



# **Birokrasi Dan Sistem Pemerintahan Di Indonesia**

**Irwan Gesmi, S.Sos., M.Si.  
Eliwon Feriyanus, S.Pd., M.Si.**

**Judul:** Birokrasi dan Sistem Pemerintahan di Indonesia

**ISBN:** 978-602-52067-9-5

**Penulis:** Irwan Gesmi, S.Sos., M.Si dan Eliwon Feriyanus, S.Pd., M.Si

**Editor:** Funky

**Layout:** Myria Publisher

**Design Cover:** Haqi

Cetakan pertama, September 2018

Diterbitkan Oleh:

Myria Publisher

Ds. Sidoarjo, Kec. Pulung, Kab. Ponorogo

Email: [myriapublisher@gmail.com](mailto:myriapublisher@gmail.com)

WA: 0895-2376-3423

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta, sebagaimana yang telah diatur dan diubah dari Undang-Undang nomor 19 Tahun 2002, bahwa:

**Kutipan Pasal 113**

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# **BIROKRASI DAN SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

**Irwan Gesmi, S.Sos., M.Si  
Eliwon Feriyanus, S.Pd., M.Si**

**MYRIA PUBLISHER**

## **KATA PENGANTAR**

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Segala kemuliaan hanyalah bagi Allah, sumber segala hikmat dan ilmu pengetahuan, shalawat dan salam bagi rasulNya, nabi Muhammad SAW yang memperkenalkan kebenaran Allah SWT, kebaikan Allah dan keindahan nama-nama Allah kepada manusia.

Buku umum birokrasi dan sistem pemerintahan di Indonesia ini adalah salah satu penjabaran tentang birokrasi, asas pemerintahan umum, asas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, etika pemerintahan Indonesia, penerapan budaya kerja organisasi pemerintah, otonomi daerah, demokrasi di Indonesia, dan juga konsep pembangunan.

Oleh karena itu, buku ini diharapkan menjadi salah satu acuan bagi para birokrat, mahasiswa, pemerhati, dan sudah barang tentu juga masyarakat umum agar mengetahui berbagai dampak positif maupun akses negatifnya terhadap pemerintah, sehingga dengan begitu akan dapat menumbuhkembangkan positifnya sebaliknya mengantisipasi negatifnya.

Berbagai kritik dan saran yang konstruktif sangat penulis tunggu dalam rangka memperbaiki buku ini, sehingga dengan begitu perbaikan terhadap berbagai dimensi birokrasi dan system pemerintahan di Indonesia baik secara umum maupun secara khusus bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Pekanbaru, Agustus 2018

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR-----	iv
DAFTAR ISI-----	v
BAB I BIROKRASI-----	1
A. Konsep Birokrasi-----	1
B. Konsep Kepemimpinan-----	3
BAB II ASAS PEMERINTAHAN UMUM-----	5
A. Konsep Pemerintahan-----	5
B. Asas Pemerintahan-----	9
BAB III ASAS PENYELENGGARAAN DI INDONESIA-----	13
A. Asas Penyelenggaraan Indonesia-----	13
B. Asas Pemerintahan Daerah-----	15
C. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih-----	16
BAB IV ETIKA PEMERINTAHAN INDONESIA-----	19
A. Pengertian Etika-----	19
B. Pengertian Pemerintahan-----	21
C. Teknik-Teknik Pemerintahan-----	24
D. Sistematika Pemerintahan-----	26
BAB V PENERAPAN BUDAYA KERJA ORGANISASI PEMERINTAH-----	27
A. Organisaasi Budaya Kerja-----	27
B. Komitmen Pimpinan Puncak-----	28
C. Komunikasi-----	31
BAB VI OTONOMI DAERAH-----	33
A. Pengertian Otonomi Daerah-----	33
B. Otonomi Daerah dan Demokratisasi-----	34

C. Aspek Otonomi Daerah-----	36
D. Prinsip dan Tujuan Otonomi Daerah-----	37
E. Hakikat Otonomi Daerah-----	40
1. Visi dan Otonomi Daerah-----	41
2. Bentuk dan Tujuan Desentralisasi dalam Konteks Otonomi Daerah-----	42
3. Desentralisasi dalam Negara Kesatuan dan Negara Federal: Sebuah Perbandingan-----	42
F. Bentuk dan Tujuan Desentralisasi dalam Konteks Otonomi Daerah-----	43
 BAB VII DEMOKRASI DI INDONESIA-----	 47
A. Pengertian Demokrasi-----	47
B. Sejarah Demokrasi Secara Umum-----	50
C. Sejarah Demokrasi Di Indonesia-----	50
 BAB VIII KONSEP PEMBANGUNAN-----	 54
A. Pembangunan-----	54
B. Pelaku-Pelaku Pembangunan-----	64
C. Pemberdayaan Sebagai Proses-----	66
1. Pemberdayaan Sebagai Proses Pembelajaran-----	69
2. Pemberdayaan Sebagai Proses Penguatan Kapasitas-----	69
3. Pemberdayaan Sebagai Proses Perubahan Sosial-----	70
4. Pemberdayaan Sebagai Proses Pembangunan Masyarakat-----	71
D. Penerapan Teknologi Dalam Pembangunan-----	72
E. Pembangunan Untuk Perbaikan Kesejahteraan-----	73
 DAFTAR PUSTAKA-----	 80
DAFTAR PENULIS-----	82



## A. Konsep Birokrasi

Pada pemahaman awal kata Birokrasi dapat dipahami dari berbagai Bahasa. Istilah Birokrasi berasal dari Bahasa Prancis yang berarti “Kantor” atau “Meja Tulis”. Sesuai dengan perkembangan istilah birokrasi pada dasarnya dapat disamakan dengan aktivitas-aktivitas administrasi yang kemudian dijalankan oleh birokrasi ke dalam suatu aktivitas administrasi merupakan ke arah rangkaian kerja, baik yang perintah oleh atasan maupun yang menerima perintah oleh bawahan pada suatu badan/kantor.

Oleh karena suatu mekanisme kerja birokrasi ada pada suatu badan/kantor yang merupakan organisasi formal. Sehingga penulis memaknai bahwa suatu birokrasi dapat diartikan sebagai organisasi yang mengerjakan aktivitas-aktivitas administrasi dalam jumlah orang yang saling berkoordinasi dengan banyak orang secara tersusun maupun adanya keterkaitan.

Orang-orang tersebut yang bekerja di internal birokrasi pemerintahan tentunya bekerja secara profesional akuntabilitas, transparansi, orang-orang yang diangkat dan dibayar honorinya untuk menduduki jabatannya di lembaga pemerintahan tentunya berdasarkan keterampilan dan kepandaian yang dimiliki oleh seseorang untuk menjawab tugasnya yang diberikan oleh atasan, perlu diingat bahwa personil birokrasi pemerintahan merupakan seseorang yang menjalankan tugasnya tidak terlepas dari visi dan misi organisasi.

Definisi birokrasi sebagai berikut:

1. Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai dengan cara bayar tanpa dipilih oleh masyarakat
2. Cara pemerintahan didominasi oleh pegawai

Melihat dari fenomena di atas, maka penulis berasumsi bahwa ketika perekrutan pegawai birokrasi pemerintahan tidak diseleksi dengan baik, sehingga yang dipilih berdasarkan keinginan-keinginan penguasa dilakukan tidak fair. Kondisi inilah yang membuat lemahnya dan berakibat buruknya kinerja pegawai birokrasi pemerintahan. Diantaranya datang terlambat kemudian pulang cepat, sehingga pekerjaan belum selesai, cara kerja masih santai lalu banyak menuntut padahal kewajiban dan tupoksi (tugas pokok dan fungsi) selalu diabaikan.

Pemerintah sebagai pelaksana birokrasi tidak bisa dilepaskan dari pelayanan publik yang mempunyai kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa atau pelayanan administrative yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Pasal I).

Tujuan utama pelayanan publik adalah memenuhi kebutuhan warga pengguna agar dapat memperoleh pelayanan yang diinginkan dan memuaskan, berupa kerja aparatur, peningkatan kerja aparatur, sebagai pelayanan masyarakat yang bersih dan bertanggung jawab.

Oleh karena itu, sebagai organisasi formal tentang birokrasi pemerintahan bertujuan untuk memberikan pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat. Tetapi di dalam implementasinya birokrasi kadang diidentifikasi dengan suatu pekerjaan yang bertele-tele atau lama. Bahkan menurut Mardiasmo (2004: 15) dianggap sebagai penyebab efisiensi dan penghambat pembangunan bukan sebagai fasilitator pembangunan, lalu akhirnya birokrasi diolok-olok sana sini.

Di negara berkembang seperti Indonesia termasuk dalam kategori masyarakat transisional, Siriambela (2010: 61) dan sesuai dengan perkembangannya, birokrasi pemerintahan dalam memberikan pelayanan publik belum bisa dikatakan dengan baik, karena pelayanan yang diterima oleh masyarakat belum dapat memuaskan mereka. Hal ini terjadi karena adanya sifat masa bodoh (acuh tak acuh) dari pemberi layanan, di samping itu teknologi informasi yang belum memadai, kemampuan SDM yang masih terbatas serta budaya organisasi yang



masih membelit pada para pemberi layanan. Lain halnya di negara maju, pelayanan publik sudah sangat baik serta dapat memuaskan masyarakat yang bersentuhan dengan pelayanan publik dengan penuh rasa tanggung jawab.

## **B. Konsep Kepemimpinan**

Kepemimpinan pemerintahan berkaitan dengan bagaimana seharusnya kekuasaan dikelola, bagaimana kehandalan pemimpin dalam melayani masyarakat demi tegaknya keadilan, memberdayakan masyarakat agar kemandiriannya terus menguat di dalam mengejar kemajuan bersama serta membangun untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari waktu ke waktu. Pengisian jabatan puncak organisasi pemerintah biasanya dilakukan melalui pengangkatan maupun melalui pemilihan, meskipun ada pula yang diisi berdasarkan garis keturunan. Pengisian jabatan presiden, gubernur, bupati/ walikota maupun kepala desa dilakukan melalui pemilihan, sedangkan pengisian jabatan kepala dinas, kepala badan, camat, lurah dilakukan melalui pengangkatan oleh pejabat yang berwenang.

### **Karakteristik Kepemimpinan Pemerintahan**

Secara sederhana, kepemimpinan pemerintahan atau kepemimpinan dalam urusan publik selama ini hanya dikaitkan dengan kegiatan kerja sehari-hari dalam bentuk pelayanan publik. Kepemimpinan pemerintahan berkaitan dengan bagaimaa seharusnya kekuasaan dikelola, bagaimana kehandalan pemimpin dalam melayani masyarakat demi tegaknya keadilan, memberdayakan masyarakat agar kemandiriannya terus menguat di dalam mengejar kemajuan bersama serta membangun untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari waktu ke waktu.

Menurut Sadu Wasistiono (2009), dalam konteks organisasi peemrintah, dikenal dua jenis kepemimpinan yakni kepemimpinan organisasional dan kepemimpinan kelembagaan atau kepemimpinan sosial. Hal ini sejalan dengan pandangan Selznick (1957) yang membedakan antara organisasi (*organization*) dengan kelembagaan

(institution). Selznick (1957: 5) mengatakan bahwa *“The term ‘organization’ thus suggests a certain bareness, a lern, no-nonsense system of consciously co-ordinated activities”*. Maksudnya adalah bahwa dalam pengertian organisasi lebih menekankan pada aktivitas-aktivitas yang dikoordinasikan. Selanjutnya Selznick menambahkan bahwa *“An ‘institution’, on the other hand, is more nearly a natural product of social needs and pressuresa responsive, adaptive organism”*. Maksudnya adalah bahwa kelembagaan lebih banyak menghasilkan kebutuhan-kebutuhan sosial dan menekankan pada sebuah tanggung jawab yang mengarahkan pada organisme adaptif.

Kedua jenis kepemimpinan baik kepemimpinan organisasional maupun kepemimpinan sosial menurut Sadu Wasistiono (2009) dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu pemimpin, pengikut, situasi dan kondisi serta visi dan misi organisasi yang diemban oleh pemimpin tetapi dengan nuansa yang berbeda-beda.

**ASAS PEMERINTAHAN UMUM****A. Konsep Pemerintahan**

Filsafat ilmu merupakan bagian dari filsafat. Pembahasan filsafat ilmu berkisar pada: Ontology yaitu hakekat ilmu pengetahuan, epistemologi yaitu pencarian/penemuan ilmu pengetahuan dan axiology yaitu: manfaat ilmu pengetahuan.

Filsafat ilmu berbeda dengan filsafat, tetapi keduanya sulit untuk dipisah. filsafat merupakan dasar bagi filsafat ilmu. Filsafat bersangkutan dengan pengetahuan, sedangkan filsafat ilmu bersangkutan dengan ilmu (sains). Ilmu adalah pengetahuan tetapi tidak semua ilmu adalah pengetahuan adalah ilmu. dengan demikian jelas berbeda tetapi tidak dapat dipisahkan.

Sebagai studi antara filsafat dan filsafat ilmu menurut ilmu kajiannya. Untuk memahami perbedaan kajiannya dapat dilihat dari pengertian masing-masing.

Filsafat (falsafi : Arab) adalah pengetahuan dan penyelidikan dengan menggunakan akal budi mengenai sebab-sebab, azas-azas, hukum-hukum, dan sebagainya dari segala sesuatu yang ada di alam semesta, atau mengenai kebenaran arti penting tentang adanya sesuatu. Sedangkan filsafat ilmu diartikan sebagai analisis prosedur-prosedur dan logika tentang penjelasan ilmiah (keilmuan).

Penelitian adalah upaya (kegiatan) membangun ilmu, yang dilakukan tidak semena-mena melainkan dengan prosedur-prosedur dan menggunakan metode-metode tertentu, yang dilakukan secara sistematis. Prosedur-prosedur yang sistematis itu menunjuk kepada filsafat ilmu, sedangkan metode-metode yang sistematis menunjuk

kepada metodologi. Dengan demikian untuk dapat memahami dan melakukan penelitian itu, selain harus menguasai metodologinya juga harus menguasai filsafat ilmunya. Oleh karena itu pula biasanya metodologi penelitian tidak dapat dipisahkan dari filsafat ilmu.

Tentang metode ilmiah menjelaskan tentang prosedur langkah penjelasan ilmiah seperti : menetapkan, merumuskan, mengidentifikasi, merumuskan, menyusun pendekatan/kerangka pikiran/kerangka teoritis/konsep, menyusun hipotesis, menguji hipotesis, pembahasan faktual dan penarikan kesimpulan teoritis.

Tentang logika penjelasan ilmiah akan menjelaskan teknik berfikir induktif-empirik atau deduktif-hipotetik. Hendaknya filsafat ilmu ini bersambung dengan metode-metode penelitian dan teknik penelitian, sedemikian rupa sehingga lengkap menjadi kesatuan filsafat ilmu dan metodologi penelitian.

Ilmu merupakan suatu sikap tertentu yang diperolehnya melalui pendidikan dan pengalaman sendiri, maka oleh banyak orang di Indonesia beranggapan bahwa yang bersangkutan tahu atau berpengetahuan. Sehingga begitu seseorang memiliki keterampilan atau ketangkasan yang diperolehnya melalui latihan dan praktek, maka kemampuan tersebut disebut kebiasaan. Namun kebiasaan sering dinilai memiliki prinsip yaitu mengerjakan, tahu bagaimana dan tahu mengapa.

Kencana Syafie (1994 : 12) mengemukakan bahwa Ilmu adalah bagian dari pengetahuan sehingga tiap ilmu sudah barang tentu adalah pengetahuan sebaliknya setiap pengetahuan belum tentu ilmu. Pengetahuan yang bukan ilmu itu antara lain adalah seni dan humaniora. Tetapi ada juga seni yang sekaligus juga ilmu.

Sehingga dari konsep keilmuan di atas dapat dilihat bahwa salah satu bentuk pengakuan dari tingkat keilmuan itu dilihat dari pemamfaatan dan pengujian yang sudah jelas. Dan memang tidak semua

ilmu pengetahuan itu dan pengujian dijadikan dasar keyakinan yang nyata dalam bentuk keilmuan dan keterampilan.

Selanjutnya ilmu pengetahuan menurut Sutrisno Hadi (dalam Kencana Syafii, 1994 : 13) adalah :

“Secara pendek dapatlah dikatakan bahwa ilmu pengetahuan adalah pengetahuan (Knowledge) yang tersusun sistematis dengan menggunakan kekuatan pikiran, pengetahuan mana selalu dapat diperiksa dan telaah (dikontrol) dengan kritis oleh setiap orang lain yang mengetahuinya. Perumusan tadi sebetulnya jauh dari sempurna, akan tetapi yang terpenting adalah bahwa perumusan tersebut telah mencakup beberapa unsur yang pokok. Dimana unsur-unsur (elements) yang merupakan bagian-bagian yang tergabung dalam suatu kebulatan adalah pengetahuan, tersusun secara sistematis, menggunakan pemikiran, dapat dikontrol secara kritis oleh orang lain atau umum”.

Selanjutnya dapat dilihat pengetahuan pemerintah yang dikemukakan oleh Wilson (2005 : 23) mengemukakan bahwa :

“Pemerintah dalam akhir uraiannya, adalah suatu pengorganisasian kekuatan tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak kelompok orang yang dipersiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan maksud dan tujuan bersama mereka, dengan hal-hal yang memberikan keterangan bagi urusan-urusan umum kemasyarakatan”

Sedangkan konsep pemerintahan sebagai ilmu diangkat pendapat Musanaef (1994 : 32) mengemukakan bahwa “Ilmu pemerintahan dapat didefinisikan sebagai berikut :

1. Suatu ilmu dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan

keseerasian ke dalam dan hubungan antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili oleh dinas itu.

2. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana mencari orang yang terbaik dari setiap dinas umum sebagai suatu kebulatan yang menyelidiki secara sistematis problema-problema sentralisasi, desentralisasi koordinasi pengawasan ke dalam dan ke luar.
3. Suatu ilmu pengetahuan yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan antara pemerintah dan yang diperintah, dapat diatur sedemikian rupa sehingga dapat dihindari timbulnya pertentangan-pertentangan antara pihak yang satu dengan pihak yang lain, dan mengusahakan agar terdapat keseerasian pendapat serta daya tindak yang efektif dan efisien dalam pemerintah.
4. Ilmu yang diterapkan dan mengadakan penyelidikan dinas umum dalam arti yang seluas-luasnya, baik terhadap susunan, maupun organisasi alat yang menyelenggaraan tugas penguasa, sehingga diperoleh metode-metode bekerja yang setepat-tepatnya untuk mencapai tujuan Negara.

Bintaro dalam Kencana Syafiie (1994 : 33) mengemukakan bahwa peranan dan fungsi pemerintah sebagai berikut :

“Perencanaan serta fungsi pemerintah terhadap perkembangan masyarakat, tergantung oleh beberapa hal, yang pertama adalah filsafat hidup kemasyarakatan dan filsafat politik masyarakat tersebut, ada Negara-negara yang memberi kebebasan yang cukup besar kepada anggota-anggota masyarakat untuk menumbuhkan perkembangan masyarakat. Sehingga pemerintah diharapkan tidak terlalu banyak campur tangan dalam kegiatan masyarakat itu sendiri. Pada masa lampau dalam bentuknya yang ekstrim. Hal ini didukung oleh filsafat kemasyarakatan “laiser faire”. Namun ada pula Negara-negara dimana filsafat hidup bangsanya menghendaki Negara dan pemerintah memimpin dan bahkan mengurus hampir segala sesuatu dalam

kehidupan masyarakat bangsa tersebut. Filsafat politik sosialisasi yang tradisional mendasari orientasi seperti itu. Hal ini berkaitan dengan pandangan hidup pemerintah sebagai pemegang mandate kepercayaan untuk menguduskan kepentingan masyarakat secara keseluruhan, harus mengusahakan pula keadilan. Dan ini perlu dinyatakan dalam setiap memperhatikan kepentingan golongan yang lemah (kedudukan ekonominya)”.

Fungsi pemerintahan dibagi menjadi dua. Hal ini dikemukakan Taliziduhu Ndraha (2003 :76) bahwa :

“Fungsi pemerintahan terbagai dua yaitu fungsi primer dan sekunder. Dimana fungsi primer yaitu fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan kondisi pihak yang diperintah. Artinya fungsi primer tidak pernah berkurang dengan meningkatnya kondisi ekonomi, politik dan sosial masyarakat; semakin meningkat kondisi yang diperintah, semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi primer sebagai *provider* jasa public yang tidak diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. Kedua jenis fungsi itu disingkat sebagai fungsi pelayanan (*servicing*). Fungsi pelayanan ini bersifat universal, dijalankan oleh semua bangsa dan Negara diseluruh dunia, baik negara maju maupun yang sedang berkembang, sesuai dengan kondisi masing-masing. Juga fungsi ini telah banyak dibahas orang dan dipelajari oleh semua ilmu pengetahuan sosial dan humaniora, dan diaplikasikan secara luas, baik dibidang privat, publik maupun sosial. Dan fungsi sekunder adalah fungsi yang berhubungan negatif dengan kondisi ekonomi, politik dan sosial yang diperintah, dalam arti semakin tinggi taraf hidup, semakin kuat bargaining position dan semakin interaktif masyarakat yang diperintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah.

## **B. Asas Pemerintahan**

Asas adalah dasar, pedoman, atau sesuatu yang dianggap kebenarannya menjadi tujuan berpikir dan prinsip yang menjadi pegangan.

Jadi dengan demikian, yang menjadi asas ilmu pemerintahan adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan seperti ideologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahannya.

Untuk itu dalam membahas asas suatu pemerintahan, kita perlu melihat berbagai prinsip-prinsip, pokok-pokok pikiran, tujuan, struktur organisasi, faktor-faktor kekuatan dan proses pembentukan suatu negara. Hal ini karena sebagaimana sifat dari ilmu pemerintahan itu sendiri, maka dalam menemukan asas ilmu pemerintahan ini, yang diselidiki hanyalah asas pemerintahan dari suatu bangsa tertentu, bukan pemerintahan pada umumnya.

Pada berbagai pemerintahan negara memang memiliki sistem pemerintahan yang berbeda sama sekali dengan negara lainnya, yang berkembang sesuai dengan situasi dan kondisi setempat. Bahkan suatu negara akan berkembang sesuai dengan perubahan ruang dan waktu, misalnya pemerintahan orde lama cukup berbeda dibandingkan dengan era orde baru di Indonesia dewasa ini., republik Prancis sampai lima kali mengganti sistem pemerintahannya, yang dikenal dengan istilah republik pertama sampai republik kelima sekarang ini.

Apabila negara tersebut sampai berganti elit pemimpinnya dan nama negaranya seperti kerajaan Singosari menjadi kerajaan Majapahit, Iran Zaman Syah menjadi Republik Islam Iran pada era keimanan. Bahkan negara kerajaan Inggris tidak sama secara keseluruhan dengan negara-negara jajahannya.

Tentang asas-asas pemerintahan yang berlaku secara umum, DR. Talizi mengatakan sebagai berikut:

Pengertian asas dalam hubungan ini adalah dalam arti khusus. Secara umum dapat dikatakan bahwa asas pemerintahan tercantum di dalam pedoman-pedoman, peraturan-peraturan, dan jika diusut sampai ke tingkat tertinggi.

Ada beberapa asas pemerintahan yang perlu diketahui, antara lain sebagai berikut:

- Asas Aktif
- Asas Historis



- Asas Etis
- Asas Detournement de Pauvoir

#### 1. Asas Aktif

Pemerintah memiliki sumber utama pembangunan, seperti keahlian, dana, kewenangan, organisasi dan lain-lain di negara-negara berkembang, pemerintah senantiasa berada pada posisi sentral, karena itu pemerintah memegang peranan inovatif dan inventif. Bahkan pemerintah mengurus permasalahan pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan, mulai orang-orang yang belum lahir ke dunia (dengan Keluarga Berencana) sampai dengan orang-orang yang sudah meninggal dunia (karena Dinas Pemakaman). Jadi, pemerintah itu selalu aktif dimanapun berada.

#### 2. Asas Historis

Asas historis adalah asas yang dalam penyelenggaraan pemerintahan, bila terjadi suatu peristiwa pemerintahan, maka untuk menanggulangnya, pemerintah berpedoman kepada penanggulangan dan pemecahan peristiwa yang lalu, yang sudah pernah terjadi.

#### 3. Asas Etis

Asas etis adalah asas yang dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah tidak lepas memperhatikan kaidah moral. Oleh karenanya, di negara Indonesia pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (P4) senantiasa digalakkan, di samping masing-masing agama berlomba untuk menyampaikan, bahwa pemerintah bukan masalah sekunder yang terpisah jauh dari etika dan moral, tetapi merupakan amanah Allah yang harus dipertanggung jawabkan di akhirat nanti.

#### 4. Asas Otomatis

Asas otomatis adalah asas dengan sendirinya, yaitu bila ada kegiatan baru yang di luar tanggung jawab suatu departemen atau nondepartemen, baik sifatnya rutin maupun

sewaktu-waktu, maka dengan sendirinya pekerjaan itu dipimpin oleh aparat Departemen Dalam negeri sebagai poros pemerintahan dalam negeri, walaupun dengan tetap melibatkan aparat lain. Misalnya kepanitiaan hari-hari besar nasional, penyambutan tamu negara, dan lain-lain. Di daerah dikelola oleh pemerintah daerah.

# ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA



### A. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan

Ada 3 (tiga) asas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang harus diseimbangkan pemakaiannya, yaitu sebagai berikut:

1) Asas Negara Hukum

Asas negara hukum yaitu asas yang mempedomani peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ini mengandung arti bahwa negara, termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga negara lainnya, dalam melaksanakan tindakan apa pun dilandasi oleh hukum atau harus dapat bertanggung jawab secara hukum. Prinsip dari asas ini tampak dalam rumusan peraturan yang diwujudkan dari cita-cita bermula dari subjektivitas penguasa.

2) Asas Semangat Kekeluargaan

Asas semangat kekeluargaan yaitu asas yang mempedomani rasa kemanusiaan dan cinta kasih senasib sepenanggungan. Istilah kekeluargaan ini berasal dari kata “keluarga”. Keluarga itu terdapat dalam masyarakat, bangsa apa saja, selain ditentukan oleh ikatan darah, juga terdapat ikatan lainnya yang terjadi karena rasa cinta kasih antara sesama anggota yang sudah dianggap keluarga, yang membawa akibat saling bantu-membantu, saling menghormati, dan saling memberikan perlindungan.

Demikian jika ikatan-ikatan itu ditingkatkan dalam hubungan antarkeluarga sampai pada hubungan antaranggota keluarga yang lebih besar, disebut kekeluargaan. Kekeluargaan ini sebagai pengobjektifan dari keluarga yang subjektif.

### 3) Asas Kedaulatan Rakyat

Asas kedaulatan rakyat yaitu asas yang mempedomani bahwa kekuasaan yang tertinggi adalah hati nurani rakyat kecil yang selama ini walaupun jumlah mereka abesar, tetapi mereka diam (*silent majority*). Asas ini berawal dari keinginan untuk dibedakan demokrasi dengan kebebasan. Kendati pun demokrasi membicarakan berbagai kebebasan seperti kebebasan berpendapat, kebebasan menuntut ilmu dan mengusahakan mata pencarian yang layak, dan lain-lain. Namun, kebebasan pada gilirannya dapat mencapai dekadensi moral karena bagaimanapun juga, manusia ingin bebas bahkan hidup sendiri, peraturan dan hukum tetap perlu diadakan sendiri.

Ketiga asas tersebut mutlak harus diseimbangkan karena bila dilaksanakan sendiri-sendiri, cenderung akan memiliki akses yang negatif. Misalnya, hukum yang dilaksanakan secara berlebih-lebihan akan menyingkirkan kemanusiaan dan kekeluargaan, nilai-nilai kekeluargaan bila dilakukan berlebih-lebihan akan melupakan hukum yang harus dijalankan, dan kebebasan rakyat yang dibiarkan berlebih-lebihan akan menimbulkan pelanggaran Syariah agama yang transcendental.

Namun demikian, apabila dijalankan berbarengan secara seimbang, akan menciptakan hasil yang luar biasa baiknya, dalam penyelenggaraan system pemerintahan pemerintahan Indonesia. Ini memang merupakan sifat dan asas yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945, yang ditelurkan dari pola pikir pendiri negara Kesatuan Republik Indonesia dulu. Itulah sebabnya dalam ketatanegaraan Indonesia, kita kenal hukum yang bersumber dari nilai-nilai luhur Pancasila, kekeluargaan leluhur yang berbhinneka tunggal ika, dan keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat yang walaupun sampai saat ini masih tetap mencari bentuk ke-Indonesiaannya.

## **B. Asas Pemerintahan Daerah**

Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah di daerah, yang masih berlaku sampai saat ini, diikenal beberapa asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sebagai berikut:

a. Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah asas penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri

b. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah asas pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya, kepada pejabat-pejabat di daerah

c. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah asas untuk turut sertanya pemerintah daerah bertugs dalam melaksanakan urusan pemerintahan pusat yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan

Konsekuensi dari ketigas asas tersebut, maka diadakan sebagai berikut:

- 1) Otonomi daerah, yaitu akibat adanya desentralisasi, lalu diadakan daerah otonomi yang diberikan hak wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai peraturan berlaku
- 2) Daerah otonom, yaitu akibat adanya otonomi daerah lalu dibentuklah daerah-daerah otonomi, baik untuk provinsi maupun kabupaten. Daerah otonom itu sendiri bberarti kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang hendak berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara

Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kata “mengurus” dan “mengatur” dalam pemberian otonomi kepada daerah dapat dibedakan, yaitu mengurus berarti fungsi penyelenggaraan pemerintah yang dijalankan oleh pihak eksekutif daerah yaitu kepala daerah, sedangkan mengatur berarti fungsi pengaturan yang dijalankan oleh pihak pembuat peraturan daerah yaitu legislatif yang dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kesemuanya merupakan fungsi pemerintahan daerah itu sendiri baik provinsi maupun kabupaten.

### **C. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik dan Bersih**

Sejak awal tahun 1990-an istilah pemerintah yang baik dan bersih mulai dipopulerkan di lingkungan administrasi negara. Semula istilah tersebut dipopulerkan oleh Bank Dunia dan beberapa negara Eropa yang menyebutkannya *good governance* dan *clean government*. Secara harfiah, *good governance* adalah pemerintahan yang baik, namun secara tulisan ini istilah *good governance* diterjemahkan sebagai penyelenggara pemerintahan yang baik, sedangkan *clean government* artinya adalah pemerintahan yang bersih.

*Good governance* berkaitan erat dengan *clean government*, atau *good governance* berhubungan secara *independent* dengan *clean government*, karena secara filosofis suatu pemerintahan yang baik dengan sendirinya akan melahirkan pemerintah yang bersih, atau sebaliknya pemerintah yang bersih merupakan prasyarat bagi proses suatu pemerintahan yang baik. Namun dalam kenyataannya sering ditemukan pemerintahan yang baik belum tentu merupakan pemerintahan yang bersih.

Secara definitif, Anggito Abimanyu mengemukakan bahwa *good governance is partisipatory, transparent and accountable, effective and equitable, and it promotes the rule of law*. Selanjutnya dengan mengutip pendapat Weleh dikemukakan juga oleh Abimanyu

bahwa *good governance will never credible as long as governance condisionality is imposed on a country without consulting civil society*. Akhirnya dikemukakan juga pemerintahan yang baik sebagai orientasi ideal adalah *can be understood as a conceptual component of a state striving toward greater democracy, embodied by the effective and efficient functioning of the government*.

Pada tahun 1991 masyarakat Eropa dalam sebuah resolusinya tentang Hak Asasi Manusia, demokrasi dan pembangunan (*resolution on Human Rights, Democracy and Development*, 28 November 1991) mengemukakan prinsip-prinsip dari *good governance* sebagai berikut:

1. Kebijakan-kebijakan ekonomi dan sosial yang masuk akal
2. Pengambilan keputusan yang demokratis
3. Transparansi peemrintahan dan pertanggungjawaban (*accountability*) finansial yang memadai
4. Penciptaan lingkungan yang bersahabat dengan pasar (*market friendly*)
5. Hak asasi dan kebebasan pers serta ekspresi

Kemudian pada tahun 1992 oleh Bank Dunia dalam laporannya mengenai *governance and development* mengartikan *good governance* lebih sederhana dan padat, yakni adanya pelayanan publik yang efisien, sistem peradilan yang dapat diandalkan dan pemerintahan yang bertanggung jawab pada publiknya (*accoutable*). Selain dari itu, Robert Hass (*Federal Ministry of Economic Cooperation and Development* dari Republik Federasi Jerman) mengidentifikasi 5 (lima) indikator untuk dapat disebut sebagai *good governance*, yaitu:

1. Melaksanakan hak asasi manusia
2. Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik
3. Melaksanakan hokum untuk melindungi kepentingan masyarakat
4. Mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggungjawab kepada masyarakat
5. Orientasi politik pemerintah menuju pembangunan

Selanjutnya Robert Hass juga mengemukakan 6 (enam) indikator bagi penyelenggaraan pemerintahan yang tidak baik, yaitu:

1. Tidak jelas perbedaan antara hal-hal yang bersifat publik dan privat, baik dalam tata laksana maupun kepemilikannya
2. Terlalu banyak regulasi pada birokrasi, sehingga menghalangi berfungsinya mekanisme pasar
3. Berbagai peraturan yang berlaku tidak mendukung terciptanya iklim kondusif dalam mendorong pembangunan
4. Prioritas tidak sesuai dengan kebutuhan pembangunan
5. Pengambilan keputusan tidak transparan dan kurangnya partisipasi masyarakat
6. Kurangnya perhatian pada hak asasi manusia

Menurut Bintan R. Saragih, *good governance* dengan indikasi-indikasi tersebut di atas, sama artinya dengan supremasi hukum dan berfungsinya semua lembaga pemerintahan di tingkat pusat dan daerah (suprastruktur dan infrastruktur) sesuai dengan aturan hukum yang dibuat secara demokratis. Karena itu negara demikian ini disebut negara hukum demokratis atau negara demokrasi konstitusional.

Mengacu kepada beberapa pengertian dan indikator tersebut di atas dapat dipahami bahwa *good governance* mencakup aspek kehidupan yang sangat luas meliputi bidang-bidang sosial, politik, ekonomi, dan hukum serta kaitannya dengan fungsi badan-badan penyelenggaraan negara baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Dengan demikian *governance* dapat dipahami sebagai proses pelaksanaan/ penyelenggaraan kekuasaan yang meliputi sistem politik dan pengaturan sumber daya untuk pembangunan.



# ETIKA PEMERINTAHAN INDONESIA



### A. Pengertian Etika

Karena ilmu pengetahuan itu sama sebagaimana ilmu-ilmu kenegaraan lainnya yang banyak berkonotasi pada masalah kekuasaan, maka dikhawatirkan timbul kecenderungan pada kewenangan-kewenangan, oleh karena itu diperlukan etika yang berakar dari moral dan agama.

