dalam Institut Ilmu Pemerintahan

menjadi IPDN, Permendagri No. 36 Tahun 2009 tentang Statuta Institut Pemerintahan Dalam Negeri dan Permendagri No. 39 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Bahwa IPDN merupakan salah satu komponen di lingkungan Kementerian Dalam Negeri yang melaksanakan tugas menyelenggarakan pendidikan tinggi kepomongprajaan¹⁵⁵.

Dari APDN ke IPDN



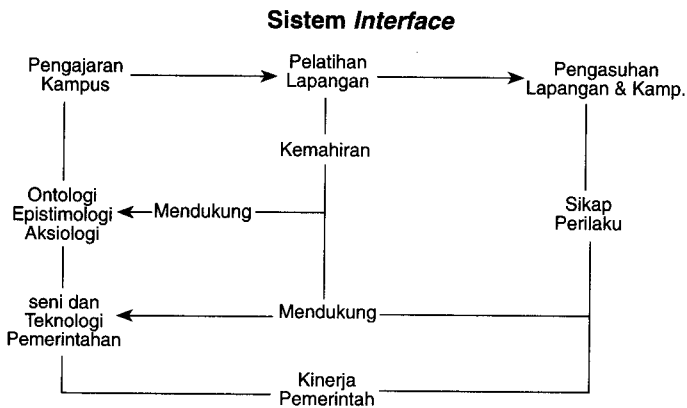
Sumber: Ndraha, Taliziduhu. 2009. *Kybernologi & Kepomongprajaan*; Tangerang: Sirao Crendetia Center.

Untuk memenuhi persyaratan menjadi institut, di IPDN telah dibentuk 2 (dua) fakultas, yaitu Fakultas Politik Pemerintahan yang terdiri atas 2 (dua) jurusan, yaitu jurusan Kebijakan Pemerintahan dan Jurusan Pemberdayaan Masyarakat; Fakultas Manajemen Pemerintahan yang terdiri atas 4 (empat) jurusan, yaitu Jurusan Manajemen Sumber Daya Aparatur, Jurusan Pembangunan Daerah, Jurusan Keuangan Daerah, dan Jurusan Kependudukan dan Catatan Sipil.

Sejak semula, sistem pendidikan Kementerian Dalam Negeri menganut prinsip bertingkat. Pengajaran (pembentukan keilmuan) dan pembinaan (pembentukan sikap dan perilaku yang mendukung penerapan ilmu)

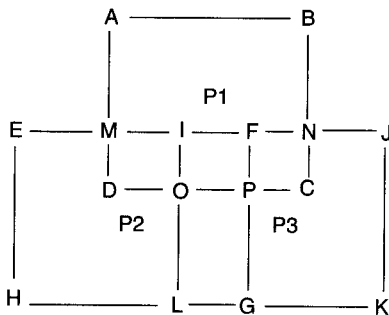
¹⁵⁵ Kepomongprajaan adalah sistem nilai dasar pemerintahan yang digali dari kearifan bangsa dan diidentifikasi dari kebutuhan masa depan. Nilai dasar kepomongprajaan adalah: (1) *Vooruitzien*, yaitu memandang (*envision*) sejauh mungkin ke depan, tidak hanya sebatas masa jabatan masa kerja, dan masa hidup; (2) *Conducting*, adalah menciptakan harmoni antarkegiatan yang berbeda dan dilakukan oleh aktor yang berlainan, dengan mengoreksi sendiri dan setegas mungkin tiap langkah sumbang senyaris apapun, guna membangun kinerja bersama semua komponen sebuah unit kerja; (3) *Coordinating*, adalah membangun komitmen bersama antarunit kerja yang berbeda-beda; (4) *Peace-Making*, adalah membangun kedamaian, kerukunan, keamanan, dan ketertiban; (5) *Residue-Caring*, adalah mengurus (sesuatu yang dianggap) sampah atau sisa sisa; (6) *Turbulence Servicing*, adalah mengantisipasi dan melayani dalam arti melindungi dan menyelamatkan; (7) *Fries Ermessen*, adalah menunjukkan keberanian untuk melalukan *turbulence sering*; (8) *Generalist Function*, adalah (belajar untuk) mengetahui sedikit demi sedikit tentang semakin banyak hal; (9) *Specialist Function*, adalah (belajar untuk) mengetahui semakin banyak tentang semakin sedikit hal; (10) *Responsibility*, adalah mempertanggungjawabkan; (11) *Magnanimous-Thinking*, adalah mengontruksi pikiran besar, pikiran yang memiliki kekuatan menerobos zaman; (12) *Omnipresence*, berarti tidak memosisikan diri sebagai pangreh, melainkan membangun citra (*image building*) pemerintahan sedemikian rupa sehingga pemerintah itu tidak terlihat sebagai sesuatu yang jauh dan yang asing, tetapi terasa hadi dimana-mana dan kapan saja sebagai bagian dari dan sama dengan kita.

berbasis spesialis daerah dan kearifan lokal. Selanjutnya setelah masa penggemblengan (pelatihan dan pembinaan; pelatihan dalam arti pengelapan lapangan secara intensif dan pembentukan keterampilan di bidang seni dan teknologi pemerintahan) selama praktik, serta melalui seleksi yang ketat, pendidikan dilanjutkan di Institut Ilmu Pemerintahan guna membentuk kualitas nasional kader pemerintahan berbasis kepomongprajaan. Sistem pendidikan IIP disebut sistem progresi¹⁵⁶. Sistem pendidikan STPDN terdiri atas tiga komponen, yaitu Pengajaran (P1), Pelatihan (P2), dan Pengasuhan (P3), berjalan bersama-sama dalam sistem *interface*.



Sumber: Ndraha, Taliziduhu. 2009. *Kybernologi & Kepamongprajaan*; Tangerang: Sirao Crendetia Center

**Hubungan Antarpengajaran, Pelatihan, dan Pengasuhan
Hubungan Fungsional Antartetiga Komponen,
Membentuk Kader Praja Profesional**



ABCD pengajaran dengan pusat P1 EFGH pelatihan dengan pusat P2 IJKL pengasuhan dengan pusat P3 pengajaran berinterface dengan pengasuhan pada INCO pelatihan berinterface dengan pengasuhan pada IFGL interface bersama antara ketiganya pada IFPO

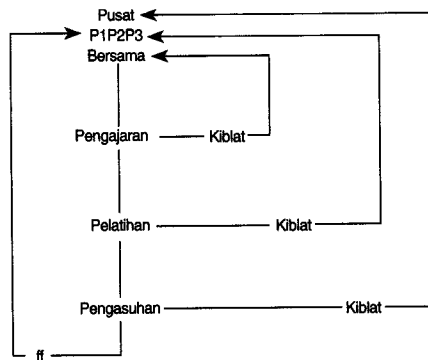
Sumber: Ndraha, Taliziduhu. 2009. *Kybernologi & Kepamongprajaan*; Tangerang: Sirao Crendetia Center

¹⁵⁶ Keseluruhan program dari diploma sampai S1 memerlukan waktu lama, bila ditransfer kedalam SKS, setara dengan pendidikan doktor

Kader berkualitas, yaitu spesialis daerah dan generalis nusantara, melalui program pendidikan berjenjang, D-III (spesialis daerah dan kearifan lokal) dan kemudian dilanjutkan D-IV dan/atau S1 (generalis nusantara, *Bhinneka Tunggal Ika*), melalui masa praktik lapangan yang relatif lama sebagai bagian dari medan pelatihan dan pengasuhan oleh masyarakat. Sistem pendidikan terdiri atas tiga komponen seperti yang telah disebutkan di atas, yaitu Pengajaran (P1), Pelatihan (P2), dan Pengasuhan (P3), yang dapat dijabarkan sebagai berikut.

- a. Melalui Pengajaran (P1), kader doiibekali dengan berbagai disiplin ilmu pengetahuan berintikan ilmu pemerintahan, secara utuh yang terdiri atas A-Ontoloogi, B-Epistimologi, dan C-Aksiologi yang meliputi bagian dari seni pemerintahan dan teknologi pemerintahan, baik yang bersifat *soft* maupun *hard*.
- b. Melalui Pelatihan Lapangan (P2), kearifan seni dan kemahiran teknologi pemerintahan, kader ditumbuhkembangkan.
- c. Melalui Pengasuhan (P3), sikap dan perilaku kader yang mendukung seni dan teknologi pemerintahan, yang bersumber dari nilai visioner diatas, dibentuk dan digunakan.
- d. Hubungan antartetiga bersifat konsentrik, artinya ketiga komponen di atas mempunyai pusat sistem nilai bersama (P1P2P3), sehingga sistem ini bersifat konsentrik.
- e. Oleh sebab itu, pendidikan ini disebut sistem Pendidikan Konsentrik-Progresif yang ketiga komponennya berjalan secara bersama-sama.

**Sistem Pendidikan Konsentrik Progresif
antar Pengajaran, Pelatihan dan Pengasuhan**



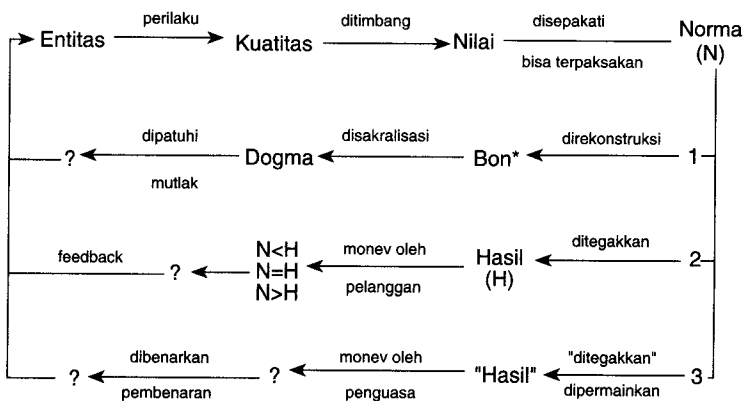
Sumber: Ndraha, Taliziduhu. 2009. *Kybernologi & Kepamongprajaan*; Tangerang: Sirao Crendetia Center.

- Ketiga komponen berhubungan secara konsentrik, berjalan secara progresif, dan bekerja secara sinkronik.
- Pengajar adalah juga pelatih dan pengasuh.
- Mengajar, melaihi, dan mengasuh merupakan sebuah peran.
- Pengajar, pelatih, dan pengasuh adalah tenaga akademik.
- Pelatih informal dalam praktik pemerintahan adalah pejabat daerah.
- Pengasuh informal adalah masyarakat daerah.
- Standarisasi organisasi penyelenggara pendidikan mengatur distribusi peran dan hubungan antara ketiga komponen tersebut.
- Setiap komponen didukung oleh unit kerja administratif.

Jika dilihat dari segi kedudukan hukumnya, kepomongprajaan hanya diatur dengan peraturan presiden, jauh di bawah undang-undang. Tetapi sebenarnya jika dilihat dari sudut kebutuhan akan kekuatan yang menjamin keberlanjutan dan stabilitas pemerintahan jangka panjang dalam periode rezim politik yang berbeda-beda dan budaya politik yang pasang-surut, kepomongprajaan layak untuk diangkat ke tingkat undang-undang.

Kepomongprajaan didefinisikan sebagai sitem nilai dasar perilaku dasar pemerintahan (*governance*). Sesuai dengan teori nilai, jika perilaku suatu entitas diamati, maka akan terlihat satu atau lebih kualitas. Jika kualitas entitas tersebut dalam ruang pemerintahan ditimbang, hasilnya adalah hal yang disebut dan disepakati sebagai norma. Norma bersifat formal, berkekuatan mengikat.

Kepomongprajaan Menurut Teori Nilai



Sumber: Ndraha, Taliziduhu, 2004.

Body of Norms disebut sebagai ideologi, dan ideologi yang disakralisasi menjadi dogma. Kalau dogma dipatuhi tanpa *reserve*, apa yang terjadi? Jika norma ditegakkan (digunakan), terlihat *output* atau *outcome*. *Output* dan *outcome* dimonitoring dan evaluasi, dan apa pun hasil analisisnya, dijadikan *feedback* entitas yang bersangkutan. Dalam hal ini, kepomongprajaan sebaiknya digunakan sebagai berikut ini.

- a. Identitas; nama suatu entitas. Aparat penegak perda: polisi praja; mahasiswa IPDN disebut sebagai praja; lulusan IPDN disebut pamongpraja muda.
- b. Kualitas; perilaku yang terlihat dalam ruang pemerintahan mulai dari tingkat stlal, lokal, hingga tingkat rukun tetangga menunjukkan 12 kualitas kepomongprajaan.
- c. Nilai; setiap kualitas ditimbang guna melihat, sejauh mana kualitas memenuhi kebutuhan manusia dan masyarakat.
- d. Norma; agar berkekuatan mengikat, suatu tingkat nilai pada suatu saat disepakati sebagai norma yang harus diindahkan dan ditegakkan oleh semua pihak. Mengingat perubahan eksternal dan internal, secara periodik harus dilakukan monev dan pembaharuan norma.
- e. Fungsi; diperlukan kekuatan pengikat kebhinekaan menjadi tunggal ika. Kekuatan itu adalah fungsi yang dapat *discharge* di dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
- f. Lembaga; norma dapat dilembagakan menjadi sebuah unit kerja.
- g. Struktur kepomongprajaan dalam tiga tingkatan.
- h. Profesi; meliputi penerapan kepomongprajaan sebagai norma melalui kebijakan publik di dalam praktik pemerintahan, dan diklat kepomongprajaan guna membentuk kader-kader tenaga berkualitas.
- i. Pendidikan kepomongprajaan; meliputi program vokasional (diploma), program strata dan program profesional.
- j. Standar kompetensi pamongpraja; yang memiliki 12 nilai dasar pemerintahan.

Bab VIII

TANTANGAN PAMONGPRAJA MUDA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN

Usai menempuh pendidikan pemerintahan selama kurang lebih 4 tahun, seorang pamongpraja akan berada pada garis depan pemerintahan. Pada saat itu, ilmu yang diperoleh selama duduk dibangku perkuliahan diuji. Mulai dari aspek teoretik, legaslistik dan empirik plus hasil tempaan bidang pelatihan dan pengasuhan. Permasalahan sering muncul manakala normatif yang diterima di bangku kuliah tidak sesuai dengan realita di lapangan. Ketidaksesuaian mengakibatkan jarak antara idealisme dan realitas semakin lebar. Kondisi ini semakin lama dapat menggerogoti idealisme pamongpraja hingga rentan dengan berbagai penyimpangan seperti penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*).

Guna mengantisipasi terjadinya penyimpangan, seorang lulusan pendidikan pamongpraja dibekali berbagai *antibody* yang berfungsi sebagai daya tangkal terhadap kecenderungan penyimpangan sebagai aparatur pemerintah. *Pertama*, nilai-nilai kepamongprajaan, yakni seperangkat nilai yang menjadi energi untuk menguatkan semangat pengabdian sebagai abdi negara dan masyarakat sebagaimana tertuang dalam “Hasta Budhi Bhakti” sebagai pedoman atau *guidance* penyelenggara pemerintahan yang bersumber dari nilai-nilai masa lalu.¹⁵⁷ Ada dua belas nilai kepamongprajaan yang mengacu pada pendapat Taliziduhu¹⁵⁸, yaitu *vooruit zien/visioner* (memandang sejauh mungkin ke depan), *conducting* (membangun kinerja bersama melalui perilaku aktor yang berbeda-beda), *coordinating*

¹⁵⁷ Ismail Nurdin. *Quo Vadis Pamongpraja*. di sampaikan dalam Forum Scientific Traffic diskusi ilmiah antardosen IPDN Jatinangor 24 Agustus 2010

¹⁵⁸ *Kebernology*

(membangun kinerja masing-masing melalui kesepakatan bersama yang berbeda), *peace making* (membangun kerukunan dan kebersamaan), *residue-caring* (mengelola sampah, sisa, yang beda, yang salah, dan yang terbuang), *turbulence-serving* (mengelola ledakan yang dianggap mendadak atau di luar kemampuan/*force majeure*), *fries ermessen* (keberanian bertindak untuk kemudian mempertanggungjawabkannya), *generalist and specialist function* (*knowing less and less about more and more, and more and more about less and less*), *omnipresence* (terasa hadir dimana-mana), *responsibility* (menjawab dengan jelas dan jujur, menanggung risiko secara pribadi menurut etika otonom), *magnanimous-thinking* (*mind*, berpemikiran besar dan kuat menerobos zaman membuat sejarah), dan *distinguished statesmanship* (kenegarawan-utamaan, selama memangku masa jabatan publik, berdiri di atas semua kepentingan, tidak memihak, *impartial*). Selain itu, terdapat pula nilai kepemimpinan Astabrata sebagai pelengkap jati diri pamongpraja.

Kedua, kompetensi. Pamongpraja perlu memiliki sepuluh kompetensi yang menguatkan identitasnya sebagai aparatur profesional dan sebuah profesi. Kompetensi ini merupakan standar minimal seorang pamongpraja yang diperoleh melalui pendidikan tinggi kepamongprajaan. Kesepuluh kompetensi tersebut sebagai berikut.¹⁵⁹

1. Pamongpraja sebagai pengamong pemerintahan
2. Pamongpraja sebagai profesional pemerintahan.
3. Pamongpraja sebagai kader pemerintahan sipil.
4. Pamongpraja sebagai korps.
5. Pamongpraja sebagai garis depan pemerintahan.
6. Pamongpraja sebagai dinas dan jabatan karier
7. Pamongpraja sebagai pemangku pemerintahan umum.
8. Pamongpraja sebagai lembaga dekonsentrasi.
9. Pamongpraja sebagai mata rantai permanen antarsiklus politik.
10. Pamongpraja sebagai kekuatan pengikat pusat dengan daerah.

Ketiga, identitas. Pamongpraja dilihat dari sudut nama (*nomina*) mengacu pada lulusan peserta didik program diploma dan strata satu perguruan tinggi kepamongprajaan (KDC, APDN, IIP, STPDN, IPDN). Hal ini

¹⁵⁹ Kyberology, 2015 hlm. 270.

akan membedakan dengan sebutan unit penegak hukum di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, yaitu polisi pamongpraja. Istilah ini juga penting untuk membedakan mana lulusan program pemerintahan dari sekolah tinggi kepomongprajaan dengan lulusan program pemerintahan dari perguruan tinggi lainnya.

Keempat, sebagai fungsi objektif di lingkungan pemerintahan dalam negeri. Fungsi ini adalah fungsi yang menjembatani tiap komponen dengan komponen lain dan hadir antarkomponen sebuah sistem.¹⁶⁰ *Conducting* adalah fungsi yang perlu digerakkan untuk menciptakan harmoni antarkegiatan yang berbeda oleh aktor yang berlainan guna menghasilkan suatu sinergi. Fungsi tersebut diharapkan mampu menjembatani perbedaan dan kesenjangan antardaerah dan antarsektor pemerintahan, mengidentifikasi dan mengoreksi nada sumbang sekecil apa pun, guna membangun harmoni, sinergi dan keselamatan. *Coordinating* adalah yang harus digerakkan untuk membangun komitmen bersama dengan aktor-aktor yang lain guna mencapai kinerja masing-masing yang berbeda. Fungsi *servicing*, yaitu fungsi yang digerakkan untuk melayani berbagai subkultur masyarakat dalam segala cuaca dan *redue caring*, yaitu fungsi harus digerakkan untuk mempedulikan urusan-urusan yang tiada suatu unit kerjapun yang mau menanganinya. Fungsi-fungsi ini diperlukan untuk setiap jenjang administrasi pemerintahan dari atas sampai ke bawah, yaitu presiden, kepala daerah sampai kepala desa. Fungsi-fungsi ini menjadi kekuatan pengikat *kebhinekaan* menjadi *tunggal ika*. Kekuatan ini dapat *discharge* di dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁶¹

Kelima, sebagai sebuah profesi. Hal ini mengacu pada pekerjaan yang memerlukan kompetensi tertentu, yakni *qualified leadership* dan manajerial *administratif* atau dapat juga diartikan profesi pamongpraja merupakan seorang profesional pada bidang pemerintahan. Kendatipun demikian, persyaratan yang harus dipenuhi sebagai sebuah profesi, yaitu penguasaan “*systematic theory*” atau seperangkat ilmu pengetahuan melalui pendidikan tinggi minimal setingkat *bachelor*, yang di Indonesia setara dengan sarjana, lebih spesifik lagi harus lulusan perguruan tinggi kepomongprajaan. Analoginya adalah ibarat pasien yang dirawat di rumah sakit bukan oleh tukang bangunan, melainkan

¹⁶⁰ Taliziduhu. 2009. *Kybernology dan Kepamongprajaan*.

¹⁶¹ *Ibid.* hlm 118

oleh seorang dokter, perawat dan bidan yang notabene telah menempuh pendidikan khusus mengenai kesehatan. Seandainya pasien dirawat oleh ahli bangunan maka akan membuka peluang munculnya risiko malpraktik. Begitu pula dengan pemerintahan, dimana harus dirawat juga oleh ahli di bidang pemerintahan. Selain itu, sebagai sebuah profesi pamongpraja memiliki dinas dua puluh empat jam sehari dengan masa jabatan seumur hidup. Pamongpraja dalam hal ini harus menguasai asas-asas profesionalisme dan menggunakan kode etik kepamongprajaan sehari-hari.

Keenam, kualitas. Kualitas merujuk kepada produk-produk yang dihasilkan dalam pelayanan publik. Hal ini juga merujuk kepada perilaku kinerja pamongpraja, dimana pamongpraja bekerja dengan semaksimal mungkin untuk hasil yang sebaik mungkin berdasarkan kriteria-kriteria yang telah ditentukan.

Ketujuh, Nilai. Setiap kualitas ditimbang guna melihat sejauh mana kualitas memenuhi kebutuhan manusia dan masyarakat (*outcome*).

Kedelapan, norma. Pamongpraja dibekali norma yang didapat melalui hasil tempaan pendidikan tinggi kepamongprajaan yang dijunjung dan bersifat *positifisme*. Walaupun begitu pamongpraja harus mampu menyatu dengan norma yang hidup di masyarakat. Hal ini berkaitan dengan tingkat dan kemampuan adaptasi pamongpraja agar dapat diterima disegala lapisan masyarakat.

Kesembilan, sebagai negarawan mengacu pada buah pikiran besar (roh zaman)¹⁶². Dengan kualitas itu, pamongpraja berarti kemampuan membuat sejarah (*history making*), sehingga buah pikiran besar pamongpraja mempengaruhi perjalanan sejarah Indonesia. Selain roh zaman, juga roh yang hadir di segala tempat (*omnipresence*). Bahwa seorang pamongpraja memiliki citra yang kuat di masyarakat sehingga kehadirannya dirasakan oleh masyarakat di segala lini kehidupannya. Hal ini menjadikan pamongpraja sebagai instrumen keutuhan bangsa, yakni keberadaan pamongpraja tidak saja menjadi mesin birokrasi dalam pelayanan pemerintahan, tetapi menjadi perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Alhasil nilai-nilai tersebut akan mengawal perjalanan pamongpraja dalam menghadapi dinamika kehidupan pemerintahan. Ketahanan pamongpraja akan diuji pada setiap aspek pemerintahan. Pamongpraja

¹⁶² Ibid. hlm. 26

yang bertahan sampai akhir akan selamat dan menjadi menjadi manusia paripurna. Pamongpraja yang tidak bertahan akan kandas dan tertelan oleh zaman.

A. Pamongpraja Dalam Kerangka Dinamika Hubungan Pusat dan Daerah

Problema dinamika hubungan pusat dan daerah merupakan tantangan berat bagi pamongpraja dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi negara. Pamongpraja benar-benar diuji disini. Betapa tidak, dinamika hubungan pusat dan daerah merupakan bentuk keniscayaan yang tidak dapat dipungkiri. Hal ini dapat dipahami sebagai akibat dianutnya paham desentralisasi yang senantiasa mengalami pasang surut mengikuti dinamika pemerintahan.

Pasang surut hubungan antara pusat dan daerah selalu mewarnai kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia (Mackie, 1980: 671). Pasang surut hubungan terlihat dalam berbagai produk perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah sebagai amanat Pasal 18 UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah diamandemen. Setidaknya, sejak kemerdekaan, bangsa Indonesia telah memiliki delapan undang-undang pemerintahan daerah. Mulai dari rezim orde lama, orde baru, dan sekarang orde reformasi.

Pada masa orde lama diberlakukan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 dan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, Undang-Undang No. 1 Tahun 1957, Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, pada masa orde baru Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, dan pada masa orde reformasi ini sejak tahun 1998 hingga saat ini telah ditetapkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan yang baru-baru ini disahkan adalah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Undang-undang ini telah dua kali mengalami revisi, walaupun hanya sebatas pada pemilihan kepala daerah. *Pertama*, direvisi melalui Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 dan tidak lama kemudian muncul revisinya yang *kedua*, Undang-Undang No. 9 Tahun 2015.

Mempelajari dinamika tersebut, Prasajo dalam pidato pengukuhannya mengibaratkan masalah dalam dinamika hubungan pusat dan daerah

seperti pendulum yang selalu bergerak dari satu pendulum yang memusat (sentrifugal) ke arah pendulum yang menyebar (sentrifugal).¹⁶³ Gerakan pendulum ini sering kali menyebabkan gerakan separatis yang pada situasi tertentu menimbulkan turbulensi dan dapat berakhir pada hancurnya sebuah negara.

Sejak merdeka, berbagai gerakan separatis muncul di daerah, seperti PRRI dan Permesta juga sangat terkait dengan aspek *vertical distribution of power*, di samping tentu saja memiliki keterkaitan dengan aspek *horizontal distribution of power*. Pergolakan tersebut merupakan reaksi terhadap kekuatan sentripetal yang berlebihan dalam penyelenggaraan negara (Hoessein, 1995: 12). Di samping itu, paham federalisme dan negara federal yang notabnya kontra negara kesatuan menyelinap dalam sendi-sendi hubungan pusat dan daerah. Tak ayal, hal ini akan mengarahkan Indonesia untuk kandas menabrak karang pecah berkeping-keping.

Pamongpraja sebagai abdi negara berperan sebagai mata rantai pengikat kebhinekaan untuk mencegah Indonesia menabrak karang perpecahan. Berkenaan dengan dinamika hubungan pusat daerah, setiap negara mengalami dinamika dalam perubahan kebijakan, dan tentunya faktor perubahan berbeda antara satu negara dengan negara lain. Di Indonesia, faktor pengubah ini selain mempengaruhi pasang surut hubungan pusat dan daerah juga mengakibatkan pasang surut eksistensi pamongpraja. Pengaruh ini dapat dilihat pada perubahan setiap undang-undang pemerintahan daerah dikaitkan dengan definisi dan posisi seorang pamongpraja. Untuk itu, penulis mencoba melakukan identifikasi catatan Jimly Asshiddiqie¹⁶⁴ tentang pemerintahan daerah serta relevansinya dengan peran pamongpraja dari masa ke masa.

• Undang-Undang No. 1 Tahun 1945

Pada undang-undang ini, materi yang berkaitan dengan kebijakan desentralisasi masih sangat sederhana sehingga dalam pelaksanaannya timbul banyak kesulitan. Meskipun undang-undang ini masih sederhana, namun bila kita kaitkan dengan konsep negara kesatuan maka undang-undang ini

¹⁶³ Sumber: pidato pengukuhan Eko Prasjo sebagai Guru Besar Universitas Indonesia

¹⁶⁴ Jimly Asshiddiqie. Pokok-Pokok Hukum Tata, Op. Cit. 2007, hlm. 400-409

sudah mendasar pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila sebagai dasar negara.

• **Undang-Undang No. 22 Tahun 1948**

Kelahiran Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, sebagai pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1945, diharapkan dapat mengatasi kekurangan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 yang dipandang masih sangat sederhana tersebut. Menurut Juniarto,¹⁶⁵ ciri dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 ini adalah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, yaitu: provinsi, kabupaten (kota besar), dan desa (kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Secara yuridis fungsional, pemerintahan atau wilayah hukum penyelenggaraan administrasi pemerintahan wilayah nasional Republik Indonesia dibagi secara hierarkis dan horizontal terdiri atas wilayah nasional sebagai wilayah hukum pemerintah pusat, wilayah-wilayah Indonesia sebagai wilayah hukum pemerintah provinsi, setiap wilayah provinsi dibagi atas wilayah kabupaten/kota besar, dan wilayah kabupaten/kota besar dibagi atas wilayah yang disebut desa, negeri, warga, dan lain-lain. Setiap wilayah tersebut otonom atau dalam istilah Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 disebut swatantra (menyelenggarakan pemerintahan sendiri) dan masing-masing disebut daerah tingkat I, daerah tingkat II, dan daerah tingkat III (sama dengan desa atau kota kecil) negeri, warga dan lain-lain.

Tingkat daerah swatantra dilatarbelakangi oleh pemikiran pembentuk undang-undang sebagaimana dicantumkan pada Memori Penjelasan Umum Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, LN RI 1957 No. 1143 yang memuat tentang 4 (empat) persoalan penting terkait tingkat daerah swatantra, yaitu sebagai berikut.

- 1) Mengenai apakah suatu urusan apakah urusan yang ada merupakan urusan pusat atau urusan daerah.
- 2) Mengenai keberagaman kesatuan masyarakat, hukum dan bahwa urusan otonomi tidak konguren (bersama-sama, setuju, bersaing atau berlawanan) dengan urusan hukum adat.

¹⁶⁵ Juniarto dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 400

- 3) Tentang kepala daerah yang harus dipilih langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan, tetapi harus pula mendapat pengesahan dari pemerintah yang berwajib.
- 4) Persoalan keempat mengenai pengawas, maksudnya bahwa pemerintah pada intinya mengawasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah baik produk-produk hukumnya maupun tindakan-tindakannya.

Keempat persoalan penting tersebut pembentukan undang-undang ini dapat disimpulkan bahwa negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibentuk mengharuskan pemusatan segala urusan yang meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya pemusatan segala urusan terhadap seluruh wilayah oleh Bagir Manan¹⁶⁶ dijelaskan bahwa "Pemusatan tersebut memiliki dua sisi (dimensi) yaitu tugas Negara Kesatuan Republik Indonesia, terhadap kepentingan yang dipusatkan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan kepentingan-kepentingan rakyat setempat."

Uraian yang menyangkut hierarki pemerintahan berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 yang mengatur tentang pemerintahan tingkat I, tingkat II, dan tingkat III adalah usaha untuk mengakomodir kebhinekaan bangsa Indonesia yang begitu heterogen, struktur daerah otonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tersebut, terutama dalam pembentukan daerah tingkat III (kota kecil). Hal ini dilakukan sangat hati-hati, terutama yang berkaitan atau berhubungan dengan keberadaan masyarakat hukum adat yang coraknya beragam/bertingkat, setiap tingkat memiliki rakyat sendiri, penguasa sendiri dan mungkin memiliki daerah sendiri.

Berdasar uraian di atas, terlihat jelas bahwa kedua undang-undang di atas condong pada "pemusatan," dengan kata lain pemerintahan yang sentralistik. Dilihat dari tujuannya, kedua undang-undang bermaksud memperkuat komitmen bangsa Indonesia untuk tetap mempertahankan dan menggalang seluruh rakyat Indonesia mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketetapan pemusatan pada kedua undang-undang di atas

¹⁶⁶ Bagir Manan, dikutip dalam Jimly Asshiddiqie. Op. Cit, hlm. 407

berimplikasi pada pejabat-pejabat di daerah, termasuk pamongpraja. Pamongpraja dalam kerangka undang-undang tersebut berfungsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah (dekonsentrasi). Pada hubungan pusat dan daerah, dapat diibaratkan pamongpraja merupakan lem yang membawa kepentingan pusat untuk merekatkan daerah agar tidak lepas dari kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengingat kedua undang-undang ini muncul pada awal masa kemerdekaan, pada masa ini sangat rawan terjadinya pembangkangan, bahkan disintegrasi. Pendapat ini diperkuat dengan pendapat Samadikoen (*The Liang Gie*), tugas pamongpraja dalam rangka dekonsentrasi pada awal kemerdekaan dapat diringkaskan tiga macam.

- 1) Sebagai instansi penengah (arbiter), di antara kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan dan bermusuhan.
- 2) Sebagai instansi penghubung di antara lingkungan hukum tata negara yang berlain-lainan.
- 3) Sebagai pemelihara dari penegak ketentraman dan keamanan umum dan dalam hubungan ini memiliki hubungan yang erat sekali dengan jawatan kepolisian.

Urgensi keberadaan pamongpraja pada masa awal kemerdekaan RI sejalan dengan sejalan penataan sistem pemerintahan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, baik pada pemerintah pusat dan daerah. Pada masa ini, perubahan istilah dari pangreh praja menjadi pamongpraja dengan alasan bahwa kedudukan dan tugas pangreh praja dalam negara yang merdeka berbeda dengan pada masa penjajahan. Presiden RI waktu itu, Soekarno, pada tahun 1953 mengatakan bahwa pengertian pamong lebih dalam artinya daripada pengertian pemimpin ataupun pengasuh. Prinsip pokok dalam mengemong adalah Tut Wuri Handayani, mengikuti di belakang, tetapi tetap mempengaruhi (dalam *The Liang Gie*, 1988: 170). Selain itu, juga untuk menegaskan bahwa pemerintahan pangreh praja ada pada masa penjajahan belanda di Indonesia. Dimana makna semangat dan filosofinya dapat bertolak belakang dari pemerintahan paska penjajahan, karena perubahan dari konsep pangreh ke konsep pamong sekaligus menjelaskan adanya perubahan paradikma dari penindasan ke pembudayaan serta

mengingat nama yang pertama (pangreh praja) secara psikologis dan politis kurang tepat dan mengandung unsur menguasai (mengereh-pangreh).

Sebenarnya, masa awal-awal setelah kemerdekaan merupakan masa yang berat bagi pamog praja dimana eksistensinya terancam. Indonesia pernah mengalami perubahan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia atau biasa disebut Republik Indonesia menjadi Republik Indonesia Serikat dan aktif kembali menjadi Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1950 akibat penjajahan Belanda. Pada masa ini, posisi pamongpraja sempat mengalami surut. Pada tahun 1950, berlaku dua macam undang-undang pokok pemerintahan daerah setelah perubahan dari RIS menjadi RI, yaitu:

- 1) Undang-Undang No. 22/1948, yang berasal dari negara RI Proklamasi 17 Agustus 1945 dan berlaku di Jawa dan Madura, Sumatera dan Kalimantan.
- 2) Undang-Undang No. 44/1950, yang berasal dari NIT dan berlaku di Sulawesi, Maluku, dan Nusa Tenggara.

Sayangnya, kedua undang-undang ini menghendaki hilangnya pamongpraja dan diserahkan pemerintahan setempat pada daerah otonom. Beberapa tahun kemudian, setelah seluruh undang-undang disesuaikan dengan UUDS, eksistensi pamongpraja kembali. Pada PP Nomor 27 Tahun 1959 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pamongpraja adalah gubernur, residen, bupati, walikota, wedana, dan asisten wedana (camat). Dari PP ini dapat dirumuskan pamongpraja adalah perangkat atau pejabat yang ada di daerah yang tugasnya adalah melaksanakan urusan pemerintahan umum atau pemerintahan pusat. Dilihat dari sudut pandang hubungan pusat dan daerah, adanya PP tersebut tetap memfungsikan pamongpraja sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang menyelenggarakan asas dekonsentrasi.

• **Undang-Undang No. 18 Tahun 1965**

Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Lembaran Negara Tahun 1965 No. 84, merupakan kelanjutan ide Penpres No. 6 Tahun 1959, bahkan dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan dalam Penpres No. 6 Tahun 1959

dan Penpres No. 5 Tahun 1960 seluruhnya diadopsi ke dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 ini. Undang-undang ini mengacu kepada konsep demokrasi terpimpin dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selain itu, undang-undang ini membagi wilayah negara dalam tingkatan daerah-daerah otonom (Pasal 2 ayat (1)) yang terdiri atas: wilayah provinsi atau kota praja sebagai daerah tingkat I, kabupaten atau kotamadya sebagai daerah tingkat II, dan kecamatan atau kota praja sebagai daerah tingkat III.

Berkaitan dengan pemberlakuan UU No. 18 Tahun 1965, menurut Soli Lubis,¹⁶⁷ Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 merupakan suatu undang-undang kebijakan politik dengan maksud mengembalikan dan memperkuat kewibawaan kepala daerah (KDH) sebagai alat pemerintah pusat dengan fungsi rangkap sebagai alat dekonsentrasi dan desentralisasi, seperti Penpres No. 6 Tahun 1959.

Kepala daerah, meskipun dipilih oleh DPRD, namun kedudukannya tidak tergantung sepenuhnya kepada DPRD (Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14) atau tidak tergantung kepada kedudukan KDH terhadap DPRD (Pasal 17 ayat (2) dan Pasal 55). Dengan begitu, kedudukan kepala daerah cukup berwibawa, sehingga tidak dapat diberhentikan oleh kekuatan politik daerah.

Ketentuan dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 ini, sesungguhnya merupakan suatu kebijakan politik yang ingin memperkuat pemerintahan daerah dalam kerangka negara kesatuan, hal ini membuktikan bahwa Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 ini konsepnya tetap dalam negara kesatuan. Jadi, penguatan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kotamadya dalam rangka memperkuat negara kesatuan dengan demokrasi terpimpin. Walaupun begitu, dalam hubungan pusat dan daerah, fungsi pamongpraja tidak mengalami perubahan, tetap melaksanakan azas dekonsentrasi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Bahkan diatur dalam UU No. 18/1965 ditentukan tugas-tugas yang tidak diserahkan kepada daerah dan dijadikan tugas pokok dari pamongpraja, yaitu sebagai berikut.

¹⁶⁷ Soli Lubis, dalam Jimliy Asshiddiqie, *Ibid*, 2007, hlm. 406

- 1) Memegang pimpinan kebijaksanaan politik polisionil di daerahnya, dengan mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat-pejabat yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah dan antara jawatan tersebut dengan pemerintah daerah.
- 3) Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintah daerah.
- 4) Menjalankan tugas-tugas lain yang diserahkan kepadanya oleh pemerintah pusat.

