



UNIVERSITAS TERBUKA

Darmanto

66173

Edisi 6

BUNGA RAMPAI

FISIP-UT

2009

Hak Cipta © pada Penulis dan Dilindungi Undang-undang
Hak Penerbitan pada Penerbit Universitas Terbuka
Departemen Pendidikan Nasional
Kotak Pos 6666 – Jakarta 10001
Indonesia

Dilarang mengutip sebagian ataupun seluruh buku ini
dalam bentuk apa pun, tanpa izin dari penerbit

Edisi Ke-6
Cetakan Pertama, Agustus 2009

Penulis : *Tim Penulis FISIP-UT*

Penelaah Materi : *Tim Penulis FISIP-UT*

Desain Cover & Ilustrator : *Sunarti*

Layouter : *Eddy Purnomo*

350
BUN

BUNGA Rampai/Tim Penulis FISIP-UT-2009
Edisi Keenam, Cetakan pertama, Jakarta,
Universitas Terbuka, 2009
310 hal; ill; 21 cm
ISBN: 978-979-011-465-4

1. bunga rampai
Tim Penulis FISIP-UT-2009



Kata Pengantar

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Allah SWT karena dengan ridhonya jualah buku Bunga Rampai FISIP-UT edisi ke-6 dapat terbit. Buku Bunga Rampai ini seharusnya terbit satu tahun dua kali, namun karena adanya pergantian kepengurusan Bunga Rampai maka edisi ke-6 ini mengalami keterlambatan dalam penerbitannya.

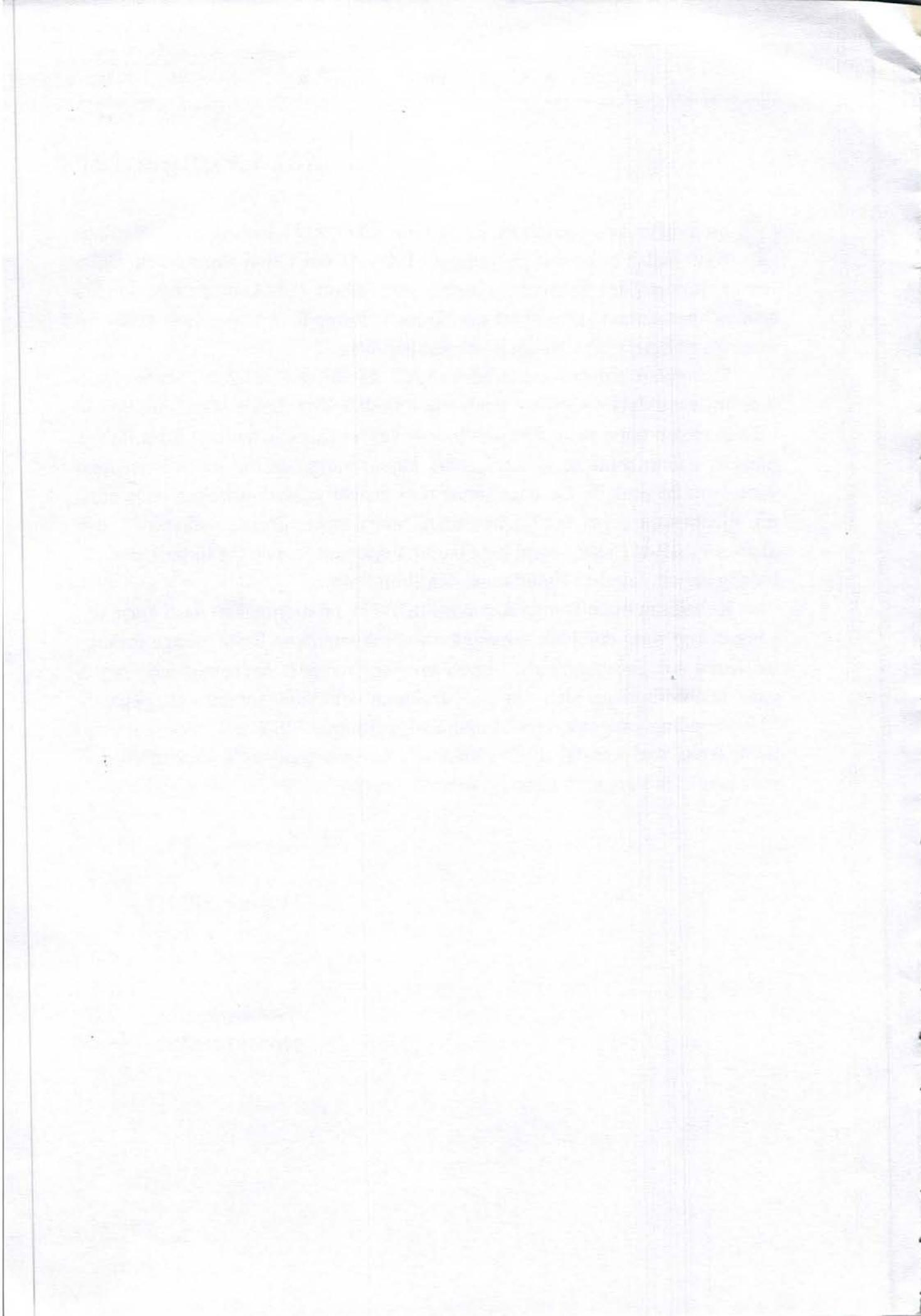
Kumpulan tulisan ini adalah hasil kajian staf edukatif yang telah diseminarkan dalam seminar akademik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UT. Berbagai tema yang menjadi bidang kajian Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dibahas dalam seminar tersebut, baik kajian yang bersifat teoritik maupun yang bersifat praktik. Berbagai tema dari artikel yang diterbitkan pada edisi ini, diharapkan dapat bermanfaat tidak hanya bagi dosen, mahasiswa, dan alumni FISIP-UT saja, tetapi juga bagi masyarakat luas yang tertarik dengan bidang kajian Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.

Kehadiran buku Bunga Rampai FISIP-UT ini merupakan hasil kerja tim yang cukup solid dan baik sehingga dapat mewujudkan Buku Bunga Rampai ini. Kami mengucapkan terima kasih dan penghargaan atas semua jerih payah yang telah diberikan oleh tim ini. Meskipun demikian, seperti kata pepatah: "Tiada gading yang tak retak" buku Bunga Rampai FISIP edisi ke-6 ini tentu tidak lepas dari kesalahan dan kekurangan, sehingga kritik dan saran dari para pembaca sangatlah kami harapkan.

