

BAB I

PENGERTIAN PEMBINAAN KETENTERAMAN DAN KETERTIBAN UMUM

1.1. Konsep Pembinaan

Indonesia merupakan Negara yang cukup luas dan beraneka ragam baik dari suku, ras, agama, maupun budaya. Tindakan yang memicu kericuhan, biasanya juga didorong oleh faktor ekonomi dan penduduk yang heterogen. Salah satu tujuan dari negara NKRI, yang tertera pada alenia ke-4 Pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia yakni "... melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial,..." bermakna secara tersirat bahwa begitu penting suatu ketertiban di Negara Indonesia sehingga untuk mempertahankan ketertiban yang dimaksud maka perlu dilaksanakan pembinaan ketenteraman dan ketertiban umum.

Tujuan mulia di atas dapat tercapai dengan memahami makna disetiap katanya sehingga makna yang sudah tertanam dalam jiwa akan mudah tumbuh, mengalir ke pembuluh darah dan dapat dengan mudah kita merealisasikannya. Pertama kita perlu memahami bagaimana sebenarnya makna dari kata pembinaan, dimana pembinaan berasal dari kata "bina", berikut adalah pengertian pembinaan menurut beberapa ahli;

1. Pembinaan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah proses, cara, perbuatan membina (negara dsb) atau merupakan

tindakan, dan kegiatan yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk memperoleh hasil yang lebih baik.

2. Dalam Buku Pembinaan Militer Departemen HANKAM disebutkan,

"Pembinaan adalah suatu proses penggunaan manusia, alat peralatan, uang, waktu, metode dan sistem yang didasarkan pada prinsip tertentu untuk pencapaian tujuan yang telah ditentukan dengan daya dan hasil yang sebesar-besarnya". (Musaneff, 1991:11).

3. Sementara Miftah Thoha dalam bukunya yang berjudul "Pembinaan Organisasi" mendefinisikan, pengertian pembinaan bahwa :

- a. Pembinaan adalah suatu tindakan, proses, atau pernyataan menjadi lebih baik.
- b. Pembinaan merupakan suatu strategi yang unik dari suatu sistem pembaharuan dan perubahan (change).
- c. Pembinaan merupakan suatu pernyataan yang normatif, yakni menjelaskan bagaimana perubahan dan pembaharuan yang berencana serta pelaksanaannya.
- d. Pembinaan berusaha untuk mencapai efektivitas, efisiensi dalam suatu perubahan dan pembaharuan yang dilakukan tanpa mengenal berhenti. (Miftah, 1997:16-17).

Masih banyak lagi pengertian pembinaan dari berbagai sumber namun dari definisi-definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa pembinaan merupakan suatu proses perubahan dimana terdapat subjek maupun objek yang berperan untuk mencapai suatu tujuan dengan cara yang efektif dan efisien.

Secara konseptual, pembinaan atau pemberkuasaan (empowerment), berasal dari kata 'power' (kekuasaan atau keberdayaan). Karenanya, ide utama pembinaan bersentuhan dengan konsep mengenai kekuasaan. Kekuasaan seringkali dikaitkan dan dihubungkan dengan

kemampuan individu untuk membuat individu melakukan apa yang diinginkan, terlepas dari keinginan dan minat mereka. Kaitannya dalam hal ini, pembinaan menunjuk pada kemampuan orang atau kelompok masyarakat untuk dapat mengendalikan rutinitas sehari-hari dengan disiplin dan memperhatikan kenyamanan dan ketertiban lingkungan sehingga kesadaran masing-masing individu sangat membantu. Oleh sebab itu, yang dibina bukan hanya sekedar hal-hal fisik saja namun yang lebih utama adalah perubahan mindset masyarakat untuk lebih sadar diri dan berubah menaati segala aturan yang berlaku.

Pelaksanaan dari konsep pembinaan hendaknya didasarkan pada hal yang bersifat efektif dan pragmatis; bersifat efektif dalam arti dapat memberikan pemecahan persoalan yang dihadapi dengan sebaik-baiknya, dan pragmatis dalam arti mendasarkan fakta-fakta yang ada sesuai dengan kenyataan sehingga bermanfaat karena dapat diterapkan dalam praktek.

Komponen-komponen berkualitas dalam proses diperlukan untuk mencapai tujuan. Jika kita membuat perumpamaan, dalam suatu persentase proses dari angka 0% menjadi 40% dan dari 40% menjadi 100%. Ketika telah mencapai titik puncak pun pembinaan masih diperlukan, karena angka 100% hanya murni secara pembulatan, dalam kehidupan realita adalah 99,9%. Tindak kejahatan, kriminal, ataupun ketidakpatuhan terhadap aturan masih saja sering terjadi, sehingga selalu diperlukan adanya pembinaan.

Tidak tercapainya apa yang diharapkan akan sangat mempengaruhi kondisi lingkungan baik internal maupun eksternal. Adanya peran pembinaan ini sangat diperlukan guna mengarahkan setiap orang pada aturan yang telah ditetapkan dan menaatinya, baik dengan cara halus maupun keras. Sehingga masyarakat akan menjadi masyarakat madani, kebiasaan tertib dan taat aturan akan menjadi bagian yang tak terpisahkan dari tingkah laku masyarakat.

Hal yang perlu disadari dalam pembinaan, diperlukan pandangan yang berbeda terhadap setiap individu dari usia muda hingga tua bahwa setiap individu memiliki kemampuan mobilisasi untuk perbaikan hidupnya. Konsep pembinaan memberi kerangka acuan mengenai kekuasaan (power) dan kemampuan (kapabilitas) yang melingkup arah sosial, ekonomi, budaya, politik dan kelembagaan.

Terdapat aktivitas-aktivitas yang dilakukan dalam pembinaan, aktivitas pembinaan yang mengandung unsur-unsur mempertahankan, menyempurnakan dan pembaharuan dengan sifat-sifat dinamik, progresif, dan inovatif dapat berjalan dengan baik bila dilaksanakan berdasarkan perencanaan yang matang. Hal ini sejalan dengan apa yang diungkapkan Merrill (1981:217) bahwa pembinaan merupakan suatu usaha yang dilaksanakan berdasarkan perencanaan tertentu agar pengetahuan, sikap dan keterampilan sasaran pembinaan (subyek) dapat meningkat.

Menurut Sumodiningrat, Pembinaan tidak selamanya, melainkan dilepas untuk mandiri, meski dari jauh dijaga agar tidak jatuh lagi. Dilihat

dari pendapat tersebut berarti pembinaan melalui suatu masa proses belajar, hingga mencapai status mandiri. Sebagaimana disampaikan di muka bahwa proses belajar dalam rangka pembinaan akan berlangsung secara bertahap. Tahap-tahap yang harus dilalui tersebut adalah meliputi:

1. Tahap penyadaran dan pembentukan perilaku menuju perilaku sadar dan peduli sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri.
2. Tahap Transformasi kemampuan berupa wawasan pengetahuan, kecakapan, keterampilan agar terbuka wawasan dan memberikan keterampilan dasar sehingga dapat mengambil peran di dalam pembangunan.
3. Tahap Peningkatan kemampuan intelektual, kecakapan, keterampilan sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan inovatif untuk mengantarkan pada kemadiran.

Menurut Keiffer (1981), pembinaan yang dilakukan kemudian mencakup tiga hal pokok yakni kerakyatan, kemampuan sosial politik, dan berkompetensi partisipatif (Suharto,1997:215). Parson et.al (1994:106) juga mengajukan tiga dimensi dalam pelaksanaan pembinaan tersebut yang merujuk pada :

1. Sebuah proses pembangunan yang bermula dari pertumbuhan individual yang kemudian berkembang menjadi sebuah perubahan sosial yang lebih besar.
2. Sebuah keadaan psikologis yang ditandai oleh rasa percaya diri, berguna dan mampu mengendalikan diri dan orang lain.
3. Pembebasan yang dihasilkan dari sebuah gerakan sosial, yang dimulai dari pendidikan dan politisasi orang-orang lemah tersebut untuk memperoleh kekuasaan dan mengubah struktur yang masih menekan.

Lebih lanjut Sedarmayanti menjelaskan, kata pembinaan (empowerment) mengesankan arti adanya sikap mental yang tangguh.

Proses pembinaan mengandung dua kecenderungan yaitu :

1. Kecenderungan Primer, proses pembinaan yang menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya (*survival of the fittes*) proses ini dapat dilengkapi dengan upaya membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi.
2. Kecenderungan sekunder, menekankan pada proses menstimulasi, mendorong, atau memotivasi agar individu mempunyai kemampuan/keberdayaan untuk menentukan yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Dari dua kecenderungan di atas memang selain mempengaruhi dimana agar kecenderungan primer dapat terwujud maka harus lebih sering melalui kecenderungan sekunder. Selanjutnya Tikson dalam Sani (2000) menjelaskan bahwa terdapat beberapa kegiatan yang dapat dijadikan tolak ukur dalam proses pembinaan masyarakat yaitu :

1. Pengorganisasian Masyarakat

Bidang ini berkenaan dengan peningkatan partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan secara efektif melalui pengorganisasian. Masyarakat dapat diorganisasikan ke dalam beberapa bentuk, seperti organisasi kewilayahan yang luas, organisasi sektoral dan jaringannya atau aliansi dan koalisi. Organisasi-organisasi ini merupakan alat masyarakat untuk menyatakan kehendak mereka dan untuk mempengaruhi proses perubahan yang diinginkan.

2. Penguatan Kelembagaan

Kegiatan ini pada dasarnya merupakan penguatan kemampuan organisasi yang telah ada dengan meningkatkan unsur : pengetahuan, keterampilan, dan sumber daya yang ada termasuk didalamnya proses perguliran, manajemen, kemandirian kelompok, norma, dan nilai yang

dianut organisasi agar kegiatan kolektif menjadi lebih efektif dan efisien. Penguatan kelembagaan dalam penerapannya banyak dilakukan melalui pelatihan, keterampilan dan studi banding. Keterampilan ini mencakup latihan kepemimpinan, penerapan organisasi dan manajemen keuangan, studi banding dilakukan untuk melihat kelompok di tempat lain yang telah berhasil meningkatkan produktivitas kerja organisasi.

3. Manajemen Sumber Daya

Kegiatan ini untuk menjamin bahwa kesejahteraan masyarakat dapat ditingkatkan apabila mereka mampu mengelola sumber daya dengan baik, termasuk didalamnya adalah kegiatan-kegiatan pengembangan organisasi sosial yang dapat melakukan fungsi pelayanan sosial, seperti perumahan, pendidikan, kesehatan, rekreasi, transportasi, dan kegiatan lain yang dianggap perlu. Di samping itu organisasi ekonomi diperlukan untuk memformulasikan berbagai kegiatan ekonomi yang ada menjadi lebih beragam dan luas sehingga dapat memperluas lapangan kerja. Kegiatan konservasi dan rehabilitas lingkungan demi terciptanya pembangunan ekologi dan ekosistem juga menjadi perhatian.

Menurut Parson et.al (1994:112-113) menyatakan bahwa proses pembinaan umumnya dilakukan secara kolektif. Menurutnya, tidak ada literatur yang menyatakan bahwa proses pembinaan terjadi dalam relasi satu lawan satu antara pekerja sosial dan klien (masyarakat) dalam setting pertolongan perseorangan. Dalam konteks pekerjaan sosial pembinaan dapat dilakukan melalui :

1. Asas Mikro, pembinaan melalui bimbingan tujuannya membimbing atau melatih masyarakat dalam menjalankan tugas-tugas kehidupan. Model yang sering disebut pendekatan yang berpusat pada tugas (*task centered approach*).
2. Asas Mezzo, pembinaan dilakukan pada sekelompok klien (masyarakat), metode ini dilakukan dengan menggunakan kelompok, media intervensi, tujuan meningkatkan kesadaran, pengetahuan, keterampilan, dan sikap dalam menghadapi permasalahan.
3. Asas Makro, pendekatan sistem besar (*large system strategy*) perumusan kebijakan, perencanaan sosial, aksi sosial, pengorganisasian masyarakat, manajemen konflik. Metode ini memandang klien sebagai orang memiliki kompetensi.

Materi yang diperlukan dalam pembinaan mencakup pengaturan sumber-sumber yang diperlukan, antara lain : pegawai, biaya (*money*), peralatan (*equipment*), bahan-bahan/perlengkapan (*material*), waktu yang diperlukan (*time will be needs*), hal tersebut harus sudah tersedia bila diperlukan.

Materi pembinaan yang meliputi bagaimana mengalokasikan pelaksanaan dalam suatu kegiatan yang berhubungan dengan prosedur pengambilan keputusan dan cara-cara mengorganisasikannya, sehingga bahan-bahan pembinaan tersebut dapat diinformasikan dalam pelaksanaannya. Materi pembinaan sangat diperlukan dalam persiapannya baik dalam bentuk standar atau formulir yang dapat digunakan untuk menggambarkan hal-hal yang penting daripada kegiatan tersebut. Menurut pendapat Soewarno Handyaningrat dalam bukunya yang berjudul Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen menjelaskan pengertian Materi, bahwa:

"Materi adalah merupakan bentuk standar atau formulir lisan yang digunakan untuk menggambarkan hal-hal penting yang dipraktekkan harus dengan jelas dan teliti, yang merupakan catatan informasi dalam bentuk standar yang penyampaiannya diatur secara rapi sebagai dokumen informasi". (Soewarno,1994:133).

Materi merupakan suatu sumber nilai dan merupakan sumber data setelah diolah menjadi sumber informasi yang kemudian diatur, dinilai, sehingga mudah untuk dijadikan bahan dalam suatu kegiatan. Selanjutnya diperlukan adanya sistem pencatatan informasi dan penyimpanan (*filling and record system*) yang sewaktu-waktu dapat digunakan dalam suatu kegiatan berikutnya.

1.2. Pengertian Ketenteraman

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) **ke·ten·te·ram·ann**¹ keadaan tenteram; keamanan; **2** ketenangan (hati, pikiran). Ketenteraman secara umum dapat didefinisikan sebagai suasana batin dari individu dan/atau masyarakat karena terpenuhinya kebutuhan dan keinginan sesuai norma-norma. Suasana batin yang terpenuhi bisa disebabkan karena pikiran tak terpenuhi atau terganggu oleh kejahatan di lingkungan sekitar ataupun kericuhan yang terjadi. Kesibukan pikiran untuk meng andai- andai keburukan yang akan dialaminya menjadi pemicu stress dan menyebabkan hati tidak tenang. Pada dasarnya jika masing- masing individu sudah terhindar dari kegelisahan maka saat itulah individu tersebut sedang merasakan ketenteraman.

Jika kita membahas tentang Indonesia, apakah sampai saat ini Indonesia bisa dikatakan sebagai Negara yang masyarakatnya sudah

merasakan ketenteraman? Rasa tenteram akan tumbuh dengan sendirinya jika keamanan tetap stabil. Berdasarkan berita di www.cnnindonesia.com, Indonesia disebut sebagai Negara paling pesat peningkatannya di Asia dalam hal keamanan. Dimana ranking Indonesia naik dari yang awalnya menempati posisi ke-54 pada tahun 2014 menjadi posisi ke-46 di tahun 2015. Di tingkat Asia, Indonesia menempati posisi ke 10, setelah Selandia Baru, Jepang, Australia, Singapura, Malaysia, Taiwan, Laos, Korea Selatan, dan Mongolia. Naiknya ranking yang berhasil diperoleh Indonesia disebabkan karena adanya penurunan tingkat kekerasan dan terorisme. Hal ini sedikit berbeda dengan kenyataan di lapangan. Jika angka 46 menjadi cover sekarang lalu dari bagian manakah yang dapat membuktikan peningkatan tersebut? Sedangkan tidak jarang kita dapati kasus begal ataupun terorisme yang sempat menjadi *timeline* dari media satu sampai media lainnya, bahkan sampai dengan makanan yang kita konsumsi sehari-hari pun menjadi setengah asli, bukan setengah dewa. Begitu banyak berita yang cukup mencengangkan dan menjadi *trend* di tahun 2015 ini. Lalu apakah makna sebenarnya ketenteraman sendiri bagi Negara yang amat kaya raya ini? Apakah dengan berlanjutnya kontrak pengerukan emas di pulau ujung timur Indonesia? Ataupun dengan sibuknya golongan atas memperebutkan tanda pangkat dengan bertengger di atas keringat rakyat? Makna tenteram menjadi sangat luas jika kita melihat dari segala aspek. Seperti yang kita ketahui sistem ABS (Asal Bapak Senang), tentu

karyawan akan mengatakan semuanya baik-baik saja, menutupi kekacauan dengan segala cara tanpa melihat apa yang telah dikorbankan. Memang tenteram, namun hati bapak lah yang sebenarnya tenteram. Sementara ketenteraman lingkungan dan masyarakat sekitar harus terkorbankan. Pada dasarnya ketenteraman dapat dirasakan jika kelompok individu mampu menjaga ketertiban umum, sehingga kerancuan akan makna ketenteramaan dapat dicegah.

1.3. Pengertian Ketertiban Umum

Manusia merupakan makhluk sosial, hidup berkelompok dan saling tergantung satu sama lain. Perilaku antara individu satu terhadap individu lainnya sangat berpengaruh, baik pengaruh yang bersifat positif maupun negatif. Kehidupan yang tertib dapat membantu manusia untuk menghindari pengaruh yang buruk. Sangatlah penting bagi setiap individu untuk menjaga ketertiban umum dalam menciptakan kehidupan yang harmonis. Ketertiban berasal dari kata tertib dimana terdapat suatu keadaan yang sesuai dan teratur baik. Ketertiban berarti aturan yang telah disepakati berjalan dengan baik dan lancar, sehingga tidak diperlukan lagi petugas maupun pengawas. Salah satu penyebab pentingnya ketertiban dapat dilaksanakan adalah diperlukan adanya kepatuhan. Ketertiban didukung oleh tatanan yang mempunyai sifat berlain-lainan karena norma-norma yang mendukung masing-masing tatanan mempunyai sifat yang tidak sama. Maka masyarakat harus mempertahankan tatanan yang ada. Ketertiban dapat membuat masyarakat disiplin. Seperti kata pepatah,

“Disiplin tidak menjamin keberhasilan, tapi tidak ada keberhasilan tanpa disiplin”. Jika masyarakat disiplin dan mampu mengontrol diri maka dengan mudah ketertiban akan tercipta dan sedikit demi sedikit Negara Indonesia mampu maju dan mengejar segala ketertinggalan. Dengan ketertiban seseorang berusaha mengetahui dan mencermati aturan agar perjalanan menjadi lebih lancar. Ketertiban adakalanya disamakan dengan ketertiban umum, dimana dalam buku “Pengantar Hukum Perdata Internasioanal Indonesia” Prof. Drs. Gautama mengibaratkan lembaga ketertiban umum ini sebagai “rem darurat” yang kita ketemukan pada setiap kereta api. Harus dipakai dengan hati hati, jika terlalu lekas menarik rem, maka “Kereta HPI” tak dapat berjalan dengan baik.

Menurut Mochtar Kusumaatmaja “Ketertiban ” adalah tujuan pokok dan utama dari segala hukum, kebutuhan terhadap ketertiban ini merupakan syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur, ketertiban sebagai suatu tujuan hukum, merupakan fakta objektif yang berlaku bagi segala masyarakat, manusia dalam segala bentuknya untuk mencapai ketertiban ini diperlukan adanya kepastian dalam pergaulan antarmanusia dalam masyarakat.

1.4. Pengertian Pembinaan Ketenteraman dan Ketertiban Umum

Telah kita ketahui bagaimana pengertian pembinaan, ketenteraman, dan ketertiban umum. Dimana ketertiban merupakan keadaan yang serba teratur dengan prinsip, kesopanan, kedisiplinan dengan maksud untuk mencapai suatu yang diinginkan bersama yakni

terciptanya suasana yang tenteram dan damai. Untuk menjaga stabilitas ketenteraman dan ketertiban umum tersebut maka perlu dilakukan pembinaan. Pembinaan adalah upaya untuk mendorong dan memotivasi sumber daya yang dimiliki serta berupaya mengembangkan dan memperkuat potensi tersebut yaitu penguatan individu dan organisasi dengan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki. Jadi pembinaan ketenteraman dan ketertiban umum ialah upaya untuk meningkatkan ketenteraman dan ketertiban umum dengan melibatkan lembaga keamanan negara maupun pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat.

Gangguan Keamanan dan Ketertiban sangat meresahkan masyarakat atas perilaku seseorang yang bertindak tidak baik, di bawah ini contoh-contoh permasalahan yang terkadang terjadi pada lingkungan masyarakat sekitar :

1. Konflik Sara
2. Perkelahian
3. Pencurian dan Perampokan
4. Perjudian
5. Anak korban kekerasan
6. Pencurian motor
7. Kasus Narkoba
8. Pembunuhan
9. Prostitusi
10. Kejahatan seksual dan Kekerasan dalam rumah tangga (KDRT)
11. Penculikan
12. Penipuan
13. Kebakaran
14. Kebanjiran
15. Gangguan lain-lain

Dengan banyak gangguan keamanan di berbagai tempat, timbul wacana agar keamanan juga dimasukkan ke dalam kategori kebutuhan dasar masyarakat.

Diberlakukannya ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR-RI/2000 dan ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR-RI/2000 telah terjadi pembagian fungsi secara jelas dalam fungsi keamanan dan ketertiban masyarakat yaitu sebagai berikut :

1. Tugas pokok TNI adalah dalam bidang pertahanan dan dalam pelaksanaan tugasnya dapat memberikan tugas bantuan kepada POLRI dalam menjalankan tugas keamanan;
2. Tugas pokok POLRI adalah dalam bidang keamanan dan ketertiban (KAMTIB) .

Adapun pembagian peran antar TNI, POLRI dan Pemerintah Daerah dalam bidang ketenteraman dan ketertiban yaitu:

1) Peran TNI.

a. Alat negara yang berperan sebagai alat pertahanan NKRI

b. Menjalankan tugas bantuan :

- Penyelenggaraan kegiatan kemanusiaan (*civil mission*)
- Bantuan kepada polri dalam rangka tugas keamanan atas pemerintah.

2) Peran POLRI.

- a. Alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.
- b. POLRI menjalankan tugas bantuan :
 - Dalam keadaan darurat kepada TNI
 - Penanggulangan kejahatan internasional
 - Pemeliharaan perdamaian dunia dibawah bendera PBB.

1.5. Peran Pemerintah Daerah

Dimanifestasikan melalui tugas kepala Daerah pasal 65 ayat (1) huruf b undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yakni "Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat". Bidang pertahanan dan keamanan serta bidang keamanan dan ketertiban dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan keamanan (*security approach*), sedangkan bidang pembinaan ketenteraman dan ketertiban yang menggunakan pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Mengingat bahwa ketenteraman dan ketertiban merupakan suatu kebutuhan dasar individu dan atau masyarakat, sudah selayaknya apabila ada partisipasi aktif dari masyarakat, sehingga partisipasi dari masyarakat tersebut dapat tersalur secara tepat, dan perlu dibangun suatu mekanisme.

Pada masa UU Nomor 5 tahun 1974 maupun UU sebelumnya, pembinaan ketenteraman dan ketertiban menjadi tanggung jawab pemerintah pusat yang pelaksanaannya didelegasikan kepada kepala wilayah (gubernur, bupati, walikotamadya, walikota, camat) dalam rangka dekonsentrasi. Pada masa UU Nomor 32 tahun 2004, pembinaan ketenteraman dan ketertiban tidak hanya didelegasikan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, tetapi justru menjadi kewajiban kepala daerah (propinsi, kabupaten/kota) dan wakil kepala daerah walaupun tugas wakil kepala daerah untuk memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat tidak disebutkan secara langsung. Begitu juga dengan UU No. 9 Tahun 2015. Dalam hal ketertiban umum, pemerintah daerah mempunyai kewajiban menegakkan peraturan daerah melalui perangkat daerahnya. Apabila dipandang perlu, Polri akan membantu pemerintah daerah. Sedangkan Polri menegakan semua peraturan perundang-undangan baik yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Apabila diperlukan, perangkat pemerintah daerah yang bertugas di bidang pembinaan ketenteraman dan ketertiban dapat diminta membantu pihak Polri. Partisipasi masyarakat memerlukan prasyarat yakni adanya kesukarelaan, adanya keterlibatan emosional serta adanya manfaat baik langsung maupun tidak langsung dari keterlibatannya. Partisipasi masyarakat akan muncul apabila mereka mengetahui, serta memahami

mengenai hal-hal yang akan dijalankannya. Oleh karena itu diperlukan langkah-langkah sebagai berikut :

- 1) Memberi penjelasan kepada masyarakat mengenai kegiatan yang akan dilaksanakan;
- 2) Memberi kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan masukan, baik pada tahap penyusunan kebijakan, tahap implementasi maupun tahap evaluasinya;
- 3) Membahas bersama mengenai pelaksanaan kegiatan, baik keberhasilan maupun keagalannya secara terbuka.

Dalam rangka menstimulasi masyarakat agar mau berpartisipasi dalam bidang ketenteraman dan ketertiban, diperlukan adanya rasa saling percaya (*trust*) antara pemerintah dengan masyarakat serta antarmasyarakat. Tanpa adanya saling percaya, justru akan timbul rasa saling curiga, sehingga akan mudah dihasut. Pada sisi lain juga diperlukan peran, pembagian peran serta tanggung jawab disertai dengan hubungan yang jelas diantara para entitas (masyarakat, pemerintah pusat, pemerintah daerah serta pemerintah desa). Pembagian peran masing-masing entitas dalam kegiatan ketenteraman dan ketertiban dapat disederhanakan sebagai berikut :

1. Pemerintah pusat.

- a. Membuat kebijakan secara makro berkaitan dengan penciptaan situasi dan kondisi bagi terselenggaranya ketenteraman dan ketertiban;
- b. Menyediakan anggaran guna mendukung pelaksanaan pembinaan ketenteraman dan ketertiban;
- c. Menciptakan mekanisme hubungan kerja antar entitas secara makro;
- d. Menegakan aturan yang berlaku secara nasional;
- e. Melaksanakan pembinaan ketenteraman dan ketertiban berskala makro.

2. Pemerintah daerah (propinsi, kabupaten/kota)

- a. Membuat kebijakan secara regional dan lokal berkaitan dengan penciptaan situasi dan kondisi untuk terselenggaranya ketenteraman dan ketertiban.
- b. Menyediakan anggaran guna mendukung pelaksanaan pembinaan ketenteraman dan ketertiban.
- c. Menciptakan dan melaksanakan hubungan kerja dengan entitas yang lebih besar maupun entitas yang lebih kecil.
- d. Menegakan aturan yang berlaku secara nasional, regional serta lokal dalam bidang pembinaan ketenteraman dan ketertiban
- e. Melaksanakan pembinaan ketenteraman dan ketertiban berskala regional dan lokal guna menunjang dan memberi kontribusi bagi pembinaan ketenteraman dan ketertiban berskala nasional.

3. Pemerintah Desa.

- a. Membuat kesepakatan secara lokal dengan masyarakat setempat mengenai penciptaan situasi dan kondisi untuk terselenggaranya ketenteraman dan ketertiban.
- b. Melaksanakan berbagai kebijakan mengenai ketenteraman dan ketertiban baik secara nasional, regional maupun lokal.
- c. Mendorong partisipasi masyarakat dalam bidang ketenteraman dan ketertiban.

4. Masyarakat.

- a. Berpartisipasi secara aktif dalam berbagai dimensi mengenai pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban sesuai bidangnya masing-masing.
- b. Menikmati hasil pembinaan ketenteraman dan ketertiban.

BAB II

MAKNA DEMOKRASI

2.1. Latar Belakang

Indonesia adalah suatu negara bangsa (*nation state*) yang menganut sistem demokrasi terbesar ke empat di dunia. Negara ini telah memiliki pengalaman cukup panjang dalam hal belajar berdemokrasi. Beranjak dari berbagai bentuk perubahan yang telah terjadi di negara kita (Indonesia) selama usianya 70 tahun, peristiwa terpenting di antara perubahan-perubahan dimaksud adalah tentang kehidupan politik/demokrasi. Nuansa perpolitikan Indonesia sejak *declaration of independent* 17 Agustus 1945 - masa puncak dari gerakan revolusi kita - berbagai catatan sejarah soal bagaimana sistem politik demokrasi itu telah dan sedang bergerak secara dinamis, bahkan telah membawa perubahan-perubahan mendasar pada kehidupan sosial-politik rakyat yang semakin tidak menentu. Inkonsistensi perilaku politik para aktor demokrasi terjadi pada semua lini.

Kita dapat melihat bagaimana perubahan politik dimaksud terjadi baik pada tingkat nasional maupun tingkat lokal. Pada tingkat nasional begitu dahsyatnya proses pergulatan politik di antara para elit partai dari berbagai aliran atau di kalangan pemimpin selama masa orde lama misalnya, yang ditandai dengan jatuh banggunya kabinet. Peristiwa dimaksud mengisyaratkan bagaimana krusialnya sistem politik Indonesia kala itu. Demokrasi sebagai sistem politik menjadi momok utama dari cita-

cita perubahan itu. Misalnya, bagaimanakah sebaiknya keadilan dan kesejahteraan seluruh rakyat dapat dicapai sebagaimana yang diamanatkan oleh cita-cita revolusi nasional kita 17 Agustus 1945. Pertentangan kepentingan yang datang dari berbagai kelompok politik aliran (kelompok agama, komunis, dan nasionalis) dalam setiap kabinet yang dikonstruksi oleh Presiden Soekarno adalah satu soal penting tentang bagaimana konsep / model demokrasi yang ingin diterapkan / diperjuangkan oleh masing-masing kelompok dimaksud, justru semakin memperparah situasi politik nasional kala itu. Perjalanan panjang Presiden Soekarno sebagai simbol utama di antara aktor demokrasi mengakhiri kekuasaannya setelah 20 tahun memimpin bangsa ini untuk sampai kepada jati diri demokrasi dimaksud, namun masih dianggap gagal oleh banyak pihak.

Kepemimpinan Soekarno berakhir ketika terjadi peristiwa politik nasional yakni Gestok (Gerakan 1 Oktober 1965, sebagai *term* Soekarno, atau G 30 S PKI sebagai *term* orde baru). Peristiwa ini adalah salah satu babakan sejarah nasional Indonesia menuju satu pemahaman penting soal apa itu demokrasi dan bagaimana pendekatan politis sehingga demokrasi itu dapat berjalan dalam makna yang seharusnya. Peninggalan Presiden Soekarno dalam demokrasi, mengalami perubahan dalam tiga pase, yakni pase Demokrasi Pancasila (1945-1955), pase Demokrasi Liberal / Republik Indonesia Serikat (1955-1959), dan pase Demokrasi Terpimpin dengan kembali ke UUD 1945 (1959-1965).

Pada fase berikut Indonesia memasuki era orde baru yang telah berkuasa selama kurang lebih 32 tahun, dinamika politik nasional Indonesia cenderung statis. Sistem politik Indonesia pada era ini mengatas-namakan diri sebagai demokrasi Pancasila, namun kekuasaan politik dimonopoli dan atau ditentukan oleh satu golongan politik tertentu yang biasa disebut Golongan Karya (Golkar). Golkar tidak menyebutkan diri sebagai partai politik namun anehnya bahwa semua peran politik yang dimainkan oleh Golkar adalah fungsi partai / kontestan politik. Di pihak lain, Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) adalah dua organisasi politik yang secara tegas disebutkan sebagai partai / kontestan politik.

Pada proses pemilu, pengambilan keputusan hasil pemilu, dan penataan lembaga-lembaga politik nasional pasca pemilu berjalan secara parsial di tangan aktor utama Golkar. Organisasi politik ini mendominasi kedua kontestan lain yang notabene diperlakukan sebagai pelengkap penderita dalam proses pembangunan demokrasi. Artinya, politik dan demokrasi dalam praktik politik nasional Indonesia berproses secara sentralistik di bawah kendali Presiden Soeharto sebagai pemimpin orde baru, sekaligus sebagai Ketua Dewan Pembina Golkar. Karena itu, banyak kalangan menyebut orde baru sebagai era perpolitikan yang bersifat otoritarian. Nuansa demokrasi yang berada di dalam pengekangan orde baru dan Golkar dimaksud telah membawa satu bentuk akan sejarah perpolitikan nasional justeru semakin mengaburkan

kesejatian makna demokrasi. Kondisi seperti ini telah menyebabkan demokrasi menjadi khas Indonesia. Nilai-nilai demokrasi yang hidup di kalangan rakyat-pun menjadi khas, serba ditekan, terbatas, aspirasi rakyat tidak dapat berkembang secara alamiah sebagaimana makna dasar demokrasi itu sendiri.

Menjelang akhir abad 20 sistem politik Indonesia berubah drastis, dimana rakyat selama 32 tahun dalam hidup terkekang kemudian bergerak bersama mahasiswa menuntut adanya reformasi total. Tuntutan ini ditandai oleh berakhirnya kepemimpinan orde baru pada 1998 dan sekaligus sebagai awal dimulainya sistem politik baru dengan melibatkan multi partai. Rakyat melalui para wakil rakyat (DPR-RI) menghendaki terjadinya amandemen UUD 1945 sebagai jalan masuk memulai proses berdemokrasi secara baik. Harapan masyarakat Indonesia kala itu, reformasi di segala bidang wajib dilakukan sebagai salah satu esensi demokrasi. Sehingga pada pemilu 1999 terdapat 48 partai politik peserta pemilu ikut bertarung secara terbuka dalam rangka memilih pemimpin nasional. Dengan begitu cita-cita masyarakat Pancasila yakni masyarakat adil dan makmur sebagaimana yang digaungkan oleh banyak pihak kala itu - dapat segera terwujud.

Pada era ini demokrasi ditandai oleh beberapa proses politik yang khas dan dominan, seperti pemilihan langsung dalam Pilpres, sistem multi partai, dan sistem presidensial. Pergantian Presiden telah berlangsung sebanyak 6 kali. Namun hiruk pikuk dalam proses Pilpres sebagai bagian

dari demokrasi yang dicita-citakan oleh seluruh rakyat Indonesia tidak serta merta berjalan mulus. Lagi-lagi persoalan yang paling krusial selama era reformasi ini adalah implementasi nilai-nilai demokrasi justru jauh panggang dengan apinya. Artinya, dilihat dari tingkat kualitas dalam berdemokrasi itu, para pelaku demokrasi, baik rakyat maupun pemimpinnya (legislatif, eksekutif dan yudikatif) masih sering kali terjebak pada perilaku politik di luar nilai-nilai demokrasi itu sendiri. Primordialisme politik bawaan orde lama dan orde baru yang saling berbenturan dengan konsep pemikiran politik kalangan intelektual masih menjadi momok utama atas masalah demokrasi pada era reformasi ini. Pada sisi lain, sekilas dapat kita saksikan pada setiap proses politik yang menyita perhatian semua pihak, berbagai macam kecurangan-kecurangan dalam pemilu, jual beli hukum, dan lain sebagainya, menandakan bangsa ini masih perlu belajar dalam hal berdemokrasi yang baik.

Bukan waktu yang singkat dengan masa 70 tahun Indonesia menikmati era kemerdekaan. Selama ini pula perpolitikan nasional kita masih berjalan pada masa transisi, dan belum juga menemukan sosok demokrasi dalam makna yang sesungguhnya. Mungkin sebagai salah satu akar masalah demokrasi, dapat dilihat seperti apa yang telah dikatakan oleh Stepan¹, Indonesia sedang memasuki apa yang sering disebut sebagai transisi menuju konsolidasi demokrasi. Hanya saja, konsolidasi demokrasi pada akhirnya membutuhkan peranan para aktor

¹Lihat Alfred Stepan dalam Toni Andrianus, *Mengenal Teori-Teori Politik.*, hal.10

demokrasi. Lebih lugas lagi, demokrasi memerlukan kembaran identiknya, kaum demokrat. Kenyataannya, kaum demokrat yang dibutuhkan itu masih terkungkung dalam pengaruh kepemimpinan tradisional yang berakar cukup dalam di Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan sumber kepemimpinan nasional dan lokal yang bermuara kepada perdebatan klasik, yakni antara kaum intelektual dalam ranah masyarakat sipil dengan kalangan birokrat yang menempuh karier di pemerintahan. Belum lagi hadirnya terus menerus perdebatan seputar kepemimpinan sipil dan militer, mengingat selama empat dasawarsa terakhir ini pengaruh militer dalam kepemimpinan politik dan pemerintahan begitu dominan.

Berangkat dari beberapa asumsi tersebut di atas, kita dapat memahami bagaimana pentingnya kualitas berdemokrasi yang seharusnya dimiliki oleh semua warga bangsa Indonesia. Kualitas demokrasi adalah sebuah penjaminan secara menyeluruh oleh negara atas implementasi nilai-nilai hukum pada semua lini kehidupan rakyat. Semua produk hukum sebagai regulasi dalam tatanan berbangsa dan bernegara adalah panglima dalam kehidupan berdemokrasi. Karena itu, siapapun baik rakyat maupun pemimpin wajib taat azas, taat kepada norma-norma hukum yang berlaku. Karena demokrasi sebagai kebebasan jelas mengenal batas-batas normatif sebagaimana yang telah ditegaskan dalam semua produk hukum atau Undang-Undang. Ketika warga negara melanggar Undang-Undang, maka yang bersangkutan sekaligus melanggar nilai-nilai demokrasi. Demokrasi hanya bisa menjadi baik

sebagai sistem politik jikalau nilai-nilai demokrasi itu dapat dipahami dan ditegakkan dengan baik. Harapan ini tentu masih jauh untuk bisa dapat dicapai ketika kita menyadari betul tentang bagaimana perilaku politik rakyat maupun para elit dalam implementasi demokrasi di Indonesia selama 70 tahun Indonesia mereka. Inilah sesungguhnya berbagai kondisi darurat khususnya di Indonesia, sehingga mengapa makna demokrasi menjadi pilihan dalam menentukan tema tulisan ini.

2.2. Etimologi Demokrasi

Demokrasi berasal dari kata "*demos*" yang berarti rakyat dan "*kratos*" yang berarti kekuasaan. Makna demokrasi yang tak asing lagi berdasarkan adopsi pemikiran dari Abraham Lincoln yaitu pemerintahan "*dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat*". Demokrasi berasal dari gagasan Yunani kuno dengan penekanan rakyat yang begitu tinggi, bentuk pemerintahan yang mengatasmakan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atau rakyat sebagai raja, terdapat pada istilahnya "*Vox populi , Vox dei*" (Suara rakyat adalah suara Tuhan). Karena kekuasaan tertinggi jelas berada di tangan rakyat dan prasyarat berdirinya negara adalah rakyat, kesejahteraan rakyat menjadi prioritas utama. Namundewasa ini makna demokrasi seringkali diplesetkan sebagai "*demo-crazy*" (demokrasi edan)², karena kebanyakan pelaksanaannya sudah menyimpang dari makna demokrasi sebenarnya, inti yang

² Istilah yang digunakan untuk memaknai demokrasi yang sudah menyimpang dari seharusnya, lebih banyak kepentingan yang tidak lagi memihak rakyat.

seharusnya adalah partisipasi rakyat bukan lagi representasi. Kehidupan demokrasi yang berada dalam titik rendah itulah yang menarik perhatian kita. Menarik karena tidak sesuai dengan daya pikir, daya nalar dan daya kritis masyarakat yang makin berkembang di satu sisi pengaruh arus globalisasi, di sisi lain, seyogyanya kehidupan demokrasi kita makin meningkat. Dalam arti fungsi-fungsi kedaulatan rakyat dan control sosial yang diamanatkan UUD 1945 terselenggara secara optimal.