• **Undang-Undang No. 5 Tahun 1974**

Perubahan kebijakan hubungan pusat dan daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974 lebih condong ke arah sentralistik. Beberapa karakteristik yang menonjol dari prinsip penyelenggaraan pemerintahan UU Nomor 5 Tahun 1974, yaitu: *pertama*, wilayah negara dibagi ke dalam daerah besar dan kecil yang bersifat otonom atau administratif saja. *Kedua*, pemerintahan daerah diselenggarakan secara bertingkat, yaitu daerah tingkat I, daerah tingkat II sebagai daerah otonom, dan kemudian wilayah administratif berupa provinsi, kabupaten/kotamadya, dan kecamatan. *Ketiga*, DPRD tingkat I maupun tingkat II dan kotamadya merupakan bagian dari pemerintahan daerah. *Keempat*, peranan Menteri Dalam Negeri dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dikatakan bersifat sangat eksesif atau berlebihan yang diwujudkan dengan melakukan pembinaan langsung terhadap daerah. *Kelima*, UU ini memberikan tempat yang sangat terhormat dan sangat kuat kepada kepala wilayah ketimbang kepada kepala daerah. *Keenam*, keuangan daerah sebagaimana umumnya dengan undangundang terdahulu, diatur secara umum saja. Daerah juga mendapat bantuan dari pemerintahan pusat berupa “pemberian pemerintah”, sebuah istilah yang menandakan kemurahan hati pemerintahan di Jakarta.⁹

Meskipun harus diakui bahwa UU No. 5/1974 adalah suatu komitmen politik, namun dalam praktik yang terjadi adalah sentralisasi yang dominan dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena yang paling menonjol dari hubungan antara sistem Pemda dengan pembangunan adalah ketergantungan Pemda yang tinggi terhadap

pemerintah pusat. Sejalan dengan itu, menurut Soemardjan, pada periode sebelum tahun 1966, sentralisasi dilakukan dengan maksud untuk mencegah bangsa Indonesia dari perpecahan sebagai akibat munculnya gerakan-gerakan separatis, sehingga dirasakan perlu adanya satu sumber tunggal (presiden) yang menafsirkan semua persoalan politik dengan dukungan kedudukan golongan militer.¹⁶⁸

Kemudian, Kuntjorojakti menggambarkan bahwa sentralisasi pada periode itu sebagai gerakan pendalaman dari satu kutub ke kutub lainnya.¹⁶⁹ Sedangkan menurut Hidayat, kehidupan desentralisasi pada masa orde baru cenderung berayun di antara dua kutub; dari kutub desentralisasi dan sistem demokrasi ke kutub sentralisasi dan autokrasi, namun lebih berat ke kutub sentralisasi dan autokrasi.¹⁷⁰

Berdasarkan uraian tersebut, dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, tetap berdasarkan pada konsep negara kesatuan sebagaimana tercantum dalam UUD Tahun 1945, demi kestabilan pemerintahan dan pembangunan, Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 ini merupakan undang-undang pemerintahan daerah yang paling lama diberlakukan oleh pemerintah, yaitu kurang lebih 35 tahun, seiring lahirnya kepemimpinan Presiden Soeharto yang dikenal dengan Pemerintahan Orde Baru.

Berkenaan dengan pamongpraja, pada masa Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, yang masih merujuk pada UUD 1945 yang asli, Presiden merupakan satu-satunya mandataris MPR, yang kemudian membangun jaringan pemerintah pusat di daerah yang dinamakan kepala wilayah yang berkedudukan sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan (Wasistiono, 2009). Menurut undang-undang yang sama, pasal 1f yang dimaksud dengan dekonsentrasi ialah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Dalam undang-undang ini juga mengartikan pamongpraja sebagai pejabat pemerintah pusat yang berada di daerah dengan tugas utama menjalankan Tugas Pemerintahan Umum (TPU), yang meliputi koordinasi, pembinaan dan pengawasan, serta urusan residual. Sekilas tampak jelas terlihat bahwa pamongpraja pada masa

¹⁶⁸ Selo Soemarejan, dikutip dalam Jimly Asshiddiqie. *ibid.* Hlm. 407

¹⁶⁹ Kuntjorojakti, dalam Jimly Asshiddiqie. *ibid.* hlm. 407

¹⁷⁰ Syarif Hidayat, 1999, dalam Jimly Asshiddiqie. *Ibid.* hlm. 407

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 masih melaksanakan tugas sebatas pada asas dekonsentrasi. Pendapat ini diperkuat oleh Suryaningrat (1990: 7-11), pamongpraja dipergunakan untuk menyebut mereka, pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan umum (kepala wilayah). Semasa pemberlakuan undang-undang ini, pamongpraja dapat dikatakan pada posisi puncaknya. Selain karena mendapatkan tempat yang istimewa, juga selama di daerah masih ada urusan pemerintahan umum, maka selama itu pula masih ada pamongpraja.

• Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

Kelahiran UU No. 22 Tahun 1999 merupakan antitesa dari ketidakpuasan rakyat Indonesia pada saat pemerintahan orde baru yang dianggap tidak dilaksanakan secara demokrasi, tidak transparan serta tidak meratanya pembangunan. Undang-undang ini lahir sebagai jawaban terhadap krisis pada tahun 1998 yang menyebabkan integritas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berada di persimpangan jalan. Undang-undang ini menjadi landasan yang sangat mendasarkan dalam melakukan perubahan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999, daerah otonomi tidak menganut sistem bertingkat dan hanya mengenal 2 (dua) daerah otonomi, yaitu provinsi dan kabupaten/kota yang dapat dirumuskan sebagai berikut (Marbun, 2010: 102-103): *pertama*, wilayah negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang bersifat otonomi. *Kedua*, daerah-daerah ini masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki (pasal 4 UU Nomor 22 Tahun 1999). *Ketiga*, daerah provinsi berkedudukan juga sebagai daerah administratif. Ada beberapa ciri khas yang menonjol dalam undang-undang ini (Syaukani, 2009: 185-190), yaitu: *pertama*, demokrasi dan demokratisasi. *Kedua*, mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Titik berat otonomi daerah difokuskan kepada daerah kabupaten dan kota, bukan kepada daerah propinsi. *Ketiga*, sistem otonomi luas dan nyata. *Keempat*, tidak menggunakan sistem otonomi bertingkat. Dalam sistem ini, pejabat pemerintahan daerah yang lebih tinggi juga sekaligus merupakan atasan dari pejabat yang ada di daerah otonom yang lebih rendah. *Kelima*, *no mandate without funding*. Penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah harus dibiayai dari dana Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara (Pasal 78 ayat 2),

dan penyerahan atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan pemerintahan pusat kepada bupati/walikota diikuti dengan pembiayaannya (Pasal 2 ayat {4} UU PK No. 25 tahun 1999). UU Nomor 22 tahun 1999 mengandung prinsip yang sebaliknya, yaitu *money follow function*. Artinya, daerah diberi kewenangan yang seluas-luasnya dan dengan kewenangan itu maka daerah akan menggunakannya untuk menggali sumber dana keuangan yang sebesar-besarnya sepanjang bersifat legal dan diterima oleh lapisan masyarakat. *Keenam*, penguatan rakyat melalui DPRD.

Berdasarkan uraian di atas tampak bahwa undang-undang ini terlihat bersifat sangat desentralistik, sehingga pelaksanaan asas dekonsentrasi sangat dibatasi di daerah. Fungsi dekonsentrasi dibatasi hanya pada tingkat provinsi saja. Sedang untuk wilayah kabupaten/kota, secara murni melaksanakan tugas-tugas desentralisasi atau otonom. Konsekuensi logis dari perubahan kebijakan desentralisasi tersebut, maka definisi tentang pamongpraja perlu disusun ulang. Hal ini mengakibatkan pamongpraja mengalami titik nadirnya. Karena ketidakjelasan posisinya.

Pada UU Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian nantinya dilanjutkan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004, tidak ada lagi pengertian tugas pemerintahan umum, yang ada istilah baru, yakni Tugas Umum Pemerintahan (TUP), yang isinya berbeda dengan pengertian Tugas Pemerintahan Umum (TPU) yang selama ini digunakan. Menanggapi kondisi tersebut, akhirnya Wasistiono dalam makalahnya yang disampaikan pada Temu Akbar Alumni Pendidikan Pamongpraja Propinsi Jawa Barat pada tanggal 29 Maret 1999 dengan judul “Redefinisi, Reposisi dan Refungsianalisasi Korps Pamongpraja” (Wasistiono, 1999), ditawarkannya definisi pamongpraja dengan paradigma baru, yaitu sebagai berikut.

Pamongpraja adalah aparaturnya (pusat maupun daerah) yang dididik secara khusus untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan dengan kompetensi dasar Koordinasi, Kolaborasi dan Konsensus (3K) dalam rangka memberikan pelayanan umum serta menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Wasistiono, definisi ini masih terbuka untuk diperdebatkan, terutama mengenai tiga kompetensi dasar yang perlu dimiliki oleh pamongpraja. Pamongpraja juga harus melakukan reposisi, dalam arti menata ulang kedudukan dan hubungannya dengan pemerintah serta partai

yang berkuasa, sejalan dengan kebijakan pemerintah nasional sebagaimana yang tertuang dalam PP No. 5 Tahun 1999 yang diperbaiki dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil. Selain itu, pamongpraja harus melakukan refungsionalisasi, yaitu menata lagi fungsi-fungsi yang selama ini dijalankan oleh pamongpraja. Selanjutnya, dijelaskan bahwa perlu diakui secara jujur bahwa selama ini fungsi-fungsi yang dijalankan oleh korps pamongpraja belum tampak secara jelas, bercampur aduk karena adanya pengembangan karier secara lintas keahlian. Pada akhirnya, pengetahuan dan kemahiran yang dimiliki korps pamongpraja menjadi tidak jelas juga sehingga sulit untuk dikategorikan sebagai sebuah profesi yang utuh dan mandiri.

Sepintas, akibat diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, posisi pamongpraja dalam hubungan pusat dan daerah menjadi kabur. Dalam konteks ini, mendorong perspektif pamongpraja mengalami redefinisi, reposisi, dan refungsionalisasi. Ditambah lagi pada hubungan pusat dan daerah, posisi pamongpraja terlihat terjepit. Terjepit di antara kepentingan pusat dan daerah. Secara vertikal atas ke bawah, terdapat kepentingan pusat dan dari vertikal bawah ke atas terdapat kepentingan daerah. Efek dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ini sebenarnya sangat meluas, tidak hanya pamongpraja saja yang terkena imbasnya. Pemberian kewenangan daerah dalam skema otonomi daerah, bisa dibaca sebagai konsekuensi dari menurunnya daya kemampuan pusat untuk mengendalikan daerah. Hal ini dapat dilihat dari gubernur/kepala daerah provinsi yang tidak bisa lagi atau tidak ada lagi peran gubernur dalam proses pemilihan bupati/walikota. Gubernur/kepala daerah provinsi sulit untuk mengkoordinir bupati/walikota dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan apalagi sumber daya yang ada di daerah berada dalam wilayah kewenangan bupati/walikota sehingga tidak ada pilihan lain kecuali memberikan kewenangan bagi daerah untuk mengatur diri sendiri. Akibat dari meluasnya kewenangan pemerintah kabupaten dan kota menimbulkan kesulitan dalam memadukan pemerintahan, pelayanan umum dan proses pembangunan daerah, kuatnya posisi kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan pemerintahan mengakibatkan pemerintah kabupaten dan kota bertindak sesuai aspirasi sendiri tanpa ada koordinasi dari pemerintah provinsi, bahkan pada pemerintah. Kondisi tersebut dipandang dapat

menimbulkan indikasi terjadinya disintegrasi bila antara daerah yang satu dengan daerah lain mengalami perkembangan yang tidak seimbang, yang pada akhirnya dapat menggoyahkan konsepsi negara kesatuan.

Perubahan pengelolaan pemerintah daerah juga dilihat dalam era pasca-desentralisasi. Perubahan tersebut terlihat secara signifikan dalam keberadaan DPRD. UU No. 22 Tahun 1999, DPRD diberi peran dominan *face to face* dengan kepala daerah di pemerintahan daerah. Tujuan utamanya adalah untuk membawa pemerintahan lokal yang demokratis di berbagai daerah melalui, antara lain pemberdayaan DPRD sebagai wakil masyarakat lokal dan sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk menahan kepala daerah bertanggung jawab atas kinerja mereka. Di beberapa daerah, terjadi penguatan terhadap fungsi DPRD bahkan terlihat terjadi legislatif *heavy* dimana kepala daerah “kewalahan” menghadapi DPRD, apalagi kalau kepala daerah berasal dari partai berbeda dengan partai mayoritas di DPRD. Bahkan seolah-olah terjadi *divided government* (pemerintahan terbelah) akibat kepala daerah tersandra dengan DPRD.

Pada berbagai kondisi tersebut di atas, keberadaan pamongpraja dalam hubungan pusat dan daerah semakin diuji. Posisi pamongpraja sebagai mata rantai pengikat antara pusat dan daerah menuntut pamongpraja harus turun tangan menjawab berbagai soal yang berkenaan dengan disintegrasi bangsa. Kegagalan tampak terlihat ketika satu demi satu daerah di Indonesia mulai bergejolak dan ingin melepaskan diri. Mulai dari Aceh hingga Papua. Peran pamongpraja sebagai mata rantai siklus politik juga dipertanyakan tidak mampu mendinginkan gejolak politik DPRD terhadap kepala daerah. Untungnya UU No. 22 Tahun 1999 segera dilakukan perubahan dan lahirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

• **Undang-Undang No. 32 Tahun 2004**

Sebenarnya, antara UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 22 Tahun 1999, perbedaan prinsipal dalam kebijakan pengelolaan pemerintahann daerah. Dalam perspektif desentralisasi, masih menerapkan prinsip *residual power* atau *open arrangement* karena pusat masih mengurus 6 urusan yang bersifat konkruen. Pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

UU No. 32 Tahun 2004 mengatur hal-hal tentang; pembentukan daerah dan kawasan khusus, pembagian urusan pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan, kepegawaian daerah, perda dan peraturan kepala daerah, perencanaan pembangunan daerah, keuangan daerah, kerja sama dan penyelesaian perselisihan, kawasan perkotaan, desa, pembinaan dan pengawasan, pertimbangan dalam kebijakan otonomi daerah.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 ini, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Sehubungan dengan daerah yang bersifat khusus dan istimewa ini, kita mengenal adanya beberapa bentuk pemerintahan yang lain, seperti DKI Jakarta, DI Aceh, DI Yogyakarta, dan provinsi-provinsi di Papua.

Bagi daerah-daerah ini, secara prinsip tetap diberlakukan sama dengan daerah-daerah lain. Hanya saja dengan pertimbangan tertentu, kepada daerah-daerah tersebut, dapat diberikan wewenang khusus yang diatur dengan undang-undang. Jadi, bagi daerah yang bersifat khusus dan istimewa, secara umum berlaku UU No. 32 Tahun 2004 dan dapat juga diatur dengan UU tersendiri.

Namun, perubahan yang perlu mendapat garis bawah dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah masalah hubungan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Dimana dalam hubungan antara pusat, provinsi dengan kabupaten/kota dikembalikan sebagaimana mestinya, yaitu dari tidak memiliki hubungan hierarki (UU No. 22 Tahun 1990) lalu menjadi memiliki hubungan hierarki (UU No. 32 Tahun 2004) walaupun tidak seperti hubungan hierarki yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974. Selanjutnya, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 kembali direvisi, yang pertama dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2005, kemudian direvisi lagi melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2008, inti dari revisi ini adalah pada tugas kepala daerah, tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat, dan mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, di mana pada undang-undang tersebut menganulir calon bupati dan wakil bupati secara perseorangan dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam undang-undang tersebut.

Sayang, dalam UU No. 32 Tahun 2004, dengan segala perbaikannya, tidak menyinggung masalah posisi pamongpraja. Dapat disimpulkan,

rekam jejak pamongpraja dalam undang-undang ini hilang sama sekali. Kondisi ini mengakibatkan kedukaan pamongpraja pada hubungan pusat dan daerah. Kedukaan ini disebabkan karena sulitnya mendefinisikan posisi seorang pamongpraja. Definisi yang pada masa lalu dipergunakan ternyata sudah *expired*. Tidak bisa dipergunakan. Pamongpraja tidak ubahnya seperti pegawai biasa pada umumnya. Tidak memiliki tempat spesial pada hubungan pusat dan daerah.

Sebenarnya, secara empirik, posisi lulusan sekolah pamongpraja masih berada di antara kepentingan pusat dan daerah. Hanya saja, dalam statuta IPDN ditetapkan merupakan komponen Kementerian Dalam Negeri yang menyelenggarakan pendidikan kedinasan kader pamongpraja. Namun, itu tidak berarti apa-apa apabila tidak diberi ketegasan pada undang-undang. Karena begitu lulus, secara normatif undang-undang pamongpraja tidak ada bedanya dengan lulusan perguruan tinggi lainnya.

• **Undang-Undang No. 23 Tahun 2014**

Pada UU No. 23 Tahun 2014, masih menerapkan pola *residual power* atau *open arrangement*, bahkan urusan pemerintah dibagi menjadi urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkruen dan urusan pemerintahan umum (pasal 9) urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat (politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama) urusan pemerintah konkruen adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Selain itu, dalam UU No. 23 Tahun 2014, DPRD masih sama kedudukannya dengan UU No. 23 Tahun 2004, yakni sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah.

Selain persoalan filosofis dalam urusan pemerintah pusat dan daerah seperti di atas diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 juga ada perbedaan yuridis. Perbedaan yuridis tertuang dalam bentuk pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang tidak diatur dalam UU sebelumnya. Perbedaan secara yuridis sangat terlihat dengan tidak adanya pasal-pasal yang mengatur tentang

penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Perihal pemilihan daerah telah diatur dalam UU No. 22 Tahun 2014 yang sudah dibatalkan dengan Perpu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Dipisahkannya UU Penda dengan UU Pilkada dimaksudkan agar kedua UU tersebut dapat berjalan secara maksimal sesuai dengan isu sentralnya masing-masing. Selain itu, dalam pemisahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pilkada dimaksudkan untuk mempertegas posisi dan perbedaan gubernur dan walikota/bupati.

Berkenaan dengan pamongpraja, pada undang-undang ini mendapat secerach harapan. Pada pasal 224 ayat 2 UU 23 Tahun 2014 dijelaskan bupati/wali kota wajib mengangkat camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian, pada penjelasan pasal 224 ayat 2 dijelaskan yang dimaksud dengan “menguasai pengetahuan teknis pemerintahan” adalah dibuktikan dengan ijazah diploma/sarjana pemerintahan atau sertifikat profesi kepamongprajaan. Selanjutnya, dijelaskan pada ayat 3, yaitu pengangkatan camat yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dibatalkan keputusan pengangkatannya oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Ketentuan tersebut secara implisit merujuk kepada pamongpraja. Bahkan, posisi ini diperkuat pada Paragraf 4 tentang Pendidikan dan Pelatihan Kepamongprajaan Pasal 376 yang menjelaskan untuk pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah, kementerian menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan kepamongprajaan yang ditujukan untuk menghasilkan lulusan sebagai abdi negara dengan karakteristik khusus: (a) memiliki keahlian dan keterampilan teknis penyelenggaraan pemerintahan; (b) memiliki kepribadian dan keahlian kepemimpinan kepamongprajaan; dan (c) berwawasan nusantara, berkode etik, dan berlandaskan pada Bhinneka Tunggal Ika. Dengan kata lain, yang dimaksud pamongpraja adalah lulusan pendidikan dan pelatihan kepamongprajaan yang memiliki keahlian dan keterampilan teknis pemerintahan, berkepribadian dan kepemimpinan kepamongprajaan serta berwawasan nusantara, berkode etik dan berlandaskan Pancasila.

Merujuk pada hubungan pusat dan daerah dengan menggunakan posisi camat sebagai acuannya, pamongpraja dalam hal ini melaksanakan urusan pemerintahan umum, fungsi koordinasi, pembinaan dan pengawasan kepada desa dan atau kelurahan serta pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota. Artinya, pada hubungan pusat dan daerah, posisi pamongpraja adalah untuk menyelenggarakan dekonsentrasi dari kepala daerah dan berkenaan dengan fungsi koordinasi, merujuk pada fungsinya sebagai kepala wilayah di tingkat kecamatan.

B. Masalah dalam Hubungan Pusat dan Daerah

Bila memperhatikan pemaparan di atas, titik balik atau titik kritis hubungan pusat dan daerah adalah pada UU No. 22 Tahun 1999, dimana UU ini merupakan antitesa dari UU sebelumnya. Hal ini menimbulkan klimaks dalam hubungan pusat dan daerah. Sampai sekarang pun, hasil klimaks tersebut masih membekas. Oleh karena itu, pamongpraja wajib menyadari kondisi ini sebagai tantangan dalam menjelankan tugas dalam kerangka hubungan pusat dan daerah, yakni; *pertama*, kurangnya harmonisasi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sebagai negara yang menerapkan prinsip dekonsentrasi dan desentralisasi, hal ini wajar adanya. Menyusunnya faham federalisme ala negara federal, seperti Amerika Serikat, dalam sendi-sendi otonomi daerah merupakan hal yang tidak dapat dihindari. Dekonsentrasi dan desentralisasi diwujudkan dalam kebijakan otonomi daerah memiliki arti sebagai upaya pemerintah pusat untuk mewujudkan tujuan negara dengan memberikan sebagian daripada kewenangan yang ada kepada daerah-daerah. Dengan kata lain, bahwa otonomi daerah merupakan suatu sistem kebijakan yang diterapkan dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Fenomena ini muncul karena biasanya pemahaman kewenangan dan kedaulatan. Kewenangan dan kedaulatan itu merupakan dua hal yang berbeda, namun saling memiliki keterkaitan satu sama lain, yang dapat diumpamakan selayaknya *dua sisi mata uang logam*. Kewenangan ini juga sering disalahartikan sebagai kedaulatan untuk bergerak semauanya. Jadi, tidak salah apabila muncul istilah “raja-raja kecil” dalam bingkai otonomi daerah di Indonesia.

Secara historis, fenomena ini muncul akibat konstruksi hubungan antara pusat dan daerah seperti yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999. Beralihnya kekuasaan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota awalnya ditujukan untuk memecah belah para elit lokal yang menghendaki kemerdekaan propinsinya. Ini menarik hati para elit lokal untuk menjadi raja kecil di wilayahnya daripada menjadi hulubalang di negara yang akan dibentuk. Walau begitu, tidak dapat dipungkiri, UU No. 22 Tahun 1999 meletakkan perubahan yang radikal (*radical change*) dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Dari sentralis yang tidak berkeadilan menjadi desentralis yang lebih manusiawi. Laksana bom waktu, politik sentralisme dan praktik ketidakadilan yang terjadi selama masa Soeharto-lah yang telah memicu gerakan separatisme di beberapa daerah.

Sebenarnya, pasca-jatuhnya Soeharto, hubungan antara pusat dan daerah memiliki ancaman serius. Menjadi sebuah ancaman karena berbagai tuntutan yang mengarah kepada disintegrasi bangsa semakin besar. Bermula dari kemerdekaan Timor Timur (atau Timor Leste) pada tanggal 30 Agustus 1999 melalui referendum, berbagai gelombang tuntutan disintegrasi juga terjadi di beberapa daerah, seperti di Aceh, Papua, Riau, dan Kalimantan. Meskipun ada sejumlah kalangan yang menganggap bahwa kemerdekaan Timor Timur sudah seharusnya diberikan karena perbedaan sejarah dengan bangsa Indonesia dan merupakan aneksasi rezim Orde Baru, tetapi efek domino yang timbulkannya masih sangat dirasakan, bahkan dalam MOU Helsinki yang menghasilkan UU Pemerintahan Aceh (Prasojo, 2005: 22). Hal senada juga dialami Papua dan Papua Barat. Setelah Aceh menerima kekhususannya melalui UU Pemerintahan Aceh No. 11 Tahun 2006 (sebagai hasil MOU Helsinki dan merupakan revisi terhadap UU No. 18 Tahun 2001), selanjutnya kekhususan diberikan kepada Provinsi Papua berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001, tapi sayangnya gejala gerakan separatisme di daerah tersebut masih sangat terasa.

Dari catatan di atas, yang perlu mendapat perhatian adalah penjelasan mengenai pemberian otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota yang didasarkan kepada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang *luas, nyata, dan bertanggung jawab*, seperti pada Penjelasan Umum UU No. 22 Tahun 1999. Kewenangan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab adalah

keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan secara nyata pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah dengan mengupayakan tanggung jawabnya terhadap konsekuensi hak dan kewajiban terhadap kewenangan yang telah diberikan. Oleh karena itu, indikasi berkembangnya paham federalisme daerah-daerah sebagai akibat dari kesalahan dalam memaknai arti *otonomi daerah* harus dicegah. Disinilah peran pamongpraja.

Menanggapi fenomena tersebut, Taliziduhu menyampaikan, pamongpraja adalah kekuatan pengikat pusat dengan daerah¹⁷¹. Sebagai kekuatan pengikat pusat dan daerah, pamongpraja berjiwa kenegarawanan, berdiri di atas semua kepentingan, berdasarkan hati nurani, dan yang paling penting menjalankan fungsi *linkage* antara proses divergen dengan konvergen dalam hubungan pusat dan daerah. Selain itu, pamongpraja sebagai seorang profesional pemerintahan tentu memiliki pemahaman lebih mengenai otonomi daerah. Dalam realitasnya, pamongpraja biasanya menduduki jabatan-jabatan strategis di pemerintahan daerah. Kondisi ini dapat dimanfaatkan pamongpraja untuk menjadi alarm bagi kepala daerah apabila melebihi batas kewenangannya. Dalam makalahnya, Ryaas Rasyid menyampaikan bahwa semua penerapan ideologi dan sistem politik pada pemerintahan sangat bergantung pada variabel kunci, yaitu kepemimpinan.¹⁷² Perlu disadari bahwa pamongpraja merupakan kader-kader yang dipersiapkan untuk menjadi pemimpin di pemerintahan. Bahkan, tidak sedikit pula sekarang pamongpraja yang menjabat sebagai kepala daerah. Sebagai peran kunci mata rantai permanen siklus politik posisi strategis pamongpraja dalam hubungan pusat dan daerah adalah sebagai lem perekat, karena memiliki hubungan vertikal dengan pusat dan ke bawah dengan daerah. Dari sudut itu, sudah sewajarnya pamongpraja senantiasa menjaga stabilitas antara pusat dan daerah mengingat posisi strategisnya sehingga tidak terjadi salah paham dalam mentafsirkan otonomi daerah. Keseimbangan kewenangan diperlukan, mengingat kata Lord Acton, “*power tends to corrupt, absolute power tends to corrupt absolutely*”.

¹⁷¹ *Ibid* 165.

¹⁷² Muhadam Labolo. 2015. Masa Depan Demokrasi Liberal.

Kecenderungan penyelewengan kekuasaan itu akan selalu ada selama masih terdapat tahta kekuasaan.

Kedua, Masalah perimbangan keuangan pusat dan daerah. Ketidakseimbangan pembagian keuangan menyebabkan kecemburuan di beberapa daerah. Ambil contoh kekayaan alam di Aceh yang diekspor menghasilkan keuntungan US\$ 2 miliar pada tahun 1997 hanya memberikan manfaat kepada masyarakat Aceh sebesar 0,05% melalui APBN. Sedangkan PT Freeport yang mengeruk keuntungan tahun 1997 US\$ 1,1 miliar, tetapi masyarakat Papua tetap hidup seperti pada 'zaman batu'. Walau demikian, kini Aceh, Papua, dan Papua Barat mendapatkan otonomi khusus disertai alokasi dana bagi hasil migas dan pertambangan yang lebih besar ketimbang provinsi lain. Tiga provinsi itu mendapat bagian dana bagi hasil migas sebesar 70%. Artinya, seluruh dana perolehan industri minyak dan gas dari tiga provinsi tersebut, sebanyak 70%-nya dikembalikan lagi kepada provinsi-provinsi tersebut. Pemerintah pusat hanya mendapatkan 30%-nya.

Berkenaan dengan itu, Taliziduhu berpendapat bahwa pamongpraja adalah profesional pemerintahan¹⁷³. Profesionalisme selalu berbasis ilmu pengetahuan. Seorang profesional adalah seorang pemikir. Masalah perimbangan keuangan pusat dan daerah pasti memiliki solusi. Pamongpraja wajib memikirkan dan mencari alternatifnya. Untuk itu, pamongpraja didukung fungsi *conducting*¹⁷⁴. *Conducting* adalah fungsi yang perlu digerakkan untuk menciptakan harmoni antaraktor, baik pusat maupun daerah atau daerah dengan daerah. Layaknya bermain orkestra, *conductor* memiliki kepekaan yang sedemikian tajamnya sehingga ia mampu merasakan nada sumbang senyaris apa pun. Fungsi ini perlu karena selain pemikiran, juga butuh kepekaan untuk menjaga harmonisasi hubungan pusat dan daerah serta daerah dengan daerah lain menyoal perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Ketiga, tensi politik daerah yang begitu tinggi. Otonomi daerah yang sangat luas telah menyebabkan tensi politik yang lebih tinggi daripada upaya-upaya peningkatan pelayanan publik. Dari kacamata historis, lahirnya UU No. 22/1999 jo UU No. 32 Tahun 2004 ini, adanya perubahan yang mendasar dalam hal pemberian kewenangan kepada daerah dibandingkan dengan UU No. 5/1974. Perubahan fundamental dalam pemberian

¹⁷³ *Ibid* 163.

¹⁷⁴ Taliziduhu Ndraha. 2009. *Kybernologi dan Kepamongprajaan*. Sirao Credentia Center, hlm. 87.

kewenangan yang sangat besar kepada daerah otonom dalam proses dan sekaligus pengambilan keputusan, pembagian kekuasaan secara horizontal antara eksekutif dan legislatif dalam format pemerintahan daerah.

Perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tak sebatas pemberian kewenangan, namun derasnya semangat demokratisasi telah membawa gelombang politik yang signifikan dalam hal demokratisasi lokal, yakni pemilihan langsung. Perubahan dialektika politik, pertama dan terutama dalam pemilihan langsung dijalankan di ruang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (baca: UU No. 5/1974 dan UU No. 22/1999), dewasa ini (baca UU No. 32/2004), “diserahkan” kepada rakyat di daerahnya masing-masing sebagai perwujudan pelaksanaan demokrasi.

Harapan pemilihan langsung, memiliki peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi lokal, keadilan, pemerataan, kesejahteraan rakyat, dan sekaligus memelihara keutuhan dan hubungan yang serasi dan harmonis antara pemerintah dengan rakyat, pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Dalam perspektif politik, pemilihan langsung sebagai perhelatan demokrasi lokal, niscaya merupakan salah satu rangkaian dari proses penataan kehidupan politik negara bangsa Indonesia. Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, dinyatakan bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Selanjutnya, dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 24 ayat 5 dijelaskan, bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah itu. Dengan demikian, provinsi ataupun kabupaten/kota berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, pertama kali pada tahun 2005, menyelenggarakan pemilihan langsung untuk kepala daerah sebagai tonggak sejarah baru dengan memilih langsung gambar pasangan calon oleh rakyat pemilih warga provinsi dan kabupaten/kota daerah masing-masing.

Pemilihan langsung sebagai amanat konstitusi, tentu saja tidak dapat dilepaskan dari proses penguatan demokrasi lokal dalam mendukung hakikat tujuan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan implikasi adanya desentralisasi politik sebagai pengejawantahan proses demokratisasi di tingkat lokal, karena dengan desentralisasi politik diyakini merupakan upaya untuk memperkuat proses pengambilan keputusan oleh masyarakat lokal dalam mengatur kepentingannya sendiri. Sayang, pemilihan langsung tidak serta

merta menjadikan rakyat sejahtera. Sebut saja kasus Bupati Gunung Mas, Hambit Bintih; Bupati Empat Lawang, Budi Antoni Aljufri; Bupati Tapanuli Tengah, Raja Bonaran Situmeang; Gubernur Banten, Ratu Atut Chosiyah; Bupati Morotai, Rusli Sibua; dan Bupati Buton, Samsu Umar Abdul Samiun yang didakwa memberikan uang kepada Ketua MK, Akil Mochtar, terkait sengketa pilkada¹⁷⁵. Bahkan data Kementerian Dalam Negeri mencatat hingga Januari 2014, sebanyak 318 orang dari total 524 orang kepala daerah dan wakil kepala daerah tersangkut dengan kasus hukum¹⁷⁶. Artinya, hampir dua per tiga atau sekitar tujuh puluh persen kepala daerah terjerat kasus korupsi. Belum lagi kasus kepala daerah dan wakil kepala daerah yang pecah kongsi akibat bagi-bagi kekuasaan. Ini membuktikan adanya pemilihan langsung hanya memunculkan pemimpin-pemimpin yang sekedar umbar janji.

Pemilihan langsung sebagai wujud desentralisasi politik juga mengakibatkan tingginya tensi politik di daerah, “senggol bacok” istilahnya. Tidak jarang hanya karena perbedaan pandangan politik berujung pada perceraian. Dirjen Bimas Islam, Prof. Nasaruddin Umar, membenarkan bahwa pascareformasi, angka perceraian meningkat tajam, bahkan berdasarkan data otentik dari Mahkamah Agung, angkanya meningkat dua kali lipat. Penyebabnya, macam-macam. Nasaruddin menyampaikan, perceraian juga bisa terjadi akibat perbedaan pandangan politik. Ini pernah terjadi pada 500 pasang dengan usia perkawinan lebih dalam suatu tahun. Si isteri dalam pemilukada pilih si A, sang suami pilih B.¹⁷⁷

Tingginya tensi politik juga dapat dilihat pada jumlah kekerasan yang terjadi pada pemilukada. Berdasarkan data Asia Report N°197-8 Desember 2010, jumlah kekerasan yang terjadi pada pemilukada tahun 2010 mencapai 20 kasus, sedangkan dalam kurun waktu 2005 sampai 2008 tercatat paling tidak ada 13 kasus.¹⁷⁸ Dapat dilihat terjadi peningkatan dalam

¹⁷⁵ <http://www.tribunnews.com/nasional/2014/12/25/sejak-otonomi-daerah-70-persen-kepala-dan-wakil-kepala-daerah-terjerat-korupsi>.

¹⁷⁶ <http://www.jpnn.com/read/2014/02/15/216728/318-Kepala-Daerah-Terjerat-Korupsi->

¹⁷⁷ <http://kemenag.go.id/index.php?a=berita&id=84962>.

¹⁷⁸ Di tujuh bulan pertama tahun 2010, hanya 11 dari 163 kasus yang polisi anggap sebagai “bertensi tinggi”. Maria Jeanindy, “11 Daerah Memanas Karena Pemilu Kada”, *Media Indonesia*, 11 Agustus 2010. Hingga November 2010, 20 dari sekitar 220 pemilukada dianggap telah mengalami “insiden kekerasan” menurut Bawaslu. “Kejadian Konflik Dalam Penyelenggaraan Pemilukada Tahun 2010”, dokumen yang tidak diterbitkan, Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, November 2010; dan wawancara Crisis Group, Wiryaningsih, Jakarta, 18 November 2010. LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) mengutip 13 kasus kekerasan pemilu dari tahun 2005 hingga 2008. Sumber-sumber lain menyebutkan beberapa kasus lain di luar yang tiga belas kasus, tapi tidak ada konsensus mengenai angka ini. Untuk daftar LIPI, baca Mochammad Nurhasim (ed.), *Konflik Dalam Pilkada Langsung 2005-2008: Studi tentang Penyebab dan Dampak Konflik* (Jakarta, 2009), hal. 5. Buku ini membahas mengenai penyebab konflik dalam pemilukada 2005–2008.

periode waktu tersebut. Faktor-faktor yang menjadi penyebab kekerasan adalah kemarahan masyarakat atas politik kekerabatan, yaitu pengajuan anggota keluarga sebagai kandidat bagi petahana yang ingin menyalahi batasan masa jabatan, dan frustrasi yang meningkat terhadap buruknya tata pemerintahan. Apa pun dasarnya, ketika pemilu berujung pada kekerasan, korban jiwa timbul, bangunan dirusak, pemungutan suara ditunda, dan legitimasi negara ditantang. Dari penelitian di kabupaten Mojokerto, Tana Toraja dan Tolitoli, kubu yang terlibat kekerasan memiliki harapan yang berlebihan bahwa kandidat mereka bisa menyingkirkan petahana atau calon yang dijagokannya. Dalam kasus-kasus ini, KPUD dan polisi gagal atau tidak membaca gejala yang ada.¹⁷⁹ Hal ini sudah membuktikan bahwa adanya pemilukada mampu merusak tatanan sosial di masyarakat. Pamongpraja semestinya harus bisa membaca adanya sinyal-sinyal seperti ini.

Banyak pamong praja yang seharusnya memosisikan diri sebagai pihak netral dan meredam konflik ternyata ikut terlibat. Netralitasnya sebagai pegawai diuji. Sulit untuk tidak memihak. Sebabnya, tidak lain karena takut akan *non-job*. Betapa tidak, penyusunan organisasi perangkat daerah kabupaten/kota, tidak terkecuali propinsi lebih banyak ditentukan oleh akomodasi kepentingan-kepentingan tertentu. Setelah pilkada langsung, afiliasi ini menjadi lebih besar, karena politik akomodasi mewarnai proses pemilihan langsung kepala daerah. Bahkan pengisian jabatan-jabatan dalam struktur organisasi perangkat daerah sangat ditentukan oleh afiliasi seseorang dengan bupati/walikota. Di samping itu, alasan Dana Alokasi Umum dari pusat juga menjadi justifikasi perlunya pembengkakan organisasi perangkat (*budget maximizing*). Ditambah lagi, kepala daerah sebagai *user* para pamongpraja ikut memanfaatkan peran pamongpraja untuk merangkul suara di masyarakat. Suara rakyat dimobilisasi. Perlu daya dan upaya lebih para pamongpraja untuk bertahan dalam krisis kepentingan seperti ini. Dapat dipahami loyalitasnya kepada negara diuji, di sisi lain terancam untuk tidak menafkahi keluarganya. Harus pintar-pintar, memang.

Namun, seharusnya masalah tensi politik daerah yang begitu tinggi bukan menjadi soal bagi pamongpraja, karena pamongpraja adalah kader pemerintahan sipil¹⁸⁰. Dalam hal ini, seorang kader membutuhkan nilai-nilai

¹⁷⁹ Lihat Indonesia: Mencegah Kekerasan Dalam Pemilu Kepala Daerah Asia Report N°197 – 8 Desember 2010.

¹⁸⁰ *Ibid* 163.

utama untuk menjaga kemurnian sikap. Pamongpraja juga bersikap sipil dalam arti mampu beradaptasi dalam “segala cuaca,” apa pun kondisi politik pemerintahannya. Sikap segala cuaca akan mampu membantu pamongpraja untuk bertahan dan beradaptasi, termasuk dalam cuaca *abnormal*. Sikap ini juga akan lebih baik apabila didukung oleh kompetensi pamongpraja. Dengan adanya kompetensi ini, pamongpraja akan dianggap sebagai “mutiara” yang berharga sehingga tidak perlu khawatir akan *dinonjobkan*. Jadi, sebenarnya pamongpraja tidak akan terombang ambing dalam cuaca politik daerah apabila berpegang teguh dalam dua hal; kemurnian sikap atas nilai-nilai utama dan kompetensi.