Kebanyakan orang merasa bahwa norma-norma dan hukum-hukum mempunyai peran yang sangat besar dalam bidang etika. Karena kalau tidak demikian, apapun yang diatur akan menemukan kewenangan dan akhirnya pada gilirannya menjadi ketiraniaan.

Etika artinya sama dengan kata Indonesia “kesusilaan”. Kata dasarnya adalah Susila, kemudian diberi awalan ke dan akhiran an. “Susila” berasal dari Bahasa Sansekerta, “su” berarti baik, dan “sila” berarti norma kehidupan. Jadi “etika” berarti menyangkut kelakuan yang menuruti norma-norma kehidupan yang baik.

Asal kata “etika” itu sendiri sebenarnya berasal dari perkataan Yunani “ethos” yang berarti watak atau adat. Kata ini identik dengan kata “moral” dari Bahasa Latin “mos” (bentuk jamaknya adalah “mores”), yang berarti adat atau moral hidup. Jadi kedua kata tersebut (etika dan moral) menunjukkan cara berbuat yang menjadi adat karena persetujuan atau praktik sekelompok manusia.

Dengan demikian, etika dapat diartikan sebagai sesuatu atau setiap kesediaan jiwa seseorang untuk sennatiasa taat dan patuh kepada seperangkat peraturan-peraturan kesusilaan. Dengan demikian, etika

dapat diartikan sebagai sesuatu atau setiap kesediaan jiwa seseorang untuk sennatiasa taat dan patuh kepada seperangkat peraturan-peraturan kesucilaan.

Berbagai kasus yang nonetis (tidak beretika) terjadi di sekeliling kita. Beberapa diantaranya yang dapat tercatat antara lain sebagai berikut.

Seorang tukang becak yang matanya terasa sedikit gatal, berobat ke rumah sakit. Oleh dokter mata tersebut dioperasi, dengan catatan setelah pulang ke rumah jangan dibuka balutnya sampai kemudian datang lagi untuk periksa dalam berobat jalan. Sayang, setibanya di rumah, balut mata tersebut terbuka dan sang istri menyaksikan sendiri rongga mata suaminya bolong berlubang. Rupanya sang dokter lebih butuh uang hasil penjualan kornea mata yang melekat di mata pasiennya daripada menghargai organ tubuh terpenting pasiennya itu.

Beberapa orang petugas keamanan dan ketertiban, mengejar sekelompok anak muda yang baru saja dilaporkan habis memperkosakan seorang gadis belia. Tetapi sewaktu segerombolan anak muda itu masuk ke rumah ayahnya yang menjadi pejabat teras pemerinatah daerah setempat, para petugas keamanan dan ketertiban tersebut tidak lagi dilanjutkan poengejarannya, mereka hanya berputar-putar saja di sekeliling rumah, gentar masuk ke dalam. Kejadian itu kemudian hanya hilang begitu saja.

Para pejabat keuangan dan bendaharawan berusaha untuk ikut melakukan pembelian, yang seharusnya dipesan bagian pengadaan, perlengkapan, dan pembelian. Sehingga pemborongan dan tukang yang merasa dijadikan langganan, untuk melancarkan perdagangannya memberikan komisi pada sang pejabat. Pada gilirannya terjadi kerancuan, barang yang dipesan tidak lagi memenuhi target permintaan, asal jadi dan merugikan negara, karena sang pejabat yang disogok tidak mempunyai keberanian untuk membantah, tender telah dimenangkan

secara kolega atau bahkan primordial. Lebih rawan lagi, setelah ini terjadi pada bangunan fisik.

Seluruh kejadian yang penulis suguhkan tersebut dilakukan oleh para aparat pemerintah yang sempat disajikan oleh berbagai media massa.

Indonesia menjunjung tinggi nilai-nilai luhur demokrasi, namun bukan demokrasi liberal yang mengandalkan kebebasan individual yang berujung pada dekadensi moral. Dalam menjaga keutuhan bangsa Indonesia yang beraneka ragam dan mencegah timbulnya sara, maka persatuan dan kesatuan bangsa perlu diperhatikan. Karena itu keseluruhan sila Pancasila selalu merupakan keutuhan yang kait-mengait.

## **B. Pengertian Pemerintahan**

Pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah, dan ketika ditambah akhiran “an” menjadi pemerintahan, dalam hal ini beda antara “pemerintah” dengan “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri.

Kata perintah itu sendiri, paling sedikit ada empat unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu sebagai berikut:

1. Ada dua pihak yang terlibat
2. Yang pertama pihak memerintah disebut penguasa atau pemerintah
3. Yang kedua adalah pihak yang diperintah yaitu rakyat
4. Antara kedua pihak tersebut terdapat hubungan

Hubungan ini dapat dilihat dari gejala pemerintahan yang terjadi dan atau peristiwa pemerintahan. Kalau peristiwa pemerintahan hanya berlaku sekali lalu contohnya adalah proklamasi (karena pengulangan kembali proklamasi berarti terbentuknya negara baru) sedangkan kalau

berulang kali (banyak kali) contohnya adalah pemilihan umum, walaupun pemerintah berganti ganti dalam berbagai revolusi tetapi negara dapat tetap sama.

Khusus untuk gejala pemerintahan dapat terjadi bentuk sentralistik yang tirani dan dapat pula beresiko desentralistik yang mengandalkan demokrasi tetapi beresiko munculnya anarkis.

Hubungan antara penguasa dengan rakyatnya inilah yang menjadi pusat perhatian ilmu pemerintahan yang apabila dilihat dari perubahan paradigma mutakhir ini, ada yang bernuansa liberal kapitalis yang melahirkan kebebasan mutlak di satu sisi, sedangkan pada sisi yang lain dapat melahirkan sosialisme komunis yang diktator proletariat.

Akan halnya pemerintahan yang dibahas dalam ilmu pemerintahan, berikut ini akan disampaikan berbagai pendefinisian tentang pemerintahan dan ilmu pemerintahan itu sendiri, yaitu sebagai berikut:

Menurut D.G.A Van Poelje (1953: 1)

*De Bestuurkunde leert, hoe men de openbare dienst het beste inrich en leidt* (maksudnya ilmu pemerintahan mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya)

Menurut U. Rosenthal (1978: 17)

*De Bestuurswetenschap is de wetenschap die zich uitsluitend bezighoudt met de studie van interne en externe werking van de structuren en processen* (maksudnya ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang penunjukkan cara kerja ke dalam dan keluar struktur dan proses pemerintahan umum)

Menurut C.F. Strong (1960: 6)

*Government in the broader sense is changed with the maintenance of the peace and security of state with in and with out. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power of the mean's making laws, thirdly financial power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the law it makes on the state's behalf* (maksudnya pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, oleh karena itu pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam penyelenggaraan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara)

Menurut Soemendar (1985: 1)

Pemerintahan sebagai badan yang penting dalam rangka pemerintahannya, pemerintah musti memperhatikan pula ketentraman dan ketertiban umum, tuntutan dan harapan serta pendapat rakyat, kebutuhan dan kepentingan masyarakat, pengaruh-pengaruh lingkungan, pengaturan-pengaturan, komunikasi peran serta seluruh lapisan masyarakat dan legitimasi

Menurut Bayu Suryaningrat (1985: 1)

Disiplin ilmu yang tertua adalah ilmu pemerintahan karena sudah dipelajari sejak sebelum Masehi oleh para filosof yaitu Plato dan Aristoteles

Dari keseluruhan definisi tersebut, maka penulis mengambil kesimpulan bahwa pemerintahan adalah kelompok orang-orang tertentu

yang secara baik dan benar serta indah melakukan sesuatu (eksekusi) atau tidak melakukan sesuatu (*not to do*) dalam mengkoordinasikan, memimpin dalam hubungan antara dirinya dengan masyarakat, antara departemen dan unit dalam tubuh pemerintah itu sendiri. Sedangkan ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legislasi, yudikasi dan eksekusi, dalam hubungan pusat dengan daerah, antar lembaga serta antara yang memerintah dengan diperintah secara baik dan benar dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan. Pemerintah melakukan pelayanan kepada masyarakat dan mengantisipasi dekadensi moral dengan kekuasaan negara yang dimilikinya.

### C. Teknik-teknik Pemerintahan

Yang dimaksud dengan teknik-teknik pemerintahan adalah berbagai pengetahuan, kepandaian dan keahlian tertentu dalam cara yang dapat ditempuh atau digunakan untuk melaksanakan dan menyelenggarakan berbagai peristiwa-peristiwa pemerintahan.

Untuk teknik pemerintahan di Indonesia ini, perlu diketahui beberapa teknik sebagai berikut:

#### a. Koordinasi

Menurut Prof. Terry, koordinasi adalah “*coordination is the orderly synchronization of efforts to provide the proper amount, timing and directing of execution resulting in harmonious and unified action to stated objective*”.

Menurut Prof. Mooney, koordinasi adalah “*coordination, therefore, is the orderly arrangement of group effort to provide unity of action in the pursuit of a common purpose*”.

Melihat pengertian-pengertian di atas, maka unsur-unsur yang diperlukan dalam koordinasi adalah sebagai berikut:

- Pengaturan
- Sinkronisasi
- Kepentingan bersama
- Tujuan bersama

b. Partisipasi

Menurut Davis, partisipasi adalah “*participation is defined as an individuals mental and emotional involvement in a group situation that encourages him to contribute to group goals and to share responsibility for them*”.

c. Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya kepada pemerintah daerah, untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri.

d. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang, dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah.

e. Sentralisasi

Sentralisasi adalah pemusatan kekuasaan pada pemerintah pusat, dalam hubungan pusat dan daerah, pada suatu sistem pemerintahan.

f. Integrasi

Integrasi adalah usaha yang dilakukan untuk mempengaruhi sikap rakyat sedemikian rupa sehingga mereka dapat member keputusan kepada organisasi atau pemerintah pusat. Misalnya usaha pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap Irian Jaya dan Timor Timur (masing-masing dijadikan Provinsi Daerah Tingkat I), sehingga dengan hubungan antar pusat dan daerah dan tindakan disipliner yang baik kegiatan-kegiatan menjadi saling mengisis dan terarah dalam mencapai tugas pokok, demi perbaikan kepentingan negara dan bangsa.

g. Delegasi

Delegasi adalah suatu proses dimana otoritas seorang atasan diteruskan ke bawah kepada seorang bawahan.

Kemampuan dalam mendelegasikan wewenang (*the ability of delegate authority*) adalah salah satu dari empat hal yang sangat penting dalam kepemimpinan pemerintahan. Keseluruhan empat hal yang penting itu adalah sebagai berikut:

- *The ability to see an enterprise as a whole*
- *The ability to delegate authority*
- *The ability to command loyalty*
- *The ability to make decision*

#### **D. Sistematika Pemerintahan**

Pemerintahan dapat digolongkan menjadi dua golongan besar, yaitu sebagai berikut:

1. Pemerintahan Konsentratif
2. Pemerintahan Dekonsentratif

Pemerintahan Dekonsentratif dapat pula dibagi menjadi dua golongan besar, yaitu:

1. Pemerintahan Dalam Negeri
2. Pemerintahan Luar Negeri

Pemerintahan Dalam Negeri dapat pula dibagi menjadi dua golongan besar, yaitu:

1. Pemerintahan Sentral
2. Pemerintahan Desentral

Pemerintahan Sentral lebih lanjut data diperinci menjadi dua, yaitu:

- a. Pemerintahan Umum
- b. Bukan Pemerintahan Umum

Yang termasuk ke dalam Bukan Pemerintahan Umum adalah:

- a. Pertahanan Keamanan
- b. Peradilan
- c. Luar Negeri
- d. Moneter

Dalam arti mencetak uang, menentukan nilai mata uang dan sebagainya.





# **PENERAPAN BUDAYA KERJA ORGANISASI PEMERINTAH**

## **A. Organisasi Budaya Kerja**

Dengan persepsi yang sama dan kesadaran terhadap program mempunyai arti yang sangat besar bagi penanaman Budaya Kerja, karena dapat disamakan dengan fondasi suatu bangunan atau akar pohon yang sangat kuat, dimana akan mampu menyangga bangunan yang besar atau pohon yang besar dan rindang serta lebat buahnya. Agar supaya pohon tadi dapat tumbuh dengan baik kiranya diperlukan upaya pemeliharaan, pemupukan, pembersihan, dijaga agar tidak diserang oleh hama. Untuk itu diperlukan organisasi di atas pondasi tersebut di atas dengan struktur paling atas sebagai penanggung jawab program, kedua sebagai tim pengarah yang terdiri dari pimpinan lapisan kedua atau sesuai dengan kondisi, ketiga adalah tim fasilitator yang dapat terdiri dari unsur pimpinan atau orang lain yang mampu dan berminat besar untuk melakukan tugas tersebut, keempat Kelompok Budaya Kerja (KBK) yang terdiri dari karyawan/ pegawai yang langsung terkait dalam suatu pekerjaan dalam arti bisa satu naungan koordinasi, satu kemitraan dan lain sebagainya.

Fungsi struktur tersebut berbeda namun saling mendukung mengarah pada tujuan kualitas yang lebih baik dengan partisipasi menyeluruh.

### **Struktur Wewenang & Tanggung Jawab**

1. Penanggung Jawab : Bertanggung jawab akan keberhasilan pelaksanaan program, komitmen

2. Tim Pengarah: Memberikan pengarahan pada fasilitator/ KBK agar berjalan sesuai dengan program
3. Fasilitator : Menyebarluaskan Budaya Kerja, membimbing KPK dan memantau KBK dan melaporkan kegiatan KBK kepada tim pengarah
4. Ketua Kelompok: Memimpin jalannya rapat KBK, member motivasi anggota dan melaporkan kegiatan KBK kepada tim pengarah
5. Anggota KBK: Partisipasi dalam KBK dan belajar terus agar mampu memecahkan masalah

Mengingat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta cepatnya arus informasi pelatihan untuk semua tingkat sangat diperlukan dan merupakan suatu keiatan yang tak terpisahkan dengan manajemen dalam rangka antisipasi menghadapi tantangan masa depan.

Program yang pertama-tama dilakukan oleh setiap KBK adalah menyusun program 5-S yang mencakup:

1. *Sort* yaitu disusun pekerjaan yang tegolong penting
2. *Systematize* yaitu disusun secara teratur
3. *Sweep* yaitu membersihkan ruangan dan meja
4. *Standardize* yaitu dibuat secara standar agar mudah
5. *Self-Discipline* yaitu mendisiplinkan diri tidak perlu diingatkan

Program ini sebagai awal yang dapat dijadikan masa uji coba pelaksanaan program, setelah menemukan cara yang paling cocok bar kemudian melangkah pada upaya pemecahan masalah yang sellau timbul dalam menjalankan proses manajemen atau admnistrasi.

## **B. Komitmen Pimpinan Puncak**

Kegagalan program Budaya Kerja sebagian besar disebabkan oleh kurangnya komitmen dari puncak pimpinan, namun tidak semudah itu menyalahkan pimpinan, karena setiap pemimpin disetiap level

mempunyai kuasa mengendalikan suatu proses kerja, andai kata anda tidak mampu bekerja sesuai dengan strategi jangan disalahkan pimpin atasannya. Kemungkinan kesalahan pada anda sendiri, karena tidak mau merubah cara kerja baru dengan nilai-nilai baru.

Pemimpin tugasnya adalah memberikan bimbingan dan arahan serta sudah wajib untuk memberikan komitmen termasuk menanggung resiko dan kepercayaan. Komitmen berarti memberikan latihan, alat-alat, sumber daya, kekuasaan, tanggung jawab, kebebasan dan dorongan. Hal itu mempunyai arti mengerjakan sesuatu menurut cara mereka atau cara kita dari pada caranya. Komitmen juga berarti bertanya, mendengarkan, melakukan disamping memutuskan, memberitahukan dan mengarahkan.

Kepemimpinan harus menghargai potensi kekuatan orang kerja secara gotong royong (kolektif) dan orang adalah kekuatan ganda yang diperkirakan akan menghasilkan kinerja yang lebih baik dari pada sebelumnya. Kreativitas mereka tidak boleh diusik, tetapi didorong muncul dengan kepemimpinan yang kondusif.

Langkah pemimpin dalam pelaksanaan program Budaya Kerja dimulai dari:

1. Memberi fokus yang sama, dalam visi dan strategi. Karena kesamaan fokus tersebut merupakan perekat untuk mengendalikan pelaksanaan secara bersama dan memberikan dorongan bagi setiap orang untuk melakukan perubahan. Tanpa kesamaan fokus komitmen, sinergi dan semangat tidak akan menjadi kenyataan
2. Melaksanakan penyempurnaan, melakukan penyempurnaan adalah inti dari program budaya kerja, dengan perubahan tersebut organisasi akan mampu mempertahankan hidup dalam persaingan. Tanpa penyempurnaan masyarakat yang dilayani akan terasa semakin berat

3. Merubah budaya, kepemimpinan budaya kerja harus mampu merubah dirinya sendiri terlebih dahulu. Mereka mulai dengan mengidentifikasi bagaimana mereka memimpin organisasi dan apa yang harus berubah untuk mendukung visi yang mereka lihat. Pemimpin organisasi harus menerima tanggung jawab untuk perubahan budaya, proses tersebut terkandung dalam budaya dan tidak mungkin melakukan perubahan tanpa merubah yang lain. Tanpa perubahan budaya upaya penyempurnaan tidak akan berkelanjutan dan hanya menjadi semboyan omong kosong
4. Perubahan akan terjadi bertahap, untuk mengerti program itu memerlukan waktu. Belum tentu pnegertian itu dapat merubah sikap seseorang. Juga belum tentu perubahan sikap seseorang itu otomatis merubah perilakunya. Proses tersebut memerlukan upaya serius agar dapat dihayati, direnungkan, diyakini dan dibenarkan, kemudian bersedia dengan ikhlas mau melaksanakan. Tahapan tersebut sebagai berikut:
  - a. Memberikan suatu fokus yang sama dengan terus-menerus mengkomunikasikan visi yang jelas pada setiap level
  - b. Melaksanakan penyempurnaan dengan membuat suatu model
  - c. Diperkirakan akan diikuti oleh yang lain
  - d. Merubah budaya dengan terus menerus memberikan kepemimpinan yang jelas dan komitmen
  - e. Jangan membuat kesalahan dalam tahapan, pimpinan harus bertanggung jawab pada situasi setiap tahapan. Suatu kesalahan akan mengakibatkan kerugian bagi program seperti melemahkan semangat, orang menjadi kecewa atau tidak percaya karena cara kepemimpinan yang keliru, misalnya memerintah yang seharusnya mengajak, bukan system/ manajemen melainkan kepemimpinan (transformational). Dalam sistem tahapan yang dilalui diperlukn perhatian terfokus pada

penciptaan kekuatan kerja lebih baik dengan cara memberikan pelatihan, keterampilan dan semangat.