Perhatian publik menunjukkan bahwa saat ini demokrasi di Indonesia berjalan di atas arus ketidakpastian, landasan awal yang diyakini sebagai pondasi terbentuknya demokrasi lebih banyak kerusakan karena sebab-sebab tertentu misalnya seperti kultural masyarakat. Seringkali perbedaan pendapat dijadikan ajang untuk memecah kongsi, para politisi yang beradu kemampuan dalam pemilu hanya menyiapkan mental untuk menang dan tidak siap jika kalah. Demokrasi seakan hanya menjadi identitas tetapi pelaksanaannya justru berlawanan dengan prinsip demokrasi.

Bahkan di beberapa negara berkembang yang menggunakan identitas demokrasi, kerusakan akan nilai demokrasi tidak hanya oleh kultural masyarakatnya tetapi juga secara struktur yang berkembang. Struktur yang seringkali korup dan watak kekuasaan yang dimiliki tidak bisa direm membuat struktur bertindak sewenang-wenang, tujuan awal untuk mementingkan asumsi rakyat menjadi buram. Bahkan dulunya negara kita mengubah prinsip demokrasi menjadi totaliter atau otoriter.

Istilah demokrasi yang terus berkembang nampaknya semakin populer bahkan di kelas komunis sekalipun. Setiap demokrasi didesain untuk harapan yang lebih baik. Harapan tersebut tidak hanya akan meningkatkan kebebasan politik dan hak asasi manusia (HAM), tetapi juga membawa kepada pembangunan ekonomi yang cepat dan meningkatkan kesejahteraan. Tawaran demokrasi yang serba memberi kelebihan seharusnya bisa dimanfaatkan untuk menjadikan suatu negara menjadi lebih berkembang, jika tidak demokrasi dapat menjadi ancaman keruntuhan.

Dalam Koran harian di Bernas tentang "Meningkatkan Kualitas demokrasi (1996)" dijelaskan sebagaimana anggota masyarakat sebagai warga negara mandiri dapat dengan bebas dan egaliter, tanpa campur tangan siapapun dan pihak manapun, leluasa bertindak dalam semua soal kemasyarakatan. Semua atribut primordial maupun kelas sosial ditinggalkan, karena yang utama adalah sifat publik dan kemasyarakatan. Dalam konteks ini keberadaan ruang publik yang bebas (*free public sphere*) menjadi penting, sebagai wahana bagi anggota masyarakat untuk mengikuti semua kegiatan publik. Mereka dapat melakukan kegiatan-kegiatan secara bebas tanpa distorsi dan kekhawatiran, termasuk dalam mengemukakan pendapat. Namun di negara kita ini, adanya demokrasi banyak dimanfaatkan dengan menggunakan wewenang yang ada. Misalnya kewenangan dalam berbagai pungutan liar. Umum memang

menyebutnya sebagai pungutan liar, namun lama-kelamaan menyerah saja karena menghemat waktu, tenaga dan juga budaya.

2.3. Manfaat Demokrasi

Dalam suatu kehidupan bernegara, apabila yang memerintah terdiri atas beberapa kelompok kecil maka disebut pemerintahan "*dari atas*" atau "*oligarkhi, otoriter* ataupun *aristokrasi*". Di lain pihak jika yang memerintah terdiri dari atas banyak orang, maka sistem politiknya disebut "*demokrasi*". Seperti di Indonesia, sejak masuknya era reformasi melalui pemilu 1999, sistem politik yang berlaku di Indonesia adalah sistem presidensial tapi masih abu-abu atau tidak tegas karena aturan-aturan yang dibangun oleh parlemen banyak banyak melanggar yang seakan-akan menganut sistem parlementer, seperti mengancam atau menjegal usulan program pemerintah/ presiden. Sistem yang dianut saat itu adalah multicameral bukan bicameral, presiden tampaknya ingin dijatuhkan setengah jalan. Mungkin khalayak bertanya mengapa bisa terjadi, namun perlu diperhatikan di satu sisi hal ini telah melanggar nilai-nilai demokrasi, dan akibatnya adalah bukan lain karena budaya politik oligarkhis (pelaku politik memperoleh kekuasaan karena dibeli dengan uang melalui politik beli suara/ money politic dalam pemilu, sogok-sogokan kepada petugas pemilu dan lain sebagainya). Kondisi demokrasi seperti inilah yang menyebabkan terjadinya apa yang dimaksud dengan *abuse of power* yakni menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya saja, kemudian hal politik rakyat yang tersalurkan sebagai

partisipasi politik dikebiri, dikhianati, dibohongi. Itulah nilai demokrasi yang telah rusak.

Untuk mengatasi hal akan kegagalan dalam berdemokrasi, Carter dan Herz menguraikan dalam sistem politik demokrasi beberapa uraian yang menjadi bobot dalam berdemokrasi secara tradisional yang pernah kita anut, meski pelaksanaannya tidak lagi disahkan namun nilai-nilai yang terkandung kerap kali dipertimbangkan era ini, yaitu kebaikan bersama, identitas bersama, hubungan kekuasaan, legitimasi kewenangan, dan hubungan ekonomi dan politik. Makna kebaikan dijelaskan bahwa faktor kebaikan bersama tersebut menyangkut persamaan dan kebebasan politik individu. Lebih jauh lagi penekanannya adalah menyangkut kolektivisme yang berdasarkan kekerabatan daripada individualisme. Sedangkan identitas menunjukkan faktor yang mempersatukan masyarakat dalam sistem politik primordial, seperti suku bangsa, ras dan agama. Oleh karena itu, ikatan keturunan dan suku bangsa, atau ikatan agama yang terwujud dalam diri seorang pemimpin yang dominan (otokrat), seperti sultan, raja, atau kaisar telah menjadi identitas bersama.

Rakyat diangkat derajatnya melalui demokrasi. Misalnya saja saat pemilihan umum. Baik presiden, menteri, gubernur, bupati memilih di tempat yang sesuai kartu identitas, memilih dengan pilihan sendiri dan tidak ada terlihat pembeda diantaranya. Prinsip kesetaraan ini sebagai bentuk bahwa rakyat memiliki kesamaan di muka umum dan pemerintah adalah bagian dari rakyat itu sendiri. Selain itu, dengan adanya demokrasi

maka kepentingan dan keinginan rakyat dapat terpenuhi. Misalnya, rakyat membutuhkan jembatan untuk mempermudah akses jalan menyeberangi sungai. Aspirasi rakyat tersebut dapat disampaikan melalui lembaga perwakilan atau DPRD. Demokrasi membuat rakyat berkontribusi aktif untuk pelaksanaan pembangunan wilayah. Di samping itu, masukan-masukan dari rakyat dapat membantu partai politik untuk menentukan visi dan kebijakan-kebijakan partai, di mana partai diduduki oleh salah seorang rakyat yang lebih berkompeten dalam perpolitikan, dan dapat diwujudkan bersama. Melalui partai tersebut aspirasi lebih ampuh untuk disalurkan ke pemerintah.

Setiap warga negara yang merdeka berhak atas kehidupan yang layak. Melalui demokrasi hak-hak dasar warga negara dijaga dan dipelihara. Rakyat berhak memiliki kebebasan asal masih dalam koridor konstitusi. Meski banyak pernyataan yang menyatakan bahwa kehidupan demokrasi di Indonesia sangat rendah, karena sistem politik yang ada tidak berjalan semestinya. Bukan berarti sistem politik atas UUD 1945 itu jelek, tetapi sistem itu belum diusahakan berfungsi secara maksimal. Sebab itu, yang diperlukan saat ini bukan lagi mengganti sistem, tetapi memfungsikannya atau dengan kata lain revitalisasi. Memang diperlukan usaha keras untuk memfungsikan sesuai tuntutan zaman dan kesadaran akan politik yang semakin kritis. Jika saat ini pemilu menjadi acuan untuk penilaian demokratis tidaknya suatu negara, berarti pelaksanaan pemilu tidak bisa disepelekan. Jika negara yang mengakui dirinya demokratis

bisa dilihat bagaimana pelaksanaan pemilu yang berjalan dan apakah sudah sesuai dengan aspirasi rakyat. Tetapi sekali lagi penulis katakan bahwa pemilu saat ini sudah berjalan sesuai koridor aturan, tetapi mental yang dimiliki para politisi dan pendukungnya perlu digembleng.

2.4. Demokrasi sebagai nilai

Pada tahun 1780-an orang-orang di Belgia dan Belanda mulai menggunakan istilah "*demokrat*" untuk menggantikan istilah "*aristokrat*"³. Revolusi Amerika dan Prancis secara bersama-sama telah mendemonstrasikan kekuatan dan kemungkinan munculnya negara-negara demokrasi. Kesuksesan revolusi Amerika menunjukkan kemungkinan bagi terbentuknya negara yang diperintah oleh rakyat. Sejarah baru memang dimulai dari Eropa pada abad ke-19 dan sesudahnya, yaitu munculnya pemerintah yang mengklaim pemerintahannya atas nama rakyat. Klaim-klaim tersebut terus menyebar kemana-mana. Di Spanyol misalnya, invasi kekuatan militer Prancis telah mengharuskan mereka untuk mengamankan lembaga representative lama dan memasukkan orang-orang anti-Prancis untuk berjuang di dalamnya.

Pada akhir abad 19 dan awal abad ke-20⁴, arus proses demokratisasi telah menyebar luas dengan sangat cepat dengan jalur memasukkan elemen-elemen demokrasi ke dalam program reformasi elit reformis yang membawa model-model modernitas Eropa. Hingga

³ John Markoff . *Gelombang Demokrasi Dunia*. hal. 98,

⁴ *Ibid.*, hal. 126

pertengahan tahun 1920-an banyak negara yang mengklaim dirinya demokratis yang signifikan khususnya Eropa Barat dan Amerika Serikat, mereka tertarik dengan konsepsi demokrasi sebagai kedaulatan rakyat dan bisa membangun secara bersama.

Meski perkembangan arus global yang semakin pelik, substansi kehadiran demokrasi di Indonesia tetap terus dikembangkan. Namun sejauh ini, pembangunan dan pengembangan akan demokrasi masih dipertanyakan. Pasalnya, banyak dari kita mengakui dahsyatnya demokrasi namun kita lupa apa substansi yang membangun demokrasi itu sendiri. Ditilik dari pola dasar pembentukan demokrasi, langkah awal dalam membangun pondasi demokrasi yaitu dimulai dengan menjunjung nilai kejujuran. Nilai kejujuran bisa lebih baik jika dikembangkan dengan pola-pola kepemimpinan yang melekat dalam diri seorang pemimpin. Memang tidak semua orang memiliki jiwa kepemimpinan apalagi yang berpola sama, itu sangat mustahil ibarat dua orang kembar identik; meski kembar, tetap saja ada perbedaan baik dari segi sikap, kebiasaan maupun anggota tubuhnya. Karena perbedaan tersebut, maka persiapan paling mutakhir yang dipersiapkan adalah bagaimana menumbuhkan sikap untuk saling memahami perbedaan dengan landasan kejujuran. Negara kita menganut prinsip adopsi Abraham Lincoln, *dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat*, perluasannya adalah menciptakan keadilan sosial sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia dalam pembukaan UUD 1945. Pemimpin yang adil konsekuensinya pasti melahirkan kesejahteraan

abadi bagi rakyat. Menurut Hans Kelsen Keadilan sosial akan melahirkan kebahagiaan bagi segelintir orang yang tidak mendapatkan keadilan tersebut. Maka esensi demokrasi ternilai dari seberapa jauh nilai kejujuran yang tertanam untuk menciptakan kesejahteraan sosial bagi sesama.

Kejujuran yang tertanam dalam jiwa kepemimpinan menggambarkan akar yang terus menjalar dan menancap kuat, tanpa kejujuran runtuhlah demokrasi tersebut. Kejujuran ibarat akar yang terpelihara baik akan berdampak pada pohon baik batangnya, ranting maupun daun. Akar menjadi substansi pohon yang baik dan bisa berbuah lebat. Tanpa akar yang sehat, maka batang, ranting dan daun akan lemas, sakit dan tidak mampu menghasilkan buah yang enak. Karena akar memiliki peranan yang lebih, begitu sebaliknya di kehidupan kita pemimpin akan memiliki kelebihan di mata rakyatnya jika kejujuran menjadi penguat. Saat ini kejujuran menjadi barang mahal dan langka karena penghargaan terhadap kejujuran mengalami degradasi. Orang-orang yang jujur seakan terlihat "bodoh", sebaliknya ketidakjujuran lebih menguasai ranah kepemimpinan saat ini. Korupsi yang merajalela misalnya, diawali dengan kekuasaan dan kedudukan yang tidak memiliki kejujuran baik dalam dirinya maupun kejujuran kepada orang lain. Kejujuran menafsirkan dirinya sebagai aspek berharga karena semboyan "*jujurlah walaupun itu pahit!*" sudah tidak bisa bertengger lagi di tengah kehidupan, rasa pahit dalam semboyan selalu ingin dihindari, saat jujur bisa saja orang-orang

akan kehilangan jabatan, pangkat, status, dan tentu saja saat ini manusia seakan menjadi Tuhan yang lebih ditakuti.

Kepemimpinan yang dilandasi kejujuran banyak dirindukan oleh rakyatnya. Karena kelangkaan tersebut menghantarkan beberapa tokoh menjadi lebih tinggi derajatnya di mata rakyat yang dipimpinnya. Saat ini euphoria kampanye pemilihan sang pemimpin menurut penulis diluar ambang batas kewajaran. Menjadi pemimpin sangatlah tidak mudah namun belakangan ini semua orang saling sikut merebut kursi nomor 1 (satu). Di zaman sahabat nabi Khalifah Umar bin Khattab pernah ada seorang gubernur yang berkedudukan di Syiria. Sang gubernur bernama Said bin Amir. Berbeda dengan gubernur saat ini yang hidup dengan kemewahan, fasilitas menjanjikan dan kehidupan yang tidak pernah kekurangan, Said bin Amir tidak pernah ingin memanfaatkan apa yang negara telah beri untuknya, karena menjadi pemimpin adalah amanat rakyat dan akan dimintai pertanggungjawabannya di akhirat kelak, Said bin Amir hidup di atas kemiskinan. Pernah suatu hari Umar bin Khattab memberinya seribu dinar namun karena ia lebih takut akan Tuhannya, ia takut dunia lebih ia cintai, maka sang gubernur membagikan uangnya untuk seluruh rakyat Syiria. Di pagi hari ia membuat roti untuk keluarganya, siang hari digunakan untuk mengurus dunia dan malam hari ia menghususkan untuk beribadah. Meski hidup miskin, tidak ada satupun rakyatnya yang mengeluhkan kinerjanya dan ia sangat dipercaya. Semua rakyat sejahtera dan Said bin Amir adalah sosok yang dirindukan, aspirasi

rakyat selalu dijalankan dan tidak ada harta rakyat yang berkurang sedikitpun.

Sosok Said bin Amir juga dicontohkan oleh *founding father* kita, bung Hatta. Kisah bung Hatta yang sangat menginginkan sepatu Bally terungkap setelah beliau meninggal dunia. Bung Hatta yang merupakan mantan wakil Presiden pertama Indonesia bukanlah barang sulit jika ia memanfaatkan jabatan yang ia miliki. Bisa saja ia memanfaatkan orang-orang asing rekanan kerjanya, atau para menteri yang menjadi bawahannya, tetapi hingga akhir hayatnya bung Hatta tidak mampu memenuhi keinginannya tersebut. Ia meninggalkan dunia dalam angan-angan sepatu cantik yang tertanam rapi di buku hariannya. Melihat fenomena saat ini, tiap-tiap pejabat selalu ingin memamerkan jabatan yang dimiliki dengan berpakaian mewah, mobil mewah dan hidup yang glamour, padahal bung Hatta sudah mencontohkan bagaimana menjadi seorang pejabat tinggi bahkan sekelas wakil presiden berjalan di atas kesederhanaan dan kejujuran. Tidak sedikitpun uang rakyat diambil oleh bung Hatta, bahkan uang kompensasi untuk dirinya sebagai wakil Presiden dikembalikan, beliau takut tidak bisa mempertanggungjawabkan di hari akhir nanti. Kehidupan yang serba sederhana ini menjadi pelajaran penting bagi kita bahwa dalam menjalani demokrasi di negara ini, bukan dengan harta melimpah atau fisik yang sempurna, bung Hatta hanya membutuhkan kejujuran, integritas diri dan kesederhanaan.

Roda perputaran demokrasi di Indonesia saat ini telah mencapai titik yang membingungkan. Pasalnya, negara Indonesia menggunakan ciri khas demokrasi sebagai identitas tetapi dalam pelaksanaannya, sedikit aspirasi rakyat yang terpenuhi. Demokrasi dinilai hanya sebatas keikutsertaan rakyat pada kampanye pemilihan umum dan memilih calon-calon pemimpin sesuai keinginan sendiri. Memang saat ini kita memilih para politisi, dan syarat *dari rakyat* telah terpenuhi. Namun setelah terpilih, politisi tidak peduli lagi dengan konstituennya, para politisi sibuk menjadi pelayan bos-bos perusahaan multinasional.⁵ Mereka melalui kekuasaannya memasukkan perusahaan asing, memberikan kontribusi besar untuk impor dan melupakan janji-janji yang sempat dirajut bersama rakyat. Rakyat lagi-lagi merasa untuk apa memilih DPR, Gubernur atau bupati, reaksi untuk kehidupan mereka tidak akan merubah banyak. Sekali miskin tetap akan semakin miskin. Bukan karena tidak mampu berkompetisi, tetapi ruang gerak untuk hal itu yang tidak bisa dimiliki. Mereka dibekukan oleh pemerintahnya sendiri. Memasukkan perusahaan asing dengan iming-iming royalty dan mempekerjakan rakyat Indonesia sebagai buruhnya.

2.5. Demokrasi sebagai Institusi

Dalam menjalankan kegiatan demokrasi, suatu negara memiliki wadah untuk menampung aspirasi-aspirasi rakyat. Institusi atau pranata merupakan perluasan dari sekedar organisasi. Institusi atau

⁵ I. Wibowo. *Negara dan Bandit Demokrasi*. (Kompas, 2011)., hal.32.

norma atau aturan mengenai suatu aktivitas masyarakat yang khusus. Norma/aturan dalam institusi berbentuk tertulis (UUD, UU yang berlaku, sanksi sesuai hukum resmi yang berlaku) dan tidak tertulis (hukum adat, kebiasaan yang berlaku, sanksinya ialah sanksi sosial/moral misalkan dikucilkan)⁶, merupakan perluasan dari sekedar organisasi. Institusi demokrasi sebagai pelumas kelangsungan pelaksanaan demokrasi agar demokrasi dapat berjalan dengan prinsip demokrasi. Institusi terdiri dari berbagai jenis, diantaranya yaitu institusi formal, institusi swasta, institusi pemerintah dan institusi non formal.

a. Institusi Formal

Institusi formal adalah suatu institusi yang dibentuk oleh pemerintah atau swasta dimana terdapat pengakuan secara resmi dan di dalamnya ada aturan-aturan yang mengikat baik secara tertulis maupun tidak tertulis. Institusi pemerintah atau swasta berdiri berdasarkan kebutuhan akan peraturan dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.

b. Institusi Pemerintah

Institusi pemerintah, lahir atas kebutuhan akan pelayanan publik secara prima. Pelayanan publik tidak sekedar senyum, sapa, salam, tetapi menyangkut kualitas dari pelayanan publik itu sendiri. misalnya Lembaga Administrasi Negara.

c. Institusi Swasta

Institusi swasta adalah institusi yang dibentuk atas dasar sekelompok orang yang memiliki andil lebih terhadap fenomena yang terjadi di masyarakat tanpa paksaan dan intimidasi kelompok lain, seperti pendirian Yayasan Anak Yatim, Lembaga Bantuan Hukum, Partai Politik, dan sebagainya.

d. Institusi Non-Formal

Institusi non-formal adalah institusi yang didirikan atas dasar sama rasa untuk menampung aspirasi sementara dengan lingkup kekuasaan yang terbatas, tidak ada aturan-aturan yang melekat karena dibentuk untuk kesejahteraan para anggota.

⁶<https://id.wikipedia.org/wiki/Pranata>. Diakses tanggal 15 Juli 2016

2.6. Demokrasi sebagai Politik

Menurut George Sorensen (2003:20), langkah pertama dalam menentukan demokrasi atau tidaknya suatu negara adalah mencari elemen-elemen kompetisi, partisipasi dan kebebasan di negara tersebut, tidak hanya di tataran formal, tetapi juga pada praktek yang sesungguhnya. Untuk menjalankan demokrasi terutama ketika masyarakat memilih sendiri pemimpinnya, maka dibutuhkan suatu institusi politik untuk mewujudkannya. Institusi politik atau lembaga yang mewadahi aspirasi rakyat didesain agar perjalanan demokrasi dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat dapat berjalan sebagaimana mestinya. Melalui institusi setiap warga negara dapat terlibat dalam kegiatan proses politik dan mewujudkan misi yang telah ditetapkan.

Sejarah awal terbentuknya institusi atau lembaga perwakilan mengutip pandangan A.F Pollard⁷ mengenai pandangan Jacques Rousseau yang berkeinginan untuk tetap berlanjutnya demokrasi langsung (*direct democracy*) sebagaimana pelaksanaannya yang berlaku pada zaman Yunani Kuno. Namun beberapa faktor seperti luasnya wilayah suatu negara, populasi penduduk yang sangat cepat, semakin sulit dan rumitnya penanganan terhadap masalah politik dan kenegaraan, serta kemajuan ilmu serta teknologi adalah merupakan kendala untuk melaksanakan demokrasi langsung seperti pada era globalisasi sekarang. Lanjutan dari pemikiran Rosseau ini lahirlah demokrasi tidak langsung

⁷ A.F Pollard, *Op.Cit.*, hal. 101-102

(*indirect democracy*) yang disalurkan melalui lembaga perwakilan atau yang terkenal dengan nama "Parlemen", seperti di Indonesia disebut "Dewan Perwakilan Rakyat". Menurut Arendt Lipjhart unsur dari negara demokrasi adalah adanya badan perwakilan rakyat, karena rakyat tidak dapat memerintah atau mengartikulasikan kepentingan-kepentingannya secara sendiri-sendiri dan membutuhkan perwakilan sehingga lembaga perwakilan banyak dibentuk di negara-negara yang ada di dunia saat ini, sebagai perwujudan demokrasi atau kedaulatan rakyat.⁸

2.7. Demokrasi Sebagai Partisipasi Politik

Partai politik adalah kumpulan sekelompok orang yang memiliki asumsi untuk membangun wilayah dan pelaksanaannya atas dukungan rakyat yang ikut terlibat dalam keanggotaan. Menurut Wikipedia.org, partai politik Indonesia adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengertian ini tercantum dalam pasal 1 ayat 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik⁹. Partai politik memiliki tujuan dan

⁸*Ibid*

⁹Penulis mengunduh situs www.wikipedia.org dengan judul Partai Politik. Diakses pada tanggal 15 Juli 2016

fungsi untuk bersama-sama mensejahterakan rakyat yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang.

Menurut Budiardjo¹⁰, ada empat fungsi partai politik, yaitu komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik dan pengelolaan konflik. Penjabaran dari keempat fungsi tersebut, adalah sebagai berikut:

a. Sarana Komunikasi Politik

Partai politik menampung dan menyalurkan berbagai aspirasi masyarakat yang dapat melahirkan kebijakan-kebijakan dan tersalurkan ke pemerintah. Partai politik dapat menjembatani antara masyarakat dan pemerintah sehingga terdapat korelasi positif dalam pembangunan wilayah. Selain itu, partai politik menggencarkan sosialisasi kebijakan-kebijakan pemerintah dan membangun pendidikan politik agar masyarakat lebih mengenal dan mengetahui pola-pola politik demi memajukan politik negeri.

b. Sarana Sosialisasi Politik

Partai politik harus mempunyai label di masyarakat. Untuk memperoleh dukungan tersebut, seolah partai politik menunjukkan kemampuannya dalam membela kepentingan umum, sehingga mereka mendidik dan membangun orientasi pemikiran anggotanya terhadap kesadaran hidup berbangsa dan bertanah air. Proses tersebut dinamakan sosialisasi politik yang dalam wujudnya berupa seminar, ceramah penerangan, dan lain-lain. Menurut Asshiddiqie¹¹ sosialisasi politik dapat pula diartikan sebagai usaha untuk memasyarakatkan ide, visi dan kebijakan strategis partai politik kepada konstituen agar mendapatkan *feedback* berupa dukungan masyarakat luas.

c. Sarana Rekrutmen Politik

Di samping sosialisasi politik yang dilakukan untuk memberi bekal masyarakat akan pengetahuan politik, adapula yang dimaksud dengan rekrutmen politik untuk mencari dan mengajak orang-orang yang berbakat untuk aktif sebagai anggota partai politik agar partisipasi politik di masyarakat semakin meluas. Selain itu, dibutuhkan generasi penerus atau pembaharu dalam partai politik mengingat semangat muda lebih diutamakan untuk regenerasi partai politik.

¹⁰Budiardjo, Miriam, (2003). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

¹¹Asshiddiqie, Jimly, (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara – Jilid II*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

d. **Sarana Mengelola Konflik**

Dalam berdemokrasi tentunya perbedaan pendapat adalah hal yang lumrah. Di sini partai politik bertugas untuk mengelola konflik yang muncul agar tidak semakin melebar. Partai politik menjadi penengah agar konflik tersebut dapat teredam dan yang diutamakan saat ini dalam berdemokrasi adalah menyiapkan mental kekalahan, karena kecenderungan pemerintah selalu meyakini dirinya akan menang.

Adapun dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 pasal 11 ayat 1

disebutkan bahwa fungsi partai politik adalah sebagai sarana:

- 1) Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 2) Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat.
- 3) Penyerap, penghimpun dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.
- 4) Partisipasi politik warga negara Indonesia, dan
- 5) Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan *gender*.

2.8. Demokrasi atau Otoriter?

Sebagai Negara yang menganut paham akan demokrasi, di manapun berada pastilah mendambakan adanya demokrasi. Demokrasi sehat, dimana pemerintah ketika menjadi pemimpin maka rakyat sebagai yang dipimpin, begitu sebaliknya, rakyat menjadi pemimpin dan pemerintah sebagai yang dipimpin. Rakyat dan pemerintah tidak ada yang menang atau kalah, keduanya berjalan secara bersama-sama. Rakyat mendapat prioritas di hati pemerintah, karena tanpa rakyat, tidak ada artinya suatu pemerintahan. Namun, belakangan ini kerap rakyat terbungkam dalam suaranya, rakyat menjadi pengikut teori Axiom Robotic,

dimana rakyat selalu mengikuti suara pemerintahnya, dan pemerintah tidak pernah salah. Ibaratnya dalam sekolah boarding school, senior selalu benar, junior hanya mampu membenarkan tanpa ada bandingan. Jika dibiarkan berlarut, maka sebenarnya Negara kita hanya menganut demokrasi semu, otoritarian bukan, demokrasi belum terlaksana, cita-cita bangsa untuk memajukan kesejahteraan umum menjadi buaian saja.

Negara demokrasi yang kerap didambakan dewasa ini adalah salah satunya seperti Negara Singapura, meski tidak menganut sebagai Negara demokrasi, setidaknya nilai-nilai demokrasi ada di sana. Seperti bebas berkontribusi untuk Negara, bebas mengekspresikan diri dan bebas memprotes kebijakan yang kurang memihak. Kita tidak perlu menganut agama Islam secara mayoritas untuk membentuk Negara Islam, Filipina yang bukan mayoritas Islam, jika ia menerapkan ajaran-ajaran Islam, sesungguhnya ia sudah masuk sebagai Negara Islam. Untuk apa memakai identitas sebagai Negara Islam tetapi pelaksanaannya malah bertentangan dengan ajaran Islam. Seperti identitas demokrasi yang kita gunakan semakin bergesernya zaman, semakin kuat untuk menjadi identitas saja bukan sebagai prinsip dan nilai lagi.

Meninjau akan demokrasi di Indonesia yang masih belum demokratis, saya menilai bahwasanya perlu adanya *link and match* antara pemerintah dan rakyat. Pemerintah mendengar suara rakyat, begitu sebaliknya. Di sini bukan perkara siapa menang dan siapa yang kalah, bukan persoalan siapa yang paling bisa dan siapa yang belum bisa, tetapi

jauh ke depan pemerintah dan rakyat seperti yang tergambar di atas, yaitu saling mengisi. Bukankah dalam suatu keluarga jika si ibu ingin didengarkan tanpa meminta pertimbangan anak maka yang terjadi adalah anak akan tumbuh menjadi pemberontak. Dan hal yang benar jika menerapkan demokrasi paling awal adalah di dalam keluarga. Ketika anak didengarkan maka akan ada hubungan timbal balik, anakpun akan mendengarkan. Ketika rakyat didengarkan, akan ada hukum timbal balik pula, pemerintahpun akan didengarkan. Keterkaitan pemerintah dan rakyat yang tidak terpisahkan ibarat ibu dan anak, maka pilihan demokrasi seharusnya menjadi yang paling tepat.

Beberapa waktu lalu pernah ada yang mengomentari mengenai isu pelayanan rumah sakit yang kurang memuaskan. Si penulis atau korban yang merasakan hal tersebut menuliskan keluh kesahnya dan bercerita bagaimana pelayanan yang dirasakan yang kurang memuaskan dirinya di media sosial. Sentak, pihak rumah sakit menuntut adanya pencemaran nama baik disitu. Bahkan ingin membawa perkara ke pengadilan. Negara Indonesia adalah Negara bebas akan pers, bebas berpendapat dan bebas berekspresi. Sejauh ini, kebebasan tersebut kerap disalahartikan, kita terkadang hanya menerima saran saja tanpa siap menghadapi kritikan. Wajar, jika kita senantiasa ingin hidup dalam pujian, meski itu bukan hal yang terpuji. Kebebasan di sini kerap diartikan yang enak-enak saja tanpa ingin menelan rasa pahit. Diperparah lagi oleh Negara yang senantiasa ingin dilayani, ingin teknologi canggih tanpa membuat sendiri teknologi itu,

tanpa pemikiran dan realisasi, semakin dilayani maka secara sadar atau tidak kita telah mengalami reduksi akan kesadaran, terlalu terbuai hingga melupakan bagaimana caranya berusaha sendiri.

Demokrasi masih tetap menjadi cita-cita kita sampai kapanpun juga, bahkan perubahan itu terus dibuat sedemikian rupa dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Bupati, bahkan sampai Peraturan Ketua RT. Tak masalah menggantung cita-cita, semakin tinggi ia, semakin berusaha kita menggapainya dan semakin tegar kita menghadapi haluan yang ada. Namun bukan berarti demokrasi menjadi cita-cita tetapi kita malah membuatnya berputus asa karena tidak *cooperative*, terlalu banyak kepentingan, kepala daerah terlalu memikirkan perut sendiri atau berpikir bagaimana dana kampanye bisa kembali, rakyat hanya menjadi alasan mereka berdiri dan realisasi janji terabaikan. Jika kita mau demokrasi, sebaiknya demokrasi sepenuhnya, jika otoriter, otoriter sepenuhnya, setengah-setengah hanya akan menjadi manusia setengah salmon.

Mengingat arti pentingnya demokrasi bagi setiap elemen lingkungan, tentu hal yang tidak mudah jika berada di lingkungan yang serba otoriter, hak-hak suara terbelenggu, gerak-gerik terbatas dan banyak kekangan yang membuat kemerdekaan atas pribadi menjadi padam. Demokrasi yang baik, demokrasi yang semata-mata mengedepankan tujuan dari demokrasi itu sendiri, yaitu rakyat dan kesejahteraannya. Maka dari itu, untuk memenuhi kapasitas

kesejahteraan yang pengukurannya mungkin agak sulit, tetapi setidaknya kehadiran pemerintah dan pemenuhan untuk kebutuhan rakyat terpenuhi. Kita menyadari kita berdemokrasi tetapi jauh dari demokrasi. Demokrasi tidak harus dimulai dari skala nasional, tetapi dimulai dari lingkungan keluarga, masyarakat, sekolah, dan dalam bentuk organisasi, ketika setiap elemen menyadari akan demokrasi, maka tidaklah susah untuk membentuk demokrasi dan melaksanakannya.

2.9. Kepemimpinan Hasta Brata Sebagai Solusi

Hasta Brata, atau Wahyu Makutha Rama merupakan sebuah ilmu yang termasuk bukan ilmu sembarangan. Artinya memiliki makna yang sangat tinggi yang terkandung di dalam prinsip-prinsip hukum alamiah di dalamnya. Dalam cerita pewayangan wahyu Makutha Rama atau dikenal pula sebagai ilmu Hasta Brata pernah berhasil sukses menghantarkan dua tokoh atau dua orang raja besar titisan Bathara Wisnu, yakni Sri Rama Wijaya duduk sebagai raja di kerajaan Ayodya, dan Sri Bathara Kresna adalah raja yang bertahta di kerajaan Dwarawati. Selanjutnya diceritakan Sri Bathara Kresna membuka rahasia ilmu Hasta Brata kepada Raden Arjuna Wiwaha, sebagai saudara penengah di antara Pendawa Lima. Dikatakan bahwa anasir ke-delapan unsur alam semesta tersebut dapat menjadi teladan perilaku sehari-hari dalam pergaulan masyarakat terlebih lagi dalam rangka memimpin negara dan bangsa. Inilah

sebagaimana yang dimaksudkan dengan **sinergi** dan **harmonisasi** antara jagad kecil dengan jagad besar.¹²

Kedelapan unsur alam semesta tersebut menggambarkan pula 8 Dewa beserta sifat-sifatnya, seperti di bawah ini ;

1. Mulat Laku Jantraning Bantala (Bumi ; Bathara Wisnu)
2. Mulat Laku Jantraning Surya (Matahari ; Bathara Surya)
3. Mulat Laku Jantraning Kartika (Bintang ; Bathara Ismaya)
4. Mulat Laku Jantraning Candra (Rembulan ; Bathari Ratih)
5. Mulat Laku Jantraning Samodra atau Tirta (Bathara Baruna)
6. Mulat Laku Jantraning Akasa (Langit ; Bathara Indra)
7. Mulat Laku Jantraning Maruta (Angin ; Bathara Bayu)
8. Mulat Laku Jantraning Agni (Api ; Bathara Brahma).

a. Watak Bumi (*Hambeging Kisma*)

Digambarkan watak **Bathara Wisnu** sebagai karakter bumi yang memiliki sifat kaya akan segalanya dan suka berderma. Karakter bumi yang dimaksud adalah seseorang yang memiliki sifat kaya hati. Kaya, berarti rela menghidupi dan menjadi sumber penghidupan seluruh makhluk hidup. Bumi secara alamiah juga berwatak melayani segala yang hidup. Bumi dengan unsur tanahnya bersifat dingin, sebaliknya bersifat luwes (fleksibel) mudah adaptasi dengan segala macam situasi dan kondisi tanpa harus merubah unsur-unsur tanahnya. Maknanya, sekalipun seseorang bersifat mudah adaptasi atau fleksibel namun tidak mudah

¹²<https://sabdalangit.wordpress.com/category/filsafat-pewayangan/pusaka-hasta-brata-wahyu-makutha-rama/>. Diakses pada tanggal 15 Juli 2016.

dihasut, tak mudah diprovokasi, karena adanya ketenangan pikiran, kebersihan hati, dan kejernihan batinnya dalam menghadapi berbagai macam persoalan dan perubahan.

Bumi juga selalu menempatkan diri berada di bawah menjadi alas pijakan seluruh makhluk. Artinya seseorang yang bersifat bumi akan bersifat rendah hati, namun mampu menjadi tumpuan dan harapan orang banyak. Sifat tanah berlawanan dengan sifat negatif api. Maka tanahlah yang memiliki kemampuan efektif memadamkan api. Api atau nar, merupakan ke-aku-an yang sejatinya adalah "iblis" yakni tiada lain nafsu negatif dalam diri manusia. Seseorang yang bersifat bumi atau tanah, tidak akan lepas kendali mengikuti jejak nafsu negatif.

Bumi dalam hukum adi kodrati memiliki prinsip keseimbangan dan pola-pola hubungan yang harmonis dan sinergis dengan kekuatan manapun. Namun demikian, pada saat tertentu bumi dapat berubah karakter menjadi tegas, lugas dan berwibawa. Bumi dapat melibas kekuatan apapun yang bertentangan dengan hukum-hukum keseimbangan alam. Seseorang yang memiliki watak bumi, dapat juga bersikap sangat tegas, dan mampu menunjukkan kewibawaannya di hadapan para musuh dan lawan-lawannya yang akan mencelakai dirinya. Akan tetapi, bumi tidak pernah melakukan tindakan indisipliner yang bersifat aksioner dan sepihak. Karena ketegasan bumi sebagai bentuk akibat (reaksi) atas segala perilaku disharmoni.

b. Watak Matahari (*Hambeging Surya*)

Matahari bersifat menerangi. Seseorang yang berwatak matahari akan selalu menjadi penerang di antara sesama sebagaimana watak **Bathara Surya**. Mampu menyirnakan segala kegelapan dalam kehidupan. Kapanpun dan di manapun ia akan selalu memberikan pencerahan kepada orang lain. Matahari juga menghidupi segala makhluk hidup baik tumbuhan, hewan dan manusia. Manfaat matahari menjadi penghangat suhu agar tidak terjadi kemusnahan massal di muka bumi akibat kegelapan dan kedinginan. Seseorang yang berwatak matahari, ia menjadi sumber pencerahan bagi kehidupan manusia, serta mampu berperan sebagai penuntun, guru, pelindung sekaligus menjalankan dinamika kehidupan manusia ke arah kemajuan peradaban yang lebih baik. Sikap dan prinsip hidup orang yang berwatak matahari, ia akan konsisten, teguh dalam memegang amanat, tidak mudah terkaget-kaget, tidak gampang heran akan hal-hal baru dan asing.