Agustus, 2009

Dekan FISIP-UT

Tri Darmayanti
NIP 131866177



Daftar Isi

Kata Pengantar

Nama Penulis Bunga Rampai

Fluency Vs Accuracy dalam Berbicara Bahasa Inggris
(Siti Era Mardiani) 1

Dilema Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia
(Suryarama) 17

Market Segmentation Dalam Kebijakan Konversi Minyak Tanah
Ke LPG (Agus Santosa) 33

Pasar Tradisional Yang Semakin Tergusur (Parwitaningsih) 39

Viktimisasi, Sistem Peradilan Pidana, serta Restitusi dan/atau Hak
Bagi Korban Kejahatan (Boedhi Oetojo) 59

Hubungan Masyarakat dan Komunikasi Dalam Organisasi
Pemerintah (Darmanto) 83

Ilmu Pemerintahan Relevansinya dengan Ilmu-ilmu lainnya
(Prospektif Dalam Mengembangkan Jurusan di FISIP – UT)
(Zainul Ittihad Amin) 95

Kebijakan Pengisian Jabatan Sekdes Dari PNS: Permasalahan dan
Solusinya (Enceng) 103

Penataan Organisasi Pemerintah Daerah (Ayi Karyana) 119

Pengaruh Media Terhadap Politik dan Pengaruh Politik Terhadap
Media (Kasus David Kelly dan BBC di Inggris)
(Made Yudhi Setiani) 139

Praktik Reformasi Administrasi di Beberapa Negara (Kasus China,
Amerika Serikat, Indonesia, dan Thailand)
(F. Ratih Wulandari) 151

Feminisme dalam Demokrasi (Susanti)	161
Kajian Tentang Peningkatan Peran KORPRI dan Dharma Wanita Universitas Terbuka (Lilik Aslichati)	173
Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Pemberitaan Pers (<i>Gender Hororgraphy</i>) (Ace Sriati Rachman)	187
Paradigma Baru Pola Asuh Anak: Membesarkan Anak dengan Kasih Sayang (Murni Rachmatini)	205
Menunggu Mutu Pelayanan Kelas Dunia PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia (Agus Priyanto)	217
Optimalisasi Pemanfaatan Layanan Pesan Singkat (SMS) dalam Sistem Pendidikan Jarak Jauh (Haryanto)	231
Paradigma <i>New Public Management</i> dan <i>New Public Service</i> dalam Manajemen Pelayanan Publik (F. Ratih Wulandari)	255
Pengaruh Kemampuan dan Perilaku Aparatur Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan (Studi pada Puskesmas-Puskesmas Kabupaten Tangerang) (Liestyodono B. Irianto)	267
Persepsi Masyarakat tentang Layanan Puskesmas Kota Depok, Provinsi Jawa Barat (Darmanto)	287
Friksi dalam Tubuh Partai (Susanti)	297

Nama Penulis Bunga Rampai

Nama	Judul Makalah	Penyunting	Kelompok
Siti Era Mardiani	<i>Fluency Vs Accuracy</i> dalam Berbicara Bahasa Inggris	Joko Rahardjo	Bahasa
Suryarama	Dilema Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia	Tiesnawati W	HAM, Kriminologi & Sosiologi
Agus Santosa	<i>Market Segmentation</i> Dalam Kebijakan Konversi Minyak Tanah Ke LPG	Tiesnawati W	HAM, Kriminologi & Sosiologi
Parwitaningsih	Pasar Tradisional Yang Semakin Tergusur	Agus Santosa	HAM, Kriminologi & Sosiologi
Boedhi Oetojo	Viktimisasi, Sistem Peradilan Pidana, serta Restitusi dan/atau Hak Bagi Korban Kejahatan	Mohamad Husni Arifin	HAM, Kriminologi & Sosiologi
Darmanto	Hubungan Masyarakat dan Komunikasi Dalam Organisasi Pemerintah	Ida Royandiyah	Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik
Zainul Ittihad Amin	Ilmu Pemerintahan Relevansinya dengan Ilmu-ilmu lainnya (Prospektif Dalam Mengembangkan Jurusan di FISIP – UT)	Djoko Rahardjo	Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik
Enceng	Kebijakan Pengisian Jabatan Sekdes Dari PNS: Permasalahan dan Solusinya	Ari Yuliana	Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik
Ayi Karyana	Penataan Organisasi Pemerintah Daerah	Enceng	Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik
Made Yudhi Setiani	Pengaruh Media Terhadap Politik dan Pengaruh Politik Terhadap Media (Kasus David Kelly dan BBC di Inggris)	Ida Royandiyah	Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik

Nama	Judul Makalah	Penyunting	Kelompok
F. Ratih Wulandari	Praktik Reformasi Administrasi di Beberapa Negara (Kasus China, Amerika Serikat, Indonesia, dan Thailand)	Meita Istianda	Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik
Susanti	Feminisme dalam Demokrasi	Siti Aisyah	Masalah Gender
Lilik Aslichati	Kajian Tentang Peningkatan Peran KORPRI dan Dharma Wanita Universitas Terbuka	Meita Istianda	Masalah Gender
Ace Sriati Rachman	Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Pemberitaan Pers (<i>Gender Hororgraphy</i>)	Mohamad Husni Arifin	Masalah Gender
Murni Rachmatini	Paradigma Baru Pola Asuh Anak: Membesarkan Anak dengan Kasih Sayang	Rosa Tosaini	Masalah Gender
Agus Priyanto	Menunggu Mutu Pelayanan Kelas Dunia PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia	Agus Santosa	Pelayanan Publik
Haryanto	Optimalisasi Pemanfaatan Layanan Pesan Singkat (SMS) dalam Sistem Pendidikan Jarak Jauh	Enceng	Pelayanan Publik
F. Ratih Wulandari	Paradigma <i>New Public Management</i> dan <i>New Public Service</i> dalam Manajemen Pelayanan Publik	Agus S.	Pelayanan Publik
Liestyodono B. Irianto	Pengaruh Kemampuan dan Perilaku Aparatur Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan (Studi pada Puskesmas-Puskesmas Kabupaten Tangerang)	Ari Yuliana	Pelayanan Publik
Darmanto, dkk	Persepsi Masyarakat tentang Layanan Puskesmas Kota Depok, Provinsi Jawa Barat	Rosa Tosaini	Pelayanan Publik
Susanti	Friksi dalam Tubuh Partai	Siti Aisyah	Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik

***Fluency vs Accuracy* dalam Berbicara Bahasa Inggris**

Dra. Siti Era Mardiani, M.A.

Penyunting: Drs. Djoko Rahardjo, M.Si.

ABSTRACT

The aim of this research is to find out why the students' fluency in speaking English is not necessarily followed by the accuracy in using it. The research employed total sampling technique and 132 students were chosen as samples. Data was gathered by observation and documents. Analysis was done based on their speaking exam results which are divided between the fluency and accuracy scores (secondary data). The result of the analysis shows that the number of students whose fluency score is higher than its accuracy one is higher than those whose fluency score is the same as the accuracy. It can be concluded that individual differences play an important role in building the fluency and accuracy of their speaking English.

Key words: accuracy, aptitude, fluency, individual differences.

Orang cenderung menganggap bahwa kemampuan berbicara dalam bahasa Inggris dapat dilihat dari lancar atau tidaknya seseorang berbicara dalam bahasa tersebut. Padahal ada juga faktor penting lainnya yaitu keakuratan dalam penggunaan *grammar*. Jika kedua faktor ini tidak diperhatikan maka kemungkinan terjadi kesalahpahaman. Orang jarang memperhatikan kedua faktor ini, karena itu kelancaran berbicara tidak selalu diikuti dengan keakuratan. Hal ini terbukti dari hasil ujian *speaking* mahasiswa program DIII Penerjemahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik – Universitas Terbuka (FISIP-UT).

Speaking adalah mata kuliah yang menakutkan bagi kebanyakan mahasiswa Jurusan Bahasa dan Sastra, FISIP-UT. Mereka takut tidak dapat lulus ujian karena mereka merasa tidak lancar berbicara bahasa Inggris. Oleh karena itu, tingkat keikutsertaan ujian *speaking* setiap semester sangat

rendah. Rendahnya minat mengikuti ujian *speaking* disebabkan karena ketika mereka berbicara mereka lebih memfokuskan perhatian kepada dua hal. Pertama, perhatian mereka tertuju pada pemakaian kata yang tepat yang dapat mempengaruhi *fluency*. Kedua, perhatian mereka ditujukan pada penggunaan *grammar* yang dapat mempengaruhi *accuracy*. Kedua hal ini dilakukan ketika mereka berada dalam situasi ujian yang secara psikologis menyebabkan mereka *anxious* (cemas) sehingga tidak heran bila mereka merasa tidak lancar berbicara.