Program budaya kerja berorientasi pada proses yang bermanfaat untuk mendapat gambaran yang jelas pada sistem kerja. Membantu secara terpusat dan holistik terhadap masalah dan lebih mudah mencari penyebabnya, mudah mencegah agar permasalahan tidak terjadi lagi.

### **C. Komunikasi**

Dalam melaksanakan program Budaya Kerja keterampilan komunikasi merupakan faktor penting dalam upaya menciptakan lingkungan yang kondusif agar nilai-nilai luhur dapat teraktualisasi dalam sikap dan perilaku organisasi. Keberhasilan program tersebut berdasar ada tingkat kepercayaan dalam interaksi individu yang terkait, sehingga tempat tingkat kepercayaan itu pada kualitas kerja sama. Makin tinggi tingkat kepercayaan, makin baik kualitas kerjasamanya. Kondisi semacam itu harus semakin dapat terwujud agar tingkat sinergi bisa dicapai, sehingga hasil (output) program menjadi semakin berkualitas.

Dengan kata lain, bahwa fungsi manajemen dalam setiap organisasi dari pengambilan keputusan sampai sikap dan nilai-nilai menciptakan dukungan untuk melakukan operasi yang efektif dan efisien. Pengambilan keputusan terletak dalam suatu kerjasama yang kompleks, saling ketergantungan satu sama lain dan juga saling mempercayai dan keakraban yang tumbuh melalui kebersamaan.

Sifat Budaya Kerja adalah kemampuan mengelola proses perubahan, karena berdasar pada nilai-nilai kebersamaan/ integritas, sehingga sedikit demi sedikit sikap perilaku yang negatif akan terkikis dan munculnya nilai-nilai baru yang lebih baik untuk mendorong manajemen menjadi lebih optimal. Peran komunikasi dalam program budaya kerja tidak lain adalah uaya membuka benteng-benteng birokrasi yang selama ini membuat SDM itu terkotak-kotak, sehingga komunikasi terhambat, yang berarti penyebaran informasi tidak mencapai sasaran

dan menimbulkan kesulitan dalam upaya partisipasi pengambilan keputusan. Dengan komunikasi yang terbuka, maka jalan menuju kerjasama dan koordinasi dalam manajemen menjadi lebih mudah, karena setiap orang tidak lagi mementingkan dirinya sendiri, rasa saling bergantung meningkat yang berarti tingkat kepercayaan satu dengan yang lainnya sangat tinggi.



# BAB VI

## OTONOMI DAERAH

### A. Pengertian Otonomi Daerah

Istilah otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani, kata ‘autos’ yang berarti sendiri dan kata ‘namos’ yang berarti Undang-Undang atau aturan. Dengan demikian, otonomi dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (Bayu Suryaningrat, 1985).

Beberapa pendapat ahli yang dikutip Abdurrahman (1997) mengemukakan bahwa:

- a. F. Sugeng Istianto, mengartikan otonom daerah sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah
- b. Ateng Syarifuddin, mengemukakan bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu terwujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan
- c. Syarif Saleh, berpendapat bahwa otonomi daerah adalah hak mengatur dan memerintah daerah sendiri. Hak mana diperoleh dari pemerintah pusat.

Pendapat lain dikemukakan oleh Benyamin Hoesein (1993) bahwa otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu Negara secara informal berada di luar pemerintah pusat. Sedangkan Philip Mahwood (1983) mengemukakan bahwa otonomi daerah adalah suatu pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan sendiri yang keberadaannya terpisah dengan

otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber material yang substansial tentang fungsi-fungsi yang berbeda.

Dengan otonomi daerah tersebut, menurut Mariun (1979) bahwa dengan kebebasan yang dimiliki pemerintah daerah memungkinkan untuk membuat inisiatif sendiri, mengelola dan mengoptimalkan sumber daya daerah. Adanya kebebasan untuk berinisiatif merupakan suatu dasar pemberian otonomi daerah, karena dasar pemberian otonomi daerah adalah dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan setempat.

Kebebasan yang terbatas atau kemandirian tersebut adalah wujud kesempatan pemberian yang harus dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, hak dan kewajiban serta kebebasan bagi daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusannya sepanjang sanggup untuk melakukannya dan penekanannya lebih bersifat otonomi daerah yang luas. Pendapat tentang otonomi di atas, juga sejalan dengan yang dikemukakan Vincent Lemius (1986) bahwa otonomi daerah merupakan kebebasan untuk mengambil keputusan politik maupun administrasi, dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan. Meskipun dalam otonomi daerah ada kebebasan untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah, tetapi dalam kebutuhan daerah senantiasa disesuaikan dengan kepentingan nasional, ditetapkan dalam peraturan perundag-undangan yang lebih tinggi.

Terlepas dari itu pendapat beberapa ahli yang telah dikemukakan di atas, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **B. Otonomi Daerah dan Demokratisasi**

Otonomi daerah sudah menggelinding berbarengan dengan reformasi. Ia merupakan terobosan untuk memperkuat Indonesia sebagai sebuah Negara bangsa dengan mengakomodasikan keragaman daerah.



Akomodasi ini bukan untuk memperlemah, tapi sebaliknya, untuk memperkuat Indonesia.

Dalam konteks itu, otonomi daerah adalah sistem untuk membuat hubungan kongruen antara pusat dan daerah. Sejauhmana kongruensi ini telah terbangun?

Dilihat dari sikap dan perilaku politik warga, otonomi daerah yang sudah berjalan sampai saat ini belum mampu menjembatani kedaerahan dan keIndonesiaan. Hubungan antara kedaerahan dan keIndonesiaan masih negatif, dan yang punya sentimen kedaerahan dibanding keIndonesiaan masih banyak. Selain itu, otonomi daerah belum mampu menyerap keragaman dalam keIndonesiaan.

Sumber utama dari belum mampunya otonomi daerah menjembatani kedaerahan dan keIndonesiaan, belum mampunya menciptakan sistem politik yang kongruen antara pusat dan daerah, adalah kinerja otonomi daerah itu sendiri yang dinilai publik belum banya menciptakan keadaan lebih baik disbanding sistem pemerintahan yang terpusat sebelumnya.

Akar dari belum berkinerja baiknya otonomi daerah terkait dengan evaluasi publik atas kinerja pemerintah daerah. Evaluasi positif publik atas kinerja otonomi daerah tergantung pada apakah kinerja pemerintah atas semakin baik atau sebaliknya. Bila tidak, maka sikap negatif publik pada otonomi daerah akan menjadi semakin kuat dan pada gilirannya akan semakin menjauhkan daerah dengan pusat, kedaerahan dan keIndonesiaan.

Namun demikian, tidak terkaitnya secara berarti antar otonomi daerah dan keIndonesiaan masih tergolong berkat demokrasi. Demokrasilah yang menggerus kedaerahan, bukan otonomi daerah. Untungnya demokrasi pula yang berhubungan secara sistemik dengan otonomi daerah.

Demokrasi menjadi titik temu antara otonomi daerah dan keIndonesiaan, dan karena itu penguatan demokrasi menjadi prasyarat bagi terbentuknya hubungan yang kongruen antara keIndonesiaan dan kedaerahan, antara otonomi daerah dan NKRI. Bila demokrasi melemah, terutama dilihat dari kinerjanya maka otonomi daerah bukan memperkuat NKRI melainkan memperlemahnya.

### **C. Aspek Otonomi Daerah**

Beranjak dari rumusan masalah di atas, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah pada prinsipnya mempunyai tiga aspek, yaitu:

- a. Aspek hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri
- b. Aspek kewajiban untuk tetap mengikuti peraturan dan ketentuan dari pemerintahan di atasnya, serta tetap berada dalam suatu kerangka pemerintahan nasional
- c. Aspek kemandirian dalam pengelolaan keuangan baik dari biaya sebagai perlimpahan kewenangan dan pelaksanaan kewajiban, juga terutama kemampuan menggali sumber pembiayaan sendiri

Yang dimaksud dengan hak dalam pengertian otonomi adalah adanya kebebasan pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangga, seperti dalam bidang kebijaksanaan, pembiayaan serta perangkat pelaksanaannya. Sedangkan kewajiban harus mendorong pelaksanaan pemerintah dan pembangunan nasional. Selanjutnya, wewenang adalah adanya kekuasaan pemerintah daerah untuk berinisiatif sendiri, menetapkan kebijaksanaan sendiri, perencanaan sendiri serta mengelola keuangan sendiri.

Dengan demikian, bila dikaji lebih jauh isi dan jiwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004, maka otonomi daerah mempunyai arti bahwa daerah harus mampu:

- a) Berinisiatif sendiri yaitu harus mampu menyusun dan melaksanakan kebijaksanaan sendiri

- b) Membuat peraturan sendiri (PERDA) beserta peraturan pelaksanaannya
- c) Menggali sumber-sumber keuangan sendiri
- d) Memiliki alat pelaksana baik personil maupun sarana dan prasarananya

#### **D. Prinsip dan Tujuan Otonomi daerah**

Otonomi daerah dan daerah otonom, biasa rancu dipahami oleh masyarakat. Padahal sebagaimana pengertian otonomi daerah di atas, jelas bahwa untuk menerapkan otonomi daerah harus memiliki wilayah dengan batas administrasi pemerintahan yang jelas.

Daerah otonomi daerah adalah wilayah administrasi pemerintahan dan kependudukan yang dikenal dalam Undnag-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian jenjang daerah otonom ada dua bagian, walau titik berat pelaksanaan otonomi daerah dilimpahkan pada pemerintah kabupaten/ kota. Adapun daerah provinsi, berotonomi secara terbatas yakni menyangkut koordinasi antar/ lintas kabupaten/ kota, serta kewenangan pusat yang dilimpahkan pada provinsi dan kewenangan kabupaten/ kota yang belum mampu dilaksanakan maka diambil alih oleh provinsi.

Secara konsepsional, jika dicermati berlakunya Undnag-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dengan tidak adanya perubahan struktur daerah otonom, maka memang masih lebih banyak ingin mengatur pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/ kota. Disisi lain, pemerintah kabupaten/ kota yang daerah otonomnya terbentuk hanya berdasarkan kesejahteraan pemerintahan, maka akan sulit untuk berotonomi secara nyata dan bertanggungjawab di masa mendatang.

Dalam diktum menimbang huruf (b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dikatakan bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip

demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta mempertimbangkan potensi dan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah otonomi luas yaitu adanya kewenangan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan-kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi maupun kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggarannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dikatakan bahwa yang dimaksud dengan otonomi daerah nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, serta pemeliharaan hubungan yang sesuai antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Atas dasar pemikiran di atas, maka prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

- a) Penyelenggaraann otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang terbatas
- b) Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab

- c) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas
- d) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan kontribusi Negara sehingga tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah
- e) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten/ kota tidak lagi wilayah administrasi
- f) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah
- g) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan sebagai wakil daerah
- h) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya

Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Sejalan dengan pendapat di atas, The Liang Gie dalam Abdurrahman (1987) mengemukakan bahwa tujuan pemberian otonomi daerah adalah:

- 1) Mengemukakan kesadaran bernegara/ berpemerintah yang mendalam kepada rakyat di seluruh tanah air
- 2) Melancarkan penyerahan dana dan daya masyarakat di daerah terutama dalam bidang perekonomian

## E. Hakikat Otonomi Daerah

Otonomi daerah dalam arti sempit adalah mandiri. Sedangkan dalam arti luas diartikan sebagai berdaya. Dengan demikian, otonomi daerah berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Otonomi daerah merupakan rangkaian upaya program pembangunan daerah dalam tercapainya tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, keberhasilan peningkatan otonomi daerah tidak terlepas dari kemampuan aparat pemerintah pusat dan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam tugasnya sebagai perumus kebijakan nasional. Berikut beberapa pengertian konsep otonomi daerah sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Bab I Pasal 1.

Desentralisasi dalam kerangka sistem penyelenggaraan pemerintah sering digunakan secara campur baur (*interchangeably*). Desentralisasi sebagaimana didefinisikan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) adalah:

Desentralisasi terkait dengan masalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat yang berada di ibu kota Negara baik melalui secara dekonsentrasi, misalnya pendelegasian, kepada pejabat di bawahnya maupun melalui pendelegasian kepada pemerintah atau perwakilan di daerah.

Sedangkan pengertian otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai “mandiri”. Sedangkan dalam makna yang luas diartikan sebagai “berdaya”. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.

Namun demikian, pelaksanaan desentralisasi haruslah dilandasi argumentasi yang kuat baik secara teoritik ataupun empirik. Kalangan teoritis pemerintah dan politik mengajukan sejumlah argumen yang menjadi dasar atas pilihan tersebut sehingga dapat dipertanggung jawabkan baik secara empirik ataupun normatif-teoritik. Diantara

berbagai argumentasi dalam memilih desentralisasi-otonomi daerah adalah:

- 1) Untuk terciptanya efisiensi dan efektivitas penyelenggara pemerintah
- 2) Sebagai sarana pendiidkan politik
- 3) Pemerintah daerah sebaga persiapan untuk karir politik lanjutan
- 4) Stabilitas politik
- 5) Kesetaraan politik (*political equality*)
- 6) Akuntabilitas publik

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah akan dapat diawasi secara langsung dan dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat karena masyarakat terlibat secara langsung dalam penyelenggaraan pemerintah melalui proses pemilihan secara langsung.

#### 1) Visi Otonomi Daerah

Otonomi daerah sebagai kerangka penyelenggaraan pemerintah mempunyai visi yang dapat dirumuskan dengan yang lainnya: politik, sosial dan budaya. Visi otonomi daerah di bidang sosial dan budaya mengandung pengertian bahwa otonomi daerah hanya diarahkan pada pengelolaan, penciptaan dan pemeliharaan integrasi dan harmoni sosial. Pada saat yang sama, visi otonomi daerah di bidang sosial dan budaya mengembangkan nilai, tradisi, karya cipta, bahasa dan karya sastra lokal yang dipandang kondusif dalam mendorong masyarakat untuk merespon positif dinamika kehidupan di sekitarnya dan kehidupan global.

Adapun di bidang ekonomi, visi otonomi daerah mengandung makna bahwa otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah. Di pihak lain mendorong terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan keijakan lokal kedaerahan

untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam kerangka ini, otonomi daerah memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerah.

Sedangkan visi otonomi daerah di bidang sosial dan budaya mengandung pengertian bahwa otonomi daerah harus diarahkan pada pengelolaan, penciptaan dan pemeliharaan integrasi dan harmoni sosial. Pada saat yang sama, visi otonomi daerah di bidang sosial dan budaya adalah memelihara dan mengembangkan nilai, tradisi, karya seni, karya cipta, bahasa dan karya sastra lokal yang dipandang kondusif dalam mendorong masyarakat untuk merespon positif dinamika kehidupan di sekitarnya dan kehidupan global. Karenanya, aspek sosial budaya harus diletakkan secara cepat dan terarah agar kehidupan sosial tetap terjaga secara utuh dan budaya lokal tetap eksis dan mempunyai daya keberlanjutan.

## 2) Bentuk dan Tujuan Desentralisasi dalam Konteks Otonomi daerah

Rondinelli membedakan empat bentuk desentralisasi, yaitu *deconcentration*, *delegation to semi-autonomous and parastatal agencies*, *devolution to local governments* dan *nongovernment institutions (privatization)*. Dekonsentrasi hanya berupa pergeseran volume pekerjaan dari departemen pusat kepada perwakilannya.

## 3) Desentralisasi dalam Negara Kesatuan dan Negara Federal: Sebuah Perbandingan

Dalam dimensi karakter dasar yang dimiliki oleh struktur pemerintahan regional/ lokal pemerintah daerah dalam Negara kesatuan tidak memiliki soverienitas (kedaulatan), sedangkan dalam Negara federal merupakan struktur asli yang



memiliki karakter kedaulatan. Dalam pembahasan sistem federal dikenal pembagian kekuasaan dan kewenangan secara vertikal antara Negara bagian dan federal. Soveneritas dalam Negara federal lazimnya didefinisikan sebagai kompetensi dan bukan sebagai kedaulatan awal Negara bagian. Dalam perspektif teori Negara federal dualitis (*dualistische bundesstaatstheorie*), kepemilikan bersama kedaulatan antara Negara bagian dan federal bukanlah suatu kemustahilan.