Seseorang watak matahari ibarat perjalanan matahari yang berjalan pelan dalam arti hati-hati tidak terburu-buru (*kemrungsung*), langkah yang pasti dan konsisten pada orbit yang telah dikodratkan Tuhan (*istikomah*). Seseorang harus teguh dalam menjaga tanggungjawabnya kepada sesama. Tanggungjawabnya sebagai titah (*khalifah*) Tuhan, yakni menetapkan segala perbuatan dan tingkah laku diri ke dalam "sifat" Tuhan. Tuhan Maha Mengetahui; maka kita sebagai titah Tuhan hendaknya terus-menerus berusaha mencari ilmu pengetahuan yang

seluas-luasnya dan setinggi-tingginya agar ilmu tersebut bermanfaat untuk kemajuan peradaban manusia, menciptakan kebaikan-kebaikan yang konstruktif untuk kemaslahatan semua orang dan menjaga kelestarian alam sekitarnya.

c. **Watak Bintang (*Hambeg Kartika*)**

Kartika atau bintang berwatak selalu mapan dan tangguh, walaupun dihempas angin prahara (*sindhung riwut*) namun tetap teguh dan tidak terombang-ambing. Sebagaimana watak Bathara Ismaya, dalam menghadapi persoalan-persoalan besar tidak akan mundur selangkahpun bagaikan langkahnya Pendawa Lima. Sifat Bathara Ismaya adalah tertata, teratur, dan tertib. Mampu menghibur yang lagi sedih, dan menuntun orang yang sedang mengalami kebingungan, serta menjadi penerang di antara kegelapan. Seseorang yang mengadopsi perilaku bintang, akan memiliki cita-cita, harapan dan target yang tinggi untuk kemakmuran dan kesejahteraan tidak hanya untuk diri sendiri namun juga orang banyak. Maka sebutan sebagai "bintang" selalu dikiasikan dengan suatu pencapaian prestasi yang tinggi. Posisi bintang akan memperindah kegelapan langit di malam hari. Orang yang berwatak bagai bintang akan selalu menunjukkan kualitas dirinya dalam menghadapi berbagai macam persoalan kehidupan.

d. **Watak Rembulan (*Hambeg Candra*)**

Candra atau rembulan, berwatak memberikan penerang kepada siapapun yang sedang mengalami kegelapan budi, serta memberikan

suasana tenteram pada sesama. Rembulan **membuat terang tanpa membuat “panas” suasana** (dapat ikannya, tanpa membuat keruh airnya). Langkah rembulan selalu membuat sejuk suasana pergaulan dan tidak merasa diburu-buru oleh keinginannya sendiri. Watak rembulan menggambarkan nuansa keindahan spiritual yang mendalam. Selalu mengarahkan perhatian batinnya senantiasa berpegang pada harmonisasi dan keselarasan terhadap hukum alam (arab; kehendak ilahi/musyahadah). Rembulan mampu memahami apa yang menjadi kehendak (kebijaksanaan).

Orang yang berwatak rembulan, selalu mengagumi keindahan ciptaan Tuhan yang tampak dalam berbagai “bahasa” alam sebagai pertanda kebesaran Tuhan. Bulan purnama menjadi bahasa kebesaran Tuhan yang indah sekali. Orang-orang tua dan anak-anak zaman dahulu selalu bersuka ria saat merayakan malam bulan purnama. Karena menyaksikan keindahan malam bulan purnama, bagai membaca “ayat-ayat” Tuhan, mampu menggugah kesadaran batin dan akal-budi manusia akan keagungan Tuhan. Sayang sekali kebiasaan itu sudah dianggap kuno, kalah dengan hiburan zaman modern yang kaya akan tawaran-tawaran hedonis. Bahkan secara agama, kebiasaan merayakan “*padhang mbulan*” oleh orang-orang tertentu dianggap sebagai tradisi yang sia-sia karena tidak menimbulkan pahala. Padahal bulan purnama memiliki khasiat lain sebagai media terapi lahir dan batin di saat terjadi berbagai kegelisahan jiwa. Sinar bulan purnama sangat baik untuk mengobati

segala macam penyakit dengan cara menjemur diri di bawah sinar bulan purnama.

e. **Watak Samodra**

Mengambil sisi positif dari watak samodra. Samodra atau lautan memiliki karakter yang dapat memuat apa saja yang masuk ke dalamnya. Walaupun berupa sampah industri dan rumah tangga, bangkai anjing, bangkai manusia, semua dapat diterima dengan sikap tulus tidak pernah menggerutu. Dalam terminologi Jawa terdapat kalimat permohonan maaf sebagai berikut; *nyuwun lumebering sih samodra pangaksami bilih wonten kathahing kalepatan*. Watak samodra maknanya adalah hati yang luas, penuh kesabaran, serta siap menerima berbagai keluhan atau mampu menampung beban orang banyak tanpa perasaan keluh kesah. Samodra menggambarkan satu wujud air yang sangat luas, namun di dalamnya menyimpan kekayaan yang sangat bernilai dan bermanfaat untuk kehidupan manusia. Namun samodra tidak pernah pamer potensinya yang bernilai besar kepada orang banyak. Samodra memendam segala kemampuan, kelebihan dan potensinya berada dalam kandungan air yang dalam. Watak samodra menggambarkan *jalma tan kena kinira*, orang yang tampak bersahaja, tidak norak, tidak dapat disangka-sangka sesungguhnya ia menyimpan potensi yang besar di berbagai bidang, namun tabiatnya sungguh jauh dari sifat takabur, atau sikap menyombongkan diri.

Manusia watak samodra, tidak pernah membedakan golongan, kelompok, suku, bangsa, dan agama. Semua dipandang sama-sama makhluk ciptaan Tuhan yang memiliki kesamaan derajat di hadapan Tuhan. Yang membedakan adalah akal-budinya, keadaan batin, serta perbuatannya terhadap sesama. Dalam bidang keilmuan, watak samodra akan sangat arif dan bijaksana. Sekalipun berilmu tinggi ia sangat merendah bahkan berlagak bodoh. Sebagaimana watak Bima Sena, yang mampu menutupi (tidak pamer) akan ilmunya yang luas, sehingga dapat menyesuaikan diri secara sempurna dengan siapapun dan di manapun ia berada. Satu lagi, watak samodra yang paling dahsyat adalah kemampuannya untuk menetralsir segala yang kotor dan polutan. Limbah tak bertanggungjawab yang dibuang ke laut akan diproses secara pelan-pelan dan akhirnya racun dan bakteri yang masuk ke laut akan tak berdaya bergulat dengan molekul air samodra yang jenuh akan unsur garam. Orang berwatak samodra akan mampu mengurai dan memberikan jalan penyelesaian berbagai problema yang ia hadapi, maupun problema yang dialami orang lain.

f. **Watak Air (*Hambeg Tirta*)**

Mengambil sisi positif dari watak maruta. Tirta atau air berwatak selalu rendah hati dalam perilaku badan dan perilaku batin. Selalu menempatkan diri pada tempat yang rendah, umpama perilaku dinamakan rendah hati (*lembah manah*) dan sopan santun (*andhap asor*). Orang yang berwatak air akan selalu rendah hati, mawas diri, bersikap tenang,

mampu membersihkan segala yang kotor. Air selalu mengalir mengikuti lekuk alam yang paling mudah dilalui menuju samodra. Air adalah gambaran kesetiaan manusia pada sesama dan pada kodrat Tuhan. Air tidak pernah melawan kodrat Tuhan dengan menyusuri jalan yang mendaki ke arah gunung, meninggalkan samodra. Orang yang berwatak air, perbuatannya selalu berada pada kehendak Tuhan, jalan yang ditempuh selalu diberkahi. Sehingga watak air akan membawa seseorang menempuh jalan kehidupan dengan irama yang paling mudah, dan pada akhirnya akan masuk kepada samodra anugrah Tuhan Yang Maha Besar. Tapi jangan mengikuti watak air bah, tsunami, lampor, rob, yang melawan kodrat Tuhan, perbuatan seseorang yang menerjang religi, tatanan sosial, tata krama, hukum positif, serta hukum normatif.

Berwatak air, akan membawa diri kita dalam sikap yang tenang, tak mudah stress, tidak mudah bingung, tidak gampang kagetan, lemah-lembut namun memiliki daya kekuatan yang sangat dahsyat. Sikap kalem tidak bertabiat negatif. Namun hati-hatilah karena orang sering merasa sudah mengikuti watak air, namun tidak menyadari yang diikuti adalah air bah, maknanya adalah watak cenderung membuat kerusakan, diburu-buru, tanpa perhitungan, asal ganyang, buta mata akan resiko, yang penting gasak dulu, urusan dipikir dibelakang.

g. Watak Langit (*Hambeg Akasa*)

Akasa atau langit. Bersifat melindungi atau *mengayomi* terhadap seluruh makhluk tanpa pilih kasih, dan memberi keadilan dengan

membagi musim di berbagai belahan bumi. Watak langit ini relatif paling sulit diterapkan oleh manusia zaman sekarang, khususnya di bumi nusantara ini. Seorang pemimpin, negarawan, politisi, yang mampu bersikap tanpa pilih kasih dan bersedia mengayomi seluruh makhluk hidup, merupakan tugas dan tanggungjawab yang sangat berat. Apalagi di tengah kondisi politik dan kehidupan bermasyarakat yang cenderung mencari benarnya sendiri, mencari untungnya sendiri, dan mencari menangnya sendiri. Tidak jarang seseorang, atau wakil rakyat yang hanya memperjuangkan kepentingan partainya saja, bukan kepentingan bangsa. Bahkan anggota legislatif, pimpinan masyarakat, para aktor intelektual, pemuka spiritual terkadang tak menyadari sedang mengejar kepentingannya sendiri, atau kepentingan kelompoknya saja. Orang-orang di luar diri atau kelompoknya dianggap tidak penting untuk *diayomi*. Orang yang berbeda peristilahan, bahasa, budaya, adat istiadat, dan tradisi sekalipun sebangsa dan setanah air, tetap saja diasumsikan sebagai orang yang tak perlu di bela dan dilindungi. Bahkan orang-orang tersebut dianggap sesat, pembual, pembohong, penipu. Prasangka-prasangka negatif ini sangat bertentangan dengan watak *akasa*. Akasa atau langit akan melihat secara gamblang beragamnya persoalan kehidupan di muka bumi ini. Kewaskitaan *akasa* seumpama mata satelit, ia akan menyaksikan bahwa ternyata di atas bumi ini terdapat ribuan bahkan jutaan jalan spiritual menuju satu titik yang sama, meskipun jalan yang ditempuh sangat beragam dan berbeda-beda. Maka watak langit tak suka

menyalahkan orang lain, tak suka menghujat sesama, tak suka memaki dan mengumpat sekalipun terhadap orang yang memusuhinya.

Itulah watak langit, sebagaimana terdapat pada **Bethara Indra**. Justru terhadap semua manusia apapun watak, dan bagaimanapun sikapnya Bethara Indra akan selalu ngemong sesama, mampu mengelola watak mengalah, mampu menahan diri, meredam emosi, dan membimbing seluruh makhluk hidup dengan cara yang penuh dengan kasih sayang.

h. **Watak Angin (*Hambeg Maruta*)**

Maruta atau angin atau udara. Mengambil sisi positif dari watak angin **Bathara Bayu**. Angin memiliki watak selalu menyusup di manapun ada ruang yang hampa, walau sekecil apapun. Angin mengetahui situasi dan kondisi apapun dan bertempat di manapun. Kedatangannya tidak pernah diduga, dan tak dapat dilihat. Seseorang yang berwatak *samirana* atau angin, maknanya adalah selalu meneliti dan menelusup di mana-mana, untuk mengetahui problem-problem sekecil apapun yang ada di dalam masyarakat, bukan hanya atas dasar kata orang, katanya, konon, dsb. Watak angin mampu merasakan apa yang orang lain rasakan (empati), orang berwatak angin akan mudah simpati dan melakukan empati. Watak angin sangat teliti dan hati-hati, penuh kecermatan, sehingga seorang yang berwatak angin akan mengetahui berbagai persoalan dengan data-data yang cukup valid dan akurat.

Sehingga menjadi orang yang dapat dipercaya dan setiap ucapannya dapat dipertanggungjawabkan.

i. **Watak Api (*Hambeg Agni*)**

Agni atau api atau *dahana*. Yang diambil adalah sisi positif dari watak api yakni **Bathara Brahma**. Watak api adalah mematangkan dan meleburkan segala sesuatu. Seorang yang mengambil watak api akan mampu mengolah semua masalah dan kesulitan menjadi sebuah pelajaran yang sangat berharga. Ia juga bersedia untuk melakukan pencerahan pada sesama yang membutuhkan, murah hati dalam mendidik dan menularkan ilmu pengetahuan kepada orang-orang yang haus akan ilmu. Mematangkan mental, jiwa, batin sesama yang mengalami stagnansi atau kemandegan spiritual. Api tidak akan mau menyala tanpa adanya bahan bakar. Maknanya seseorang tidak akan mencari-cari masalah yang bukan kewenangannya. Dan tidak akan mencampuri urusan dan privasi orang lain yang tidak memerlukan bantuan. Api hanya akan melebur apa saja yang menjadi bahan bakarnya. Seseorang mampu menyelesaikan semua masalah yang menjadi tanggungjawabnya secara adil (*mrantasi ing gawe*). Serta tanpa membedakan mana yang mudah diselesaikan (*golek penake dewe*), dan tidak memilih berdasarkan kasih (*pilih sih*) , memilih berdasarkan kepentingan pribadinya (*golek butuhe dewe*).

Kebulatan dalam menerapkan Hasta Brata dapat menumbuhkan sikap dan tekad bulat menetapkan diri serta menjauhkan diri dari segala sikap berseteru dengan Tuhan, sebaliknya selalu *eling* dan *waspadha*, dapat menselaraskan antara ucapan dengan perbuatan. Selalu mengutamakan sikap sabar dalam menghadapi semua kesulitan dan penderitaan, berpendirian teguh tidak terombang-ambing oleh keadaan yang tidak menentu, tidak bersikap *gugon tuhon* atau *anut grubyug* (taklid), *ela-elu*, sikap asal-asalan. Pikiran kritis, hati yang bersih, batin yang selalu bening tidak berprasangka buruk, serta tidak mencari-cari keburukan orang lain. Bersikap legawa dan menerima apa adanya akan hasil akhir (*qona'ah*) terhadap apa yang diperolehnya. Dengan tetap memiliki semangat juang dan selalu berusaha tanpa kenal putus asa.

Dimilikinya watak, sifat, karakter, tabiat sebagaimana terangkum dalam Hasta Brata yang dapat membuka "olah rasa" untuk selalu *eling* mampu berkecimpung dalam pergaulan luas dan segala tatanan masyarakat. Pasrah dengan bersandar pada kecermatan fikir dan kebersihan nalar. Untuk mengupayakan jalan hidup agar tidak keluar dari rambu-rambu dalam mewujudkan harapan, serta menciptakan ketenteraman, keselamatan dan kesejahteraan bersama. Demikianlah nilai-nilai kepemimpinan yang terkandung di dalam falsafah Hasta Brata yang menjadi pusaka pegangan Prabu Rama Wijaya dan Prabu Sri Bethara Kresna sewaktu *jumeneng* raja di tlatah Ayodya Pala yang diwejangkan juga kepada Raden Arjuna.

Ada tiga nilai terpenting yang dapat dijadikan benang merah :

Pertama; pola kepemimpinan Prabu Rama Wijaya dan Prabu Sri Bathara Kresna yang menjadi nilai-nilai luhur dan patut menjadi teladan bagi siapapun yang menjadi pemimpin bangsa ini. Beliau berdua mampu memimpin negara dengan adil dan bijaksana, sehingga nama keduanya sangat harum di mata rakyatnya.

Kedua; walaupun bertemakan kepemimpinan, namun nilai-nilai luhur yang terkandung di dalamnya dapat menjadi teladan siapapun, sekalipun bukan pimpinan negara, karena setiap manusia minimal menjadi pemimpin atas dirinya sendiri. Bila seseorang mampu menghayati dan mengamalkan pusaka Hasta Brata pastilah akan menemukan keharmonisan dalam kehidupan dan pergaulan masyarakat.

Ketiga; bila kita meneladani kedelapan bagian dari jagad raya tersebut berarti kita memasuki wilayah spiritual yang bernilai religiusitas tinggi. Membaca tanda-tanda alam sama halnya memahami keagungan Tuhan. Ibarat membaca ayat-ayat Tuhan yang tersirat dalam bahasa kebijaksanaan kodrat alam. Umpama kalimat tanpa tulisan, papan tulis tanpa ada tulisan. Dapat juga dipersonifikasikan sebagai "*tapaking kuntul anglayang*".

Alam semesta beserta seluruh tanda-tandanya sebenarnya merupakan ayat yang tersirat. Jika mau jujur, lihat dan cermatilah kebijaksanaan yang tampak dalam bahasa alam tiada nilai yang bertentangan atau bersinggungan dengan ayat kitab suci manapun. Ini cukup membuktikan bahwa ilmu Tuhan teramat luas tiada batasnya. Jika anda ingin melihat BUKTI (bukan sekedar tulisan) kebesaran Tuhan, maka lihatlah tanda-tanda menakjubkan yang terdapat dalam ruang-ruang jagad raya. Pergilah ke gunung, ke pantai, pandangi sunrise dan sunset, gelombang laut, resapilah saat hujan dan badai menerpa, guntur dan kilat menyambar, semua merupakan kalimat akan kebesaran Tuhan. Sekali lagi, makna yang tersimpan dalam kalimat tanpa tulis dan kata-kata. Kalimat yang tidak dibatasi oleh bahasa, suku, dan bangsa tertentu. Kata-

kata dan huruf yang tidak terkungkung oleh adat istiadat, tradisi, dan ajaran tertentu. Istilah yang tidak tergantung oleh ilmuwan tertentu. Karena hakekatnya adalah kalimat universal, diperuntukkan untuk segala yang hidup, tidak terbatas manusia, namun binatang dan makhluk gaib semuanya. Tidak terbatas hanya untuk pemimpin, kepala suku, rakyat jelata, bangsawan, orang-orang sudra. Itulah bukti nyata kebesaran Tuhan Yang Maha Tunggal, Yang lebih dari Maha Besar. Tuhan yang lebih dari Maha Adil dan Bijaksana. Sayang sekali, manusia sering bertengkar gara-gara tak mampu menangkap anugrah perbedaan.

Kepemimpinan Hasta Brata dan maknanya yang tertulis maupun tidak tertulis, hanya mampu dijalankan oleh orang-orang yang sadar akan tugasnya sebagai pemimpin, bukan sekedar mengaku menjadi pemimpin dengan membawa *style* yang terlalu mendewa, pemimpin dengan hasta bratanya sudah sangat dirindukan lahir dari Rahim ibu pertiwi ini. Semakin bergesernya zaman, semakin terlupakannya konsep Hasta Brata yang pertama kali dikenalkan oleh Ranggawarsita (1802-1873). Padahal, jika saja hasta brata digunakan, Negara Indonesia akan kaya sebagai Negara demokrasi terbesar yang makmur dan adil, tidak perlu adanya KPK, atau badan pengawasan lain, karena kesadaran yang timbul sudah matang, dan lahirnya Negara Indonesia yang baik diawali dari pemimpin yang memihak rakyatnya dan menjadikan rakyat alasan utamanya berdiri.

Berdasarkan deskripsi yang telah dipaparkan di atas, maka dapat diambil sebuah konklusi singkat. Pertama, bahwa substansi demokrasi

BAB III

PEMERINTAHAN UMUM

3.1 Pemerintahan Umum dan Urusannya

Secara etimologi kata pemerintah berasal dari kata "perintah" yang kemudian mendapat imbuhan "pe" menjadi kata "pemerintah" yang berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengurus suatu Negara. Secara ilmiah, pengertian pemerintah dapat dibedakan dalam dua pengertian yaitu pemerintah sebagai organ (alat) negara yang menjalankan tugas dan perintah sebagai fungsi dari pemerintah. Dalam arti luas pemerintah diartikan sebagai lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif dimana setiap lembaga menjalankan fungsinya masing-masing. Namun dalam arti sempit, pemerintah hanya diartikan sebagai eksekutif saja sebagai pelaksana Undang-Undang.

Sementara pemerintahan dipandang lebih luas dan umum dibandingkan pemerintah. Pemerintahan mencakup semua aktivitas saling berhubungan dalam sistem yang fungsinya dijalankan oleh tiga lembaga tersebut di atas. Legislatif berfungsi sebagai pembuat Undang-Undang, eksekutif berfungsi sebagai pelaksana Undang-Undang dan yudikatif sebagai pengawas Undang-Undang. Ketika setiap komponen dapat menjalankan fungsinya dengan baik, maka perlahan namun pasti tujuan nasional dapat tercapai sesuai dengan alinea ke-4 pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Syarat berdirinya suatu negara adalah adanya rakyat, wilayah dan pemerintah yang berdaulat. Dengan kata lain, tanpa pemerintahan yang berdaulat Negara tidak mungkin hadir atau berjalan dengan baik. Peran pemerintah dinilai penting dalam mencapai cita-cita suatu Negara terlebih lagi persepsi masyarakat yang menilai pemerintah sebagai pemegang kekuasaan atas kendali Negara. Padahal pemegang kedaulatan sesungguhnya adalah rakyat dalam Negara itu sendiri. Persepsi yang terlanjur membudaya ini menjadikan pemerintah sebagai pelaku utama atas setiap kebijakan yang dinilai salah oleh masyarakat.

Rasyid dalam Labolo (2011) membagi fungsi pemerintahan menjadi empat bagian, yaitu pelayanan (*public service*), pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*), dan pengaturan (*regulation*).¹³ Keberhasilan pemerintahan suatu Negara dalam menjalankan sistemnya cenderung dinilai dari keberhasilan menjalankan empat fungsi menurut Rasyid tersebut. Dampak langsung dapat dirasakan masyarakat dalam pelayanan publik yang dilaksanakan pemerintah serta pembangunan yang nyata. Rakyat cenderung ingin dilayani secara cepat tanpa dipersulit urusannya. Saking praktisnya, masyarakat lebih memihak pada calo yang dipercaya dapat *memperlicin* urusannya dibanding harus menunggu lama. Selain dari segi pelayanan, pembangunan yang nyata pun dinilai masyarakat sebagai keberhasilan pemerintah yang sedang berkuasa. Terlebih lagi pembangunan infrastruktur pada daerah-daerah

¹³ Dalam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011) hal.32

tertinggal. Sementara yang seharusnya dikembangkan dan dibangun adalah sumber daya manusia untuk siap menghadapi dan menjalani tantangan-tantangan ke depan.

Salah satu ciri Negara hukum ditandai dengan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan Negara. Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran kenegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan pertama kali dikemukakan oleh John Locke dalam buku "*Two Treaties of Civil Government*". Dalam buku tersebut, John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah Negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*) untuk membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif (*executive power*) untuk melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan federatif (*federative power*) untuk melakukan hubungan internasional dengan Negara-negara lain.¹⁴

Selanjutnya, konsep pemisahan kekuasaan tersebut dikembangkan oleh Baron de Montesquieu dalam karyanya *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Laws)* yang membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (*legislative*), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang olehnya diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri (*eksekutif*) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (*yudikatif*). Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (*fungsi*) maupun mengenai

¹⁴ Dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013) hal.74

alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya.¹⁵ Konsep Montesqueu ini dikenal dengan *Trias Politica*.

a. Legislatif

Berdasarkan keragaman wilayah dan untuk memudahkan penyelenggaraan pemerintahan menjalankan fungsi-fungsi tersebut di Indonesia, maka dibuatlah sistem perwakilan didalam sistem penyelenggaraan pemerintahan, dimana rakyat memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam lembaga tinggi negara yaitu Majelis Perwakilan Rakyat (MPR) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang disertai wewenang legislatif.

Kata Legislasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), berarti pembuatan Undang-Undang. Dengan kata lain fungsi legislasi atau legislative ialah fungsi untuk membuat undang-undang. Dalam fungsinya membentuk undang-undang, tentunya legislasi membutuhkan proses panjang dalam melahirkan sebuah undang-undang. Sementara itu, Jimly Asshiddiqie dalam buku "*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*" menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan yakni:¹⁶

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka, 1989) hal.138

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006) hal.15

1. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
2. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
3. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents*).

Pada pemerintah pusat terdapat Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan yang mewakili setiap daerah pemilihannya masing-masing dengan fungsi utama yakni menyuarakan aspirasi rakyat di daerahnya yang kemudian dapat menjadi kebijakan guna kesejahteraan masyarakat konstituennya. Oleh karena itu, DPR wajib mempertanggung jawabkan setiap kebijakannya kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan sesungguhnya. Sementara itu pada tingkat provinsi dan kabupaten kota, terdapat DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang bertanggung jawab pada rakyat di daerahnya.

b. Eksekutif

Dalam bidang eksekutif, rakyat menyerahkan kepada presiden, dan presiden merupakan penanggungjawab pemerintahan tertinggi. Berdasarkan hal tersebut di atas segala hal yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan menjadi tanggung jawab presiden. Dalam rangka memikul tanggung jawab yang dimandatkan rakyat, presiden membentuk

pemerintahan dengan cara mengangkat menteri-menteri dan pejabat setingkat menteri sebagai pembantu pelaksana tugasnya. Tugas utama presiden bersama kabinet yaitu menyelenggarakan pemerintahan untuk mencapai tujuan negara sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945.

Kewenangan pemerintahan terdiri atas dua jenis : kewenangan politik dan kewenangan administrasi. Kewenangan politik adalah kewenangan membuat kebijakan sedangkan kewenangan administrasi adalah kewenangan dalam melaksanakan kebijakan. Isi kewenangan pemerintah pusat mencakup kewenangan pemerintahan umum dan kewenangan di luar kewenangan pemerintahan umum. Presiden sebagai kepala pemerintahan pusat mempunyai kewenangan di bidang :

- 1) Eksekutif
 - a. Memegang kekuasaan pemerintahan
 - b. Menetapkan Peraturan Pemerintahan untuk menjalankan undang-undang
 - c. Mengangkat dan memberhentikan para menteri
- 2) Legislatif
 - a. Presiden membuat undang-undang dengan persetujuan DPR
 - b. Undang-undang yang telah disetujui oleh DPR tapi tidak disetujui oleh presiden boleh diajukan lagi pada persidangan masa itu

Di samping sebagai kepala pemerintahan, presiden juga sebagai kepala negara, yang mempunyai kewenangan dalam :

- 1) Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara
- 2) Dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain

- 3) Menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang
- 4) Mengangkat duta dan konsul
- 5) Menerima duta negara lain
- 6) Memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi
- 7) Meberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan¹⁷.

Dalam konteks pemerintahan daerah, eksekutif terdiri dari kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota beserta wakil kepala daerah dan perangkat kerja yang melaksanakan fungsi guna mencapai kesejahteraan melalui pelayanan publik. Kepala daerah pada tingkat provinsi disebut gubernur, kepala daerah pada tingkat kabupaten disebut bupati dan pada tingkat kota disebut walikota. Gubernur dalam tugasnya bertanggung jawab kepada DPRD provinsi sementara bupati/walikota bertanggung jawab kepada DPRD kabupaten/kota.

c. Yudikatif

Selain pembuat dan pelaksana undang-undang, terdapat lembaga yudikatif sebagai pengawas undang-undang. Singkatnya, setiap pelaksanaan harus selalu terdapat pengawasan. Badan yudikatif berhak mengawasi serta menghakimi pelanggaran dalam proses menjalankan undang-undang. Namun secara luas yudikatif tidak hanya mengawasi eksekutif saja dalam melaksanakan undang-undang, yudikatif juga mengawasi legislatif dalam proses pembuatan undang-undang. Singkatnya, yudikatif menjaga agar

¹⁷ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hal.77-78

peraturan dalam undang-undang yang telah dibuat harus ditaati oleh semua pihak. Di Indonesia dikenal tiga badan yang berkaitan dengan fungsi pengawasan undang-undang tersebut yakni Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

Mahkamah Agung merupakan pengadilan tertinggi dan sering disebut pengadilan terakhir. Hal ini dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 dalam pasal 32 bahwa "mahkamah agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawahnya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman." Mahkamah agung bebas dari pengaruh lembaga peradilan maupun kekuasaan lainnya. Mahkamah agung menjadi lembaga peradilan terakhir bagi empat pengadilan dibawahnya yakni:

1. Pengadilan Umum
2. Pengadilan Agama
3. Pengadilan Militer
4. Pengadilan Tata Usaha Negara

Hal ini mengandung arti bahwa mahkamah agung menjadi lembaga peradilan tertinggi yang menangani jenis perkara berupa kasasi, peninjauan kembali, serta uji materiil peraturan di bawah undang-undang. Pada Undang-Undang No. 14 Tahun 1985

disebutkan bahwa Mahkamah Agung mempunyai lima fungsi diantaranya:

1. Fungsi Peradilan
2. Fungsi Pengawasan
3. Fungsi Pengaturan
4. Fungsi Memberi Nasihat
5. Fungsi Administrasi

Sementara itu, Mahkamah Konstitusi juga merupakan lembaga peradilan yang memegang kekuasaan tertinggi Negara bersama-sama dengan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi RI mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Memutus Sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Memutus pembubaran partai politik, dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Sekilas terlihat bahwa antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi tidak terdapat perbedaan yang cukup berarti, namun yang harus dipahami bahwa Mahkamah Agung mengadili pada tingkat kasasi atau tingkat terakhir sementara Mahkamah Konstitusi mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang

keputusannya bersifat final dan tidak dapat diganggu gugat. Selain itu, Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang untuk memutuskan pembubaran partai politik dan ikut serta memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum yang bukan merupakan kewenangan Mahkamah Agung.

Kewenangan pemerintahan umum mencakup pengaturan kehidupan politik, sosial, ketertiban, pertahanan, dan keamanan. Sedangkan kewenangan di luar kewenangan pemerintahan umum meliputi penyediaan pelayanan masyarakat dalam arti luas, seperti pelayanan kesehatan, pos, dan telekomunikasi (Kristiadi, 1992). Di lain pihak, Bayu Surianingrat (1980:51) menjelaskan bahwa kewenangan pemerintahan umum adalah kewenangan yang pada zaman Belanda dijalankan oleh pamong praja yang dikenal dengan *algemeen bestuur* yang mencakup bidang *politiek polittioneel* yaitu tugas di bidang kepolisian yang bersangkutan dengan pemeliharaan keamanan dan ketertiban. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 pasal 1 (j), urusan pemerintahan umum tersebut dirumuskan dengan jelas sebagai berikut.

“Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintah yang meliputi bidang-bidang ketentraman dan ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan, dan urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas suatu instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga daerah. Sedangkan bentuk urusan pemerintahan di luar pemerintahan umum sangat banyak. Yaitu, pertanian, urusan pekerjaan umum, urusan pendidikan, urusan kehutanan, dan urusan pengairan. Urusan-urusan di luar urusan pemerintahan umum tersebut berkembang secara

dinamis sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tuntutan zaman. Urusan teknologi informasi misalnya yang dulu tidak dipikirkan sekarang menjadi kebutuhan masyarakat.”

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai penyempurnaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengamanatkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat¹⁸, yaitu :

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiskal nasional
- f. Agama

3.2. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Tujuan nasional Negara Indonesia sebagaimana dimaksudkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 diwujudkan melalui pelaksanaan penyelenggaraan negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Luasnya wilayah Indonesia dan kondisinya yang demikian beragam, merupakan keadaan yang berada di luar kapasitas pemerintah pusat untuk mengelolanya secara efisien. Indonesia dengan wilayah yang sedemikian luas dan kondisi sosial sangat beragam membutuhkan

¹⁸ Pasal 10, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

pengelolaan dari pelayanan-pelayanan urusan pemerintahan yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat secara terdesentralisasi. Hal ini dikarenakan penjabaran dari urusan-urusan tersebut dalam bentuk aneka jenis pelayanan, merupakan sesuatu yang fundamental bagi kesejahteraan hidup penduduk.

Suatu hal yang tidak kalah pentingnya adalah menumbuhkembangkan semangat kebangsaan yang pada intinya setiap individu menjadi sadar sebagai warga bangsa, walaupun mereka diciptakan Tuhan Yang Maha Kuasa dari keluarga yang tidak sama, dari suku bangsa yang berlainan, dari bagian wilayah negara yang berbeda, dengan adat istiadat dan budaya yang beragam, dan dengan tutur kata yang menggunakan bahasa yang tidak sama, kemudian memeluk agama yang berbeda, namun tetap satu sebagai bagian dari bangsa Indonesia yang ada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan semboyan "bhinneka tunggal ika".

Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 mengemukakan bahwa:¹⁹

- I. Oleh karena negara Indonesia itu suatu '*eenheidstaat*' maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat '*staat*' juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat autonom (*streek en locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat administrative belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat autonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di

¹⁹ Penjelasan Pasal 18 UUD 1945, dalam Departemen Dalam Negeri: Tugas, Fungsi dan Perannya Dalam Pemerintahan Daerah, Departemen Dalam Negeri, 1985, hal 185

daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

- II. Dalam *territoir* Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfsbeturende landschappen dan Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya.

Hal ini menunjukkan bahwa bentuk Negara Indonesia sebagai suatu Negara Kesatuan tidak menoleransikan adanya negara dalam negara sehingga dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, tidak ada mutu rancang bangun suatu pemerintahan daerah atau suatu daerah otonom yang memiliki sifat-sifat atau ciri-ciri sebagai suatu negara tersendiri. Setiap daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya harus tetap berpedoman pada Pancasila sebagai dasar ideologi Negara Indonesia.

Lebih jelasnya, esensi dari prinsip-prinsip dasar dalam pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya itu dapat diuraikan sebagai berikut: **Pertama**, bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia tidak menganut faham sentralisme, melainkan membagi daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang diatur dengan undang-undang; **Kedua**, pengaturan dalam undang-undang tersebut harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa; **Ketiga**, daerah besar dan kecil bukan merupakan *Negara bagian*, melainkan daerah yang tidak terpisahkan dari dan dibentuk dalam kerangka *Negara kesatuan (eenheidstaat)*; **Keempat**, corak daerah besar dan kecil itu ada yang bersifat otonom (*streek en locale rechtsgemeenschappen*) atau ada yang bersifat daerah administrasi

belaka; *Setelah amandemen UUD 1945, tidak dimungkinkan lagi adanya daerah administrasi belaka **Kelima**, sebagai konsekuensi daerah yang bersifat otonom, akan dibentuk badan perwakilan daerah, karena di daerahpun pemerintahan akan bersendikan atas azas permusyawaratan; **Keenam**, daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa adalah *swapraja* atau yang disebut *zelfbesturende landschappen* dan Desa atau nama lain semacam itu yang disebut *volksgemeenschappen*; **Ketujuh**, Negara Republik Indonesia akan menghormati kedudukan daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa; **Kedelapan**, adapun sampai sejauh mana otonomi itu akan diberikan kepada daerah, sudah cukup jelas kebijaksanaan dasarnya, yaitu sebagaimana terkandung dalam alinea pertama penjelasan pasal 18 UUD 1945 tersebut diatas.²⁰*

Dalam pelaksanaannya, peran Pemerintah Pusat dalam menjabarkan amanat UUD 1945 tetap harus dijaga, mengingat Negara Indonesia sebagai suatu lingkungan geografis-sosiologis yang memiliki batas-batas tertentu dalam konteks geografis-teritorial perlu terus dipelihara, sebab segala potensi dan sumber daya yang mencakup potensi kependudukan (demografi), sosial ekonomi, sosial budaya, sosial politik, dan pertahanan keamanan serta kehidupan beragama harus berada dalam entitas yang tak terpisahkan. Mengingat segala potensi tersebut dianggap sebagai suatu dinamika dari suatu wilayah (geografis-

²⁰ Departemen Dalam Negeri, 1995, Op.Cit., hal.185-186

sosiologis) yang berpadu dengan aspek statis yang mencakup potensi sumber daya alam dan ruang geografis (geografis-teritorial) sebagai batas-batasnya.

Penerapan Otonomi Daerah melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan beberapa pemikiran ke depan bahwa daerah memperoleh kewenangan sangat luas tetapi harus diletakkan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Beberapa prinsip yang dianut dalam UU No. 32 Tahun 2004 menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah, a.l.:²¹

- (1) Sesuai dengan amanat UUD 1945 pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- (2) Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat;
- (3) Melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing, dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI;
- (4) Pemerintah daerah dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah potensi keanekaragaman daerah;
- (5) Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem NKRI;
- (6) Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras;
- (7) Perlu memperhatikan peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- (8) Agar mampu menjalankan perannya, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian

²¹ Prof. Dr. E. Koswara Kertapraja, Pemerintahan Daerah Konfigurasi Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dulu, Kini dan Tantangan Globalisasi, Inner, Jakarta 2010. Hal.47-48

hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara;

- (9) Perlu memperhatikan berbagai Undang-Undang yang terkait di bidang politik, seperti UU No. 12/2003 tentang pemilu, UU No. 22/2003 tentang Susduk, UU No. 12/2003 tentang Pilpres dan Wapres, UU yang terkait dengan keuangan Negara, seperti UU No.17/2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15/2004 tentang Pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara.

Ketika penyelenggaraan negara dilakukan dengan sentralistis, tawaran otonomi luas dan desentralisasi seakan menjadi penyejuk bagi hampir semua daerah. Pemberian otonomi luas dianggap mampu mencegah terjadinya disintegrasi bangsa, secara ideal otonomi daerah dapat menciptakan pembangunan daerah yang berkeadilan serta sesuai dengan kondisi dan ciri khas setiap daerah bahkan berbagai hal-hal yang indah. Namun perlu diwaspadai bahwasannya otonomi daerah tidak seindah harapan yang dibayangkan. Menurut Midjaja (via Syafrudin) bahwa otonomi daerah dapat menimbulkan disintegrasi bangsa dan karenanya harus diwaspadai.²² Walaupun demikian, menurut Syafrudin kebanyakan orang mempersoalkan kapan dan bagaimana titik berat otonomi pada kabupaten/kota itu akan dilaksanakan.²³

Selain menjanjikan harapan kemakmuran dan kemandirian daerah ternyata tersembunyi ancaman bahaya karena penyakit 'keakuan' dapat muncul dalam wujud konflik antara kabupaten/kota atau antara provinsi

²² Midjaja, Subarda, Pidato Pengarahan pada Pembukaan Sespanas-Seskoad, Bandung, 20 Januari 1992, dalam Syafrudin, Ateng, *Pendayagunaan Otonomi Daerah yang Bertitik Berat pada kabupaten/kota dan Implikasinya pada Manajemen Pembangunan*, Makalah disajikan dalam diskusi terbatas, 5-6 september 1992, diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Sumber Daya Manusia dan Lingkungan, Unpad, him. 1.

²³ Syafrudin, Ateng, *Ibid.*

atau antara pusat dan daerah. Masalah lemahnya pemahaman makna dan esensi mengenai Otonomi Daerah oleh sebagian Kepala Daerah misalnya saat ini telah menimbulkan kesan bahwa seolah-olah otonomi hanya wewenang kabupaten/kota sehingga mengabaikan peran dan fungsi provinsi. Untuk itu dalam konteks kehidupan negara kesatuan dalam pelaksanaan otonomi, perlu dikembangkan hubungan kemitraan nasional yang berangkat dari silaturahmi antarsesama kelompok masyarakat dalam lintas agama dan budaya guna menumbuhkembangkan semangat kesatuan dan persatuan bangsa dan negara mengingat dalam penerapan otonomi saat ini masih terdapat sejumlah daerah yang minim sumber daya dan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Ditinjau dari struktur ketatanegaraan bahwa Indonesia adalah suatu negara kesatuan. Hal ini tertuang dalam pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 "Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik". Prinsip negara kesatuan meletakkan kekuasaan/kewenangan pemerintah pada Pemerintah Pusat. Namun dalam rangka efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan diperlukan daerah-daerah otonom yang memiliki hak dan kewenangan otonom.