Yang dimaksud dengan *fluency* adalah kefasihan berbicara. Menurut Dr Benne Willerman (2009): "*Fluency is the property of a person or of system that delivers information quickly and with expertise. Speaking fluency is the ability to speak in a language and be understood by other speakers, both native and non-native. When a speaker attains fluency, he can understand questions and respond to them quickly. He is able to follow a conversation involving several people and participate freely without feeling overwhelmed or at a loss for words*" Sedangkan *accuracy* adalah ketepatan penggunaan *grammar*. *Fluency* lebih mendapat perhatian ketika orang berbicara dalam bahasa Inggris dibanding dengan *accuracy* meskipun *accuracy* itu juga penting. Kedua faktor ini penting dalam berbicara. Oleh karena itu, komponen penilaian dalam ujian bahasa Inggris yang diselenggarakan oleh Jurusan Bahasa dan Sastra FISIP-UT juga didasarkan pada kedua faktor tersebut. Di samping itu, ada tiga faktor lain yang juga dijadikan dasar penilaian seperti penguasaan kotakata (*vocabulary*), pengucapan (*pronunciation*) dan bagaimana peserta berinteraksi dengan pengujinya, dan apakah pembicaraan yang berlangsung hanya satu arah atau dua arah (*interaction and task achievement*) (lihat Lampiran 1). Penilaian komponen terakhir ini untuk mengukur kemampuan peserta ujian dalam memahami dan merespon instruksi penguji dalam bahasa Inggris seperti menceritakan sedikit mengenai kehidupannya, mendeskripsikan sebuah gambar, mengungkapkan pendapat terhadap isu yang diangkat penguji seperti olahraga, kesehatan, terorisme, dan pemeliharaan lingkungan. Jadi, penilaian ujian *speaking* didasarkan pada 5 komponen, yaitu *fluency, structural accuracy, vocabulary, pronunciation, interaction and task achievement*. Walaupun penilaian didasarkan pada 5 komponen tetapi karena makalah ini membahas

tentang *fluency* dan *accuracy* maka hanya kedua komponen tersebut yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini. Di samping itu, komponen *fluency* sudah mencakup *vocabulary*, *pronunciation* serta *interaction and task achievement*. Bila seseorang lancar (*fluent*) dalam berbicara bahasa Inggris, pasti ia sudah menguasai *vocabulary*, *pronunciation*, dan berinteraksi dengan baik dengan lawan bicaranya dalam bahasa tersebut, meskipun keakuratannya masih dapat dipertanyakan. Untuk itulah maka penelitian ini bertujuan untuk membuktikan bahwa *fluency* tidak selalu harus diikuti dengan *accuracy*.

Sebelum berbicara mengenai hal ini lebih jauh ada baiknya bila bagaimana proses berbicara itu terjadi diterangkan terlebih dahulu. Dr. Benne Willerman dengan mengutip Levelt menjelaskan bahwa ada 5 tahap dalam berbicara, yaitu: *conceptualization*, *formulation*, *articulatory buffer*, *articulation*, and *auditory feedback*. Pada tahap *conceptualization*, stimulus dari dalam maupun luar menyebabkan adanya keinginan. Dan tahap ini dipercaya tidak adanya intervensi bahasa. Dalam tahap *formulation* ini konsep yang diformulasikan akan diverbalkan melalui tindakan bolak-balik antara melakukan encode leksikal, gramatikal dan fonologis. Leksikon menyediakan kepada orang yang berbicara kosakata yang dibutuhkan. Kata yang disediakan dihubungkan dalam urutan yang benar baik secara gramatikal maupun fonologis dengan berfungsinya encode gramatikal dan fonologis. Sebelum diucapkan konsep yang diverbalkan sementara disimpan dalam pikiran. Tahap ini dinamakan *articulatory buffer* yang berfungsi memungkinkan orang yang berbicara melakukan pembicaraan dalam waktu tertentu yang merupakan satu kesatuan unit. Sementara pembicaraan dilakukan, ia mengawasi terus menerus pembicaraannya. Fungsi ini, *auditory feedback*, mempengaruhi lancar atau tidaknya pembicaraan tersebut.

Biasanya *non-native speaker* yang lancar berbahasa Inggris salah satunya disebabkan oleh karena ia tidak begitu memikirkan keakuratan *grammar* yang ia gunakan. Ia lebih mementingkan kealamian berbicara. Sebaliknya, bila *non-native speaker* terlalu mengkhawatirkan keakuratan *grammar* yang ia gunakan, maka akibatnya komunikasi menjadi tidak lancar. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh A.J Hoge (2009): "*Studying grammar will only slow you down and confuse you*". Banyak murid Hoge

yang *non-native speaker* lebih tahu *English grammar* daripada temannya yang *native speaker*. Perbedaan mereka adalah temannya yang *native speaker* lebih efektif dalam berkomunikasi”*I often ask my native English friends some grammar questions, and only a few of them know the correct answer. However, they are fluent in English and can read, speak, listen, and communicate effectively*”. Jadi, lancar berbicara tidak selalu diikuti dengan keakuratan dalam penggunaan *grammar*. Tetapi penulis berpendapat bahwa keakuratan penggunaan *grammar* juga penting karena bila tidak hal ini dapat menimbulkan kesalahpahaman. Contoh: bila seseorang mengatakan ...”*I go to the movie yesterday*”, pendengar seperti penulis mungkin masih dapat memahaminya. Tetapi bila ia mengatakan: “*I see Batman movie*”. Penulis mungkin akan bingung karena informasi yang disampaikan tidak jelas, apakah ia ingin menyampaikan kapan ia menonton film Batman atau apakah ia ingin mengatakan bahwa ia sudah melihat film Batman. Di sini jelas terlihat pentingnya keakuratan *grammar*. Penulis *sependapat* dengan Dr. Benne Willerman (2009) yang mengatakan bahwa *fluency* dan *accuracy* sama pentingnya: “*In reality, accuracy and fluency are closely related, which leads us to the notion that accuracy as well as fluency is necessary for successful communication.*”

Hoge yang juga seorang praktisi menggarisbawahi bahwa membangun kepercayaan diri juga merupakan faktor penting dalam kelancaran berbicara. Kata Hoge orang tidak lancar berbicara bukan karena ia tidak mempunyai kosakata yang cukup untuk berbicara atau kurangnya pemahaman dalam bahasa Inggris, tetapi karena ia gugup, dan takut tampil bodoh di depan orang. Ketakutan membuat kesalahan dalam berbicara dan ketakutan terhadap opini orang inilah yang membuat seseorang menjadi tidak lancar berbicara. Bagaimana ia dapat membangun kepercayaan diri, memotivasi dirinya agar tidak takut berbuat salah dan tidak takut akan opini orang terhadap dirinya inilah yang akan mengarahkannya pada kelancaran berbicara. Tetapi Dr. Benne Willerman berpendapat lain, ia mengatakan bahwa salah satu penyebab orang tidak lancar dan akurat berbicara karena kosakata yang dikuasai tidak cukup di samping tentunya penguasaan *grammar* dan fonem yang minim: “*Presumably, a malfunction in the second, formulating stage is the main cause of speaking inhibition. In addition to the*

smaller lexicon, the weaker grammatical and phonological encoders deteriorate both accuracy and fluency.”

Ditinjau dari sudut perbedaan individu (*individual differences*), motivasi termasuk salah satunya. Menurut J.B Carroll (1965), *individual differences* terdiri dari tiga aspek, yaitu: *general intelligence*, *aptitude*, dan *motivation*. Walaupun demikian, *motivation* adalah kemampuan yang penting dipunyai oleh orang yang ingin belajar berbicara, tetapi tidak ada salahnya bila dua komponen lainnya juga diterangkan di sini.