## **F. Bentuk dan Tujuan Desentralisasi dalam Konteks Otonomi Daerah**

Rondinelli membedakan empat bentuk desentralisasi, yaitu:

### a. Dekonsentrasi

Desentralisasi dalam bentuk dekonsentrasi (*deconcentration*), pada hakikatnya hanya merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif antara pemerintah pusat dengan pejabat birokrasi pusat di lapangan. Jadi, dekonsentrasi hanya berupa pergeseran volume pekerjaan dari pemerintah pusat kepada perwakilannya yang ada di daerah, tanpa adanya penyerahan atau perlimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan atau keleluasaan untuk membuat keputusan.

### b. Delegasi

Delegasi merupakan perlimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat. Terhadap organisasi semacam ini pada dasarnya diberikan kewenangan semi independen untuk melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya. Bahkan kadang-kadang berada di luar ketentuan yang diatur oleh pemerintah pusat, karena bersifat lebih komersial dan mengutamakan efisiensi daripada prosedur birokratis dan

politik. Hal ini biasanya dilakukan terhadap suatu badan usaha publik yang tugasnya melaksanakan proyek tertentu, seperti telekomunikasi, listrik, bendungan dan jalan raya.

c. Devolusi

Devolusi merupakan bentuk desentralisasi yang lebih ekstensif, yang merujuk pada situasi dimana pemerintah pusat mentransfer kewenangan untuk pengambilan keputusan, keuangan dan manajemen kepada unit otonomi pemerintah daerah. Devolusi adalah kondisi dimana pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi tertentu kepada unit-unit itu untuk dilaksanakan secara mandiri. Menurut Rondinelli, devolusi merupakan upaya memperkuat pemerintah daerah secara legal yang secara substansif kegiatan-kegiatan yang dilakukannya di luar kendali langsung pemerintah pusat.

Devolusi dapat berupa transfer tanggung jawab untuk pelayanan kepada pemerintahan kota/ kabupaten dalam memilih walikota/ bupati dan DPRD, meningkatkan pendapatan mereka dan memiliki independensi kewenangan untuk mengambil keputusan investasi.

Ciri-ciri Devolusi:

- 1) Adanya sebuah badan lokal yang secara konstitusional terpisah dari pemerintah pusat dan bertanggung jawab pada layanan lokal yang signifikan
- 2) Pemerintah daerah harus memiliki kekayaan sendiri, anggaran dan rekening sendiri dengan otoritas untuk meningkatkan pendapatannya
- 3) Harus mengembangkan kompetensi staff
- 4) Anggota dewan yang terpilih, yang beroperasi pada garis partai harus menentukan kebijakan dan prosedur internal
- 5) Pejabat pemerintah pusat harus melayani sebagai penasihat dan evaluator luar yang tidak memiliki peranan apapun di dalam otoritas lokal

d. Privatisasi

Menurut Romdinelli, privatisasi adalah suatu tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela swasta dan swadaya masyarakat, namun dapat pula merupakan peleburan badan pemerintah menjadi badan usaha swasta seperti BUMN dan BUMD dilebur menjadi Perusahaan Terbatas (PT) dalam beberapa hal misalnya pemerintah mentransfer beberapa kegiatan kepada kamar dagang dan industri, koperasi dan asosiasi lainnya untuk mengeluarkan izin-izin, bimbingan dan pengawasan yang semula dilakukan oleh pemerintah dalam hal kegiatan sosial, pemerintah memberikan kewenangan dan tanggung jawab kepada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam hal seperti pembinaan kesejahteraan keluarga, koperasi, petani dan koperasi nelayan untuk melakukan kegiatan-kegiatan sosial, termasuk melatih dan meningkatkan peran serta dan pemberdayaan masyarakat.

e. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan pemberian kewenangan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga dari daerah yang tingkatannya lebih atas urusan yang diserahkan pemerintah pusat/ daerah atasannya tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang melaksanakannya. Kewenangan yang diberikan kepada daerah adalah kewenangan yang bersifat mengurus sedangkan kewenangan mengurus tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat/ pemerintah atasannya.

Nomor 1 Tahun 1957 yang menjadi peraturan tunggal pertama yang berlaku seragam untuk seluruh Indonesia. Selanjutnya, UU Nomor 18 Tahun 1965 yang menganut sistem otonomi yang riil dan seluas-

luasnya. Kemudian disusul dengan munculnya UU Nomor 5 Tahun 1974 yang menganut sistem otonomi yang nyata.



# BAB VII

## DEMOKRASI DI INDONESIA

### A. Pengertian Demokrasi

Demokrasi secara etimologis berasal dari bahasa Yunani ‘demokratia’ yang dibagi dalam dua kata, yaitu ‘demos’ yang berarti rakyat, dan kata ‘kratos/ cratein’ yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat atau pemerintahan yang rakyatnya memegang peranan yang sangat menentukan. Secara harfiah, demokrasi berarti kekuatan rakyat atau suatu bentuk pemerintahan dengan rakyat sebagai pemegang kedaulatannya.

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu Negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga Negara) atas Negara untuk dijalankan oleh pemerintah Negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip trias politica yang membagi ketiga kekuasaan politik Negara (eksekutif, yudikatif, dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga Negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga Negara ini diperlukan agar ketiga lembaga Negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.

Ketiga jenis lembaga-lembaga Negara tersebut adalah lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan eksekutif, lembaga-lembaga pengadilan yang berwenang menyelenggarakan kekuasaan yudikatif dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat (DPR, untuk Indonesia) yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan legislatif. Di bawah sistem ini, keputusan legislatif dibuat oleh masyarakat atau oleh wakil yang wajib bekerja dan bertindak sesuai aspirasi masyarakat yang diwakilinya

(konstituen) dan yang memilihnya melalui proses pemilihan umum legislatif, selain sesuai hukum dan peraturan.

Selain pemilihan umum legislatif, banyak keputusan atau hasil-hasil penting, misalnya pemilihan presiden suatu Negara, diperoleh melalui pemilihan umum. Pemilihan umum tidak wajib atau tidak mesti diikuti oleh seluruh warga Negara, namun oleh sebagian warga yang berhak dan secara sukarela mengikuti pemilihan umum. Sebagai tambahan, tidak semua warga Negara berhak untuk memilih (mempunyai hak pilih).

Kedaulatan rakyat yang dimaksud disini bukan dalam arti hanya kedaulatan memilih presiden atau anggota-anggota parlemen secara langsung, tetapi dalam arti yang lebih luas. Suatu pemilihan presiden atau anggota-anggota parlemen secara langsung tidak menjamin Negara tersebut sebagai Negara demokrasi sebab kedaulatan rakyat memilih sendiri secara langsung presiden hanyalah sedikit dari sekian banyak kedaulatan rakyat. Walaupun perannya dalam sistem demokrasi tidak besar, suatu pemilihan umum sering dijuluki pesta demokrasi. Ini adalah akibat cara berpikir lama dari sebagian masyarakat yang masih terlalu tinggi meletakkan tokoh idola, bukan sistem pemerintahan yang bagus, sebagai tokoh impian ratu adil. Padahal sebaik apapun seorang pemimpin Negara, masa hidupnya akan jauh lebih pendek daripada masa hidup suatu sistem yang sudah teruji mampu membangun Negara. Banyak Negara demokrasi hanya memberikan hak pilih kepada warga yang telah melewati umur tertentu, misalnya umur 18 tahun dan yang tak memiliki catatan kriminal (missal, narapidana, atau bekas narapidana).

Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya pembagian kekuasaan dalam suatu Negara (umumnya berdasarkan konsep dan prinsip trias politica) dengan kekuasaan Negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Prinsip semacam trias politica ini menjadi sangat penting untuk diperhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan

pemerintah (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu untuk membentuk masyarakat yang adil dan beradab, bahkan kekuasaan absolut pemerintah serigkali menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Demikian pula kekuasaan berlebihan di lembaga Negara yang lain, misalnya kekuasaan berlebihan dari lembaga legislatif menentukan sendiri anggaran untuk gaji dan tunjangan anggota-anggotanya tanpa memperdulikan aspirasi rakyat, tidak akan membawa kebaikan untuk rakyat. Intinya setiap lembaga bukan saja harus akuntabel (*accountable*), tetapi harus ada mekanisme formal yang mewujudkan akuntabilitas dari setiap lembaga Negara dan mekanisme ini mampu secara operasional (bukan hanya secara teori) membatasi kekuasaan lembaga Negara tersebut.

Berikut ini pengertian demokrasi menurut beberapa ahli:

- Menurut Aristoteles, demokrasi adalah suatu Negara suatu kebebasan karena melalui kebebasanlah setiap warga Negara bisa saling berbagi kekuasaan di dalamnya.
- Menurut Abraham Lincoln, *democracy is government of the people, by the people, and for the people* (demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat)
- Menurut Hans Kelsen, demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Yang melaksanakan kekuasaan Negara ialah wakil-wakil rakyat yang terpilih. Dimana rakyat telah yakin, bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan Negara
- Menurut Sidney Hook, demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak didasarkan

pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa

- Menurut Mohammad Hatta, demokrasi sebagai sebuah pergeseran dan penggantian kedaulatan raja menjadi kedaulatan rakyat

## **B. Sejarah Demokrasi Secara Umum**

Istilah “demokrasi” berasal dari Yunani Kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 SM. Negara tersebut biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum demokrasi modern. Namun, arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak abad ke-18 bersamaan dengan perkembangan sistem “demokrasi” di banyak Negara.

## **C. Sejarah Demokrasi di Indonesia**

Sejak Indonesia merdeka dan berdaulat sebagai sebuah negara pada tanggal 17 Agustus 1945, para pendiri Negara Indonesia (the Founding Fathers) melalui UUD 1945 (yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945) telah menetapkan bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI) menganut paham atau ajaran demokrasi, dimana kedaulatan (kekuasaan tertinggi) berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dengan demikian, berarti juga NKRI tergolong sebagai Negara yang menganut paham Demokrasi Perwakilan (*Representative Democracy*).

Penetapan paham demokrasi sebagai tatanan pengaturan hubungan antar rakyat disatu pihak dengan Negara dilain pihak oleh para pendiri Negara Indonesia yang duduk di BPUPKI tersebut, kiranya tidak bisa dilepas dari kenyataan bahwa sebahagian terbesarnya pernah mengecap pendidikan Barat, baik mengikutinya secara langsung di Negara-negara Eropa Barat (khususnya Belanda), maupun mengikutinya



melalui pendidikan lanjutan atas dan pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh pemerintah kolonial Belanda di Indonesia sejak beberapa dasawarsa sebelumnya, sehingga telah cukup akrab dengan ajaran demokrasi yang berkembang di negara-negara Eropa Barat dan Amerika Serikat. Tambahan lagi suasana ada saat itu (Agustus 1945) Negara-negara menganut ajaran demokrasi telah keluar sebagai pemenang Perang Dunia II.

Di dalam praktek kehidupan kenegaraan sejak masa awal kemerdekaan hingga saat ini, ternyata paham demokrasi perwakilan yang dijalankan di Indonesia terdiri dari beberapa model demokrasi perwakilan yang saling berbeda satu dengan lainnya.

Sejalan dengan diberlakukannya UUD Sementara 1950 (UUDS 1950) Indonesia mempraktekkan model Demokrasi Parleментар Murni (atau dinamakan juga Demokrasi Liberal), yang diwarnai dengan cerita sedih yang panjang tentang instabilitas pemerintahan (eksekutif=kabinet) dan nyaris berujung pada konflik ideologi di Konstituante pada bulan Juni-Juli 1959.

Guna mengatasi konflik yang berpotensi menceraikan NKRI tersebut di atas, maka pada tanggal 5 Juli 1959, presiden Ir. Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang memberlakukan kembali UUD 1945, dan sejak itu pula diterapkan model Demokrasi Terpimpin yang diklaim sesuai dengan ideologi Negara Pancasila dan paham Integralistik yang mengajarkan tentang kesatuan antara rakyat dan Negara.

Namun belum berlangsung lama, yaitu hanya sekitar 6 s/d 8 tahun dilaksanakannya Demokrasi Terpimpin, kehidupan kenegaraan kembali terancam akibat konflik politik dan ideologi yang berujung pada peristiwa G.30.S/PKI pada tanggal 30 September 1965, dan turunnya Ir. Soekarno dari jabatan Presiden RI pada tanggal 11 Maret 1968.

Presiden Soeharto yang menggantikan Ir. Soekarno sebagai presiden ke-2 RI dan menerapkan model Demokrasi yang berbeda lagi, yaitu dinamakan Demokrasi Pancasila (OrBa), untuk menegaskan klaim bahwasanya model demokrasi inilah yang sesungguhnya sesuai dengan ideologi Negara Pancasila.

Demokrasi Pancasila (OrBa) berhasil bertahan relatif cukup lama dibandingkan dengan model-model demokrasi lainnya yang pernah diterapkan sebelumnya, yaitu sekitar 30 tahun, tetapi akhirnya ditutup dengan cerita sedih dengan lengsernya Jenderal Soeharto dari jabatan presiden pada tanggal 23 Mei 1998 dan meninggalkan kehidupan kenegaraan yang tidak stabil dan krisis disegala aspeknya.

Sejak runtuhnya orde baru yang bersamaan waktunya dengan lengsernya Presiden Soeharto, maka NKRI memasuki suasana kehidupan kenegaraan yang baru, sebagai hasil dari kebijakan reformasi yang dijalankan terhadap hampir semua aspek kehidupan masyarakat dan Negara yang berlaku sebelumnya. Kebijakan reformasi ini berpuncak dengan diamandemennya UUD 1945 (bagian batang tubuhnya) karena dianggap sebagai sumber utama kegagalan tatanan kehidupan kenegaraan di era Orde Baru.

Amandemen UUD 1945, terutama yang berkaitan dengan kelembagaan Negara, khususnya lagi perubahan terhadap aspek pembagian kekuasaan dan aspek sifat hubungan antar lembaga-lembaga negaranya, dengan sendirinya mengakibatkan terjadinya perubahan terhadap model demokrasi yang dilaksanakan dibandingkan dengan model demokrasi Pancasila di era Orde Baru.

Model demokrasi pasca reformasi (atau untuk keperluan tulisan ini dinamakan saja sebagai Demokrasi Reformasi, karena memang belum ada kesepakatan mengenai namanya) yang telah dilaksanakan sejak beberapa tahun terakhir ini, nampaknya belum menunjukkan tanda-tanda kemampuannya untuk mengarahkan tatanan kehidupan kenegaraan yang stabil, sekalipun lembaga-lembaga negara yang utama,

yaitu lembaga eksekutif (Presiden/ Wakil Presiden) dan lembaga-lembaga legislatif (DPR dan DPD) telah terbentuk melalui pemilihan umum langsung yang memenuhi persyaratan sebagai mekanisme demokrasi.

## BAB VIII

# KONSEP PEMBANGUNAN



### A. Pembangunan

Kartasmita (1977) menegaskan bahwa, seperti telah dikemukakan sebelumnya, bahwa pembangunan pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan manusia dalam arti yang luas. Terkait dengan kajian tentang pembangunan, Muhi *et. Al* (1993) mengemukakan beberapa pendekatan teoritis, sebagai berikut :

- 1) Teori Evolusi, yang mengacu kepada evolusi peradaban yang dikemukakan oleh Charles Darwin yang menyebutkan bahwa setiap komunitas akan mengalami perubahan dari kehidupan yang sangat sederhana ke arah yang semakin kompleks, sebagai akibat dari perubahan-perubahan sosial, ekonomi, kependudukan, geografi, rasial, teknologi maupun ideologis
- 2) Teori Perubahan Sosial dari Emile Durkheim (1964), yang menyatakan bahwa pembangunann terjadi sebagai akibat adanya perubahan struktur sosial dalam bentuk “pembagian pekerjaan”. Sedang Redfield (1947) menyatakan bahwa pembangunan terjadi karena terjadinya perubahan masyarakat tradisional ke arah masyarakat perkantoran
- 3) Teori Struktural Fungsional dari Parsons (1851) yang mengemukakan bahwa pembangunan terjadi karena adanya perubahan status dari suatu interaksi sosial yang terjadi dalam :
  - a) Adaptasi terhadap kebutuhan situasional
  - b) Pencapaian tujuan-tujuan
  - c) Integrasi atau pengaturan tata hubungan
  - d) Pola pemeliharaan atau pengurangan ketegangan dari pola budaya tertentu

- 4) Teori Ekonomi. Gunar Mirdal (1970) mengemukakan bahwa pembangunan terjadi karena beberapa kondisi ekonomi yang mencakup :
- a) Hasil dan pendapatan
  - b) Tingkat produktivitas
  - c) Tingkat kehidupan
  - d) Sikap dan pranata
  - e) Rasionalitas

Terkait dengan teori ini, Rostow (1962) mengemukakan adanya tahapan pertumbuhan ekonomi dari masyarakat tradisional, yaitu : persiapan tinggal landas, dorongan menuju kematangan, serta konsumsi masalah yang sangat tinggi.

- 5) Teori Konflik yang dicetus oleh Karl Marx (1919-1983) yang menyatakan bahwa pembangunan terjadi karena adanya konflik atau pertentangan kepentingan ekonomi antar kelas antara kelas pemodal (yang berkuasa) dan kelas yang tertindas (buruh)
- 6) Teori Ekologi, yang dikemukakan oleh Odum (1971) tentang hubungan antar manusia dengan lingkungannya (fisik dan sosial). Menurutnya, pembangunan terjadi sebagai akibat pemanfaatan sumberdaya alam yang melimpah, maupun optimasi pemanfaatan sumberdaya yang semakin terbatas
- 7) Teori Ketergantungan yang dikembangkan di Amerika Latin sebagaimana dilaporkan oleh Fran (Wilber, 1979) dimana Negara maju mendominasi Negara yang belum berkembang, sedemikian rupa sehingga pembangunan di Negara yang belum maju sangat tergantung kepada kehendak/ kebutuhan Negara maju yang menjadi “penjajah”nya.