Keempat, banyaknya urusan yang telah diserahkan kepada kabupaten/kota ternyata tidak diikuti oleh kemampuan dan jumlah SDM aparatur yang tersedia. Terbatasnya kualifikasi dan jumlah SDM aparatur ini merupakan masalah utama yang dihadapi oleh kabupaten/kota. Di beberapa daerah, bahkan pengisian jabatan dilakukan dengan mengontrol kepangkatan seseorang, karena keterbatasan SDM yang memenuhi persyaratan. Mekanisme Baperjakat (Badan Penilai Jabatan dan Kepangkatan) sering kali terbentur pada keterbatasan jumlah dan kualifikasi SDM yang tersedia, di samping juga politik afiliasi dan politik akomodasi. Keterbatasan SDM aparatur ini sangat dirasakan dalam pelayanan publik maupun dalam pengelolaan keuangan daerah. Tidak terkecuali adalah keterbatasan kemampuan anggota DPRD dalam proses penganggaran. Akibatnya, perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah serta proses penganggarnya masih jauh dari optimal. Hal ini dipersulit lagi oleh perubahan sistem anggaran dari pusat yang sangat cepat dan susul menyusul, bahkan sering kali tumpang tindih, sehingga menyulitkan respons kemampuan SDM aparatur. Pada sisi lainnya, peran dan fungsi gubernur sebagai wakil pusat pun tidak berjalan efektif, sehingga SDM aparatur tidak dapat didistribusikan secara merata kepada kabupaten/kota di propinsinya.

Kelima, terjadinya paradoks praktik otonomi daerah. Otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Tujuan ini sangat terbalik dengan praktik otonomi daerah yang terjadi. Jaminan partisipasi masyarakat dalam bentuk peraturan daerah belum menjadi kebutuhan dan kewajiban bagi pemerintah

daerah. Proses perencanaan pembangunan dan anggaran misalnya, masih dipandang sebagai eksklusif domain pemerintah dan harus dirahasiakan atau ditutupi keberadaannya dari akses publik. Proses Musrenbang menjadi formalitas belaka, karena banyak usulan pembangunan yang akhirnya hilang karena peran pemerintah yang sangat besar (Muluk, 2006: 139). Bahkan dokumen anggaran yang seharusnya menjadi dokumen publik hanya mungkin diakses dengan cara-cara pintu belakang. Pada sisi lainnya, kesempatan masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintah juga tidak terwujud. Tidak ada mekanisme dan prosedur yang terlembaga yang memungkinkan masyarakat melakukan keluhan dan mengontrol kinerja pemerintah. Keluhan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan daerah tidak pernah diketahui hasilnya. Akibatnya, masyarakat tidak memperoleh informasi apakah keluhan yang disampaikan telah direspon dan ditindaklanjuti.

Keenam, persoalan dalam pengelolaan sumber daya alam. Tidak ada peraturan daerah yang mengatur mengenai hak masyarakat atas informasi dan keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan. Tidak dapat juga dibantah bahwa kebijakan pelimpahan wewenang perizinan pemanfaatan SDA dari pusat kepada daerah justru meningkatkan eksploitasi SDA yang berlebihan dan tidak memperhatikan kelestariannya. Hal ini disebabkan karena pengelolaan SDA oleh pemerintah daerah semata-mata dalam rangka perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan transaksi ekonomi politik. Selain itu, proses Amdal dalam pemberian izin pemanfaatan SDA faktanya hanyalah bersifat formalitas dan tidak dijadikan sebagai dasar yang objektif dalam pengambilan keputusan. Pemberian izin pemanfaatan SDA sering kali lebih menguntungkan pengusaha daripada masyarakat.

Masalah keempat, kelima, dan keenam sebenarnya bersimpul pada perkara praktik penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Taliziduhu, pamongpraja adalah pengamong pemerintahan.¹⁸¹ Oleh sebab itu, segala persoalan praktik penyelenggaraan pemerintahan seharusnya dapat terselesaikan. Mulai dari pelayanan publik, perencanaan keuangan hingga pengelolaan sumber daya alam. Keterampilan ini dinamakan *generalist* yang *specialist*. Mengacu pada kompetensi *generalist* yang *specialist*, sewajarnya seorang pamongpraja ditempatkan sebagai

¹⁸¹ Taliziduhu Ndraha. 2011. *Kybernology 2015*. Sirao Crendentia Center hlm 162.

garis depan pemerintahan untuk menjawab persoalan sekaligus memberdayakan masyarakat. Untuk itu, pamongpraja dibekali dengan kompetensi *self multiplication* dan *self-amplification* melalui *image-building*. Fungsi ini diperlukan untuk mengatasi keterbatasan fisik pemerintah hadir di mana-mana pada saat yang sama. Melalui *image building*, pemerintahan akan terasa ada dimana-mana (*omnipresent*) dan menggerakkan masyarakat untuk maju menjadi menjadi yang terdepan. *Image building* membangun kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap pemerintah. Dimana pamong hadir, disitulah garis depan pemerintahan.

Di sis lain, *image building* juga akan mempermudah pamongpraja dalam upaya pemberdayaan masyarakat. Hadirnya pamongpraja di segala sendi kehidupan masyarakat memperluas area ruang lingkup pemberdayaan. Persoalan masyarakat juga akan dijawab selama 24 jam. Karena pamongpraja adalah dinas jabatan dan karier atau pengabdian kepada masyarakat seumur hidup. Kompetensi ini juga menuntut pamongpraja untuk memihak masyarakat serta menyampaikan aspirasi masyarakat. Di sisi lain, tugas dan fungsi pemerintahan seorang pamongpraja tetap harus berjalan. Melalui model seperti ini, masyarakat nantinya menjadi masyarakat yang berdaya mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, partisipasi meningkat dan terakhir, terwujudlah masyarakat mandiri yang menjadi bagian integral bangsa.

C. Pamongpraja dalam Upaya Pemberantasan Korupsi

Tingginya masalah korupsi mendorong gerakan pemberantasan korupsi di Indonesia dalam kurun waktu lima tahun terakhir. Keinginan untuk membangun sistem dan budaya hukum yang demokratis seakan mimpi belaka. Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang menjadi amanat reformasi, ternyata gagal. Korupsi bukannya berkurang, tetapi semakin merajalela. Lahirnya otonomi daerah sebagai koreksi dari sentralisme Orde Baru yang korup justru ikut menyebarkan praktik korupsi. Sikap dan tindakan koruptif dapat muncul dimana-mana, baik di eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Nyaris tidak ada ruang yang bersih dari KKN di negeri ini. Indonesia pernah menduduki peringkat ke enam negara terkorup sedunia pada tahun 2003 versi *Transparency International*.¹⁸²

¹⁸² Abdul Ichal Fajar, *Kendala dan Tantangan Aparat Penegak Hukum Dalam Konteks Pemberantasan Korupsi*, disampaikan pada Pertemuan Nasional dan Orientasi Dai Gerakan Nasional Pemberantasan Korupsi, 18-20 Februari 2004, PBNU-Kemitraan, Jakarta.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia memberikan catatan penting dimana pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan dan pengelolaan anggaran, menciptakan dominasi kekuasaan oleh elit lokal. Dominasi tersebut membawa elit lokal sangat dekat dan memiliki akses terhadap sumber-sumber daerah yang rawan korupsi atau penyalahgunaan wewenang. Hal inilah yang kemudian memunculkan wacana baru berupa desentralisasi korupsi (korupsi di daerah). Berdasarkan data KPK selama 2004 – 2011, terdapat 42,06% dari total jumlah kasus tindak pidana korupsi dilakukan di tingkat atau oleh pejabat daerah. Modus utama dan berulang dari korupsi di daerah adalah *mark-up* dari pengadaan barang dan jasa, pengeluaran fiktif dan proyek-proyek untuk keuntungan diri sendiri¹⁸³. Disinilah peran pamongpraja dalam pemberantasan korupsi mengingat posisinya yang strategis dalam sistem pemerintahan.

D. Korupsi dan Problematikanya

Ada sejumlah pengertian yang diberikan untuk mendeskripsikan korupsi itu. *Asian Development Bank* (1998: 9) merujuk pada konsep *Transparency International* menyempurnakan pengertian korupsi tersebut, sehingga korupsi didefinisikan sebagai perilaku mereka yang bekerja di sektor publik dan swasta, baik politisi maupun pegawai negeri, yang secara tidak wajar dan tidak legal memperkaya diri dan/atau memperkaya mereka yang berdekatan dengannya, atau merangsang orang lain berbuat serupa dengan menyalahgunakan kedudukan yang mereka emban. Selain itu, perumusan/definisi lain juga diungkapkan menurut Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 31 Tahun 1999) pada Pasal 2 Ayat 1 disebutkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan tindakan setiap orang yang secara melawan hukum dengan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dan pada Pasal 3 disebutkan bahwa tindak pidana korupsi dilakukan oleh setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi, menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan dan kedudukan yang dapat merugikan negara atau perekonomian negara.

¹⁸³ Lihat Prakoso Bhairawa Putera. 2012. Korupsi Di Daerah: Salah Jalan Penyelenggaraan Administrasi Daerah. *Jurnal Borneo*.

Sejalan dengan itu (Quah, dalam Caiden, 1982). Masyarakat Transparansi Indonesia (*Media Otonomi*, 2005) memberikan suatu penajaman mengenai suatu aktivitas yang dapat dikategorikan sebagai tindak korupsi, yaitu seperti berikut.¹⁸⁴

- a. Melibatkan lebih dari satu orang.
- b. Tidak berlaku hanya di kalangan pegawai negeri atau anggota birokrasi negara, tapi juga terjadi di organisasi usaha swasta.
- c. Dapat berbentuk menerima sogok, uang kopi, salamt empel, uang semir, uang pelancar, baik dalam bentuk uang tunai atau benda atau wanita.
- d. Umumnya serba rahasia, kecuali sudah membudaya.
- e. Melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal-balik yang tidak selalu berupa uang.
- f. Setiap tindakan korupsi mengandung penipuan, biasanya pada badan publik atau masyarakat umum.
- g. Setiap perbuatan korupsi melanggar norma-norma tugas dan pertanggungjawaban dalam tatanan masyarakat.
- h. Di bidang swasta, korupsi dapat berbentuk menerima pembayaran uang, dan sebagainya, untuk membuka rahasia perusahaan tempat orang bekerja, mengambil komisi yang seharusnya hak perusahaan.
- i. Bentuk atau modus korupsi sendiri adalah cara-cara bagaimana korupsi itu dilakukan. Dapat berupa: pemerasan pajak, manipulasi tanah, jalur cepat pembuatan KTP, SIM jalur cepat, *mark up budget*/anggaran, proses tender, penyelewengan dalam penyelesaian.

Namun demikian, secara umum terdapat tiga kata kunci yang menjadi pokok di atas. Berdasarkan beberapa pengertian yang telah ada, maka setidaknya ada tiga kata kunci dalam pengertian korupsi ini, yaitu; *pertama*, pelaku yang terlibat dalam korupsi terdapat di kalangan pemerintah (pegawai negeri), swasta (pengusaha) maupun politik (politisi); *kedua*, mereka berperilaku memperkaya diri atau yang berdekatan dengannya atau merangsang orang lain memperkaya diri. Pengertian memperkaya diri tidak saja dalam makna harta, tetapi juga kekuasaan; dan *ketiga*, cara yang digunakan adalah tidak wajar dan tidak legal dengan menyalahgunakan kedudukannya. Sesuai

¹⁸⁴ Sri Suwitri, 2007, Pemberantasan Korupsi di Indonesia: Sebuah Upaya Reformasi Birokrasi, *Jurnal Ilmu Administrasi*.

dengan kedudukan pelaku korupsi maka nilai uang atau barang yang terlibat di dalamnya bisa kecil sekedar “uang persenan” yang bisa diberikan ikhlas sebagai tanda terima kasih dan dikenal dengan “*smiling money*”, tetapi bisa pula terpaksa diberikan sebagai prasyarat pelayanan dan dikenal dengan “*crying money*”. Ada pula pelaku korupsi besar yang meminta sogokan atau imbalan besar atas perilakunya menyalahgunakan kedudukannya. Pertimbangan menerima uang bisa beralih “untuk kepentingan umum,” seperti untuk partai, pemilihan umum, usaha sosial, proyek kemanusiaan, yayasan sosial dan yang serupa. Apa pun pertimbangannya, ini yang terjadi adalah kekuasaan yang melekat pada kedudukan untuk dipakai bagi kepentingan umum, disalahgunakan untuk hal-hal lain yang terletak di luar mandat dan dilaksanakan atas dasar kesewenangan (*discretion*) pemegang kekuasaan. Besar atau kecil uang atau nilai barang yang diterima tidak mengurangi hakikat permasalahan bahwa kekuasaan yang terpaut pada kedudukan dan harus diabdikan bagi kepentingan umum disalahgunakan untuk maksud-maksud lain menurut kesewenangannya pribadi, maka terlangkahilah garis pemisah antara “kepentingan umum” dan “kepentingan pribadi” sehingga menumbuhkan konflik kepentingan (*conflict of interest*), dan disinilah tersimpul esensi korupsi.

Garis pemisah antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi menjadi celah timbulnya korupsi. Bentuk atau modusnya pun beragam, seperti pemerasan pajak, manipulasi tanah, jalur cepat pembuatan KTP, SIM jalur cepat, *mark up budget*/anggaran, proses tender, penyelewengan dalam penyelesaian. Gawatnya, “kepentingan umum” ini dapat menjadi semacam “keranjang sampah” menampung berbagai kegiatan korupsi. Namun, sampai seberapa jauh dalih ini layak dipakai sulit dilacak?

Sebenarnya, fenomena korupsi yang terjadi, khususnya di era desentralisasi tak bisa dilepaskan dari model birokrasi di Indonesia. Richard Robinson (1986), sebagaimana dikutip Susanto, menyebutkan bahwa jenis birokrasi di Indonesia adalah birokrasi patrimonial sehingga praktik korupsi yang dilakukan oleh aparat birokrasi sulit untuk dikendalikan. Sementara itu, menurut Legowo, terdapat tiga hal yang menjadi penyebab terjadinya desentralisasi korupsi pada era otonomi daerah. *Pertama*, program otonomi daerah hanya terfokus pada pelimpahan wewenang dalam pembuatan kebijakan, keuangan dan administrasi dari pemerintah pusat ke daerah,

tanpa disertai pembagian kekuasaan kepada masyarakat. *Kedua*, tidak ada institusi negara yang mampu mengontrol secara efektif penyimpangan wewenang di daerah. *Ketiga*, legislatif gagal dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga kontrol, justru sebaliknya terjadi kolusi yang erat antara pihak eksekutif dan legislatif di daerah, sementara kontrol dari kalangan *civil society* masih lemah. Kultur patrimonial sangat tidak kondusif bagi terciptanya budaya berpikir kritis dan reflektif. Hal ini mengingatkan bahwa birokrasi sejak era 70'-an oleh Soeharto dijadikan sebagai instrumen kontrol sosial dan politik.

Politisasi birokrasi sengaja dibuat sebagai sumber pengumpulan suara pada saat pemilu sekaligus untuk mengendalikan dan memastikan loyalitas “ideologi” birokrasi pada pemerintah yang berkuasa. Meskipun telah diterapkan desentralisasi, tidak berubahnya posisi, watak, perspektif dan orientasi birokrasi membuat praktik korupsi kian subur. Padahal, jika dikaji lagi berdasarkan teori yang ada maka alokasi yang bersifat birokrasi merupakan hak dan pemberian anggaran resmi yang sekaligus disusun oleh biro dan komisi anggaran, sesuai dengan kebijakan yang telah digariskan kabinet dan DPR. Tetapi yang ada justru disanalah praktik-praktik suap terjadi.

Dari data yang diperoleh oleh ICW pada kurun waktu 2004, terdapat 432 kasus korupsi yang meliputi hampir di semua wilayah Indonesia. Jumlah ini jauh meningkat sebelum diberlakukannya otonomi daerah, bahkan pada tahun-tahun berikutnya kondisi korupsi di daerah semakin memperlihatkan. Merujuk pada data yang ada, wilayah di Pulau Jawa, yakni DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur menempati posisi tertinggi dibandingkan dengan tempat lainnya. Hal ini bisa dimengerti karena dua hal: *pertama*, wilayah di pulau Jawa mengelola anggaran daerah yang relatif lebih besar dibanding dengan daerah lain di luar pulau Jawa. Untuk APBD DKI Jakarta tahun 2015 saja, tercatat alokasi anggaran sebesar Rp 60-an triliun. Namun, perbandingan ini tidak berlaku di daerah-daerah luar pulau Jawa yang memiliki alokasi anggaran cukup besar, seperti Riau (Kabupaten Bengkalis) atau Kalimantan Timur (Kabupaten Kutai Kertanegara). *Kedua*, dibanding daerah luar pulau Jawa, wilayah Jawa sudah dapat dikategorikan sebagai daerah pusat sehingga tingkat pengawasan, terutama oleh masyarakat dan media massa cukup tinggi. Lagi pula, jumlah

media massa di pulau Jawa sudah dapat menjangkau hampir di setiap daerah di pulau Jawa. Namun demikian, bukan berarti daerah lain yang angka korupsinya relatif kecil telah menggambarkan tingkat akuntabilitas dan transparansi pemerintahannya sehingga menekan angka penyelewengan, melainkan karena faktor lemah atau tidaknya kontrol publik, baik melalui media massa maupun organisasi masyarakat itu dilakukan. Karena secara nyata baru ditemukan segelintir daerah yang telah memiliki komitmen untuk menciptakan pemerintahan yang bebas KKN, seperti dicontohkan oleh Kabupaten Solok, Sumatera Barat. Jika dilihat dari sisi aktor, jumlah 300-an kasus korupsi yang terjadi pada 2014 telah menyeret kebanyakan dua elit lokal di daerah, yakni anggota DPRD dan kepala daerah. Data ini semakin menegaskan hipotesis bahwa otonomi daerah hanya memberikan kekuasaan monopoli kepada pemerintahan daerah (kepala daerah dan legislatif) untuk mengelola sumber daya ekonomi yang rawan dengan penyelewengan karena tiadanya *intervening* faktor yang secara fungsional mempunyai daya kontrol terhadap kedua lembaga tersebut.

Secara umum, sepanjang korupsi 2004-2010 menggambarkan pola yang berulang-ulang dan konvensional. Dari data menunjukkan sebagian besarnya adalah korupsi yang berkaitan dengan tender/lelang proyek. Dimana modus yang terjadi meliputi *mark-up*, *mark-down*, pelanggaran prosedur, manipulasi data/dokumen, mengubah spesifikasi barang dan penunjukan langsung. Artinya, praktik korupsi dalam pengadaan/lelang/tender menjadi mudah terjadi mengingat sebagian besar alokasi anggaran pemerintah digunakan untuk proyek-proyek pengadaan barang/jasa. Hal ini sejalan dengan pemikiran Klitgaard¹⁸⁵ yang menyatakan bahwa korupsi terjadi karena adanya kekuasaan monopoli atas sumber daya yang sifatnya ekonomis disertai kewenangan untuk mengelolanya tanpa disertai pertanggungjawaban.

E. Hambatan Pemberantasan Korupsi

Tidak mudah sebenarnya untuk memberantas korupsi di Indonesia. Ini membutuhkan kesadaran dan kepedulian serta komitmen semua pihak, tidak hanya pemerintah. Dunia swasta, *civil society* dan masyarakat umum juga

¹⁸⁵ Klitgaard, dkk, *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*. Yayasan Obor Indonesia dan Patnership for Governance in Indonesia, Jakarta. 2002, hlm. 29.

bertanggung jawab. Peran pamongpraja sebagai pamong pemerintahan juga tidak bisa dipandang remeh. Pamongpraja diperlukan untuk meningkatkan masyarakat melek korupsi sehingga tidak ada satupun elemen masyarakat yang tertinggal, karena korupsi telah menyeruak masuk dalam sendi-sendi kehidupan masyarakat.

Upaya pemberantasan bukan tanpa halangan sama sekali, dalam kerangka pemberantasan korupsi, pamongpraja wajib memperhatikan berbagai tantangan ini agar nantinya tidak tersangkut berbagai kendala. *Pertama*, hambatan politik. Supaya pemberantasan korupsi membuahkan hasil yang memuaskan, dukungan politik perlu untuk menciptakan iklim yang sehat dan jajaran elit politik yang memiliki kemauan setara. Sayangnya, para elit politik alih-alih memberikan dukungan, resistensi dari para elit ini terlihat kental.

Kedua, hambatan hukum. Belakangan ini, kalangan yang diduga kuat melakukan tindak pidana korupsi gemar menggunakan instrumen hukum untuk menutup-nutupi praktik korupsi yang dilakukan, sekaligus untuk melemahkan semangat pemberantasan korupsi. Contohnya, keluarnya pertimbangan majelis hakim Mahkamah Konstitusi atas gugatan Bram Manoppo dalam dugaan korupsi pengadaan helikopter dimana Abdullah Puteh merupakan salah satu terdakwa, dengan menyatakan bahwa KPK tidak berwenang mengusut kasus korupsi yang terjadi sebelum dibentuknya KPK cukup membuat geram banyak kalangan yang menginginkan percepatan pemberantasan korupsi.

Apabila mencermati perkara tersebut, selain putusan hukum yang menguntungkan, dikombinasikan dengan kepemilikan dana yang besar, para pelaku korupsi juga dapat menghadirkan sejumlah saksi ahli (sebagai sindiran, beberapa orang menyebutnya ahli bersaksi) meringankan yang mau menyatakan pendapat sesuai dengan pesanan. Upaya melaporkan balik dengan menggunakan pasal pencemaran nama baik, penyebaran informasi yang menyesatkan dan penghinaan terhadap pejabat negara menjadi senjata ampuh untuk meredam upaya masyarakat dalam melaporkan kasus-kasus korupsi. Beruntung pihak Mabes Polri telah mengeluarkan surat edaran yang isinya memerintahkan kepada jajaran kepolisian untuk mendahulukan pengusutan laporan dugaan korupsi daripada laporan pencemaran nama baik. Dalam masa transisi menantilahirnya UU Perlindungan Saksi/Pelapor,

kebijakan semacam itu menjadi teramat penting untuk memberikan jaminan dan ruang yang lebih luas bagi partisipasi masyarakat dalam memberantas korupsi.

Ketiga, hambatan sosial-ekonomi. Bagaimanapun, pemberantasan korupsi tidak bisa dilepaskan dari konteks sosial masyarakatnya. Dalam situasi dimana ikatan loyalitas yang terorganisasi atas kesamaan suku, keyakinan, asal-usul dan golongan, tak sedikit upaya pemberantasan korupsi mendapatkan tantangan.

Keempat, unsur penyalahgunaan wewenang karena jabatan. Dalam konteks unsur “penyalahgunaan wewenang karena jabatan” dalam praktik, tidak jarang tindakan ini dibungkus dengan peraturan perundangan yang menjadi otoritas dari jabatan tersebut. Sebuah keputusan yang bersifat publik, sering kali dikesampingkan bahkan dibatalkan oleh sebuah keputusan pejabat publik yang sama karena adanya kepentingan melindungi, memberi konsesi atau membenarkan suatu tindakan pihak-pihak tertentu, tanpa mempertimbangkan adanya potensi kerugian pada negara. Hal ini biasanya terjadi pada institusi-institusi yang berkaitan dengan bidang ekonomi, utamanya bidang perbankan dan keuangan. Tentu saja jika tidak secara jeli ditelusuri akan menghilangkan sifat penyalahgunaan kewenangannya.

Kelima, politisasi dalam pemberantasan korupsi. Dari perspektif penguasa/pemerintah, tampaknya berkembang asumsi bahwa pemberantasan korupsi melalui penegakkan hukum mau tidak mau akan memasuki dua wilayah sekaligus yang terkadang sulit dipertemukan. Di satu sisi memasuki *domain* hukum, di sisi yang lain memasuki *domain* politik. Pada *domain* politik, pemberantasan tindak pidana korupsi tidak hanya persoalan *political will* penguasa/pemerintah saja, tapi juga menyangkut pertimbangan lain yang berkaitan dengan risiko yang harus ditanggung pemerintah dalam hal dilakukan penuntutan. Misalnya tindakan represif terhadap pengusaha yang korup, harus mempertimbangkan jumlah tenaga kerja yang akan terkena dampak penuntutan terhadap pengusaha itu. Kesulitan menyediakan lapangan kerja merupakan beban sosial yang tinggi yang dihadapi oleh masyarakat, apalagi dihadapkan dengan anatomi dan jaringan korupsi yang terbangun sudah begitu luas sampai ke desa-desa. Dalam keadaan yang demikian, penegakan hukum tindak pidana korupsi menjadi masalah

politik, bukan persoalan hukum semata. Pertimbangan politik menjadi tak terhindarkan ketika pihak eksekutif harus berhadapan dengan prinsip *cost and benefit* dalam penegakan hukum. Demikian juga penuntutan terhadap mereka yang mempunyai profesi sebagai politisi, ruang-ruang yang dapat digunakan sebagai ajang “deal-deal” politik menjadi terbuka lebar yang pada gilirannya menjadi hambatan politis pemberantasan korupsi.

Keenam, moralitas aparat penegak hukum. Dalam wilayah penegakkan hukum, persoalan menjadi rumit ketika berhadapan dengan wewenang penuntutan (*dominus litis*) dari penuntut umum yang sulit dikontrol oleh pihak lain. Apakah cukup alasan atau tidak membawa sebuah perkara ke pengadilan, pasal apa yang akan dijadikan dasar menuntut, alat bukti apa yang akan diajukan di persidangan, semua ini merupakan kewenangan yang tertutup dari kejaksaan dan sekaligus juga berpotensi untuk dimanipulasi demi keuntungan para pihak secara ilegal (terdakwa dan penuntut umum). Demikian juga dengan kewenangan hakim di pengadilan, atas nama kebebasan kekuasaan kehakiman (*independency judiciary*), kewenangan itu sulit dikontrol pihak lain, sehingga potensi manipulasi tidak terhindarkan. Dalam beberapa eksaminasi publik terhadap putusan-putusan perkara korupsi, terungkap bahwa lepas bebasnya para koruptor dari penuntutan hukum kerap disebabkan oleh kurangsempurnanya dakwaan penuntut umum, kurangnya alat bukti karena kesengajaan dan putusan hakim yang tidak komprehensif dalam pertimbangan hukumnya sehingga dapat diduga ada kepentingan untuk melepaskan/membebasan terdakwa dengan pembenaran-pembenaran dalam pertimbangan hukumnya (*judicial corruption*).

Peristiwa paling mutakhir adalah putusan Kasasi kasus Dana Nonbudgeter Bulog yang membebaskan terdakwa Akbar Tanjung, peradilan pidana didekati dengan perspektif hukum administrasi murni. Kewenangan menafsir hukum menjadi tirani, telah terjadi pemaksaan penafsiran dalam pertimbangan hukum kasasi, terjadi simplifikasi/penyederhanaan penafsiran institusi-institusi hukum seperti keadaan darurat, dana nonbudgeter tidak tunduk pada aturan/mekanisme pengeluaran uang negara, kewajiban mengontrol/upaya minimum menyelamatkan uang negara dikalahkan dengan tafsir menjalankan perintah atasan (pasal 51 KUHP). Ini semua akibat sulitnya kewenangan itu dikontrol, walaupun kemudian ada lembaga

“*dissenting opinion*” (berbeda pendapat), ia berhenti sebagai perbedaan pendapat, dan tetap saja keadilan dikalahkan oleh suara terbanyak yang tanpa hati nurani.

F. Pamongpraja; Langkah Strategis Pemberantasan Korupsi

Urgensi peran pamongpraja sebagai pamong pemerintahan sangat dibutuhkan dalam pemberantasan korupsi. Pamongpraja sebagai pamong pemerintahan berperan meningkatkan dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi. Meningkatkan partisipasi masyarakat berarti meningkatkan peran masyarakat dalam mengawasi pemerintah, utamanya pemerintah daerah sebagai pengguna dana yang berasal dari masyarakat. Peran masyarakat berpengaruh banyak untuk menghilangkan resistensi dari pihak-pihak yang masih menginginkan status quo. Karenanya, mobilisasi masyarakat guna memberantas korupsi menjadi penting untuk dilakukan. Masyarakat perlu menyadari memberantas korupsi sama dengan meningkatkan pendapatan daerah sehingga pelayanan bagi masyarakat akan membaik serta rasa percaya diri masyarakat maupun pemerintah daerah akan bangkit.

Upaya pemberantasan korupsi pamongpraja dapat dibagi menjadi dua dengan memperhatikan skalanya, yaitu skala makro dengan melibatkan masyarakat secara luas dan skala mikro merujuk pada tugas dan fungsi pamongpraja, yaitu pelayanan publik. Pada skala makro, pemberantasan korupsi membutuhkan variabel kepemimpinan. Sebagaimana dalam makalahnya, Ryass Rasyid menyampaikan bahwa semua penerapan ideologi dan sistem politik pada pemerintahan sangat bergantung dengan variabel kunci, yaitu kepemimpinan.¹⁸⁶ Demikian juga dalam pemberantasan korupsi, sosok pamongpraja sebagai pemimpin baik di pusat maupun di daerah harus mempunyai keinginan kuat untuk membasmi korupsi dan mau menjadi pelopornya. Kesadaran dan keinginan kuat seperti ini akan menggerakkan masyarakat dan menggalang masyarakat sehingga memutus mata rantai korupsi. Pamongpraja dapat menggunakan nilai kepemimpinan Astabrata sebagai pedoman sehingga upaya pemberantasan korupsi tidak keluar dari jalurnya. Contoh sukses seorang pemimpin dalam pemberantasan korupsi

¹⁸⁶ Muhadam Labolo. 2015. Masa Depan Demokrasi Liberal.

dicontohkan oleh Perdana Menteri Cina Jiang Zemin yang menyiapkan 1000 peti mati bagi siapa saja yang melakukan korupsi. Alhasil, Cina dapat bangkit dari posisi paling bawah pada daftar 102 negara paling korup di dunia.

Selanjutnya, pamongpraja dapat memulai upaya pemberantasan korupsi dari hal yang paling mudah dilakukan, bukan apa yang seharusnya diprioritaskan. Hal ini untuk meningkatkan peluang keberhasilan sehingga menjadi perhatian untuk meneguhkan kepercayaan dalam melembagakan gerakan pemberantasan korupsi. Perlu digarisbawahi, hal pertama yang paling mudah dilakukan adalah memberi teladan. Bangsa Indonesia adalah bangsa yang suka meniru. Bangsa Indonesia juga memiliki karakter untuk menghormati orang tua, tokoh-tokoh masyarakat dan para pemimpinnya atau mereka yang dianggap sosok teladan. Dalam bahasa Jawa, layak digugu dan ditiru atau dijadikan guru. Kalau pamongpraja yang notabene seorang pemimpin bekerja keras dan jujur serta memberi contoh perilaku anti-korupsi, masyarakat pun akan meniru dan bukan mustahil korupsi dapat dibasmi.

Perang melawan korupsi sistematis juga harus menjadi agenda pamongpraja untuk perbaikan yang lebih luas. Mulai dari membenahi administrasi pemerintahan sehingga menjadi alat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik. Melibatkan seluas mungkin masyarakat dapat dilakukan dengan memelopori adanya gerakan anti-korupsi yang menjelma menjadi gerakan sosial. Untuk itu, perlu dirumuskan suatu strategi dan taktik bagi gerakan anti-korupsi tersebut. Ada dua wilayah kerja dari gerakan anti-korupsi, yakni sebagai berikut.

- Wilayah Masyarakat (*Civil Society*). Prinsip utama yang harus menjadi perhatian bagi gerakan anti-korupsi adalah bagaimana memberdayakan masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap pejabat publik dan pelaku bisnis. Dalam hal ini, terkait proses penyadaran masyarakat tentang pentingnya memerangi korupsi, dan pengorganisasian gerakan.
- Wilayah Negara (*State Society/Political Society*). Gerakan anti-korupsi mendorong pembentukan/perubahan kebijakan dan institusi yang dapat mendorong terciptanya sistem politik yang transparan, bersih dan demokratis sehingga tercipta ruang yang luas bagi masyarakat untuk melakukan kontrol. Adapun penerapan sanksi dalam gerakan anti-korupsi adalah dengan sanksi sosial. Sanksi sosial bila dijalankan secara total maka

pengaruhnya akan lebih efektif ketimbang hukuman penjara atau denda. Karena pada dasarnya koruptor paling takut dengan dipermalukan. Sanksi sosial di sini bisa saja berupa pengucilan dari lingkungan sekitar, sanksi bisnis, caci maki, hujatan, dan lain sebagainya.

Penerapan sanksi sosial untuk membuat jera para koruptor di satu sisi juga menuntut adanya kode etik bersama, yang satu sama lain saling mengikat. Dalam hal ini, pamongpraja dituntut untuk menjadi garis depan penegakan etik di semua lapisan sosial, seperti di kalangan profesional, bisnis, dan birokrasi serta etika sosial kemasyarakatan dalam kehidupan sehari-hari. Sanksi sosial demikian hanya akan efektif kalau ada kebencian yang luar biasa dari masyarakat terhadap para koruptor. Namun, sebelum itu, dalam diri pamongpraja sendiri harus merapatkan barisan dan menegakkan kode etiknya agar jauh dari korupsi. Kode etik “Korps Pamongpraja” disebut *Hasta Budhi Bakti*¹⁸⁷ yang bunyi sebagai berikut.

1. Korps pamongpraja sebagai pengamal Pancasila dan pembela Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi menganyom dari seluruh rakyat tanpa membedakan golongan, aliran dan agama.
2. Korps pamongpraja berkewajiban memberikan petunjuk dan bimbingan kepada rakyat dalam pergaulan hidup bersama menuju ketertiban dan ketenteraman umum.
3. Korps pamongpraja merupakan penyuluh dalam gelap dan penolong di dalam penderitaan bagi seluruh lapisan masyarakat sehingga tercapai ketenangan dan ketenteraman lahir dan batin.
4. Korps pamongpraja membina semangat kehidupan masyarakat sehingga terjelma sifat dan sikap dinamis, konstruktif, korektif.
5. Korps pamongpraja bertugas menumbuhkan dan memupuk daya cipta rakyat menuju ke arah kesejahteraan masyarakat.
6. Korps pamongpraja bertugas menampung dan mencarikan penyelesaian segala persoalan hidup dan kehidupan rakyat sehari-hari sehingga diperlukan sifat sabar, tekun, ulet, dan bijaksana.
7. Korps pamongpraja menjadi penggerak segala kegiatan dalam masyarakat menuju tercapainya masyarakat yang adil dan makmur yang diridhai Tuhan Yang Maha Esa.

¹⁸⁷ Ndraha, Taliziduhu, 2011. *Keybernology 2015*. Hlm. 170.

8. Korps pamongpraja harus bertindak tegas, adil dan jujur dalam memberantas kejahatan dan kemaksiatan tanpa pandang bulu, sebaliknya harus menjadi teladan dalam kebaikan dan kemaslahatan.

Fungsi kode etik ini bagi korps pamongpraja adalah untuk memberikan pedoman serta kontrol sosial bagi masyarakat kinerja yang dimiliki korps pamongpraja. Semakin tegaknya kode etik ini maka kontrol dari masyarakat sendiri terhadap pamongpraja semakin tinggi. Dengan begitu, pamongpraja akan terhindari dari segala kegiatan yang berhubungan dengan korupsi. Patut disadari bahwa pamongpraja sebenarnya berkecukupan dalam kegiatan pusran korupsi. Jadi, posisi pamongpraja sendiri sangatlah rentan terhadap korupsi.

Posisi pamongpraja dalam pemberantasan korupsi adalah pada posisi vertikal puncak, dengan kata lain sebagai tulang rusuk tegaknya pemberantasan korupsi. Hal ini sangat strategis karena pamongpraja termasuk golongan masyarakat kelas menengah, dimana kutub perubahan adalah masyarakat kelas menengah (*middleclass*). Bisa dikatakan bahwa dalam setiap jejak pendapat, suara kritis banyak berasal dari kalangan ini. Kelas menengah sering diposisikan sebagai kalangan yang menyuarakan perubahan atau menentang kebijakan pemerintah yang merugikan masyarakat. Posisi kelas menengah memang amat istimewa, baik dari tinjauan historis, empiris, maupun teoretis. Peran normatif mereka untuk mengkritisi kejahatan korupsi sering dihubungkan dengan status istimewa ini. Bukan kebetulan bila kelas menengah memang memiliki keterdidikan yang relatif lebih baik, meskipun tidak berarti mereka harus selalu bergelar (tinggi). Keterdidikan mereka memunculkan apa yang sering dikemukakan sebagai peran sejati kelas menengah, yang menurut Denny J.A., menjadi "kekuatan anti-sistem yang mendorong perubahan dan pencarian alternatif".

Peran pamongpraja dalam posisi ini adalah sebagai garis depan masyarakat kelas menengah. Hal ini akan mempertegas peran aktual masyarakat kelas menengah dengan segala potensinya. Mempertegas makna peranan bertujuan untuk membedakan antara wilayah kesadaran (yang bersifat kognitif, atau bahkan lebih lanjut afektif) dengan wilayah tindakan. Wilayah kesadaran memang hampir dipastikan telah dimiliki kelas menengah (sebagai konsekuensi keterdidikan mereka). Persoalannya,

banyak kasus memperlihatkan bahwa kesadaran ini hanya berhenti di sini, tanpa berupaya memasuki pengartikulasian lebih lanjut. Dalam bahasa lebih tegas, ada di antara kelas menengah yang hanya memainkan peran normatifnya sebatas kesadaran. Sedangkan untuk menindaklanjuti lebih jauh lagi, mereka tidak memilih melakukannya.

Pamongpraja sebagai garda terdepan harus mampu memberikan tauladan baik sikap dan perilaku serta sosialisasi untuk mewujudkan aktualisasi pemberantasan korupsi dari lini masyarakat kelas menengah. Contoh sukses mengenai gerakan kelas masyarakat menengah dapat dilihat di Filipina dalam *people power*. Keterlibatan warga, dengan didorong peran kelas menengah, membuka pintu sukses pergantian rezim di Filipina. Otoritarian dan korupnya rezim Presiden Ferdinand Marcos memunculkan kekecewaan kumulatif rakyatnya. Maka, melalui sebuah perencanaan matang dan memakan waktu berbulan-bulan oleh para aktor intelektual (seperti Corazon Aquino dan Jaime Kardinal Sin), dengan didukung pengusaha serta pembelotan militer pro-pemerintah, Februari 1986 menjadi saksi jatuhnya Marcos. Demikian pula *people power* jilid II, dengan dimotori aktor utama yang sama, dengan latar belakang yang hampir sama (perilaku KKN ditambah amoralitas) Presiden Joseph Estrada dipaksa mundur pada 20 Januari 2001.