Intelligence adalah kemampuan siswa untuk memahami instruksi dan memahami apa yang dibutuhkan darinya dalam proses pembelajaran. Memahami instruksi dalam ujian *speaking* masuk dalam komponen *task achievement* dan ini melibatkan *intelligence* peserta. Dari data yang ada dapat diamati bahwa bila nilai *task achievement* rendah maka nilai keempat komponen lainnya seperti *fluency*, *structural accuracy*, *vocabulary*, dan *pronunciation* juga rendah (lihat Lampiran 2). Sebaliknya bila nilai *task achievement* tinggi maka nilai keempat komponen lainnya juga tinggi (lihat Lampiran 1). Proses penilaian *task achievement* ini didasarkan pada penilaian keempat komponen lainnya. Oleh karena itu, tidak mungkin nilai *task achievement* tinggi sedangkan nilai keempat lainnya rendah atau sebaliknya.

Yang perlu diingat adalah bahwa orang berbicara itu tidak butuh inteligensia. Siapa pun orangnya apakah ia berintelegensia tinggi atau rendah, ia tetap akan dapat berbicara. Hal ini dikemukakan juga oleh Hoge: “*Being able to speak a language is not related to how smart you are. Anyone can learn how to speak any language. This is a proven fact by everyone in the world. Everyone can speak at least one language. Whether you are intelligent, or lacking some brain power, you are able to speak one language.*” Yang terpenting adalah ia terkoneksi untuk berbicara dalam bahasa yang sedang ia pelajari.

Aptitude adalah bakat yang terdiri dari:

1. *Associative memory* (kemampuan menghubungkan antara kata dalam bahasa ibu dengan kata yang ada dalam bahasa yang sedang dipelajari). Misalnya: kata ‘*realita*’, penutur asli bahasa Indonesia dapat menghubungkan kata tersebut dengan kata ‘*reality*’ dalam bahasa Inggris, ‘*administrasi*’ dengan ‘*administration*’, ‘*evaluasi*’ dengan

'*evaluation*', 'situasi' dengan '*situation*', dan 'gravitasi' dengan '*gravity*', dan lain-lain. Makin tinggi *associative memory* seseorang makin cepat ia dapat menghubungkan kata dalam bahasa Indonesia dengan kata dalam bahasa Inggris.

2. *Inductive language learning* (kemampuan mengenali hubungan antara arti dan bentuk sintaksis, misalnya: *gerund (call-calling, kill-killing), singular vs plural (death-deaths; life-lives)*, dan lain-lain)
3. *Grammatical sensitivity* (kemampuan mengenali fungsi-fungsi *grammar*) Contoh: *phonemic coding ability* (kemampuan mengeja dan melafalkan). Contoh: mengeja kata *colleague* (c-o-l-l-e-a-g-u-e) dan melafalkannya /'kali:g/.

Keakuratan dalam pemakaian *grammar* dalam ujian *speaking* masuk dalam komponen *accuracy* dan ini melibatkan *aptitude* peserta. Carroll berpendapat bahwa *grammatical sensitivity* ini berhubungan erat dengan *trainability*. Jadi, makin sering seseorang berlatih *grammar*, baik itu melalui latihan atau tes, formal atau informal, makin terasah sensitivitas *grammar* (*grammatical sensitivity*) mereka yang ditandai dengan makin jarang mereka melakukan kesalahan *grammar*. Meskipun demikian menurut Skehan (1989), *grammatical sensitivity* tidak termasuk dalam *aptitude* karena sedikitnya bukti mengenai hal ini. Berdasarkan pengalaman penulis, *phonemic coding ability* juga berhubungan dengan *trainability*. Ejaan yang benar dan lafal yang bagus tidak timbul begitu saja tetapi harus melalui serangkaian latihan yang intensif.

Komponen terakhir individual *differences* adalah motivasi. Motivasi adalah kebutuhan individu untuk mempelajari bahasa dan kemauannya untuk mengatasi hambatan yang dihadapi. Hal ini berlaku juga dalam *speaking*. Para peserta ujian *speaking* yang nilai *fluency* dan *accuracy*-nya sama dan lulus cenderung mempunyai kesamaan dalam satu hal yaitu mereka bekerja atau pernah tinggal di lingkungan yang memaksa mereka berbicara bahasa Inggris. Hal ini memotivasi mereka untuk berbicara bahasa Inggris. Mengapa? Karena ada kebutuhan untuk itu dan kemauan untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam berbicara. Kebutuhan untuk berbicara bahasa Inggris didapat dari lingkungannya sedangkan kebutuhan untuk mengatasi

hambatan-hambatan dalam berbicara didapat dari pelatihan-pelatihan yang ia ikuti seperti mengikuti kursus, sekolah atau latihan sendiri.

Data penelitian diambil dari hasil ujian *speaking* mahasiswa DIII Penerjemahan periode 2001.2, 2002.1, 2002.2, 2003.1, 2004.1, 2004.2 dan 2005.1 dan dianalisa menggunakan teknik total yaitu seluruh data yang ada dianalisa. Ketujuh periode ini dipilih karena dua alasan. Pertama hanya di ketujuh periode ujian ini data mahasiswa yang mengikuti ujian *speaking* dan hasil ujiannya ada. Kedua, setelah periode ujian 2005.1, ujian *speaking* dialihkan pelaksanaannya di Unit Program Belajar Jarak Jauh (UPBJJ) sentra (Jakarta, Yogyakarta, Makasar, Surabaya, Medan, Palembang) dan para staf akademik di jurusan tidak terlibat sama sekali dalam menguji mahasiswa. Untuk alasan konsistensi penilaian, penulis hanya memakai data dari hasil ujian yang memang diuji oleh para staf di jurusan Bahasa dan Sastra.

Teknik pengumpulan data adalah observasi dan dokumentasi. Data yang dianalisa adalah data sekunder dengan teknik deskriptif kualitatif.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam ujian *speaking* terlihat jelas bahwa *fluency* dan *accuracy* merupakan dua hal yang berbeda. Hal ini dibuktikan dengan hasil ujian *speaking* mahasiswa DIII Penerjemahan periode 2001.2, 2002.1, 2002.2, 2003.1, 2004.1, 2004.2 dan 2005.1. seperti yang terlihat dalam Diagram 1.

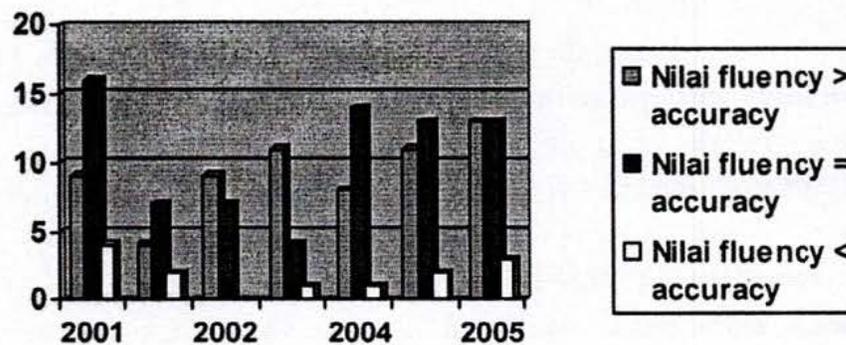


Diagram 1 Nilai *fluency* dan *accuracy* siswa dalam ujian *speaking*

Perlu diketahui bahwa baik nilai *fluency* maupun *accuracy* berkisar antara 1-5 (lihat Lampiran 1) di mana nilai 1 atau 2 untuk masing-masing komponen tersebut menunjukkan bahwa mereka tidak lancar dan tidak akurat secara gramatikal dalam berbicara dan ini menunjukkan bahwa mereka tidak lulus. Nilai 3 menunjukkan kemampuan mereka berbicara sedang-sedang saja dan ini menunjukkan bahwa mereka lulus dengan nilai pas-pasan, sedangkan nilai 4 bagus dan nilai 5 sangat bagus.