Dalam kepustakaan tentang pemerintahan umum istilah yang sepadan dalam bahasa Belanda adalah istilah *algemeen bestuur*. Pada masa penjajahan yang lalu *algemeen bestuur* dilaksanakan oleh Gubernur Jenderal dengan bantuan pejabat-pejabat tinggi yang diangkat sebagai

pimpinan dari berbagai cabang dari *algemeen bestuur*, yang diorganisasikan dalam lembaga-lembaga yang dinamakan *Departementen Van Algemeen Bestuur* (Departemen-departemen Pemerintahan Umum).

Hal yang berkaitan dengan hubungan antara pelaksanaan pemerintahan umum itu dengan otonomi dari Pemerintahan Daerah adalah asas keseimbangan yang menuntut pengetahuan tentang seberapa jauh dekonsentrasi itu dapat dilaksanakan sampai batas di mana pelaksanaan desentralisasi tidak dirugikan, melainkan justru diuntungkan. Demikian pula halnya bahwa bagaimana mencari keseimbangan antara pelaksanaan asas desentralisasi dengan dekonsentrasi dalam suatu titik imbang yang memungkinkan efisiensi dan efektifitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Karena pada dasarnya desentralisasi dan otonomi daerah adalah semata-mata instrument untuk mencapai tujuan dan bukan tujuan itu sendiri. Sehingga ketika kewenangan daerah menjadi sangat besar, adanya organisasi yang dibangun sesuai kepentingan dan kebutuhan daerah, adanya sumber keuangan, personil, peralatan, dan dokumentasi yang sepenuhnya diatur oleh daerah, maka permasalahannya terletak pada bagaimana manajemen pemerintahan daerah sehingga tujuan akhir, yakni kesejahteraan masyarakat akan mengalami peningkatan atau dapat tercapai.

Pemerintah pusat menerapkan menerapkan otonomi daerah tanpa menghilangkan peran kewilayahan termasuk didalamnya pembinaan wilayah. Dalam artian bahwa tugas Pemerintah Pusat dilaksanakan pula oleh daerah otonom. Jelasnya Pemerintah Pusat mendelegasikan aspek pembinaan wilayah kepada daerah otonom dan dilaksanakan oleh perangkat otonom dan pertanggung jawabannya melampaui kewenangan daerah otonom itu sendiri. Walaupun pada prinsipnya tugas pembinaan wilayah adalah untuk kesejahteraan daerah itu sendiri, tetapi sebagai suatu negara kesatuan pemerintah pusat wajib mengontrol atau mengawasi daerah sebagai subsistem nasional sehingga entitas kebangsaan tidak mengalami pembiasan dalam wilayah daerah itu sendiri.

UU Nomor 32 tahun 2004 tidak secara tegas mengatur tentang pemerintahan umum. Beberapa pengaturan dalam lingkup pemerintahan umum adalah antara lain pengaturan tentang dekonsentrasi, tugas pembantuan, wilayah administrasi, instansi vertikal, dan urusan yang tidak menjadi kewenangan daerah. Meskipun demikian nuansa UU Nomor 32 tahun 2004 bukan tidak mengakui adanya pemerintahan umum tetapi tidak mengatur secara rinci tentang tugas pemerintahan umum tersebut.

Materi-materi yang menyangkut pemerintahan umum adalah sebagai berikut:

- 1) Mengembangkan konsep negara-bangsa yang sinergis dengan konsep negara kepulauan dalam penyelenggaraan pemerintahan nasional di daerah sehingga tercermin adanya sistem dan mekanisme pemerintahan dalam bingkai NKRI.
- 2) Memfasilitasi dan mengupayakan terciptanya situasi yang kondusif untuk terselenggaranya kebijakan pemerintahan secara nasional di

daerah sekaligus mengakomodasikan kebijakan daerah sebagai penyangga utamanya.

- 3) Memfasilitasi terwujudnya keselarasan hubungan antarstrata pemerintahan, yaitu antara pemerintahan pusat dengan provinsi, provinsi dengan kabupaten/kota serta antardaerah.
- 4) Memfasilitasi terciptanya iklim yang kondusif dalam mendukung terwujudnya ketentraman dan ketertiban umum diseluruh daerah dengan basis penegakan hukum serta norma yang berlaku.
- 5) Memfasilitasi tertibnya hubungan lintas batas dan kepastian batas wilayah dengan negara tetangga, antardaerah yang meliputi batas antarprovinsi, antar kabupaten/kota dan antardesa.
- 6) Memfasilitasi terselenggaranya kewenangan daerah di kawasan tertentu sehingga terciptanya keserasian dan keselarasan pelaksanaan kewenangan baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- 7) Menangani tugas-tugas umum pemerintahan lainnya yang tidak menjadi tugas komponen lain dan Pemerintah Daerah serta lintas instansi manapun seperti koordinasi pemerintahan lintas sektor dan lintas wilayah, administrasi dasar kependudukan dan catatan sipil, mengaktualkan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 menciptakan dan memelihara kerukunan nasional/wawasan kebangsaan serta mengembangkan wawasan gender, menampung dan mengolah serta menyalurkan aspirasi masyarakat terutama yang berkaitan dengan kewenangan gubernur selaku wakil pemerintah.

Pembagian kekuasaan haruslah ditempatkan dalam konteks bangsa-negara demokratis. Negara Indonesia adalah negara demokrasi yang di dalam UUD 1945 disebutkan bahwa negara diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan negara, menegakkan hukum, dan mempertahankan keutuhan wilayah, serta menyelenggarakan kesejahteraan warga negara, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan memelihara hubungan luar negeri²⁴.

Negara Indonesia adalah negara kesatuan. Sebagai negara kesatuan maka kedaulatan negara adalah tunggal, tidak tersebar pada negara-negara bagian seperti dalam negara federal/serikat. Oleh sebab

²⁴Penjabaran alenia ke-4, Pembukaan Undang-Undang Tahun 1945

itu, sistem pemerintahan dalam negara kesatuan pada dasarnya adalah sentralisasi, dimana pemerintah pusat memegang kekuasaan penuh terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Namun mengingat kondisi negara yang terdiri atas ribuan pulau dan beragamnya suku etnis, serta beragam golongan dan keyakinan akan agama yang berbeda-beda, sesuai dengan pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 penyelenggaraan pemerintahannya tidak diselenggarakan secara sentralisasi tapi desentralisasi. Dalam pasal-pasal tersebut ditegaskan bahwa pemerintah terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.

Sebagai negara kesatuan, Indonesia juga tidak mempunyai kesatuan-kesatuan pemerintahan yang mempunyai kedaulatan. Dalam istilah penjelasan UUD 1945, Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *Staat*, Negara. Dalam negara kesatuan kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan NKRI tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan. Kesatuan-kesatuan pemerintahan lain di luar pemerintah tidak memiliki apa yang disebut oleh R. Kranenburg sebagai *pouvoir constituant*, kekuasaan untuk membentuk Undang-undang dan organisasinya sendiri. Hal inilah yang membedakan negara kesatuan dengan negara federal. Negara federal adalah negara majemuk sehingga masing-masing negara bagian mempunyai kekuasaan membentuk UUD/UU. Sedangkan negara kesatuan adalah negara tunggal (Bhenyamin Hoessein, 2002).

3.3. Distribusi Kewenangan dan Urusan Pemerintah Pusat - Daerah

Organisasi yang besar dan kompleks seperti Negara Indonesia tidak akan efisien jika semua kewenangan politik dan administrasi diletakkan pada puncak hirarki organisasi atau dengan kata lain yaitu pemerintah pusat. Agar penyelenggaraan pemerintahan dapat dilaksanakan secara efisien dan akuntabel, maka sebagian kewenangan politik dan administrasi tersebut diserahkan pada jenjang organisasi yang lebih rendah. Adanya jenjang hirarki yang lebih rendah dalam hal ini adalah pemerintah pusat dimulai dari kebijakan desentralisasi. Desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang artinya pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, maka desentralisasi yang berasal dari sentralisasi yang mendapat awal *de* berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh dari pusat.

Henry Maddick (1963) menjelaskan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang/fungsi-fungsi tertentu kepada daerah otonom. Senada dengan hal tersebut, Rondinelli, Nellis, dan Chema (1983) mengemukakan, desentralisasi merupakan penciptaan atau penguatan, baik keuangan maupun hukum, pada unit-unit pemerintahan subnasional yang penyelenggaraanya secara substansial berada diluar control langsung pemerintah pusat.

pemerintahan tersebut kepada kepala daerah. Penyerahan wewenang terdiri atas :

- a. Materi wewenang. Materi wewenang adalah semua urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan lainnya
- b. Manusia yang diserahi wewenang. Manusia yang diserahi wewenang adalah masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan sebagai kesatuan masyarakat hukum. Jadi bukan kepada kepala daerah atau kepada DPRD atau keduanya
- c. Wilayah yang diserahi wewenang. Wilayah yang diserahi wewenang adalah daerah otonom, bukan wilayah administrasi.

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah dapat dilakukan dengan dua cara :

- 1) *Ultra vires doctrine*, yaitu pemerintah pusat menyerahkan wewenang kepada daerah otonom dengan cara merinci satu per satu. Daerah otonom hanya boleh menyelenggarakan wewenang yang diserahkan kepada daerah tersebut. Sisa wewenang dari wewenang yang diserahkan kepada daerah otonom secara terperinci tetap menjadi wewenang pusat. Cara penyerahan wewenang inilah yang dianut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Pemerintah pusat menyerahkan urusan-urusan pemerintahan setahap demi setahap, dengan memperhatikan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menyebutkan bahwa penambahan urusan pemerintahan kepada daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Bahkan pada pasal 9 disebutkan bahwa sesuatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dapat ditarik kembali dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat.
- 2) *Open end arrangement* atau *general competence* yaitu daerah otonom boleh menyelenggarakan semua urusan di luar yang dimiliki pusat. Artinya bahwa pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan kebutuhan dan inisiatif di luar kewenangan yang dimiliki pusat. Cara penyerahan inilah yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa kewenangan daerah mencakup seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan

nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional²⁵.

3.4. Kewenangan Pemerintah Daerah

Dalam konteks negara kesatuan penerapan asas sentralisasi dan desentralisasi dalam organisasi berbangsa-bernegara tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Artinya pemerintah pusat tidak mungkin menyelenggarakan pemerintah daerah sepenuhnya dalam artian dapat melaksanakan semua urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan dan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara lazimnya diselenggarakan secara sentralisasi dan dekonsentrasi. Sedangkan urusan yang mengandung dan menyangkut kepentingan masyarakat setempat diselenggarakan secara desentralisasi. Pemerintah pusat masih menangani sebagian urusan yang diserahkan kepada daerah, seperti pengawasan dan penentuan standar, kriteria, dan prosedur. Sedangkan urusan yang bersifat nasional, misalnya politik luar negeri, keamanan, pertahanan, keuangan, pengaturan hukum, keagamaan, kebijakan ekonomi makro dan kebijakan politik makro sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

²⁵ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hlm.75

1) Pemerintah Provinsi²⁶

Pemerintah provinsi menganut asas dekonsentrasi sekaligus desentralisasi (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Berdasarkan asas dekonsentrasi maka provinsi merupakan wilayah administrasi (*local state government*). Undang-undang perlu menetapkan apa yang menjadi fungsi utama yang harus diselenggarakan oleh daerah otonom provinsi. Berbagai jenis urusan pemerintahan, termasuk yang selama ini dipegang oleh berbagai kementerian. Kemudian diserahkan kepada provinsi untuk melaksanakan fungsi tersebut²⁷.

Keberadaan wilayah administrasi merupakan implikasi logis dari penerapan asas dekonsentrasi. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dekosentrasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Senada dengan pengertian tersebut, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dekosentrasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dalam asas dekosentrasi yang diserahkan adalah wewenang administrasi/implementasi kebijakan sedangkan wewenang politiknya tetap menjadi kewenangan pusat. Berdasarkan asas desentralisasi maka provinsi menjadi daerah otonom (*local self government*). Implikasi

²⁶*Ibid*, hlm.82-87

²⁷Ramlan Surbakti, *Berbagai Aspek Kebijakan Otonomi Daerah*, dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 43, MIPI, 2013, hal. 19

- h. Penciptaan dan pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum
- i. Penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas instansi lain
- j. Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota
- k. Pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan DPRD, serta Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota
- l. Pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan karir pegawai di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan
- m. Pemberian pertimbangan terhadap pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah.

Provinsi juga mempunyai wewenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasinya. Pemerintah provinsi memiliki kewenangan di bidang :

1. Lintas kabupaten/kota
Kewenangan pemerintahan yang menyangkut penyediaan pelayanan lintas kabupaten/kota dalam wilayah suatu provinsi. Pelayanan lintas kabupaten/kota dimaksudkan pelayanan yang mencakup beberapa atau semua kabupaten/kota di provinsi tertentu. Pelayanan lintas kabupaten/kota tersebut dengan catatan menjangkau lebih dari 50%. Jika hanya menjangkau kurang 50% maka dilakukan dengan kerjasama antarkabupaten/kota.
2. Bidang pemerintahan tertentu
Perencanaan dan pengendalian pembangunan secara makro, penelitian bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, penelitian yang mencakup wilayah provinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya/pariwisata, penanganan penyakit menular dan hama tanaman, dan perencanaan tata ruang provinsi
3. Kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan daerah kota
Misalnya jika dalam melaksanakan kewenangannya kabupaten/kota mengalami kesulitan bahkan terjadi konflik kepentingan antarmereka, maka provinsi dapat melaksanakan pelayanan yang tidak atau sulit dilaksanakan oleh kabupaten/kota tersebut
4. Kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat sebagai wilayah administratif.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi :

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- b. Perencanaan, pengawasan, dan pemanfaatan tata ruang
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum
- e. Penanganan bidang kesehatan
- f. Penyelenggaraan bidang pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
- g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota
- j. Pengendalian lingkungan hidup
- k. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Di samping urusan wajib, provinsi juga mempunyai urusan yang bersifat pilihan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan. Gubernur dalam kedudukannya sebagai kepala daerah otonom bertanggung jawab kepada rakyat melalui DPRD. DPRD Provinsi merupakan lembaga yang mewakili rakyat di daerah provinsi. Karena DPRD yang memilih gubernur maka gubernur bertanggung jawab kepada DPRD yang memilihnya, hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Namun dalam

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 gubernur tidak lagi dipilih oleh DPRD tapi langsung oleh rakyat, maka gubernur bertanggung jawab kepada rakyat secara langsung pula. Mekanismenya, gubernur melaporkan pertanggungjawaban kepada DPRD dan mempublikasikan laporan pertanggungjawaban tersebut kepada masyarakat luas. Hal ini diatur didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 27 ayat 2 : "Gubernur sebagai kepala daerah mempunyai kewajiban memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat."

Selain urusan wajib dan pilihan, provinsi juga menerima tugas pembantuan dari pemerintah pusat. Sesuai dengan PP No.52/2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan, tugas pembantuan diartikan sebagai penugasan dari pemerintah kepada daerah atau desa, dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana, dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada provinsi diselenggarakan oleh perangkat daerah provinsi. Pemberian tugas pembantuan tersebut dimaksudkan untuk efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan

pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, serta membantu pengembangan pembangunan bagi daerah (provinsi).

Tugas pembantuan yang diberikan pemerintah kepada provinsi meliputi sebagian tugas bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan kewenangan lain yakni kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengadilan pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional. Dengan kata lain, kewenangan dalam tugas pembantuan yang diberikan kepada provinsi adalah kewenangan yang merupakan kompetensi pemerintah pusat.

2) Pemerintah Kabupaten/Pemerintah Kota²⁸

Pemerintah kabupaten/kota merupakan subordinat wilayah administrasi provinsi. Dalam hal ini provinsi merupakan daerah otonom, maka pemerintah kabupaten/kota adalah sesama daerah otonom. Hubungan diantara keduanya bersifat koordinasi.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kewenangan yang dimiliki pemerintah kabupaten/kota adalah sisa kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi (*recidual power*). Dengan demikian,

²⁸*Ibid*, hal.87-91

pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan yang sangat banyak dan besar. Oleh karena itu, bobot kewenangan terletak di pemerintah kabupaten/kota. Mengenai kewenangan yang menjadi kompetensi kabupaten/kota, baik undang-undang maupun Peraturan Pemerintah tidak mengatur secara spesifik. Undang-Undang hanya memberi rumusan umum yang pada dasarnya meletakkan semua kewenangan pemerintahan pada tingkat kabupaten/kota, kecuali kewenangan-kewenangan yang ditentukan pemerintah pusat dan provinsi. Dengan demikian, kabupaten/kota dapat berinisiatif membuat kewenangan sendiri berdasarkan kebutuhan daerahnya. Kewenangan yang dimaksud bukan berdasarkan pendekatan sektor, departemen, dan non departemen yang ada, tapi berdasarkan pembidangan kewenangan. Kabupaten/kota dapat membuat rincian kewenangan lalu diagregasikan sehingga menjadi kewenangan yang setara/setingkat antar bidang. Sehingga penggunaan nomenklaturnya didasarkan rumpun pekerjaan yang mempunyai karakter dan sifat sejenis dan saling berkaitan serta pekerjaan yang memerlukan penanganan khusus.

Namun demikian, pasal 11 ayat 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menentukan bahwa daerah kabupaten/kota harus melaksanakan 11 kewenangan wajib yaitu :

1. Pekerjaan umum
2. Kesehatan
3. Pendidikan dan kebudayaan
4. Pertanian
5. Perhubungan
6. Industri dan perdagangan

7. Penanaman modal
8. Lingkungan hidup
9. Pertanahan
10. Koperasi
11. Tenaga kerja

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan urusan pemerintahan pemerintah kabupaten/kota yang bersifat wajib dan pilihan. Urusan pemerintah yang bersifat wajib mencakup urusan-urusan di bawah yang berskala kabupaten/kota :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
2. Perencanaan, pengawasan, dan pemanfaatan tata ruang
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum
5. Penangan bidang kesehatan
6. Penyelenggaraan bidang pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
7. Penanggulangan masalah sosial
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah
10. Pengendalian lingkungan hidup
11. Pelayanan pertanahan
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
14. Pelayanan administrasi penanaman modal
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Adapun urusan yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sebagaimana halnya provinsi, kabupaten/kota juga menerima tugas pembantuan dari pemerintah atasnya yaitu pemerintah pusat dan provinsi (sebagai daerah otonom). Tugas pembantuan yang diberikan pemerintah kepada kabupaten/kota meliputi sebagian tugas bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan kewenangan lain yakni kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional. Sedangkan tugas pembantuan yang diberikan oleh provinsi sebagai daerah otonom kepada kabupaten/kota meliputi sebagian tugas dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta sebagian tugas pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya, termasuk juga sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh provinsi.

Adapun tugas pembantuan yang diberikan provinsi sebagai wilayah administrasi kepada kabupaten/kota mencakup sebagian tugas dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah. Jadi, tugas pembantuan yang diberikan kepada kabupaten/kota adalah kewenangan yang merupakan kompetensi pemerintah pusat dan pemerintah provinsi baik sebagai daerah otonom maupun sebagai wilayah administrasi.

Pemerintah kabupaten dipimpin oleh bupati, dan memiliki DPRD Kabupaten yang merupakan lembaga pembuat kebijakan dan pengawas pemerintahan daerah yang anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Di samping pemerintahan kabupaten ada juga pemerintahan kota. Sebelum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah kota disebut sebagai Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II. Menurut UU No.22/1999 nomenklatur tersebut berubah menjadi pemerintah kota saja, yaitu pemerintahan yang sejajar dengan pemerintah kabupaten yang keduanya sama-sama daerah otonom dengan asas desentralisasi penuh. Pemerintah kota dipimpin oleh walikota, dan memiliki DPRD Kota yang merupakan pembuat kebijakan dan pengawas kebijakan daerah.

3.5. Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah²⁹

Pemerintah daerah adalah subsistem pemerintahan nasional dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus tetap dalam koridor negara kesatuan. Untuk melaksanakan hal tersebut maka diperlukannya pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam rangka pembinaan dan pengawasan tersebut dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai

²⁹*Ibid*, 193-199

pelaksanaan Bab XII Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dijelaskan bahwa pembinaan adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervise. Pemerintah pusat memberikan pedoman dalam bentuk pertanggungjawaban, laporan, dan evaluasi atas akuntabilitas kinerja gubernur, bupati, serta walikota. Pemerintah pusat memberikan bimbingan terhadap penyusunan prosedur dan tata kerja pelaksanaan pemerintahan provinsi/kabupaten/kota. Pemerintah pusat memberikan pelatihan dalam rangka meningkatkan mutu sumber daya manusia aparat pemerintahan provinsi/kabupaten/kota dalam bentuk pendidikan dan pelatihan. Pemerintah pusat memberikan arahan terhadap penyusunan rencana, program dan kegiatan/proyek yang bersifat nasional dan regional sesuai dengan periodisasinya. Dan pemerintah pusat melakukan supervisi terhadap pelaksanaan pemerintahan provinsi/kabupaten/kota. Untuk melaksanakan pembinaan tersebut, pemerintah pusat dapat melimpahkan kewenangannya kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di samping memberikan pembinaan, pemerintah pusat juga melakukan pengawasan. Pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *control*. Sementara dalam ilmu manajemen, pengawasan diartikan sebagai tindakan mengendalikan agar apa yang telah direncanakan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana, dan tidak menyimpang. Adanya

pengawasan yang sistematis dan terprogram maka semua kegiatan akan dijaga agar terus terarah pada sasaran-sasaran yang ingin dicapai. Dalam PP No.20/2002 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berkalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam pengawasan dikenal dua jenis pengawasan, yaitu :

1) Pengawasan Preventif

Pengawasan yang bersifat mencegah, dalam artian pencegahan agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pengertian yang sifatnya operasional, yang dimaksud dengan pengawasan preventif adalah pengawasan terhadap pemerintahan daerah agar pemerintah daerah tidak menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lainnya.

2) Pengawasan Represif

Pengawasan yang berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah, baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, maupun Keputusan Pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam arti lain, bahwa pengawasan represif dilaksanakan untuk penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, seperti hal-hal yang berkaitan dengan kepatutan atau kebiasaan yang berlaku di suatu daerah, layaknya norma agama, adat istiadat, budaya serta susila, dan juga yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat agar pelaksanaan otonomi daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan, dilakukan dalam bentuk :

- a. Pengawasan terhadap produk kebijakan daerah, yaitu pengawasan yang bersifat represif yang dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri dan gubernur selaku wakil pemerintah pusat terhadap kebijakan daerah yang dilaksanakan.
- b. Pengawasan terhadap kebijakan daerah menyangkut kesesuaiannya terhadap kepentingan umum (*merit review*).
- c. Pengawasan terhadap kebijakan daerah menyangkut kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*legal review*).

Selain itu, pengawasan juga dilakukan terhadap penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dana dokesentrasi dan dana tugas pembantuan yang dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sesuai dengan fungsinya sebagai lembaga tinggi negara memeriksa, menguji, dan menilai penggunaan apakah sesuai dengan tujuan penganggaran yang telah direncanakan. BPK melakukan pengawasan penggunaan APBD dalam tahun anggaran yang berjalan. Hasil pemeriksaan dilaporkan kepada DPR dan DPRD untuk ditindak lebih lanjut. Di samping itu BPK juga melakukan pengawasan terhadap penggunaan dana dekonsentrasi pada pemerintah provinsi dan dana tugas pembantuan baik pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota, dan pengawasan ini bersifat represif.

BAB IV

KEPEMIMPINAN

4.1. Makna Kepemimpinan

Membicarakan kepemimpinan memang menarik, dan dapat dimulai dari sudut mana saja hal tersebut akan diteropong. Dari waktu ke waktu kepemimpinan selalu menjadi perhatian bagi setiap manusia. Ada yang berpendapat bahwasannya kepemimpinan tersebut sama luanya dengan sejarah lahirnya manusia. Kepemimpinan dibutuhkan manusia, karena adanya suatu keterbatasan dan kelebihan-kelebihan tertentu pada manusia. Di satu pihak manusia terbatas kemampuannya untuk memimpin, di pihak lain ada orang yang mempunyai kelebihan kemampuan untuk memimpin. Di sinilah akan timbul kebutuhan akan pemimpin dan kepemimpinan.

Hampir di setiap tulisan tentang kepemimpinan selalu menggambarkan sesuatu hal yang sangat ideal dan berakhir dengan sebuah keindahan. Hal ini dapat dimengerti, karena manusia membutuhkan kepemimpinan itu. Dan dari waktu ke waktu kepemimpinan menjadi tumpuan harapan dari manusia.

Dalam suatu kehidupan berkelompok, mula-mula ada masa pertumbuhan atau pembentukan. Disinilah sejumlah orang berkumpul bersama-sama membentuk suatu kelompok. Masing-masing bersikap melihat dan menunggu apa yang akan diperankan oleh setiap orang

tersebut, dan mencoba melihat sampai dimana dirinya bisa berpengaruh dalam kelompok. Jika seseorang sudah mulai berkeinginan mempengaruhi orang lain, maka di sini kegiatan kepemimpinan mulai terlihat. Pengaruh dan kekuasaan mewarnai kegiatan kelompok tersebut. Nampaknya relevansi kekuasaan dan pengaruh tidak bisa dihindari lagi dalam kegiatan kepemimpinan ini. Ada yang beranggapan bahwa pemimpin adalah seseorang yang mempunyai kekuasaan untuk mempengaruhi perilaku orang lain. Di sini makin jelas intensitas hubungan yang ada diantara kepemimpinan dan kekuasaan.

Jikalau ditelusuri lebih lanjut, betapa pentingnya pemimpin dan kepemimpinan dalam suatu kelompok jika terjadi konflik atau perselisihan diantara orang-orang dalam kelompok, maka orang-orang mencari cara pemecahan agar tetap terjamin keteraturan dan dapat ditaati bersama. Terbentuklah aturan-aturan, norma-norma tertentu untuk ditaati agar konflik tidak terulang. Di sini orang-orang mulai mengidentifikasikan dirinya pada kelompok, kehidupan bersama sangat dibutuhkan, dan konflik perlu dihindari. Dalam hal ini peranan pemimpin sangat dibutuhkan.

Untuk menunjukkan betapa pentingnya kepemimpinan dan betapa manusia membutuhkannya, sampai ada pendapat yang galak mengatakan bahwa dunia atau umat manusia di dunia ini pada hakikatnya hanya ditentukan oleh beberapa orang saja, yakni yang berstatus sebagai pemimpin. Pepatah orang melayu yang menyatakan "jika gajah sama gajah berkelahi, pelanduk mati ditengah-tengah" sejalan dengan

ungkapan di atas. Dengan demikian jika sekelompok orang yang berstatus pemimpin tersebut memutuskan untuk menimbulkan perang dunia sebagai satu-satunya jalan keluar dari konflik, maka umat manusia di dunia sebagai pelanduknya akan mati ditengah-tengah medan konflik tersebut. Ini sekedar penegasan dari pepatah melayu tersebut, dan kegalakan dari pendapat di atas yang mau menyatakan bahwa pemimpin dan kepemimpinan sangat menentukan sekali kehidupan manusia.

Kepemimpinan kadangkala diartikan sebagai pelaksanaan otoritas dan pembuatan keputusan,³⁰ ada juga yang mengartikan kepemimpinan itu sebagai suatu inisiatif untuk bertindak yang menghasilkan suatu pola yang konsisten dalam rangka mencari jalan pemecahan dari suatu persoalan bersama.³¹ Lebih dalam lagi, George R. Terry merumuskan bahwa kepemimpinan itu adalah aktivitas untuk mempengaruhi orang-orang agar diarahkan mencapai tujuan organisasi.³²

Menurut George R. Terry, "Kepemimpinan adalah aktivitas mempengaruhi orang-orang untuk berusaha mencapai tujuan kelompok secara suka rela."³³ Robert Tannenbaum, Irving R. Weschler, dan Fred Messarik mendefinisikan kepemimpinan sebagai "pengaruh antarpribadi yang dilakukan dalam suatu situasi dan diarahkan, melalui proses

³⁰ Robert Dubin, *Human Relation in Administration, The Sociology of Organization, with reading and cases*, New York, Prentice Hand-Book Company, 1951, seperti yang dikutip oleh Fred E. Friedler, *A. Theory of Leadership Effectiveness*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1967, hlm. 7.

³¹ K.Hemphill, *A Proposed Theory of Leadership in Small Group, Second Preliminary Report*, Columbus, Ohio, Personnel Research Board, Ohio State University, 1954.

³² George R. Terry, *Principle of Management*, 3rd edt. Homewood, Illinois, Record D. Irwin, Inc., 1960, hlm. 493.

³³ Terry, *Principle of Management*, hal. 495

komunikasi, pada pencapaian tujuan atau tujuan-tujuan tertentu.”³⁴ Harold Koontz dan Cyril O’Donnel mengemukakan bahwa “kepemimpinan adalah upaya mempengaruhi orang-orang untuk ikut dalam pencapaian tujuan bersama.”³⁵ Definisi definisi tersebut dapat mengkategorikan tiga elemen:

- 1) Kepemimpinan merupakan suatu konsep relasi (*relational concept*). Kepemimpinan hanya ada dalam relasi dengan orang-orang lain (seperti para pengikut). Jika tidak ada peengikut, maka tidak ada pemimpin. Tersirat dalam definisi ini adalah premis bahwa para pemimpin yang efektif harus mengetahui bagaimana membangkitkan inspirasi dan berelasi dengan para pengikut mereka.
- 2) Kepemimpinan merupakan suatu proses. Agar bisa memimpin, pemimpin harus melakukan sesuatu. Sebagaimana yang telah diobservasi John Gardner (1986-1988), kepemimpinan lebih dari sekedar menduduki suatu posisi otoritas. Kendati posisi otoritas yang diformalkan mungkin sangat mendorong proses kepemimpinan, tapi sekedar menduduki posisi itu tidak memadai untuk membuat seseorang menjadi pemimpin.
- 3) Kepemimpinan harus membujuk orang-orang lain untuk mengambil tindakan. Pemimpin membujuk para pengikutnya lewat berbagai cara, seperti menggunakan otoritas yang terlegitimasi, menciptakan model, penetapan sasaran, memberi imbalan dan hukuman, restrukturisasi organisasi, dan mengkomunikasikan sebuah visi.

Kontras antara kepemimpinan dan kediktatoran harus di bedakan. Seorang diktator membuat orang lain bertindak melalui paksaan fisik atau ancaman serangan fisik. Beberapa diktator memang melakukan aktifitas tertentu yang menjadi karakteristik dari para pemimpin, seperti menawarkan sebuah visi (sebagai contoh : Hitler membangkitkan inspirasi rakyat Jerman dengan menyodorkan suatu visi mengenai dunia yang di

³⁴ Robert Tannenbaum, Irving R. Weschler, dan Fred Massarik, *Leadership and Organization: A Behavioral Science Approach* (New York : McGraw-Hill Book Company, 1959).

³⁵ Harold Koontz dan Cyril O’Donnel, *Principles of Management edisi kedua* (New York : McGraw-Hill Book Company, 1959), Hal.435.

dominasi oleh Jerman, Lenin menginspirasi para pengikutnya lewat sebuah visi mengenai Utopia komunis). Tapi seorang diktator hanya bertumpu pada kekuatan untuk mengaktualisasikan visi apapun yang dimiliki. Seperti halnya yang dikatakan Mao Zedong, "Kekuasaan tumbuh dari laras senjata." Pernyataan ini benar untuk seorang diktator tapi tidak tepat untuk seorang pemimpin. Beberapa orang berargumen bahwasannya seorang pemimpin yang efektif bisa membujuk para pengikutnya untuk meninggalkan kepentingan pribadi mereka demi kejayaan organisasi tertentu. Deskripsi yang lebih baik tentang pemimpin efektif adalah pemimpin yang mampu meyakinkan bawahannya bahwa kepentingan pribadi para bawahan itu menjadi bagian daripada visi pemimpin tersebut, serta pemimpin efektif juga harus mampu meyakinkan bawahannya bahwa mereka memiliki andil untuk sama-sama mengimplementasikannya.

Kepemimpinan seringkali dipertanyakan oleh khalayak umum, apa bedanya dengan manajemen, demikian pula pemimpin dengan manajer. Konsep kepemimpinan dan kekuasaan sebagai terjemahan dari power telah menurunkan suatu minat yang menarik untuk senantiasa didiskusikan sepanjang evolusi pertumbuhan pemikiran manajemen. Konsep kekuasaan sangat dekat dengan konsep kepemimpinan. Kekuasaan merupakan sarana bagi pemimpin untuk mempengaruhi

perilaku pengikutnya.³⁶ Dalam rangka memberikan ulasan tentang hubungan yang integral antara kepemimpinan dan kekuasaan, Hersey, Blanchard dan Natemeyer merasakan bahwa pemimpin-pemimpin itu hendaknya tidak hanya menilai perilaku kepemimpinan mereka agar mengerti bagaimana sebenarnya mereka mempengaruhi orang lain, akan tetapi mereka seharusnya juga mengamati posisi mereka dan cara menggunakan kekuasaannya.³⁷ Setiap organisasi apapun bentuk dan namanya adalah suatu sistem yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kekuasaannya untuk berbuat sesuatu atau tidak melaksanakan sesuatu. Setiap manajer, atau administrator, atau pemimpin adalah seseorang yang diharapkan melaksanakan beberapa jenis kekuasaan didalam atau atas suatu organisasi.³⁸

Hampir pada semua literatur manajemen memberikan rumusan yang jelas mengenai apa yang dimaksudkan dengan manajemen tersebut. Suatu rumusan yang sering dikemukakan ialah bahwa manajemen adalah suatu proses pencapaian tujuan organisasi lewat usaha orang lain. Dengan demikian manajer ialah orang yang senantiasa memikirkan kegiatan untuk mencapai suatu tujuan organisasi.

³⁶ R.M. Stogdill, *Handbook of Leadership*, New York, The Free Press, 1974, dalam Paul Hersey dan Kenneth Blanchard, *Management of Organizational Behavior*, 1982, hlm. 176.

³⁷ Paul Hersey dan Kenneth H. Blanchard, "Situational Leadership, Perception, and the Impact of Power", *Group and Organizational Studies*, vol. 4. No. 4. (Desember 1979), hlm. 418-428.

³⁸ Betram M. Gross, *Organization and Their Managing*, New York, The Free Press of Glencoe, 1964, hlm. 75.

Rumusan ini tidak menyebutkan secara jelas apakah kegiatan tersebut untuk organisasi industri atau perusahaan. Yang jelas dikemukakan bahwa manajemen itu dapat diterapkan pada setiap organisasi, apakah organisasi perusahaan, pendidikan, rumah sakit, organisasi politik, dan bahkan keluarga. Agar organisasi-organisasi tersebut dapat berhasil mencapai tujuan maka diperlukan manajemen. Atau dengan kata lain agar dapat mencapai tujuan organisasi harus melewati suatu proses kegiatan kepemimpinan. Kegiatan pencapaian tujuan organisasi lewat kepemimpinan itu dapat dinamakan manajemen.

Kepemimpinan dan manajemen seringkali disamakan pengertiannya oleh banyak orang. Walaupun demikian antara keduanya terdapat perbedaan yang penting untuk diketahui. Pada hakikatnya kepemimpinan mempunyai pengertian agak luas dibandingkan dengan manajemen. Manajemen merupakan jenis pemikiran yang khusus dari kepemimpinan di dalam usahanya untuk mencapai tujuan organisasi. Kunci perbedaan diantara kedua konsep pemikiran ini ialah terletak pada istilah organisasi. Kepemimpinan dapat terjadi setiap saat dan dimanapun asalkan ada seseorang yang berusaha untuk mempengaruhi perilaku orang lain atau kelompok, tanpa mengindahkan bentuk alasannya. Dengan demikian kepemimpinan bisa saja terjadi karena berusaha mencapai tujuan seseorang atau tujuan kelompok, dan itu bisa saja sama atau tidak selaras dengan tujuan organisasi.

Dalam arti yang luas kepemimpinan dapat dipergunakan setiap orang dan tidak hanya terbatas berlaku dalam suatu organisasi atau kantor tertentu. Seperti yang dikemukakan oleh beberapa rumusan pengertian di atas dan beberapa rumusan lain bahwa kepemimpinan adalah kegiatan untuk mempengaruhi perilaku orang lain, atau seni mempengaruhi perilaku orang lain, atau seni mempengaruhi manusia baik perorangan atau kelompok. Di sini menurut kami, kepemimpinan tidak harus dibatasi oleh aturan-aturan atau tata krama birokrasi. Kepemimpinan tidak harus terjadi dalam suatu organisasi tertentu. Melainkan kepemimpinan bisa terjadi dimana saja, asalkan seseorang menunjukkan kemampuannya mempengaruhi perilaku orang lain kearah tercapainya suatu tujuan tertentu. Seorang ulama dapat diikuti oleh orang lain dan pengaruhnya besar sekali terhadap orang-orang di daerahnya, tidak harus terlebih dahulu diikat oleh aturan-aturan atau ketentuan-ketentuan organisasi yang sering dinamakan birokrasi. Nyatanya, seorang kyai atau ulama, besar pengaruhnya sehingga mampu mempengaruhi tingkah laku masyarakat yang ada di daerah tempat tinggalnya tidak harus kyai atau ulama tersebut menjadi bupati atau walikota dari daerah tersebut. Kepemimpinan mempunyai ciri tidak harus terjadi dalam suatu organisasi tertentu dan tidak dibatasi oleh jalur komunikasi struktural, melainkan bisa menjalin jalur *network* yang merembes secara luas melampaui jalur struktural.

Jika kepemimpinan itu dibatasi oleh tata krama birokrasi atau dikaitkan terjadinya dalam suatu organisasi tertentu, maka dinamakan manajemen. Fungsi-fungsi seperti perencanaan, pengaturan, motivasi, dan pengendalian yang sering dipertimbangkan oleh pengarang-pengarang manajemen sebagai fungsi pokok yang tak terpisahkan setiap kali pembahasan mengenai manajemen menjadi pokok perhatian yang harus dijalankannya. Fungsi-fungsi ini relevan pada setiap jenis organisasi dan setiap tingkat hierarki manajemen yang ada dalam organisasi tersebut.

Dari penjelasan di atas maka dapat saja terjadi seorang manajer berperilaku sebagai seorang pemimpin, asalkan dia mampu mempengaruhi perilaku orang-orang lain untuk mencapai tujuan tertentu. Tetapi seseorang pemimpin belum tentu harus mendapatkan jabatan manajer untuk mempengaruhi perilaku orang-orang lain. Dengan kata lain, seorang leader atau pemimpin belum tentu seorang manajer, tetapi seorang manajer bisa berperilaku sebagai seorang leader atau pemimpin.