Selain paparan di atas, pada pemberantasan korupsi skala mikro, yaitu pelayanan publik pamongpraja perlu memperhatikan aspek birokrasinya. Birokrasi pelayanan publik yang korup akan ditandai dengan besarnya biaya ekstra yang harus dikeluarkan oleh pengguna jasa dalam mengakses pelayanan. Variabel efisien perlu ditekankan sehingga kualitas pelayanan publik dihasilkan dari perbandingan terbaik antara *input* dan *output* pelayanan. Secara ideal, pelayanan akan efisien apabila birokrasi dapat menyediakan *input* pelayanan, seperti biaya dan waktu pelayanan yang meringankan masyarakat pengguna jasa. Juga pada sisi *output* pelayanan, birokrasi secara ideal harus dapat memberikan produk pelayanan yang berkualitas, terutama dari aspek biaya dan waktu pelayanan. Efisiensi dari segi *input* dipergunakan untuk melihat seberapa jauh kemudahan akses publik terhadap sistem pelayanan yang ditawarkan.

Dukungan terhadap tersedianya pelayanan publik yang bebas KKN akan efektif apabila penyelenggara juga dilengkapi kode etik. Kebutuhan

akan kode etik berkaitan dengan aspek moralitas. Keberadaannya dalam setiap organisasi modern dibutuhkan untuk mencegah munculnya penyalahgunaan wewenang, kekuasaan, pelanggaran hukum, penggunaan fasilitas negara dan pemerintah untuk kepentingan sendiri atau golongan serta perbuatan-perbuatan lainnya yang secara etika dan moral tidak dapat diterima. Kode etik dapat menjadi arah dan pedoman bagi para penyelenggara negara dalam bersikap, bertingkah laku dan berbuat baik dalam melaksanakan tugas maupun pergaulan hidup sehari-hari. Mengacu pada buku yang diterbitkan oleh Lembaga Administrasi Negara (2003: 281) mengenai Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pada dasarnya kode etik penyelenggara negara atau pegawai negeri memuat prinsip-prinsip sebagai berikut: *pertama*, memberikan pelayanan umum secara simpatik, efisien, cepat, serta tidak diskriminatif. *Kedua*, memanfaatkan dana publik secara tepat, efektif, dan efisien. *Ketiga*, dilarang menyalahgunakan jabatan dan kedudukannya atau informasi yang dimilikinya dalam kaitan tugasnya untuk kepentingan pribadinya atau kelompoknya. *Keempat*, dilarang menerima keuntungan dalam bentuk apa pun dari pihak ketiga yang dapat dipandang sebagai kolusi. *Kelima*, memegang teguh kerahasiaan negara dan pemerintah dari segala ancaman yang merugikan, baik secara ekonomi maupun politis. *Keenam*, menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran, kejujuran dan kehalusan budi pekerti.

G. Pamongpraja Dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa

Kehadiran UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan harapan sekaligus tantangan baru bagi desa. Dalam undang-undang tersebut, pemberdayaan menjadi sebuah misi, tujuan, asas dan agenda kebijakan yang secara prinsip diwujudkan dengan mengakui dan menetapkan kewenangan desa, sementara pemerintah berkewajiban menjamin agar desa mampu melaksanakan upaya pemberdayaan, pembinaan dan pengawasan.

Seperti yang tertuang di dalam Bab XIV Pasal 112 tentang Pembinaan dan Pengawasan, dinyatakan bahwa pemerintahan yang dalam hal ini adalah pemerintahan daerah, baik propinsi maupun kabupaten/kota bertugas untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa, yang artinya desa haruslah mendapatkan bimbingan, pembinaan, serta pengawasan di dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan

pelayanannya terhadap masyarakat sekaligus memberdayakan masyarakat itu sendiri. Tanggung jawab pemerintah daerah pun turut ditegaskan pada Pasal 126 dan 128 pada PP No. 43 Tahun 2014 tentang Pemberdayaan dan Pendampingan Masyarakat Desa. Pemberdayaan masyarakat yang dimaksud bertujuan untuk memampukan desa di dalam melakukan aksi bersama sebagai suatu kesatuan tata kelola pemerintahan desa, lembaga masyarakat desa, adat, ekonomi dan lingkungan yang dilakukan dengan pendampingan secara berjenjang sesuai dengan kebutuhan. Selain itu, pemerintah daerah di dalam melaksanakan pemberdayaan dan pendampingan atau secara normatif adalah pembinaan dan pengawasan dapat mendelegasikannya kepada perangkat daerah. Dengan kata lain, pemberdayaan masyarakat yang dilakukan dengan cara pendampingan masyarakat, secara teknis dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD), yang dibantu oleh tenaga pendamping profesional, kader pemberdayaan masyarakat desa dan atau pihak ketiga.

Pada pelaksanaan pemberdayaan masyarakat yang dimaksud pemerintah tentu membutuhkan tenaga profesional dalam pelaksanaan pemberdayaan yang diistilahkan “pendamping desa”. Pamongpraja berkewajiban berpartisipasi dalam kegiatan pemberdayaan desa. Dalam konteks ini, disebut sebagai pamong desa¹⁸⁸. Pamong desa merupakan struktur terbawah dari pamongpraja yang melekat di desa. Pamong desa dapat menduduki jabatan mulai dari ketua rukun tetangga sampai dengan kepala desa. Namun, dengan adanya Undang-Undang Desa membuka gerbang baru bagi pamongpraja untuk terjun ke desa sebagai pendamping desa.

Pamongpraja sebagai profesional merupakan tenaga ahli pemerintahan, termasuk di dalamnya pemberdayaan desa. Keahlian ini mencakup kompetensi pamongpraja dan nilai-nilai kepamongprajaan. Keberhasilan pemberdayaan masyarakat desa tidak hanya bergantung pada keterampilan dan keahlian pamong desa, namun juga harus komitmen dengan beberapa hal, antara lain komitmen pada profesionalisme, komitmen pada keterbukaan, komitmen pada kejujuran, komitmen pada kebersamaan dan kerja sama, komitmen pada kemiteraan, dan komitmen pada kepentingan pembelajaran dan mencari keuntungan bersama dalam bentuk pola

¹⁸⁸ Taliziduhu Ndraha. 2010. *Kybernology dan Kepamongprajaan*. Jakarta. Hlm. 118.

horizontal. Pamongpraja sebagai pamong desa dapat menerapkan berbagai strategi¹⁸⁹ dalam program pemberdayaan masyarakat sebagai berikut.

- a. Melalui pendekatan (pembentukan) kelompok, yaitu kelompok yang terbentuk atas inisiatif masyarakat sendiri dengan tujuan pokok memecahkan masalah yang dihadapi. Diharapkan dalam kebersamaan terjadi penyatuan potensi dan saling memperkuat. Dalam proses ini berbagai keterbatasan yang dimiliki orang miskin disinergikan untuk mencapai hasil yang lebih besar. Kesenambungan kelompok akan terjaga apabila kelompok yang dibentuk didasarkan pada kebutuhan masyarakat.
- b. Melalui pendampingan langsung, yaitu pendamping tinggal di lokasi yang sama dengan kelompok yang akan dikembangkan. Pendamping berasal dari orang luar yang karena tugasnya tinggal di sekitar lingkungan tersebut. Tenaga pendamping adalah orang-orang yang memiliki kepedulian sosial yang tinggi (pemihakan kepada kaum tertindas), pengetahuan tentang sebuah program yang akan dibangun bersama komunitas lokal, dan keterampilan dalam manajemen (memulai dan mengelola) sebuah program pengembangan masyarakat.
- c. Penumbuhan kader lokal, yaitu unsur warga lokasi program yang akan melanjutkan peran, fungsi, dan tugas-tugas pendamping ketika program telah memasuki tahap kemandirian. Selain itu, juga meningkatkan peranan kepemimpinan yang berasal dari komunitas.
- d. Pengembangan kelembagaan komunitas, yaitu upaya mengembangkan suatu kelembagaan yang berbasis moral dan aktif menampung kebutuhan serta aspirasi warga kelompok-kelompok yang telah didampingi dan merupakan bentuk pengembangan lebih lanjut pengorganisasian kelompok.
- e. Menjaga kerja sama lintas pelaku (*multi stakeholders*) dengan pemerintah.

Pamong desa sebagai pendamping desa dituntut untuk menjadi *community organizer*. Peran pamong desa, dalam hal ini tidak hanya memberdayakan kelembagaan dan aparatur desa, sebab pamong desa juga terlibat dalam perencanaan program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa.

¹⁸⁹ Buku 8 Ketahanan Masyarakat Desa. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. 2015. Hlm. 29.

Lebih lanjut, pamong desa harus memiliki kemampuan mengorganisir masyarakat. Bahkan, kemampuan mengorganisir masyarakat itu merupakan prasyarat mutlak untuk dikuasai pamong desa sebagai pendamping desa. Pamong desa harus diperkuat, karena mereka menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat di desa untuk memastikan terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang bersih. Dalam hal ini, pamong desa sebagai pendamping desa memiliki tugas untuk memberdayakan masyarakat melalui upaya meningkatkan ketahanan masyarakat desa melalui peningkatan kualitas dan kuantitas keberlakuan dan tegaknya aturan-aturan hukum dalam kehidupan masyarakat desa.

Dalam kaitannya dengan sebuah upaya mewujudkan ketahanan masyarakat desa, tugas pamong desa sebagai pendamping desa adalah memfasilitasi masyarakat desa dalam kegiatan berikut.

a. Pembelajaran Kewarganegaraan.

Prinsip kewarganegaraan adalah sikap kesukarelaan seorang warga negara untuk mencintai, mengabdikan dan berdamai bakti kepada bangsa dan negaranya. Dalam kehidupan di desa, sikap kewarganegaraan ini tercermin dari partisipasi warga desa secara otentik untuk terlibat secara nyata dalam kehidupan sosial di desanya, ketaatan pada aturan hukum, memiliki sikap kebersamaan dan toleran kepada seluruh warga desa lainnya, dan adanya kesukarelaan warga desa dalam berbudaya dan bergotong royong dalam kehidupan bersama di keluarga dan masyarakat desa. Pendamping desa memfasilitasi tumbuhnya jiwa kewarganegaraan melalui kegiatan sebagai berikut.

- Memfasilitasi tumbuhnya kesukarelaan dan keswadayaan dalam diri warga desa berkaitan dengan keterlibatan mereka di dalam pengelolaan urusan tentang desa.
- Memfasilitasi tumbuhnya sikap mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan.
- Memfasilitasi warga desa menyampaikan aspirasi dalam musyawarah desa dan penyusunan produk hukum di desa.
- Menggalang kewaspadaan bersama dari ancaman terorisme dan segala potensi radikalisme melalui pembentukan forum khusus yang melibatkan seluruh unsur masyarakat desa.

- Membangun kegiatan anjagsana bersama secara berkala pada kelompok masyarakat desa yang masih dalam taraf ekonomi lemah.
- Membentuk paguyuban antaragama pada desa setempat untuk saling berkumpul dan berdialog demi terciptanya keharmonisan antaragama.
- Membangun aliansi-aliansi strategis dengan warga desa sekitar atau lembaga-lembaga pemerintahan dan LSM untuk saling tukar menukar informasi dan kegiatan dalam rangka membangun desa di berbagai bidang.
- Memfasilitasi kegiatan-kegiatan lain yang strategis dalam rangka penguatan jiwa kewarganegaraan sesuai dengan kondisi desa-desa dampingan.

b. Pembelajaran Demokrasi Desa

Tata kelola desa yang demokratis merupakan buah dari proses pembelajaran sosial masyarakat desa. Karenanya, yang diutamakan dalam membangun demokrasi di desa bukan sekedar merumuskan prosedur seleksi kepemimpinan desa. Lebih dari itu, yang dilakukan dalam rangka demokratisasi desa adalah mendorong tumbuhnya jiwa/semangat kesukarelaan warga desa untuk terlibat dalam berbagai pengambilan keputusan di desa yang berdampak kepada kehidupan individu maupun kehidupan bersama. Dengan demikian, keterlibatan warga desa secara aktif ini akan menjadikan “kekuasaan di desa” tunduk kepada kehendak bersama warga desa yang dirumuskan secara demokratis. Pendampingan desa memfasilitasi penguatan sikap-sikap kesukarelaan warga desa untuk terlibat dalam pengelolaan “kekuasaan desa” secara demokratis melalui kegiatan berikut.

- Menyadarkan warga desa tentang bahaya dan akibat negatif politik uang dalam pemilihan kepala desa.
- Memfasilitasi masyarakat desa membentuk gerakan swadaya masyarakat dalam seleksi kepemimpinan desa (pilkades).
- Mengadakan diskusi berkala dengan warga desa yang secara khusus membahas tentang kepemimpinan desa.
- Membentuk forum yang melibatkan unsur desa untuk monitoring terhadap kegiatan ‘politik’ berkait dengan kepemimpinan desa.

- Memfasilitasi penyelenggaraan musyawarah desa secara demokratis dan partisipatif.
- Memfasilitasi warga desa untuk terlibat aktif dalam musyawarah desa sebagai media penyampaian aspirasi.
- Memfasilitasi penyusunan peraturan desa secara demokratis dan partisipatif.
- Memfasilitasi warga desa untuk terlibat aktif menyampaikan aspirasi dalam penyusunan peraturan desa.
- Memfasilitasi kegiatan-kegiatan lain yang strategis dalam rangka demokratisasi desa sesuai dengan kondisi desa-desa dampingan.

c. Pembelajaran Hukum

Banyak persoalan hukum dan HAM yang muncul, khususnya di desa, baik pada tingkat masyarakat maupun aparatur desa. Berbagai persoalan hukum sering terjadi, seperti konflik pertanahan masyarakat dengan perusahaan, persoalan *legal drafting* yang terkait dengan implementasi hukum adat, tata kelola pemerintahan desa maupun penyusunan produk hukum desa. Sementara, di sisi lain, pemahaman masyarakat tentang hukum dan HAM dirasakan masih sangat kurang, sehingga akses dalam mengelola dan menyelesaikan masalah sering tidak tercapai. Untuk berperan serta aktif dalam pembelajaran hukum bagi masyarakat, nilai-nilai esensial yang patut ditekankan dalam konteks transformasi hukum, antara lain menitikberatkan pada revolusi mental di bidang hukum. Pembelajaran hukum perlu difokuskan pada kebutuhan keadilan bagi masyarakat kecil. Pendidikan hukum sudah harus memberikan komposisi yang seimbang antara nilai normatif hukum dan nilai sosiologis-antropologis atas hukum. Pendidikan hukum normatif memang tetap perlu untuk diajarkan mengingat hukum memiliki bentuk yang normatif, tetapi pembelajaran hukum yang sosiologis perlu pula diajarkan guna melihat arti penting berjalannya hukum di masyarakat.

Indonesia adalah negara hukum, hal ini perlu disosialisasikan, khususnya pada masyarakat desa sebagai bagian dari pengejawantahan ketahanan masyarakat. Kesadaran terhadap hukum, di samping akan memahamkan pentingnya hukum dalam interaksi masyarakat, juga akan menumbuhkan sikap dan perilaku yang taat hukum. Dengan demikian,

masyarakat desa akan bisa membentuk sebagai masyarakat yang peduli hukum seraya mampu meneladankan perilaku hukum yang tertib dan berkeadilan. Pendamping desa memfasilitasi penguatan kesadaran hukum melalui pembelajaran hukum dengan kegiatan berikut.

- Memfasilitasi terselenggaranya pendidikan hukum kepada masyarakat secara secara terus-menerus, dengan materi tentang aspek-aspek hukum praktis. Contoh pendidikan hukum praktis, misalnya membentuk kelas-kelas studi pembelajaran hukum praktis dengan mendatangkan mentor dari kalangan aktivis hukum, seperti pengacara atau dosen, mengadakan pelatihan hukum praktis yang lebih ditujukan pada pelajar dan pemuda desa dan mengadakan penyuluhan hukum bagi warga desa bekerja sama dengan lembaga-lembaga penegak hukum, seperti kejaksaan dan pengadilan.
- Memfasilitasi diberikannya nasihat-nasihat hukum praktis kepada masyarakat desa yang dilakukan oleh para praktisi hukum jika benar-benar ada kasus hukum; dan kegiatan-kegiatan lain yang strategis dalam rangka pembelajaran hukum sesuai dengan kondisi desa-desa dampingan.

d. Advokasi Hukum

Bantuan hukum atau advokasi hukum merupakan rencana yang diterima di bawah pelayanan profesi hukum yang memungkinkan untuk memastikan bahwa tidak ada seorang pun yang dikecualikan dari hak menerima nasihat hukum atau jika memang dirasa perlu, kuasa hukum dalam pengadilan atau pemeriksaan, didasarkan pada alasan kurangnya sumber daya keuangan. Bantuan hukum ditujukan selain untuk memberikan pendampingan hukum bagi masyarakat miskin yang berkasus juga meningkatkan posisi tawar mereka melalui penyadaran hak-hak mereka dan mendorong perbaikan hukum untuk mengisi kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Dalam konteks pemberdayaan masyarakat desa, arti “bantuan hukum” dimaknai sebagai nasihat dan dukungan oleh ahli/praktisi hukum kepada unsur pemerintahan desa dan masyarakat desa yang meminta bantuan tersebut dalam upaya mereka merumuskan opini hukum (*legal opinion*) maupun dalam rangka menyelesaikan perselisihan/perkara perdata dan pidana dalam pelaksanaan UU Desa. Dengan kata lain,

“bantuan hukum” diberikan kepada masyarakat dalam bentuk nonlitigasi seperti ADR (*Alternative Dispute Resolution*) dan pendidikan hukum praktis, maupun litigasi yang diberikan kepada warga masyarakat yang meminta bantuan dalam menyelesaikan perkara peradilan dengan pihak ketiga lain yang berasal dari luar desa. Strategi yang perlu dikembangkan, berbasis pada lembaga organisasi masyarakat ditingkat komunitas desa dengan melakukan pendidikan hukum masyarakat sesuai dengan konteks persoalan hukum komunitas; penyediaan bantuan hukum dalam berbagai pilihan penyelesaian masalah.

Survei di tingkat nasional menunjukkan bahwa sebagian besar masalah/sengketa hukum di masyarakat diselesaikan melalui mekanisme informal (negosiasi, mediasi), selain melalui penyelesaian formal atau advokasi; serta penguatan *network* bagi lembaga/organisasi masyarakat untuk bisa bekerja sama dengan organisasi masyarakat sipil lainnya, lembaga swadaya masyarakat (LSM), instansi pemerintah dan instansi hukum, terutama di tingkat lokal. Pendamping desa dapat merealisasikan kebutuhan advokasi hukum dengan kegiatan-kegiatan berikut.

- Menjalin aliansi dengan lembaga-lembaga bantuan hukum yang ada baik di tingkat regional maupun nasional.
- Memfasilitasi para aktivis desa di kabupaten/kota untuk membentuk lembaga bantuan hukum khusus penanganan masalah desa.
- Membentuk jalinan antara lembaga adat yang ada di desa dengan lembaga hukum formal agar tercapai keharmonisan antara hukum adat dengan hukum positif sebagai antisipasi bilamana terjadi kasus hukum.
- Memfasilitasi desa-desa menyelenggarakan sosialisasi bantuan hukum untuk masyarakat yang dilakukan secara intensif dan menyeluruh di desa-desa lokasi dampingan.
- Memfasilitasi tenaga paralegal untuk:
 - memberikan nasihat praktis kepada masyarakat desa tentang beberapa aspek hukum;
 - memberikan nasihat tentang langkah-langkah yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan perkara secara informal;
 - menggunakan tekanan legal terhadap pihak yang ingkar janji (perkara perdata);

- memberikan nasihat hukum dan pembelaan kepentingan masyarakat dalam hal prosedur dipengadilan (perkara perdata maupun pidana); dan memfasilitasi kegiatan-kegiatan lain yang strategis dalam rangka advokasi hukum sesuai dengan kondisi desa-desa dampingan.

e. Pengembangan Paralegal

Setiap orang dianggap mengetahui hukum. Demikian asas hukum yang berlaku umum. Berdasarkan asas tersebut, maka setiap orang, tidak peduli apa pun status dan kedudukannya dalam masyarakat, kaya atau miskin, berpendidikan atau tidak, buta huruf atau tidak, semuanya dianggap mengetahui hukum yang berlaku di negara ini. Untuk itu, seakan tergambar bahwa seseorang tidak dapat menghindarkan diri dari tuntutan hukum atas suatu perbuatan yang dilakukannya dengan alasan bahwa ia tidak mengetahui bahwa perbuatannya tersebut ada diatur sebagai perbuatan terlarang dalam undang-undang. Suka tidak suka, seseorang harus mempertanggungjawabkan perbuatannya di hadapan hukum. Asas ini yang kemudian dikenal sebagai fiksi hukum. Disebut demikian karena pada kenyataannya tidak ada satu orang pun yang dapat mengetahui atau menguasai seluruh hukum yang berlaku di suatu negara. Bahkan bagi seseorang yang mempunyai latar belakang pendidikan hukum atau berprofesi sebagai penegak hukum sekalipun, hal tersebut masih merupakan hal yang mustahil. Namun, inilah asas hukum yang berlaku umum. Begitu suatu peraturan undang-undang diundangkan dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia maka semua orang dianggap telah mengetahuinya.

Kenyataan ini menjadi pendorong perlunya kehadiran orang-orang yang secara sukarela dan memiliki komitmen membantu dan melakukan pendampingan kepada masyarakat dalam menghadapi kasus-kasus hukum yang terjadi dalam masyarakat atau yang dikenal sebagai paralegal. Sebagai orang yang diharapkan mampu memberikan pemahaman hukum, konsultasi hukum dan pilihan-pilihan saluran penyelesaian kasus hukum kepada masyarakat, seorang paralegal perlu mempunyai pemahaman yang baik tentang dasar-dasar sistem hukum dan hak asasi manusia serta berbagai proses dan mekanisme penyelesaian kasus hukum. Pendamping desa, dalam rangka memfasilitasi tumbuhnya ketaatan dan kepastian hukum

dalam tata kehidupan di desa, akan lebih mudah mewujudkannya jikalau dapat mengembangkan kemudahan bagi warga desa untuk mengakses layanan bantuan hukum secara praktis. Untuk itu, pendamping desa perlu memfasilitasi desa-desa untuk membentuk tenaga paralegal yang akan bekerja di tingkat desa dan/atau kecamatan melalui mekanisme kerja sama antardesa.

Dalam rangka mendukung pengembangan paralegal, pendamping desa juga harus mampu mengakses jasa *barefoot lawyers*. Istilah *barefoot lawyers* (pengacara kaki telanjang) dimaksud adalah pengacara praktik (secara personal ataupun dalam lembaga) yang bekerja dengan memberikan jasa layanan hukum dan kepengacaraan “dari desa ke desa dalam kecamatan/kabupaten” tertentu, secara sederhana dan biaya murah, serta atas kasus kecil, simpel dan umumnya hal keperdataan dalam masyarakat.

Dalam rangka penyiapan dan pengembangan kapasitas paralegal, pendamping desa melakukan fasilitasi kepada desa-desa untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang akan mendukung pengembangan kapasitas paralegal, di antaranya sebagai berikut.

- Memfasilitasi pelatihan hukum bagi tenaga paralegal. Materi pelatihan hukum bagi paralegal meliputi, aspek-aspek hukum praktis yang meliputi tata cara penanganan kasus perdata maupun kasus pidana, baik melalui jalur litigasi maupun non-litigasi. Khususnya untuk penanganan kasus-kasus pidana, materi pelatihan untuk paralegal harus mencakup informasi dasar tentang cara paralegal membantu masyarakat desa pada waktu masyarakat menemukan indikasi-indikasi terjadinya tindak pidana, petunjuk bagaimana menuliskan laporan/pengaduan adanya tindak pidana, daftar lembaga pemerintah dan lembaga nonpemerintah (LSM) yang dapat disertai laporan dan dapat dimintai bantuan oleh paralegal.
- Memfasilitasi pelatihan advokasi hukum.
- Memfasilitasi pelatihan pemantauan dan pengawasan pembangunan desa berbasis komunitas.
- Memfasilitasi kegiatan-kegiatan lain yang strategis dalam rangka pengembangan paralegal sesuai dengan kondisi desa-desa dampingan.

- f. Penguatan ruang publik politik di desa/antar desa dalam bentuk pusat kemasyarakatan (*community center*).

Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan lembaga kemasyarakatan desa bisa berwujud, seperti: rukun tetangga, rukun warga, PKK, karang taruna, lembaga pemberdayaan masyarakat. Pastinya, lembaga kemasyarakatan yang terbentuk di desa harus tumbuh dari, oleh, dan untuk masyarakat, serta merupakan wahana partisipasi dan aspirasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan yang bertumpu pada masyarakat di desa.

Selain wadah-wadah kemasyarakatan yang ada, perlunya dibentuk pusat kemasyarakatan (*community center*) yang juga berfungsi sebagai wadah masyarakat desa secara terpadu, di antaranya bisa difungsikan sebagai pusat informasi, pusat kegiatan dan pendampingan atau pusat advokasi masyarakat.

Dalam hal ini, pendamping desa perlu melakukan kegiatan-kegiatan dalam pembentukan pengembangan pusat masyarakat ini, di antaranya sebagai berikut.

- Memfasilitasi pembentukan pusat kemasyarakatan (*community center*) sebagai ruang publik untuk aktivitas bersama dalam rangka pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.
- Memfasilitasi pendayagunaan sarana/prasarana milik desa, seperti balai desa, gedung olah raga, gedung pertemuan, lapangan olah raga, taman, dan lain-lain untuk dijadikan sebagai tempat/lokasi diselenggarakannya kegiatan-kegiatan pusat kemasyarakatan.
- Memfasilitasi unsur-unsur masyarakat, seperti tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok perajin, kelompok perempuan, dan kelompok masyarakat miskin untuk berpartisipasi aktif dalam kegiatan-kegiatan pusat kemasyarakatan.
- Memfasilitasi terbentuknya forum mitra desa yang terdiri atas para penggiat pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa untuk secara sukarela terlibat dalam kegiatan-kegiatan pembangunan dan

pemberdayaan masyarakat desa; memfasilitasi forum mitra desa untuk membentuk pusat kemasyarakatan (*community center*) di kecamatan dan kabupaten/kota.

- Memfasilitasi forum mitra desa untuk membuat kegiatan-kegiatan pengabdian kepada masyarakat, seperti penerapan ilmu keagamaan, ilmu pengetahuan, teknologi dan/atau seni tertentu untuk menunjang pengembangan konsep pembangunan nasional, wilayah dan/atau daerah, pengembangan sistem pendidikan dan pengembangan.
- Memfasilitasi kegiatan kemitraan dan pemberdayaan UKM usaha kecil dan menengah.
- Memfasilitasi kegiatan-kegiatan pelayanan masyarakat sebagai katalisator pengembangan masyarakat madani, dan kegiatan-kegiatan lain yang strategis dalam rangka pengembangan pusat kemasyarakatan (*community center*) sesuai dengan kondisi desa-desa dampingan.

Terlepas dari itu semua, pamong desa sebagai tenaga pemberdayaan haruslah melebur dalam kesetaraan dan kemitraan bersama masyarakat. Mengingat kegagalan pemberdayaan masyarakat selama ini banyak diasumsikan karena prinsip-prinsip pemberdayaan (kode etik pemberdayaan) yang seharusnya dilakukan bersama (*secara partisipatif*) telah dilanggar, karena ada kepentingan-kepentingan tertentu dari segelintir orang di luar unsur masyarakat sasaran. Dampaknya menjadi lebih besar terutama untuk kepentingan pemberdayaan dan berkesinambungan. Tantangan proyek yang berorientasi kepada pemberdayaan, bukan hanya dituntut untuk mempertahankan profesionalisme bagi para pelakunya, tetapi harus menjadi komitmen bersama dari seluruh unsur *stakeholders* yang terlibat dalam proyek bersangkutan. Prof. Bob Tilden telah memberikan jawaban mengenai keterampilan dan sikap apa yang harus dimiliki oleh pelaku pemberdaya.

H. Pamongpraja dalam Pembangunan Demokrasi

Sejak bergulirnya reformasi tahun 1998 dan pelaksanaan pemilu tahun 1999 di Indonesia yang dianggap paling demokratis, telah membawa masyarakat Indonesia kepada kehidupan ketatanegaraan yang berbeda. Demokratisasi pun menjadi isu yang sangat didambakan oleh seluruh komponen bangsa untuk membentuk pemerintahan yang demokratis pula.

Pemerintahan yang demokratis pada intinya adalah kewenangan memerintah berasal dari rakyat. Dengan sendirinya, pemerintah tidak dibenarkan untuk bertindak bertentangan dengan kehendak rakyat. Agar tidak bertindak sewenang-wenang pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya dibatasi oleh konstitusi, yang dihasilkan wakil-wakil rakyat melalui pemilihan umum yang bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemerintahan yang demokratis harus memenuhi dua syarat. *Pertama*, mempunyai dasar hukum dimana setiap tindakan pemerintah harus ada landasan hukum yang jelas dan dapat dijadikan dasar dikeluarkannya suatu kebijakan. *Kedua*, mempunyai tujuan yang jelas di mana setiap kegiatan pemerintah harus nyata-nyata guna mewujudkan tujuan negara yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan rakyat dan memelihara ketertiban umum.

Dalam perkembangannya, demokrasi Indonesia dimaksudkan untuk menyelenggarakan hak-hak politik secara efektif yang diwujudkan dalam bentuk konstitusi yang membatasi kewenangan-kewenangan pemerintah, baik yang tertulis (UUD) maupun yang tidak tertulis (konvensi) yang kemudian diwujudkan dengan tegaknya *rule of law*, dengan tiga ciri utama, yaitu supremasi hukum, persamaan hak dan kewajiban setiap warga negara di depan hukum dan pemerintahan, serta terjaminnya hak-hak warga negara dalam UUD. Tegaknya *rule of law* akan membawa dampak terhadap penciptaan pemerintahan yang bersih dan beribawa serta menjamin terwujudnya kehidupan masyarakat madani di Indonesia.

Pembangunan demokrasi dapat diartikan secara tepat sebagai pembangunan politik, dan karena itu *the greater the state of development the greater the advance of liberty, popular sovereignty, and free institutions*¹⁹⁰.” Konsisten dengan pendekatan ini adalah posisi adanya garis lain pembangunan dengan merujuk pada visi-visi ideologi lain dan komunitas politik yang idealis. Dari definisi tersebut, yang terpenting adalah adanya elemen-elemen kunci dan pembangunan politik yang meliputi hal-hal berikut. *Pertama*, berkaitan dengan rakyat secara keseluruhan, maka pembangunan politik berarti suatu perubahan dari subjek dan status ke peningkatan sejumlah kontribusi warga negara karena adanya perluasan partisipasi massa, serta perluasan suatu sensitivitas pada prinsip-prinsip *equality* dan

¹⁹⁰ Mashuri. Partisipasi Masyarakat sebagai Upaya Pembangunan Demokrasi, *Jurnal Kewirausahaan*. Vol 13, No. 2, Juli-Desember 2014. Menara Riau.

penerimaan yang lebih luas lagi akan hukum-hukum yang universalistik. *Kedua*, berkaitan dengan kemampuan pemerintahan dan sistem politik secara umum, pembangunan politik meliputi peningkatan kapasitas dan sistem politik untuk mengatur permasalahan-permasalahan umum, mengontrol kontroversi, dan mengakomodasi tuntutan-tuntutan rakyat. *Ketiga*, berkaitan dengan organisasi-organisasi masyarakat politik, pembangunan politik dimaksudkan untuk terjadinya perluasan diferensiasi struktural, spesialisasi fungsional, dan perluasan integrasi dan semua organisasi-organisasi yang berpartisipasi di dalamnya.

Berkaitan dengan rakyat atau masyarakat pamongpraja, sebenarnya adalah inti dari masyarakat madani (*civil society*) dalam negara *society*, dalam negara bangsa (*nation state*) Indonesia di masa lalu, masa kini dan masa depan. Masyarakat madani sendiri dapat dipahami sebagai model masyarakat yang diperlukan agar negara mampu menjalankan kekuasaannya dengan demokratis. Masyarakat madani ini menjadi penting karena fungsinya sebagai pengawas aktivitas negara agar tidak berlaku despotis terhadap masyarakatnya, menjaga agar negara tidak menjalankan kekuasaannya secara absolut. Di sinilah peran pamongpraja dalam mengawal pembangunan demokrasi melalui kerangka masyarakat madani.

Sebagai pengamong masyarakat, tugas pamongpraja dalam ruang lingkup masyarakat madani adalah menjadi pusat (*center*) atau pusat dari gerakan masyarakat madani. Menjadi pusat berarti berupaya menggerakkan masyarakat menjadi sebuah komunitas. Komunitas yang bukan sembarang komunitas, melainkan komunitas dimana keadilan dan kesadaran menjadi budayanya. Selain itu, komunitas ini harus menjadi komunitas masyarakat yang sadar hukum menyadari hak dan kewajiban. Mengingat tugas masyarakat madani adalah sebagai kontrol sosial bagi negara. Hamzah berpendapat, masyarakat madani adalah sebuah masyarakat yang mempunyai kemandirian atau dapat mengatur kehidupan dirinya sendiri. Kemandirian sebuah masyarakat adalah modal sosial yang berharga untuk melakukan kontrol sosial terhadap aktivitas negara.

Inti dari membangun masyarakat madani sebenarnya adalah membangun apa yang disebut “modal sosial” (*social capital*). Modal sosial adalah kepercayaan dan keyakinan yang terbentuk manakala pemerintah dan masyarakat madani bertemu dan berembung untuk mengupayakan

kebaikan bagi semua pihak, demikian dijelaskan ilmuwan politik Robert Putnam. Modal sosial merupakan basis legitimasi bagi lembaga-lembaga pemerintahan resmi, dan sangat penting untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien. Tanpa adanya modal sosial ini, nantinya kepercayaan dan keyakinan masyarakat menjadi rendah berakibat pada terhambatnya program pemerintah dan pada akhirnya, masyarakat yang tidak memiliki kepercayaan kepada pemerintah itu akan menjadi masyarakat yang tidak mampu menjalankan fungsi sebagaimana diharapkan; dan skenario terburuk yang bisa terjadi adalah merebaknya tindak kekerasan di antara kekuatan-kekuatan sosial yang bersaing.

Menggagas masyarakat madani juga merupakan gagasan tentang mewujudkan kesetaraan antara rakyat dan penguasa. Kesetaraan tersebut membuat tidak ada satupun lembaga negara, memiliki otoritas untuk memaksakan kehendaknya. Kesetaraan tersebut membuat kebijakan publik yang dihasilkan oleh lembaga negara berasal dari proses yang demokratis, ia merupakan hasil dari kesepakatan bersama. Selain itu, kesetaraan yang terjadi membuat masyarakat madani berfungsi untuk mengawasi pelaksanaan sebuah kebijakan publik. John Locke menjelaskan bahwa kesetaraan tersebut membuat negara tidak lagi menjadi absolut, negara harus mempunyai batasan. Menurut Locke, hak dasar manusia yang kemudian disebut dengan *proferty*; hak kehidupan, hak kemerdekaan dan hak kepemilikan, yang kemudian membatasi kekuasaan negara. Masyarakat madani *vis a vis* negara tidak harus berada pada posisi saling berseberangan, negara pada satu sisi sedangkan masyarakat madani pada sisi yang lain. Kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat sipil tidak harus membuatnya menjadi bermusuhan dengan negara, oleh karena pamongpraja berkewajiban melakukan *steering* pada masyarakat ini. *Steering* atau pengarahan yang dilakukan pamongpraja dapat dilakukan melalui sosialisasi politik. Berkenaan dengan itu, Ramlan Surbakti (1999: 117) berpendapat, sosialisasi politik dibagi dua, yaitu pendidikan politik dan indoktrinasi politik. Pendidikan politik merupakan suatu proses dialogik di antara pemberi dan penerima pesan. Melalui proses ini, para anggota masyarakat mengenal dan mempelajari nilai-nilai, norma-norma, dan simbol-simbol politik negaranya dari berbagai pihak dalam sistem politik seperti sekolah, pemerintah, dan partai politik. Dengan kata lain, seorang

pamongpraja dapat melakukan sosialisasi politik melalui indoktrinasi dan pendidikan politik.

Penekanan dalam pendidikan dan indoktrinasi politik adalah mengenalkan dan mengajarkan nilai-nilai, norma-norma dan simbol-simbol politik negaranya dari berbagai pihak dalam sistem politik. Dengan begitu, kesadaran politik akan terbentuk. Kesadaran politik akan mengarahkan masyarakat untuk memperoleh sikap dan orientasi terhadap kehidupan politik. Tidak sekedar mobilisasi politik yang penuh dengan politik uang dan politik pembodohan. Indoktrinasi politik sendiri merupakan proses sepihak ketika penguasa memobilisasi dan memanipulasi warga masyarakat untuk menerima nilai-nilai, norma, dan simbol yang dianggap oleh pihak yang berkuasa ideal dan baik. Untuk ideologi seperti Pancasila, agar terpatri kuat dalam benak masyarakat, seorang pamongpraja dapat menerapkan ini.

Di sisi pendidikan politik, pamongpraja dapat mengupayakan peningkatan pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang kehidupan politik. Upaya ini akan mendorong timbulnya kesadaran politik dalam sistem politik. Pendidikan politik sendiri memiliki dua fungsi utama yang perlu diperhatikan pamongpraja: *pertama*, untuk mengubah dan membentuk tata perilaku seseorang agar sesuai dengan tujuan politik yang dapat menjadikan setiap individu sebagai partisipan politik yang bertanggung jawab. *Kedua*, fungsi pendidikan politik dalam arti yang lebih luas untuk membentuk suatu tatanan masyarakat yang sesuai dengan tuntutan politik yang ingin diterapkan. Inti dari pendidikan politik adalah mengenai bagaimana rakyat direkrut dan disosialisasikan. Secara makro, fungsi pendidikan politik adalah untuk menjelaskan proses perekrutan dan upaya sosialisasi kepada rakyat untuk mengerti mengenai peranannya dalam sistem politik serta agar dapat memiliki orientasi kepada sistem politik. Sedangkan fungsi pendidikan politik bagi individu, antara lain adalah peningkatan kemampuan individual supaya setiap orang mampu berpacu dalam lalu lintas kemasyarakatan yang menjadi semakin padat penuh sesak dan terpolusi oleh dampak bermacam-macam penyakit sosial dan kedurjanaan. Di samping mengenai kekuasaan, individu dapat memahami mekanismenya, ikut mengendalikan dan mengontrol pelaksanaan kekuasaan di tengah masyarakat. Selain itu, pendidikan politik juga akan meningkatkan partisipasi politik.