Pada periode ujian 2001.2 (29 orang) presentasi mereka yang mendapat nilai *fluency* lebih besar dari nilai *accuracy*-nya adalah 31% (9 orang). Dan yang tidak lulus hanya 2 orang. Walaupun persentase mereka yang nilai *fluency* dan nilai *accuracy*-nya sama lebih tinggi yaitu 55% (16 orang), Terdapat 4 orang (13%) yang nilai *fluency*-nya lebih rendah dari nilai *accuracy*-nya dan tidak lulus.

Pada periode ujian 2002.1 (13 orang) persentase mereka yang mendapat nilai *fluency* lebih besar dari nilai *accuracy*-nya adalah 31 % (4 orang). Semuanya lulus. Sedangkan persentase mereka yang nilai *fluency* dan nilai *accuracy*-nya sama lebih tinggi yaitu 54% (7 orang), dan semuanya lulus. Terdapat 2 orang (15 %) yang nilai *fluency*-nya lebih rendah dari nilai *accuracy*-nya

Pada periode ujian 2002.2 (16 orang) persentase mereka yang mendapat nilai *fluency* lebih besar dari nilai *accuracy*-nya adalah 56 % (9 orang). Semuanya lulus. Persentase mereka yang nilai *fluency* dan nilai *accuracy*-nya sama lebih rendah yaitu 43 % (7 orang), dan semuanya lulus.

Pada periode ujian 2003.1 (16 orang) persentase mereka yang mendapat nilai *fluency* lebih besar dari nilai *accuracy*-nya adalah 68% (11 orang). Semuanya lulus. Persentase mereka yang nilai *fluency* dan nilai *accuracy*-nya sama lebih rendah yaitu 26% (4 orang), dan semuanya lulus. Terdapat 1 orang (0,06%) yang nilai *fluency*-nya lebih rendah dari nilai *accuracy*-nya dan lulus.

Pada periode ujian 2004.1 (23 orang) persentase mereka yang mendapat nilai *fluency* lebih besar dari nilai *accuracy*-nya adalah 35% (8 orang). 4 orang lulus. Sedangkan persentase mereka yang nilai *fluency* dan nilai *accuracy*-nya sama lebih tinggi, yaitu 60% (14 orang), dan semuanya lulus.

Ada 1 orang (5%) yang nilai *fluency*-nya lebih rendah dari nilai *accuracy*-nya dan lulus.

Pada periode ujian 2004.2 (26 orang) persentase mereka yang mendapat nilai *fluency* lebih besar dari nilai *accuracy*-nya adalah 42% (11 orang). Sedangkan persentase mereka yang nilai *fluency* dan nilai *accuracy*-nya sama lebih tinggi yaitu 50% (13 orang), dan 2 orang (8%) yang nilai *fluency*-nya lebih rendah dari nilai *accuracy*-nya.

Pada periode ujian 2005.1 (29 orang) persentase mereka yang mendapat nilai *fluency* lebih besar dari nilai *accuracy*-nya adalah 44% (13 orang). Persentase mereka yang nilai *fluency* dan nilai *accuracy*-nya sama juga 44% (13 orang). Terdapat 3 orang (10 %) yang nilai *fluency*-nya lebih rendah dari nilai *accuracy*-nya.

Fluency tidak selalu diikuti dengan *accuracy* terbukti juga bila kita melihat Diagram 1. Dari ke tujuh periode ujian di atas, terbukti bahwa dalam 4 periode, peserta ujian yang nilai *fluency*-nya > dari nilai *accuracy*-nya atau sebaliknya jumlahnya lebih besar dari peserta ujian yang nilai *fluency*-nya = nilai *accuracy*-nya. Hasil ujian *speaking* mereka ini membuktikan bahwa *fluency* tidak selalu diikuti dengan *accuracy*.

Seperti telah dikemukakan di atas bahwa dalam berbicara *fluency* ini penting apalagi bila berada dalam situasi ujian karena hal ini yang pertama yang diperhatikan oleh penguji, baru hal-hal lainnya. Oleh karena itu, komponen *fluency* diletakkan nomor 1 di lembar penilaian (*assessment sheet*).

Fluency tidak selalu diikuti dengan *accuracy* juga dikatakan oleh Dr. Benne Willerman: "Thus, it may not be too much to say one speak fluently without accuracy or vice versa." Beberapa komentar yang dibuat oleh para penguji lisan juga membuktikan hal tersebut sebagai berikut.

- *Showing fluency, but limited range of grammar.*
- *She speaks quite good but often makes some basic mistakes.*
- *She used present tense when she should use past tense.*
- *She speaks English quite well but she lacks of grammar.*
- *He was active but many grammatical mistakes occurred.*
- *She works for an hotel in Pakanbaru. She speaks quite fluent with some grammatical mistakes.*

- *Living in Boston, USA, for years.*
- *Fluent but needs prompt, moderate control of grammar.*
- *Actually her English is good but she often makes mistakes in using grammar.*
- *Fluent, but sometimes lack of grammar control.*

Frasa pertama dari komentar-komentar penguji di atas seperti berikut ini.

- *Showing fluency*
- *She speaks quite good*
- *She speaks English quite well*
- *He was active*
- *She speaks quite fluent*
- *Living in Boston, USA, for years*
- *Fluent but needs prompt*
- *Actually her English is good*
- *Fluent*

Menunjukkan bahwa peserta ujian di atas lancar berbicara, tetapi tidak akurat dalam pemakaian *grammar* seperti yang ditunjukkan dalam frase kedua dari komentar penguji tersebut:

- *...limited range of grammar*
- *...often makes some basic mistakes.*
- *She used present tense when she should use past tense.*
- *... she lacks of grammar.*
- *... many grammatical mistakes occurred.*
- *... with some grammatical mistakes.*
- *... moderate control of grammar.*
- *... she often makes mistakes in using grammar.*
- *... sometimes lack of grammar control.*

Rendahnya akurasi dalam berbicara bahasa Inggris dapat disebabkan tidak adanya latihan *grammar* yang cukup, tetapi pada saat yang bersamaan mereka didorong oleh lingkungan yang mengharuskan mereka berbicara dalam bahasa Inggris. Jadi, lingkungan sangat berpengaruh terhadap

kelancaran seseorang dalam berbicara. Hal ini juga didukung oleh Hoge (2009) yang mengatakan bahwa:

“Whether you are intelligent, or lacking some brain power, you are able to speak one language. This was achieved by being around that language at all times. In your country, you hear and speak your language constantly. You will notice that many people who are good English speakers are the ones who studied in an English speaking school. They can speak English not because they went to an English speaking school, but because they had an environment where they can be around English speaking people constantly.”