4.2. Unsur-Unsur Kepemimpinan

Dari uraian –uraian tentang kepemimpinan di atas, dapat diidentifikasi unsur-unsur utama sebagai esensi kepemimpinan. Unsur-unsur itu adalah :

- 1) Unsur pemimpin atau orang yang mampu mempengaruhi.
- 2) Unsur orang yang dipimpin sebagai pihak yang dipengaruhi.
- 3) Unsur interaksi atau kegiatan atau usaha dan proses mempengaruhi.

- 4) Unsur tujuan yang hendak dicapai dalam proses mempengaruhi.
- 5) Unsur perilaku atau kegiatan yang dilakukan sebagai hasil mempengaruhi. Pengertian kepemimpinan dengan unsur-unsurnya sebagaimana uraian-uraian sebelumnya, bahwa kepemimpinan berlangsung didalam sebuah organisasi yang dalam arti statis merupakan wadah dalam bentuk suatu struktur dalam sebuah organisasi.

Di dalam struktur tersebut terdapat unit-unit kerja yang dibagi sebagai sebuah pembidangan dan pembagian pekerjaan dengan mengelompokkan pekerjaan atau tugas-tugas sejenis atau serumpun ke dalam suatu unit kerja. Hasil pembagian pembidangan tersebut berupa unit-unit kerja ditempatkan pada posisi bertingkat atau berjenjang sesuai dengan berat ringannya beban kerja dan tanggung jawabnya. Dengan demikian tersusun unit kerja secara berjenjang atau vertikal yang setiap unitnya dipimpin oleh pemimpin. Sedangkan secara keseluruhan dipimpin oleh pemimpin teratas yang posisinya berada paling atas atau tinggi. Unit kerja itu berbeda-beda jenjangnya dari yang paling berat beban kerja dan tanggung jawabnya serta paling besar wewenangnya sebagai unit kerja yang paling tinggi posisinya, sampai yang paling ringan sebagai unit kerja yang paling rendah posisinya di dalam sebuah struktur. Hasil pengelompokkan itu juga mengakibatkan terbentuknya sejumlah unit kerja yang secara horizontal memperoleh posisi yang sama jenjangnya, karena berat beban kerja dan tanggung jawabnya sama, namun berbeda jenis pekerjaannya.

4.3. Fungsi-Fungsi Kepemimpinan

Fungsi-fungsi kepemimpinan terdiri dari :

- 1) Pimpinan sebagai penentu arah;
- 2) Pimpinan sebagai wakil dan juru bicara dari sebuah kelompok;
- 3) Pimpinan sebagai komunikator yang aktif;
- 4) Pimpinan sebagai mediator;
- 5) Pimpinan sebagai integrator.

Selain itu kepemimpinan juga memiliki fungsi-fungsi seperti :

- 1) Fungsi pengambilan keputusan;
- 2) Menciptakan visi kelompok;
- 3) Mengembangkan budaya kelompok;
- 4) Menciptakan sinergi;
- 5) Memperdayakan pengikut;
- 6) Menciptakan perubahan pada kelompok;
- 7) Memotivasi anggota;
- 8) Mewakili sistem sosialnya.

4.4. Studi Tentang Kepemimpinan

Studi tentang kepemimpinan ini sejak dulu telah banyak menarik perhatian dari para ahli. Sepanjang sejarah dikenal adanya kepemimpinan yang berhasil dan tidak berhasil. Selain itu kepemimpinan banyak mempengaruhi cara kerja dan perilaku banyak orang. Sebagian sebabnya sudah ada yang diketahui, dan sebagian belum terungkap. Oleh karena itu kepemimpinan banyak menarik perhatian para ahli untuk diteliti dan dipelajari. Di Amerika Serikat terdapat banyak serangkaian penelitian tentang kepemimpinan mulai dari yang klasik sampai yang modern. Bagian ini akan melihat perkembangan studi klasik dari kepemimpinan tersebut.

4.4.1. Studi Lowa

Usaha untuk mempelajari kepemimpinan pada mulanya dilakukan pada tahun 1930 oleh Ronald Lippit dan Ralph K. White di bawah pengarahannya Kurt Lewin di Universitas Iowa. Usaha ini mempunyai dampak yang panjang terhadap studi-studi berikutnya. Dalam penelitian ini klub hobi dari anak-anak umur 10 tahun dibentuk. Setiap klub diminta memainkan tiga style kepemimpinan, otokratis, demokratis, dan semauanya sendiri (*laissez faire*). Pemimpin yang otoriter bertindak sangat direktif, selalu memberikan pengarahannya, dan tidak memberikan kesempatan timbulnya partisipasi. Kepemimpinan seperti ini cenderung memberikan perhatian individual ketika memberikan pujian dan kritik, tetapi berusaha untuk lebih bersikap impersonal dan berkawan dibandingkan dengan bermusuhan secara terbuka. Pemimpin yang demokratis mendorong kelompok diskusi dan pembuat keputusan. Pemimpin ini mencoba untuk bersikap "obyektif" di dalam pemberian pujian atau kritik, dan menjadi satu dengan kelompok dalam hal memberikan spirit. Adapun pemimpin semauanya sendiri (*laissez faire*) memberikan kebebasan yang mutlak pada kelompok. Pemimpin semacam ini pada hakikatnya tidak memberikan contoh kepemimpinan yang baik.

Dengan melakukan eksperimen atau menciptakan suatu kondisi eksperimen, tiga gaya kepemimpinan tersebut dimanipulasi sedemikian rupa, sehingga mampu menunjukkan pengaruhnya terhadap variabel-

variabel seperti kepuasan dan prestasi agresi. Pengendalian dalam eksperimen itu meliputi hal-hal berikut ini:

- 1) Sifat-sifat dari anak laki-laki tersebut. Semua anak mempunyai kecerdasan perilaku sosial yang sama.
- 2) Tipe-tipe aktifitas yang dilakukan. Setiap klub membuat sesuatu yang sama, seperti misalnya topeng, model pesawat terbang, dinding, potongan-potongan sabun.
- 3) Perangkat fisik dan perlengkapannya. Percobaan dilakukan di dalam ruangan yang sama dan mempergunakan perlengkapan yang dikenal, untuk semua klub.
- 4) Karakteristik fisik dan kepribadian pemimpin. Pemimpin-pemimpin diperkirakan memainkan gaya yang berbeda, sebagaimana pergantian yang dilakukan terhadap mereka setiap enam minggu dari satu grup ke grup lainnya.³⁹

Pengendalian atas empat hal tersebut dipergunakan agar pengeksperimen dapat menyatakan dengan derajat jaminan yang sama bahwa gaya kepemimpinan telah menyebabkan perubahan-perubahan dalam variabel-variabel kepuasan dan prestasi-agresi.

Hasil dari percobaan ini amat jelas, dan beberapa lainnya tidak begitu jelas. Salah satu penemuan yang pasti ialah kesukaan yang melimpah dari anak-anak tersebut pada pemimpin yang demokratis. Dalam wawancara, Sembilan belas dari dua puluh anak menyatakan menyukai lebih banyak pada pemimpin yang demokratis dibandingkan dengan pemimpin yang otokratis. Sangat menarik, hanya satu anak yang menyukai pemimpin yang otokratis, dan anak tersebut kebetulan anak seorang militer. Anak ini memberikan komentar bahwa: "Pemimpin otoriter

³⁹ Kurt Lewin, Ronald Lippit, Ralph K. White, "Pattern Aggressive Behavior in Experimentally Created Social Climates", *Journal of Sociology*, May 1939, hlm. 271-276, dikutip dari Fred Luthans, *Organizational Behavior*, 1981, hal. 414.

sangat keras dan saya sangat menyukainya".⁴⁰ Sembilan belas anak lainnya tidak mempertimbangkan kekerasan sebagai suatu kebaikan. Mereka mengatakan bahwa "pemimpin otokratis tidak memberikan kesempatan kepada kami untuk melakukan sesuatu yang kami senangi dan kami harus mengerjakan sesuatu, sedangkan ia hanya menginginkan kami menyelesaikan pekerjaan dengan tergesa-gesa".⁴¹ Mereka menyukai pemimpin yang demokratis karena "ia tidak pernah mencoba sebagai majikan (boss), dan kami mempunyai banyak hal yang bisa kami kerjakan".⁴² Anak-anak juga memilih gaya kepemimpinan *laissez faire* dibandingkan dengan gaya otokratis, karena yang belakangan ini lebih menunjukkan kekakuan dan kekerasan.

Sayangnya penelitian Iowa ini tidak mengungkapkan pengaruh langsung dari gaya kepemimpinan tersebut pada produktivitas. Eksperimen secara pokok hanya dirancang untuk mengamati pola perilaku yang agresif. Namun demikian, suatu hasil yang penting yang terlihat ialah dicapainya suatu perilaku kelompok yang produktif. Sebagai contoh, peneliti menjumpai anak-anak yang disuruh memerankan gaya pemimpin yang otokratis memberikan reaksi satu dari dua cara apakah agresif atau apatis. Selanjutnya dalam penelitian itu ditemukan bahwa permusuhan lebih banyak dijumpai dalam gaya kepemimpinan otokratis yakni tiga puluh kali, dibandingkan dengan kelompok yang demokratis. Demikian

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 284.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

pula agresi dijumpai delapan kali lebih banyak pada otokratis dibandingkan dalam demokratis.

Dalam eksperimen kedua yang dilakukan satu tahun kemudian, satu dari lima kelompok-kelompok otokratis memberikan reaksi-reaksi agresif yang sama. Empat kelompok yang lain tidak menunjukkan sikap yang agresif. Mereka menunjukkan pola perilaku yang apatis. Kedua pola perilaku ini agresif ataupun apatis dianggap sebagai reaksi atas frustrasi yang disebabkan kepemimpinan yang otokratis. Peneliti juga menegaskan bahwa kelompok yang apatis tersebut, ketika pemimpin yang otokratis itu keluar ruangan, maka meletuslah sikap agresinya. Suasana kepemimpinan *Laissez Faire* sebenarnya menghasilkan sejumlah besar perbuatan agresif dari kelompoknya. Adapun gaya kepemimpinan yang demokratis berada diantara satu agresif dan empat apatis dalam kelompok yang otokratis tersebut.

4.5. Proses Kepemimpinan

Kepemimpinan telah didefinisikan sebagai proses mempengaruhi aktivitas seseorang atau kelompok untuk mencapai tujuan dalam situasi tertentu. Esensinya, kepemimpinan merupakan upaya pencapaian tujuan secara bersama-sama. Oleh karena itu seorang pemimpin harus memperhatikan hubungan antara tugas dengan manusia. Meskipun dengan menggunakan istilah lain, Chester L. Bernard telah mengidentifikasi perhatian kepemimpinan yang sama dalam hasil kerja

klasiknya, *The Functions of the Executive*, pada akhir tahun 1930-an.⁴³ Perhatian kepemimpinan itu nampaknya merupakan pencerminan dari dua aliran pikiran terdahulu dalam teori keilmuan dan hubungan kemanusiaan.

4.5.1. Pergerakan teori keilmuan Frederick Winslow Taylor

Pada awal tahun 1900-an salah seorang dari teoritis di bidang administrasi yang paling terkenal adalah Frederick Winslow Taylor. Dasar manajemen keilmuannya adalah teknologi. Pada waktu itu beliau merasakan bahwa cara terbaik untuk meningkatkan output adalah dengan meningkatkan teknik atau metode yang diterapkan karyawan. Konsekuensinya, Taylor telah ditafsirkan memandang orang-orang sebagai alat atau mesin yang dapat di manipulasi oleh pemimpin mereka. Dengan menerima asumsi ini, teori manajemen keilmuan lainnya mengusulkan agar organisasi direncanakan dan dilaksanakan secara rasional dan dikembangkan sedemikian rupa untuk menciptakan administrasi yang lebih efisien dan karenanya untuk meningkatkan output. Manajemen dipisahkan dari hubungan dan emosi manusia. Akibatnya, karyawan harus menyesuaikan diri dengan manajemen dan bukan manajemen yang harus sesuai dengan orang-orang.

Untuk melaksanakan rencana itu, Taylor mengadakan studi waktu dan gerak untuk menganalisis tugas-tugas pekerjaan guna meningkatkan prestasi dalam setiap aspek organisasi. Apabila pekerjaan-pekerjaan telah

⁴³ Chester L. Bernard. *The Functions of the Executive* (Cambridge : Harvard University Press, 1938)

direorganisasi secara efisien, kepentingan ekonomi para karyawan dapat dipenuhi melalui berbagai program insentif kerja.

Fungsi pemimpin menurut manajemen keilmuan atau teori klasik adalah menetapkan dan menerapkan kriteria prestasi untuk memenuhi tujuan organisasi. Fokus pemimpin yang utama adalah pada kebutuhan organisasi dan bukan pada kebutuhan orang-orang.

4.6. Makna Pemerintahan

Pemikiran tentang pemerintahan sebagai pelaksanaan kehidupan bernegara telah merupakan ilmu yang sangat tua. Pemikir-pemikir Yunani kuno telah menempatkan politik sebagai pusat pemikiran ilmu sosial, dipelajari tentang hakekat kekuasaan pemerintahan, kebenaran pemerintahan dan berbagai aspek lainnya dalam kehidupan bernegara.

Jika ditelusuri lebih jauh pada masa prasejarah pemikiran tentang pemerintahan, sebenarnya sudah jauh sebelum Yunani Kuno. Dari hasil-hasil penggalian arkeologi, cerita dari mulut ke mulut yang turun temurun, dari legenda, mitos, dongeng dan cerita agama, terdapat petunjuk bahwa sejak ribuan tahun sebelum Masehi, orang-orang telah memikirkan pemerintahan. Di dalam legenda dan cerita-cerita tersebut terkandung suatu pengertian hubungan mengenai apa yang disebut pemerintah atau raja. Raja yang baik selalu dikaitkan dengan adanya kedamaian, kemakmuran dan ketentraman bagi rakyatnya. Sebaliknya bahwa pemerintah atau raja yang zalim atau yang jelek selalu dihubungkan

dengan perang dan ketakutan, kemiskinan dan kemelaratan yang diderita oleh rakyatnya.

Pemerintahan adalah suatu sistem dari gerak semua fungsi yang ada di satu masyarakat Negara yang mempunyai wilayah tertentu yang digunakan sebagai alat kekuasaan untuk mencapai tujuan meliputi bidang-bidang jasmani dan kerohanian. Fungsi-fungsi tersebut sangat banyak dan selalu berkembang dalam proses penyesuaian dengan lingkungannya. Oleh sebab itu, pengertian pemerintahan tidak terletak pada definisi formalnya tetapi masalahnya ialah pengertian tentang apa fungsi pemerintahan itu. Selain itu juga pengertian tentang bagaimana asalnya, berapa macam dan jenisnya, sejauh mana kekuasaan pemerintahan itu mengikat dan membatasi kemerdekaan perseorangan warga, bagaimana pembagian kekuasaan dilakukan secara horizontal dan secara vertikal dan bagaimana bentuk pemerintahan yang baik.

Sejak permulaan orang telah mencoba mempelajari kehidupan bernegara dengan berbagai cara, ada yang mendasarkan diri pada pemikiran-pemikiran logis dan ada yang mendasarkan kepada pengalaman empiris untuk kemudian menyusun analisis dan kemudian pembuktian yang sistematis, baik analisis yang sifatnya vertikal maupun yang horizontal. Dengan cara seperti itu masalah politik dan pemerintahan hanya merupakan lapangan bagi ilmu-ilmu social.

Cara mempelajari pemerintahan kemudian dapat berubah dengan menggunakan teori organisme dari Aristoteles yang mengatakan bahwa

Negara atau pemerintahan itu adalah kodrat dan merupakan suatu organisme yang mempunyai kehidupan tersendiri.

Aristoteles (384-322 SM) dalam bukunya *Politica* menyatakan, Negara adalah suatu masyarakat paguyuban yang paling tinggi di atas masyarakat-masyarakat paguyuban lainnya yang bertujuan mencapai kebaikan yang paling tinggi dan mulia di atas tujuan-tujuan masyarakat paguyuban (*gemeinschaft*) di dalamnya.

Menurut Aristoteles, Negara adalah masyarakat paguyuban yang bersifat kodrat yang mempunyai semua sifat-sifat organisme yang terdapat pada makhluk hidup.

Untuk menjelaskan pendapat tersebut Aristoteles mengatakan bahwa paguyuban dapat dibedakan atas tiga tingkatan. Lembaga tingkatan pertama, ialah keluarga, kelompok tingkat permulaan yang bertujuan memelihara dan mencukupi keperluan dasar, kebutuhan naluri dalam hidup sehari-hari. Kedua, ialah lembaga kehidupan masyarakat kehidupan menetap secara berkelompok yang dapat diartikan sebagai desa. Proses yang terjadi di dalam lembaga ini sudah mulai agak kompleks sesuai dengan luasnya tujuan yang ingin dicapai. Lembaga ini dibentuk tidak sekedar untuk mencapai kebutuhan kehidupan sehari-hari seperti pada lembaga keluarga tetapi sudah termasuk untuk mencapai tujuan-tujuan kebudayaan. Di dalam kelembagaan ini selain hubungan yang bersifat paguyuban juga sudah mulai terbina hubungan kemasyarakatan yang sifatnya kebendaan sebagai masyarakat

patembayan (*gezzelschaft*). Ketiga sebagai tingkatan yang paling tinggi ialah, masyarakat kehidupan bernegara. Masyarakat ini bertujuan memenuhi semua kebutuhan masyarakat lembaga keluarga dan lembaga desa ditambah tujuan-tujuan lain yang lebih tinggi yakni tujuan-tujuan kebudayaan, tujuan kebahagiaan, kesusilaan, keadilan, ilmu dan lain-lain.

Menurut Aristoteles sebenarnya kehidupan bernegarahlah yang membedakan kehidupan manusia sebagai makhluk hidup dengan makhluk-makhluk lainnya. Bila ukuran kehidupan sosial hanya tujuan pemenuhan kebutuhan sehari-hari maka upaya seperti itu tidak hanya terdapat pada manusia tetapi juga terdapat pada hewan dalam upaya memenuhi kebutuhan nalurinya sehari-hari. Tujuan kehidupan berkelompok juga terdapat pada hewan bahkan ada diantaranya yang mempunyai fungsi sebagai pimpinan diantara sesamanya dan bila diamati juga terdapat sejenis tatanan yang mereka ikuti. Tetapi yang tidak terdapat pada kehidupan hewan ialah tujuan kebahagiaan, kesusilaan seperti dalam kehidupan manusia bernegara. Dan inilah oleh Aristoteles diartikan sebagai landasan kehidupan bernegara dan yang menjadi sumber kekuasaan tertinggi atau kedaulatan bernegara yakni agar upaya mencapai tujuan Negara dapat dilakukan.

Kehidupan bernegara sebagai kehidupan organisme, dalam upaya mencapai tujuannya mempunyai alat-alat kelembagaan dengan fungsi sendiri-sendiri mendukung kehidupan negara seutuhnya. Dengan masuknya teori organisme ke dalam kehidupan bernegara dapatlah

dijelaskan pengertian pemerintahan sebagai kedaulatan negara yang selalu bergerak dan berproses interaksi melalui satu aparat atau fungsi, oleh beberapa aparat atau gerak dan saling hubungan semua fungsi dalam kehidupan keseluruhan pemerintahan.

Dari teori ini dapat dijelaskan bahwa gerak dan cara bergerak pemerintahan itu adalah proses upaya menyesuaikan kedaulatan dengan pencapaian tujuan dalam kehidupan bernegara, penyesuaian dengan lingkungannya, yang internal dan penyesuaian dengan faktor-faktor lingkungan yang sifatnya eksternal. Dalam proses penyesuaian dengan lingkungan tersebut, kekuasaan pemerintahan sebagai aktualisasi kedaulatan negara berupaya mencari keseimbangan hubungan yang terbaik antara kelompok masyarakat dengan kelompok yang lain, antara kehidupan kelompok dengan perseorangan dan hubungan antara perseorangan yang satu dengan yang lain. Selain hubungan antarwarga juga dicari hubungan yang terbaik antarwarga dengan sumber daya dan kekayaan alam yang tersedia. Demikian pun hubungan warga secara perseorangan dan secara bersama dengan lingkungan sosial budaya dan lingkungan alam sekitar.

4.7. Gaya Kepemimpinan

Gaya kepemimpinan, mengandung pengertian sebagai suatu perwujudan tingkah laku dari seorang pemimpin, yang menyangkut kemampuannya dalam memimpin. Perwujudan tersebut biasanya membentuk suatu pola atau bentuk tertentu. Perwujudan tersebut

biasanya membentuk suatu pola atau bentuk tertentu. Pengertian gaya kepemimpinan bisa dianggap sebagai pola tindakan pemimpin secara keseluruhan seperti yang dipersepsikan atau diacu oleh bawahan tersebut dikenal sebagai gaya kepemimpinan. Gaya kepemimpinan juga bisa disebut sebagai pola keseluruhan dari tindakan seorang pemimpin, baik yang terlihat ataupun yang tidak terlihat oleh bawahannya. Gaya kepemimpinan menggambarkan kombinasi yang konsisten dari falsafah, keterampilan, sifat, dan sikap yang mendasari perilaku seseorang. Gaya kepemimpinan secara langsung ataupun tidak langsung dapat menunjukkan tentang seberapa besar keyakinan pemimpin terhadap kemampuan seorang bawahannya. Artinya, gaya kepemimpinan adalah perilaku dan strategi, sebagai hasil kombinasi dari falsafah, keterampilan, sifat, sikap, yang sering diterapkan seorang pemimpin ketika ia mencoba mempengaruhi kinerja bawahannya.

Tipe kepemimpinan dapat diartikan sebagai bentuk atau pola atau jenis kepemimpinan, yang di dalamnya diimplementasikan satu atau lebih perilaku atau gaya kepemimpinan sebagai pendukungnya. Sedangkan banyak ahli juga berpendapat bahwasannya gaya kepemimpinan dapat diartikan sebagai perilaku atau cara yang dipilih dan dipergunakan pemimpin dalam mempengaruhi pikiran, perasaan, sikap, dan perilaku para anggota organisasi atau bawahannya. Filippo (1994) berpendapat gaya kepemimpinan dapat dirumuskan sebagai suatu pola perilaku yang dirancang untuk memadukan kepentingan-kepentingan organisasi dan

personalia yang berguna untuk mencapai beberapa sasaran. Sedangkan Miftah Thoha (2003) menyatakan gaya kepemimpinan merupakan norma perilaku yang digunakan oleh seseorang pada saat orang tersebut mencoba mempengaruhi perilaku orang lain seperti yang ia lihat. Sehingga menyelaraskan persepsi diantara orang yang akan mempengaruhi perilaku dengan orang yang perilakunya akan dipengaruhi menjadi amat penting kedudukannya.

Sehubungan dengan itu Agus Dharma (2004) mendefinisikan bahwa gaya kepemimpinan adalah pola tingkah laku yang ditunjukkan seseorang pada saat ia mencoba mempengaruhi orang lain. Sehubungan dengan itu Eungene Emerson et al (1992) mengemukakan enam tipe kepemimpinan, yaitu kepemimpinan otokratis, kepemimpinan diktator, kepemimpinan karismatis, kepemimpinan paternalistis, kepemimpinan *laissez faire*.

4.7.1. Gaya Kepemimpinan Demokratis

Tipe kepemimpinan demokratis menempatkan manusia sebagai faktor terpenting dalam kepemimpinan yang dilakukan berdasarkan dan mengutamakan orientasi pada hubungan organisasi. Filsafat demokratis yang mendasari pandangan tipe dan semua gaya kepemimpinan ini adalah pengakuan dan penerimaan bahwa manusia merupakan makhluk yang memiliki harkat dan martabat yang mulia dengan hak asasi yang sama. Dengan filsafat demokratis tersebut diimplementasikan nilai-nilai

demokratis di dalam tipe kepemimpinan yang terdiri dari (Hadari Nawawi, 2003)

1. Mengakui dan menghargai manusia sebagai makhluk individual, yang memiliki perbedaan kemampuan antara yang satu dengan yang lain, tidak terkecuali antara para anggota di lingkungan sebuah organisasi.
2. Memberikan hak dan kesempatan yang sama pada setiap individu sebagai makhluk sosial dalam mengekspresikan dan mengaktualisasikan diri melalui prestasi masing-masing di lingkungan organisasinya sebagai sebuah masyarakat kecil.
3. Memberikan hak dan kesempatan yang sama pada setiap individu untuk mengembangkan kemampuannya yang berbeda antara yang satu dengan yang lain, dengan menghormati nilai-nilai atau norma-norma yang mengaturnya sebagai makhluk normatif di lingkungan organisasi masing-masing.
4. Menumbuhkan dan mengembangkan kehidupan bersama dalam kebersamaan melalui kerjasama yang saling mengakui, menghargai, dan menghormati kelebihan dan kekurangan setiap individu sebagai anggota organisasi.
5. Memberikan perlakuan yang sama pada setiap individu sebagai anggota organisasi untuk maju dan mengembangkan diri dalam persaingan yang *fair* dan sehat (jujur dan sportif).
6. Memikulkan kewajiban dan tanggung jawab yang sama dalam menggunakan hak masing-masing untuk mewujudkan kehidupan bersama yang harmonis.

Nilai-nilai demokratis itu dalam kepemimpinan tampak dari kebijakan pemimpin yang orientasinya pada hubungan manusiawi. Berupa perlakuan yang sama dan tidak membeda-bedakan anggota organisasi atas dasar warna kulit, ras, kebangsaan, agama, dan status sosial ekonomi. Pengimplementasian nilai-nilai demokratis dalam kepemimpinan dilakukan dengan memberikan kesempatan yang luas pada anggota organisasi untuk berpartisipasi dalam setiap kegiatan sesuai dengan posisi dan wewenang masing-masing. Selanjutnya para pemimpin dalam perilaku atau gaya kepemimpinan demokratis selalu berusaha

memanfaatkan kelebihan anggota organisasi melalui kebebasan menyampaikan gagasan atau ide, pendapat, kreativitas, inovasi, kritik, saran-saran yang dilakukan secara bertanggung jawab. Di dalam kebebasan itu, setiap anggota organisasi tidak dapat lepas dari ikatan peraturan yang dibuat melalui kesepakatan bersama, agar hak dan kewajibannya dapat dipenuhi, tanpa mengganggu hak dan kewajiban anggota organisasi yang lain.

Dengan kata lain pemimpin dalam tipe kepemimpinan demokratis di lingkungan sebuah organisasi menunjukkan perilaku selalu mampu dan berusaha mengikutsertakan anggota organisasinya sebagai bawahan secara aktif sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing. Sejalan dengan penjelasan sebelumnya bahwa tipe kepemimpinan demokratis juga dapat bergerak dan titik ekstrim tertinggi yang menggambarkan gaya atau perilaku kepemimpinan sangat demokratis, sampai titik ekstrim rendah yang bertolak belakang menjadi tipe kepemimpinan otoriter. Dalam pergeseran itu tipe dan gaya kepemimpinan demokratis berlangsung dalam gaya atau perilaku kepemimpinan yang terdiri dari kepemimpinan birokrat, kepemimpinan pembangun atau pengembang organisasi, kepemimpinan eksekutif, kepemimpinan organisatoris dan administrator, kepemimpinan legitimasi atau resmi atau berdasarkan pengangkatan.

4.7.2. Gaya Kepemimpinan Otoriter

Pemahaman tentang literatur yang membahas tentang tipologi kepemimpinan segera menunjukkan bahwa semua ilmuwan yang berusaha mendalami berbagai segi kepemimpinan mengatakan bahwa seorang pemimpin yang tergolong sebagai pemimpin yang otokratik memiliki serangkaian karakteristik yang dapat dipandang sebagai karakteristik yang negatif. Analisis yang rasional memang membenarkan pandangan yang demikian. Tipe kepemimpinan ini menghimpun sejumlah perilaku atau gaya kepemimpinan yang bersifat terpusat pada pemimpin sebagai satu-satunya penentu, penguasa dan pengendali anggota organisasi dan kegiatannya dalam usaha mencapai tujuan organisasi.

Kepemimpinan ini didasari oleh salah satu kebutuhan manusia yang disebut kebutuhan akan kekuasaan, sebagai bagian dari sebuah kebutuhan realisasi atau aktualisasi diri dalam kebutuhan sosial psikologis yang mendorong seseorang berbuat sesuatu, yang dilakukan dengan menunjukkan kekuasaannya. Tindakan untuk memenuhi kebutuhan ini adalah dengan berusaha menjadi pemimpin sesuai peluang di lingkungan organisasi, baik pada jenjang atas maupun jenjang menengah dan bawah. Kebutuhan akan kekuasaan menjadi dominan pada seorang pemimpin setelah kebutuhan-kebutuhan lainnya terpenuhi, seperti kebutuhan fisik, kebutuhan sosial berupa rasa aman fisik dan psikis dan lain-lain. Kepemimpinan ini dilaksanakan dengan kekuasaan berada di tangan satu orang atau sekelompok kecil orang, yang diantara mereka selalu ada

seseorang yang menempatkan diri sebagai yang paling berkuasa. Pemimpin tertinggi bertindak sebagai penguasa tunggal di lingkungan organisasinya, yang harus diikuti dengan gaya atau perilaku kepemimpinan yang sama oleh pemimpin-pemimpin yang lebih rendah posisinya.

Pihak yang dipimpin jumlahnya yang lebih banyak, merupakan pihak yang dikuasai disebut bawahan atau anak buah. Pemimpin tidak mengikutsertakan dan tidak memperbolehkan bawahan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan tidak mentoleransi terjadinya penyimpangan. Pemimpin memberikan motivasi pada anggota organisasi atau bawahannya dengan memaksa. Mereka tunduk demi tercapainya tugas berdasarkan kebutuhan. Dengan demikian berarti pimpinan berkuasa dan bertanggung jawab penuh atas pekerjaan yang harus dilakukan, baik yang dilakukannya sendiri maupun yang diperintahkan pada anggota organisasi atau bawahan sebagai pelaksana kegiatannya.

Pemimpin dengan semua kekuasaan ditangannya merupakan pihak yang memiliki hak, terutama dalam mengambil keputusan dan memerintahkan pelaksanaannya. Pemimpin otoriter merasa memperoleh atau memiliki hak-hak istimewa dan harus diistimewakan oleh bawahannya. Hak itu baik seluruhnya maupun sebagian diantaranya tidak pernah didelegasikan kepada anggota organisasi atau bawahan. Dengan kata lain, anggota organisasi tidak memiliki hak sesuatu apapun, dan hanya memiliki kewajiban serta tanggung jawab melaksanakan keputusan

dan perintah, dan/atau kehendak pimpinan, bukan kepentingan organisasi. Dengan kata lain pelimpahan wewenang dan tanggung jawab, tidak pernah lebih dari pada wewenang dan tanggung jawab melaksanakan keputusan dan perintah atasan, yang hakikatnya hanya berisi tanggung jawab tanpa wewenang. Tugas dan tanggung jawab itu harus dilaksanakan tanpa boleh membantah. Apabila pelaksanaannya berbeda dan yang diputuskan atau diperintahkan, meskipun hasilnya lebih baik akan diartikan oleh pemimpin sebagai sebuah penyimpangan.

Pemimpin memandang dan menempatkan dirinya sebagai seseorang yang memiliki kelebihan dalam segala hal dibandingkan dengan anak buah atau anggota organisasi. Keputusan dan perintah pimpinan selalu benar, sehingga jika terjadi kegagalan dalam melaksanakannya yang salah bukanlah pimpinan tetapi bawahannya dalam melaksanakan tugas dan perintahnya. Kemampuan bawahan selalu dipandang rendah, sehingga diperlakukan sebagai pihak yang tidak mampu mengambil keputusan, bahkan tidak mampu melakukan kegiatan organisasi tanpa keputusan, perintah dan pengarahan dari pimpinan sebagai atasan. Kekuasaan atau wewenang pemimpin dipergunakan untuk mengintimidasi dan menekan bawahan, diikuti pengawasan secara ketat, yang jika dibantah diancam dengan sanksi yang berat dan merugikan. Kondisi itu berarti juga nasib bawahan berada atau bergantung pada pucuk pimpinan. Oleh karena itulah tidak ada pilihan lain bagi bawahan, selain tunduk dan patuh di bawah kekuasaan pemimpin.

Pemimpin berpendapat keberhasilan dapat dicapai dari rasa takut bawahan pada nasibnya yang akan memperoleh hukuman berat dan merugikan apabila berbuat kesalahan atau penyimpangan dari keputusan pimpinan. Kondisi itu kan menimbulkan kepatuhan yang tinggi karena rasa takut atau kepatuhan yang bersifat palsu atau berpura-pura pada pimpinan. Dilihat dari segi persepsinya, seorang pemimpin yang otokratik adalah seseorang yang sangat egois. Egoismenya yang sangat besar akan mendorongnya memutarbalikkan kenyataan yang sebenarnya sehingga sesuai dengan apa yang secara subjektif diinterpretasikannya sebagai kenyataan. Misalnya, dalam menginterpretasikan para bawahan dalam organisasi. Seorang pemimpin yang otokratik akan menerjemahkan disiplin kerja yang tinggi yang ditunjukkan oleh para bawahannya sebagai perwujudan kesetiaan para bawahan itu kepadanya, padahal disiplin kerja itu didasarkan kepada ketakutan bukan kesetiaan.

Egonya yang sangat besar menumbuhkan dan mengembangkan persepsinya bahwa tujuan organisasi identik dengan tujuan pribadinya dan oleh karenanya organisasi diperlukannya sebagai alat untuk mencapai tujuan pribadi tersebut. Dengan egoisme yang besar, seorang pemimpin yang otokratik melihat peranannya sebagai sumber segala sesuatu dalam kehidupan organisasional seperti kekuasaan yang tidak perlu dibagi dengan orang lain dalam organisasi, ketergantungan total para anggota organisasi mengenai nasib masing-masing dan lain sebagainya. Berawal dari persepsi yang demikian, seorang pemimpin

yang otokratik cenderung menganut nilai organisasional yang berkisar pada pembenaran segala cara yang ditempuh untuk pencapaian tujuannya. Sesuatu tindakan akan dinilai benar apabila tindakan itu mempermudah tercapainya tujuan dan semua tindakan yang menjadi penghalang akan dipandang sebagai sesuatu yang tidak baik dan akan disingkirkannya, walaupun memerlukan tindak kekerasan. Berdasarkan nilai-nilai demikian, seorang pemimpin yang otoriter akan menunjukkan berbagai sikap yang menonjolkan keegoisannya dalam bentuk :

1. Kecenderungan memperlakukan bawahan sama dengan alat-alat lain dalam organisasi, seperti mesin, dan dengan demikian kurang menghargai harkat dan martabat mereka.
2. Pengutamaan orientasi terhadap pelaksanaan dan penyelesaian tugas tanpa mengkaitkan pelaksanaan tugas itu dan kebutuhan para bawahan.
3. Pengabaian peranan para bawahan dalam proses pengambilan keputusan dengan cara memberitahukan kepada para bawahan tersebut bahwa ia telah mengambil keputusan tertentu dan para bawahan itu diharapkan dan bahkan dituntut untuk melaksanakannya saja.

Dengan persepsi, nilai-nilai, sikap dan perilaku demikian seseorang pemimpin yang otokratik dalam praktek akan menggunakan gaya kepemimpinan yang:

1. Menuntut ketaatan penuh dari para bawahannya.
2. Menegakkan disiplin menunjukkan kekakuan.
3. Bernada keras dalam pemberian perintah atau instruksi.
4. Menggunakan pendekatan hukuman dalam hal terjadinya penyimpangan oleh bawahan.

Dari pembahasan singkat di atas kiranya jelas bahwa dalam kehidupan organisasional yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia dengan berbagai bentuk kebutuhan, keinginan dan harapannya, yang kesemuanya bermuara pada apa yang dewasa ini dikenal dengan istilah peningkatan mutu hidup seseorang sebagai pribadi yang khas dan utuh, tipe pemimpin otokratik bukanlah tipe ideal, bahkan juga bukan tipe yang diinginkan.

Harus diakui apabila hanya efektivitas semata-mata yang diharapkan dari seseorang pemimpin dalam mengemudikan jalannya organisasi, tipe otokratik mungkin saja mampu menyelenggarakan berbagai fungsi kepemimpinan dengan baik. Baik hanya dalam arti tercapainya tujuan dan berbagai sasaran yang telah ditentukan oleh pimpinan yang bersangkutan sebelumnya. Yang menjadi masalah utama ialah bahwa keberhasilan mencapai tujuan dan berbagai sasaran semata-mata karena takutnya bawahan terhadap pimpinannya dan bukan berdasarkan keyakinan bahwa tujuan yang telah ditentukan itu wajar dan layak untuk dicapai dan disiplin kerja yang terwujudpun hanya karena para bawahan selalu dibayangi ancaman seperti pengenaan tindakan disiplin yang keras, penurunan pangkat, dan bahkan pencatatan tanpa kesempatan membela diri.

4.7.3. Robert Tannenbaun dan Warren H. Schmidt

Para penulis terdahulu merasa bahwa penekanan pada tugas cenderung diwakili oleh perilaku pemimpin yang autokratis, sedangkan

penekanan pada hubungan diwakili oleh perilaku yang demokratis. Pandangan ini populer karena pada umumnya disepakati bahwa pemimpin mempengaruhi pengikut melalui salah satu cara berikut:

- 1) Mereka dapat memberitahu pengikut mereka tentang hal-hal yang perlu dilakukan dan bagaimana cara melakukannya, atau
- 2) Mereka dapat berbagi tanggung jawab kepemimpinan dengan pengikut mereka dengan melibatkan pengikut dalam perencanaan dan pelaksanaan tugas.

Pertama adalah gaya autokratis yang menekankan perhatian pada tugas. Kedua merupakan gaya demokratis yang lebih tidak direktif dengan penekanan pada hubungan manusia.

Perbedaan kedua gaya kepemimpinan itu berdasarkan asumsi pemimpin tentang sumber kuasa atau wewenang (*power and authority*) dan asumsi mereka tentang hakikat manusia. Gaya perilaku pemimpin yang autokratis sering didasarkan pada asumsi bahwa kuasa pemimpin berasal dari posisi yang mereka miliki dan asumsi bahwa orang-orang dengan pembawaan malas dan tidak dapat dipercaya (Teori X). Gaya demokratis berasumsi bahwa kuasa pemimpin diperoleh dari kelompok yang dipimpin dan orang-orang pada dasarnya dapat mengarahkan diri sendiri dan kreatif di tempat kerja apabila dimotivasi dengan tepat (Teori Y). Akibatnya, dalam gaya autokratis, semua kebijaksanaan ditentukan oleh pemimpin. Dalam gaya demokratis, kebijaksanaan terbuka bagi diskusi dan keputusan kelompok.