Sebagaimana penjelasan Ragamaran yang mengatakan partisipasi politik dianggap sebagai akibat dari sosialisasi politik, namun kiranya perlu juga dicatat bahwa partisipasi politik pun berpengaruh terhadap sosialisasi politik. Tanpa partisipasi politik, sosialisasi politik tidak dapat berjalan (Ragamaran, 2002: 147). Milbarth (dalam Surbakti, 1992: 143), menyebutkan empat faktor utama yang mendorong orang untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik. *Pertama*, karena adanya perangsang, maka orang mau berpartisipasi dalam dunia politik. *Kedua*, karena faktor karakteristik seseorang, orang-orang yang berwatak sosial yang punya kepedulian besar terhadap permasalahan sosial, politik, ekonomi, dan lainnya. *Ketiga*, faktor karakter sosial seseorang, menyangkut status sosial ekonomi, kelompok persepsi, sikap dan perilaku seseorang dalam bidang politik. *Empat*, faktor situasi atau lingkungan politik itu sendiri, lingkungan politik yang kondusif membuat seseorang dengan senang hati berpartisipasi dalam kehidupan politik. Menurut Merphin Panjaitan (2000: 8), bahwa demokrasi berhubungan dengan tingkat partisipasi politik masyarakat. Semakin tinggi partisipasi politik masyarakat, maka semakin tinggi kadar demokrasi negara tersebut. Pendidikan politik tidak sekedar mengubah individu, tapi juga membentuk individu yang baru. Dalam artian bahwa seseorang individu dengan melalui pendidikan politik tidak hanya memiliki pengetahuan dan pemahaman tentang politik, tapi juga mempunyai kesadaran dan sensitivitas dalam berpolitik sehingga terdorong untuk ikut berpartisipasi dengan menunjukkan sikap dan perilaku positif. Efektivitas pendidikan politik ini sendiri tidak hanya sebatas retorika belaka. Hal dapat dilihat dari bagaimana pendidikan mengatasi berbagai ancaman-ancaman krusial yang menjangkit Indonesia dari semenjak zaman kepemimpinan Presiden Soekarno. Ancaman tersebut akhirnya dapat diatasi dengan pendidikan yang mencerahkan.

Ancaman pertama adalah primordialisme (sentimen etnis, agama, dan kedaerahan) yang dapat menggerogoti demokrasi karena pengingkaran terhadap pluralisme dan toleransi. Dalam politik nasional pun, para pengamat sering menyebut politik di Indonesia diwarnai oleh "politik aliran" (*political streams*). Menulis tentang konstelasi politik di Indonesia pada dekade 1950-an, Herbert Feith dan Lance Castles (1970) dalam *Indonesian Political Thinking, 1945-1965* menyatakan bahwa pemikiran

politik di Indonesia diwarnai oleh lima macam aliran, yakni, nasionalisme radikal, demokrasi sosial; komunisme; tradisionalisme Jawa; dan Islamisme. Walaupun kelompok-kelompok aliran tersebut belum tentu akurat dalam menggambarkan aliran pemikiran politik di Indonesia saat ini, tetapi kemunculan berbagai organisasi politik di Indonesia – termasuk partai politik – sedikit-banyak diinspirasi oleh kelima aliran tersebut. Bersamaan dengan memudarnya komunisme dan berkurangnya pengaruh kaum priyayi sebagai penjunjung tradisionalisme Jawa, saat ini partai-partai politik di Indonesia didirikan atas dasar tiga aliran penting: nasionalisme, demokrasi sosial, dan Islamisme. Ketika partai politik berbasis Islam masih mengandalkan pada sentimen keagamaan dalam menggalang dukungan dalam pemilihan, maka demokrasi dapat terancam karena proses rekrutmen politik kemungkinan terkontaminasi oleh primordialisme. Pendidikan yang mengutamakan pikiran rasional akan mendorong masyarakat untuk membebaskan diri dari belenggu primordialisme. Dalam demokrasi, kehadiran para pemilih rasional dalam menentukan pilihan kepada para pemimpin yang kompeten seperti ditunjukkan oleh para pemilih di Jakarta dalam memilih pasangan Jokowi-Ahok sebagai gubernur dan wakil gubernur DKI, menggambarkan betapa rasionalitas telah mengalahkan primordialisme sehingga DKI mendapat pemimpin yang sungguh-sungguh dianggap kompeten.

Ancaman kedua bagi demokrasi di Indonesia adalah budaya klientilisme (*clientilism*), yakni kekuatan politik berada di tangan para “*patron*” yang menggunakan pengaruh dan harta kekayaannya untuk menggalang dukungan dan loyalitas para “*clients*”, sehingga membuka jalan bagi praktik nepotisme dan politik uang (*money politics*). Maka, tidaklah mengherankan jika Indonesia termasuk negara yang menghabiskan dana politik yang paling fenomenal dalam pemilihan di tingkat nasional maupun lokal. Untuk menghindari agar politik “biaya tinggi” ini tidak mengakar di negara ini, maka kehadiran tingkat pendidikan yang memadai niscaya dapat membuat para pemilih menggunakan daya pikir rasionalnya untuk menghindari jebakan praktik nepotisme, *vote-buying*, dan *money politics*. Dengan demikian, dalam konteks ini pendidikan membawa dua hal penting, yaitu penghematan biaya politik dalam pemilihan pemimpin politik di tingkat pusat dan daerah; dan proses pemilihan pemimpin politik yang dituntun oleh pertimbangan rasional sehingga sedikit-banyak memberikan jaminan terpilihnya pemimpin yang dianggap kompeten.

Ancaman ketiga bagi perkembangan demokrasi di Indonesia adalah munculnya ekstremisme agama yang secara frontal menolak sistem demokrasi yang dianggap bertentangan dengan doktrin agama tertentu. Kelompok ini – yang oleh Larry Diamond (1990) disebut “*the elements of disloyalty*” (elemen yang tidak loyal kepada demokrasi) – dapat mengancam demokrasi karena metode kekerasan yang mereka pergunakan untuk mengintimidasi lawan, terutama kelompok yang memiliki haluan politik berbeda dengan mereka. Berbagai peristiwa global dalam dua dekade terakhir ini, seperti penindasan terhadap minoritas muslim di Bosnia dan Kosovo serta perang global melawan terorisme (*global war on terrorism*) yang dipelopori oleh Amerika Serikat pascaserangan teroris 11 September 2001 telah memunculkan apa yang oleh Samuel Huntington (1996) dengan fenomena “sindrom negara sejawat” (*kin country syndrome*), semacam solidaritas primordial untuk membentuk front pembelaan terhadap kaum muslim yang tertindas. Di Indonesia, peristiwa Bosnia dan Kosovo dan berbagai daerah lainnya di dunia yang mana kaum muslimis menjadi minoritas dan ditindas telah mendorong pembentukan berbagai kelompok Islam radikal yang mengintimidasi kaum minoritas. Dalam keadaan ini, kehadiran pendidikan sangat diperlukan untuk menghindari jebakan tribalisme dan chauvinisme golongan yang dapat mengancam demokrasi yang menjunjung tinggi pluralisme dan toleransi. Kemunculan elemen yang berpotensi merusak demokrasi ini harus diminimalisir karena dapat menafikan keberadaan *politically vibrant civil society* yang merupakan elemen utama demokrasi.

Untuk alasan itu, sebenarnya pendidikan politik perlu dilakukan secara terus-menerus, terutama oleh pamongpraja. Pengembangan pendidikan politik yang mencerahkan masyarakat akan memiliki kesadaran politik rasional, bebas dari kontaminasi primordialisme dan bebas dari ikatan budaya klientilisme. Akhirnya, melalui kesadaran pula akan mendorong masyarakat berkumpul membentuk masyarakat madani.

Pamongpraja dalam memberikan pendidikan politik dapat mengacu pada kurikulum pendidikan politik diatur dalam Instruksi Presiden No. 12 Tahun 1982 tentang Pendidikan Politik, bagi generasi muda yang menyebutkan bahwa bahan pendidikan politik, antara lain sebagai berikut.

- Penanaman kesadaran berideologi, berbangsa, dan bernegara.
- Kehidupan dan kerukunan hidup beragama.
- Motivasi berprestasi.
- Pengamalan kesamaan hak dan kewajiban, keadilan sosial, dan penghormatan atas harkat dan martabat manusia.
- Pengembangan kemampuan politik dan kemampuan pribadi untuk mewujudkan kebutuhan dan keinginan ikut serta dalam politik.
- Disiplin pribadi, sosial, dan nasional.
- Kepercayaan pada pemerintah.
- Kepercayaan pada pembangunan yang berkesinambungan.

Berkenaan dengan membangun masyarakat madani, selain usaha-usaha diuraikan di atas, secara singkat, pamongpraja dalam mewujudkan masyarakat madani harus mampu membangun koalisi, mendengarkan berbagai sudut pandang/pemikiran dengan seksama, bersikap terbuka terhadap ajakan persuasif, melakukan negosiasi dan menjadi penengah bagi kekuatan-kekuatan sosial yang saling bertentangan/bersaing, membangun konsensus dan jika konsensus itu sudah berhasil dibuat, memutuskan apakah konsensus itu sulit dilaksanakan atau tidak akan mendapat respons positif.

Untuk melancarkan usaha-usaha tersebut, pamongpraja juga harus berpegang teguh pada nilai-nilai demokrasi, antara lain *kebebasan*. Kebebasan adalah keleluasaan untuk membuat pilihan terhadap beragam pilihan atau melakukan sesuatu yang bermanfaat bagi kepentingan bersama atas kehendak sendiri, tanpa tekanan dari pihak mana pun. *Persamaan*, Tuhan menciptakan setiap manusia sebagai pribadi yang unik. Demokrasi berpandangan bahwa manusia yang berbeda-beda hakikatnya sama derajat. Demokrasi mengakui kesamaan kesempatan untuk mengembangkan kepribadian masing-masing dan untuk menduduki jabatan pemerintahan. *Persamaan* berarti tiada keistimewaan bagi siapa pun dan pemberian kesempatan yang sama kepada setiap dan semua orang. *Solidaritas*. Solidaritas atau kesetiakawanan adalah kesediaan untuk memerhatikan kepentingan dan bekerja sama dengan orang lain. Nilai solidaritas mengikat manusia yang sama-sama memiliki kebebasan untuk berkepentingan. *Toleransi*. Toleransi adalah sikap atau sifat toleran. Bersikap toleran berarti bersikap

menenggang (menghargai, membiarkan, membolehkan) pendirian (pendapat, pandangan, kepercayaan, kebiasaan, kelakuan, dan sebagainya) yang bertentangan atau berbeda dengan pendirian sendiri. *Menghormati Kejujuran*. Kejujuran adalah keterbukaan untuk menyatakan kebenaran. Kejujuran diperlukan agar hubungan antarpihak berjalan dengan baik dan tidak menimbulkan benih-benih konflik di masa depan. Kejujuran dalam komunikasi antarwarga negara amat diperlukan bagi terbangunnya solidaritas yang kokoh antarsemua pendukung masyarakat demokratis. *Menghormati Penalaran*. Penalaran adalah penjelasan mengapa seseorang memiliki pandangan tertentu, membela tindakan tertentu dan menuntut hal serupa dengan orang lain. *Keadaban*. Keadaban adalah ketinggian tingkat kecerdasan lahir batin atau kebaikan budi pekerti. Perilaku yang beradab adalah perilaku yang mencerminkan penghormatan terhadap dan mempertimbangkan kehadiran pihak lain sebagaimana dicerminkan oleh sopan santun dalam bertindak, termasuk penggunaan bahasa tubuh dan berbicara yang beradab.

Kemudian, pamongpraja dalam pembangunan masyarakat madani dapat mengambil peran sebagai *pemrakarsa*. Pamongpraja mengambil inisiatif sebagai pemrakarsa, menentukan sifat partisipasinya, agenda, hasil-hasilnya, sekaligus mengambil sikap terhadap perubahan cuaca politik. Kekuatan pamongpraja sebagai pengambil prakarsa menunjukkan bahwa pamongpraja memiliki legitimasi dan kapasitas untuk mengumpulkan semua pihak yang berkepentingan untuk bermusyawarah serta memfasilitasinya.

Mediator. Seorang mediator bertindak sebagai fasilitator yang mengumpulkan kelompok-kelompok atau tokoh-tokoh yang berselisih ke meja perundingan. Istilah mediasi itu mengandung pengertian bahwa pamongpraja mungkin perlu memanipulasi situasi sedemikian rupa sehingga pihak-pihak yang bertentangan itu dapat mencapai kesepakatan, misalnya lewat pemberian insentif finansial atau justru penjatuhan sanksi – namun pada dasarnya pihak-pihak yang bertikai itu sendirilah yang harus memiliki itikad baik untuk mencari solusi bagi masalah mereka. *Katalisator*. Pamongpraja dapat memperlancar proses musyawarah, dan bekerja sama dengan kelompok-kelompok masyarakat untuk mengadakan inisiatif-inisiatif partisipatoris yang nantinya akan dijalankan sepenuhnya oleh pihak lain, misalnya dengan mendirikan paguyuban rukun kampung dan sebagainya.

Penyedia bantuan teknis. Misalnya pamongpraja dapat memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat tertentu untuk berpartisipasi dengan membantu mereka membangun kapasitas/kemampuannya. Untuk maksud ini, mungkin perlu diadakan pelatihan, pendidikan, dukungan keuangan, atau nasihat-nasihat yang bersifat informal. *Mitra.* Pamongpraja dapat menjalin kemitraan dengan kelompok-kelompok masyarakat, seperti LSM, kelompok kepentingan, parpol dan kelompok-kelompok lainnya. Di dalam kemitraan perlu diatur pembagian tugas, pemaduan berbagai sumber daya, sikap saling mendukung, dan berbagi tanggung jawab.

Dalam membangun masyarakat madani, pamongpraja dapat mengacu kepada kepada konsep negara-kota madinah yang dibangun oleh Muhammad SAW, pendapat itu dibuktikan dengan Piagam Madinah yang menjelaskan betapa majunya masyarakat tersebut saat itu. Piagam Madinah bahkan dianggap sebagai konstitusi tertulis pertama dalam sejarah manusia, ia bahkan mengatur tentang hak sipil atau yang lebih dikenal dengan Hak Asasi Manusia (HAM). Robert N. Bellah bahkan mengungkapkan bahwa masyarakat Madinah sudah menjadi masyarakat modern untuk ukuran saat itu.

Dewasa ini, pembangunan demokrasi di Indonesia bukan tanpa hambatan sama sekali. Lika-liku pembangunan demokrasi relatif condong pada era kejatuhannya, bahkan Sosiolog Universitas Nasional, Nia Elvina, mengatakan pembangunan demokrasi di Indonesia perlu segera dibenahi. Jika tidak, maka pembangunan demokrasi di negeri ini akan sulit mencapai cita-cita Bangsa Indonesia¹⁹¹. Oleh karena itu, seorang pamongpraja wajib merenungi realitas miring yang terjadi apakah pilihan demokrasi yang ditempuh Indonesia sejak 1998 sudah benar sesuai dengan jalurnya (*on the right track*). Berkaitan dengan itu, Guru Besar Komunikasi Politik Universitas Sebelas Maret (UNS) Solo, Prof. Dr. Pawito menyatakan, ada tiga hal yang menjadi hambatan dalam pembangunan demokrasi Indonesia¹⁹².

Pertama, lambatnya proses transformasi di dalam masyarakat, terutama berkenaan dengan pandangan mengenai kekuasaan. Menurut Pawito, masyarakat Indonesia dari dulu hingga sekarang cenderung masih memandang kekuasaan sebagai suatu entitas yang menakutkan. Hal

191

192

demikian dapat dibuktikan melalui berbagai kenyataan, termasuk misalnya sikap dan perilaku banyak pejabat yang cenderung arogan, seperti kawalan dengan sirine untuk kendaraan pejabat yang lewat dan sebagainya.

Kedua, pandangan yang bisa mengenai praktik berdemokrasi. Cara pandang terhadap praktik berdemokrasi bisa dilihat dari tumbuhnya gejala berupa cara pandang yang bias mengenai demokrasi dan praktik berdemokrasi. Cara pandang yang meyakini bahwa berdemokrasi sudah cukup kalau mengikuti prosedur dan ketentuan-ketentuan hukum yang ada, dan menganggap tidak perlu mempertimbangkan nilai-nilai etika dan moralitas. Sebagai konsekuensi dari cara pandang itu, maka ada bupati misalnya, di menjelang akhir masa jabatan kedua, mendorong istri atau mungkin anaknya untuk ikut dalam kompetisi pada periode berikutnya, dan perilaku seperti itu memang tidak menyalahi aturan.

Ketiga, proses sosialisasi yang tidak memadai. Mencermati kenyataan yang ada sekarang, kegiatan dan proses sosialisasi politik lebih banyak bertumpu pada jalur resmi pemerintah, karena sosialisasi politik pada dasarnya dimaksudkan untuk penciptaan situasi harmoni dan penumbuhan karakter bangsa dalam suatu kerangka pembangunan bangsa jangka panjang maka selanjutnya sosialisasi diarahkan menggunakan jalur budaya.

Selain hambatan, pemetaan terhadap pembangunan demokrasi juga selanjutnya diperhatikan. Boediono dalam acara pengukuhan guru besar Ilmu Ekonomi Universitas Gadjah Mada tahun 2007 melalui pidato berjudul *Dimensi Ekonomi Politik Pembangunan Indonesia* mencoba memetakan risiko-risiko yang sangat mungkin dihadapi oleh setiap bangsa yang hendak melakukan modernisasi dan demokratisasi, termasuk Indonesia. Dari pemetaan itu, Boediono berpandangan ada tiga hal utama yang berpotensi menghadirkan risiko.

Pertama, kohesi sosial. Syarat paling mendasar bagi keberhasilan proses transformasi setiap bangsa adalah kemampuan mempertahankan eksistensi dan keutuhan. Kemampuan itu sangat bergantung pada kekuatan kohesi sosial. Setiap bangsa memiliki kapasitas kohesi sosial yang berbeda. Yang perlu diwaspadai, terutama pada tahap-tahap awal rawan adalah kepandaian suatu bangsa dalam menjaga keseimbangan antara kekuatan kohesi sosial di satu sisi dan kecepatan perubahan di sisi lain. Dalam pandangan Boediono,

kohesi sosial bangsa Indonesia termasuk dalam kelompok peringkat sedang. Bangsa Indonesia beruntung karena tidak memiliki sejarah perseteruan panjang antarkelompok, suku, dan agama. Para pejuang kemerdekaan dan pendiri bangsa telah berhasil menempa kesadaran berbangsa yang hingga kini tetap kokoh. Indonesia patut menyadari atas keragaman budaya, agama, dan tradisi yang berpotensi menimbulkan perpecahan. Demokratisasi, desentralisasi, modernisasi, dan transformasi menuju keterbukaan, jika tidak dikelola dengan arif, dapat menciptakan kekuatan-kekuatan sentrifugal. Sebaliknya, pendidikan dan pertumbuhan ekonomi yang tersebar dan penerapan *good governance* akan memperkuat kohesi sosial.

Kedua, kinerja ekonomi. Risiko besar lain yang menghadang perjalanan transformasi bangsa adalah stagnasi ekonomi atau kemunduran ekonomi. Apabila ini terjadi, kemungkinan besar proses transformasi bangsa akan kandas di tengah jalan. Dalam mengelaborasi hal ini, Boediono menggunakan sebuah studi empiris tahun 1950–1990. Studi itu menunjukkan, berdasarkan pengalaman empiris selama 1950–1990, rezim demokrasi di negara-negara dengan penghasilan per kapita US\$1.500 (berdasarkan *purchasing power parity*) memiliki harapan hidup delapan tahun. Pada tingkat penghasilan per kapita US\$1.500–US\$3.000 demokrasi dapat bertahan rata-rata 18 tahun. Pada penghasilan per kapita di atas US\$6.600, daya hidup sistem demokrasi jauh lebih besar dengan probabilitas kegagalan 1:500. Artinya, benih demokrasi baru akan dapat bersemai dengan baik jika pendapatan per kapita suatu negara mencapai US\$6.600. Oleh karena pendapatan per kapita Indonesia saat ini baru mencapai sekitar US\$3.000–US\$4.000, Boediono memperkirakan perlu waktu sekitar sembilan tahun bagi Indonesia mencapai batas aman. Perkiraan itu didasarkan pada asumsi pertumbuhan ekonomi rata-rata tujuh persen per tahun dengan laju pertumbuhan penduduk 1,2 persen per tahun.

Ketiga, kelas pembaharu. Salah satu simpul kritis dalam pembangunan demokrasi adalah tercipta kelas pembaharu yang mampu berperan sebagai pendorong dan pengawal demokratisasi. Demokrasi di sini harus diartikan secara substantif, tidak hanya sebatas aspek prosedural, seperti pemilihan umum. Perbedaan antara demokrasi dalam arti aspek prosedural formal dan demokrasi dalam arti substantif merupakan hal penting. Dari ketiga hal itu, kinerja ekonomi memang menjadi hal paling krusial dalam menentukan

masa depan demokrasi sebuah negara. Beruntung bagi Indonesia, awan kelabu krisis global yang tengah melanda sebagian besar negara di Eropa dan Amerika Serikat tidak membawa imbas negatif terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia.

I. Pamongpraja dalam Sistem Administrasi Pemerintahan

Setelah 61 tahun merdeka, Indonesia akhirnya memiliki Undang-Undang Administrasi Pemerintah, yaitu Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai aturan yang paling mendasar dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah. Kehadiran UU yang terdiri atas 89 pasal ini dimaksudkan untuk menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, menciptakan kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan, memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan, melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan azas-azas umum pemerintahan yang baik (*good governance*), dan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Secercah harapan akhirnya menyinar birokrasi kusam Indonesia. Selama ini, dengan belum adanya UU tersebut, praktik birokrasi administrasi pemerintahan lebih banyak bersandar pada UU administrasi sektoral yang tumbuh dan berkembang mengikuti skema kebutuhan “pasar pelayanan administrasi”. Akibatnya, telah dikenal luas bahwa negeri ini menjelma menjadi belantara administrasi sektoral yang tak jarang bersifat tumpang tindih atau justru bersifat antinomi antara satu sektor dan sektor yang lain. Praktik birokrasi menjadi sebuah improvisasi. Tidak heran yang terjadi selanjutnya adalah sejumlah ketidakberesan pelayanan publik yang berujung pada tindakan korupsi. UU administrasi pemerintahan dalam telaah hukum administrasi negara telah mengisi ruang kosong hukum administrasi materiil umum alias nonsektoral, yang belum pernah dimiliki selama puluhan tahun sejak negeri ini merdeka. Substansi UU administrasi pemerintahan sendiri meliputi, kewajiban menerapkan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), kewenangan pemerintah, diskresi, larangan penyalahgunaan wewenang, penyelenggaraan administrasi pemerintahan, prosedur administrasi pemerintahan, keputusan administrasi pemerintahan, upaya administratif,

pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan dan sanksi administratif. Implikasi dari lahirnya UU administrasi pemerintahan ini tidak saja berdampak pada aparatur pemerintahan secara keseluruhan, namun juga berdampak pada pamongpraja secara khusus.

J. Pamongpraja Sebagai Perekat Integrasi Bangsa dalam Kerangka Sistem Aparatur Sipil Negara

Kini, istilah birokrat dirasa sangat *old fashioned*. Lihat saja pada beberapa novel atau cerita fiksi seperti untuk menggambarkan penyakit pemerintahan. Albrow¹⁹³ mengutip Grim yang pada tahun 1764 pernah mengatakan bahwa di Perancis kita mendapati suatu penyakit yang jelas-jelas merusak kita, penyakit ini disebut *bureaumania*. Selanjutnya dalam novel *Les Employes*, pada tahun 1836 Balzac membuat kisah tentang praktik para birokrat dengan nada ejekan di negara Perancis. Respons atas kondisi galau tersebut memunculkan suatu istilah baru, yakni aparatur sipil negara (ASN), dan di Indonesia tonggakunya adalah dengan hadirnya UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Perubahan ini sebenarnya adalah wujud kesadaran pemerintah karena ketidakmampuannya memberikan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat. Patut disadari pemerintah yang tidak mampu seperti ini menandakan pemerintah tersebut impoten. Sama halnya yang dialami oleh sepasang suami istri. Impotensi akan memicu ketidakpuasan istri dan akhirnya menggugat cerai suami. Negara juga akan digugat cerai rakyatnya manakala tidak mampu memberikan kepuasan melalui pelayanannya. Maka tidak salah apabila tujuan apartur sipil negara adalah menghadirkan pelayan yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Nasib yang sama juga pernah dialami oleh pamongpraja. Sebelum istilah pamongpraja digunakan, maka digunakanlah istilah Pangreh Praja. Pangreh Praja identik dengan pada masa kolonial dan sistem kerajan. Pangreh praja pada masa lalu adalah orang-orang pribumi yang berkuasa di daerah wilayahnya, yang pada umumnya terdiri atas raja-raja dan juga

¹⁹³ Albrow, Martin. 1996, *Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta.

para pembantunya, dimana terdapat hierarki antara atasan-bawahan¹⁹⁴. Pada masa lalu, jabatan pangreh praja sangat terhormat dan tinggi prestisenya, sehingga para calon pamongpraja (pemegang/*suwita*) sangat sabar menunggu untuk diangkat menjadi *pangreh*/pamongpraja. Cara *nyuwita* merupakan mengabdikan tanpa keseimbangan hak dan kewajiban sebagai suatu istilah magang oleh para priyayi. Sebagai contoh, hubungan *priyayi* dengan rakyatnya adalah identik dengan hubungan *kawula* dan *gusti* menurut tradisi Jawa kuno. Dilihat dari kesederajatan hubungan antara pemegang dengan majikannya, maka hubungan tersebut merupakan hubungan *patron-klien*, yaitu hubungan yang menunjukkan ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban seperti halnya hubungan majikan dan buruh. Buruh sangat tergantung pada majikannya, demikian pula pemegang (*suwita*), sangat tergantung kepada priyayi/pamongpraja. Pada masa lalu, pejabat Belanda dan Jawa menuntut bawahannya memperlihatkan sikap penghormatan yang layak kepada mereka. Jika seorang priyayi yang lebih rendah kedudukannya, akan berkunjung ke seorang pejabat yang lebih tinggi maka dia harus turun dari kudanya dan berjalan kaki memasuki gerbang rumah pejabatnya. Priyayi bawahan tersebut harus menunjukkan bahwa kedudukan mereka lebih rendah, yang ditunjukkan dengan penggunaan pakaian, keris yang lebih sederhana, serta dengan telanjang kaki. Demikian pula jika akan masuk ke rumah, sandalnya harus dilepas atau disimpan di luar, dan masuknya lewat pintu samping, karena merasa bukan orang penting. Pintu depan seorang priyayi atasan hanya ditujukan bagi priyayi yang kedudukannya seimbang atau sederajat. Keadaan ini juga berlaku bagi isteri dan keluarganya, dimana sikap sosialnya harus disamakan dengan kedudukan dan derajat suaminya.

Melihat kondisi ini dapat dipahami alasan Soekarno mengganti istilah pangreh praja menjadi pamongpraja. Sekilas, istilah pamong setidaknya menekankan pada seorang pelayan publik agar mampu *mengemong* (melayani), *ngomong* (berkomunikasi) dan siap di-*omong* (dinilai). Istilah pangreh praja sendiri merujuk pengertian kekuasaan penguasa/raja sehingga birokrasi ini dibentuk untuk mempertahankan stabilitas kekuasaan politis raja. Maka, pamongpraja diartikan sebagai birokrasi yang mengurus pemerintahan

¹⁹⁴ Meita Istianda dan Darmanto. Pelayanan Publik di Era Reformasi seharusnya Bagaimana? *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Volume 9. 2009, hlm. 45.

negara. Maknanya, dalam kultur Jawa, pamongpraja dibentuk untuk melayani rakyat sebagaimana mengasuh anak, penuh perlindungan dan kasih sayang selama kapanpun. Jika pamongpraja ini dibentuk untuk melayani kepentingan publik, maka pangreh praja ini dikhususkan untuk melayani raja.¹⁹⁵

Sayangnya budaya *pangreh praja* terlanjur ikut mewarnai kultur birokrasi di Indonesia melalui konsep *patron klien*. Konsep patron-klien merupakan salah satu penyumbang kultur atau perilaku ABS (Asal Bapak Senang). Sebab bawahan harus berlaku sangat menjaga perasaan majikan dan bawahan hidupnya tergantung pada majikan. Sementara, majikan memiliki prestise yang harus dijaga kehormatannya. Agar saling ketergantungan tersebut dapat berlangsung terus, maka bawahan cenderung bersikap menyenangkan majikan, sementara majikan memelihara prestise melalui sikap yang formal, kaku, dan antikritik.

Ditambah lagi pengaruh kultur Jawa ternyata semakin memperburuk kultur birokrasi di Indonesia. Sebagai contoh, perilaku birokrasi yang selalu diwarnai dengan sikap *nyuwun sewu* (permisi untuk ijin melakukan sesuatu). Ini merupakan sikap sopan yang harus dilakukan orang Jawa, yang kekuasaannya atau umurnya lebih rendah dari orang tersebut. Dampak dari sikap *nyuwun sewu* ini melahirkan budaya minta petunjuk. Budaya *nyuwun sewu* harus diperlihatkan seorang bawahan agar tidak dianggap melampaui kekuasaan yang dimiliki atasannya. Dalam birokrasi pemerintahan yang kaku, apabila ada pertemuan di antara aparatur pemerintah, maka bawahan jarang bertanya dan tidak akan menjawab kalau tidak ditanya. Mereka berusaha untuk tidak mengekspresikan pemikirannya, karena dianggap menggurui atasannya. Selain itu, ada juga budaya *caos* dan *sowan*, yaitu budaya berkunjung ke atasan dengan membawa sesuatu, baik berupa barang atau uang. Dalam praktiknya, budaya ini dijadikan sarana untuk menyenangkan hati penguasa dengan harapan sang penguasa akan memperhatikan bawahannya. Praktik itu sampai saat ini terkadang masih dijumpai, di mana pejabat dari kota atau pusat yang datang ke daerah-daerah akan disambut dengan upacara dan kemeriahan, dan pulang-pulangnya akan diberi oleh-oleh atau hasil pemberian dari rakyatnya.

¹⁹⁵ Wasisto Raharjo Jati. *Kultur Birokrasi Paternalisme dalam Pemerintahan Provinsi Daerah Yogyakarta*. Jurnal Borneo Administrator. 2012.

Praktik seperti di atas apabila dibiarkan akan menghilangkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan mengancam integrasi bangsa. Lahirnya UU ASN memberikan angin segar terkait dengan praktik menyimpang penyelenggaraan pemerintahan oleh pegawai negeri secara umum dan pamongpraja secara khusus. Pamongpraja dapat bernafas lega. Selama ini dinamika politik daerah secara terus-menerus menggempur mentalitas pamongpraja. Netralitasnya sebagai pegawai diuji. Sulit untuk tidak memihak. Sebabnya tidak lain karena takut akan *non-job*. Penyusunan organisasi perangkat daerah kabupaten/kota, tidak terkecuali propinsi, lebih banyak ditentukan oleh akomodasi kepentingan-kepentingan tertentu. Bahkan kepala daerah sebagai *user* para pamongpraja ikut memanfaatkan peran pamongpraja untuk merangkul suara di masyarakat, tapi sekarang persoalan tersebut dapat dihentikan.

UU ASN memperkuat peran pamongpraja sebagai perekat integrasi bangsa dalam kerangka aparatur sipil negara. ASN meletakkan dasar pembentukan pegawai yang profesional, berwawasan nasional dan imparsiial. Profesional karena di dalam ASN diatur tentang nilai-nilai dasar profesi, kode etika, kode perilaku, persyaratan kompetensi dan organisasi korps pegawai ASN. Penerapan model meritokrasi dengan sistem karier terbuka dan adanya komisi pengawas penerepan meritokrasi (KASN) serta adanya hak pegawai meningkatkan kompetensi. Dengan begitu, pegawai yang selama ini hanya mengandalkan kedekatan untuk menaikkan statusnya akan tersesih. Di samping itu, ASN memperkuat wawasan nasional dengan adanya sistem karier terbuka yang menjamin terjadinya mobilitas antardaerah dan antarsektor secara wajar. Pembentukan jabatan pimpinan tinggi/JES yang bercirikan, kompetensi, wawasan nasional, integritas sebagai inti dari *national civil service* bisa menjadi instrumen bagi pemerintah dalam pemeratakan pembangunan dan pelayanan publik.

Imparsialitas. Hal ini terlihat dari pengaturan yang jelas tentang hubungan antarpejabat karier dengan pejabat politik, penempatan pejabat karier tertinggi sebagai pembina kepegawaian sehingga dapat mengurangi politisasi birokrasi dan PNS serta pembentukan ASN sebagai profesi dapat mencegah aktivisme politik dalam birokrasi pemerintah.

ASN juga memberi tantangan bagi pamongpraja. Selama ini, pamongpraja sebagai lulusan perguruan tinggi kepamongprajaan dibekali

sejumlah sepuluh kompetensi yang menjadi ciri pamongpraja. Apabila pamongpraja hanya mengandalkan kompetensi-kompetensi tersebut dan tidak meningkatkan kapasitasnya sebagai aparatur sipil negara, bukan tidak mungkin pamongpraja juga akan terpuruk di tengah kompetisi terbuka. Kondisi seperti itu harus disikapi dengan sikap “segala cuaca”. Hal ini agar pamongpraja tidak lekang oleh zaman. Dalam hal ini, pamongpraja dituntut untuk mengetahui bagaimana menghadapi kejutan, pengecualiaan (*anomalies*), bekerja secara spontan dan kreatif, berani menempuh risiko dan menciptakan kolaborasi dengan orang lain. Di samping itu, perlu adanya reformasi di dalam tubuh pamongpraja sendiri. Untuk itu, diperlukan keterampilan kepemimpinan transformasional dan kepemimpinan visioner atau dengan kata lain, seorang pemimpin yang mampu melihat jangkauan ke depan secara global (bervisi *global-action* lokal).

Bab IX

PENGEMBANGAN KEPAMONGPRAJAAN

Indonesia adalah negara besar dengan daerah yang sangat luas, dimana keseluruhan daerah tersebut membutuhkan kader-kader tenaga profesional yang mampu menyelenggarakan pemerintahan dengan baik, yang tentunya telah dibekali dengan teori yang sistematis dan ilmu pengetahuan yang relevan, yaitu kybernologi. Kemampuan tenaga-tenaga profesional tersebutlah yang dinamakan kemampuan kepomongprajaan.

Pamongpraja merupakan tenaga penyelenggara pemerintahan dalam negeri yang telah dibekali dengan ilmu pemerintahan (kybernologi) dan sistem nilai dasar pemerintahan melalui penyelenggara sistem pendidikan tinggi kepomongprajaan, sehingga tenaga tersebut dianggap memiliki kompetensi untuk menjalankan pemerintahan dalam negeri¹⁹⁶. Dari pernyataan di atas menjelaskan bahwa kompetensi yang dimiliki oleh seorang pamongpraja merupakan indikator mampu atau tidaknya seorang pamongpraja menyelenggarakan pemerintahan, maka dari itu sangatlah perlu dilakukan pengembangan kepomongprajaan melalui kompetensi yang dimilikinya.

Namun, seiring berjalannya waktu disertai dengan tuntutan globalisasi, tentunya kompetensi yang hendak dimiliki oleh seorang pamongpraja harus terus berkembang pula. Hal ini dapat diukur dari tingkat perkembangan birokrasi yang ada di Indonesia, karena rendahnya kinerja birokrasi menandakan bahwa tingkat pelayanan publik pun rendah, sementara yang menyelenggarakan pelayanan publik adalah pamongpraja itu sendiri. Jadi, kompetensi yang dimiliki oleh seorang pamongpraja sangat mempengaruhi

¹⁹⁶ Ndraha, Taliziduhu. *Kybernologi 2015*, Sirao Credentia, Jakarta, 2011, hal. 176-177.

dan menentukan kondisi birokrasi negara. Hasil penelitian PERC (*Political Risk Consultancy*) yang berpusat di Hong Kong, menyimpulkan bahwa Indonesia menjadi salah satu negara terburuk dalam bidang birokrasi. Berawal dari riset yang dilakukan pada tahun 2000, yang menyatakan Indonesia memperoleh skor 8,0 dari kisaran skor 0 untuk yang terbaik dan skor 10 untuk yang terburuk¹⁹⁷. Selanjutnya, hasil penelitian PERC yang dilakukan pada tahun 2010, dimana membandingkan antara birokrasi yang dimiliki oleh Indonesia dan India, mengingat bahwa peringkat birokrasi dari kedua negara ini secara kualitas berada pada level terendah di Asia. Responden PERC yang merupakan para eksekutif bisnis dalam survei menilai bahwa India mendapatkan skor 9,41 dan Indonesia mendapatkan skor 8,59.¹⁹⁸ Artinya, Indonesia masih lebih unggul setingkat dibandingkan India dalam kategori negara yang memiliki level birokrasi terburuk. Tentu ini bukan hal yang membanggakan, dari kedua data hasil survei yang dilakukan oleh PERC tersebut, secara tidak langsung menuntut Indonesia untuk segera berbenah diri dengan mereformasi birokrasinya. Hal ini dikarenakan semakin banyaknya tantangan dan hambatan dalam mengarungi jalannya penyelenggaraan pemerintahan kedepannya.

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap tata kelola pemerintahan, dimana penataan yang baik tidak akan berjalan semestinya apabila tidak didukung oleh kompetensi yang dimiliki oleh penyelenggaranya (pamongpraja). Dalam mengembangkan kompetensi yang dimiliki oleh seorang pamongpraja, ada tiga aspek yang perlu diperhatikan, yaitu: peningkatan sumber daya manusia (SDM) pamongpraja, kaderisasi pamongpraja, dan kebijakan terhadap pamongpraja itu sendiri. Ketiga aspek tersebut merupakan aspek yang menjadi indikator pengembangan daripada kepamongprajaan. Dimana ketika kualitas SDM yang dimiliki oleh seorang pamongpraja mampu ditingkatkan maka akan mendukung *akselererasi* pembangunan negara. Ketika pelaksanaan kaderisasi terhadap pamongpraja dilakukan dengan baik sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan maka akan membantu pula penciptaan penyelenggara pemerintahan yang berkualitas untuk pembangunan, dan ketika kebijakan yang dikeluarkan

¹⁹⁷ John, Shon, 2012. Pengembangan Karier PNS. Makalah, Sumber: <http://www.academia.edu> (diakses, 18/06/2015).