Contoh: ada seorang siswa yang mengikuti ujian *speaking* di 2003.1. Ia lancar berbicara tetapi *grammar sensitivity*-nya rendah. Hal ini bisa dilihat dari nilai *structural accuracy*-nya lebih rendah dari nilai *fluency*-nya (*Fluency* = 4, *Structural accuracy* = 3). Ternyata ia pernah belajar di Australia sampai tingkat menengah kurang lebih 7 tahun. Ada kasus di mana seorang mahasiswa bekerja di Riyadh. Ia lancar berbicara tetapi *grammar*-nya kurang bagus (*Fluency* = 5, *Structural accuracy* = 3). Dari kedua kasus di atas jelas bahwa mereka didorong oleh lingkungan di mana mereka harus dapat berbicara tetapi kurang mendapat dorongan untuk berlatih *grammar*. Mengapa? Karena selama orang yang diajak berbicara oleh mereka mengerti apa yang mereka katakan, selama itu pula mereka kurang sensitif terhadap kesalahan-kesalahan *grammar* mereka. Motivasi untuk berbahasa Inggris dengan *grammar* yang benar masih kurang. Menurut Gardner (1979), motivasi adalah kombinasi dari usaha, keinginan untuk mencapai suatu tujuan dan sikap. Berdasarkan pengertian motivasi tersebut, jika dikaitkan dengan bagaimana motivasi belajar berbicara bahasa Inggris dapat berpengaruh, Bila usaha dan keinginan mereka untuk menguasai *grammar* tidak besar ditambah sikap mereka acuh tak acuh terhadap *grammar*, motivasi mereka pun untuk menguasai *grammar* menjadi rendah. Dengan kata lain, bila usaha mereka tidak keras, keinginan untuk memperbaiki *grammar* mereka tidak kuat ditambah dengan sikap mereka yang acuh tak acuh dalam membenahi *grammar* mereka maka kemungkinan akan terjadi fosilisasi, yaitu kesalahan yang sudah tidak dianggap kesalahan lagi. Bila ini terjadi maka akan sulit untuk mengubahnya.

Menurut Elton (1973) memotivasi siswa itu bukanlah tujuan akhir pendidikan tetapi hanya tujuan sementara dan merupakan alat untuk mencapai tujuan akhir tersebut yang merupakan lubang jarum yang harus dilalui siswa sebelum ia kemungkinan mencapai tujuan yang benar-benar bermanfaat.

C. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Dalam mempelajari suatu bahasa, *fluency* dan *accuracy* merupakan dua hal yang berbeda dalam pencapaiannya. Faktor-faktor seperti intelegensi, bakat dan motivasi dari masing-masing individu sangat berperan dalam pencapaian tersebut. Walaupun dua orang berada pada lingkungan yang sama yang memaksa mereka untuk menggunakan bahasa Inggris tetapi outputnya tetap akan berbeda dikarenakan ketiga faktor di atas. Begitu juga bila ada dua orang yang sama-sama lulusan dari suatu institusi pendidikan bahasa Inggris tetapi kemampuan mereka berbicara bahasa Inggris sudah pasti berbeda.

Berbicara lebih menekankan pada *fluency* dibanding *accuracy* karena sifat dari berbicara itu yang langsung dan memungkinkan terjadi pengulangan dan klarifikasi. Oleh sebab itu mengapa dalam setiap periode ujian *speaking* di Universitas Terbuka seperti yang ditunjukkan di tujuh periode di atas, selalu saja ada peserta ujian yang nilai *fluency*-nya lebih tinggi dari nilai *accuracy*-nya atau sebaliknya.

Dari peserta ujian *speaking* yang telah disebutkan di atas terbukti bahwa mereka yang lancar berbicara disebabkan karena lingkungan yang memaksa berbicara dalam bahasa Inggris. Oleh karena itu, tidak dapat dipungkiri bahwa lingkungan sangat berpengaruh terhadap kemampuan seseorang berbicara.

Saran

Hasil ujian *speaking* mahasiswa membuktikan bahwa *fluency* tidak selalu diikuti oleh *accuracy* atau sebaliknya. Oleh karena itu, kewajiban UT lah untuk menangani kedua hal ini karena kedua hal ini sama pentingnya.

Saran yang dapat diberikan adalah buku materi pokok *speaking* sebaiknya menekankan perlunya *fluency* dalam berbicara. Hal ini dapat dicapai dengan melengkapi buku tersebut dengan latihan penguasaan kosakata yang cukup untuk percakapan sehari-hari. Buku materi pokok di Jurusan Bahasa dan Sastra FISIP-UT dirasakan sudah banyak memberikan kosakata yang cukup bagi siswa sehingga kalau memang mereka benar-benar mempelajarinya maka mereka tidak mungkin tidak mempunyai perbendaharaan kosakata yang cukup untuk membantu mereka berbicara. Di samping itu, juga *fluency* dapat dicapai dengan banyaknya latihan pengulangan baik di tingkat kata, frasa maupun kalimat. Disarankan agar hal ini dituangkan dalam bentuk media noncetak. Saat ini, UT sedang gencar mengembangkan bahan ajar noncetak, oleh karena pada kesempatan sekaranglah media noncetak untuk buku materi *speaking* yang berbasis *fluency* baik di tingkat kata, frase, maupun kalimat ini dapat dikembangkan. Tentunya *feedback* bagi mahasiswa juga penting untuk disertakan dalam media ini, karena mereka perlu untuk mengetahui cara berbicara yang benar. Bila tidak hal ini sangat membahayakan karena bila dalam proses belajar tidak diajari bagaimana berbicara yang benar maka kesalahan yang mereka buat dapat mereka bawa sampai pada tahap di mana mereka tidak merasa bahwa mereka melakukan kesalahan dalam berbicara, baik itu dari segi pelafalannya maupun *grammar*-nya.

Sedangkan *accuracy* dapat mereka dapatkan di buku materi pokok lainnya seperti Writing 1-4 dan Reading 1-4 di samping modul lainnya yang isinya penulis rasakan sudah sangat membantu mereka mempelajari *grammar*.

Apabila ditinjau dari tiga faktor-faktor yang mempengaruhi perbedaan individu hanya faktor motivasi yang dapat ditangani oleh UT yaitu dengan cara menyediakan bahan ajar yang interaktif yang berbasis *speaking fluently*. Dan juga *feedback* sangat penting karena dengan *feedback*lah UT dapat meningkatkan motivasi mereka untuk belajar. Di samping itu, *feedback* ini masih dirasakan kurang. Apabila UT dapat menambah porsi ini maka penulis yakin mahasiswa tidak akan merasa terisolasi kuliah di UT dan hal ini memotivasi mereka untuk terus menyelesaikan studi mereka.

DAFTAR PUSTAKA

- Carroll, J.B. (1965). The prediction of success in foreign language training in R. Glaser (Ed.) *Training, Research, and Education*, hal. 21-39, New York: Wiley.
- Dr. Benne Willerman. (2009). Teaching Speaking: From Accuracy vs. Fluency to Accuracy plus Fluency. Available:
<http://www.geocities.co.jp/CollegeLife/9546/papers/paper2.htm>
- Elton, L.R.B. (1973). Motivation and self-study in C.F, Page & J. Gibson (Eds), *Motivation: Non-Cognitive aspect of Student Performance*, makalah disajikan pada *Eight Annual Conference of the Society for Research into Higher Education*, July 1973, hal. 57-65, London: Society for Research into Higher Education.
- Gardner, R.C. (1979). Social-psychological aspects of second language acquisition, in Giles, H & St. Clair R (Eds.) *Language and Social Psychology*, hal. 118-129, Oxford: Blakewell.
- Hoge. A.J. (2009). 5 Speaking Rules you need to know! Available:
<http://effortlessenglishclub.com/speaking-english-fluently>
- Skehan, P. (1989). *Individual differences in second-language learning*. London: Edward Arnold.

Lampiran 1

CONTOH
SPEAKING EXAMINATION/BING3309
Examiner's assessment sheet

Candidate's name	XXXX
------------------	------

NIM	111222333
-----	-----------

Examiner's Identification	ZZZZ
Date and comment	June 11
Her English is very ok. She ever stayed in Bangladesh for years.	