Variasi gaya kepemimpinan sangatlah banyak selain autokratis dan demokratis. Robert Tannenbaum dan Warren H. Schmidt melukiskan jajaran gaya yang luas pada saat kontinum bergerak dari perilaku pemimpin yang autokratis yang berpusat pada atasan pada satu ujung sampai dengan perilaku pemimpin yang demokratis yang berpusat pada bawahan pada ujung yang lain, seperti yang diilustrasikan dalam figure 4-1. Tannenbaum dan Schmidt mengacu kedua ekstrim tersebut sebagai kuasa dan pengaruh pemimpin serta kekuasaan dan pengaruh nonpemimpin.

Para pemimpin yang berperilaku pada ujung kontinum yang autokratis cenderung berorientasi pada tugas dan menggunakan kuasa mereka untuk mempengaruhi pengikut mereka. Pemimpin yang berperilaku pada ujung demokratis cenderung berorientasi kelompok dan karenanya memberikan keleluasaan yang cukup bagi pengikut dalam melaksanakan pekerjaan. Seringkali kontinum ini diperluas keluar perilaku pemimpin demokratis untuk mencakup gaya *laissez faire* atau semaunya sendiri (*laissez faire*). Gaya perilaku ini menekankan para anggota kelompok untuk melakukan apa saja yang mereka ingin lakukan. Tidak ada kebijaksanaan atau prosedur yang ditetapkan. Setiap orang dibiarkan sendiri. Tidak seorang pun yang berusaha mempengaruhi orang lain. Seperti yang terlihat, gaya ini tidak tercakup dalam kontinum perilaku pemimpin yang diilustrasikan dalam figure 4-1. Hal ini karena dipandang bahwa dalam realitas, suasana *laissez faire* menunjukkan ketiadaan

kepemimpinan formal. Peranan kepemimpinan formal telah dilepaskan dan, karenanya, kepemimpinan yang terlihat bersifat informal. Pengakuan terhadap kedua gaya kepemimpinan itu, yang satu menekankan pada tugas dan yang lain menekankan pada hubungan, telah mendapatkan dukungan dari beberapa hasil studi kepemimpinan.

4.8. Kepemimpinan Situasional

Adanya kebutuhan akan sebuah Model Situasional yang signifikan dalam bidang kepemimpinan telah diakui dalam literature untuk beberapa waktu lamanya. A.K. Korman, dalam tinjauannya yang ekstensif atas studi-studi yang mengkaji konsep Universitas Ohio tentang dimensi Struktur Inisiasi dan Konsiderasi, menyimpulkan bahwa :

Yang diperlukan dalam studi-studi di masa depan (dan prediktif) bukanlah sekedar pengakuan akan faktor "situasi yang paling menentukan" itu tetapi sebaliknya, suatu konseptualisasi sistematis tentang perbedaan situasi dalam kaitannya dengan perilaku kepemimpinan (Struktur Inisiasi dan Konsiderasi).⁴⁴

Dalam membicarakan kesimpulan itu, Korman mengemukakan tentang kemungkinan adanya hubungan kurvilinear daripada sekedar hubungan linear antara struktur Inisiasi (perilaku tugas) dan Konsiderasi (perilaku hubungan) serta variabel-variabel lainnya. Kepemimpinan

⁴⁴ A.K. Korman. "Consideration', (Initiating Structure,' and Organizational Criteria A Review," *Personnel Psychology : A Journal of Applied Research*, XIX, No. 4 (Winter 1966). Hal. 61-349.

situasional, yang merupakan perkembangan dari Model Efektivitas Pemimpin Tiga Dimensi, telah mengidentifikasi kurvilinear seperti itu.

Kepemimpinan situasional didasarkan atas hubungan antara :

- 1) Kadar bimbingan dan arahan (perilaku tugas) yang diberikan pemimpin;
- 2) Kadar dukungan sosioemosional (perilaku hubungan) yang disediakan pemimpin;
- 3) Level kesiapan (kematangan) yang diperlihatkan pengikut dalam pelaksanaan tugas, fungsi, atau tujuan tertentu.

Konsep ini dikembangkan untuk membantu orang-orang yang melakukan proses kepemimpinan, tanpa mempersoalkan peranan mereka, agar lebih efektif dalam hubungan mereka sehari-hari dengan orang lain. Konsep ini menjelaskan hubungan antara gaya kepemimpinan yang efektif dengan level kematangan para pengikut, bagi para pemimpin.

Wahjosumidjo (1992) menyatakan bahwa ada tiga pola dasar menurut Reddin yang dapat dipergunakan dalam menetapkan pola perilaku kepemimpinan yang terdiri dari :

- 1) Berorientasi pada tugas.
- 2) Berorientasi pada hubungan.
- 3) Berorientasi pada efektivitas.

Oleh karena tolok ukur yang umum digunakan adalah kepemimpinan yang efektif dan tidak efektif, menurut Reddin ketiga orientasi kepemimpinan tersebut dapat dirubah menjadi delapan perilaku atau gaya kepemimpinan berdasarkan tolok ukur tersebut.⁴⁵

⁴⁵ Sudaryono. *Leadership: Teori dan Praktek Kepemimpinan*. hal. 183.

1. Gaya atau perilaku kepemimpinan yang tidak efektif terdiri dari :
 - a. *Deserter* (pembelot), yang menunjukkan perilaku kepemimpinan yang tidak ada rasa keterlibatan dengan anggota dan organisasi, moral rendah, tindakannya super diprediksi.
 - b. *Missionary* (pelindung dan penyelamat), yang menunjukkan perilaku kepemimpinan sebagai penolong yang lemah dan menggampangkan masalah yang dihadapi.
 - c. *Autocrat* (otokrasi), yang menunjukkan perilaku kepemimpinan yang keras kepala dan bandel karena merasa benar sendiri.
 - d. *Compromiser* (kompromis), yang menunjukkan perilaku kepemimpinan tidak tetap pendirian, menunda, dan bahkan tidak membuat keputusan, berpandangan atau berwawasan dangkal.

2. Perilaku atau gaya kepemimpinan yang efektif.
 - a. *Bureaucrat* atau birokrat, yang menunjukkan perilaku kepemimpinan patuh dan taat pada peraturan, memiliki kemampuan berorganisasi, cenderung lugu.
 - b. *Developer* atau pembangun dalam memajukan dan mengembangkan organisasi, yang menunjukkan perilaku kepemimpinan kreatif, melimpahkan wewenang, dan menaruh kepercayaan yang tinggi pada anggota organisasi atau karyawan sebagai bawahan.
 - c. *Benevolent autocrat* atau otokrasi yang lunak atau disempurnakan, yang menunjukkan perilaku kepemimpinan dalam bekerja lancar dan tertib, ahli dalam pengorganisasian, dan memiliki rasa keterlibatan diri dalam menggunakan kewenangan atau kekuasaan pemimpin.
 - d. *Executive* atau eksekutif biasanya dalam peran sebagai pimpinan, yang menunjukkan perilaku kepemimpinan bermutu tinggi, memiliki kemampuan memberikan motivasi pada anggota sebagai bawahan dan berpandangan luas.

Dengan demikian, meskipun semua variabel situasi (pemimpin, pengikut, atasan, sejawat, organisasi, desakan pekerjaan, dan waktu) adalah penting, dalam kepemimpinan situasional penekanan diletakkan pada perilaku pemimpin dalam hubungannya dengan pengikut. Fillmore H. Sanford telah menunjukkan adanya pembenaran penekanan pada pengikut "sebagai faktor yang paling penting dalam setiap kejadian

kepemimpinan.” Para pengikut adalah vital dalam situasi apapun, tidak hanya karena secara individual mereka menerima atau menolak pemimpin, tetapi juga karena sebagai kelompok mereka secara aktual menentukan kuasa pribadi (*personal power*) yang dapat dimiliki pemimpin.

Pada saat membicarakan hubungan pemimpin/pengikut, hal itu tidak selalu berarti hanya mengacu pada hubungan hierarki, atau hubungan antara atasan dengan bawahan. Hal yang sama perlu diperhatikan pada saat kita membicarakan Kepemimpinan Situasional. Dengan demikian, setiap acuan pada pemimpin atau pengikut dalam teori ini hendaknya diartikan sebagai pemimpin potensial dan pengikut potensial. Oleh karena itu, meskipun contoh-contoh yang disajikan boleh jadi mengacu pada hubungan hierarki, konsep-konsep yang disajikan dalam kepemimpinan Situasional dapat diterapkan dalam hubungan antarorang, tidak jadi persoalan apakah anda sedang berupaya mempengaruhi perilaku bawahan, sejawat, atasan, teman, atau keluarga.

4.9. Menentukan Gaya Kepemimpinan yang Sesuai

Untuk menentukan gaya kepemimpinan yang akan anda terapkan terhadap seseorang dalam situasi tertentu, anda harus melakukan beberapa hal terutama pendekatan-pendekatan yang akan mensukseskan dalam mempengaruhi orang lain untuk mencapai tujuan bersama.

Pertama, pengguna harus memutuskan bidang-bidang aktivitas seseorang atau kelompok yang hendak pengguna pengaruhi. Dalam dunia kerja, bidang-bidang aktivitas itu biasanya berbeda sesuai dengan

tanggung jawab orang yang bersangkutan. Sebagai contoh, seorang staf memiliki tanggung jawab dalam pelayanan, administrasi, dan pengembangan. Oleh karena itu, sebelum pemimpin dapat memulai gaya kepemimpinan yang sesuai untuk diterapkan bagi orang tersebut, pemimpin harus menentukan dan memutuskan aspek mana dari tanggung jawab orang tersebut yang akan dipengaruhi. Apabila sudah diputuskan, langkah kedua adalah menentukan kemampuan atau motivasi (tingkat kematangan) orang atau kelompok yang bersangkutan dalam masing-masing bidang pekerjaan itu.

Langkah terakhir adalah memutuskan gaya kepemimpinan yang sesuai bagi orang yang bersangkutan dalam masing-masing bidang pekerjaan. Seperti contoh, anggaplah seorang pemimpin telah menentukan bahwa level kematangan bawahannya, dalam hubungannya dengan pekerjaan administrasi adalah rendah (bawahannya tidak mau dan tidak mampu memikul tanggung jawab pekerjaannya itu). Maka pemimpin akan mengetahui bahwa apabila memberi tugas kepada bawahannya itu, ia seyogyanya menggunakan gaya "memberitahukan" yang direktif (perilaku tinggi tugas/rendah hubungan).

Dalam contoh tersebut, perilaku rendah hubungan bukan berarti bahwa manajer tidak bersikap bersahabat dengan bawahannya. Kami hanya menyatakan bahwa manajer itu, dalam menyelia bawahannya yang melaksanakan pekerjaan administrasi, hendaknya menyediakan waktu lebih banyak untuk mengarahkan bawahannya tentang apa yang harus

dikerjakan, bilamana, dan di mana mengerjakannya daripada menyediakan dukungan dan penguatan sosio-emosional. Meningkatnya perilaku hubungan hanya terjadi apabila bawahan mulai memperlihatkan kemampuan menangani pekerjaan administratif. Pada saat seperti itu, akan tepat apabila pemimpin bergerak dari "memberitahukan" ke "menjajakan".

BAB V

KONFLIK SOSIAL

5.1. Pengertian Konflik Sosial

Konflik berasal dari kata kerja Latin *configere* yang berarti saling memukul. Secara sosiologis konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan cara menghancurkan atau membuatnya tak berdaya. Pada dasarnya tidak ada satupun masyarakat yang tak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lain. Konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri. Konflik juga berarti percekocokan, perselisihan, pertentangan (pertentangan antara dua kekuatan, pertentangan dalam diri satu tokoh dan pertentangan antara dua tokoh. Secara terminologi konflik didefinisikan sebagai pertentangan yang bersifat langsung dan disadari antara individu-individu atau kelompok-kelompok untuk mencapai tujuan yang sama. Dalam batasan ini kekalahan pihak lawan dianggap sangat penting dalam mencapai tujuan. Dalam konflik, orientasi ke pihak lawan lebih penting daripada obyek yang hendak dicapai. Dalam kenyataan dimana berkembangnya rasa kebencian yang makin mendalam, pencapaian tujuan seringkali menjadi sekunder, sedangkan pihak lawan yang dihadapi jauh lebih penting.

Pemahaman mengenai konflik diarahkan Kartono & Guloyang menyatakan konflik berarti ketidaksepakatan dalam satu pendapat emosi dan tindakan dengan orang lain.⁴⁶ Keadaan mental merupakan hasil impuls-impuls, hasrat-hasrat, keinginan-keinginan dan sebagainya yang saling bertentangan namun bekerja dalam saat yang bersamaan. Cassel Concise dalam Lacey (2003) yang menerangkan bahwa konflik sebagai "*a fight, a collision; a struggle, a contest; opposition of interest, opinion or purposes; mental strife, agony*".⁴⁷ Pengertian tersebut memberikan penjelasan bahwa konflik adalah suatu pertarungan, suatu benturan, pergulatan, pertentangan kepentingan, opini-opini atau tujuan-tujuan, pergulatan mental dan penderitaan batin.

Dari sudut pandang positif, Mc.Namara berpendapat bahwa konflik seringkali diperlukan untuk membantu memunculkan dan mengarahkan masalah, memacu kerja menjadi isu yang sangat diminati, menjadi "lebih nyata", dan mendorongnya untuk berpartisipasi serta membantu orang belajar bagaimana mengakui dan memperoleh manfaat dari adanya perbedaan.⁴⁸ Konflik akan menjadi masalah apabila menghambat produktivitas, menurunkan moralitas, menyebabkan konflik lain dan berkelanjutan serta menyebabkan perilaku yang tidak menyenangkan.

Robbin mengatakan konflik dalam organisasi disebut sebagai *The Conflict Paradoks*, yaitu pandangan bahwa di sisi konflik

⁴⁶Kartini Kartono dan Dali Gulo. *Kamus Psikologi*. (Bandung: Pionir Jaya, 1987)

⁴⁷Russel Wayne Lacey. *Customer Loyalty Programs: Strategic Value to Relationship Marketing Dissertation* (Alabama: The Graduate School of University of Alabama, 2003)

⁴⁸Clayton McNamara. *Organizational Culture*. (Oxford: Oxford University Press, 1999)

dianggap dapat meningkatkan kinerja kelompok, tetapi di sisi lain kebanyakan kelompok dan organisasi berusaha untuk meminimalisasikan konflik.⁴⁹ Pandangan ini dibagi menjadi tiga bagian yaitu:

- 1) Pandangan Tradisional (*The Traditional View*). Pandangan ini menyatakan bahwa konflik itu hal yang buruk, sesuatu yang negatif, merugikan, dan harus dihindari. Konflik disinonimkan dengan istilah *violence*, *destruction*, dan *irrationality*. Konflik ini merupakan suatu hasil disfungsional akibat komunikasi yang buruk, kurang kepercayaan, keterbukaan di antara orang – orang, dan kegagalan manajer untuk tanggap terhadap kebutuhan dan aspirasi karyawan.
- 2) Pandangan Hubungan Manusia (*The Human Relation View*). Pandangan ini menyatakan bahwa konflik sebagai sesuatu yang tidak dapat dihindari karena di dalam kelompok atau organisasi pasti terjadi perbedaan pandangan atau pendapat antar anggota. Dengan kata lain, konflik harus dijadikan sebagai motivasi untuk melakukan inovasi atau perubahan di dalam tubuh kelompok atau organisasi.
- 3) Pandangan Interaksionis (*The Interactionist View*). Pandangan ini cenderung mendorong suatu kelompok atau organisasi terjadinya konflik. Hal ini disebabkan suatu organisasi yang kooperatif, tenang, damai, dan serasi cenderung menjadi statis, apatis, tidak aspiratif, dan tidak inovatif. Oleh karena itu, menurut pandangan ini, konflik perlu dipertahankan pada tingkat minimum secara berkelanjutan sehingga tiap anggota di dalam kelompok tersebut tetap semangat, kritis diri, dan kreatif.

Dengan demikian konflik dapat diberi pengertian sebagai satu bentuk perbedaan atau pertentangan ide, pendapat, faham dan kepentingan di antara dua pihak atau lebih. Pertentangan ini dapat berbentuk pertentangan fisik dan non-fisik yang pada umumnya berkembang dari pertentangan non-fisik menjadi benturan fisik dengan

⁴⁹Stephen Robbins dan Timothy A. Judge. *Perilaku Organisasi*. (Jakarta: Salemba Empat. 2008)

kadar tinggi dalam bentuk kekerasan (*violent*), dapat juga berkadar rendah yang tidak menggunakan kekerasan (*non-violent*).

Istilah sosial berasal dari akar kata bahasa Latin *Socius*, yang artinya berkawan atau masyarakat. Sosial memiliki arti umum yaitu kemasyarakatan dalam arti sempit mendahulukan kepentingan bersama atau masyarakat. Lewis mengemukakan bahwasosial adalah sesuatu yang dicapai, dihasilkan dan ditetapkan dalam interaksi sehari-hari antara warga negara dan pemerintahannya.⁵⁰ Lena Dominelli memaknai sosial sebagai bagian yang tidak utuh dari sebuah hubungan manusia sehingga membutuhkan pemakluman atas hal-hal yang bersifat rapuh di dalamnya⁵¹.

Menurut Fisher, dalam konflik social tidak satu masyarakat pun yang tidak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lainnya, konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri.⁵² Konflik bisa terjadi karena hubungan antara dua pihak atau lebih (individu atau kelompok) yang memiliki atau merasa memiliki tujuan-tujuan yang tidak sejalan. Sementara itu Wexley & Yukl memandang konflik sosial merupakan perselisihan atau perjuangan di antara dua pihak yang ditandai dengan menunjukkan

⁵⁰Lewis R Aiken dan G Groth-Marnat. *Psychological testing and assessment*.(United States of America : Pearson Education Group, Inc,2006)

⁵¹L Dominelli. *Women and Community Action*.(Birmingham: Venture Press,1990)

⁵² Simon Fisher dkk. *Mengelola Konflik: Keterampilan dan Strategi untuk Bertindak*. (Jakarta: The British Council,2000)

permusuhan secara terbuka dan atau mengganggu dengan sengaja pencapaian tujuan pihak yang menjadi lawannya.⁵³

5.2. Undang-undang No. 7 Tahun 2012 Tentang Konflik Penanganan Sosial (PKS)

Tahun 2012 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial. Regulasi ini diarahkan sebagai alat bagi pemerintah untuk melakukan sejumlah tindakan yang diperlukan untuk mencegah terjadinya konflik sosial sejak dini. Dengan demikian konflik sosial dapat diminimalisasi apabila semua pihak terkait dapat bersinergi melalui mekanisme *early warning system* terhadap penyebaran bibit pemicu konflik.⁵⁴

Dalam Bab I Pasal 1 huruf (a) disebutkan bahwa konflik adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional. Terjadinya konflik sosial atau bentrokan tentu saja ada pematik yang melatarbelakanginya. Namun hal yang paling mendasari terjadinya konflik sosial adalah keberagaman itu sendiri. Keberagaman kultur di Indonesia dapat dilihat dari perbedaan suku, bahasa daerah, ras serta luasnya wilayah Indonesia dari Sabang sampai

⁵³K Wexly dan Gary Yukl A. *Perilaku Organisasi dan Psikologi Personalia* (terjemahan Shobarruddin. M). (Jakarta: Rineka Cipta, 1995).

⁵⁴Lihat Laporan Utama pada Majalah Desain Hukum. *Op Cit.*, hal. 6

Merauke. Suku dominan antara lain Jawa, Sunda, Banten, Bugis, Minang, Dayak, Banjar dan Batak. Sedangkan bahasa yang paling sering digunakan antara lain bahasa Jawa, Sunda Bugis, Minang, Batak dan Melayu pada umumnya. Realitas keberagaman tersebut ada dan melebur menjadi satu sejak Sumpah Pemuda tahun 1928. Tak dapat dipungkiri bahwa dalam keberagaman itulah selain menjadi modal pembangunan bangsa juga berpotensi bagi terjadinya konflik sosial di Indonesia. Perbedaan karakteristik, perilaku, strata sosial serta kebudayaan dan agama merupakan faktor yang berpengaruh besar terhadap terjadinya konflik sosial itu sendiri.⁵⁵

Pasal 5 UU PKS menyatakan bahwa konflik dapat bersumber dari permasalahan yang berkaitan dengan politik, ekonomi, dan sosial budaya, perseteruan antarumat beragama dan/atau interumat beragama, antarsuku dan antaretnis, sengketa batas wilayah desa, kabupaten/kota, dan/atau provinsi, sengketa sumber daya alam antarmasyarakat dan/atau antarmasyarakat dengan pelaku usaha, serta distribusi sumber daya alam yang tidak seimbang dalam masyarakat.

Penanganan konflik sosial adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa baik sebelum, pada saat, maupun sesudah terjadi konflik yang mencakup pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pascakonflik. Penanganan konflik bertujuan menciptakan kehidupan masyarakat yang

⁵⁵ Lihat Wacana *Governingboard*, Majalah Desain Hukum, *Op Cit.*, hal. 24

aman, tenteram, damai, dan sejahtera, memelihara kondisi damai dan harmonis dalam hubungan sosial kemasyarakatan, meningkatkan tenggang rasa dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, memelihara keberlangsungan fungsi pemerintahan, melindungi jiwa, harta benda, serta sarana dan prasarana umum, memberikan perlindungan dan pemenuhan hak korban, dan memulihkan kondisi fisik dan mental masyarakat serta sarana dan prasarana umum.

Pencegahan konflik merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya konflik dengan peningkatan kapasitas kelembagaan dan sistem peringatan dini. Pencegahan Konflik dilakukan melalui upaya, memelihara kondisi damai dalam masyarakat, mengembangkan sistem penyelesaian perselisihan secara damai, meredam potensi konflik, dan membangun sistem peringatan dini. Pencegahan konflik dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Resolusi konflik secara umum merupakan upaya memelihara kondisi damai dalam masyarakat, mengembangkan sistem penyelesaian perselisihan secara damai, meredam potensi konflik sertamembangun sistem peringatan dini. Untuk meredam potensi konflik, Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib meredam potensi konflik dalam masyarakat dengan cara:

- a) Melakukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang memperhatikan aspirasi masyarakat;
- b) Menerapkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik;
- c) Melakukan program perdamaian di daerah potensi konflik;
- d) Mengintensifkan dialog antarkelompok masyarakat;
- e) Menegakkan hukum tanpa diskriminasi;

- f) Membangun karakter bangsa;
- g) Melestarikan nilai-nilai Pancasila dan kearifan lokal; dan
- h) Menyelenggarakan musyawarah dengan kelompok masyarakat untuk membangun kemitraan dengan pelaku usaha di daerah setempat.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah membangun sistem peringatan dini melalui media komunikasi dengan maksud untuk mencegah:

- a) Konflik di daerah yang diidentifikasi sebagai daerah potensi konflik; dan/atau
- b) Perluasan Konflik di daerah yang sedang terjadi konflik. Sistem peringatan dini ini dapat berupa penyampaian informasi mengenai potensi konflik atau terjadinya konflik di daerah tertentu kepada masyarakat.

Dalam rangka *membangun sistem peringatan dini*, Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan (a) penelitian dan pemetaan wilayah potensi Konflik; (b) penyampaian data dan informasi mengenai Konflik secara cepat dan akurat; (c) penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; (d) peningkatan dan pemanfaatan modal sosial; dan (e) penguatan dan pemanfaatan fungsi intelijen sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *Penghentian Konflik* merupakan serangkaian kegiatan untuk mengakhiri kekerasan, menyelamatkan korban, membatasi perluasan dan eskalasi konflik, serta mencegah bertambahnya jumlah korban dan kerugian harta benda. *Pemulihan pascakonflik* adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan keadaan dan memperbaiki hubungan yang tidak harmonis dalam masyarakat akibat konflik melalui kegiatan rekonsiliasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi. *Penghentian Konflik* adalah serangkaian kegiatan untuk mengakhiri kekerasan, menyelamatkan korban, membatasi perluasan dan eskalasi Konflik, serta

mencegah bertambahnya jumlah korban dan kerugian harta benda. Apabila terjadi konflik, Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat menghentikannya melalui upaya penghentian kekerasan fisik, penetapan Status Keadaan Konflik, tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban, serta bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI.

Penetapan Status Keadaan Konflik dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Jika konflik tidak dapat dikendalikan oleh Polri dan terganggunya fungsi pemerintahan. Artinya Jika kondisi di mana eskalasi konflik makin meningkat dan resiko makin meluas karena terbatasnya jumlah personil dan peralatan Polri serta terganggunya kegiatan administrasi pemerintahan dan fungsi pelayanan pemerintahan kepada masyarakat. Penetapan Status Keadaan Konflik berlaku paling lama 90 (sembilan puluh) hari dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari. Apabila terjadi eskalasi politik dalam suatu daerah atau wilayah kabupaten/kota dan memiliki dampak hanya pada tingkat kabupaten/kota, bupati/walikota setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD menetapkan Status Keadaan Konflik skala kabupaten/kota. Bupati/walikota bertanggung jawab dan wajib melaporkan perkembangan Penanganan Konflik kepada Gubernur dengan tembusan kepada menteri yang membidangi urusan dalam negeri dan/atau menteri terkait serta DPRD kabupaten/kota. DPRD kabupaten/kota mengawasi pelaksanaan penanganan konflik selama Status Keadaan Konflik. Pada level selanjutnya apabila terjadi eskalasi konflik dalam suatu daerah atau

wilayah kabupaten/kota dan/atau beberapa kabupaten/kota dalam suatu provinsi dan memiliki dampak pada tingkat provinsi, gubernur setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD provinsi menetapkan Status Keadaan Konflik skala provinsi. Gubernur bertanggung jawab dan wajib melaporkan perkembangan penanganan kepada Presiden melalui menteri yang membidangi urusan dalam negeri dan atau menteri terkait serta tembusan kepada DPRD Provinsi. DPRD provinsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penanganan konflik selama Status Keadaan Konflik.

Pemulihan Pascakonflik adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan keadaan dan memperbaiki hubungan yang tidak harmonis dalam masyarakat akibat konflik melalui kegiatan rekonsiliasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi. Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan rekonsiliasi antara para pihak dengan cara perundingan secara damai, pemberian restitusi, dan/atau pemaafan. Rekonsiliasi dapat dilakukan dengan Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial atau Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial. Pemerintah dan Pemerintah Daerah melaksanakan rehabilitasi di daerah pascakonflik dan daerah terkena dampak konflik sesuai dengan tugas, tanggung jawab dan wewenangnya. Pelaksanaan rehabilitasi dimaksud meliputi: (a) pemulihan psikologis korban konflik dan perlindungan kelompok rentan; (b) pemulihan kondisi sosial, ekonomi, budaya, keamanan, dan ketertiban; (c) perbaikan dan pengembangan lingkungan dan/atau daerah perdamaian; (d) penguatan

relasi sosial yang adil untuk kesejahteraan masyarakat; (e) penguatan kebijakan publik yang mendorong pembangunan lingkungan dan/atau daerah perdamaian berbasiskan hak masyarakat; (f) pemulihan ekonomi dan hak keperdataan, serta peningkatan pelayanan pemerintahan; (g) pemenuhan kebutuhan dasar spesifik perempuan, anak-anak, lanjut usia, dan kelompok orang yang berkebutuhan khusus; (h) pemenuhan kebutuhan dan pelayanan kesehatan reproduksi bagi kelompok perempuan; (i) peningkatan pelayanan kesehatan anak-anak; dan (i) pemfasilitasian serta mediasi pengembalian dan pemulihan aset korban konflik.

Implementasi Undang-Undang Penanganan Konflik Sosial diharapkan mampu meletakkan harapan secara utuh guna mencegah prakonflik dan pascakonflik agar tak terulang kembali dan yang paling penting adalah mampu menangani konflik pada saat konflik tersebut terjadi. Sekalipun demikian, UU ini dianggap masih terlalu dini, longgar dan tidak memiliki kekuatan, malah memancing hal-hal yang berkaitan dengan segala bentuk kepentingan.

5.3. Pihak Terkait dalam Penanganan Konflik Sosial

Adapun peran penting masing-masing pihak terkait Konflik Sosial, di Pemerintah Pusat dan Daerah dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Pemerintah Pusat.

Kebijakan Penanganan Konflik oleh Pemerintah Pusat diharapkan melalui antara lain :

- 1) Dalam menentukan kebijakan yang akan diambil dalam menangani konflik hendaknya melalui pendekatan Sosio-Psikology Antropologi dan berusaha berlaku senetral dan seadil mungkin, sehingga tidak ada yang merasa dirugikan.
- 2) Kebijakan penyelesaian konflik yang menyangkut seluruh kehidupan masyarakat hendaknya ditangani secara tuntas, menyeluruh, terintegrasi dan terpadu dengan melibatkan seluruh instansi/institusi serta masyarakat.
- 3) Implementasi pananggulangan konflik hendaknya dapat dilihat secara jelas peran instansi/institusi terkait, tokoh agama, tokoh masyarakat dan tokoh adat serta masyarakat, agar tidak terjadi kesalahan persepsi dalam penyelesaian konflik ditengah-tengah kehidupan masyarakat.

b. Pemerintah Daerah

Kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah hendaknya berpegang dan mengacu kepada kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, sehingga implementasi kebijakan Pemerintah Daerah dalam menanggulangi konflik sudah mempunyai *legal-aspect* secara institusi, yang antara lain:

- 1) Melakukan peningkatan koordinasi antar instansi, tokoh agama, tokoh masyarakat dan tokoh adat dalam penanggulangan konflik yang terjadi serta berusaha memberikan kewenangan-kewenangan kepada instansi tokoh tersebut sesuai dengan kompetensi masing-masing untuk menanggulangi atau mengatasi konflik yang terjadi.
- 2) Pemerintah Daerah mengadakan berbagai pertemuan-pertemuan dalam upaya menjalin komunikasi, persaudaraan dan tali silaturahmi di antara komunitas masyarakat baik itu komunitas yang berdasarkan agama (Islam atau Kristen) maupun berdasarkan pulau (tempat tinggal).

- 3) Mengajak tokoh agama, tokoh masyarakat dan tokoh adat ikut berperan serta dalam merumuskan kebijakan untuk menanggulangi atau menangani konflik yang terjadi.

c. Aparat Penegak Hukum

Pihak ini tidak boleh terpancing emosi, terprovokasi ataupun larut dalam pertikaian atau konflik, tidak memihak, berlaku yang adil dan memperhatikan Hak Asasi Manusia (HAM) dan perannya dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Melengkapi aturan yang mampu untuk mendukung proses hukum yang adil dan netral.
- 2) Membentuk aparat penegak hukum yang berwibawa dalam kualitas dan kuantitas yang cukup.
- 3) Membentuk dan membangun masyarakat yang memiliki tingkat kesadaran hukum yang tinggi.
- 4) Kasus yang terindikasi sebagai penyebab konflik hendaknya ditangani secara tuntas sampai dengan pemberian sanksi hukum yang sesuai.

d. Badan Mediasi Nasional (BMN)

BMN merupakan sebuah lembaga fungsional dan lembaga kerja di bawah presiden. Untuk melancarkan fungsi dan pekerjaan, BMN bisa membuka cabang yang bersifat *ad hoc* di beberapa daerah konflik yang memerlukan. Dalam keadaan damai, BMN secara terus-menerus dan aktif melakukan studi, pendokumentasian, pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan tentang konflik sosial terutama di wilayah-wilayah dengan potensi konflik yang tinggi. BMN juga berperan sebagai rujukan bagi lembaga-lembaga penanganan konflik sesuai UU PKS, yang juga menekankan mediasi sebagai cara atau metode penyelesaian

konflik. Rujukan yang dimaksud bisa berupa hasil studi atau dokumentasi tentang masalah yang menjadi pangkal konflik, proses penyelesaian konflik, proses mediasi dan negosiasi, program dan tindakan-tindakan penguatan konflik, dalam hal penetapan status daerah konflik, dan sejauh mana pelibatan aparat keamanan TNI-POLRI harus dilibatkan dalam penanganan konflik. Selain sebagai rujukan dan pelaksana dalam penanganan konflik, BMN juga akan berperan aktif dalam harmonisasi peraturan perundangan dan koordinasi antar lembaga dalam penanganan konflik.

e. Aparat Keamanan

Dalam penanganan konflik sosial, maka peran aparat keamanan adalah sebagai berikut:

- 1) Aparat keamanan baik dari Kepolisian dan dari TNI dalam melaksanakan tugas menangani konflik hendaknya bersifat netral tanpa berpihak pada kelompok-kelompok yang bertikai, dan menerapkan aturan atau prosedur penanganan yang berlaku meliputi penanganan sesuai skala konflik yang terjadi.
- 2) Melengkapi aturan yang mampu untuk mendukung keamanan dan ketertiban masyarakat.
- 3) Membentuk aparat keamanan yang berwibawa, berkualitas dan profesional.

f. Masyarakat

Konflik sosial adalah perseteruan dan / atau benturan fisik dengan kekerasan antar dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang

mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional. Unsur masyarakat dapat dibagi sebagai berikut:

1. Tokoh Agama.

- a) Dalam menyampaikan ajaran agama hendaknya tidak membanding-bandingkan antara agama yang dianut dengan agama yang lain, serta tidak berusaha mendiskreditkan agama lain.
- b) Meningkatkan pemahaman dan penghayatan terhadap agama yang dipeluknya.
- c) Berusaha untuk mengajak umatnya memahami keberadaan agama lain serta umat yang memeluknya.
- d) Membangun toleransi dan kerukunan yang tinggi antar umat beragama

2. Tokoh Adat/Tokoh Masyarakat.

- a) Mengajak masyarakat mengembangkan budaya lokal sebagai budaya nasional yang mampu mendukung dinamika pembangunan.
- b) Mengembangkan budaya lokal agar berperan efektif dalam kehidupan masyarakat secara nasional.
- c) Memperkenalkan budaya lokal kepada masyarakat baik masyarakat pendatang Peran Serta Masyarakat Dalam Penanganan Konflik Sosial.

Pasal 52 – Pasal 58 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Pengananan Konflik Sosial, menetapkan peran serta masyarakat dan pendanaan. Undang-undang ini menentukan bahwa masyarakat dapat berperan serta dalam Penanganan Konflik berupapembiayaan, bantuan teknis, penyediaan kebutuhan dasar minimal bagi korban konflik dan bantuan tenaga dan pikiran.

3. Wakil pihak yang berkonflik dari Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial Skala Kabupaten/ Kota.

5.4. Fenomena Konflik Sosial di Indonesia

Konflik sosial merupakan masalah yang tak dapat dihindari ataupun luput dari kehidupan manusia. Konflik selalu muncul dalam konteks individual maupun kelompok. Dalam konteks individual konflik terjadi sebagai suatu pertentangan hati nurani dalam diri setiap manusia. Sedangkan konflik kelompok maupun sosial adalah pertentangan antara individu dengan individu, atau kelompok dengan kelompok lain secara berhadapan dalam mempertahankan kepentingan masing-masing. Konflik seharusnya dapat dipahami sebab secara biologis manusia dilahirkan dalam keadaan berbeda sekalipun dalam suatu keluarga yang sama. Selain itu konflik dapat muncul diakibatkan oleh perbedaan kepentingan dalam masyarakat. Dengan demikian konflik secara alamiah dipandang wajar sejauh dapat dikelola dan justru dapat diarahkan sebagai instropeksi diri dalam rangka mewujudkan integrasi sosial.

Dalam aspek agama perbedaan bahkan dipandang sebagai anugerah sehingga secara sunnatullah tidak dapat dihilangkan kecuali dikendalikan dengan cara mengikat unsur-unsur yang memiliki kesamaan universal. Kenyataan atas eksistensi yang berbeda termasuk posisi sosial seringkali bertemu dengan kesadaran terhadap perbedaan. Setiap konflik pada dasarnya tidak berdiri sendiri, tetapi melibatkan aktor dan kepentingan lain. Rentetan peristiwa tersebut dimulai dari konflik sosial

yang merambah pada struktur kehidupan sosial yang paling kecil hingga besar. Gambaran tersebut tampak lekat dalam konteks Indonesia disebabkan oleh kemajemukan masyarakat (multikultural). Kemajemukan masyarakat terlihat baik secara horizontal maupun struktural/vertikal. Secara horizontal kemajemukan dapat dilihat pada perbedaan agama atau kepercayaan, bahasa, suku, ras, etnik dan hukum aadt istiadat. Kemajemukan tersebut tampak bahkan antar sesama daerah dalam suatu kabupaten/kota. Dari aspek vertikal kemajemukan dapat diidentifikasi dalam hubungan pasang surut antara pusat dan daerah. Konflik Aceh dan Papua adalah fakta kemajemukan vertikal yang relatif dapat diatasi melalui sistem integrasi sosial. Semua kenyataan tersebut dapat dimaklumi dalam perjalanan sejarah dimana ditemukan goresan demi goresan konflik dalam fluktuasi dan intensitas yang berbeda.

Jika diidentifikasi konflik di Indonesia secara umum terbagi dalam dua kategori yaitu konflik horisontal dan konflik vertikal. Konflik horisontal adalah pertikaian antar individu dan kelompok masyarakat yang dipicu karena perbedaan agama dan etnik. Dua alasan konflik tersebut seringkali terakumulasi dengan alasan kesenjangan ekonomi. Konflik akibat perbedaan agama dapat dilihat dalam kasus Ambon dan Poso sepanjang tahun 1998-2001. Konflik dengan alasan etnik dapat ditemui pada kasus antara Suku Madura dengan Suku Dayak. Pada umumnya penyebab terjadinya konflik antar etnik disebabkan disparitas ekonomi, sosial, dan politik. Dalam konflik tersebut etnis Madura pada waktu tertentu menguasai

berbagai sumber daya ekonomi. Sementara di sisi lain sikap mereka cenderung eksklusif sehingga menyulut konflik yang massif dan berkepanjangan.

Sekalipun kedua peristiwa tersebut bernuansa agama dan etnik, namun dibalik dua alasan tersebut terdapat faktor esensial yaitu ketimpangan ekonomi antara pihak-pihak yang bertikai disamping akses terhadap sumber kekuasaan yang semakin kompetitif. Contoh lain, dalam kasus di Purwakarta sekelompok masa merobohkan dan membakar empat patung wayang dengan dalih menjauhkan masyarakat dari kesesatan atau penyembahan berhala. Peristiwa semacam itu bukan merupakan yang pertama kali, sebelumnya di Bekasi, kelompok massa yang mengatasnamakan agama menuntut agar patung tiga mojang diturunkan. Selain itu terdapat konflik bernuansa suku, agama, ras dan antar-golongan yang terjadi di Ambon beberapa waktu lalu, penyerangan terhadap jemaah Ahmadiyah di Cikeusik serta tragedi kemanusiaan di Mesuji antara perusahaan kelapa sawit dengan warga sekitar yang menimbulkan korban.⁵⁶

Konflik vertikal berkaitan dengan pertikaian antara pihak pemerintah disatu sisi dengan masyarakat dan atau pemerintah lokal disisi lain. Alasan konflik vertikal pada umumnya disebabkan oleh lahirnya kebijakan diskriminatif pemerintah yang secara luas menciptakan ketidakpuasan bagi masyarakat lokal. Adapun lahirnya kebijakan publik

⁵⁶ Lihat Wacana Governingboard, pada Majalah Desain Hukum, Vol. 12, No. 5, Tahun 2012 hal.24

berawal dari adanya interaksi *politik*. Definisi politik sendiri menurut Andrew Heywood merupakan suatu kegiatan yang bertujuan untuk membuat, mempertahankan dan mengamandemen peraturan-peraturan umum yang mengatur kehidupannya, yang berarti tidak terlepas dari gejala konflik dan kerjasama. Dengan demikian, hakikat dari suatu kebijakan publik sebenarnya adalah konflik, khususnya dalam rangka memperebutkan sumber daya politik. Pada *moment* tertentu, kebijakan publik akan muncul di tengah konflik dan sebagian besar memang sengaja dilahirkan untuk mengatasi konflik yang sedang, telah dan yang akan terjadi.