¹⁹⁸ Makalah Desakralisasi Birokrasi: Membandingkan Birokrasi Indonesia dan India. Sumber: <http://klengkenq.blogspot.com> (diakses, 18/06/2015).

terhadap pamongpraja selalu mendukung pelaksanaan tugasnya maka akan tercipta keefesiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

A. Peningkatan SDM Pamongpraja

Sumber Daya Manusia (SDM), dalam hal ini pamongpraja merupakan elemen utama yang mendukung dalam penyelenggaraan pemerintahan. Terlaksananya suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik berbanding lurus terhadap peningkatan SDM pegawai (pamongpraja) yang berkualitas pula. Peningkatan SDM pamongpraja merupakan suatu upaya dalam mengembangkan kompetensi yang dimiliki oleh seorang pamongpraja untuk menciptakan produktivitas, efektivitas, dan efisiensi dalam pemerintahan. Dalam upaya peningkatan sumber daya pamongpraja yang direalisasikan melalui pengembangan kompetensinya, tentu yang menjadi cara jitu untuk melakukan hal tersebut adalah melalui pendidikan dan pelatihan. Hal serupa dikatakan oleh Notoatmodjo (2003: 4), bahwa pengembangan sumber daya manusia adalah suatu proses perencanaan pendidikan, pelatihan dan pengelolaan tenaga atau pegawai untuk mencapai hasil yang optimal¹⁹⁹. Kemudian, dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam pasal 70 ayat (2) juga menyebutkan bahwa pengembangan kompetensi dalam rangka peningkatan SDM pamongpraja yang dimaksud, antara lain melalui pendidikan, pelatihan, seminar, kursus dan penataran. Secara tidak langsung, dalam UU tersebut menjelaskan bahwa keseluruhan sarana yang disebutkan untuk pengembangan kompetensi tersebut bersifat *transfer knowledge* (transfer ilmu). Maka dari itu, adanya kegiatan transfer ilmu (pendidikan dan pelatihan) yang baik dan berkualitas akan mempercepat peningkatan kompetensi yang dimiliki oleh seorang pamongpraja, baik itu kompetensi teknis, kompetensi konseptual dan kompetensi untuk hidup dalam ketergantungan. Kompetensi teknis dimaksudkan sebagai pengetahuan dan keahlian untuk menciptakan hasil yang telah disepakati serta kemampuan untuk memikirkan persoalan dan mencari alternatif baru penyelesaiannya. Kompetensi konseptual dimaksudkan sebagai kemampuan melihat gambaran besar masa depan sehingga mampu menguji berbagai pengandaian dan mengubah perspektif, dan kompetensi untuk hidup dalam ketergantungan

¹⁹⁹ Makalah Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur II Lembaga Administrasi Negara Makassar oleh: Firdaus Hafid. Pengembangan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil Melalui Pendidikan Pelatihan. Sumber: <http://makassar.lan.go.id> (diakses, 19/06/2015).

dimaksudkan sebagai kemampuan untuk berinteraksi secara efektif dengan orang lain, termasuk kemampuan mendengar dan berkomunikasi, karena pada dasarnya profesi pamongpraja esensi dasarnya adalah berhubungan langsung dengan masyarakat.²⁰⁰

Dewasa ini, upaya peningkatan SDM pamongpraja dapat dilihat dengan pelaksanaan diklat (pendidikan dan pelatihan) secara berkala terhadap pamongpraja untuk mengembangkan kompetensi yang dimilikinya. Tentunya hal ini harus menjadi komitmen yang hendak diwujudkan oleh pemerintah dalam meningkatkan pendidikan dan pelatihan terhadap pegawai (pamongpraja). Setiap instansi pemerintahan wajib menyusun rencana peningkatan SDM pamongpraja melalui pendidikan dan pelatihan dalam rencana kerja anggaran tahunan dalam rangka pengembangan kompetensi dan karier terhadap pamongpraja. Sejalan dengan pendapat Thoha (2005) yang menyatakan bahwa dasar pertimbangan instansi dalam melaksanakan diklat untuk para pegawainya adalah pembinaan dan pengembangan karier pegawai yang bersangkutan, kepentingan promosi, tersedianya anggaran dan syarat-syarat pegawai yang mengikuti diklat²⁰¹.

Dalam melakukan pendidikan dan pelatihan, secara garis besar ada dua pendekatan yang dapat digunakan, yaitu pendekatan *off the job training* dan *on the job training*²⁰². Pertama, pendekatan *off the job training* merupakan pendekatan diklat yang dilakukan diluar tempat pemusatan pelatihan seperti badan diklat atau pusat pengembangan pegawai dan identik dengan waktu pelaksanaan yang pendek, namun tetap memberi bekal pengetahuan terkait penyelenggaraan pemerintahan secara khusus. Seperti, pelaksanaan seminar terkait pengelolaan tata naskah dinas, pengadaan barang dan jasa dan tata penyusunan LAKIP. Kemudian, membentuk tim untuk pemecahan suatu masalah pemerintahan, seperti penanggulangan banjir yang berorientasi *go green*, mengentaskan kemiskinan dan cara mengentaskan buta huruf, dimana selanjutnya keberhasilan tim tersebut dinilai oleh pembina suatu instansi dan menjadi tolak ukur pembina untuk mengetahui apakah pegawainya telah memiliki peningkatan kompetensi ataukah belum, dan contoh yang

²⁰⁰ Ateng Adisaputra. 2012. Kompetensi PNS, Apa, Mengapa dan Bagaimana?. Sumber: <http://bkd.jabarprov.go.id> (diakses, 19/06/2015).

²⁰¹ Makalah Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur II Lembaga Administrasi Negara Makassar oleh: Hafid, Firdaus. Pengembangan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil Melalui Pendidikan Pelatihan. Sumber: <http://makassar.lan.go.id> (diakses, 19/06/2015).

²⁰² *Ibid.*

terakhir melaksanakan kegiatan gladi menjemen melalui simulasi terkait penyelenggaraan pemerintahan, seperti simulasi pengadaan barang dan jasa, simulasi penataan kearsipan yang baik dan benar, dan simulasi pelaksanaan pelayanan umum kepada masyarakat. *Kedua*, pendekatan *on the job training* yang merupakan diklat bagi pamongpraja dengan belajar langsung di tempat kerjanya, menyesuaikan dengan metode kerja, melakukan adaptasi dengan pekerjaan, menggunakan media kerja atau alat kerja secara langsung. Metode diklat seperti hampir sama dengan proses magang. Dimana adanya interaksi terhadap fasilitator/pembina pada suatu instansi. Sama halnya penerapan pada pegawai, dalam rangka meningkatkan kompetensinya mereka diberikan kesempatan untuk membantu menyelesaikan seluruh pekerjaan suatu instansi melalui bimbingan fasilitator/pembina di instansi tersebut dan memberikan kesempatan secara mandiri dalam menyelesaikan masalah instansi. Dengan demikian, akan terjadi peningkatan kompetensi yang dimiliki oleh pamongpraja tersebut. Perbedaan antara pendekatan diklat *off JT (the job training)* dengan *on JT (the job training)*, yaitu jika pelaksanaan *off JT* dilakukan pada tempat yang bukan merupakan badan pelaksanaan diklat, pusat pelatihan kepegawian atau instansi pemerintahan, *on JT* dilakukan pada instansi pemerintahan secara langsung atau badan pusat diklat. Kemudian *off JT* identik dengan waktu pelaksanaan yang berjangka pendek, sementara *on JT* memiliki waktu pelaksanaan berjangka panjang.

Dengan adanya pendidikan dan pelatihan sebagaimana dijelaskan di atas, diharapkan akan dihasilkan para tenaga kepamongprajaan yang memiliki kompetensi sebagaimana telah diharapkan. Ndraha menjelaskan ada 10 standarisasi kompetensi yang hendak dimiliki oleh seorang pamongpraja, yaitu sebagai berikut.

1. *Pamongpraja adalah pengamong pemerintahan.*

Dimana kompetensi ini menuntut pamongpraja di satu sisi untuk memihak pada masyarakat dan di sisi lain memberdayakan masyarakat dalam menggunakan otonominya sehingga suatu saat mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam hal ini otonomi daerah untuk kemudian menjadi bagian integrasi bangsa.

2. *Pamongpraja adalah profesional pemerintahan.*

Profesionalisme selalu berbasis ilmu pengetahuan. Semakin tinggi ilmu seseorang maka semakin menjamin tingkatan profesionalisme seseorang.

Seorang profesional adalah seorang pemikir. Ia dilindungi oleh pasal 28 UUD tentang kemerdekaan berpikir dan mengeluarkan pikiran. Kompetensi ini mengharuskan pamongpraja untuk menguasai asas-asas profesionalisme dan menggunakan kode etik kepamongprajaan sebagai pola perilakunya sehari-hari.

3. *Pamongpraja adalah kader pemerintahan sipil.*

“Kader” berarti orang yang telah dipersiapkan. Sementara “pemerintahan sipil” diperlukan untuk menjaga kemurnian sikap pamongpraja terhadap kekuasaan, dimana di satu sisi pamongpraja harus bersikap sipil dalam segala keadaan sekalipun dan di lain sisi sebagai orang yang mampu menemukan solusi atau melayani. Jadi, kader pemerintahan sipil dimaksudkan bahwa pamongpraja merupakan orang yang telah dipersiapkan dan memiliki kemampuan sebagai pelayan bagi masyarakat.

4. *Pamongpraja adalah korps.*

Pamongpraja merupakan sebuah raga yang memiliki jiwa, dimana raga dan jiwa tersebut diikat oleh semangat korps, kesiapan untuk menjunjung tinggi keluhuran profesi kepamongprajaan, kesiapan untuk mengontrol dan mengoreksi diri sendiri dan tidak melindungi sesama yang melanggar hukum atau mencemari kode etik kepamongprajaan.

5. *Pamongpraja adalah garis depan pemerintahan.*

Kompetensi ini menuntut pamongpraja untuk hadir dimana-mana; di belakang, di tengah, dan di depan serta memiliki tanggung jawab di masa lalu, masa kini dan masa depan. Dimana hadir seorang pamongpraja disitulah garis depan pemerintahan. Interaksi antara tiga unsur subkultur pemerintahan berlangsung di garis pemerintahan. Pada intinya, pamongpraja ibarat distributor dan *forwarder* produk-produk pemerintahan, sehingga mencapai setiap pelanggan pada saat dibutuhkan.

6. *Pamongpraja adalah dinas dan jabatan karier.*

Makna kompetensi ini ialah kepamongprajaan tidak terbatas pada masa jabatan (*lifelong career*), dinas 24 jam sehari dan pengabdianya kepada manusia atau masyarakat utuh seumur hidup. Pamongpraja adalah

kekuatan penjaga dan pengawal stabilitas pemerintahan. Politik bisa jatuh bangun, tetapi pemerintahan harus stabil dan berkelanjutan oleh rezim yang berbeda-beda dalam kondisi yang berbeda-beda sekalipun. Pamongpraja sebagai pejabat publik, bebas dari pengaruh partai politik (non-partisan) dan bukan barang rampasan rezim terpilih.

7. *Pamongpraja adalah pemangku pemerintahan umum dan pelaku urusan umum pemerintahan.*

Pemerintahan umum adalah pemangku fungsi generalis yang mengikat dan menjadi semacam “superstruktur” bagi pemangku fungsi spesialis pemerintahan. Selaku generalis, profesi kepomongprajaan menuntut tidak hanya keahlian khusus, tetapi terlebih keahlian umum, seperti pembuat kebijakan, *conducting* (penghubung), dan *coordinating* (koordinasi).

8. *Pamongpraja adalah lembaga dekonsentrasi.*

Lembaga dekonsentrasi adalah simbol pemerintahan pusat sebagai wujud bentuk negara kesatuan. Lembaga ini harus semakin kuat kuat dengan semakin otonominya daerah-daerah, guna mengarahkan kemajuan daerah otonom pada kesebangsaan Indonesia melalui proses konvergensi (penyatuan). Dalam hal ini, tiap kepala daerah mewakili pusat di daerahnya.

9. *Pamongpraja adalah mata rantai permanen antarsiklus politik.*

Kompetensi ini sangat penting sebagai pengawal negara, guna menjaga agar suatu saat tidak terjadi kekosongan atau kegamangan kekuasaan, akibat kondisi luar biasa, perubahan rezim atau kisruh antarlembaga-lembaga kekuasaan itu sendiri. Menghindari pengulangan pada rezim, walaupun rezim politik terguncang dan gonta-ganti, pamongpraja terus berfungsi menjaga stabilitas pemerintahan dan pembangunan.

10. *Pamongpraja adalah kekuatan pengikat pusat dengan daerah.*

Sebagai pengikat antara pusat dengan daerah, pamongpraja harus: berjiwa kenegarawan, bukan kewirausahaan; berdiri di atas semua kepentingan, bahkan tidak berkepentingan sendiri; menjadi pamongpraja adalah pilihan bebas, keputusan nurani terdalam dan disadari sedini mungkin, sehingga kondisi profesi kepomongprajaan yang menuntut

kesederhanaan dan pengorbanan tidak dijadikan alasan pelanggaran hukum dan pengabaian tugas apapun; dan fungsi penghubung antara proses divergen dengan proses konvergen, Bhinneka Tunggal Ika berada di tangan pamongpraja. Pada intinya, pamongpraja adalah lem perekat bangsa.²⁰³

B. Kaderisasi Pamongpraja

Berbicara masalah kaderisasi, berarti esensi dasarnya adalah adanya orang yang telah dipersiapkan. Kader berarti orang yang telah dipersiapkan mulai dari segi mentalitas, rohani, jasmani, dan kemampuan berpikir yang cerdas (IQ). Merujuk pada kaderisasi pamongpraja berarti orientasi penempatan kader tersebut ialah di dunia pemerintahan. Dari pengertian pamongpraja sebelumnya bahwa, pamongpraja adalah tenaga penyelenggara pemerintahan dalam negeri yang telah dibekali dengan ilmu pemerintahan (kybernologi) dan sistem nilai dasar pemerintahan melalui penyelenggara sistem pendidikan tinggi kepomongprajaan, sehingga tenaga tersebut dianggap memiliki kompetensi untuk menjalankan pemerintahan dalam negeri.²⁰⁴ Dapat disimpulkan bahwa kaderisasi pamongpraja merupakan upaya yang dilakukan untuk mempersiapkan tenaga-tenaga yang akan memberikan jaminan pelaksanaan pemerintahan dalam negeri.

Melaksanakan kaderisasi pamongpraja tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Perlu usaha melalui pendidikan formal sebagai proses bagi kader-kader pamongpraja memperoleh pengetahuan mengenai pemerintahan (kybernologi)²⁰⁵. Satu-satunya lembaga pendidikan formal kepomongprajaan yang ada di Indonesia adalah IPDN (Institut Pemerintahan Dalam Negeri) yang berada di bawah Kementerian Dalam Negeri. IPDN menjadi satu-satunya lembaga pendidikan tinggi kepomongprajaan atas dasar Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2009. Dimana memiliki tujuan, yaitu membentuk calon pamongpraja, menggali dan menanamkan sistem nilai kepomongprajaan serta menemukan dan mengembangkan ilmu

²⁰³ Ndraha, Taliziduhu, *Kybernologi 2015*. Sirao Credentia, Jakarta, 2011. hal. 162-164.

²⁰⁴ *Op.Cit.*

²⁰⁵ Kybernologi adalah bangunan pengetahuan (*body-of-knowledge*) hasil rekonstruksi buah pendaratan Bestuurskunde, Bestuurswetenschap, dan Bestuurswetenschappen di bumi Indonesia pada sudut pandang kemanusiaan, tidak pada sudut pandang kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

pengetahuan kepamongprajaan²⁰⁶. Melihat dari tujuan didirikannya IPDN, jelas bahwa produk utama dari IPDN adalah tenaga pamongpraja. Namun, menghasilkan suatu produk tidaklah mudah, ada proses yang mengawali terciptanya suatu produk. Di IPDN dilaksanakan pendidikan sesuai dengan sistem pendidikan tinggi kepamongrajaan yang menyelenggarakan tiga jenis pendidikan yaitu: *pertama*, menyelenggarakan program pendidikan akademik berjenjang linier; S1, S2, dan S3 untuk menyiapkan tenaga pamongpraja berkualitas akademik. *Kedua*, menyelenggarakan program pendidikan vaksional untuk membentuk tenaga-tenaga terampil siap pakai melalui program diploma yang bersifat terminal dari calon-calon yang merasa terpanggil untuk mengabdikan pada nusa dan bangsa. *Ketiga*, menyelenggarakan pendidikan profesional untuk membekali tenaga-tenaga sarjana di berbagai keahlian spesialisasi pemerintahan dalam negeri, dengan kualitas pamongpraja.²⁰⁷

Dari ketiga jenis pendidikan tersebut, diterapkanlah pendidikan berjenjang di IPDN yang secara sistematis dapat menciptakan pamongpraja yang berkualitas. Dimulai dari perekrutan calon pamongpraja yang merasa terpanggil untuk mengabdikan pada nusa dan bangsa untuk dididik pada program diploma. Berdasarkan amanah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 376 ayat 2 dan 3 bahwa untuk menghasilkan lulusan yang memiliki keahlian dan keterampilan teknis dalam penyelenggaraan pemerintahan, memiliki kepribadian dan keahlian kepemimpinan kepamongprajaan serta berwawasan nusantara, berkode etik, dan berlandaskan pada Bhinneka Tunggal Ika. Metode pendidikan dan latihan kepamongprajaan dilakukan dengan menerapkan kombinasi antara pengajaran, pengasuhan, dan pelatihan. *Metode pengajaran*, dimana akan ditanamkan pengetahuan-pengetahuan seputar pemerintahan dengan kybernologi sebagai kiblatnya. *Metode pelatihan*, dimaksudkan untuk menanamkan kecakapan (*skill*) yang akan membantu para kader pamongpraja dalam melaksanakan tugasnya ketika di dunia pemerintahan, seperti dilakukannya pelatihan mengenai kearsipan, pengadaan barang dan jasa, pajak bumi dan bangunan dan penyusunan LAKIP. Kemudian, *metode pengasuhan* dimaksudkan untuk menanamkan karakter-karakter

²⁰⁶ Ndraha, Taliziduhu. Kybernologi (Se)buah Renaissance Pemerintahan, credentia center, Jakarta. 2010. Hlm. 16-17.

²⁰⁷ Ndraha, Taliziduhu, Kybernologi dengan Kepamongprajaan: Jarum dengan Benang. credentia center, Jakarta. 2011. Hal. 10-11.

kepemimpinan bagi pamongpraja. Aturan yang mengikat seperti pengaturan cara berpakaian, berbicara dan berperilaku menjadi proses dasar penanaman karakter kepemimpinan di IPDN dengan tanggung jawab sebagai esensi dasarnya. Ketika aturan dilanggar maka sanksi sebagai konsikkuensi harus dipertanggungjawabkan oleh kader pamongpraja tersebut. Inilah wujud pendidikan kaderisasi awal bagi seorang pamongpraja.

Ndraha menyatakan bahwa pendidikan kaderisasi pamongpraja merupakan sebuah proses siklik atau sirkuler, yang terdiri atas sejumlah komponen dasar, yaitu kontak nilai, dari dalam atau dari luar; seleksi nilai, berdasarkan kebutuhan dan kemampuan; penetapan nilai menjadi norma, melalui kesepakatan atau paksaan; penanaman (internalisasi, transfer) nilai; pengembangan (penambahan, penciptaan) nilai; kontrol nilai; nilai (guna, manfaat, makna); pewarisan nilai, nilai yang diwariskan kontak dengan nilai lainnya. Pada penjelasannya, nilai itu sebenarnya abstrak, harus ada suatu entitas yang menjadi kendaraan bagi nilai tersebut, kendaraan itulah yang akan membuat nilai menjadi jelas dan nyata. Nilai menjadi jelas jika ada pengetahuan dan menjadi nyata bila ada contoh atau teladan yang menjadi panutan dan motivatornya. Nilai tidak bisa diinternalisasi tanpa adanya pengetahuan sebagai kendaraannya. Internalisasi nilai tentunya harus melalui pengajaran (penanaman nilai) agar tertanam dengan jelas di dalam diri peserta didik (pamongpraja), melalui pelatihan (pengembangan nilai) agar penggunaannya mahir dan membudaya, melalui pengasuhan (kontrol nilai) contoh dan teladan dapat diberikan dan ditanamkan oleh pengasuh agar nilainya menjadi nyata,²⁰⁸ karena melalui pengasuhan kader pamongpraja diberikan tuntutan untuk menerapkannya dalam kehidupan sehari-hari.

Kemudian, untuk selanjutnya, pelaksanaan pendidikan akademik program linier S1, S2, dan S3 diadakan sebagai jenjang lanjutan pendidikan kader pamongpraja, sehingga produk kader pamongpraja IPDN dapat memberikan jaminan pengetahuan terkait penyelenggaraan pemerintahan. Untuk program pendidikan profesional merupakan bagian dari lanjutan jenjang pendidikan pamongpraja yang memberikan pendidikan bagi tenaga-tenaga sarjana di berbagai keahlian spesialis pemerintahan. Jadi, pada dasarnya produk pamongpraja dari IPDN dibekali pengetahuan

²⁰⁸ Ndraha, Talizidhu. *Keybernologi dan Pengharapan*. Jakarta: Sirao Credentia Center, 2009, hal. 119.

generalis sekaligus spesialis. Mengetahui sedikit tentang banyak hal dan mengetahui banyak terhadap suatu hal. Tentunya harapan dari kaderisasi pamongpraja ini adalah dapat menumbuhkembangkan kompetensi yang dimiliki oleh kader pamongpraja, sehingga dapat berkontribusi besar untuk penyelenggaraan negara, utamanya pembangunan menuju kesejahteraan rakyat. Pada intinya, program diploma adalah terminal bagi kader pelaksana, sedangkan program strata merupakan program berkelanjutan bagi kader staf dan pimpinan.

C. Kebijakan Pamongpraja

Kebijakan terhadap pamongpraja berarti adanya suatu aturan yang mengatur hadirnya pamongpraja dalam pemerintahan. Tujuan adanya kebijakan tentulah untuk mengatur, mengontrol dan untuk memenuhi tuntutan pamongpraja itu sendiri. Besarnya peranan pamongpraja dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dalam konteks pengembangan pamongpraja, UU Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) dan UU ASN (UU No. 5 Tahun 2014) mengatur kebijakan terkait pengembangan pamongpraja dalam rangka menyukseskan penyelenggaraan pemerintahan.

UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 224 ayat 2 berbunyi, bupati/walikota wajib mengangkat camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam ayat tersebut dijelaskan syarat daripada pengangkatan camat, yaitu menguasai pengetahuan teknis pemerintahan. Adapun yang dimaksud menguasai teknis pemerintahan, yaitu memiliki bukti berupa ijazah diploma/sarjana pemerintahan atau sertifikat profesi kepomongprajaan.²⁰⁹ Kebijakan ini membuka peluang yang sangat besar bagi pamongpraja untuk mengembangkan kompetensi dan kariernya dalam menyelenggarakan pemerintahan. Kemudian UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) memberikan peluang untuk berkembang bagi pamongpraja melalui pelaksanaan *sistem merit*. Sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul,

²⁰⁹ Penjelasan atas UU No. 23 Tahun 2014.

jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.²¹⁰ Berkaitan dengan hal tersebut, untuk sistem penggajian dan kenaikan jabatan semuanya didasarkan atas pelaksanaan sistem merit, dimana penilaiannya didasarkan atas kompetensi yang dimiliki oleh pegawai. Sebagai pamongpraja, barang tentulah memiliki kompetensi yang lebih unggul dibandingkan pegawai-pegawai pemerintahan lain yang lulus melalui tes reguler. Sebagai pemong praja yang telah dipersiapkan dan dibekali ilmu-ilmu pemerintahan sebagai kompetensinya, jaminan akan kenaikan gaji dan kenaikan jabatan akan berada ditangan mereka.

Oleh karena seorang pamongpraja memiliki keistimewaan dalam desain pemerintah, maka tak berlebihan jika diberikan kebijakan pula sejumlah atribut istimewa. Keistimewaan yang dimaksud ialah mulai dari keinginan yang timbul sendiri dari hati untuk terpanggil mengabdikan kepada negara, melewati proses rekrutmen yang sangat ketat hingga proses pendidikan yang ditempa dengan keras demi mempelajari ilmu-ilmu pengetahuan terkait penyelenggaraan pemerintahan sehingga terwujud pembangunan menuju kesejahteraan rakyat. Jadi, sangatlah pantas seorang pamongpraja memperoleh kemudahan dalam memperoleh jabatan, kenaikan gaji dan kenaikan pangkat. Usaha akan selalu berbanding lurus dengan hasil dan berusaha tidak mengkhianati hasil. Demikianlah perumpamaan seorang pamongpraja dengan kebijakan yang semestinya dan hendak diperoleh.

²¹⁰ UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pasal 1 ayat 22.

Bab X

TUGAS DAN TANTANGAN PENDIDIKAN TINGGI KEPAMONGPRAJAAN DALAM PENGEMBANGAN VISI REVOLUSI MENTAL

Memasuki periode pemerintahan baru 2014-2019, kita diingatkan kembali pada konsepsi revolusi mental yang menjadi kata kunci (*key word*) dalam membentuk kerangka visi dan misi pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla, yaitu *Jalan Perubahan untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian*. Visi tersebut selanjutnya dipolakan lewat seperangkat misi, yaitu *Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong-royong*.²¹¹ Secara historis, visi tersebut didasarkan pada pemikiran Soekarno lewat konsep Tri Sakti. Konsep ini dikemukakan Soekarno dalam pidato berjudul *Tahun Vīvere Pericoloso (Taviv)* dalam rangka memperingati Hari Kemerdekaan RI tahun 1964.²¹² Inti konsep Tri Sakti adalah pentingnya bangsa Indonesia memperjuangkan dan mewujudkan kedaulatan di bidang politik, kemandirian dalam ekonomi serta kepribadian dalam bidang kebudayaan. Konsepsi ini lahir tidak saja karena dorongan faktor internal, juga tekanan eksternal dimana terdapat dua kekuatan politik internasional, yaitu blok Barat yang bersifat kapitalistik dan blok Timur yang cenderung berkarakter komunistik. Dalam konteks itu, Soekarno hendak memastikan bahwa bangsa Indonesia mesti teguh pada posisinya sebagai bangsa yang merdeka dan tidak ikut menceburkan diri dalam pusaran arus politik global, baik Timur maupun ke Barat. Terlepas bahwa sejarah di kemudian hari memberikan catatan lain atas kecenderungan realitas politik luar negeri Indonesia, namun secara domestik, gagasan Tri Sakti dalam jangkauan sejarah yang panjang sepatutnya dapat direvitalisasi menjadi

²¹¹ kpu.go.id., dokumen *Visi, Misi dan Program Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden RI Periode 2014–2019*.

²¹² Roso Daras, *Benang Merah Pidato Bung Karno*, dalam Rosodaras.wordpress.com.

pondasi yang kuat dalam membangun bangsa di tengah persoalan internal yang lebih membutuhkan perhatian serius.

Jika faktor internal hari-hari ini lebih mendominasi persoalan bangsa maka tidaklah salah jika pembahasan ini menjadi pemantik untuk mengembangkan sejumlah pertanyaan mendasar, sekaligus menyiapkan *action plan* guna mencapai tujuan konstitusional negara melalui kepeloporan revolusi mental. Sumber persoalan utama dalam relasi ini menurut tesis sementara terkait pada pembangunan individu bangsa. Apabila kita asumsikan bahwa setiap individu memiliki karakter positif yang memadai, maka dalam kumpulan yang luas (keluarga) hingga organisasi paling kompleks lainnya negara akan mampu berdaulat secara politik, ekonomi dan sosial budaya. Dengan imaji semacam itu, maka tidak saja persoalan internal seperti isu transisi demokratisasi, hak asasi manusia, desentralisasi hingga reformasi birokrasi akan mudah terselesaikan dengan sendirinya. Dampak lebih jauh dari itu persoalan eksternal yang selama ini menyentuh harga diri bangsa, seperti mobilitas tenaga kerja ke luar negeri karena dorongan ekonomi, kemampuan melaksanakan hukuman mati bagi siapa saja yang bersalah sebagai refleksi kedaulatan politik bangsa, serta kemampuan menampilkan karakter individu yang cemerlang dari berbagai aspek kehidupan dapat segera menggeser identitas budaya negara lain yang kini justru menjadi *trending* di negara sendiri. Indikasi yang dapat dilihat adalah kebiasaan generasi muda yang lebih mudah beradaptasi dengan budaya bangsa lain lewat *film*, *fashion* dan *food*. Film dengan mudah mempengaruhi cara berpikir dan spirit generasi muda lewat layar lebar (*theater*), layar sedang (*televise*) hingga layar mini (*handphone*). Dalam titik tertentu, gejala ini mampu memompa kebanggaan bagi negara lain, sekaligus pada saat yang sama mengikis nasionalisme bangsa sendiri. *Fashion* tampak dari melimpahnya asesoris dan sentuhan *life style* yang secara perlahan menggerus motif dan cara hidup sederhana. Di penghujung upaya menggapai semua titik kepuasan tersebut melahirkan cara hidup *hedonisme*, dimana korupsi menjadi jalan pintas di segala bidang. Sementara kontribusi makanan (*food*) kini menjadi semacam ketergantungan hidup dalam berbagai bentuknya, mulai dari kegemaran mengkonsumsi makanan kecil (*snack*) dari Malaysia, buah dari Bangkok hingga menunggu *import* beras dan daging dari Vietnam dan Australia sebagai pengganti kebutuhan pokok manusia Indonesia.

Pada akhirnya, semua gejala di atas kini menjadi sebuah pertanyaan strategis di atas kerangka visi dan misi pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla. Bagaimanakah mewujudkan revolusi mental dalam jangka panjang? Siapakah pelopor dan wadah seperti apakah yang ideal menjadi daya dorong (*starting point*) untuk mewujudkan visi dan misi revolusi mental dimaksud? Apabila IPDN 'diminta' mengambil porsi terdepan dalam keramaian konsepsi tersebut, maka bagaimanakah *action plan* yang paling konkret dari rencana besar revolusi mental dilakukan dalam kampus yang khas seperti Institut Pemerintahan Dalam Negeri?²¹³ Ketiga pertanyaan tersebut hanyalah bagian kecil dari upaya menemukan jawaban atas berbagai pandangan terhadap konsepsi revolusi mental, baik dari sudut teoretik filsafati, politik, budaya, agama, ekonomi, hukum, maupun praktik di lapangan empirik.

A. Misi dan Nawacita Revolusi Mental

Untuk mewujudkan visi revolusi mental yang telah dikemukakan sebelumnya, Jokowi-JK menetapkan 7 (tujuh) misi strategis yang akan ditempuh dalam lima tahun kedepan: *pertama*, mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan. *Kedua*, mewujudkan masyarakat maju, berkeadilan dan demokratis berlandaskan negara hukum. *Ketiga*, mewujudkan politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim. *Keempat*, mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju dan sejahtera. *Kelima*, mewujudkan bangsa yang berdaya-saing. *Keenam*, mewujudkan Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional. *Ketujuh*, mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan. Dalam dokumen itu juga dirumuskan *Sembilan Agenda Prioritas* yang dikenal dengan istilah *Nawacita* (*nawa* artinya sembilan, *cita* artinya tujuan/keinginan/harapan). Kesembilan agenda prioritas itu adalah: *pertama*, menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara. *Kedua*, membuat

²¹³ Hal yang sama dilakukan pula misalnya oleh Lembaga Pemilih Indonesia (LPI) dalam Seminar Nasional, *Dari Trisaksi Melalui Nawacita Menuju Revolusi Mental*, Minggu, 22 Maret 2015 di Jakarta.

pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya. *Ketiga*, membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. *Keempat*, menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya. *Kelima*, meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia. *Keenam*, meningkatkan produktifitas rakyat dan daya saing di pasar internasional. *Ketujuh*, mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik. *Kedelapan*, melakukan revolusi karakter bangsa. *Kesembilan*, memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimanakah mewujudkan Nawacita tersebut? Apakah dimulai secara sikuensi, atautkah cukup menentukan prioritas utama yang dengan sendirinya mampu menjawab semua agenda yang tersisa? Pilihan lain dilakukan secara simultan dengan membagi pada semua sektor terkait untuk dituntaskan bersama.

Menurut hemat penulis, alternatif kedua lebih tepat kita lakukan, namun perlu, ditetapkan satu sumbu utama untuk melahirkan *output* Nawacita dalam jangka panjang, bukan sekedar menanti kinerja *day to day* sebagaimana tampak sementara ini. Buah dari revolusi mental pada dasarnya hanya dapat dinikmati dalam jangka panjang, sepuluh hingga dua puluh tahun ke depan dengan menyiapkan landasan kokoh hari ini. Sebagaimana negara-negara di Asia lainnya, seperti Jepang, Korea, India, Malaysia dan Singapura yang hanya berselisih hari, bulan dan tahun dari pijakan kemerdekaan awal, kini telah memasuki suatu masa yang diperhitungkan dalam percaturan dunia internasional. Untuk menggapai harapan itu, maka tidaklah berlebihan jika kita bermaksud menjadikan IPDN sebagai wadah pelopor bagi terciptanya revolusi mental di masa akan datang.

B. IPDN sebagai Wadah Strategis Pelopor Revolusi Mental

Sejak kelahiran Institut Ilmu Pemerintahan pada tahun 1964, Soekarno menyatakan dengan jelas dalam pidato pengantar di depan segenap civitas akademika APDN Malang, bahwa pembentukan pendidikan pamongpraja dimaksudkan sebagai sosok perekat bangsa selain ujung tombak pemerintah pusat dalam penyelenggaraan roda pemerintahan, pembangunan dan

kemasyarakatan di daerah.²¹⁴ Jika dua peran strategis itu menjadi dasar kita bertolak, maka IPDN setidaknya memiliki misi penting sebagai pelopor revolusi mental dalam menciptakan kader yang memiliki kemampuan kenegarawanan (*statemanship*) dan kemampuan memberikan pelayanan bagi kepentingan masyarakat. Dua kemampuan tersebut hanya mungkin dibentuk melalui pendidikan dan pengalaman yang panjang. Pendidikan dibutuhkan untuk mengubah diri dan lingkungannya menuju suatu tujuan yang dikehendaki. Perubahan diri dimaksud adalah perubahan karakter individu. Perubahan karakter individu dapat memicu perubahan luas pada masyarakat, baik pada tingkat mikro hingga yang paling kompleks; negara. Karakter (*kharassein*) sendiri adalah lukisan jiwa, cetakan dasar kepribadian seseorang/sekelompok orang yang terkait dengan kualitas moral, integritas, ketegaran serta kekhasan potensi dan kapasitasnya, sebagai hasil dari suatu proses pembudayaan dan pelaziman (*habitus*). Menurut Yudi Latif, dalam pengantar bukunya, cara mencetak nilai menjadi karakter tidak cukup diajarkan lewat hafalan.²¹⁵ Mengutip peribahasa Inggris, *moral is not taught but caught*. Nilai-nilai keteladanan dan kepahlawanan tidaklah cukup diajarkan (*taught*) secara kognitif lewat hafalan dan pilihan ganda, melainkan ditangkap (*caught*) lewat penghayatan *emotif*. Pendidikan karakter sering kali diintrodusir ke dalam kelas melalui contoh-contoh keteladanan dan kepahlawanan. Pengaruh kesusasteraan terhadap kehidupan tak bisa diremehkan begitu saja. Tokoh-tokoh fiksi dalam deskripsi kualitatif sering kali mempengaruhi hidup, standar moral masyarakat, mengobarkan revolusi, bahkan mengubah dunia. Bukankah kisah *Rosie the Riveter* menjadi pengungkit bagi *Women's Liberation Movement*. Kisah *Siegfried*, kesatria-pahlawan legendaris dari nasionalisme *Teutonik* mendorong pecahnya perang saudara Jerman. Kisah *Barbie*, boneka molek menjadi *role model* bagi jutaan gadis-gadis cantik cilik dengan standar gaya dan kecantikan. Bandingkan pula bagaimana sinetron Korea akhir-akhir ini yang mampu melahirkan *role model* bagi ibu-ibu dan remaja di Indonesia. Jika rekayasa fiksi semacam itu dapat berpengaruh kuat bagi moralitas bangsa kita, apatah lagi jika mereka benar-benar pernah ada dalam kehidupan kita sehari-hari.

Dalam kaitan itu, IPDN mengemban tugas melakukan perubahan karakter praja untuk mengemban dua misi besar sebagaimana disebutkan

²¹⁴ Dokumentasi Sasana Karya 1956-1966. *Menjongsong Peningkatannya Mendjadi Institut Ilmu Pemerintahan*, APDN Malang

²¹⁵ Yudi Latif, 2014. *Menemukan Tetes Mata Air Pancasila*, hal. Xvi, Gramedia, Jakarta.

di atas. Lewat pendidikan khas yang mengintegrasikan aspek pengajaran, pelatihan dan pengasuhan diharapkan mampu membentuk karakter yang dapat merevolusi diri dan lingkungannya dalam kerangka tujuan bermasyarakat, berpemerintahan dan bernegara. Pada titik ini, pertanyaan dasarnya adalah apakah nilai inti dari proses pengajaran, pengasuhan dan pelatihan di IPDN? Apabila nilai penting dari ketiga aspek tersebut dapat kita jawab, maka pilihan berikutnya adalah kendaraan (*vehicle*) seperti apakah yang akan kita siapkan secara konkret agar semua nilai tadi dapat mewujudkan ke dalam pribadi pembelajarnya (praja), bahkan kalau boleh civitasnya.

Namun, satu hal yang tak dapat dibantah bahwa konsepsi revolusi mental berupa kemandirian pada tiga aspek penting, yaitu politik, ekonomi dan sosial budaya sangat konsentrik dengan paradigma ilmu pemerintahan baru (*kybernology*) sebagaimana digagas oleh Taliziduhu Ndraha sejak tahun 2003. Menurut pendapat kami, dalam hubungan inilah IPDN patut memperoleh tempat paling strategis dibanding perguruan tinggi lain karena memiliki pondasi akademik paling siap secara ontologik, epistemologik dan aksiologik.