Examination Period	2005.1
--------------------	--------

Fill in the appropriate lozenge on each mark scale in pencil and write the figure in the column on the right

Fluency	<input type="radio"/> 0	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input checked="" type="radio"/> 5	5
Structural Accuracy	<input type="radio"/> 0	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input checked="" type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	4
Vocabulary	<input type="radio"/> 0	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input checked="" type="radio"/> 5	5
Pronunciation	<input type="radio"/> 0	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input checked="" type="radio"/> 5	5
Interaction & Task achievement	<input type="radio"/> 0	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input checked="" type="radio"/> 5	5
							24

Lampiran 2

CONTOH
SPEAKING EXAMINATION/BING3309
Examiner's assessment sheet

Candidate's name	AAAA
-------------------------	-------------

NIM	444555666
------------	------------------

Examiner's Identification	CCCC
Date and comment	June 12
<p>He speaks fluently and naturally. He does not have problem with difficult topic and can find the appropriate vocabulary.</p>	

Examination Period	2005.1
---------------------------	---------------

Fill in the appropriate lozenge on each mark scale in pencil and write the figure in the column on the right

Fluency	<input type="radio"/> 0	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input checked="" type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	3
Structural Accuracy	<input type="radio"/> 0	<input type="radio"/> 1	<input checked="" type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	2
Vocabulary	<input type="radio"/> 0	<input type="radio"/> 1	<input checked="" type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	2
Pronunciation	<input type="radio"/> 0	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input checked="" type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	3
Interaction & Task achievement	<input type="radio"/> 0	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input checked="" type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	4
							14

Dilema Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia

Suryarama, S.H., M.Si

Penyunting: Tiesnawati Wahyuningsih, SH

A. PENDAHULUAN

Hak Asasi Manusia adalah hak kodrati sebagai anugerah dari Allah Yang Maha Kuasa, agar setiap manusia dapat hidup sebagai insan bermartabat sesuai dengan fitrah kemanusiaannya. Hak Asasi Manusia (HAM) bukan pemberian dari penguasa atau suatu rezim kekuasaan, manusia lain atau undang-undang, sehingga tidak seorang pun atau pihak manapun yang boleh merampas hak-hak yang melekat pada manusia. Memperjuangkan dan menikmati hak asasi merupakan kewajiban asasi yang memiliki nilai perjuangan dan pengabdian yang tinggi. Kesaksian sejarah menunjukkan bahwa munculnya konflik sosial selalu dilatarbelakangi oleh pelanggaran HAM, sehingga kemudian muncul usaha untuk melahirkan berbagai dokumen atau formulasi tentang perlindungan HAM seperti Magna Charta (1215) di Inggris. Sejarah memberi petunjuk dokumen HAM juga pernah diformulasikan dalam masyarakat Madinah (600 tahun sebelum Magna Charta) yang dinamai Piagam Madinah yang mengatur hubungan antar masyarakat yang sangat majemuk baik dari segi asal keturunan, budaya maupun agama yang dianut. Piagam itu mengikat masyarakat dengan nilai kemanusiaan yang berorientasi pada pencapaian cita-cita bersama.

HAM menyangkut eksistensi, martabat dan kehidupan dalam masyarakat dan merupakan konstitusi kehidupan manusia untuk dapat berinteraksi sesama manusia dan lingkungannya secara beradab. Masyarakat dan negara tidak akan bernilai dan berkembang tanpa mengakui, menghargai, melindungi dan menjunjung tinggi HAM. Barangsiapa tidak mengakui HAM berarti mengingkari dirinya. Dengan demikian, permasalahan dan penegakan HAM akan selalu menggejala dalam setiap kehidupan masyarakat dan negara.

Korelasi antara pelecehan HAM dengan timbulnya *chaos* atau kemarahan massa juga terlihat antara lain pada *Glorius Revolution* di Inggris tahun 1688 yang menelurkan pengakuan terhadap hak-hak rakyat dan anggota parlemen, juga revolusi kemerdekaan di Amerika Serikat tahun 1776, begitu pula revolusi Perancis tahun 1789. Lebih lanjut dapat terlihat juga dalam revolusi dunia yaitu Perang Dunia I dan Perang Dunia II tahun 1945 yang menelurkan kesepakatan HAM Universal (*Declaration of Human Rights*) yang terdiri dari 30 pasal di Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1948.

Revolusi kemerdekaan Republik Indonesia 17 Agustus 1945 pada hakikatnya merupakan puncak perlawanan terhadap penindasan hak asasi oleh penjajah kolonial Belanda dan *fascis* Jepang. Pengalaman pahit bangsa Indonesia diperkosa hak asasinya oleh kaum penjajah dilukiskan dengan tinta emas oleh pendiri Republik tercinta ini dalam hak segala bangsa, dan pernyataan penghargaan terhadap peri kemanusiaan dan peri keadilan.

Sejarah perjuangan HAM menunjukkan fakta-fakta bahwa munculnya revolusi sosial dan gejolak menentang dominasi negara terhadap negara lain serta gejolak sosial menentang kekuasaan yang tak terbatas atau perkosaan HAM dalam suatu negara merupakan pengejawantahan hati nurani kemanusiaan untuk hidup secara bermartabat. Pada gilirannya, hasil perjuangan memerlukan jaminan bersama sehingga perlu dituangkan dalam formula piagam pernyataan, dalam konstitusi negara, undang-undang maupun peraturan lainnya, sesuai dengan luas jangkauan kebutuhan pengaturan dan relevansi sosialnya. Karena tanpa adanya jaminan pernyataan tertulis, ada kecenderungan untuk selalu terjadi pelanggaran-pelanggaran komitmen HAM. Dalam konstelasi ini terlihat adanya hubungan korelasional antara tegaknya HAM, hukum, keadilan dan demokrasi.

Tegaknya HAM sebagai pilar penyangga bangunan negara hukum di samping pilar asas legalitas dan peradilan yang bebas. Untuk itu, proses penegakan HAM dituntut *legitimed* bagi moral masyarakat dan tidak bertentangan dengan undang-undang yang baik dan rasional. Agar perjuangan penegakan HAM itu tidak menjauhkan simpati masyarakat atau justru mengundang konsekuensi hukum pidana yang tidak terbayangkan sebelumnya. Apalagi dalam kondisi iklim penegakan hukum atau pengadilan yang tidak bebas dari pengaruh kekuasaan.

B. PEMBAHASAN

Untuk lebih memahami HAM secara komprehensif, di bawah ini diuraikan perkembangan HAM dari sebelum dan sesudah lahirnya Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

1. Sejarah Pemikiran HAM di Indonesia

Penegakan HAM merupakan masalah yang bersifat mendunia, artinya masalah ini akan selalu dihadapi masyarakat internasional, tidak terkecuali Indonesia. Dengan demikian, persoalan HAM mengandung aspek universal dan lintas budaya.

Setiap konstitusi negara pasti mengatur mengenai jaminan terhadap perlindungan HAM warga negaranya, karena negara sebagai organisasi kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan. Oleh karenanya perlu diatur dalam setiap konstitusi masing-masing negara.

Konstitusi dibentuk untuk membatasi kekuasaan agar tidak diterapkan sewenang-wenang. Salah satu ciri negara hukum adalah adanya jaminan hak-hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan, legalitas pemerintahan, dan peradilan yang bebas.

Dalam sejarah tata negara Indonesia, persoalan HAM pernah menjadi bahan perdebatan yang serius, seperti tergambar di bawah ini.