Akan halnya dengan kecenderungan konsep pembangunan yang dikembangkan di Indonesia (Wrihatnolo dan Dwijiwinoto (2007) mengemukakan adanya tahapan-tahapan sebagai berikut :

- (1) Strategi pertumbuhan
- (2) Pertumbuhan dan Distribusi
- (3) Teknologi tepat guna
- (4) Kebutuhan dasar

(5) Pembangunan berkelanjutan

(6) Pemberdayaan

Tentang keenam konsep pembangunan tersebut, Kartasasmita (1997) menjelaskan sebagai berikut :

Pembangunan, menurut kepustakaan ekonomi pembangunan, seringkali didefinisikan sebagai suatu proses yang berkesinambungan untuk mewujudkan peningkatan pendapatan riil perkapita melalui peningkatan jumlah dan produktivitas sumber daya. Dari pandangan itu lahir konsep-konsep mengenai pembangunan sebagai pertumbuhan ekonomi.

Teori mengenai pertumbuhan ekonomi dapat ditelusuri setidaknya sejak abad ke-18. Menurut Adam Smith (1776) proses pertumbuhan dimulai apabila perekonomian mampu meningkatkan produktivitas yang pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan. Adam Smith juga menggarisbawahi pentingnya skala ekonomi. Dengan meluasnya pasar, akan terbuka inovasi-inovasi baru yang pada gilirannya akan mendorong perluasan pembagian kerja dan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Setelah Adam Smith, muncul pemikiran-pemikiran yang berusaha mengkaji batas-batas pertumbuhan (*limits to growth*) antara lain Malthus (1798) dan Ricardo (1917) yang disebut sebagai aliran klasik, dan berkembang teori pertumbuhan ekonomi modern dengan berbagai variasinya yang pada intinya dapat dibagi menjadi dua, yaitu yang menekankan pentingnya akumulasi modal (*physical capital formation*) dan peningkatan kualitas sumber daya manusia (*human capital*).

Salah satu pandangan yang dampaknya besar dan berlanjut hingga sekarang adalah model pertumbuhan yang dikembangkan oleh Harrod (1948) dan Domar (1946). Pada intinya model ini berpijak pada pemikiran Keynes (1936) yang menekankan pentingnya aspek permintaan dalam mendorong pertumbuhan jangka panjang.

Dalam model Harrod-Domar, pertumbuhan ekonomi akan ditentukan oleh dua unsur pokok, yaitu tingkat tabungan (investasi) dan produktivitas modal (*capital output ratio*). Agar dapat tumbuh secara berkelanjutan, masyarakat dalam suatu perekonomian harus mempunyai tabungan yang merupakan sumber investasi. Makin besar tabungan, yang berarti makin besar investasi, maka akan semakin tinggi pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, semakin rendah produktivitas kapital atau semakin tinggi *capital output ratio*, makin rendah pertumbuhan ekonomi.

Berbeda dengan Harrod-Domar yang memberikan tekanan kepada pentingnya peranan modal, Arthur Lewis (1954) dengan model *surplus of labour*nya memberikan tekanan kepada peranan jumlah penduduk. Dalam model ini diasumsikan terdapat penawaran tenaga kerja yang sangat elastis. Ini berarti para pengusaha dapat meningkatkan produksinya dengan memperkerjakan tenaga kerja yang lebih banyak tanpa harus menaikkan tingkat upahnya. Meningkatnya pendapatan yang dapat diperoleh oleh kaum pemilik modal akan mendorong investasi-investasi baru karena kelompok ini mempunyai hasrat menabung dan menanam modal (*marginal propensity to save and invest*) yang lebih tinggi dibandingkan dengan kaum pekerja. Tingkat investasi yang tinggi pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Sementara itu berkembang sebuah model pertumbuhan yang disebut *neoklasik*. Teori pertumbuhan neoklasik mulai memasukkan unsur teknologi yang diyakini akan berpengaruh dalam pertumbuhan ekonomi suatu Negara (Solow, 1957). Dalam teori neoklasik, teknologi dianggap sebagai faktor eksogen yang tersedia untuk dimanfaatkan oleh semua Negara di dunia. Dalam perekonomian yang terbuka, dimana semua faktor produksi dapat berpindah secara leluasa dan teknologi dapat dimanfaatkan oleh setiap Negara, maka pertumbuhan semua Negara di dunia akan konvergen, yang berarti kesenjangan akan berkurang.

Teori pertumbuhan selanjutnya mencoba menemukan faktor-faktor lain di luar modal dan tenaga kerja, yang mendorong pertumbuhan ekonomi. Salah satu teori berpendapat bahwa investasi sumber daya manusia mempunyai pengaruh yang besar terhadap peningkatan produktivitas (Schumacher, 1961).

Menurut Becker (1964) peningkatan produktivitas tenaga kerja ini dapat didorong melalui pendidikan dan pelatihan serta peningkatan derajat kesehatan. Teori *human capita* ini selanjutnya diperkuat dengan berbagai studi empiris, antara lain untuk Amerika Serikat oleh Kendrick (1976).

Selanjutnya, pertumbuhan yang bervariasi di antara negara-negara yang sedang membangun, melahirkan pandangan mengenai teknologi bukan sebagai faktor eksogen, tapi sebagai faktor endogen yang dapat dipengaruhi oleh berbagai variabel kebijakan (Romer, 1990).

Sumber pertumbuhan dalam teori endogen adalah meningkatnya cadangan (*stock*) pengetahuan dan ide baru dalam perekonomian yang mendorong tumbuhnya daya cipta dan inisiatif yang diwujudkan dalam kegiatan inovatif dan produktif. Ini semua menurut kualitas sumber daya manusia yang meningkat. Transformasi pengetahuan dan ide baru tersebut dapat terjadi melalui kegiatann perdagangan internasional, penanaman modal, lisensi, konsultasi, komunikasi, pendidikan dan aktivitas penelitian dan pengembangan (*Research and Development/ R&D*)

Mengenai peran perdagangan dalam pertumbuhan, Nurkse (1953) menunjukkan bahwa perdagangan merupakan mesin pertumbuhan selama abad ke-19 bagi Negara-negara yang sekarang termasuk dalam kelompok Negara maju seperti Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan Selandia Baru. Pada abad itu kegiatan industri yang termaju terkonsentrasi di Inggris. Pesatnya perkembangan industri dan pertumbuhan penduduk di Inggris yang miskin sumber alam telah meningkatkan permintaan bahan baku dan makanan dari Negara-negara



yang tersebut di atas. Dengan demikian, pertumbuhan yang terjadi di Inggris menyebar ke Negara lain melalui perdagangan internasional. Hal serupa dapat dilihat pada kemajuan ekonomi di Negara-negara industri baru yang miskin sumber alam di belahan kedua abad ke-20, seperti Korea, Taiwan, Hongkong, dan Singapura, juga didorong oleh perdagangan internasional.

Dalam kelompok teori pertumbuhan ini ada pandangan yang penting yang dianut oleh banyak pemikir pembangunan, yaitu teori mengenai tahapan pertumbuhan. Dua diantaranya yang penting adalah dari Rostow (1960) dan Chenery-Syrquin (1975). Menurut Rostow, transformasi dari Negara yang terkebelakang menjadi Negara maju dapat dijelaskan melalui suatu urutan tingkatan atau tahap pembangunan yang dilalui oleh semua Negara. Rostow mengemukakan lima tahap yang dilalui oleh suatu Negara dalam proses pembangunannya, yaitu :

- (1) Masyarakat tradisional (*Traditional Society*) : masyarakat belum banyak menggunakan teknologi modern, tetapi masih mengandalkan tenaga fisik. Sektor utamanya ialah berbasiskan pertanian, (termasuk perikanan, kehutanan, dan peternakan)
- (2) Persiapan menuju tinggal landas (*Preconditions for Growth, The Take-off*) : masyarakat mulai banyak menggunakan ilmu dan teknologi modern untuk menuju Negara industri
- (3) Tinggal landas (*The Take-off*) : pertumbuhan ekonomi meningkat dengan prioritas pembangunan di sektor industri
- (4) Masyarakat dewasa (*The Drive to Maturity*) : menggunakan teknologi modern untuk melakukan semua aktivitas ekonominya. Pada fase ini, 10-20 % pendapatan nasional diinvestasikan untuk pembangunan ekonomi
- (5) Masa tingginya konsumsi masyarakat (*The Age of High Mass Consumption*) : masyarakat memiliki tingkat konsumsi yang tinggi untuk produksi barang dan jasa. Hal ini diasumsikan sebagai tanda kemakmuran masyarakat

Menurut pemikiran H. B. Chenery dan M. Syrquin (1975), yang merupakan pengembangan pemikiran dari Collin Clark dan Kuznets,

perkembangan perekonomian akan mengalami suatu transformasi (konsumsi, produksi dan lapangan kerja), dari perekonomian yang didominasi oleh sektor pertanian menjadi didominasi oleh sektor industri dan jasa.

Pandangan-pandangan yang berkembang dalam teori-teori pembangunan terutama di bidang ekonomi memang mengalir makin deras ke arah manusia (dan dalam konteks plural ke arah masyarakat atau rakyat) sebagai pusat perhatian dan sasaran sekaligus pelaku utama pembangunan (subjek dan objek sekaligus). Salah satu harapan atau anggapan dari pengikut aliran teori pertumbuhan adalah bahwa hasil pertumbuhan akan dapat dinikmati masyarakat sampai dilapisan yang paling bawah melalui proses tetesan ke bawah (*trick down effect*). Namun, pengalaman pembangunan dalam tiga dasawarsa (1940-1970) menunjukkan bahwa yang terjadi adalah rakyat dilapisan bahwa tidak senantiasa menikmati kucuran hasil pembangunan seperti yang diharapkan itu. Bahkan banyak di Negara kesenjangan sosial ekonomi makin melebar. Hal ini disebabkan oleh karena meskipun pendapatan dan konsumsi makin meningkat, kelompok masyarakat yang sudah baik keadannya dan lebih mampu, lebih dapat memanfaatkan kesempatan, antara lain karena posisinya yang menguntungkan (*privileged*), sehingga akan memperoleh semua atau sebagian besar hasil pembangunan. Dengan demikian, yang kaya makin kaya dan yang miskin tetap miskin bahkan dapat menjadi lebih miskin.

Cara pandang di atas mendominasi pemikiran-pemikiran pembangunan (*mainstream economics*) dekade 50-an dan 60-an dengan ciri utamanya bahwa pembangunan adalah suatu upaya terencana untuk mengejar pertumbuhan ekonomi agregat. Dan, harus pula disadari bahwa pemikiran semacam ini masih banyak pengikut dan pendukungnya sampai saat ini walaupun bukti-bukti empiris dan uji teoritis menunjukkan bahwa *trickle down process* tidak pernah terwujud khususnya di Negara-negara yang sedang berkembang. Oleh karena itu, berkembang berbagai pemikiran untuk mencari alternatif lain terhadap paradig yang semata-mata memberi penekanan kepada pertumbuhan.

Maka berkembang kelompok pemikiran yang disebut sebagai paradigma pembangunan sosial yang tujuannya adalah untuk menyelenggarakan pembangunan yang lebih berkeadilan.

Salah satu metode yang umum digunakan dalam menilai pengaruh dari pembangunan terhadap kesejahteraan masyarakat adalah dengan mempelajari distribusi pendapatan. Pembagian pendapatan berdasarkan kelas-kelas pendapatan (*the size distribution of income*) dapat diukur dengan menggunakan kurva Lorenz atau indeks *Gini*. Selain distribusi pendapatan, dampak dan hasil pembangunan juga dapat diukur dengan melihat tingkat kemiskinan (*poverty*) di suatu Negara.

Berbeda dengan distribusi pendapatan yang menggunakan konsep relatif, analisis mengenai tingkat kemiskinan menggunakan konsep absolut atau kemiskinan absolut. Meskipun pembangunan harus berkeadilan, disadari bahwa pertumbuhan tetap penting. Upaya untuk memadukan konsep pertumbuhan dan pemerataan merupakan tantangan yang jawabannya tidak henti-hentinya dicari dalam studi pembangunan.

Sebuah model, yang dinamakan pemerataan dengan pertumbuhan atau *redistribution with growth* (RWG) dikembangkan berdasarkan suatu studi yang disponsori oleh Bank Dunia pada tahun 1974 (Chenery, et.al., 1974). Ide dasarnya adalah pemerintah harus mempengaruhi pola pembangunan sedemikian rupa sehingga produsen yang berpendapatan rendah (yang di banyak Negara berlokasi di perdesaan dan produsen kecil di perkotaan) akan mendapat kesempatan untuk meningkatkan pendapatan dan secara stimulan menerima sumber ekonomi yang diperlukan.

Masih dalam rangka mencari jawaban terhadap tantangan paradigma keadilan dalam pembangunan, berkembang pendekatan yang oleh Streeten et al., (1981) disebutnya sebagai pendekatan kebutuhan dasar manusia atau *basic human needs* (BHN). Strategi BHN disusun untuk menyediakan barang dan jasa dasar bagi masyarakat miskin, seperti makanan pokok, air dan sanitasi, perawatan kesehatan,

pendidikan dasar, dan perumahan. Walaupun RWG and BHN mempunyai tujuan yang sama, keduanya berbeda dalam hal kebijakan yang diambil. RWG menekankan pada openiungkatan produktivitas dan daya beli masyarakat miskin, sedangkan BHN menekankan pada penyediaan *public services* disertai jaminan kepada masyarakat miskin agar dapat memperoleh pelayanna tersebut.

Pencapaian dan elemen dalam *people centred*, disebut oleh Dudley Seers (1979), ada delapan (8) kondisi utama yang harus dicapai dalam pelaksanaannya, yaitu:

- 1) Rendahnya kemiskinan
- 2) Rendahnya pengangguran
- 3) Relatif ada kesetaraan
- 4) Demokratisasi dalam kehidupan politik
- 5) Kemerdekaan nasional yang sesungguhnya
- 6) Baiknya untuk tingkat pendidikan masyarakat
- 7) Status perempuan yang relatif setara dengan laki-laki dan partisipasi perempuan
- 8) Keberlanjutan, kemampuan untuk memenuhi kebutuhan untuk masa depan.

Menurut pandangan ini tujuan pokok pembangunan adalah memperluas pilihan-pilihan manusia (Ul Haq, 1985). Pengertian ini mempunyai dua sisi, yaitu :

*Pertama*, pembentukan kemampuan manusia seperti tercermin dalam kesehatan, pengetahuan dan keahlian yang meningkat; *Kedua*, penggunaan kemampuan yang telah dipunyai untuk bekerja, untuk menikmati kehidupan atau untuk aktif dalam kegiatan kebudayaan, sosial, dan politik.

Untuk mewujudkan delapan kondisi utama di atas, Mahbub Ul Haq (1998) menawarkan tiga komponen penting dalam pembangunan manusia yaitu:

- 1) Kesetaraan dalam memperoleh kesempatan. Penekannya adalah bahwa kesetaraan akses adalah kesempatan, dan tidak harus kesetaraan hasilnya. Selama akses kesempatannya sama, sekalipun hasilnya bisa berbeda, maka pembangunan manusia ini dianggap sudah berhasil;
- 2) Keberlanjutan (*sustainability*) ini dipahami bahwa generasi yang akan datang harus bisa menikmati kesempatan yang sama dengan generasi sekarang, artinya, mereka mendapat jaminan bahwa mereka masih bisa memanfaatkan sumber daya yang ada secara memadai
- 3) Produktifitas (*productivity*), dalam hal ini dibutuhkan investasi pada pengembangan kualitas sumber daya manusia (SDM). Dan *set-up* ekonomi makro untuk memfasilitasi pengembangan SDM. Disini target dari peningkatan produktifitas adalah peningkatan kualitas manusia, sedangkan pertumbuhan ekonomi hanya menjadi salah satu bagian produktifitas (yang berbeda dengan teori neo-liberal)
- 4) Pempderdayaan yang diterjemahkan bahwa masyarakat memiliki pilihan untuk kepentingannya sendiri, sehingga mereka harus bisa mempengaruhi keputusan yang terkait dengan hidup mereka.

Logika yang dominan dari paradigma ini adalah suatu ekologi manusia yang seimbang, dengan sumber daya utama berupa sumber-sumber daya informasi dan prakarsa kreatif yang tidak ada habis-habisnya, dan yang tujuan utamanya adalah pertumbuhan manusia yang didefenisikan sebagai perwujudan yang lebih tinggi dari potensi-potensi manusia.

Paradigma ini memberi peran kepada individu bukan sebagai objek, melainkan sebagai pelaku yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Pembangunan yang berpusat pada rakyat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa rakyat dan kekhasan setempat.

Paradigma yang terakhir, yang tidak dapat dilepaskan dari paradigma pembangunan sosial dan berbagai pandangan di dalamnya yang telah dibahas terdahulu, adalah paradigma pembangunan manusia.

Menurut pendekatan ini, tujuan utama dari pembangunan adalah menciptakan dari suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakatnya untuk menikmati kehidupan yang kreatif, sehat dan berumur panjang. Walaupun sederhana, tujuan ini sering terlupakan oleh keinginan untuk meningkatkan akumulasi barang dan modal. Banyak pengalaman pembangunan menunjukkan bahwa kaitan antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia tidaklah terjadi dengan sendirinya.