Nilai penting dari aspek pengajaran adalah mendorong area kognitif praja agar mampu memecahkan problem pemerintahan yang dihadapi di lapangan. Pengajaran teoretik diperlukan untuk memperkuat peran salah satu asas penting dalam pemerintahan, yaitu *asas berpikir panjang*.²¹⁶ Dalam praktik, asas ini membutuhkan cara pandang terhadap suatu hal secara menyeluruh. Sebagai contoh, berdasarkan program penegakan hukum, rumah liar di bantaran Kali Ciliwung dibongkar paksa dengan berbagai alasan pemerintah kota. Pertanyaannya, apakah pemerintah kota peduli dengan nasib penduduk yang kehilangan tempat tinggal dan mungkin saja lapangan kerjanya sebagai dampak dari penggusuran tersebut? Harus diingat bahwa asas '*perintah adalah perintah*' tidak berlaku dalam masyarakat *civil*. Inilah salah satu hal fundamental yang membedakan IPDN dengan perguruan tinggi kedinasan lain, termasuk Akpol dan Akmil. Standar rekrutmen boleh jadi sama, namun fokus yang menjadi lahan garapan jauh berbeda. Dalam masyarakat *civil*, setiap warga negara berhak mengetahui mengapa dan apa akibat dari tindakan pemerintah. Kesadaran akan hubungan sebab-akibat dan sebaliknya akibat-sebab dapat diperoleh lewat

²¹⁶ Taliziduhu Ndraha, 2003. *Kybernology*, Jilid 2, hal. 686, Rineka Cipta, Jakarta.

pengalaman. Namun upaya untuk memperoleh pengalaman tersebut dibatasi oleh waktu hidup manusia yang singkat guna menyadari hubungan kausalitas, maka teorilah yang memungkinkan orang mengetahui hubungan kausal sebanyak mungkin tanpa harus mengalaminya satu persatu. Oleh karena itu, setiap praja sebagai bakal aktor pemerintah mutlak memerlukan bekal pengetahuan teoretik umum (filsafat, metodologi, logika dan sebagainya), serta pengetahuan teoretik khusus di bidangnya masing-masing. Maka amat naiflah jika sejumlah orang mengatakan bahwa perguruan tinggi kedinasan yang bertugas membentuk calon kader/aktor pemerintahan tidak perlu mengajarkan pengetahuan teoretik, cukup pengetahuan teknik-administratif-operasional belaka.

Dalam kaitan dengan nilai pengasuhan, penting mengingatkan bahwa pola transaksional dalam menyelesaikan masalah pemerintahan kini menjadi *trend* yang jika tak dihentikan, dapat menjadi subur dan beban bagi pemerintahan selanjutnya. Dengan kelihaihan semacam itu, bukan mustahil kita secara tak langsung telah berkontribusi bagi terbentuknya birokrat yang ulet memeras rakyat untuk menyelesaikan setiap masalah. Inilah seni, yang menurut kritik Adam Smith tak ada seni yang paling cepat dipelajari suatu pemerintahan, kecuali seni mengurus uang dari saku rakyatnya. Lewat aspek pengasuhan kita berharap terbentuk *kesadaran individu* sekaligus *kesadaran kolektif* yang bertumpu pada moralitas dan etika, apakah etika pendidikan yang kita sepakati sebagai modal bermasyarakat dan berpemerintahan, maupun moralitas agama yang menjadi pondasi paling kuno di muka bumi. Lewat kesadaran semacam itulah maka pengasuhan IPDN diharapkan mampu memberikan kontribusi signifikan bagi terbangunnya kesadaran seorang praja untuk mengubah dirinya, sekaligus secara kolektif mendorong dinamika masyarakat lewat prinsip *good governance*. Jika bagian ini tercapai, maka pendidikan dalam bentuk apa pun sebagaimana dikatakan oleh pakar pendidikan Jhon Dewey (1999) telah mencapai tujuan sebenarnya, yaitu mengubah diri dan lingkungannya menjadi lebih baik, dan bukan sebaliknya. Namun, perlu diingat bahwa sebelum kesadaran itu muncul ia membutuhkan intervensi pengetahuan dan contoh teladan yang memadai. Kesadaran tak akan muncul hanya dengan mengucapkan mantra *abracadabra* dan *alakazam*. Di sini menginspirasi bahwa semua civitas harus menjadi contoh, bukan menjadi momok yang menakutkan sehingga kesadaran lahir

karena dorongan luhur sebagai manusia biasa, bukan karena rasa takut sehingga membentuk pribadi robot (*formalistik*).

Pada level selanjutnya, keseluruhan pengetahuan dan karakter yang dibentuk lewat pengajaran dan pengasuhan membutuhkan percontohan untuk diujicobakan. Dalam konteks inilah kita menyertakan nilai pelatihan, dimana kampus sekaligus menjadi laboratorium alamiah yang dapat dipraktikkan secara kasat mata. Ketika kita menguraikan pelajaran tentang pemerintahan yang baik, maka pada saat yang sama semua prinsip yang mengkonstruksi makna pemerintahan yang baik harus mampu teraplikasikan dengan cara dilatih terus-menerus. Sebagai contoh, prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pemerintahan yang baik membutuhkan pelatihan lewat pemberian tanggung jawab yang memungkinkan setiap praja dapat mempertanggungjawabkan tugasnya secara baik, tepat waktu dan terang-benderang. Alokasi pelatihan yang banyak dalam bentuk PPL, PKL, BKP, KKN, Latsitarda, magang hingga laboratorium unit kerja di desa merupakan strategi yang diharapkan dapat menyerap sejumlah keterampilan lapangan secara langsung (*direct*) untuk menjadi modal bagi penyelesaian problem pemerintahan yang sesungguhnya di kelak hari.

Jika dari ketiga aspek di atas yang menjadi wadah bagi penanaman nilai-nilai yang diharapkan di IPDN, maka apakah cukup kita sepakati saja atukah perlu direvitalisasi, reposisi, reaktualisasi maupun direformasi kembali dalam kerangka revolusi mental? Bagi kita semua mungkin akan sependapat bawah sistem di atas relatif cukup ideal, terbukti mampu dipraktikkan lebih dari 15 tahun dengan hasil yang tak begitu mengecewakan di lapangan tugas sebagai pamongpraja. Persoalan pentingnya adalah *vehicle* seperti apakah yang akan kita gunakan untuk mengkonkretkan dan memaksimumkan semua nilai penting yang diharapkan kedepan agar sejalan dengan konsepsi revolusi mental? Tentu saja pembahsan ini dapat menjadi bagian untuk merangkum semua unek-unek pembaca yang akan diramu dalam bentuk *vehicle* perencanaan jangka pendek, menengah dan panjang bagi upaya mewujudkan IPDN sebagai pelopor revolusi mental. Pada tahap implementasi, ini menjadi bagian birokrat tulen sekelas kepala biro ke bawah yang menekuni dan 'menyukai' program dan kegiatan semacam itu.

1. Menanamkan Azas *Omnipresence*, Menjawab *Nawacita 1*

Omnipresence bermakna bahwa pemerintah semestinya dapat hadir dimana-mana. Namun, dengan keterbatasan pemerintah secara kuantitas sekaligus manusia biasa, maka kehadiran pemerintah hanya dapat dimunculkan lewat spirit ilahiah pada setiap aktor pemerintahan. Artinya, konsepsi pemerintahan dapat ditanamkan pada dua aspek penting, yaitu sebagai pengatur yang dipercaya dan sebagai ruh (*geist*, spirit dan jiwa). Sebagai pengatur, pemerintah dapat hadir dimana saja secara fisik (*physical power*). Namun, pada saat yang sama, dengan menyadari kelemahan itu, maka pemerintah dapat hadir secara spirit dimana saja tanpa hadir secara fisik. Untuk mewujudkan peran kedua itu, pemerintah harus mampu membangun kepercayaan (*trust*) sebagai modal utama, sehingga tanpa kehadiran pemerintah secara fisik sekalipun, masyarakat akan merasa bahwa pemerintah hadir memberi perlindungan. Sebagai contoh, polisi dapat saja tak berada di lokasi lampu merah pada tengah malam ketika seorang warga negara berkendaraan lewat, namun atas spirit tadi, setiap warga negara dengan sendirinya berhenti, sebagai bentuk kesadaran adanya pemerintah, sekalipun nyata-nyatanya tak tampak secara fisual.

Menanamkan kesadaran sedemikian rupa mulai dari tingkat muda praja hingga wasana praja dapat menjadi investasi yang mahal dan langka, dimana setiap kader pemerintahan menyadari diri sebagai pengatur sekaligus spirit di tengah-tengah masyarakat. Dengan kesadaran itu, setiap kader pemerintahan harus mampu menjaga diri agar kepercayaan masyarakat dapat dipertahankan. Jika konsep ilahiah ini dapat ditanamkan lewat aspek pengasuhan, maka setiap kader pemerintahan yang akan datang dapat menjadi simbol penggerak, dan sumber inspirasi hadirnya pemerintahan dimanapun masyarakat berada. Inilah makna hakiki dari asas *omnipresence* guna menjawab problem *nawacita* pertama, yaitu hilangnya ruh pemerintahan yang mengakibatkan masyarakat merasa hilangnya peran pemerintah dalam berbagai persoalan yang dihadapi dewasa ini.

2. Membangun Pemerintahan yang Baik, Menjawab *Nawacita 2*

Pada dasarnya, masyarakat berhak mendapatkan pemerintahan yang baik. Pemerintah sendiri adalah produk dari dinamika politik masyarakat.

Pemerintah yang baik hanya mungkin tumbuh dan berkembang dari masyarakat yang baik pula. Masyarakat sendiri terdiri atas kelompok-kelompok tertentu yang terorganisasikan sedemikian rupa. Kelompok tersebut dapat berupa organisasi masyarakat (ormas), politik maupun institusi pendidikan yang di desain untuk mencapai tujuan bersama. Semua organisasi pada pokoknya bertujuan baik, sekalipun memiliki nilai, budaya dan tujuan yang berbeda-beda. Tekanan penting diletakkan pada komponen masyarakat, sebab di antara tiga komponen penting dalam konsepsi *good governance* (pemerintah, wiraswasta dan masyarakat), inilah komponen yang paling lemah dalam relasi itu. Ketidakseimbangan tersebut mengakibatkan masyarakat tak memiliki akses yang kuat dalam menentukan masa depan dirinya sendiri. Atas kesadaran itu maka penting bagi kita untuk membangun kembali pemerintahan yang baik dengan memberi akses yang lebih luas pada masyarakat dalam menentukan masa depannya masing-masing. Dengan maksud itu, maka salah-satu fungsi pemerintahan menurut Rasyid (1999), yaitu pemberdayaan (*empowerment*) mesti dilakukan dalam jangka panjang sehingga masyarakat sebagai pemetik manfaat dapat memiliki posisi tawar yang lebih menguntungkan di antara komponen pemerintah dan wiraswasta. Sayang sekali semua kegiatan yang berkaitan dengan upaya pemberdayaan masyarakat dan tersebar pada hampir semua departemen dan instansi terkait di tingkat pusat dan daerah belum menunjukkan hasil yang maksimal, kecuali masyarakat itu sendiri yang kerap dijadikan objek proposal dimana-mana. Menyadari hal itu maka penting bagi lembaga pendidikan kedinasan IPDN untuk membekali kader pamongpraja teknik perencanaan, strategi implementasi, penerapan program hingga bentuk-bentuk kegiatan nyata yang dapat memampukan (memberdayakan) masyarakat hingga lepas dari sifat dan kondisi *powerless*.

Pemerintahan yang baik mengandung sejumlah prinsip penting, seperti akuntabilitas, transparansi, kepastian hukum, efisiensi, efektivitas dan memiliki visi yang jauh ke depan. Prinsip-prinsip tersebut lahir sebagai koreksi atas munculnya gejala *bad governance* dalam tubuh birokrasi pemerintahan. Nilai-nilai buruk dalam birokrasi pemerintahan kini menggejala pada negara-negara berkembang, seperti lamban, arogan, korup, birokratisme, boros, naluriah, enggan berubah dan tak berorientasi pada kepentingan publik. Untuk memperbaiki semua gejala itu, maka tugas pemerintah

tidak saja melakukan perubahan struktur, tetapi jauh lebih penting adalah perubahan kultur birokrasi. Oleh karena itu, menjadi penting meletakkan kader pamongpraja IPDN sebagai objek perubahan kultur untuk memasuki ruang struktur yang kini sedang mengalami perubahan evolutif melalui reformasi birokrasi. Dengan demikian, kita percaya bahwa kultur dapat mengubah struktur secara rasional, sekalipun dalam realitasnya struktur terkadang melenyapkan semua idealisme pemerintah, termasuk idealisme kader pemerintahan di lingkungan masyarakat tempat bertugas.

3. Memperkuat Otonomi Desa, Menjawab *Nawacita* 3

Sebagaimana kita ketahui bahwa desa adalah akar-akar pemerintahan yang secara sosiologis menjadi basis perkembangan pemerintahan hingga mengubah diri menjadi kompleks dalam bentuk negara. Maknanya, memperkuat desa berarti memperkuat negara yang merefleksikan sel-sel penyangga di lapis terbawah pemerintahan. Problem desa sebagai penyangga utama negara sangat menyolok jika dibandingkan dengan pusat pemerintahan. Kemiskinan dan kebodohan sebagai masalah utama 60% bertengger di wilayah pesisir desa. Masalah ini mendorong pemerintah mendirikan Kementerian Desa sebagai instrumen untuk merespons ketertinggalan desa selama ini. Menyadari masalah itu, sebenarnya sejak awal 1994, STPDN menyiapkan kader pemerintahan yang ditempatkan di pelosok desa terpencil sebagai Kasubag Pemerintahan Desa. Sampai hari ini, sebagian besar alumni IPDN memulai karier sebagai pamong desa, baik sebagai sekretaris desa maupun staf kelurahan untuk menjawab persoalan yang dihadapi masyarakat pada unit pemerintahan terendah. Pertanyaannya, bagaimanakah memperkuat peran tersebut dalam sistem pemerintahan desa yang bersifat otonom penuh sebagaimana gambaran UU Nomor 6/2014 dan PP 43/2014? Jika IPDN dapat mengambil peran dalam konteks ini maka sebaiknya mereka dipersiapkan menjadi pendamping dalam penyusunan RPJM desa, APB desa, administrasi desa, peraturan desa, hingga Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (LPPD). Peran ini penting dilakukan dimana desa saat ini sedang mempersiapkan diri untuk mengelola dana desa guna mewujudkan desa yang berdaya, mandiri, kreatif, inovatif dalam kerangka otonom desa.

4. Memperkuat Fungsi Negara, Mencegah Negara Gagal, Menjawab Nawacita 4

Oleh karena pemerintah adalah personifikasi paling konkret negara, maka fungsi pemerintahan, menurut Rasyid (1999), meliputi pelayanan (*public service*), pengaturan (*regulation*), pembangunan (*development*), dan pemberdayaan (*empowerment*).²¹⁷ Pelayanan merupakan akar utama dari fungsi pemerintahan itu sendiri. Semua fungsi berikutnya pada dasarnya bermakna pelayanan, atau dengan kata lain pelayanan dalam arti luas mencakup keseluruhan fungsi pemerintahan. Pelayanan bermakna memastikan tersedianya pengaturan dan pengurusan bagi kepentingan masyarakat agar dapat hidup wajar, aman dan nyaman dalam kerangka bernegara.

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

²¹⁷ Rasyid, Ryaas, 1999. *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika*, Yarsif Watampone, Jakarta.

Dalam relasi itu, pemerintahan membutuhkan kepemimpinan pemerintahan yang mampu menyatukan sumber daya menjadi satu kekuatan. Kepemimpinan pemerintahan yang memiliki kecakapan abstraktif, kemampuan teknikal, teruji serta memiliki akseibilitas yang luas inilah yang kita sebut negawaran (*statemanship*). Dalam pikiran ideal Plato, negarawan tidak saja memiliki suatu keahlian, tetapi mampu mengendalikan keahlian lain menjadi irama konser yang padu lagi dinamis. Menilik dari filosofis pembangunan manusia Indonesia yang seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya, kualifikasi setiap negawaran sebagaimana dikonstruksikan oleh Ndraha (1985) meliputi dimensi *performance*, *scientific*, *moralistic-filosofis*, *otoritatif*, dan *generatif*.²¹⁸ Dimensi-dimensi tersebut merupakan tanggung jawab yang seharusnya dipikul IPDN sebagai kontribusi penting dalam menjawab permasalahan yang muncul dari waktu ke waktu. Dengan demikian, dimensi tersebut harus terpikul di pundak setiap pamongpraja guna melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan sekaligus menyelesaikan tantangan yang dihadapi. Dimensi *performance* merujuk pada terpenuhinya persyaratan kesehatan jasmani dan rohani sebagai modal bagi tercapainya fungsi pemerintahan (terkait sistem seleksi IPDN). *Scientific* bermakna pemimpin memiliki pengetahuan yang luas (*generalis*) sekaligus mampu menerapkannya secara khusus/*specialist* (terkait sistem pengajaran IPDN). Persyaratan tersebut diperlukan agar negara dan pemerintahan berjalan menurut visi dan misi yang telah ditetapkan, bukan bersandar pada rencana kompromistik-pragmatis semata. *Moralis-filosofis* berarti setiap pamongpraja dipersyaratkan memiliki kandungan moralitas yang memungkinkan pemerintahan memiliki kepercayaan (*trust*) bagi jalannya roda pemerintahan (terkait sistem praktik kepemimpinan pemerintahan IPDN). Tanpa itu, pemerintahan tak lebih dari segerombolan bandit yang sewaktu-waktu dapat menipu rakyatnya sendiri. Pamongpraja dalam konteks ini menjadi *exemplary center*, yaitu pusat percontohan dari moralitas dan kebersihan diri. *Otoritatif* bermakna bahwa setiap pamongpraja selayaknya memiliki kemampuan mengelola kewenangan yang diberikan sesuai aturan yang berlaku sehingga tak menjadi ancaman bagi masyarakat luas lewat perilaku diktatorial. *Generatif* bermakna bahwa setiap pamongpraja semestinya memiliki visi bernegara sebagai suatu bentuk

²¹⁸ Lihat makalah Taliziduhu Ndraha dalam Labolo dkk, 2008, edisi 2. *Beberapa Pandangan Dasar Tentang Ilmu Pemerintahan*, Bayu Media, Yogyakarta.

peradaban yang membutuhkan keberlanjutan. Dengan kesadaran inilah diperlukan regenerasi IPDN untuk melanjutkan tanggung jawab dalam bermasyarakat, berbangsa, berpemerintahan dan bernegara.

5. Pemberdayaan Masyarakat, Menjawab *Nawacita* 5

Fungsi pemberdayaan pada dasarnya diorientasikan pada aspek politik, ekonomi dan sosial (kerangka revolusi mental). Aspek politik berhubungan dengan kemampuan pemerintah memungkinkan masyarakat guna memahami negara dan tujuan dibentuknya pemerintahan sehingga setiap warga negara memiliki tanggung jawab atas masa depan negaranya. Aspek ekonomi berkaitan dengan upaya pemerintah memungkinkan setiap warga negara agar memiliki semangat kemandirian, kreativitas dan inovasi dalam mengembangkan diri dan masyarakat menuju terciptanya kesejahteraan individu dan kolektif. Aspek sosial berhubungan dengan upaya pemerintah guna memungkinkan warga negara dalam memahami masalah-masalah sosial sebagai tanggung jawab bersama guna mencapai persatuan dan kesatuan berbangsa, bernegara serta berpemerintahan. *Output* dari fungsi pemberdayaan sosial memungkinkan tercapainya integrasi dan toleransi antara kelompok mayoritas dan minoritas. Pemahaman yang selaras tentang masalah-masalah sosial sebagai tanggung jawab bersama pada akhirnya mampu mengurangi tekanan demografis, pelanggaran hak asasi manusia serta diskriminasi sosial dalam kerangka mayoritas-minoritas. Kesadaran masyarakat tentang pentingnya keseimbangan lahan sebagai ruang hidup sekaligus tempat tinggal setidaknya mampu mengendalikan tekanan demografis yang membahayakan masa depan bangsa dan negara. Kesadaran tentang pentingnya menghargai hak asasi orang lain setidaknya mampu mendorong terciptanya tertib sosial (*social order*) sebagai harapan dan tujuan bernegara (ketertiban umum). Sedangkan kesadaran terhadap persamaan atas makhluk ciptaan Tuhan serta penghargaan terhadap kelompok-kelompok tertentu yang memperjuangkan kepentingan patut dihargai sebagai wujud kebebasan dalam negara demokrasi. Terhadap keseluruhan fungsi pemerintah tersebut negara patut hadir untuk melindungi serta memastikan tercapainya tujuan bersama sebagaimana termaktub dalam konstitusi.

Bagi IPDN, peran penting yang dapat dikonstruksikan adalah bagaimana menggali lebih banyak problem masyarakat di level terbawah

(lewat blusukan kualitatif) agar dapat diformulasikan secara konkret lewat Lembaga Pengabdian Masyarakat (LPM) sehingga upaya pemberdayaan di bidang politik, ekonomi dan sosial dapat diwujudkan. Sejauh ini, peran LPM IPDN baru sebatas menyelenggarakan program dan kegiatan, belum menyentuh akar persoalan yang kini dihadapi oleh masyarakat di level terendah.

6. Meningkatkan Kualitas Bangsa, Menjawab *Nawacita* 6

Kualitas bangsa ditentukan oleh kualitas individu. Bangsa pada dasarnya merupakan puncak perkembangan suatu masyarakat. Kualitas individu tercermin dari nilai-nilai yang ditanamkan. Nilai-nilai tersebut membutuhkan *vehicle* sehingga dapat dirasakan oleh orang lain (Ndraha: 1999). Jika IPDN menyangga dua nilai utama sebagai pemersatu dan pelayan masyarakat, maka kualitas pamongpraja hendaknya memiliki dua hal utama, yaitu: *pertama*, kekuatan pengikat berbagai masyarakat, sosok pengintegrasi bangsa, serta mediator atas berbagai perbedaan dalam masyarakat. Kekuatan pemersatu juga harus diimbangi dengan kesadaran akan perbedaan sebagai rahmat yang dapat dirajut menjadi modal bagi kekuatan bangsa, bukan sumber perpecahan dan disintegrasi bangsa. Oleh sebab itu, perbedaan tidaklah mesti semata-mata diikat oleh nilai persatuan, demikian pula nilai perbedaan agar membentuk semacam jaring (jala) yang terikat di atas (*center*) dan terjalin juga di bawah (*coperiferal*). Selama ini, yang terikat hanya di atas, namun tercerai di bawah seperti sapu lidi. *Kedua*, nilai *input* dalam proses budaya (*nation building*) seharusnya adalah nilai-nilai faktual *kebhinekaan* masyarakat yang dapat dikelola menjadi nilai ideal, yaitu *tunggal ika* (persatuan). Ironisnya, yang dijadikan nilai *input* selama ini bukan realitas *kebhinekaan* dimaksud, namun *mythos*. Akibatnya, yang terjadi bukan proses budaya, namun proses *mythicizing*. Pada keyakinan sebagian elite di IPDN, siklus kekerasan dan pelanggaran kehidupan praja masih dianggap sebagai 'siklus lima tahunan'. Ini contoh kegagalan melihat perbedaan (IPDN sebagai miniatur *kebhinekaan*) guna membangun kecerdasan untuk mencari solusi sebagai proses budaya dalam dunia akademik, namun yang muncul adalah kepasrahan pada mitos. Sempelnya, IPDN harus mampu melakukan revolusi mental pada aspek budaya akademik, bukan strategi politik praktis yang dapat menjebak dirinya tak lebih dari sekedar kantor pendidikan dan pelatihan.

7. Meningkatkan Kualitas Ekonomi, Menjawab Nawacita 7

Peningkatan kualitas ekonomi dapat dilakukan dengan menyadari pengembangan nilai sumber daya yang tersedia dalam masyarakat dilapis bawah. Realitas menunjukkan bahwa masyarakat mengalami masalah dalam hal keberdayaan dirinya (*powerless*) dan ketiadaan akses terhadap sumber daya yang tersedia. Jika kedua hal tersebut dapat diatasi pemerintah, maka kesejahteraan ekonomi dalam wujud dimana masyarakat dapat membeli semurah mungkin, menjual seuntung mungkin dan membuat sehemat mungkin dapat menjadi kenyataan. Hilangnya *sense* pemerintah terhadap problem di bidang ekonomi dapat mendorong terciptanya seleksi alam, *struggle for life, survival of the fittest*, konflik dan ketidakadilan. Dalam konteks itulah diperlukan aturan pemerintah, dan untuk menegakkan aturan diperlukan kekuasaan. Kekuasaan dalam bentuk formal adalah kewenangan (*authority*). Kewenangan tak dapat disangkal adalah modal utama pemerintah dalam menjalankan fungsinya guna mewujudkan kesejahteraan ekonomi.

Peran IPDN berkenaan dengan hal di atas adalah bagaimana menanamkan nilai kekuasaan (kewenangan) dalam hal ini (pamongpraja) agar dapat digunakan untuk memberikan akses seluas mungkin pada masyarakat sehingga aktivitasnya dapat mendorong pertumbuhan ekonomi pada lingkup mikro guna membebaskan dirinya dari lingkaran setan kemiskinan. Dalam banyak realitas menggambarkan bahwa kekuasaan sering dan menjadi jamak digunakan untuk memberi akses pada aktor pemerintahan dan kelompoknya untuk memperkaya diri, bukan membebaskan masyarakat dari problem ekonomi.²¹⁹ Nilai ini penting ditanamkan agar kekuasaan tak digunakan untuk kepentingan dirinya sendiri, sebagaimana orientasi umum masyarakat ketika menjadi PNS yang ingin menjadi kaya, bukan melayani rakyat.

8. Meningkatkan Kualitas Budaya, Menjawab Nawacita 8

Kualitas sosial budaya yang ingin diwujudkan adalah lahirnya kepedulian, kesadaran dan keberanian (*heroisme*) individu sebanyak mungkin dalam masyarakat. Indikasi paling mudah ditemukan adalah semakin sulit menemukan individu berani dalam kasus pemberantasan korupsi. Selain itu,

²¹⁹ Sesuai data Direktorat Otda Kemendagri, sampai 2015, lebih dari 300 Kepala Daerah bertalian dengan kasus korupsi

terkait realitas dewasa ini tantangan terberat adalah bagaimana mengurangi budaya konsumeristik. Jika kesadaran individu lahir sebagaimana dikemukakan, maka pada ujungnya lahir pula kesadaran kolektif (*collective action*). Bangsa-bangsa besar dan maju hari-hari ini memiliki kesadaran kolektif yang mampu mengangkat harkat dan martabat bangsanya di mata dunia internasional. Kesadaran kolektif semacam itu hanya mungkin jika terbentuk kesadaran individu. Kesadaran individu terbentuk mulai dari lingkungan keluarga, pendidikan dan sistem bernegara (contoh kepemimpinan) yang akan membentuk kualitas budaya suatu bangsa (Van Poeltje, 1953: 28). Dalam relasi itu, peran IPDN sebagai institusi pendidikan harus mampu membentuk kesadaran individu pada semua civitas dan alumni tentang kepedulian, kesadaran diri, keberanian dan kemampuan mengurangi hidup konsumeristik. Kesadaran kolektif IPDN akan menjadi simbol bagi perubahan sebagian agenda bangsa. Nilai-nilai kepemimpinan pamongpraja yang selama ini ditanamkan melalui *asthabhrata* setidaknya menjadi modal untuk menggerakkan secara kolektif dalam interaksi di lapangan tugas.

9. Mengukuhkan Kebhinekaan, Menjawab Nawacita 9

Sebagaimana dikatakan pada Nawacita 6, realitas kebhinekaan adalah kodrat yang tak dapat hindari. Kesadaran akan kemajemukan adalah modal dalam mewujudkan nilai ideal ke-ikaan (persatuan). Indonesia adalah cermin atas kebhinekaan dimaksud. Dalam kebhinekaan itulah kita membangun kesadaran untuk mencapai tujuan bersama. Demokrasi menjadi wadah untuk mencapai kehendak bersama berdasarkan konstitusi. Perbedaan adalah nilai bagi upaya memperkuat dan menjalin kebersamaan dalam bentuk jejaring (*web*) sehingga kelemahan yang satu dapat diperkuat oleh kelebihan yang lain. Peran IPDN dalam hal ini adalah memastikan agar nilai kebhinekaan dan keikaan dapat terawat dengan baik dalam interaksi kehidupan kampus sehari-hari. Perbedaan latar belakang, agama, keyakinan, ras, suku, golongan, kedaerahan serta jenis kelamin bukanlah halangan dalam membentuk kesadaran bersama tentang tujuan berbangsa dan bernegara.

Seluruh fasilitas yang dihadirkan untuk praja dalam praktiknya harus mampu menjamin hilangnya diskriminasi sehingga tak muncul perbedaan

menyolok antara yang kaya dan miskin, mulai bangun pagi hingga tidur kembali. Penanaman nilai ini penting mulai dari pembatasan kumpul kontingen (kedaerahan) guna menghindari dominasi kesukuan, pemberian ruang bagi ekspresi kehidupan beragama (perayaan agama), serta pemberian kesempatan bagi upaya mengembangkan kemampuan yang sekalipun berbeda menjadi modal bagi upaya pencapaian tujuan bersama.

Inilah sejumlah penting nilai dan mungkin saja beberapa bentuk *vehicle* yang muncul secara tak sengaja sehingga membutuhkan diskusi yang lebih intensif guna memperoleh formulasi yang sistematis dan bentuk yang lebih konkret bagi *roadmap* IPDN sebagai Pelopor Revolusi Mental.

Bab XI

CATATAN PENDEK SEJARAH AKADEMI PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Pasca-Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945, tugas berat pemerintah yang dinakhodai oleh Presiden dan Wakil Presiden pertama Ir. Soekarno dan Moh. Hatta semakin terlihat di depan mata. Tugas berat itu tak sering apa yang tertulis dalam selebar teks proklamasi kemerdekaan, yaitu "*hal-hal yang mengenai pemindahan kekuasaan dan lain-lain diselenggarakan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya*". Sebagaimana dipahami, bahwa fungsi dan tugas pertama serta utama negara yang dalam hal ini direpresentasikan secara konkret oleh pemerintah adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Tanggung jawab fundamental tersebut tertuang jelas dalam alinea ke-4 konstitusi Republik Indonesia yang disahkan sehari setelah kemerdekaan. Dengan demikian, hal pertama yang terpikir oleh pemerintah Indonesia adalah bagaimana membangun suatu pemerintahan yang kuat, memiliki pertahanan dan keamanan yang mampu menjalankan amanah konstitusi. Untuk mewujudkan hal itu maka secara teknis dimulailah pembangunan sejumlah pendidikan berkelas akademi seperti akademi militer, akademi kepolisian dan akademi pemerintahan. Dua akademi pertama menjadi tanggung jawab kementerian pertahanan dan keamanan, sedangkan akademi pemerintahan menjadi tanggung jawab kementerian dalam negeri. Semua kementerian di atas pada dasarnya bertanggung jawab dalam menghasilkan dan menciptakan kader yang dibutuhkan guna menjawab permasalahan yang dihadapi Pemerintah Indonesia pascakemerdekaan. Membentuk kader pemerintahan merupakan tanggung jawab kementerian dalam negeri agar tercipta aparatur yang berbudi luhur, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Sebab itu, Kementerian Dalam Negeri perlu mengusahakan suatu cara

dan jalan agar terbentuk suatu lembaga pemerintahan yang memiliki susunan organisasi pemerintahan ideal, aparatur yang baik, administrasi yang sempurna, serta pendidikan dan pelatihan yang memadai dari segi keterampilan pegawainya. Kekhususan awal yang ditekankan adalah lulusan akademi pemerintahan dapat menjadi calon pemimpin rakyat, bergaul bersama rakyat, serta secara langsung berada di tengah-tengah rakyat (Rachmat, 1966). Sungguhpun demikian, pendidikan dasar kepamongprajaan sebenarnya telah diperkenalkan pascakemerdekaan Republik Indonesia Serikat (RIS) lewat *Middelbare Bestuurshool* (MBS, 1948), Sekolah Menengah Tinggi (SMT) pangreh praja, SMA-pamongpraja hingga pembentukan Sekolah Menengah Pegawai Pemerintah/Administrasi Bagian Atas (SMPAA di Jakarta dan Makassar). Setelah pemulihan kedaulatan, di lingkungan kementerian dalam negeri dibentuk KPPA, KPPB dan KDC (Malang 1952, Medan, 1954 dan kota-kota lain).

Alasan ideal di atas didukung oleh realitas pemerintahan Indonesia yang baru seumur jagung dimana roda pemerintahan berjalan di atas kompromi dari seluruh elemen perjuangan. Kondisi ini menjadikan pelayanan pemerintahan tak memperlihatkan hasil yang memuaskan. Faktanya, keputusan-keputusan yang baik sering kali berakhir dengan kenyataan-kenyataan yang buruk disebabkan oleh sejumlah masalah aparatur pemerintahan dalam menerjemahkan berbagai kebijakan di level puncak. Problem yang dihadapi tidak saja soal terbatasnya jumlah pegawai, namun sebagian besar tak *qualified*, kurang memiliki pengetahuan dasar, serta tak berpengalaman sehingga realitas pemerintahan kala itu membutuhkan upaya agar segera diselesaikan. Untuk menjawab masalah tersebut maka dua hal yang mesti ditempuh dalam waktu bersamaan, yaitu mempercepat pengembangan kualitas aparatur pemerintah melalui pendidikan pada berbagai perguruan tinggi terbaik di Indonesia serta meningkatkan kualitas pendidikan aparatur pemerintah melalui pembangunan lembaga pendidikan pemerintahan setaraf akademi. Di tengah situasi politik yang tak memberi kepastian, Kementerian Dalam Negeri mengambil prakarsa lewat pengiriman mahasiswa tugas belajar ke berbagai perguruan tinggi, seperti Universitas Gadjah Mada (UGM) dan membuka secara mandiri Akademi Pemerintahan Dalam Negeri di Malang pada tanggal 17 Maret 1956. Tugas perguruan tinggi seperti UGM tidak saja membantu mempercepat

peningkatan kualitas aparatur pemerintahan juga mempersiapkan kurikulum ideal bagi pembentukan akademi pemerintahan dalam negeri. Harus diakui, bahwa pendidikan kepomongprajaan sejauh ini memiliki hubungan historis dengan universitas pembimbing seperti UGM.

Menurut Soemarman (1966), akademi pemerintahan sebagai lembaga pendidikan pada dasarnya menyiapkan kader pemerintahan dengan maksud; *pertama*, menyiapkan kader pemerintahan yang memiliki watak, mental dan pendirian yang kuat, sehat secara jasmaniah, menjadi teladan dalam masyarakat, serta mencerminkan disiplin yang kokoh dalam mempertahankan dan menegakkan keadilan dan kebenaran. Untuk maksud tersebut diperlukan seperangkat mata kuliah seperti Pancasila, filsafat dan keagamaan. Pembimbingan dilakukan secara intensif oleh dosen pembimbing yang kelak nanti menjadi dasar-dasar bidang pengasuhan. *Kedua*, menyiapkan kader pemerintahan yang memiliki kemampuan teknis ilmiah/akademis sehingga dapat dipergunakan dalam praktik pemerintahan sebagai pamong rakyat maupun pamong negara. Kemampuan teknis ilmiah tersebut hendaknya dilandasi oleh nilai-nilai kejujuran pada bidang yang dipelajari (kejuruan) serta memiliki kestabilan jiwa, kesetiaan dan kewibawaan yang keseluruhan karakteristik itu mewakili kemuliaan bangsa dan negara. Kemampuan teknis ilmiah menjadi dasar bagi pengembangan bidang pelatihan bagi setiap kader pemerintahan. *Ketiga*, menyiapkan kader pemerintahan yang memiliki kemampuan berpikir universal sehingga mampu menganalisa, meneliti, serta menyusun pendapat dan kesimpulan secara ilmiah dan objektif. Kemampuan ini diasah melalui pengembangan bidang pengajaran sehingga terbentuk kemampuan berpikir umum terhadap berbagai hal yang bersifat spesifik (*generalis-spesialis, spesialis-generalis*).

Kader pemerintahan yang ingin diwujudkan pada dasarnya adalah kader pemerintahan yang memiliki karakter kenegarawanan, dimana setiap pamongpraja dapat berdiri di atas kepentingan semua golongan, bukan kader suatu golongan tertentu. Kepribadian yang unggul sebagai kader pemerintahan diharapkan dapat menjadi “*cultural setting*”, mampu berdiri di tengah pluralitas (adil), dapat memberikan pengayoman (perlindungan), mampu memberi jaminan bagi terciptanya ketenteraman dan ketertiban (*social order*), serta dapat menegakkan hukum pada tingkat pertama sebagai wujud hadirnya pemerintahan. Kemampuan setiap kader pemerintahan

perlu dikembangkan sehingga mampu menghasilkan berbagai inovasi, kemandirian dan kreativitas bagi upaya membantu memecahkan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dalam kapasitas sebagai kader pemerintahan, mereka diharapkan mampu mempraktikkan *the art of government*. Upaya membantu masyarakat dalam memecahkan berbagai persoalan yang dihadapi kelak melahirkan fungsi pemberdayaan dalam pemerintahan (*empowerment*). Sementara, kemampuan memainkan seni dalam pemerintahan adalah jawaban atas berbagai persoalan yang secara teoretik dan normatif tak memberi banyak pilihan sehingga dibutuhkan suatu upaya keras (*ijtihad*) dalam memecahkan berbagai persoalan. Persoalan yang memiliki ciri khas darurat (*emergency*), *urgensif* serta menyangkut kepentingan masyarakat luas membutuhkan intervensi pemerintah dalam bentuk tindakan positif, sekalipun mesti meniadakan sejumlah rintangan. Dalam konteks itu, diperlukan kebebasan bertindak (*vrijej bestuur*) sebagaimana dikenal pula dalam istilah hukum *fress ermeysen*. Dalam sistem administrasi pemerintahan kini berkembang hak diskresi sebagai ruang bagi pejabat publik untuk pengambilan keputusan yang memiliki sifat urgensi dan menimbulkan dampak luas.

Untuk mewujudkan kualitas kader pemerintahan di atas maka tugas pendidikan tinggi kepomongprajaan adalah mempersiapkan sebanyak mungkin mata pelajaran yang relevan pada batas waktu yang tak terlalu lama. Dengan tuntutan semacam itu, maka pendidikan tinggi kepomongprajaan harus mampu menyiapkan suatu sistem pembelajaran yang teratur, pemondokan internal (*boarding school*) serta pengawasan yang intensif sehingga dihasilkan kader pemerintahan yang sesuai harapan, efisien dan efektif. Harapan tersebut tentu saja membutuhkan kemampuan dan dedikasi para pendidik, pengasuh dan pelatih yang memiliki *sense* yang tinggi. Selain itu, pendidikan tinggi kepomongprajaan berkewajiban memberikan sebanyak mungkin pengetahuan dasar di bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, termasuk administrasi publik. Alokasi yang cukup banyak dari sisi pengajaran (mata kuliah), bukanlah bermaksud untuk menyaingi perguruan tinggi lain, kecuali untuk menciptakan sintesa antara pengetahuan dasar dan teknis pengeloan pemerintahan serta pengetahuan teoretik dari berbagai perguruan tinggi umum. Integrasi pengetahuan antara teknis pemerintahan dan teori yang diperoleh diharapkan dapat menjawab berbagai persoalan

di lapangan pemerintahan. Kemampuan tersebut diharapkan pula pada awalnya dapat menjadi bekal bagi upaya penyusunan struktur pemerintahan, termasuk mengidentifikasi kewenangan masing-masing badan sehingga tak mudah terjadi duplikasi, penyelewengan kewenangan, serta perbuatan yang bersifat *a buse of power (detournement de pouvoir)*.