Dalam kasus semacam ini alasan-alasan agama, etnik, ketimpangan ekonomi serta pelanggaran hak asasi manusia secara akumulatif menjadi pemicu kearah disintegrasi bangsa. Dalam kasus di Indonesia konflik vertikal pada dasarnya mengalami pelemahan sejak Aceh dan Papua menemukan jalan keluar lewat kebijakan desentralisasi asimetrik (otonomi khusus). Aceh mengalami peluruhan pasca peristiwa Tsunami dan mencapai konsensus Helzinski yang kemudian diikuti oleh pemberian keistimewaan terhadap pembentukan partai lokal, syariat Islam dan pengelolaan sumber ekonomi yang lebih besar. Sejalan dengan itu Papua memperoleh otonomi khusus sejak tahun 2011 yang membuka kran tumbuhnya sistem sosial budaya lewat kelembagaan MRP maupun alokasi keuangan yang lebih diskretif bagi rakyat Papua dalam pengelolaan otonomi khusus.

Sekalipun kedua kategori konflik diatas relatif dapat diredam lewat pendekatan struktural, namun bukan mustahil kegagalan pemulihan konflik secara fungsional dalam jangka panjang dapat menjadi ancaman sewaktu-waktu. Kasus Poso misalnya tampak tetap menjadi ancaman horizontal yang mudah menggeliat setiap saat, demikian pula letupan-letupan kecil di Aceh dan Papua dalam istilah *Gangguan Kelompok Tak Dikenal* merupakan indikasi adanya potensi laten konflik vertikal dimasa akan datang. Perlu untuk diketahui bahwa konflik vertikal bisa menjalar menjadi konflik horisontal antara kelompok etnis bersaing seperti dalam kasus Aceh, dimana pendatang Jawa dimusuhi dan diusir oleh penduduk Aceh.

Diluar dua identifikasi konflik yang relatif mereda hingga saat ini, konflik pemerintahan di daerah jamak dipicu oleh ekses pemilihan kepala desa, kepala daerah, anggota legislatif, serta kemungkinan potensi akibat ekses pemilihan presiden antara pendukung figur dan partai politik. Pada level pemerintahan desa ancaman konflik cukup terbuka sejak ditetapkannya UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Peluang besarnya insentif pusat ke desa dengan tujuan mendorong tumbuhnya otonomi desa bukan mustahil menciptakan kompetisi terhadap sumber daya di desa.

Di tingkat pemerintahan daerah, ekses pemilukada tetap menjadi fenomena sehari-hari dimana konflik antar masa pendukung menunjukkan intensitas ekstrem dengan membakar dan merusak fasilitas umum

pemerintahan.⁵⁷ Ekses lain adalah pecahnya konsentrasi birokrasi yang merembes pada pelayanan masyarakat, demikian pula konflik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah yang menciptakan disharmonis di setiap periode.⁵⁸ Dalam kasus pemilu legislatif banyak ditemui pelanggaran pemilu yang sekalipun relatif tak menimbulkan konflik terbuka namun bukan mustahil dapat menjadi *bom waktu* sekiranya upaya penyelesaian ketidakpuasan bagi peserta pemilu dalam pesta demokrasi lokal semacam itu tak memiliki jalan keluar yang efektif dan adil.

Konflik horizontal dan vertikal diatas secara konstitusional menjadi tanggung jawab pemerintah. Tanggung jawab tersebut tidak saja berada di pundak pemerintah demikian pula pemerintah daerah dan masyarakat luas. Dalam kenyataannya upaya penanganan konflik sosial sulit dilaksanakan secara terpadu dan sistematis disebabkan ketiadaan sistem yang mengatur langkah-langkah penanganan konflik sosial di Indonesia. Dalam perspektif pemerintah pusat, sebagian besar urusan pemerintahan telah menjadi kewenangan pemerintahan daerah dalam wujud desentralisasi sehingga penanganan konflik sosial dinilai menjadi tanggung jawab sepenuhnya pemerintah daerah (otonomi). Sebaliknya dalam pandangan pemerintah daerah penanganan konflik sosial

⁵⁷Lihat kasus ekses Pemilukada Palopo Sulsel tahun 2012 atau Pemilukada Sumba Barat Daya NTT akhir tahun 2013. Disadari sejak tahun 2005 sampai Desember 2013, dari 1.013 penyelenggaraan pemilukada, terdapat sedikitnya 75 warga tewas akibat konflik selama proses pemilukada (Fauzi, Republika)

⁵⁸ Catatan Bagian Otda Kemendagri menunjukkan sepanjang tahun 2010-2013, hanya terdapat 50 pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yg bertahan mencalonkan diri kembali dalam pemilukada. Jumlah tersebut sangat kecil dibanding yg berpisah (94%). Romatisme hanya berjalan pada tahun pertama, bahkan 100 hari pertama, sisanya dijalani dengan konflik antar pendukung dalam dan diluar birokrasi.

merupakan urusan pemerintahan umum yang menjadi tanggung jawab penuh pemerintah pusat melalui asas dekonsentrasi.

Urusan pemerintahan umum selama ini dianggap masih menjadi otoritas pusat melalui fungsi pembinaan, koordinasi dan pengawasan. Dalam implementasinya urusan pemerintahan umum sulit dilaksanakan pada level pemerintah daerah kabupaten/kota disebabkan ketiadaan organisasi pelaksana yang hanya sampai pada tingkat provinsi sebagai wakil pemerintah pusat. Selain itu kekosongan pengaturan kewenangan yang jelas dalam penanganan konflik sosial menjadi faktor lain yang menimbulkan kegamangan pemerintah dalam menangani konflik sosial di daerah.

Disisi lain organisasi masyarakat (ormas) sebagai representasi fungsional masyarakat terkadang mengambil peran dilematis dalam penanganan konflik sosial di daerah. Peran berlebihan dalam penanganan konflik sosial melalui pembentukan kekuatan atau unit-unit fungsional masyarakat sebagai sayap ormas semacam Pamswakarsa atau Banser NU, dinilai sebagai tindakan pengambilalihan fungsi-fungsi pemerintahan yang mendasar. Dilemanya, ketika terjadi kekosongan peran pemerintah semacam itu, maka suka atau tidak peran organisasi masyarakat menjadi penting untuk tidak dibatasi dalam upaya ikut menciptakan ketertiban umum. Pemiaraan konflik sosial oleh pemerintah dapat dianggap sebagai gejala *malfunction* pemerintah. Sedangkan pemiaraan konflik oleh masyarakat juga menunjukkan terjadinya gejala

ideological breakdown, dimana terlepasnya nilai-nilai dasar sebagai pengikat persatuan dalam dinamika masyarakat suatu Negara. Kondisi dimana hilangnya peran pemerintah dan masyarakat dalam penanganan konflik sosial mendorong pemerintah untuk melahirkan sistem penanganan konflik sosial yang mampu memberi pijakan yuridis dalam upaya pencegahan, penghentian dan pemulihan konflik. Oleh sebab itu, pemerintah segera menerbitkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial.

Jika UU PKS ini diterjemahkan dalam kebijakan politik, konflik antara kelompok masyarakat sipil dan pihak swasta yang pada banyak kasus melibatkan pemerintah dapat saja diterjemahkan sebagai ancaman terhadap keamanan dan ketertiban. Apalagi jika gubernur dan bupati/wali kota dapat meminta bantuan sumber daya TNI untuk menangani keadaan konflik. Pasal ini rentan dimanfaatkan untuk melindungi kepentingan sempit ekonomi politik tertentu. Misal pada kasus-kasus konflik para petani adat dengan swasta atau perusahaan milik negara (badan usaha milik negara) dapat dengan mudah dipandang sebagai "keadaan konflik" yang mengancam keamanan dan ketertiban. Dalam banyak kasus dengan melihat perilaku negara selama ini, masyarakat petani kecil atau adat dapat tersubordinasi oleh kekerasan negara. Pada kenyataannya fenomena konflik tidak selalu sarat dengan praktek kekerasan fisik dan selalu membutuhkan pendekatan kontekstual untuk memecahkan

masalah di dalamnya. Adapun jika mengacu pada UU PKS, setiap konflik dianggap sebagai bentuk benturan dan kekerasan fisik.⁵⁹

Pada masyarakat yang telah terbangun sistem sosial dan budaya cenderung terdapat kelembagaan yang mendorong konflik-konflik para anggotanya mencapai kondisi konsensual. Pada dunia modernitas kelembagaan itu disebut *local wisdom* (kearifan lokal) dalam pranata adat yang masih memelihara struktur sosial dan budaya secara kuat yang secara sosiologis menjadi sangat fundamental dalam upaya menyelesaikan berbagai konflik sosial. Sekalipun UU PKS dalam pasal 37 memasukkan posisi pranata adat sebagai bagian dari mekanisme penyelesaian konflik, namun tidak ada penekanan substantif bahwa konflik sosial yang disebabkan oleh kebijakan negara dapat diselesaikan oleh mekanisme adat. UU PKS tidak mengatur dengan tegas mekanisme dan batasan penggunaan hukum adat untuk menyelesaikan konflik. Pertanyaannya bagaimanakah jika konflik mengandung kejahatan, atau bagaimana jika konflik terjadi antar dua komunitas adat yang berbeda. UU praktis tidak menjabarkan dengan detail kapan hukum adat dapat digunakan untuk menyelesaikan konflik. Selama ini hukum adat tidak memiliki aturan tertulis dan hanya berdasarkan kesepakatan bersama antara dua pihak yang berkonflik. Idealnya pasal penggunaan hukum adat dapat diatur dengan tegas.⁶⁰

⁵⁹Lihat Novri Susan, Sosiolog konflik Universitas Airlangga, Surabaya; penulis buku *Negara Gagal Mengelola Konflik (2012)* dalam Majalah Desain Hukum. *Op Cit.*, hal. 29

⁶⁰*Ibid*

Kekhawatiran lain terkait forum Forum Koordinasi Pimpinan Daerah kabupaten/Kota yang diusulkan. Tidak adanya pengaturan detail mengenai peran dan fungsi forum penyelesaian konflik justru bertabrakan dengan institusi resmi pemerintah yang sudah ada di setiap daerah. Selain soal fungsi, keberadaan forum khusus penanganan konflik dinilai dapat melahirkan pos anggaran baru di APBD.⁶¹ Pada sisi lain kehadiran undang-undang ini dinilai dapat melemahkan reformasi kepolisian dan TNI sebab memberi ruang bagi militer untuk terlibat dalam mengamankan situasi konflik. Padahal dalam paradigma negara dan konstitusi, TNI berperan dalam menjaga kedaulatan dan keamanan nasional. Penanganan konflik sosial seharusnya hanya menjadi wilayah kepolisian, sebab polisi bertugas menjaga ketertiban dan ketenteraman di masyarakat. Polisi juga memiliki prosedur dalam mengatasi konflik horizontal. Undang-undang ini dinilai bertentangan dengan Pasal 12 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa penetapan keadaan bahaya ditetapkan oleh Presiden.⁶² Pasal 16 UU PKS menyebutkan bahwa: "Status Keadaan Konflik skala kabupaten/ kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2) ditetapkan oleh bupati/ walikota setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD kabupaten/kota." Demikian pula pada level provinsi dimana Pasal 18 UU PKS menyebutkan bahwa status keadaan konflik skala provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (3) ditetapkan

⁶¹Lihat Haris Azhar, Koordinator Kontras dalam tulisannya *UU Penanganan Konflik Sosial Segera Digugat*, *Majalah Desain Hukum Op Cit.*, hal. 11

⁶²Lihat Poengky Indarti, Direktur Eksekutif Imparsial *UU PKS Melemahkan Polri dan TNI*, *Majalah Desain Hukum Op Cit.*, hal. 13

oleh Gubernur setelah berkonsultasi dengan pimpinan DPRD provinsi.” Sebagaimana kita ketahui bahwa persoalan keamanan merupakan urusan pemerintah pusat dan presiden yang paling berhak menetapkan “status keadaan konflik”.

Kaitannya dengan konflik pemilukada, mantan Menteri Dalam Negeri RI Gamawan Fauzi menjelaskan bahwa beberapa tahun terakhir terjadi peningkatan eskalasi konflik sosial di tengah masyarakat. Baik konflik yang bernuansa SARA, bentrokan warga dengan organisasi kemasyarakatan, aksi kekerasan unjukrasa menolak kenaikan bahan bakar minyak, bentrokan antar massa pendukung calon kepala daerah dan aksi massa terkait sengketa pertanahan. Dari kasus-kasus tersebut pemerintah memberi perhatian serius terhadap aksi massa terkait sengketa pertanahan. Perhatian serius diberikan mengingat sebaran peristiwanya terjadi di sebagian besar wilayah di Indonesia atau meliputi 22 provinsi. Selain konflik sosial, ancaman terorisme juga kerap terjadi di tengah masyarakat baik berupa ancaman teror, terjadinya ledakan bom serta sampai dengan penangkapan tersangka teroris.

Jika dibandingkan dengan catatan Kemenkopolkam bahwa Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri justru mengatakan bahwa jumlah konflik social semakin menurun. Hal tersebut berkat upaya tim terpadu yang menjalankan implementasi inpres Nomor 2 Tahun 2013 yang dipimpin langsung oleh Menko Polhukam sedangkan di daerah dipimpin

oleh gubernur. Perbedaan data dan informasi yang berbeda ini memang sangat membingungkan. Namun jika diperhatikan beberapa tahun terakhir konflik yang terjadi dalam skala besar dan krusial tidak sebanyak pada saat zaman Orde Baru. Akan tetapi seperti yang telah dibahas sebelumnya bahwa konflik tidak hanya teridentifikasi dalam bentuk bentrokan dan kekerasan fisik saja, demikian pula konflik anak-anak yang putus sekolah dikarenakan membantu orang tua sehingga kebanyakan terlibat dengan berbagai jenis pekerjaan yang berakibat buruk terhadap kesehatan fisik, mental-emosional dan seksual.

Dalam konflik politik Pilkada selalu menimbulkan polemik serta cukup rumit penyelesaiannya diakibatkan oleh ketidaksiapan masyarakat Indonesia menghadapi liberalisasi politik mengingat watak masyarakat yang pada umumnya bersifat primordial dan feodalistis. Ketidakjelasan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pilkada turut menimbulkan ketidakpastian hukum. Telah banyak konflik yang telah terjadi di negeri ini, sebut saja konflik Pilkada Sulsel dan Maluku. Dua contoh diatas cukup mewakili suatu pernyataan bahwa konflik tidak selalu identik dengan kekerasan dan tumpah darah sehingga konflik yang terjadi di Indonesia masih belum mengalami penurunan yang signifikan disebabkan jumlah konflik sosial tidak hanya bersifat fisik, termasuk konflik sosial non fisik yang tak teridentifikasi dan terus bergulir.

5.5. Studi Kasus Konflik Sosial di Banten

5.5.1. Latar Belakang Konflik

Banten sebagai salah satu entitas budaya di Indonesia, memiliki lanskap kehidupan keagamaan yang cukup unik dan menarik. Sebelum kedatangan bangsa-bangsa eropa, etnis Arab, India, dan Thionghoa telah lama bermukim dan berinteraksi dengan masyarakat Banten. Pada awal abad ke-17 Masehi⁶³, Banten merupakan salah satu pusat perniagaan penting dalam jalur perniagaan internasional di Asia. Ketika orang Belanda tiba di Banten untuk pertama kalinya, orang Portugis telah lama masuk ke Banten. Kemudian orang Inggris mendirikan loji di Banten dan disusul oleh orang Belanda. Selain itu, orang-orang Perancis dan Denmark pun pernah datang di Banten. Dalam persaingan antara pedagang Eropa ini, Belanda muncul sebagai pemenang. Orang Portugis melarikan diri dari Banten (1601), setelah armada mereka dihancurkan oleh armada Belanda di perairan Banten. Orang Inggris pun tersingkirkan dari Batavia (1619) dan Banten (1684) akibat tindakan orang Belanda.

Artinya, Banten sebagai entitas Islam sebenarnya telah lama bersentuhan dengan budaya-budaya Eropa non-Muslim. Pada perkembangan kemudian, entitas Muslim menjadi budaya dominan, sehingga ada "kekhawatiran" budaya non-Muslim tidak mampu hidup dan berkembang di provinsi ini. Hasilnya, kekhawatiran itu tidak pernah muncul, walaupun muncul dalam konflik-konflik kecil, seperti kasus

⁶³ Rumusan Hasil Dialog Multikultural antar Pemuka Agama Pusat dan Daerah di Provinsi Banten, Kabupaten Tangerang 10-14 September 2013.

Cikeusik, adalah sebuah dinamika sosial-budaya yang muncul seiring dengan perkembangan sektor-sektor ekonomi dan sosial lainnya. Dengan kata lain, konflik agama tidak pernah muncul sebagai akar (variabel bebas) yang bersifat tunggal yang mengakibatkan terjadinya konflik sosial di Banten.

Provinsi Banten yang terletak pada ujung Barat Pulau Jawa berada dalam level rendah (hijau). Karena konflik sosial bersifat tidak stagnan diakibatkan oleh aktivitas sosial yang setiap hari berubah-ubah maka Provinsi Banten juga perlu melakukan antisipasi dan sistem peringatan dini terhadap ancaman konflik sosial. Hal itu disebabkan dalam aspek kehidupan beragama, perkembangan upaya paham radikal terhadap sebuah agama di Provinsi Banten sudah pada level memperhatikan setelah terjadi penangkapan terduga teroris oleh Densus 88 yang efektif melakukan penangkapan terhadap terduga teroris di sebuah ruko di Jalan Lingkar Selatan, Jalan Kolonel Tb Suwandi, Ciracas, Kota Serang pada tanggal 26 Agustus 2014.

Selain itu, konflik sosial yang dilatarbelakangi oleh Pemberian izin ilegal oleh oknum aparat pemda Banten terhadap pendirian Rumah Ibadah tanpa persetujuan masyarakat sekitar memunculkan konflik sosial yang menelan korban jiwa dan kerugian finansial. Kesenjangan budaya antara pemeluk agama pendatang dan penduduk asli setempat juga menjadi akar masalah lainnya. Di Kabupaten Tangerang contohnya, terdapat persinggungan budaya antara pendatang yang beretnis Batak-

Kristen dan penduduk Tangerang-Muslim. Fenomena merebaknya pembangunan gereja di daerah tersebut yang membuat kebisingan dengan nyanyian asing di telinga warga, ditambah dengan banyaknya deretan parkir kendaraan saat kebaktian yang memadati jalan kampung ataupun perumahan seringkali dianggap mengganggu oleh warga asli yang tidak tahu mengapa mereka melakukan hal tersebut dan jarang memiliki kendaraan⁶⁴. Sebanyak 39 kasus konflik sosial yang dilatarbelakangi oleh pendirian rumah ibadah 70 persen berada di daerah Jawa Barat dan Banten dan sisanya di daerah DKI Jakarta⁶⁵. Sebagai contoh, Pembakaran Masjid Uswatun Hasanah di Desa Sindangsari, Kecamatan Petir oleh yang tidak dikenal yang merupakan pembakaran Masjid kedua di area yang sama setelah pembakaran Masjid Al-Makmur⁶⁶.

Tidak hanya itu, konflik sosial di Banten terjadi karena dilatarbelakangi oleh permasalahan status tanah (konflik agraria) yang tidak hanya menelan kerugian besar juga korban luka-luka pada masyarakat. Bahkan konflik tersebut tidak hanya terjadi antara masyarakat-masyarakat juga terjadi antara masyarakat-Swasta dan masyarakat-pihak kepolisian yang notabene selaku penegak hukum.

⁶⁴<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/metropolitan/10/11/02/143882-pembangunan-rumah-ibadah-dominan-memicu-konflik>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016

⁶⁵ Data diperoleh dari Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS)/UGM pada koran elektronik Pikiran Rakyat melalui situs <http://www.pikiran-rakyat.com/node/135162>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016

⁶⁶<http://m.radarbanten.com/read/berita/10/8519/Kapolda-Banten-Tinjau-Masjid-yang-Dibakar.html> Diakses pada tanggal 14 Juli 2016

Berikut beberapa konflik sosial agraria yang terjadi pada Kabupaten Pandeglang, Provinsi Banten.

Tabel 1
Data Konflik dan Potensi Konflik
Kabupaten Pandeglang, Provinsi Banten

No	Kecamatan	Desa	Serikat Tani	Kontak	Status Tanah	Luas Lahan	Keterangan
1	Cibaliung	Cibingbing		Arman	Perhutani BKPH III Cikeusik, Pandeglang -KPH Banten	Tahap Pendataan	
		Mahendra					
		Mendung					
		Sudimanik					
		Sukajadi					
2	Cibaliung	Sinangkerta		Warta	Perkebunan Swasta	Tahap Pendataan	Saat ini telah diduduki petani, tetapi status tanah masih sering dipermasalahkan oleh aparat + oknum perkebunan (berpotensi konflik)
		Kiarapayung					
		Manglid					
		Malangnegah					
		Curug					
		Sorolang					
		Cibaliung					
		Sudimanik					

3	Sumur	Ujung Jaya	STUK (Serikat Tani Ujung Kulon)	Abah Suhaya	BKSDA TNUK	Tahap Pendataan	Terjadi Konflik
		Taman Jaya		Lurah Kamir			*Penembakan atas petani yang dibalas dengan pembakaran Pos Polisi Hutan Tahun 2007
		Cigoron-dong					*Penangkapan Petani yang menebang pohon dikawasan TNUK (dalam proses hukum)
		Tunggal Jaya					
		Kertamukti					
4	Cimang-gu	Cijalarang			Perkebunan Swasta	Tahap Pendataan	Tanah HGU yang sekarang digarap oleh petani (berpotensi konflik)
		Cisiih		Lurah Nadi			
		Padasuka		Lurah Hadi	PT. Pramanugraha (Kakao)	1467,20 Ha	Tanah ditelantarkan , petani sudah klaim melakukan reklamings sekitar 1000 Ha

5	Sobang	Kutamekar	Serikat Tani Kecapi Kutamekar (STKK)	Juhdi	PT. GAL (Global Agro Lestari)	Tahap Pendataan	Sudah terjadi <i>landclearing</i> oleh perusahaan terhadap lahan pertanian warga
6	Cibitung	Cikeruh					HGU terlantar, selama 16 tahun warga setempat memanfaatkan lahan untuk pertanian dan perkebunan
7	Cibaliung	Sorongan					
8	Parung Kokosan	Cikeusik		Lurah Cibitung	PT Alpha Lateksindo (AL)	1050 Ha	
9	Cigeulis	Karang Bolong		Hadi	PT Mios Rosan Sari	163,93 Ha	Tanah terlantar, sebagian kecil sudah diduduki

Sumber diperoleh dari <http://emanise.blogspot.com/2008/09/data-konflik-agraria-kabupaten.html>

Tabel diatas menunjukkan konflik sosial yang terjadi di Pandeglang sudah berada pada level high karena beberapa konflik yang terjadi sudah menelan korban jiwa dan kerugian negara dan beberapa lagi berpotensi konflik besar jika pemerintah daerah setempat tidak serta merta dengan cepat menengahi permasalahan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa Provinsi Banten khususnya Kabupaten Pandeglang memiliki permasalahan yang bersifat *turbulance* sehingga dituntut melakukan

mediasi oleh Pemerintah Daerah agar menghindari akibat yang lebih buruk dari Konflik sosial tersebut.

Beberapa permasalahan konflik sosial di Provinsi Banten diatas hingga saat ini ternyata belum adanya ditemukan peraturan khusus baik itu Peraturan Daerah Provinsi Banten maupun Peraturan Gubernur yang khusus mengatur tentang teknis pelaksanaan konflik sosial⁶⁷. Oleh karena Konflik Sosial di Provinsi Banten terdiri dari beberapa jenis, maka konflik agama yang muncul akibat adanya aspek-aspek sosial lainnya yang merupakan konflik yang lebih banyak ditemukan di Provinsi Banten.

5.5.2. Peran Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Konflik

Pemerintah sebenarnya sangat menyadari bahwa konflik sosial perlu penanganan yang khusus agar dapat mewujudkan tujuan nasional Negara Indonesia. Terdapat beberapa Kementerian/Lembaga maupun Komisi seperti Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham), adanya Menteri Politik Hukum dan Keamanan (Polhukam), Badan Kesabangpol Kemedagri, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan lain-lain yang dibentuk khusus maupun memiliki tugas salah satunya untuk mengurus serta menjamin keamanan dalam negeri terhadap segala potensi ancaman termasuk didalamnya konflik sosial. Pemegang kunci perdamaian sesungguhnya

⁶⁷ Penulis menelusuri Situs Resmi Pemerintah Daerah Provinsi Banten (<http://jdihukum.bantenprov.go.id/produk-hukum-daerah.html>). Peraturan Daerah Provinsi Banten dari tahun 2002 hingga tahun 2014 dan Peraturan Gubernur Banten dari tahun 2010 hingga tahun 2014

terletak pada pemangku kebijakan di tingkat lokal, baik itu pemerintah daerah maupun aparat keamanan setempat, karena mereka yang paling dekat dengan masyarakat, yang hidup berdampingan dengan masyarakat, dan paling pertama yang mendengarkan suara masyarakat.

Mengingat kompleksitas permasalahan sosial yang terjadi, maka pada tahun 2012 Pemerintah mengeluarkan Peraturan berupa Undang Undang Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (PKS). Peraturan ini diharapkan menjadi acuan bagi pembentukan peraturan yang lebih bersifat teknis sehingga menjadi pedoman daerah dalam penyelenggaraan penanganan konflik sosial di daerah. Didalam Undang Undang PKS ini mengatur tahapan Pencegahan Konflik, Penghentian Konflik dan Pemulihan Pasca Konflik.

1) Pencegahan konflik

a. Memelihara Kondisi damai dalam masyarakat

Mengembangkan sikap toleransi dan saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaan merupakan hal yang telah dilakukan oleh pemerintah provinsi Banten dengan membentuk Forum Komukasi Umat Beragam (FKUB). FKUB ini diharapkan dapat memelihara kondisi harmonis antar pemeluk agama terlepas dari konflik rumah ibadah yang terjadi sebelumnya. Selain itu menghormati perbedaan suku, bahasa dan adat istiadat orang lain juga harus dilakukan untuk mencegah munculnya konflik sosial yang berlatarbelakang suku, bahasa dan adat istiadat. Namun, pemerintah daerah Banten hingga saat ini belum membentuk Forum untuk memepererat

hubungan masyarakat yang berbeda suku, agama dan adat istiadat seperti pembentukan FKUB.

b. Mengembangkan Sistem Penyelesaian Perselisihan secara Damai

Penyelesaian perselisihan dalam masyarakat secara damai perlu dilakukan agar menghindari dan mencegah terjadinya konflik sosial yang lebih besar karena perselisihan merupakan awal mula dari terjadinya konflik yang lebih besar. Penyelesaian secara damai yang dimaksud harus dalam bentuk musyawarah untuk mufakat serta mengikat para pihak yang berselisih. Peran FKUB yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi Banten merupakan organisasi mediator konflik keagamaan yang dianggap mampu menyelesaikan perselisihan secara damai karena FKUB berdiri diatas semua golongan, tanpa memihak golongan manapun. Oleh sebab itu sudah seharusnya FKUB berdiri di tengah-tengah dan tidak terpengaruh oleh manapun sehingga keputusan yang dihasilkan haruslah independen. Mediasi perselisihan konflik antar umat beragama oleh Pemerintah Provinsi Banten memberikan sepenuhnya kepada FKUB⁶⁸.

c. Meredam Potensi Konflik

Meredam potensi konflik bukan hanya merupakan tugas Pemerintah namun juga Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Provinsi Banten yang harus dilakukan sebagai upaya preventif timbulnya konflik. Melakukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang memperhatikan aspirasi masyarakat adalah salah satu

⁶⁸<http://banten.antaranews.com/berita/21081/wantimpres-pantau-kerukunan-umat-beragama-di-banten>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

cara untuk meredam potensi konflik tersebut. Namun, konflik yang dilatarbelakangi oleh pendirian rumah ibadah yang kerap muncul di Provinsi Banten disebabkan juga oleh dalam pembangunan rumah ibadah yang tidak ditempuh dengan benar dan sarat penyelewengan, seringkali potong kompas dengan menyuap pihak tertentu yang mempunyai kewenangan sehingga seolah-olah masyarakat menyetujui pembangunan rumah ibadah⁶⁹. Sehingga dalam kasus ini pemerintah daerah dapat menjadi sebuah “sakelar” yang dapat menghidupkan konflik akibat ulah oknum aparat pemerintah daerah sedangkan disisi lain dapat meredam potensi konflik jika dilaksanakan dengan baik dan benar. Selain itu penerapan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, melakukan program perdamaian di daerah potensi konflik, mengintensifkan dialog antarkelompok masyarakat, penegakan hukum tanpa diskriminasi, pembangunan karakter melalui pelestarian nilai Pancasila dan kearifan lokal serta penyelenggaraan musyawarah dengan kelompok masyarakat untuk membangun kemitraan dengan pelaku usaha di daerah setempat merupakan usaha-usaha yang harus dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah khususnya Pemerintah Daerah Provinsi Banten untuk meredam potensi konflik.

d. Membangun Sistem Peringatan Dini

Konflik di daerah yang diidentifikasi sebagai daerah potensi konflik dan perluasan konflik di daerah yang sedang terjadi konflik adalah dua hal yang harus dicegah dalam

⁶⁹<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/metropolitan/10/11/02/143882-pembangunan-rumah-ibadah-dominan-memicu-konflik>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

manajemen konflik melalui pembangunan sistem peringatan dini. Dalam konteks konflik sosial keagamaan yang terjadi, Pemerintah Provinsi Banten setiap tahunnya melaksanakan Workshop Penanggulangan Gerakan Radikalisasi Keagamaan dengan mengundang peserta dari Tokoh agama, tokoh masyarakat, guru agama⁷⁰. Kebijakan Pemerintah Provinsi Banten dengan melakukan kegiatan ini tidak lain untuk mencegah tumbuh dan berkembangnya radikalisme ditengah masyarakat, membentuk sistem deteksi dini masyarakat terhadap gejala radikalisme dan kekerasan. Selain menyelenggarakan pendidikan, pelatihan dan pemberian informasi melalui workshop, penelitian dan pemetaan wilayah potensi konflik, peningkatan dan pemanfaatan modal sosial serta penguatan dan pemanfaatan fungsi intelijen sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan adalah cara untuk membentuk dan membangun sistem peringatan dini bagi masyarakat oleh Pemerintah Daerah.

Penghentian konflik adalah kegiatan atau serangkaian kegiatan untuk mengakhiri kekerasan, menyelamatkan korban, membatasi perluasan dan eskalasi konflik serta mencegah bertambahnya jumlah korban dan kerugian harta benda.

2) Penghentian Konflik :

a. Penghentian Kekerasan Fisik

Pemerintah Daerah Provinsi Banten melakukan Pembentukan Satuan Tugas (Satgas) Penguatan Kesadaran Berbangsa dan Bernegara (PKBB) yang terdiri dari unsur masyarakat, Ulama, TNI, Polri dan

⁷⁰<http://banten.kemenag.go.id/index.php?a=berita&id=160057>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

unsur akademisi di Banten juga ditujukan untuk melakukan proteksi dini guna mengantisipasi terjadinya berbagai macam aksi yang mengancam keutuhan NKRI⁷¹. Satgas yang dibentuk itu kemudian melaksanakan tugasnya masing-masing sesuai dengan latar belakang posisi dan tugasnya masing. Polisi dalam hal ini Polres di jajaran Polda Banten agar melokalisir dan mengamankan aliran SARA di wilayah masing-masing dan khusus wilayah Polres Pandeglang yang ada aliran SARA nya harus melakukan penjagaan. Sedangkan pengumpulan tokoh agama, tokoh adat, tokoh masyarakat dan camat untuk melokalisir kejadian agar tidak berkembang.

b. Penetapan Status Keadaan Konflik

Status keadaan konflik adalah suatu status yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang tentang konflik yang terjadi di daerah kabupaten/kota, provinsi atau nasional yang tidak dapat diselesaikan dengan cara biasa. Penetapan status keadaan konflik Provinsi Banten oleh Gubernur maupun di kabupaten/kota oleh bupati/walikota melalui persetujuan DPRD hingga saat ini belum pernah dilaksanakan. Banten pernah ditetapkan sebagai wilayah konflik berskala nasional oleh Presiden pada saat konflik Terorisme.

c. Tindakan Darurat Penyelamatan dan Perlindungan Korban

Tindakan darurat dilakukan oleh Pemerintah Daerah kepada korban sesuai dengan tugas, tanggungjawab dan wewenangnya. Tindakan ini dapat dilakukan

⁷¹<http://www.sinarpaginews.com/fullpost/polikum/1347581631/gubernur-banten-keamanan-banten-butuh-peran-aktif-masyarakat.html>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

dengan cara penyelamatan, evakuasi dan identifikasi korban konflik secara cepat dan tepat, pemenuhan kebutuhan dasar korban konflik, sterilisasi tempat yang rawan konflik, penyelamatan sarana dan prasarana vital. Saat ini, Pemerintah Provinsi Banten telah memanfaatkan peran Dinas Sosial Provinsi dalam rangka penyelamatan dan perlindungan korban konflik di Banten. Sebagai contoh, Dinas Sosial memberikan penyelamatan dan perlindungan pertama kepada korban konflik sosial yang terjadi selama 12 hari yang terjadi pada Selasa 22 Januari 2013 dengan memanfaatkan aula dan asrama Dinas Sosial⁷².

- d. **Bantuan Penggunaan dan Pengerahan Kekuatan TNI**
- Dalam keadaan status keadaan konflik, kepala daerah dapat meminta bantuan penggunaan kekuatan TNI kepada pemerintah dengan dikoordinasikan oleh Polri. Pemerintah Provinsi Banten pada saat konflik Ahmadiyah, konflik teroris, peredaran kendaraan motor bodong, penjagaan JSS (Jembatan Selat Sunda) telah meminta bantuan tambahan Brimob (bukan TNI) kepada pemerintah untuk kemudian ditempatkan di Kabupaten Lebak tepatnya pada Kecamatan Panggarangan⁷³. Pada pasal 35 Undang Undang Penanganan Konflik Sosial yang mengatakan bahwa bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI berakhir apabila telah dilakukan pencabutan penetapan status keadaan konflik dan berakhirnya jangka waktu status keadaan konflik. Namun dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Lebak

⁷²https://linjamsos.depsos.go.id/modules.php?name=News&new_topic=4. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

⁷³<http://www.jpnn.com/read/2012/11/13/146754/index.php?mib=berita.detail&id=150343>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

meminta tambahan Brimob bukan meminta penggunaan dan pengerahan TNI untuk menangani konflik sosial di Kabupaten Lebak.

3) Pemulihan Pascakonflik

Pemulihan pascakonflik adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan keadaan dan memperbaiki hubungan yang tidak harmonis dalam masyarakat akibat konflik melalui kegiatan rekonsiliasi, rehabilitasi dan rekonstruksi.

a. Rekonsiliasi

Perundingan secara damai, pemberian restitusi dan pemaafan merupakan upaya pemerintah untuk memberikan dan menjamin rasa aman bagi korban konflik sosial. Pemanfaatan organisasi kemasyarakatan seperti pembentukan FKUB dan Peran kepala daerah serta masih digagasnya pembentukan Tim Terpadu Tingkat Daerah Provinsi Banten Tentang Penentuan Penanganan Kasus Konflik sebagai tindak lanjut Inpres Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Penanganan Gangguan Keamanan dalam Negeri⁷⁴.

b. Rehabilitasi

Pemerintah Daerah melaksanakan rehabilitasi didaerah pascakonflik dalam bentuk pemulihan psikologis, pemulihan kondisi sosial, ekonomi, budaya, keamanan dan ketertiban, perbaikan dan pengembangan lingkungan daerah perdamaian, fasilitasi serta mediasi pengembalian dan pemulihan aset korban konflik, penguatan kebijakan publik yang mendorong

⁷⁴http://kesbangpolbantenprov.net/index.php?option=com_content&view=article&id=111:sekda&catid=45:berita&Itemid=88. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

pembangunan lingkungan dan/atau perdamaian daerah perdamaian berbasiskan hak masyarakat dan lain-lain. Beberapa tindakan rehabilitasi pascakonflik yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Banten adalah dengan membangun kerjasama dengan pihak kepolisian untuk membangun SMS pengaduan KAMTIBMAS kepada masyarakat⁷⁵. Dengan program tersebut, masyarakat diharapkan untuk berani menyampaikan informasi dan keluhan terkait KAMTIBMAS.

c. Rekonstruksi

Rekonstruksi dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah melalui pemulihan dan peningkatan fungsi pelayanan publik di lingkungan dan/atau daerah pascakonflik; pemulihan dan peyediaan akses pendidikan; kesehatan dan mata pencaharian; perbaikan sarana dan prasarana umum daerah konflik; perbaikan berbagai struktur dan kerangka kerja yang menyebabkan ketidaksetaraan dan ketidakadilan, termasuk kesenjangan ekonomi, perbaikan dan penyediaan fasilitas pelyanan pemenuhan kebutuhan dasar spesifik perempuan, anak-anak, lanjut usia dan kelompok orang yang berkebutuhan khusus, perbaikan dan pemulihan tempat ibadah dan lain-lain. Pemerintah Daerah Kota Tangerang memberikan bantuan stimulan dalam rangka rehabilitasi dua Masjid di Desa Sindangsari, Kecamatan Petir.

⁷⁵<http://suarabanten.com/polda-banten-bekerja-sama-xl-sms-pengaduan-kamtibmas/>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

BAB VI

TUGAS POKOK DAN FUNGSI PEMERINTAHAN

6.1. Latar Belakang

Suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyatnya.

Pendapat lain dikemukakan oleh Rasyid⁷⁶ yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:

Pertama, menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.

Kedua, memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.

Ketiga, menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.

Keempat, melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.

⁷⁶ Rasyid, Ryas. *Makna Pemerintahan*. Mutiara Sumber Widya, Jakarta. 2000 hal.13

menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya.

Keenam, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antarbangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

Ketujuh, menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah dan hutan.