## **B. Pelaku-Pelaku Pembangunan**

Rahim (Schramm dan Lerner, 1976 ) mengungkapkan bahwa, di dalam setiap proses pembangunan, pada dasarnya terdapat dua kelompok atau “sub- sistem” pelaku- pelaku pembangunan, yang terdiri atas :

- 1) Sekelompok kecil warga masyarakat yang merumuskan perencanaan dan kewajiban untuk mengorganisasi dan mengerakkan warga masyarakat yang lain untuk berpartisipasi dalam pembangunan. pengertian merumuskan perencanaan itu, tidak berarti bahwa ide-ide yang berkaitan dengan rumusan kegiatan dan cara mencapai tujuan hanya dilakukan sendiri oleh kelompok ini, akan tetapi mereka sekedar merumuskan semua ide-ide atau aspirasi yang dikehendaki oleh seluruh warga masyarakat melalui suatu mekanisme yang telah disepakati.
- 2) Masyarakat luas yang berpartisipasi dalam proses pembangunan, baik dalam bentuk pemberian input (ide, biaya, tenaga, dll), pelaksanaan kegiatan, pemantauan, dan pengawasan, serta pemanfaatan hasil-hasil pembangunan.

Dalam kenyataan, pelaksana utama kegiatan justru terdiri dari kelompok ini; sedang kelompok elit masyarakat hanya berfungsi sebagai penerjemah kebijakan dan perencanaan pembangunan sekaligus mengorganisir dan mengerakkan partisipasi masyarakat.

Yang dimaksud dengan sub-sistem “pemerintah dan penggerak” adalah : semua aparat pemerintahan, penyuluh (*change agent*), pekerja-sosial, tokoh-tokoh masyarakat (formal dan informal), aktivitas LSM/LPSM yang terlibat dan kewajiban untuk :

- a) Bersama sama warga masyarakat merumuskan dan mengambil keputusan dan memberikan legitimasi tentang kebijakan dan perencanaan pembangunan;
- b) Menginformasikan dan atau menterjemahkan kebijakan dan perencanaan pembangunan kepada seluruh warga masyarakat;
- c) Mengorganisir dan mengerakkan partisipasi masyarakat;
- d) Bersama sama masyarakat melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan
- e) Mengupayakan pemerataan hasil-hasil pembangunan kepada seluruh warga masyarakat, khususnya yang terlibat langsung sebagai pelaksanaan dan atau dijadikan sasaran utama pembangunan secara adil.

Sedang yang dimaksud dengan sub-sistem masyarakat atau pengikut, adalah : sebagian besar warga masyarakat yang tidak termasuk dalam sub-sistem “pemerintah/ penggerak” di atas, yang berkewajiban untuk:

- a) Menyampaikan ide-ide atau gagasan tentangan kegiatan pembangunan yang perlu dilaksanakan, dan cara mencapai tujuan pembangunan yang diharapkan, baik secara langsung maupun melalui perwakilannyua yang sah dalam suatu forum yang diselenggarakan untuk keperluan tersebut
- b) Secara positif menerima dan aktif berpartisipasi dalam pembangunan, sejak pengambilan keputusan tentang kebijakan dan perencanaan pembangunan, pelaksanaan kegiatan, pemantauan dan pengawasan, dan upaya pemerataan hasil-hasil pembangunann secara adil sesuai dengan fungsi dan pengorbanan yang telah diberikan
- c) Memberikan masukan atau umpan balik tentang kegiatan pembangunan yang telah dilaksanakan
- d) Menerima dan memanfaatkan hasil-hasil pembangunan

### C. Pemberdayaan Sebagai Proses

Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat dan atau mengoptimalkan keberdayaan (dalam arti kemampuan dan atau keunggulan bersaing) kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sebagai proses, pemberdayaan merujuk pada kemampuan, untuk berpartisipasi memperoleh kesempatan dan atau mengakses sumberdaya dan layanan yang diperlukan guna memperbaiki mutu hidupnya (baik secara individual, kelompok dan masyarakatnya dalam arti luas). Dengan pemahaman seperti itu, pemberdayaan dapat diartikan sebagai proses terencana guna meningkatkan skala/ *upgrade* utilitas dari obyek yang diberdayakan.

Pemberdayaan masyarakat adalah suatu proses dimana masyarakat, terutama mereka yang miskin sumber daya, kaum perempuan dan kelompok yang terabaikan lainnya, didukung agar mampu meningkatkan kesejahteraan secara mandiri. Dalam proses ini, LSM berperan sebagai fasilitator yang mendampingi proses pemberdayaan masyarakat.

Dalam pemberdayaan masyarakat, masyarakatlah yang menjadi aktor dan penentu pembangunan. Dalam kaitan ini, usulan-usulan masyarakat merupakan dasar bagi program pembangunan lokal, regional, bahkan menjadi titik pijak bagi program nasional. Disini, masyarakat difasilitasi untuk mengkaji kebutuhan, masalah dan peluang pembangunan dan perikehidupan mereka sendiri. Selain itu mereka juga menemu kenali solusi yang tepat dan mengakses sumber daya yang diperlukan, baik sumber daya eksternal maupun sumber daya milik masyarakat itu sendiri.

Pemberdayaan masyarakat adalah proses partisipatif yang memberi kepercayaan dan kesempatan kepada masyarakat untuk mengkaji tantangan utama pembangunan mereka dan mengajukan kegiatan-kegiatan yang dirancang untuk mengatasi masalah tersebut.



Kegiatan ini kemudian menjadi basis program daerah, regional dan bahkan program nasional.

Pemahaman ini menunjukkan bahwa program pemberdayaan masyarakat ditentukan oleh masyarakat, dimana lembaga pendukung hanya memiliki peran sebagai fasilitator. Hal ini akan mengurangi ketergantungan pada sumber daya eksternal atau tidak berkelanjutan.

Penerima manfaat program pemberdayaan masyarakat adalah kelompok-kelompok marjinal dalam masyarakat, termasuk wanita, namun demikian, ini tidak berarti menafikan partisipasi pihak-pihak lain dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Aspek penting dalam suatu program pemberdayaan masyarakat adalah : program yang disusun sendiri oleh masyarakat, menjawab kebutuhan dasar masyarakat, mendukung keterlibatan kaum miskin, perempuan, buta huruf dan kelompok terabaikan lainnya, dibangun dari sumberdaya lokal, sensitive terhadap nilai-nilai budaya setempat, memperhatikan dampak lingkungan, tidak menciptakan ketergantungan, berbagai pihak terkait terlibat, serta berkelanjutan.

Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat pada tingkat penentu kebijakan akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi penggunaan sumberdaya pembangunan yang semakin terbatas. Hal ini akan meningkatkan kesesuaian program pembangunan dengan kenyataan setempat dan memperkuat keberlanjutan program karena masyarakat mempunyai rasa memiliki dan bertanggung jawab. Tentang hal ini, banyak program donor, baik bilateral maupun multilateral, dan program-program lembaga non-pemerintah (Lembaga Swadaya Masyarakat/LSM) merupakan contoh yang berhasil mengenalkan dasar-dasar pemberdayaan masyarakat selama beberapa waktu lamanya.

Program seperti ini secara umum berkonsentrasi pada pengembangan keterampilan dan perilaku di tingkat kelompok tani. Perubahan pada tingkat kebijakan, terutama mereka yang berada dalam situasi pemerintahan, terabaikan. Padahal perubahan kelembagaan

sangat besar kontribusinya terhadap peningkatan kehidupan masyarakat dalam menanggulangi kemiskinan dalam skala besar. Kenyataannya, perubahan struktur dan kebijakan yang dibutuhkan untuk mendukung pemberdayaan masyarakat membutuhkan lebih banyak sumberdaya dibandingkan untuk tingkat lapangan.

Dalam pemberdayaan masyarakat, terdapat sejumlah hambatan kebijakan dan kelembagaan dalam menerapkan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang berhasil. Hambatan ini antara lain adalah terbatasnya komitmen dan pemahaman manajer senior dan para penentu kebijakan terhadap prinsip dan keuntungan yang bisa diperoleh dari pendekatan pemberdayaan masyarakat serta kurangnya orientasi pada klien oleh aparat pemerintah di semua tingkatan.

Di samping itu, hambatan finansial masih membatasi penentuan keputusan tingkat lokal. Lebih jauh lagi, penyusunan kebijakan rinci menghambat timbulnya kreativitas lokal. Hambatan lain adalah kekurangan data monitoring dan evaluasi serta masih adanya struktur pemerintahan dan proses perencanaan yang bersifat membatasi.

Selaras dengan perkembangan peradaban manusia, telah terjadi perubahan-perubahan di dalam kehidupan manusia, baik yang bersifat alami atau disebabkan oleh perubahan-perubahan kondisi lingkungan fisik maupun perubahan-perubahan yang terjadi sebagai akibat ulah atau perilaku manusia di dalam kehidupannya sehari-hari.

Sebagai akibat dari terjadinya perubahan-perubahan tersebut, kebutuhan-kebutuhan manusia juga semakin berubah, baik dalam ragam, jumlah, dan bentuk-bentuk kebutuhannya. Pada masyarakat yang masih “sederhana” mereka hanya membutuhkan tiga macam kebutuhan pokok yang berupa pangan/ makanan, sandang/ pakaian, dan papan atau pemukiman. Tetapi, dengan semakin berkembangnya peradaban (pengetahuan, keinginan, aspirasi atau harapan-harapan, teknologi yang digunakan, dll.), kebutuhan pokok itu berubah dan bertambah dengan; pendidikan, kesehatan rekreasi, transportasi, dll. Bahkan

kebutuhan-kebutuhan tersebut tidak hanya menyangkut kebutuhan fisik, tetapi meningkat lagi termasuk kebutuhan non fisik seperti spiritual, kebebasan, keadilan, gaya hidup (*life style*), dll.

### **1. Pemberdayaan Sebagai Proses Pembelajaran**

Secara teoritis, perubahan terencana yang dilaksanakan melalui pemberdayaan, dapat dilakukan dengan melakukan : pemaksaan, ancaman, bujukan, atau pendidikan. Perubahan melalui pemaksaan atau ancaman, memang dapat terwujud dalam waktu yang relatif cepat sesuai dengan yang diharapkan. Tetapi, perubahan seperti itu hanya dapat terus bertahan manakala pemaksaan atau ancaman dapat terus dijaga keberlanjutannya. Jika kekuatan pemaksaan atau ancaman mengendor, maka keadaan yang sudah berlangsung akan segera terhenti dan kembali seperti sediakala, seperti sebelum dilakukan perubahan. Perubahan yang dilakukan melalui bujukan atau pemberian insentif tertentu, juga dapat berlangsung cepat secepat pemaksaan atau ancaman.

### **2. Pemberdayaan Sebagai Proses Penguatan Kapasitas**

Peran yang dimiankan oleh pemberdayaan pada hakikatnya adalah untuk memperkuat daya (kemampuan dan posisi tawar) agar masyarakat semakin mandiri. Karena itu, pemberdayaan dapat diartikan sebagai proses penguatan kapaistas. Penguatan kapasitas disini, adalah penguatan kemampuan yang dimiliki oleh setiap individu (dalam masyarakat), kelembagaan, maupun sistem atau jejaring antar individu dan kelompok/ organisasi sosial, serta pihak lain di luar sistem masyarakatnya sampai di arus global.

Penguatan kapasitas adalah proses peningkatan kemampuan individu, kelompok, organisasi dan kelembagaan yang lain untuk memahami dan melaksanakan pembangunan dalam arti luas secara berkelanjutan. Dalam pengertian tersebut, terkandung pemahaman bahwa :

- 1) Yang dimaksud dengan kapasitas adalah kemampuan (individu, kelompok, organisasi, dan kelembagaan yang lain) untuk

menunjukkan/ memerankan fungsinya secara efektif, efisien, dan berkelanjutan

- 2) Kapasitas bukanlah sesuatu yang pasif, melainkan proses yang berkelanjutan
- 3) Pengembangan kapasitas sumberdaya manusia merupakan pusat pengembangan kapasitas
- 4) Yang dimaksud dengan kelembagaan, tidak terlepas dalam arti sempit (kelompok, perkumpulan atau organisasi), tetapi juga dalam arti luas, menyangkut perilaku, nilai-nilai, dll.

Penguatan kapasitas untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat tersebut, mencakup penguatan kapasitas setiap individu (warga masyarakat), kapasitas kelembagaan (organisasi dan nilai-nilai perilaku), dan kapasitas jejaring (*networking*) dengan lembaga lain dan interaksi dengan sistem yang lebih luas.

### **3. Pemberdayaan Sebagai Proses Perubahan Sosial**

SDC (1995) menyatakan bahwa, pemberdayaan tidak sekedar merupakan proses perubahan perilaku pada diri seseorang, tetapi merupakan proses perubahan sosial, yang mencakup banyak aspek, termasuk politik dan ekonomi yang dalam jangka panjang secara bertahap mampu diandalkan menciptakan pilihan-pilihan baru untuk memperbaiki kehidupan masyarakatnya.

Yang dimaksud dengan perubahan sosial disini adalah, tidak saja perubahan (perilaku) yang berlangsung pada diri seseorang, tetapi juga perubahan-perubahan hubungan antar individu dalam masyarakat, termasuk struktur, nilai-nilai, dan pranata sosialnya, seperti demokratisasi, transparansi, supremasi hukum, dll.

Sejalan dengan pemahaman tentang pemberdayaan sebagai proses perubahan sosial yang dikemukakan di atas, pemberdayaan juga sering disebut sebagai proses rekayasa sosial (*social engineering*) atau segala upaya yang dilakukan untuk menyiapkan sumberdaya manusia agar mereka tahu, mau dan mampu melaksanakan peran sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dalam sistem sosialnya masing-masing.

#### 4. Pemberdayaan Sebagai Proses Pembangunan Masyarakat

Subejo dan Narimo (2004) mengemukakan bahwa, terminologi pemberdayaan masyarakat kadang-kadang sangat sulit dibedakan dengan penguatan masyarakat serta pembangunan masyarakat (*community development*), yaitu proses dimana usaha-usaha orang-orang itu sendiri disatukan dengan usaha-usaha pemerintah untuk memperbaiki keadaan ekonomi, sosial dan cultural masyarakat, menyatukan masyarakat-masyarakat itu ke dalam kehidupan bangsa, dan memungkinkan masyarakat itu menyumbangkan secara penuh bagi kemajuan nasional (Raharjo, 1987 dalam Slamet, 1992).

Dalam praktiknya seringkali terminologi-terminologi tersebut saling tumpang tindih, saling menggantikan dan mengacu pada suatu pengertian yang serupa. Cook (1994) menggarisbawahi bahwa pembangunan atau secara spesifik pembangunan masyarakat adalah merupakan konsep yang berkaitan dengan upaya peningkatan atau pengembangan. Ini merupakan tipe tertentu tentang perubahan menuju ke arah yang positif. Singkatnya *community development* merupakan suatu tipe tertentu sebagai upaya yang disengaja untuk memacu peningkatan atau pengembangan masyarakat. Sedangkan Giarci (2001) meandang *community development* sebagai suatu hal yang memiliki pusat perhatian dalam membantu masyarakat pada berbagai tingkatan umur untuk tumbuh dan berkembang melalui berbagai fasilitas dan dukungan agar mereka mampu memutuskan, merencanakan dan mengambil tindakan untuk mengelola dan mengembangkan lingkungan fisiknya seerta kesejahteraan sosialnya. Proses ini memfasilitasi penguatan ekonomi lokal dan memungkinkan masyarakat untuk melakukan *collective action* dan melakukan *political pressure* serta membawa usaha-usaha bersama untuk memulai perubahan-perubahan di tingkat lokal dimana *networking* menjadi salah satu kata kuncinya.

Bartle (2003) mendefinisikan *community development* sebagai alat untuk menjadikan masyarakat semakin kompleks dan kuat. Ini merupakan suatu perubahan sosial dimana masyarakat menjadi lebih

komplek, institusi lokal tumbuh, *collective powernya* meningkat serta terjadi perubahan secara kualitatif pada organisasinya.

#### **D. Penerapan Teknologi Dalam Pembangunan**

Yang dimaksud dengan teknologi disini, bukanlah sekedar berupa peralatan atau benda-benda fisik yang diperlukan dalam kegiatan pembangunan, tetapi yang diperlukan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan, mencakup ide-ide, metode, teknik maupun segala upaya atau kegiatan yang perlu dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dan atau perbaikan kehidupan masyarakat (Dhakidae, 1979).

Teknologi adalah penerapan ilmu pengetahuan dan merupakan himpunan rasionalitas insan untuk memanfaatkan lingkungan dan mengendalikan gejala-gejala di dalam proses produktif (Baiquini, 1979) yang ekonomis maupun non-ekonomis.

Termasuk dalam pengertian teknologi disini adalah kebijakan dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan baik oleh pemerintah pusat sampai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan instansi yang terendah, yang harus dan atau perlu disampaikan kepada masyarakat (baik untuk umum atau hanya kalangan yang terbatas sesuai dengan isi sasaran kebijakan/ peraturan tersebut).

Dimuka telah dikemukakan bahwa, setiap pembangunan senantiasa memanfaatkan “teknologi terpilih” demi tercapainya tujuan-tujuan pembangunan terus-menerus memperbaiki mutu hidup masyarakat dan individu-individu yang menjadi anggotanya. Di dalam praktek kehidupan sehari-hari, inovasi atau teknologi terpilih hampir seluruhnya datang dari “pemerintah/ penggerak”, baik selalu pencetus ide, penemu, pengembang, dan penyebarluasannya. Sedang pengguna atau yang memanfaatkan “teknologi terpilih” tersebut, adalah masyarakat yang pada umumnya seringkali belum siap dalam arti sikap, pengetahuan, dan ketrampilan untuk menerapkannya.