Sejak awal pendiriannya, pendidikan tinggi kepomongprajaan memberi kesempatan pada putra-putri dari Sabang sampai Merauke untuk dididik menjadi kader pemerintahan yang berpandangan *wide nation*. Mengingat bangsa Indonesia merupakan representasi dari kemajemukan suku, agama, ras dan golongan, maka pembentukan pendidikan tinggi kepomongprajaan diharapkan menjadi instrumen pembinaan kesatuan bangsa serta pusat *nation and character building*. Pembentukan kader pemerintahan yang bersifat khusus semacam ini dimaksudkan agar terbentuk rasa kesatuan berbangsa dalam kerangka Bhinneka Tunggal Ika. Inilah yang membedakan sistem rekrutmen aparatur sipil biasa sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ASN. Aparatur sipil biasa direkrut menurut kebutuhan pemerintah daerah semata, memiliki wawasan yang bersifat lokalitas, serta bekerja dan tinggal di daerah masing-masing. Jumlahnya relatif banyak sesuai kebutuhan daerah masing-masing. Kader pemerintahan yang dididik lewat pendidikan tinggi kepomongprajaan lebih ditekankan pada aspek kebangsaan (*nasionalisme*) yang lebih luas serta menjadi sumber pengembangan *nation and character building* (revolusi mental). Jumlahnya biasanya terbatas dari setiap daerah, bergantung kebutuhan pemerintah yang dilakukan melalui sistem seleksi yang ketat. Yang mungkin sama adalah fungsi aparatur sipil negara sebagai sosok pengintegrasikan dan pelayan masyarakat. Hal ini jelas menjadi dua hal pokok yang tak berbeda, sekalipun dalam kenyataannya kader pemerintahan lulusan pendidikan kepomongprajaan, seperti KDC, APDN, IIP, STPDN dan IPDN-lah yang paling siap ditempatkan dimanapun. Penerimaan aparatur sipil lain yang bersifat spesifik, seperti guru, dokter, dan penyuluh pertanian tidak dapat disamakan dengan penerimaan aparatur sipil yang dididik khusus dalam menjalankan urusan pemerintahan umum (*algemene bestuur*). Demikian pula di bidang pertahanan dan keamanan, lulusan Akmil dan Akpol tak dapat disamakan dengan sistem rekrutmen militer melalui jalur biasa (Catam, Bintara, Wamil, dan lain-lain). Menurut Wijono (1966), jika perguruan tinggi lain umumnya memiliki kemampuan pada

sektor tertentu, maka pendidikan kader pemerintahan justru mendidik kemampuan universal yang dapat mengkoordinir semua sektor spesifik tadi dalam kerangka tugas pemerintahan umum. Oleh sebab itu, pendidikan kader pemerintahan harus dapat membentuk suatu calon administrator yang berpandangan luas, *broad-minded*, ahli pada bidang tertentu dengan latar belakang pengetahuan umum yang luas. Selain itu, seorang aparatur pemerintahan umum yang baik memiliki moral yang kuat, moril yang tinggi, serta kemampuan mengkoordinir semua potensi dan perbedaan dalam masyarakat (*samenbundeling*). Inilah standar khusus bagi kader pemerintahan yang disiapkan dalam mengelola urusan pemerintahan umum dari pusat hingga level terendah dilapangan.

Amanat Presiden Soekarno

Tekanan pokok yang disampaikan oleh Soekarno dalam peresmian APDN di Malang tanggal 17 Maret 1956 adalah akademi pemerintahan hendaknya menjadi pusat *investment of human skill* dan *human investment*. Selain itu, ditekankan pula manajerial *skill* dan efisiensi administrasi dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah. Menurut Djadjadiatma (1966), tekanan di atas mengarahkan agar pendidikan kepamongprajaan melalui akademi pemerintahan dapat menghasilkan kader pemerintahan yang tidak saja baik, namun efisien. Kader pemerintahan yang baik dihasilkan dari proses mewujudkan pamongpraja sebagai *investment of human skill* dan *human investment*. Proses mewujudkan kader pemerintahan tersebut dilakukan melalui upaya penumbuhan, penanaman, pendewasaan dan pengembangan. Dalam perkembangan dewasa ini, tekanan tersebut tampak dari proses belajar selama 4 tahun di IPDN melalui tingkat pertama (muda praja), tingkat dua (madya praja), tingkat tiga (nindya praja), serta tingkat empat (wasana praja). Dalam masa itu, kader pemerintahan ditempa lewat pembinaan pelatihan dan pengasuhan. Di sisi lain, kader pemerintahan yang efisien dihasilkan dari proses manajerial *skill* dan efisiensi administrasi. Proses ini dilakukan melalui bidang pengajaran dengan tekanan pada praktikum dan penyelenggaraan administrasi. Administrasi yang buruk merupakan gambaran atas kegagalan dari tujuan kebijakan di level puncak. Faktanya, banyak keputusan yang baik berakhir dengan realitas yang mengecewakan. Oleh karena disadari bahwa administrasi pemerintahan dikerjakan oleh

administrator, maka kegagalan dan keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung pada kemampuan sumber daya aparatur. Administrasi yang buruk dan tak efisien bukan saja merugikan kebijakan itu sendiri, namun secara langsung menimbulkan dampak yang sering dirasakan oleh masyarakat dalam bentuk pelayanan. Jika pada level puncak administrasi yang buruk menimbulkan kegagalan kebijakan, seperti tak tercapainya tujuan yang diinginkan oleh pemerintah, maka pada derajat masyarakat kegagalan administrasi sering kali melahirkan inefisiensi, mempersubur praktik korupsi, membuka peluang penyalahgunaan kewenangan, membuat boros kekayaan negara, serta melemahkan semangat masyarakat untuk menyelesaikan urusan yang sebetulnya dianggap mudah. Pelemahan semangat masyarakat ketika berhadapan dengan administrator pemerintah pada akhirnya dapat menimbulkan akumulasi bagi terciptanya *distrust*. Menyusutnya ketidakpercayaan masyarakat dapat mengakibatkan hilangnya legitimasi sebagai modal fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apabila terus dibiarkan, maka kondisi semacam ini dapat memperlebar (*dissosiatif*) relasi antara pemerintah dan masyarakat. Sebaliknya, relasi yang terus terintegrasi dengan baik (*assosiatif*) dapat melanggengkan pemerintahan.

Dewasa ini, tekanan pada manajerial *skill* dikembangkan melalui bidang pengajaran dan pelatihan. Pengajaran merupakan upaya untuk meletakkan dasar-dasar teoretik dan konseptual ilmu pemerintahan yang memungkinkan bagi kader pemerintahan mampu mengembangkan kepemimpinannya secara intelektual. Sedangkan pelatihan merupakan upaya mewujudkan dasar-dasar teoretik dan konseptual ke dalam kenyataan empirik melalui praktik nyata sehingga setiap kader pemerintahan benar-benar menguasai hingga ke tingkat paling nyata di lapangan pemerintahan. Dualitas keilmuan itu merupakan hal mutlak diperlukan dalam pembinaan kader pemerintahan karena diyakini bahwa kunci penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada akhirnya tertuju pada kemampuan sumber daya manusia. Hanya dengan kader pemerintahan yang unggul yang dapat menghasilkan pemerintahan yang unggul, sebagaimana hanya dengan manusia yang adil yang dapat membentuk masyarakat yang adil pula. Dengan demikian, hanya kader pemerintahan yang memiliki ilmu pengetahuan, moralitas dan tanggung jawab tinggi, serta disiplin yang baik yang mampu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Memahami nilai strategis itu maka rekrutmen kader pemerintahan sejak awal lebih dititikberatkan pada aspek kualitas, bukan sekedar kuantitas. Jika ukuran suatu perguruan tinggi lebih dilihat dari jumlah alumninya maka pendidikan kader pemerintahan lebih dilihat pada aspek kualitasnya. Kualitas dimaksud berkenaan dengan dua variabel pokok, yaitu semakin tingginya moralitas administrator sebagai penyelenggara pemerintahan dan semakin tinggi pula efisiensi dan efektivitas yang dapat dicapai dalam pelayanan publik. Moralitas administrator (pelayan publik) yang diemban oleh kader pemerintahan dapat dilihat dari semakin tingginya kepedulian pada masyarakat, semakin rendahnya penyalahgunaan wewenang, korupsi dan pelanggaran etika. Efisiensi dan efektivitas dapat dilihat pada upaya pelayanan publik yang semakin cepat, mudah, murah dan bertanggung jawab sesuai *prinsip-prinsip good governance*.

Daftar Pustaka

Buku:

- A. Van Braam dan M. L. Bemelmans-Vidéc. 1998. *Leerboek Bestuurskunde A*, 2e Drunk, Dick Coutinho, Muidenberg.
- Albrow, Martin. 1996. *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Alfian, M. Alfian. 2010. *Menjadi Pemimpin Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Anwar, Rosihan. 2008. *Kenang-Kenangan Pangreh Praja*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Ardyanto, Donny. 2002. *Korupsi di Sektor Pelayanan Publik*, dalam Basyaib, H., dkk. (ed.) 2002. *Mencuri Uang Rakyat: 16 kajian Korupsi di Indonesia (Buku 2)*, Yayasan Aksara dan Patnership for Good Governance Reform, Jakarta.
- Asian Development Bank. 1998. *Anticorruption Policy*. ADB Publishing, Metro Manila (Philippines).
- Barzelay. 1982. *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California.
- Baswir, Revrisond. 1993. *Ekonomi, Manusia dan Etika, Kumpulan Esai-Esai Terpilih*. Yogyakarta: BPFE.
- 1996. *Ekonomi Politik Kesenjangan Konglomerasi, dan Korupsi di Indonesia*, dalam buku *Pembangunan Ekonomi dan Pemberdayaan Rakyat*. Yogyakarta: BPFE.
- Basyaib, H., Holloway R. dan Makarim NA. (ed.). 2002. *Mencuri Uang Rakyat: 16 Kajian Korupsi di Indonesia*, Buku 3. Jakarta: Yayasan Aksara dan Patnership for Good Governance Reform.
- Bottomore, T.B. 2006. *Elite dan Masyarakat*. Jakarta: Akbar Tanjung Institute.
- Capra, F. 1998. *The Turning Point: Science, Society, and The Rising Culture*, Terjemahan. Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya.
- Danuredjo, S.L.S. 1961. *Struktur Administrasi dan Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Administrsi Negara.
- Drucker, Peter F. 2001. *The Organization of the Future*, Jakarta: Elex Media.
- Emmerson, Donald K. 1976. *Political Culture and Cultural Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Finer, S.E. 1974. *Comparative Government*. Harmonds Worth, Middlesex, England: Penguin Books Ltd.

- Finer, Samuel Edward. 1974. *Comparative Government*. Harmonds Worth, Middlesex, England: Penguin Books Ltd.
- Fitzsimmons, James A. dan Fitzsimmons, Mona A. 1994. *Service Management for Competitive Advantage*. London: McGraw Hill.
- Frederickson, H.G. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Jossey-Francisco: Bass Publishers.
- Fuady, Ahmad Helmi, dkk. 2002. *Memahami Anggaran Publik*. Yogyakarta: IDEA Press.
- Garna, Judistira K. 2001. *Ilmu-ilmu Sosial; Dasar – Konsep – Posisi*. Bandung: Primaco Akademika.
- Gaspersz, Vincent. 1997. *Manajemen Kualitas Penerapan Konsep-Konsep Kualitas Dalam Manajemen Bisnis Total*. Jakarta: Gramedia.
- Gie, The Liang. 1989. *Pengertian, Kedudukan, dan Perincian Ilmu Administrasi*, diperlengkap Sutarto. Yogyakarta: PUBIB (Pusat Belajar Ilmu Berguna).
- 1995, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara RI, I, II, dan III*. Yogyakarta: Liberty.
- Giroth, Lexie M. 2004. *Edukasi dan Profesi Pamong Praja*. Bandung: STPDN Press,
- 2005, *Pamong Praja, Kybernology dan Metakontrolologi*. Jatinangor: Indra Prahasta.
- 2009. *Status dan Peran Pendidikan Pamong Praja Indonesia*. Jatinangor: Indra Prahasta.
- Halim, Abdul. 2003, *Bunga Rampai Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPPAMP YKPN.
- Haryanto. 2005. *Kekuasaan Elite*. Yogyakarta: JIP UGM.
- Huntington, Samuel P. 1991. *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Terjemahan oleh: Asril Marjohan. Jakarta: Pustaka Grafiti.
- Ilham, Muhammad. 2008. *Manajemen Strategis Peningkatan Mutu Pendidikan Kepamongprajaan*. Bandung: Indra Prahasta.
- Indrajit, Richardus Eko. 2002. *E-Government – Strategi Pembangunan dan Pengembangan Sistem Pelayanan Publik Berbasis Teknologi Digital*. Yogyakarta: Andi.
- Joiner, Brian L. 1994. *Fourth Generation Management – The New Business Conciousness*. Singapore: McGraw-Hill Inc.
- Kaho, Josef Riwu. 2002. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia; Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Kamus Besar Bahasa Indonesia*. 2005. Jakarta: Gramedia.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1996. *Pemberdayaan Masyarakat: Konsep Pembangunan Yang Berakar Pada Masyarakat*. Institut Teknologi Bandung.
- Kartodihardjo, Sartono. 1981. *Elite Dalam Perspektif Sejarah*. Jakarta: LP3ES.
- Klitgaard, dkk. 2002. *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan Patnership for Governance in Indonesia.
- Koentjayaningrat. 1974. *Pengantar Antropologi*. Jakarta: Penerbit Aksara Baru.
- Koesoemahatmadja, Djenal. 1978. *Perkembangan Fungsi dan Struktur Pamong Praja dari Segi Sejarah*. Bandung: Alumni.
- Koontz, Harold & Cyril O'Donnell & Heinz Wehrich. 1996. *Manajemen, Jilid 2/Edisi Kedelapan*, Alih Bahasa: Antarikso, A. Firman, Agus Dharma, Hendardi, Editor Penerjemah: Gunawan Hutaauruk. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2002. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Kuper, Adam, & Jessica. 2000. *The Social Science Encyclopedia* (terj). Jakarta: Raja Grafindo.
- Labolo, Muhadam, dkk, 2008. *Beberapa Pandangan Dasar Tentang Ilmu Pemerintahan*. Yogyakarta: Bayu Media.
- Labolo, Muhadam. 2010. *Memahami Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rajawali Press.
- 2012. *Mencegah Negara Gagal*. Jakarta: Indrapress.
- Latif, Yudi. 2014. *Menemukan Tetes Mata Air Pancasila*. Jakarta: Kompas Gramedia.
- 2014. *Pancasila, Mata Air Keteladanan*. Jakarta: Kompas Gramedia.
- Legowo, T.A. 2002. *Otonomi Daerah dan Akomodasi Politik Lokal dalam Memahami Kembali Kebangsaan Indonesia*, disunting oleh Hadi Soesastro dan Indra J. Piliang. Jakarta: CSIS.
- M. Giroth, Lexie. 2004. *Edukasi dan Profesi Pamong Praja*. Bandung: STPDN Press.
- *Status dan Peran Pendidikan Pamong Praja Indonesia*. Bandung: Indra Prahasta.
- Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.

- Mc. Lean, Lain. 1987. *Public Choice an Introduction*. New York.
- McClelland, David C. 1971. *The Achievement Motive In Economic Growth*, dalam Finkle, Jason L. dan Richard W. Gable (ed). 1971. *Political Development and Social Change*. John Wiley & Sons, Inc.
- Moenir, H.A.S. 1992. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Napitupulu, Paimin. 2007. *Pelayanan Publik: a Customer Satisfaction*. Bandung: Alumni.
- Ndraha, Taliziduhu. 1997. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- 2003, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- 2005. *Kybernologi Beberapa Konstruksi Utama*, Sirao Crendetia Center, Tangerang
- 2005. *Kybernologi*, Jilid 1-2. Jakarta: Rineka Cipta.
- 2008. *Kybernologi Sebuah Metamorphosi*, Sirao Crendetia Center, Tangerang
- 2009. *Garis-Garis Besar Program Pembelajaran Kybernologi dan Kepamongprajaan*. Tangerang: Sirao Credentia Center.
- 2009. *Kybernologi dan Pengharapan*. Tangerang: Sirao Credentia Center.
- 2009. *Kybernologi dan Kepamongprajaan*. Tangerang: Sirao Credentia Center.
- 2010, *Kybernologi (Se)buah Renaissance Pemerintahan*. Yogyakarta: Sirao Crendetia Center.
- 2010. *Nilai-Nilai Kepamongprajaan*. Jakarta: Credencia.
- 2011. *Kybernologi dengan Kepamongprajaan: Jarum dengan Benang*. Jakarta: Credencia.
- Nuridin, Ismail. 2010. *Budaya Organisasi Polisi Pamong Praja*. Bandung: Unpad Press.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1996. *Mewirauahakan Birokrasi - Mentransformasi Semangat Birokrasi ke dalam Sektor Publik (seri Umum No. 17)*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Pamudji, 1985. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Papasi, J.M. 1994. *Ilmu Administrasi Pembangunan; Inovasi dan Pembangunan Proyek*. Bandung: Pionir Grup.

- Prasojo, Eko, dkk. 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- Rasyid, Ryass. 1996. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Yarsif Watampone.
- 2001. *Makna Pemerintahan*. Jakarta: Yarsif Watampone.
- Roosen, Bernard. 1998. *Holding Government Bureacracies Accountable*. USA: Praeger Publisher Westport.
- Rosen, et.al. 1993. *Improving Public Sector Productivity, Concept and Practice*. London: Sage Publication.
- Roth, Gabriel. 1987. *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, EDI Series in Economic Development, Published for the World Bank, Oxford University Press.
- Sasana Karya 1956-1966. *Menjongsong Peningkatannya Mendjadi Institut Ilmu Pemerintahan*. APDN Malang.
- Sasana Karya 1956-1966. *Menjongsong Peningkatannya Mendjadi Institut Ilmu Pemerintahan*. APDN Malang.
- Savage, Charles M. 1990. *Fifth Generation Management – Integrating Enterprises Through Human Networking*. USA: Digital Equipment Corporation.
- Schmidtz, David. 1991. *The Limits of Government, An Essay the Public Goods Argument*. New York: West View Press.
- Siagian, Sondang P. 1992. *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Silalahi, Ulbert. 2002. *Studi tentang Ilmu Administrasi; Konsep, Teori dan Dimensi*. Bandung: Sinar Baru Algensindo.
- Skeicher, Chris. 1992. *Managing for Service Quality*. London: Longman.
- Soleh, Chobib dan Bambang Trisantono. 2000. *Pamong Praja Dalam Perspektif Sejarah*. Depok: Citra Utama.
- Stewart, John. 1988. *Managing Local Government, Understanding The Management of Local Government*. Longman.
- Suratno, Pardi. 2009. *Sang Pemimpin Menurut Astabhrata*. Jakarta.
- Suryaningrat, Bayu. 1980. *Pamong Praja dan Kepala Wilayah*. Bandung: Aksara Baru.
- 1984. *Etika Administrasi Negara, Etika Pemerintahan, Etika Jabatan*. Jakarta.
- Suseno, F. Magnis. 1999. *Etika Kekuasaan, Prinsip-Prinsip Kewarganegaraan*. Jakarta: Kanisius.

- Susetya, Wawan. 2007. *Kepemimpinan Jawa*. Yogyakarta.
- Sutherland, Heather. 1983. *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Syafri, Wirman dan Israwan Setyoko. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik dan Etika Profesi Pamong Praja*. Jatinangor: Alqaprint.
- Syafrudin, Ateng. 1963. *Pamong Praja Sebagai Golongan Karya Pemerintahan Umum*. Bandung: Singa Marga.
- Thoha, Miftah. 2002. *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tjiptono, Fandy. 2000. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta: Andi.
- Tjokrowinoto, Meljarto. 2010. *Birokrasi dalam Polemik*. Malang: Pustaka Pelajar-Unismuh.
- Van Niel, Robert. 1984. *Munculnya Elit Modern Indonesia*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Van Poeltje. 1953. *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Soeroegan.
- Varma. 2008. *Politik Modern*, Rajawali, Jakarta.
- Varma. 2008. *Politik Modern*. Jakarta: Rajawali.
- Visser, Leontine. 2009. *Bakti Pamong Praja Papua*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Wajong, J. 1966. *Kedudukan dan Tugas Pamong Praja*. Jakarta: Ictiar.
- 1972. *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Djambatan.
- Waldo, Dwight. 1979, *Pengantar Studi Public Administration*, terjemahan: Slamet W. Admosoedarmo. Jakarta: Aksara Baru.
- Wasistiono, Sadu. 2003. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Bandung: Fokusmedia.
- Watt, Peter A. 1996. *Local Government, Principle and Practice, A text for Risk Managers*, Publisher is Association with The Institute of Risk Management by Witherby.
- Webe, Agung. 2007. *Javanese Wisdom, Berpikir dan Berjiwa Besar*. Yogyakarta: Indonesia Cerdas.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia.
- Yudoyono, Bambang. 2003. *Otonomi Daerah; Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Zeithaml, Valerie A., et.al. 1990. *Delivering Quality Services – Balancing Customer Perceptions and Expcations*. New York: The Free Press.

Jurnal:

- Bernardi R. A. 1994. *Fraud Detection: The Effect of Client Integrity and Competence and Auditor Cognitive Style*. *Auditing: A Journal of Practice and Theory* 13 (Supplement), hlm. 68–84.
- Hidayat, Syarif. 2008. *Desentralisasidan Otonomi Daerah Dalam Perspektif State-Society Relation*, *Jurnal Politik*, Vol. 1 No. 1 Tahun 2008, hlm. 1–28.
- Mashuri. Partisipasi Masyarakat sebagai Upaya Pmebangunan Demokrasi, *Jurnal Kewirausahaan* Vol 13, No. 2, Juli - Desember 2014. Menara Riau.
- Meita Istianda dan Darmanto. 2009. Pelayanan Publik di Era Reformasi seharusnya Bagaimana? *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* Volume 9.
- Nashold, Friede dan Daley, Glenn. 1999. *Learning From The Pioneers: Modernizing Local Government*. Part One, *International Public Management Journal* 2 (1).
- Prakoso Bhairawa Putera. 2012. Korupsi Di Daerah: Salah Jalan Penyelenggaraan Administrasi Daerah, *Jurnal Borneo Administrator*.
- Sri Suwitri. 2007. Pemberantasan Koruspsi di Indonesia: Sebuah Upaya Reformasi Birokrasi, *Jurnal Ilmu Administrasi*.
- Tambulasi, R.I.C. 2009. *Decentralization as a Breeding Ground for Conflicts: an Analysis of Institutional Conflicts In Malaw i’s Decentr alized System*, *JOAAG*, Vol. 4. No. 2: 28–39.
- Tanzi, Vito. 1998. *Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, December 1998, hlm. 559–594.
- Treisman, Daniel. 2000. *The Causesof Corruption: A Cross National Study*. *Journal of Public Economics* 76 (3): 399–457.
- Wahyudi, Isa dan Sopanah. 2005. *Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Korupsi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) di Malang Raya*. *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, Volume13, No 1: 27–47.
- Wasisto Raharjo Jati. 2012. Kultur Birokrasi Patrionalisme dalam Pemerintahan Provinsi Daerah Yogyakarta, *Jurnal Borneo Administrator*.

Tugas Akhir (Skripsi, Tesis dan Disertasi):

- Martemmu, Silvana. 2001. *Pengaruh Etos Kerja Pegawai Terhadap Kualitas Pelayanan Akta Catatan Sipil di Kabupaten Donggala Propinsi Sulawesi Tengah*, Tesis, Universitas Padjadjaran Bandung.
- Salomo, Roy Valiant. 2006. *Scenario Planning Reformasi Administrasi Pemerintah Subnasional di Indonesia: Sebuah Grand Strategy Menuju Tahun 2025*, Disertasi.

Makalah:

- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata*.
- A'yuni, Qurrotul dan Puspita, Dyah Retna. *Membangun Reformasi Birokrasi Melalui Penguatan Local Leadership*. Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (SIMNAS ASIAN) ke-2 di Universitas Slamet Riyadi, Surakarta, pada tanggal 10 Pebruari 2012.
- De Asis, Maria Gonzales. *Coalition-Building to Fight Corruption*, Paper Prepared for the Anti-Corruption Summit, World Bank Institute, November 2000.
- Fajar, Abdul Ichal. *Kendala dan Tantangan Aparat Penegak Hukum Dalam Konteks Pemberantasan Korupsi*, disampaikan pada Pertemuan Nasional dan Orientasi Dai Gerakan Nasional Pemberantasan Korupsi, 18-20 Februari 2004, PBNU-Kemitraan, Jakarta.
- Haily, Aziz. 2006,. *Sejarah Pendidikan Kedinasan di Indonesia*. Jakarta.
- Hidayat, Ahmad. *Orientasi Penafsiran Al-Quran dan Sumbangannya Bagi Pengembangan Budaya Kerja*, Orasi Ilmiah, Lustrum V IAIN Sunan Gunung Djati Bandung, 8 April 1993.
- Huseini, Martani. *Otonomi Daerah, Integrasi Bangsa, dan Daya saing Nasional: Saka Sakti Suatu Model Alternatif Pemberdayaan Bangsa*, Orasi Ilmiah pada Wisuda Sarjana STIA-LAN Bandung, 2000.
- IPDN. 2006. *Laporan Pendidikan IPDN Tahun Akademik 2005–2006*. Jatinangor.
- Isra, Saldi. 2009. *Sepuluh Tahun Otonomi Daerah: Kemajuan dan Persoalan Pemberantasan Korupsi di Daerah*. Makalah Seminar Nasional dengan tema “Kreatif dan Mandiri Tanpa Korupsi”. Diselenggarakan oleh Harian Padang Ekspres, Hotel Pangeran Beach (Padang), 17 Februari 2009.
- Labolo, Muhadam. 2011. *Analisis Relevansi Basis Rekrutmen Pamong Praja Terhadap Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Jakarta.
- Labolo, Muhadam. 2015, *Masa Depan Demokrasi Liberal*, Jakarta.

- Lembaga Pemilih Indonesia (LPI) dalam Seminar Nasional, *Dari Trisaksi Melalui Nawacita Menuju Revolusi Mental*, Minggu, 22 Maret 2015 di Jakarta.
- Nasrul S.H., *Masalah Sekitar Otonomi*, Bejveldgroningen Jakarta.
- Ndraha, Taliziduhu. 2000. *Diktat Kuliah Ilmu Pemerintahan*, Program Pasca Sarjana UNPAD, Bandung.
- Nurdin, Ismail. 2010. *Quo Vadis Pamong Praja*, IPDN Jatinangor.
- Said, Salim. 2004. *Meningkatkan Nilai-Nilai Kebangsaan di Era Otonomi Daerah*, Jakarta
- Syafruddin, Ateng. 1963. *Jabatan Pamong Praja Dalam Penelitian Antropologi dan Hukum Adat*. Makalah, Bandung.
- Syafruddin, Ateng. 2007. *Ilmu Pemerintahan Dalam Konteks Kepamongprajaan*, Makalah, Jatinangor.
- Tursandi. 2010. *Testimoni, Silaturahmi Alumni Sekolah Pamong Praja*, (sambutan) Jakarta, Sahid Hotel, 24 November 2010.
- Wasistiono, Sadu. 2009. *Redefenisi Kode Kehormatan dan Nilai-Nilai Kepamongprajaan*, Materi TOT Diklat Kemendagri.

Peraturan:

- Instruksi Presiden No. 12 Tahun 1982 tentang Pendidikan Politik.
- Kepmendagri No. 130 Tahun 2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri.
- Kepmendagri No. 40 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri.
- Penjelasan atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Permendagri No. 26 Tahun 2010 tentang Penggunaan Senjata bagi Satpol Pamong Praja.
- Permendagri No. 3 Tahun 2010 tentang Nomenklatur Kementerian Dalam Negeri.
- Permendagri No. 41 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri.
- PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- PP No. 12 Tahun 1999 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil.
- Perpres No. 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 2004 tentang Penggabungan Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri ke dalam Institut Ilmu Pemerintahan.

Perpres No. 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.
Perpres No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi
Kementerian Negara.
Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah.
Surat Edaran Pertama No. 1/MPR/RI/1959 pada tanggal 26 Agustus
1959.
UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.
UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah.
UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah
Pusat dan Daerah.
UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah.
UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa.

Dokumen Lainnya:

Bahan Paparan Rektor IPDN tentang Profil IPDN Tahun 2008.
Buku 8 Ketahanan Masyarakat Desa. Kementerian Desa, Pembangunan
Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. 2015.
Buku Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah, Kementerian Dalam
Negeri, Tahun 2002.
Data Direktorat Otda Kemendagri, sampai 2015, lebih dari 300 Kepala
Daerah bertalian dengan kasus korupsi.
IPDN. 2006. *Laporan Pendidikan IPDN Tahun Akademik 2005-2006*,
Jatinangor.
Kementerian Penerangan RI, *Kitab Perhimpunan Perundang – Undangan Negara
Republik Indonesia jilid I, II, III*.
Khudori. 2004. *Politik Anggaran Publik*, Pikiran Rakyat, Rabu, 04 Februari
2004.
Majalah Abdi Praja-STPDN, edisi 1997.
Mardiasmo. 2003. *Konsep Ideal Akuntabilitas dan Transparansi Organisasi
Layanan Publik*, Majalah Swara MEP, Vol. 3 No. 8 Maret, MEPUGM,
Yogyakarta.

Pidato pengukuhan Eko Prasjo sebagai Guru Besar Universitas Indonesia.

Putera, Prakoso Bhairawa. 2005a. *Pembaruan Kinerja Pelayanan*.

Putera, Prakoso Bhairawa. *Gerakan ANTI-Korupsi di Daerah*, Radar Banten, edisi 17 Juli 2007.

Tim Penyusun Laporan Tahunan KPK 2011, Laporan Tahunan 2011, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta.

Website:

Ateng Adisaputra. 2012. Kompetensi PNS, Apa, Mengapa dan Bagaimana?.

Sumber: <http://bkd.jabarprov.go.id> (diakses, 19/06/2015).

<http://kbbi.web.id/normatif>.

<http://kemenag.go.id/index.php?a=berita&id=84962>.

<http://slameti.blogspot.com/2013/09/nilai-dan-makna-ajaran-asta-brata.html>.

http://www.ipdn.co.id/profil_ipdn_2010.

<http://www.jpnn.com/read/2014/02/15/216728/318-Kepala-Daerah-Terjerat-Korupsi->

<http://www.kemendagri.go.id>. Diakses pada 20 Juni 2015.

<http://www.tribunnews.com/nasional/2014/12/25/sejak-otonomi-daerah-70-persen-kepala-dan-wakil-kepala-daerah-terjerat-korupsi>.

John, Shon. 2012. Pengembangan Karier PNS. Makalah, *Sumber:* <http://www.academia.edu> (diakses, 18/06/2015).

Kementerian Dalam Negeri, 2011, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah*. Kementerian Dalam Negeri, Jakarta. Diakses dari http://www.dpr.go.id/complorgans/adhoc/53_na_NA_RUU_Pemda.pdf, tanggal 31 Juli 2012.

kpu.go.id. dokumen *Visi, Misi dan Program Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden RI Periode 2014–2019*.

Makalah Desakralisasi Birokrasi: Membandingkan Birokrasi Indonesia dan India. *Sumber:* <http://klengkenq.blogspot.com> (diakses, 18/06/2015).

Makalah Desakralisasi Birokrasi: Membandingkan Birokrasi Indonesia dan India. *Sumber:* <http://klengkenq.blogspot.com> (diakses, 18/06/2015).

- Makalah Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur II Lembaga Administrasi Negara Makassar oleh: Firdaus Hafid. Pengembangan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil Melalui Pendidikan Pelatihan. *Sumber:* <http://makassar.lan.go.id> (diakses, 19/06/2015).
- Makalah Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur II Lembaga Administrasi Negara Makassar oleh: Hafid, Firdaus. Pengembangan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil Melalui Pendidikan Pelatihan. *Sumber:* <http://makassar.lan.go.id> (diakses, 19/06/2015).
- Penjabaran/Operasional Visi-Misi Pemerintahan Kerja, Kebijakan dan Agenda Prioritas Tahunan 2015-2016 Kementerian Dalam Negeri. Lihat di www.kemendagri.go.id (diakses pada 24 Juni 2015).
- Profil IPDN dalam <http://www.ipdn.ac.id/>.
- Riny Yunita, <https://rinyyunita.wordpress.com/2008/05/24/prajadoeludan-sekarang/#more-54>.
- Roso Daras, *Benang Merah Pidato Bung Karno*, dalam Rosodaras.wordpress.com.
- Wikipedia, http://id.wikipedia.org/wiki/Inlands_Bestuur.



Muhadam Labolo, lahir 5 Agustus 1972 di Pagimana, Kabupaten Banggai, Provinsi Sulawesi Tengah. Gelar Sarjana Pemerintahan diperoleh dari Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) Jurusan Politik Pemerintahan pada tahun 2001, setelah sebelumnya menyelesaikan Program Diploma III di Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri Jatinangor untuk derajat Ahli Madya Pemerintahan pada tahun 1995. Magister Ilmu Pemerintahan diperoleh dari kerja sama Institut Ilmu Pemerintahan dengan Universitas Padjajaran Bandung pada tahun 2005, sedangkan Program Doktorat konsentrasi Ilmu Pemerintahan diselesaikan pada universitas yang sama tahun 2011. Saat ini, menjabat sebagai dosen tetap dengan jabatan Lektor Kepala di almamater; Institut Pemerintahan Dalam Negeri.

Dalam pekerjaan sebagai praktisi pemerintahan, beliau pernah menjabat sebagai Lurah Bara di Kota Palopo, staf pemerintahan Kecamatan Wara Utara, Staf PMD Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintahan Kabupaten Luwu. Diangkat menjadi Dosen Tetap di Institut Ilmu Pemerintahan sejak tahun 2003. Penulis juga mengajar pada sejumlah lembaga diklat sekaligus menjadi direktur pada Pusat Kajian Strategik Pemerintahan (PKSP), mengajar pada Pusat Studi Investasi Keuangan (PSIK), Pusat Pengembangan Ekonomi dan Pemerintahan Daerah (Puskepda), Pusat Pembangunan Pemerintahan Daerah (P3D) dan memenuhi sejumlah undangan sebagai pembicara dalam *workshop* di berbagai daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah bagi legislatif dan eksekutif se-Indonesia sejak tahun 2004. Selain mengajar di almamater (IPDN) Jatinangor, pernah menjabat sebagai Asisten Direktur III Bidang Keprajaan IPDN Makassar setelah sebelumnya menjabat sebagai Kepala Pusat Pengkajian Bidang SDM dan Kepala Pusat Bidang Pembangunan dan Kependudukan pada Lembaga Kajian Strategik Institut Ilmu Pemerintahan/IPDNP. Terlibat sebagai staf ahli dalam kajian evaluasi pemekaran wilayah, revisi undang-undang pemerintahan daerah serta pembahasan rancangan undang-undang wilayah negara.

Penulis pernah mengenyam Diklat Teknologi Informasi di *National Institute of Rural Development* India, serta *Study Comparacy* untuk pengembangan kapasitas lembaga IPDN di *National School Openbaar Besture* (NSOB), *European Institute of Public Administration* (EIPA) dan *Maastricht University* di Belanda dan Belgia pada tahun 2005. Pernah mengikuti *study comparacy* dan seminar bidang pemerintahan dan desentralisasi di sejumlah negara, seperti Singapura, Thailand, Malaysia, China, Philipina, dan Hongkong sejak tahun 2005. Terlibat aktif sebagai penulis tetap sekaligus pimpinan redaksi Jurnal Ilmiah

Ilmu Pemerintahan Widyapraja yang diterbitkan oleh Institut Ilmu Pemerintahan dan Media Pamong oleh Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan. Beberapa buku awal yang pernah ditulis, yaitu *Memahami Ilmu Pemerintahan, Beberapa Pandangan Dasar tentang Ilmu Pemerintahan, IPDN Recovery, Kepemimpinan Bahari, Dinamika Demokrasi, Mencegah Negara Gagal, Partai Politik dan Sistem Pemilu di Indonesia, Dialektika Ilmu Pemerintahan, Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal di Indonesia, dan Desentralisasi Asimetrik di Indonesia* adalah merupakan beberapa buku yang beredar di kalangan Mahasiswa.



Ahmad Averus Toana, dilahirkan di Kota Palu, Provinsi Sulawesi Tengah, pada tanggal 4 Maret 1979. Beliau merupakan bungsu dari delapan bersaudara dari pasangan Drs. H. Rusdi Toana (alm.) dan Hj. Dewi Cendana (almh.). Mengenyam pendidikan pemerintahan pada Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN) tahun 1997 hingga 2001, kemudian menyelesaikan pendidikan Magister Ilmu Administrasi pada Universitas Padjadjaran tahun 2005, dan terakhir menyelesaikan pendidikan Doktor Ilmu Administrasi, juga pada Universitas Padjadjaran tahun 2011.

Dalam melaksanakan pekerjaan di pemerintahan, beliau pernah bertugas sebagai Sekretaris Kelurahan Tuweley, Kabupaten Tolitoli, dan Kepala Seksi Pemerintahan Kecamatan Parigi, serta Kepala Bidang Data, Pengendalian dan Evaluasi Bappeda Kabupaten Parigi Moutong. Diangkat sebagai Dosen Tetap di Institut Pemerintahan Dalam Negeri sejak 2015, beliau juga pernah mengajar pada Universitas Muhammadiyah Palu dan Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Palu. Kegiatan lainnya, beliau aktif dalam lembaga kajian Pusat Studi Otonomi Daerah serta juga aktif pada sejumlah organisasi profesional, seperti Forum Doktor Muda Indonesia (FDMI) sebagai Sekretaris Jenderal. Penulis juga turut dalam pelaksanaan penelitian dan penyusunan kebijakan pemerintah serta pernah menjadi tenaga ahli di beberapa pemerintah daerah.

Di tahun 2014, penulis pernah mengikuti *short course* di Universitas Malaya Malaysia, serta *study comparacy* pengembangan kapasitas lembaga IPDN di Universitas Utara Malaysia tahun 2015. Terakhir, beliau juga aktif dalam Program Pascasarjana IPDN Profesi sebagai Sekretaris Program Doktor pada tahun 2013-2015 dan Kepamongprajaan IPDN sebagai Asisten Direktur Bidang Kemahasiswaan sejak 2015.