Kegiatan pembangunan yang ada di pusat maupun daerah telah

menjadi suatu bagian yang tidak terpisahkan dari apa yang disebut *global governance*. Oleh karena itu, persoalan ekonomi dan politik yang dihadapi semakin sukar dipecahkan apabila hanya menggunakan satu pandangan saja dalam perspektif pemerintahan murni. Saat ini secara tinjauan sosial-ekonomi masyarakat, kenyataan bergerak pada suatu keadaan yang dapat dilihat dalam dua hal besar. Pertama, pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh segenap pihak seringkali meninggalkan celah pembangunan sosial yang sepatutnya dilakukan. Kedua, pembangunan yang dilakukan hanya menyentuh tahapan makro dalam cakupan yang luas sehingga gagal menumbuhkan benih ekonomi mikro yang ada pada masyarakat, sehingga menimbulkan ketergantungan dari masyarakat terhadap pemerintah dalam hampir semua segi kehidupan, yang seringkali disalahgunakan dalam proses parasitisme pemerintah terhadap masyarakat dalam hal penguatan legitimasi. Bahkan dalam beberapa dekade terakhir di Indonesia sendiri pemerintah kehilangan peran, karena mengatakan hasil riset menunjukkan hingga saat ini sekitar 80 persen

aset negara telah dikuasi bangsa asing seperti yang dikatakan oleh Rektor Universitas Gajah Mada (UGM) Prof Dr Pratikno.⁷⁷

Realitas dari hal pertama adalah pembangunan ekonomi Indonesia yang cenderung meningkat setiap tahapan waktu tidak menjamin terbangunnya pula suatu harmonisasi sosial budaya. Malah yang terjadi adalah sebaliknya, pembangunan ekonomi yang terjadi seringkali menggilas harmonisasi sosial-budaya dalam bentuk etnik, agama, suku, ras yang mayoritas masih terbentuk dalam suatu wadah dengan kelakuan *semi-traditional* dikarenakan benturan kepentingan yang bermotif ekonomi. Kasus pembakaran masjid di Tolikara Papua menandakan disparitas ekonomi yang dihasilkan dari akumulasi kekecewaan yang akhirnya memuncak pada satu titik yaitu rusaknya toleransi yang telah terbangun sejak lama.

Realitas dari hal kedua dapat dilihat secara nyata dalam lingkaran kehidupan sehari-hari. Ekonomi Indonesia triwulan I-2015 terhadap triwulan I-2014 mencapai 4,71 persen⁷⁸. Sebuah angka yang tinggi apabila dibandingkan dengan mayoritas negara berkembang lain yang masih berkuat dengan berbagai permasalahan.

Berbasis pada fungsi dari pemerintahan dalam melihat kasus di atas itu sendiri maka fungsi dari pemerintahan dapat dilihat dari berbagai sudut pandang. Peran pemerintah dalam kegiatan dan aktivitasnya dalam

⁷⁷ Bahaya!!! 80 persen asset Negara dikuasai asing.
http://www.kompasiana.com/paltihutabarat/bahaya-80-aset-negara-sudah-dikuasai-asing_552fe6156ea834815d8b45a6. Diakses pada 10 Juli 2016

⁷⁸www.bps.go.id/brs/view/id/1143. Diakses pada 10 Juli 2016

menjalankan berbagai fungsi pemerintahan perlu diperhatikan agar dapat dilihat peran atau posisi apa yang sedang dijalankan oleh pemerintah. Ketika kegiatan dan pusat pembangunan berada di internal negara, pemerintah dapat mengambil posisi: (1) sebagai pelaksana kebijakan ekonomi; (2) sebagai konsumen, produsen sekaligus investor; (3) sebagai pengelola perusahaan (negara); dan (4) sebagai pengatur masyarakat⁷⁹. Hal ini merupakan fungsi dasar yang dimiliki pemerintah dilihat dari berbagai peran dan posisi yang diambil oleh pemerintah dalam suatu aktivitas dan interaksi di suatu daerah.

Sebagai pelaksana kebijakan, pemerintah dapat menjalankan berbagai kebijakan yang berasal dari pengaturan dari struktur kewenangan yang lebih tinggi maupun pengaturan setara yang berasal dari luar maupun dalam institusi. Sebagai konsumen, produsen dan investor, pemerintah mendorong terjadinya konsumsi, produksi, dan pengelolaan berbagai produk yang dibutuhkan oleh masyarakat maupun pemerintahan itu sendiri. Hal ini dilakukan dalam berbagai bentuk kegiatan yang pada tujuan pokoknya yakni dalam memenuhi hajat kebutuhan orang banyak sebagai mana tujuan pemerintahan itu sendiri. Sebagai pengelola perusahaan (negara), pemerintah mempengaruhi aktivitas dan kegiatan dalam aspek ekonomi, politik, sosial, serta pertahanan keamanan sehingga tercipta kondisi aman dan kondusif yang berguna bagi masyarakat dan dapat meningkatkan penerimaan dan legitimasi

⁷⁹ Usman, Sunyoto. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Pustaka Pelajar, 2006, Yogyakarta.

pemerintah ditengah masyarakat. Sebagai pengatur masyarakat, pemerintah menyusun, menjalankan, dan mengawasi peraturan bertujuan untuk mengatur masyarakat demi menciptakan rasa aman di dalam seluruh aktivitas pemerintahan.

Namun demikian, berbagai fungsi dan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah tidak dapat dilepaskan dari pengaruh perkembangan internasional yang seringkali terjadi aktivitas tidak langsung dan pada efeknya akan berdampak langsung pada kelancaran fungsi pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah semakin sulit dalam menjalankan fungsi pemerintahan dikarenakan dalam perencanaan dan pelaksanaan seringkali dihadapkan pada berbagai kepentingan ekonomi dan politik internasional. Maka dari itu untuk menghindari dampak negatif berbagai kepentingan tersebut perlu dilakukan suatu upaya dalam mengembangkan dan menstrategikan fungsi pemerintahan dasar yang telah digariskan dalam berbagai pemahaman dasar pemerintahan.

Fungsi pemberdayaan merupakan fungsi utama yang harus dijalankan dalam konteks negara yang sedang berkembang. Hal ini sangat diperlukan untuk menciptakan kemandirian dan mengurangi sikap ketergantungan terhadap kepentingan yang seringkali memihak kepada yang lebih berwenang dan berkuasa. Pemberdayaan dilakukan pemerintah dengan menanamkan keahlian dan kemandirian di dalam setiap individu dan masyarakat. Daerah harus diberi kesempatan

menumbuhkembangkan kepentingan dan cita-citanya sendiri⁸⁰. Pemerintah harus menyusun dan menerapkan secara konsisten berbagai kebijakan pendidikan sebagai awal dari proses pemberdayaan yang akan dilakukan pemerintah. Kebijakan pemerintah diarahkan pada proses pemberdayaan sehingga dapat menstimulan pengembangan sumber daya manusia.

6.2. Konsep Kekuasaan

Dalam berbagai konteks kehidupan bermasyarakat, seringkali terjadi benturan kepentingan yang beralaskan pada ideologi, agama, ekonomi, dsb. Definisi tentang kekuasaan telah banyak dikemukakan oleh para ahli. Sebagian ahli berpendapat bahwa kekuasaan adalah kemampuan untuk menggerakkan sesuatu, ada juga para ahli yang mengatakan bahwa kekuasaan merupakan kemampuan untuk menetapkan sesuatu, namun ada pula yang mengatakan kekuasaan adalah bahasa politik untuk mendeskripsikan akan kata "kekuatan". Menurut Plato, kekuasaan adalah kesanggupan untuk *meyakinkan* (persuasi) orang lain agar orang yang telah diyakinkan itu melakukan apa yang telah diyakininya sesuai dengan kehendak orang yang melakukan persuasi tersebut.⁸¹

Kekuasaan memiliki beberapa dimensi dalam beberapa perspektif yang bergantung pada dimensi mana kekuasaan itu akan dilihat. Menurut

⁸⁰ Usman, Sunyoto. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Pustaka Pelajar, 2006, Yogyakarta. Hal.12

⁸¹ J.H Rapar. *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus dan Machiavelli*. PT Raja Grafindo Jakarta. 2001. Jakarta, hal 84

Karl Marx, kekuasaan adalah suatu fungsi dominasi suatu kelas yang didasarkan pada penguasaan atas ekonomi, atau manipulasi ekonomi. Hubungan kekuasaan tidak bisa dipisahkan dari hubungan-hubungan lain yang ada dalam berbagai proses. Proses kekuasaan dapat merupakan sebab atau bahkan akibat dari berbagai proses lain seperti proses ekonomi, politik, dan sebagainya. Kekuasaan adalah akibat langsung dari pemisahan. Kekuasaan akan hadir ketika hilangnya harmoni dan munculnya kesenjangan dominasi. Ia lahir ketika ada ketidaksamaan dan ketidakadilan⁸². Maka dari itu, kekuasaan merupakan suatu kondisi dimana akan ada suatu dominasi yang dilahirkan dari berbagai perbedaan yang tidak seimbang.

Kekuasaan tidak bisa dipisahkan dari ilmu-ilmu yang lain seperti psikologi, sosiologi, ekonomi, kriminologi. Hubungan antara berbagai ilmu ini akan menghasilkan suatu kajian kekuasaan dan dapat dimanfaatkan sesuai pada tempatnya masing-masing. Tinjauan berbagai ilmu di atas membuat kekuasaan adalah suatu hal yang patut diperhatikan karena kekuasaan menentukan hajat orang banyak. Kekuasaan digunakan melalui teknik, cara, dan mekanisme tertentu sesuai dengan kebutuhan sehingga tercapai tujuan yang akan dituju. Secara general, tujuan kekuasaan dalam masyarakat terutama masyarakat modern ialah membentuk individu yang berdisiplin agar menjadi tenaga yang produktif. Pembentukan individu disiplin tidak hanya dilakukan oleh lembaga-

⁸² Haryatmoko. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Penerbit Buku Kompas. 2004. Jakarta, hal. 219

lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan saja, tetapi juga di dalam interaksi masyarakat dan bentuk interaksi sosial. Pembentukan melalui interaksi sosial ini biasanya terjadi dalam waktu yang lama dan melalui proses yang lebih persuasif.

Kekuasaan dipegang oleh seorang penguasa. Secara corak sosial, penguasa dibagi menjadi penguasa tradisional dan penguasa modern. Dalam kultur masyarakat yang masih dengan kekentalan tradisi dan corak tradisional, penguasa bahkan memiliki hak untuk menentukan hidup atau matinya seorang penduduk. Sedangkan penguasa dalam corak dan struktur kehidupan yang modern lebih memiliki fungsi pengaturan dan bahkan dalam beberapa dekade terakhir penguasa berusaha mensejajarkan diri dengan penduduk dalam rangka menguatkan struktur kekuasaan terbesar, Negara.

Esensi dari suatu kekuasaan adalah hak untuk mengadakan sanksi.⁸³ Sanksi yang diberikan merupakan bentuk penangguhan kekuasaan dalam tujuan memperkuat kedudukan daripada struktur kekuasaan yang ada. Sanksi di sini tidak hanya dipandang sebagai suatu hukuman, tuduhan, dan semacamnya, melainkan dapat berupa suatu timbal balik positif karena telah patuh terhadap produk kekuasaan yakni aturan dan norma. Dalam hal ini sanksi dapat berupa hadiah, imbalan, dan lain sebagainya. Dalam sudut pandang yang lebih luas, kekuasaan tidak hanya dipandang sebagai kekuasaan antara pemerintah dan

⁸³ Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2013. Hal. 61

masyarakat. Dalam konteks ini, kekuasaan dapat diartikan sebagai suatu konsep pendorongan antarindividu dan kelompok yang secara strata dan status adalah sejajar. Kekuasaan dapat diselenggarakan melalui berbagai cara seperti kekerasan fisik (*force*), koersi (*coercion*) dan lain sebagainya.

Dalam masyarakat modern, kekuasaan menjadi sentra terbentuknya berbagai pengetahuan yang berlangsung secara dinamik. Semua pengetahuan menjamin beroperasinya kekuasaan⁸⁴. Semua masyarakat berusaha mengawasi, menyalurkan, dan mengatur kekuasaan sedemikian rupa karena masyarakat memiliki otoritas penuh yang dijalankan oleh sekelompok penguasa. Pengetahuan harus duduk di atas tahta pemerintahan Negara ideal karena hanya pengetahuanlah yang dapat membimbing dan menuntut manusia. Jika pengetahuan menduduki tempat yang terutama dan memegang peranan yang terpenting maka tempatnyalah, apabila dikatakan bahwa pengetahuan itulah yang menjadi sumber kekuasaan.

Lembaga produksi kekuasaan adalah agama⁸⁵. Agama mengatur penganut dan pemercayanya melalui mekanisme ritual, penyeragaman, dan normatif yang mengikat. Agama menjadi suatu lingkaran kekuasaan dan sentra dari lingkaran tersebut dipegang oleh orang yang paling paham akan pengetahuan tersebut; ulama, pendeta, dsb. Teknik penyeragaman yang dilakukan akan memunculkan identitas dan mengecualikan

⁸⁴Haryatmoko, op. cit. hal 228

⁸⁵Ibid hal. 230

kelompok lain yang tidak sejalan sebagai kelompok yang bukan pengikut. Penyeragaman yang dimaksud tidak hanya melalui pakaian, tetapi juga melalui ide pemikiran, status, bahkan cara berbicara. Tujuan dari kekuasaan agama ini juga pada akhirnya merujuk pada tujuan kekuasaan secara general, yakni kepatuhan.

Umumnya dianggap bahwa dalam sistem politik terdapat empat variable, salah satunya adalah kekuasaan. Kekuasaan diartikan sebagai cara untuk mencapai hal yang diinginkan, antara lain membagi sumber-sumber diantara kelompok-kelompok dalam masyarakat. W. Connolly (1983) dan S. Lukes (1974) menganggap kekuasaan sebagai suatu konsep yang dipertentangkan yang artinya merupakan hal yang tidak dapat dicapai melalui konsensus. Kekuasaan selalu berlangsung antara sekurang-kurangnya diantara dua pihak yang terjalin dalam suatu relasi. Dalam setiap kondisi dan situasi, terdapat tiga unsur dalam melihat sebuah hubungan kekuasaan atau bukan. Ketiga unsur itu meliputi tujuan, cara penggunaan sumber-sumber pengaruh, dan hasil penggunaan sumber-sumber pengaruh.⁸⁶

Max Weber dalam bukunya *Wirtschaft und Gessellshaft* (1922):

“Kekuasaan adalah kemampuan untuk, dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apa pun dasar kemampuan ini (*Macht beduetet jede chance innerhalb einer soziale Beziehung den eigenen Willen durchzusetzen auch gegen Widerstreben durch, gleichviel worauf diese chance beruht*).⁸⁷

⁸⁶ Ramlan Surbakti. *Memahami Ilmu Politik*. PT Grasindo. 2010. Jakarta. Hal. 73

⁸⁷ Max Weber, *Wirtschaft und Gessellschaft* (Tubingen, Mohr, 1922)

Kekuasaan dalam perjalanannya memiliki beberapa akses untuk mencapai tujuannya. Akses tersebut digunakan sesuai dengan dimana dan bagaimana sebuah kekuasaan akan diterapkan. Akses tersebut adalah disiplin, aturan, sanksi, dan sebagainya. Akses terhadap kekuasaan ini hanya dipegang oleh orang-orang yang berpengetahuan, berpengetahuan lebih dalam kekuasaan yang dipahaminya. Akses ini memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan karena seringkali terhadap akses ini disandarkan pada kepentingan pribadi-kelompok, subyektivitas, serta hal lain yang kiranya dapat menimbulkan lingkaran kekuasaan baru yang bersifat konfrontasi dan resisten di dalam sebuah kelompok dikarenakan tidak seimbangnya berbagai kepentingan seperti sudah disebutkan di awal. Pada suatu hubungan kekuasaan selalu ada satu pihak yang lebih kuat dari pihak yang lain. Jadi, selalu ada hubungan tidak seimbang atau asimetris. Ketidakseimbangan ini menimbulkan ketergantungan. Semakin besar ketidakseimbangannya, semakin besar pula celah ketergantungan yang dihasilkan.

Ekonomi juga sangat erat kaitannya dengan lingkaran kekuasaan. Sangat besar wacana ekonomi yang ditentukan oleh kekuasaan. Wacana ekonomi yang bersifat tidak erat dengan kekuasaan juga akan disingkirkan oleh kekuasaan itu sendiri baik dengan cara yang disengaja ataupun tidak. Contohnya adalah ekonomi kerakyatan yang seringkali luput dari perhatian kekuasaan padahal urgensinya sangat penting untuk diutamakan. Kekuasaan seringkali mengarahkan situasi dari berbagai

macam aspek, bahkan kerap kali kekuasaan mengarahkan segala sesuatunya ke tahap yang lebih parah, rekayasa.

Pengetahuan juga tak luput dari kekuasaan. Menurut Machiavelli, kekuasaan harus tetap lestari dan harus dipertahankan melalui berbagai cara yang ditempuh bahkan di luar aturan dan norma kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan perlu dipandang secara pragmatis dan realistis sehingga dapat menghadapi berbagai kondisi dan situasi yang ada. Pengetahuan tak terpisahkan dari kekuasaan, bukan karena pengetahuan memiliki otoritas kebenaran, tetapi pengetahuan memiliki otoritas yang bisa mengklaim dirinya benar.

Disiplin dan norma menjadi kunci untuk mengerti konsep dan teknik kekuasaan. Tujuan akhir dari kekuasaan adalah kepatuhan. Menciptakan kepatuhan melalui pengawasan. Pengawasan dimungkinkan dijalankan dalam berbagai bentuk, salah satunya bentuk *panoptic*.⁸⁸ Norma dan hukum sebagai salah satu bentuk pengawasan. Norma dan hukum juga adalah produk dari kekuasaan yang bertujuan menjamin tercapainya tujuan dari kekuasaan itu sendiri.

Menurut Machiavelli, kekuasaan harus digunakan oleh sang penguasa untuk menyelamatkan kehidupan Negara dan mempertahankan kemerdekaan. Setiap penguasa memiliki wilayah kekuasaan yang harus ia pertahankan. Istilah wilayah kekuasaan (*domain of power*) menjawab pertanyaan dan menunjuk terhadap siapa saja yang berkuasa dalam

⁸⁸ Haryatmoko, *Op. cit.*, hal 232

suatu satuan wilayah. Kekuasaan dalam suatu wilayah dapat berupa kekuasaan yang bersifat formal maupun nonformal. Kekuasaan formal terlegitimasi dan terstrukturisasi secara baik dan mengikat secara hukum formal yang ada. Kekuasaan formal berperan dalam fungsi pemerintahan secara pengaturan dan pelayanan. Sedangkan kekuasaan non-formal lahir dari suatu akibat hak masyarakat sebelum adanya pemerintahan dan Negara yang sah (*hak aichtoon*). Kekuasaan non-formal ini sebagai lambang dari suatu etnis masyarakat, pengayom, bahkan dalam beberapa keadaan dapat masuk ke dalam sendi kehidupan individu secara intim.

Kekuasaan dapat dikendalikan ke berbagai arah dan tujuan. Penyalahgunaan kekuasaan kerap kali terjadi diberbagai belahan dunia bahkan Indonesia sendiri. Kekuasaan menjuruskan seseorang kepada subyektivitas kelompok maupun pribadi. Kolusi dan nepotisme merupakan salah satu contoh kecil nyata dimana kekuasaan membawa pengaruh yang amat riskan di dalam penyelenggaraan kewenangan sekalipun. Namun, pada 2013, jumlahnya naik signifikan menjadi 560 kasus. Pada 2014, jumlah kasus korupsi diperkirakan akan meningkat lagi mengingat selama semester I-2014 jumlahnya sudah mencapai 308 kasus.⁸⁹ Di Indonesia sendiri tuntutan akan penggunaan kekuasaan yang baik dan benar telah terwujud melalui UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dari KKN. Dalam implementasinya seringkali UU ini terbentur akan kepentingan politik dan

⁸⁹Tren Korupsi Naik Lagi.
<http://nasional.kompas.com/read/2014/08/18/10085091/Tren.Korupsi.Naik.Lagi>. Diakses pada 15 Juli 2016.

hanya menjadikan sebagian pejabat menengah sebagai tumbal akan penyalahgunaan kekuasaan dalam lingkaran yang lebih besar.

Dalam beberapa kasus bahkan penyalahgunaan kekuasaan sendiri dilegitimasi menjadi sebuah celah hukum yang terus dieksploitasi oleh beberapa pihak yang tidak bertanggungjawab. Penyalahgunaan kekuasaan juga terkadang dibiarkan pemrosesannya sehingga tidak jelas akan hasilnya yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Uang, jabatan, bahkan wanita sekalipun akan mengikuti setiap jejak kekuasaan yang ada.

6.3. Distribusi Kekuasaan

Apabila ilmuwan ekonomi tertarik pada distribusi barang dan jasa, maka ilmuwan politik tertarik tentang bagaimana suatu sistem politik dapat membagi dan mendistribusikan kekuasaan yang secara terpusat ada di dalam tubuh sistem politik utama ke dalam bagian-bagian sub hingga sub-subsistem sebuah sistem politik secara proporsional dan merata pada semua kelompok bahkan individu. Secara umum dapat dibagi distribusi kekuasaan menjadi beberapa model, yaitu:

a. Model Elite yang Memerintah

Dalam setiap masyarakat, terdapat dua kelas yang selalu menonjol, yakni kelas yang memerintah dan kelas yang diperintah. Kelas yang memerintah memonopoli kekuasaan yang ada, mendapatkan keuntungan dan akses dari berbagai penggunaan kekuasaan di dalam berbagai skup, sedangkan kelas yang diperintah selalu

dalam jumlah yang lebih banyak, diatur melalui hukum, semauanya dan paksaan. Secara mendasar, model ini berasumsi bahwa dalam suatu masyarakat apapun, tidak pernah ada suatu distribusi kekuasaan yang merata. Model ini juga menjelaskan bagaimana segelintir elite politik berusaha membuat peraturan dan berbagai keputusan politik, serta berusaha menciptakan suatu nilai kebersamaan dalam lingkaran elite, yang bertujuan mempertahankan kekuasaan yang telah didapat. Sedangkan dalam lapisan bawah non elite dinamika dijaga sedemikian rupa hingga dicapai kestabilan yang berefek pada terhindarnya perubahan secara mendasar atas tuntutan kalangan non elite yang dapat meruntuhkan kekuasaan. Kelompok elite dalam model ini juga biasanya bersifat heterogen dan cenderung berbeda karakternya.

b. Model Pluralis

Setiap kelompok masyarakat terkelompok berdasarkan kesamaan ekonomi, ideologi, kepentingan, atau kelompok sosial tertentu. Kelompok-kelompok tersebut bergerak menuntut dan menyuarakan aspirasi ke dalam kebijakan yang dibuat oleh pejabat politik. Disisi lain terdapat kelompok lain yang juga bergerak dalam keadaan yang sama yang menuntut distribusi kekuasaan dari pemerintah, sehingga asumsi dalam model ini kekuasaan terdistribusikan secara baik dan merata melalui yang dihasilkan dari berbagai tuntutan yang telah ada. Keseimbangan kekuasaan ini juga tidak

hanya terjadi diantara masyarakat dan masyarakat, tetapi juga meliputi antarlembaga Negara.

c. Model Kerakyatan

Model ini menghendaki partisipasi dari masyarakat. Hal ini demokrasi sangat diperlukan untuk mengalokasikan dan berbagai nilai partisipasi ke dalam masyarakat. Pada model ini terdapat beberapa indikator yang menjadi acuan terhadap berjalannya model ini, seperti warga Negara yang sudah peka terhadap berbagai proses politik, pemahaman yang memadai, dan memiliki minat yang kuat akan berbagai proses politik.

Berbagai model yang ada memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing. Dalam berbagai situasi, model-model distribusi kekuasaan tersebut mencerminkan seberapa besar suatu kekuasaan didistribusikan kepada berbagai pihak berdasarkan kepentingan dan kekuatan politiknya masing-masing. Kekuasaan berjalan dalam rangka pengaturan terhadap berbagai hal, hak dan kewajiban. Dalam rangka seperti itu, kekuasaan harus dijauhkan dari subjektivitas pragmatis dan hanya dijadikan sebagai alat untuk menindas suatu atau beberapa kelompok dalam balutan kepentingan ekonomi, politik, dan sebagainya.

Tujuan dari kekuasaan sendiri seperti disebutkan di atas adalah untuk menciptakan kepatuhan. Tujuan dari kekuasaan itu sendiri merupakan bagian dari tujuan Negara secara umum yaitu untuk

menciptakan kebaikan bersama bagi seluruh warga Negara layaknya cita-cita Plato.

Menurut Montesquie (1689-1755), pembagian kekuasaan negara meliputi: 1. Kekuasaan Legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif. Menurut John Locke (1632-1704), pembagian kekuasaan negara meliputi: 1.Kekuasaan Legislatif 2.Kekuasaan Eksekutif 3.Kekuasaan Federatif (untuk memimpin perserikatan). Menurut Van Vollen Hoven, pembagian kekuasaan negara meliputi:1. *Regeling* (kekuasaan membuat undang-undang) 2. *Bestuur* (kekuasaan pemerintahan) 3. *Politie* (kekuasaan kepolisian) 4. *Rechtsspraak* (kekuasaan mengadili). Distribusi atau pembagian kekuasaan bertujuan agar pusat kekuasaan tidak berada dalam satu tangan saja, karena kekuasaan yang absolut cenderung akan mengarah pada tindakan korup yang absolut pula layaknya yang dikatakan oleh Thomas Hobes. Pembagian kekuasaan juga bertujuan sebagai sebuah strategi politik dalam rangka menyeimbangkan pemerintahan. Keseimbangan pemerintahan akan menghindarkan dari berbagai konflik yang bersifat merugikan tidak hanya sesama pemerintah tetapi juga berdampak pada masyarakat.

6.4. Konsep Kewenangan

F.P.C.L. Tonnaer menyatakan bahwa :

"Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positiefrecht vast te stellen n aldus rechtsbetrekking tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen" (Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk

melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat dirincikan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara).

Berbagai pengertian mengenai wewenang sebagaimana dikemukakan di atas, walaupun dirumuskan dalam bahasa yang berbeda, namun mengandung pengertian bahwa wewenang itu memberikan dasar hukum untuk bertindak dan mengambil keputusan tertentu berdasarkan wewenang yang diberikan atau melekat padanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Setiap kewenangan adalah kekuasaan, namun tidak setiap kekuasaan adalah kewenangan. Kewenangan adalah kekuasaan yang dilegitimasi. Tugas dan kewenangan berbentuk dalam fungsi yang dijalankan oleh berbagai badan, birokrasi dan berbagai bagian organisasi lain. Jika kekuasaan adalah kemampuan untuk mempengaruhi orang lain, kewenangan adalah hak untuk menjalankan kekuasaan tadi, dalam bentuk berbagai keputusan politik yang mengikat dan terlegitimasi. Orang yang mempunyai kekuasaan politik belum tentu memiliki hak untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik, sedangkan orang yang memiliki kewenangan politik berarti memiliki hak moral.

Kewenangan dapat berasal dari berbagai hal; tradisi, Tuhan, kualitas pribadi sang pemimpin, peraturan perundangan, kekayaan dan keahlian. Nilai dan norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat akan mempengaruhi pelaksanaan kewenangan politik. Pada suatu keadaan masyarakat dengan struktur dan kultur masyarakat yang masih sederhana, kewenangan cenderung berasal dari hal-hal seperti tradisi,

kepercayaan, kekuatan. Kewenangan semacam ini dinamakan sebagai kewenangan substansial. Sedangkan dalam keadaan masyarakat yang dengan struktur dan kultur masyarakat yang lebih modern dan kompleks, cenderung berlaku kewenangan yang berasal dari peraturan perundang-undangan dan hukum positif yang tertulis dengan ikatan yang formal dan baku baik antar pemerintah maupun antara pemerintah dan masyarakat. Kewenangan ini dinamakan sebagai kewenangan prosedural.

Keadaan yang semakin dinamis dari waktu ke waktu membuat kajian terhadap substansi kewenangan semakin berkembang. Perspektif tunggal terhadap suatu kewenangan tidak bisa menjawab kompleksitas dari keadaan masyarakat yang telah berpadu dengan kuatnya kepentingan ekonomi dan sosial budaya. Tuntutan akan eksistensi pemerintah dengan segala kewenangan yang ada membuat pendekatan kewenangan yang akan diterapkan kepada masyarakat memerlukan suatu konsep yang jelas dan dapat menyesuaikan dengan berbagai situasi dan kondisi yang ada.

Di dalam berbagai Negara, kewenangan tidak hanya dipandang dalam perspektif substansial dan prosedural saja. Contohnya di Indonesia, kewenangan prosedural yang melekat pada seseorang merupakan suatu efek akibat dari kewenangan substansial yang lebih dulu melekat padanya. Seorang anggota badan perwakilan dalam berbagai skup dan tingkatan pemerintahan merupakan tokoh masyarakat atau setidaknya orang yang berpengaruh secara sosial-budaya, ekonomi atau kepentingan

tertentu. Kewenangan substansial biasanya bersandar pada aspek-aspek agama, religi, kepercayaan, ketokohan, dan terdapat dalam suatu pemahaman yang sulit untuk diubah. Kewenangan substansial bagi sebagian orang dimanfaatkan untuk meraih kewenangan prosedural untuk memperluas kewenangan, menambah pergerakan, memperkuat pengaruh dan sebagainya. Kedua kewenangan ini juga acapkali dikombinasikan oleh para subjek yang berbeda dalam memperkuat sisi pemerintahan baik secara formal maupun informal.

Asas legalitas merupakan dasar bagi pemerintah untuk bertindak dalam mencapai tujuan tertentu. Pemberian wewenang kepada pemerintah tersebut diberikan melalui sarana peraturan perundang-undangan. Dalam konsep hukum pidana, artinya seseorang hanya dapat dipidana berdasarkan ketentuan legislasi. Di dalam asas legalitas tidak memperhitungkan kekhususan (tujuan) terhadap wewenang tertentu dalam penerbitan keputusan. Kekhususan pemberian dan tujuan pemberian wewenang dapat dilihat pada masing-masing peraturan perundang-undangan. Mengukur penggunaan wewenang terutama berkaitan harus didasarkan pada Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB).

AAUPB merupakan asas-asas yang tidak tertulis, dimana untuk keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang diterapkan. Selain dari pada itu AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi. *Freis Ermessen*

merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang gerak kepada pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya dengan undang-undang. Dalam praktek hukum administrasi, asas-asas hukum yang dipakai untuk menilai kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi tersebut masih dalam koridor '*rechtmatigheid*' atau berpedoman pada '*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*' atau AAUPB.

Di Indonesia sendiri kewenangan diatur melalui UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Keberadaan UU AP ini juga melengkapi UU No. 5 tahun 1986 jo UU No. 9 tahun 2004 tentang peradilan tata usaha negara. UU AP akan menjadi hukum materiil yang menjadi panduan untuk para Hakim TUN dan Kepolisian dalam memeriksa dan memutuskan penyelesaian gugatan masyarakat kepada pemerintahan atas keputusan dan tindakan azas pemerintahan. Dibuatnya UU AP merupakan upaya untuk menciptakan kepastian hukum kepada masyarakat dan badan/pejabat pemerintah. Keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan pun dipastikan sesuai dengan kaedah hukum dan metanorma dalam prinsip-prinsip jalannya pemerintahan. UU AP juga diharapkan dapat menjamin akuntabilitas badan/pejabat karena dalam UU ini ditentukan hak untuk mengakses dasar-dasar yang menjadi pertimbangan untuk menentukan keputusan administrasi pemerintahan.

Selain itu, UU AP juga mengatur mengenai bagaimana semua keputusan administrasi pemerintahan yang sifatnya memberatkan dan

membebani masyarakat, maka pejabat harus memberitahukan terlebih dahulu kepada masyarakat dan memberi perlindungan hukum kepada masyarakat. Termasuk juga pejabat harus menjelaskan berapa lama waktu untuk membuat keputusan dan waktu penyampaian keputusan kepada masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali, Eko Maulana, 2012, *Kepemimpinan Transformasional Dalam Birokrasi Pemerintahan*. Multicerdas Publishing.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum, Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Budiardjo, Miriam. 1989. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka.
- Charlef, Ira. 1995. *The Courageous Follower: Standing Up To And For Our Leaders*, CA: Berrett-Koeler Publisher, San Fransisco.
- Dominelli, L. 1990. *Women and Community Action*. Birmingham: Venture Press.
- Drucker, Peter, 1954. *The Practice of management*. Harper New York.
- Etzioni, Amitai, 1964. *Modern Organizations*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
- Fielder, Fred E, 1976. *Improving Leadership Effectiveness: The Leader Match Concept*, Jhon Wiley, New York.
- Fisher, Simon, dkk. 2000. *Mengelola Konflik: Keterampilan dan Strategi untuk Bertindak*. Jakarta: The British Council.
- Fredler, E. Fred. 1967. *A Theory of Leadership Effectiveness*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Gardner, Jhon W, 1990. *On Leadership*. The Free Press, New York.
- Gibson, James, L, 1979. *Organizations, Behavior, Structures, Process*. Business Publishing Company, Dallas, Texas.
- H. Rapar, J. 2001. *Filsafat Politik Plato, Aristoteles, Augustinus dan Machiavelli*. Jakarta: Grafindo.
- Hamdi, Muchlis, 2004. *Bunga Rampai Pemerintahan*. Yarsif Watampone.
- Haryatmoko. 2004. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Isra, Sladi. 2013. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kartono, Kartini dan Dali Gulo. 1987. *Kamus Psikologi*. Bandung: Pionir Jaya.
- Kelley, Robert E. 1992. *The Power of followership*, Doubleday, New York.
- Kertapraja, Koswara. 2010. *Pemerintahan Daerah Konfigurasi Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dulu, Kini dan Tantangan Globalisasi*. Jakarta: Inner.
- Koontz, Harold dan Cyril O'Donnel. 1959. *Princeples of Management edisi kedua*. New York: McGraw-Hill Book Company.

- Kuper, Adam and Jessica, 2000 *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial*. Rajawali Pers.
- Kupers, Wendelin, 2007. *Prespektives on integrating leadership followerhip*. International journal of leadership studies 2 (3).
- L. Bernard, Chester. 1938. *The Function of The Executive*. Cambridge: Harvard University Press.
- Labolo, Muhadam. 2011. *Memahami Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Luthans, Fred. 1981. *Organizational Behavior*. ---.
- M. Gross, Betram. 1964. *Organization and Their Managing*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Manullang, M, 2001. *Dasar-Dasar Manajemen*. UGM Press, Jogjakarta,
- Masnirah, Sarudji, 2002. *Kepemimpinan Tradisional Indonesia*. STPDN Press, Bandung.
- McNamara, Clayton. 1999. *Organizational Culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- R. Aiken, Lewis dan G Groth-Marnat. 2006. *Psychological testing and assessment*. United States of America: Pearson Education Group, Inc.
- Rasyid, Ryaas, 1999. *Makna Pemerintahan*. Yarsif Watampone, Jakarta
- Rasyid, Ryaas. 2000. *Makna Pemerintahan*. Jakarta: Mutiara Sumber Widya.
- Robbins, Stephen dan Timothy A. Judge. 2008. *Perilaku Organisasi*. Jakarta: Salemba Empat.
- Siagian, Sondang, 2003. *Teori dan Praktek Kepemimpinan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- _____, 2005. *Fungsi-Fungsi Manajerial*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Surbakti, Ramlan. 2010. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Tannebaum, Robert et al. 1959. *Leadership and Organization: A Behavioral Science Approach*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Usman, Sunyoto. 2006. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Weber, Max. 1922. *Wirtschaft und Gessellschaft*. Tubingen: Mohr.
- Wexly, K dan Garry Yukl A. 1995. *Perilaku Organisasi dan Psikologi Personalial (Terjemahan Shobarruddin M)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Winardi, J, 2004. *Manajemen Perilaku Organisasi*. Kencana, Jakarta
- Wirawan, 2013. *Kepemimpinan (Teori, Psikologi, Perilaku Organisasi, Aplikasi dan Penelitian)*, Rajawali Press, Jakarta.
- Wyne Lacey, Russel. 2003. *Customer Loyalty Programs: Strategic Value to Relationship Marketing Dissertation*. Alabama: The Graduate School of University of Alabama.

B. SUMBER LAIN

Majalah Desain Hukum, Vol. 12, No. 5, Tahun 2012

<https://id.wikipedia.org/wiki/Pranata>. Diakses tanggal 15 Juli 2016

www.wikipedia.org dengan judul Partai Politik. Diakses pada tanggal 15 Juli 2016

<https://sabdalangit.wordpress.com/category/filsafat-pewayangan/pusaka-hasta-brata-wahyu-makutha-rama/>. Diakses pada tanggal 15 Juli 2016.

<http://banten.antaranews.com/berita/21081/wantimpres-pantau-kerukunan-umat-beragama-di-banten>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/metropolitan/10/11/02/143882-pembangunan-rumah-ibadah-dominan-memicu-konflik>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

<http://banten.kemenag.go.id/index.php?a=berita&id=160057>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/metropolitan/10/11/02/143882-pembangunan-rumah-ibadah-dominan-memicu-konflik>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016

Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS)/UGM pada koran elektronik Pikiran Rakyat melalui situs <http://www.pikiran-rakyat.com/node/135162>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016

<http://m.radarbanten.com/read/berita/10/8519/Kapolda-Banten-Tinjau-Masjid-yang-Dibakar.html> Diakses pada tanggal 14 Juli 2016

<http://www.sinarpaginews.com/fullpost/polikum/1347581631/gubernur-banten-keamanan-banten-butuh-peran-aktif-masyarakat.html>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

https://linjamsos.depsos.go.id/modules.php?name=News&new_topic=4. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

<http://www.jpnn.com/read/2012/11/13/146754/index.php?mib=berita.detail&id=150343>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

http://kesbangpolbantenprov.net/index.php?option=com_content&view=article&id=111:sekda&catid=45:berita&Itemid=88. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

<http://suarabanten.com/polda-banten-bekerja-sama-xl-sms-pengaduan-kamtibmas/>. Diakses pada tanggal 14 Juli 2016.

Bahaya!!! 80 persen aset Negara dikuasai asing. http://www.kompasiana.com/paltihutabarat/bahaya-80-aset-negara-sudah-dikuasai-asing_552fe6156ea834815d8b45a6. Diakses pada 10 Juli 2016

www.bps.go.id/brs/view/id/1143. Diakses pada 10 Juli 2016

Tren Korupsi Naik Lagi.

<http://nasional.kompas.com/read/2014/08/18/10085091/Tren.Korupsi.Naik.Lagi>. Diakses pada 15 Juli 2016.

Penulis menelusuri Situs Resmi Pemerintah Daerah Provinsi Banten (<http://jdihukum.bantenprov.go.id/produk-hukum-daerah.html>). Peraturan Daerah Provinsi Banten dari tahun 2002 hingga tahun 2014 dan Peraturan Gubernur Banten dari tahun 2010 hingga tahun 2014