Dalam memahami hubungan keterkaitan pihak-pihak yang terlibat dalam proses pemanfaatan teknologi maka kebelumsiapan masyarakat pengguna teknologi dapat terjadi karena :

- 1) Teknologi yang ditawarkan belum sesuai dengan kebutuhan, dan masih jauh dari kemampuan (pengetahuan, ketrampilan, danan, dan peralatan) yang dimiliki masyarakat
- 2) Penyuluh masih belum bisa memenuhi kualifikasi yang diharapkan, dan atau belum melaksanakan kegiatan penyuluhan secara intensif untuk mengisi kesenjangan antara teknologi yang ditawarkan dan kemampuan masyarakat penggunanya
- 3) Ketidakmampuan tokoh-tokoh masyarakat sebagai pelopor dan penggerak masyarakatnya untuk secepatnya mengadopsi teknologi yang sudah terpilih tersebut

Berkaitan dengan hal itu, Prabowo (1978) menekankan pentingnya keeratan hubungan dan kecepatan arus informasi dari setiap sub-sistem dalam sistem pemanfaatan teknologi, sehingga setiap hambatan atau kendala yang dihadapi oleh masing-masing pihak dapat diselesaikan sebaik-baiknya dalam waktu yang relatif cepat.

Di dalam kegiatan pembangunan, masalah atau kesenjangan dan kendala tidak hanya muncul pada kegiatan penerapan teknologi. Tetapi, seringkali juga muncul pada pelaksanaan kebijakan-kebijakan, pembinaan, dan pengembangan kelembagaan di setiap kelompok masyarakat yang sedang membangun itu sendiri (missal: bencana alam, ancaman global, dll)

Masalah-masalah atau hambatan dan kendala itu, di dalam praktek tidak selalu dapat diselesaikan atau dicarikan pemecahannya oleh kelompok yang bersangkutan, tetapi terkadang perlu dimintakan pemecahannya kepada kelompok pelaku yang lain.

## **E. Pembangunan Untuk Perbaikan Kesejahteraan**

Upaya-upaya untuk tercapainya perbaikan kesejahteraan hidup bagi setiap individu maupun masyarakat luas, dalam pengertian sehari-

hari seringkali disebut sebagai upaya “*pembangunan*”, pendek kata, pembangunan merupakan segala upaya yang terus-menerus ditujukan untuk memperbaiki kehidupan masyarakat dan bangsa yang belum baik, atau untuk memperbaiki kehidupan yang sudah baik menjadi yang lebih baik lagi.

Istilah “pembangunan” yang biasa digunakan dalam bahasa Indonesia, dewasa ini telah semakin berkembang sebagai terjemahan dari beragam istilah asing, sehingga terkadang mengandung kerancuan pengertian. Pembangunan, dalam kehidupan sehari-hari, dapat digunakan sebagai terjemahan atau padanan istilah : *development, growth and change, modernization* atau bahkan juga *progress* (Raharjo, 1980).

Karena itu, kian menjadi sangat sulit untuk mendefinisikan “pembangunan” dalam suatu rumusan yang dapat digunakan untuk memnuhi kebutuhan-kebutuhan, harapan-harapan, atau fungsi yang sangat beragam yang melekat pada istilah “pembangunan” itu. Sebab, pembangunan mencakup banyak makna, baik fisik maupun rohaniawi. Pada istilah pembangunan melekat pula pengertian-pengertian : ekonomi, politik, maupun sosial dan kebudayaan.

Meskipun demikian, apapun maksud, tujuan dan makna yang terkandung dalam pengertian yang dimaksudkan dalam satu istilah yang sama yaitu “pembangunan”, kesemuanya akan selalu merujuk pada sesuatu yang memiliki arah positif, lebih baik dan lebih bermanfaat bagi kehidupan umat manusia secara individual maupun bagi masyarakatnya (Hadad, 1980).

Mengenai definisi tentang istilah pembangunan itu sendiri, Riyadi (1981) mengungkapkan adanya beragam rumusan yang dikemukakan oleh banyak pihak, namun kesemuanya itu mengarah kepada ke suatu kesepakatan bahwa :

*Pembangunan adalah suatu usaha atau proses perubahan, demi tercapainya tingkat kesejahteraan atau mutu-hidup suatu*



*masyarakat serta individu-individu di dalamnya yang berkehendak dan melaksanakan pembangunan itu.*

Yang dimaksud dengan kesejahteraan di sini, bukanlah sekadar terpenuhinya “kebutuhan pokok” yang terdiri dari pangan, sandang dan perumahan atau pemukiman. Goulet (Todaro, 1981) mengemukakan sedikitnya tiga nilai-nilai yang terkandung di dalamnya, yaitu :

- 1) Tercapainya *swasembada*, dalam arti kemampuan masyarakat yang bersangkutan untuk memnuhi dan mencukupi kebutuhan-kebutuhan dasar yang mencakup : pangan, sandang, perumahan/pemukiman, kesehatan, pendidikan-dasar, keagamaan, rekreasi, dll
- 2) Peningkatan harga diri, dalam arti berkembangnya rasa percaya diri untuk hidup mandiri yang tidak tergantung kepada atau ditentukan oleh pihak lain, terlepas dari penindasan fisik maupun ideologi, dan tidak dimanfaatkan oleh pihak lain untuk kepentingan mereka
- 3) Diperolehnya suasana kebebasan, dalam arti adanya kesempatan dan kemampuan untuk mengembangkan dan untuk memilikih alternatif-alternatif yang dapat dan boleh dilakukan untuk mewujudkan perbaikan mutu hidup atau kesejahteraan yang terus-menerus bagi setiap individu sebagai warga masyarakat yang sedang membangun itu, tanpa adanya rasa takut dan tekanan dari pihak-pihak lain

Oleh sebab itu, di dalam istilah pembangunan, terkandung begitu banyak pokok-pokok pikiran, yang antara lain adalah sebagai berikut :

1. Pembangunan adalah suatu proses atau rangkaian kegiatan yang tidak pernah kenal berhenti, untuk terus-menerus mewujudkan perubahan-perubahan dalam kehidupan masyarakat dalam rangka mencapai perbaikan mutu hidup, dalam situasi lingkungan kehidupan yang juga terus-menerus mengalami perubahan-perubahan. Meskipun demikian, didalam praktek, perencanaan pembangunan senantiasa memiliki batas waktu

yang tegas, tetapi batasan-batasan itu pada selang waktu yang sama, untuk kemudian terus dilanjutkan dengan tahapan-tahapan berikutnya yang juga dimaksudkan untuk terus memperbaiki mutu hidup masyarakat beserta individu-individu di dalamnya dalam suasana perubahan lingkungan yang akan terjadi pada selang waktu tertentu

2. Proses pembangunan yang terjadi, bukanlah sesuatu yang sifatnya alami atau “*given*”, melainkan suatu proses yang dilaksanakan dengan sadar dan terencana. Artinya, pembangunan tersebut dilaksanakan melalui suatu proses perencanaan terlebih dahulu, untuk menganalisis masalah-masalah atau kebutuhan-kebutuhan yang harus dipenuhi, tujuan-tujuan yang ditetapkan atau yang hendak dicapai, alternatif pencapaian tujuan dan pengambilan keputusan mempertimbangkan kekuatan, kelemahan, peluang, dan resiko yang harus dihadapi
3. Proses perubahan yang akan dilaksanakan dan ingin dicapai dalam setiap pembangunan, adalah perubahan yang menyeluruh yang mencakup beragam aspek dan tatanan kehidupan masyarakat yang bersangkutan.

Pembangunan pada hakikatnya adalah suatu “*eco development*” yang tidak hanya berupa perubahan-perubahan ekonomi. Pembangunan juga mencakup “dehumanisasi” cultural dan perubahan mentalitas masyarakat dalam suatu struktur sosial-politik tertentu. Dengan demikian, pembangunan bukanlah semata-mata bersifat ekonomi yang berupa kenaikan pendapatan, pertumbuhan dan pemerataan serta hal-hal lain yang dapat diukur dengan indicator-indikator ekonomi, melainkan juga mencakup banyak aspek non-materiil seperti : penentuan nasib sendiri, swadaya, kemerdekaan, dan pengayoman politik, partisipasi, identitas kultural, kepribadian nasional, dsb. Berkaitan dengan hal itu, esensi setiap kegiatan pembanhan adalah terjadinya perubahan sikap untuk memproyeksikan diri ke dalam situasi lain dan karena itu secara

sadar dan terencana menyiapkan diri untuk melakukan perubahan-perubahan untuk memperbaiki mutu-hidupnya guna mengantisipasi keadaan dan perubahan-perubahan yang akan terjadi di masa mendatang.

Pembangunan, dimaksudkan untuk menghasilkan individu-individu yang senantiasa memiliki kepekaan tentang keadaan-keadaan yang akan terjadi, masalah-masalah yang sedang dan akan terjadi, alternatif-alternatif yang mungkin dilaksanakan untuk mengatasi atau memecahkan masalah tersebut, dan dengan kemampuan memilih alternatif-alternatif “*terbaik yang dapat dilaksanakan*” demi perbaikan mutu hidup masyarakat dan keluarganya.

4. Pembangunan adalah sesuatu yang : dari, oleh, dan untuk masyarakat, sehingga pembangunan bukanlah kegiatan yang direncanakan, dilaksanakan dan dimaksudkan untuk memenuhi kepentingan segolongan atau sekelompok warga masyarakat.

Pembangunan mensyaratkan pelibatan atau “*partisipasi seluruh warga masyarakat*”, sejak pengambilan keputusan tentang perencanaan pembangunan, sampai pada pelaksanaan dan pengawasan kegiatan, serta pemanfaatan hasil-hasilnya oleh masyarakat. Pembangunan, bukanlah kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk masyarakatnya, tetapi keinginan yang dilaksanakan pemerintah bersama-sama seluruh warga masyarakatnya.

Dalam pengertian “pemerintah” maupun “masyarakat”, termasuk di dalamnya adalah aparat pemerintah, aktivis lembaga swadaya masyarakat, pekerja sosial atau para inovator dan tokoh-tokoh (informal) masyarakat

5. Pembangunan adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan masyarakat yang bersangkutan. Artinya, pembangunan harus benar-benar dimaksudkan untuk memperbaiki mutu-hidup setiap individu dan masyarakatnya, dan bukannya mengorbankan manusia (dan masyarakatnya) demi tercapainya tujuan-tujuan pembangunan.

Pengorbann dalam pembangunan memang sesuatu yang wajar terjadi, tetapi melalui pengorbanan yang diberikan itu, mereka harus memperoleh manfaat dari hasil pembangunan (baik ekonomis maupun non ekonomis) yang lebih besar dibandingkan pengorbanan yang telah diberikan. Di lain pihak, juga harus jelas, bahwa yang berkorbanlah yang harus lebih diutamakan sebagai penerima utama manfaat atau hasil pembangunan, bukan sebaliknya, yang berkorban memang sengaja dikorbankan demi kepentingan pihak lain yang justru tidak pernah mengeluarkan pengorbanan apapun.

Untuk tercapainya tujuan-tujuan pembangunan sebagaimana disebutkan di atas, kegiatan pembangunan memerlukan “teknologi-teknologi” tertentu yang sebelumnya telah dipilih (Margono Slamet, 1985), sehingga seluruh sumberdaya yang tersedia dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi perbaikan mutu hidup masyarakat.

Melalui penerapan teknologi-teknologi yang dipilih seperti itu, dimaksudkan pula agar pembangunan dapat dilakukan terus-menerus sampai waktu yang tidak terbatas. Sebaliknya, penggunaan atau penerapan teknologi tertentu, harus dijaga agar sumberdaya yang diperlukan senantiasa tersedia secara lestari, dan jangan sampai justru merusak kesinambungan tersedianya sumberdaya, yang pada gilirannya justru akan merusak atau menurunkan mutu hidup genarasi-generasi mendatang.

Selaras dengan pengertian-pengertian di atas, maka secara ringkas dapat dikemukakan bahwa “

*Pembangunan adalah upaya yang dilakukan secara sadar dan terencana, dilaksanakan terus-menerus oleh pemerintah bersama-sama segenap warga masyarakatnya atau dilaksanakan oleh masyarakat dengan dipimpin oleh pemerintah, dengan menggunakan teknologi yang dipilih, untuk memenuhi segala kebutuhan atau memecahkan masalah-masalah yang sedang*

*dan akan dihadapi, demi tercapainya mutu hidup atau kesejahteraan seluruh warga masyarakat dari suatu bangsa yang merencanakan dan melaksanakan pembangunan tersebut.*

Pengertian tentang “pembangunan” sebagaimana telah dikemukakan dalam rumusan di atas, memberikan arahan bahwa :

- 1) Pembangunan, merupakan proses yang dilakukan oleh banyak pihak, dalam upaya terus-menerus memperbaiki mutu hidup masyarakat dan individu-individu yang menjadi anggotanya
- 2) Dalam rangka mencapai tujuan yang dikehendaki itu, kegiatan pembangunan senantiasa memanfaatkan teknologi yang terpilih, yang diyakini paling “baik” dalam arti berhasil guna (mangkus) dan berdaya guna (sangkil)
- 3) Di dalam pengertian tujuan pembangunan untuk memperbaiki mutu hidup masyarakat dan individu yang menjadi anggotanya tersebut, terkandung pemahaman tentang : upaya pemenuhan kebutuhan dan atau pemecahan masalah yang akan dihadapi atau yang telah dirasakan oleh pelaku-pelaku pembangunan tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Baehaqi Arif, Dikdik. 2011. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Yogyakarta: Universitas Ahmad Dahlan.
- Enceng, dkk. 2013. *Materi Pokok Kepemimpinan*. Tangerang: Universitas Terbuka.
- Gesmi, Irwan. 2016. *Implementasi Pelayanan Publik pada Badan Pelayanan Terpadu Kota Pekanbaru Ditinjau dari Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Studi di Badan Pelayanan Publik di Kota Pekanbaru*. Jurnal Siasat, Vol. 10, No. 1.
- Kencana, Inu, 2005. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung. PT. Rafika Aditama.
- , 1994. *Ilmu Pemerintahan*, Bandung. PT. Mandar Maju.
- Koesoemahamadja. 1978. *Fungsi & Struktur Pamongpraja*. Bandung: Alumni.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Undang-Undang Otonomi Daerah Terbaru Cetakan 1*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Lembaga Administrasi Negara. 2009. *Budaya Kerja Organisasi Pemerintah*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.
- Marbun. 2014. *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak*. Yogyakarta: UII Press.
- Mustafa, Delly. 2014. *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung: Alfabeta.
- Pasaribu, Rowland B.F. 2011. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Makassar: Universitas Suryakencana.

- Sisman, Wandhi Pratama Putra. 2016. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Soejito, Irawan. 1976. *Sejarah Pemerintah Daerah di Indonesia Jilid 1 & 2*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Syafiie, Inu Kencana. 2011. *Ekologi Pemerintahan*. Bandung: Pustaka Reka Cipta.
- Syafiie, Inu Kencana. 2013. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama.

## DAFTAR PENULIS 1



**Irwan Gesmi, S.Sos., M.Si.** Lahir di Muara Musu (Kabupaten Rokan Hulu), pada tanggal 28 Oktober 1981. Pendidikan ditempuh dari SD Islam Wonorejo tahun 1994 di Pekanbaru, SLTP Negeri 1 Siak Hulu tahun 1997 di Kubang, SMU Negeri 1 Kampar Kiri tahun 2000 di Lipat Kain, S1 Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UIR tahun 2007, S2 Jurusan Ilmu Pemerintahan

Pasca Sarjana UIR tahun 2012.

Semasa kuliah di S1 dan S2 aktif diberbagai organisasi, mulai dari BEM Fakultas, Ketua HMI Komisariat Fisipol UIR, Ketua Bidang Kesejahteraan Mahasiswa Himpunan Mahasiswa Rokan Hulu (Himarohu) Pekanbaru, Ketua LSM AMP-SDMR Provisi Riau, Ketua Ranting Pemuda Pancasila Desa Tanah Merah Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar, Ketua Pemuda RW 17 Dusun III Bencah Limbat Desa Pandau Jaya.

Pengalaman mengajar pernah di Kampus Tabrani Rab, Yayasan Persada Bunda, Universitas Terbuka, UIN Sultan Syarif Qasim (UIN SUSQA) Riau, Universitas Muhammadiyah Riau (UMRI), dan sebagai dosen Fisipol UIR Jurusan Ilmu Pemerintahan dari tahun 2015 hingga sekarang dengan Fungsional Asisten Ahli.



## DAFTAR PENULIS 2



**Eliwon Feriyanus, S.Pd., M.Si.** lahir di Muara Musu pada tanggal 21 September 1987. Sampai saat ini telah menyelesaikan pendidikan di SD Negeri 052 Bukitraya Pekanbaru pada tahun 1994-2000, SLTP Negeri 25 Pekanbaru pada tahun 2000-2003, SMA Negeri 2 Siak Hulu Kabupaten Kampar pada tahun 2003-2006. Setelah itu melanjutkan pendidikan S1 FKIP Penjaskesrek di UIR pada tahun 2006-2010 dan S2 Ilmu Pemerintahan di UIR pada tahun 2013-2015.

Pengalaman organisasi pernah menjadi anggota muda HMI pada tahun 2009 serta menjadi pengurus Ikatan Putra Pekanbaru Provinsi Riau pada tahun 2015-2020.

Pengalaman kerja pernah menjadi guru honorer di SMK Negeri 1 Pangkalan Kerinci pada tahun 2010, Guru Honorer di SMK Masmur Pelalawan pada tahun 2010, Guru Honorer di SMA Negeri 2 Siak Hulu Kabupaten Kampar pada tahun 2011, Dosen Luar Biasa di UIR pada tahun 2011-2012 serta sekarang menjadi PNS di Dinas Kepemudaan dan Olahraga Provinsi Riau sejak tahun 2011.