- a. Dalam buku *Prosedur dan Perubahan konstitusi*, Sri Semantri (1986), memberikan ilustrasi bahwa Moh. Hatta dan Moh. Yamin berpendapat bahwa hak tersebut (masalah HAM) perlu dirumuskan dalam konstitusi untuk menjamin warga negara terhadap tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa.
- b. Di pihak lain, Soekarno dan Soepomo (Hestu Cipto Handooyo, 2003), beranggapan bahwa hak-hak tersebut (masalah HAM) bertentangan dengan falsafah, negara dan bangsa karena berasal dari negara barat.

Perdebatan antara Moh. Hatta dan Soekarno tersebut memperlihatkan bahwa pemahaman mengenai perlindungan HAM warga negara, di kalangan *founding fathers* masih diwarnai konsep dikotomi budaya barat dan timur. Bagi kalangan yang menolak bahwa HAM memang lahir di dunia Barat

selalu dikonotasikan menganut paham individualisme dan liberalisme. Oleh karena itu, tidak ada kepentingannya untuk dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menganut cita negara kekeluargaan.

Berdasarkan perdebatan antara Moh. Hatta dan Soekarno, akhirnya dicapai kata sepakat bahwa mengenai HAM diambilkan dari falsafah bangsa Indonesia sendiri, dan tidak menekankan pada hak-hak yang berkembang dan lahir di negara barat yang mencerminkan paham individualisme.

Pencantuman HAM dalam naskah UUD terdiri atas dua jenis HAM yaitu hak-hak klasik dan hak-hak sosial.

Hak asasi Klasik (sebelum amandemen) terdapat dalam 4 (empat) pasal, yaitu:

- a. Pasal 27 ayat (1): Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- b. Pasal 28: Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan undang-undang.
- c. Pasal 29 ayat (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

2. HAM dalam Amandemen UUD 1945

Gerakan reformasi oleh mahasiswa sejak permulaan 1998 telah mengubah peta kekuasaan dan sistem ketatanegaraan Indonesia. Kesakralan UUD 1945 yang pernah dicanangkan oleh rezim orde baru mulai diganggu gugat. Pada akhirnya terjadi paradigma baru dalam wacana politik dan ketatanegaraan Indonesia yakni, lebih membuka diri untuk mengembangkan prinsip-prinsip demokrasi pemerintahan dan penghargaan terhadap HAM.

Melalui Tap MPR No. XVII/MPR/1998, Pemerintah Indonesia dan berbagai komponen supra struktur politik lainnya mulai melakukan berbagai langkah untuk merumuskan dan mengimplementasikan HAM sebagaimana tertuang di dalam Deklarasi Universal HAM.

Dalam Tap MPR tahun 1998 Pasal 2 menyatakan "Menugaskan kepada Presiden RI dan DPR RI untuk meratifikasi berbagai instrumen PBB tentang HAM sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945".

3. HAM dalam Amandemen UUD 1945

UU HAM dibentuk dengan cara mempersatukan pemahaman sifat universalitas (mengandung dimensi individualistik) dan sifat kontekstualitas (mengandung dimensi budaya yang berlaku di suatu komunitas masyarakat) dari HAM.

Kolaborasi kedua sifat tersebut nampak pada bunyi Pasal 6 UU No. 39 Th.1999, yaitu:

- a. Dalam rangka penegakan HAM, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan pemerintah.
- b. Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi selaras dengan perkembangan zaman.

Pada hakikatnya UU HAM mengadopsi secara penuh Deklarasi Sedunia tentang HAM, tetapi masih tetap memberikan ruang gerak bagi komunitas masyarakat hukum adat dan budaya Indonesia.

Berdasarkan Pasal 28 ayat (5) amandemen UUD 1945, pelaksanaan HAM akan diatur dengan Peraturan Perundang-undangan, yaitu UU No. 39 Tahun 1999, antara lain mengatur tentang pelanggaran HAM pada Pasal 1 angka 1, dan angka 6. "Pelanggaran HAM adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik di sengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan/atau mencabut HAM seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh UU ini, dan tidak mendapatkan atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku".

Dengan kata lain, HAM merupakan hak yang ada dalam diri seseorang sebagai makhluk ciptaan Tuhan YME, baik sebagai makhluk individu maupun sosial.

Oleh karena itu, pelanggaran HAM dikategorikan merupakan pelanggaran hukum yang sifatnya struktural, artinya bukan merupakan pelanggaran hukum biasa seperti diatur dalam hukum pidana, melainkan suatu pelanggaran yang sifatnya mengurangi eksistensi keberadaan manusia yang memiliki harkat dan martabat.

Dalam UU HAM tidak membedakan secara tegas antara pengertian pelanggaran dan kejahatan terhadap HAM. Setiap bentuk perbuatan orang, kelompok orang atau aparat negara yang bermaksud mengurangi hak dasar manusia, dikategorikan sebagai pelanggaran HAM.

Selanjutnya dalam Undang-undang HAM secara garis besar diatur tentang hak dan kewajiban dasar manusia. Ketentuan hak dasar manusia antara lain menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup aman, damai, bahagia sejahtera lahir dan batin, tanpa diskriminasi memperoleh keadilan, dan menyampaikan pendapat di muka umum. Sementara itu, yang termasuk kewajiban dasar adalah setiap orang wajib menghormati HAM orang lain, moral dan etika. Selain itu, setiap orang wajib tunduk pada undang-undang untuk mencapai ketertiban umum dan keamanan. Adapun yang termasuk pelanggaran HAM menurut Pasal 7 Undang-undang HAM meliputi kejahatan *genosida* dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Kejahatan *Genosida* adalah setiap perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian kelompok bangsa, ras, kelompok etnis atau agama, dengan cara;

- a. membunuh anggota kelompok,
- b. mengakibatkan penderitaan fisik atau mental yang berat terhadap anggota-anggota kelompok,
- c. menciptakan kondisi kehidupan kelompok yang akan mengakibatkan kemusnahan secara fisik baik seluruh atau sebagian,
- d. memaksakan tindakan-tindakan yang bertujuan mencegah kelahiran di dalam kelompok, atau
- e. memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu ke kelompok lain.

Kejahatan terhadap kemanusiaan adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistemik yang diketahui bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, berupa;

- a. pembunuhan,
- b. pemusnahan,
- c. perbudakan,

- d. pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa,
- e. perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang wenang yang melanggar ketentuan pokok hukum internasional,
- f. penyiksaan,
- g. perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa, atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara,
- h. penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu.

4. Problem Penegakan HAM Di Indonesia

Otoritarianisme rezim Orde Baru antara lain ditandai dengan banyaknya kasus pelanggaran HAM baik yang terselubung maupun yang terbuka. Memang pada masa itu instrumen penegakan HAM telah ada sekalipun tidak selengkap di era reformasi misalnya ketentuan tentang HAM yang tersebar dalam peraturan perundang-undangan yang sudah ada, Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia yang telah disetujui dan diumumkan oleh Resolusi Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948, dibentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berdasarkan Keppres No. 50 Tahun 1993. Instrumen di atas ternyata tidak dapat berfungsi bagi penegakan HAM karena hukum secara umum pada masa Orde Baru hanya dijadikan alat untuk mempertahankan kekuasaan, bukan untuk mewujudkan kebenaran dan keadilan, atau dengan kata lain hukum pada masa itu tidak untuk ditegakkan. Padahal seorang filosof hukum aliran realisme bernama Wilhelm Lundsted mengatakan bahwa hukum itu bukan apa-apa (*law is nothing*). Lebih lanjut, ia mengatakan bahwa hukum baru memiliki makna setelah ditegakkan. Tanpa penegakan hukum bukan apa-apa.

Sungguhpun rezim Orde Baru telah tumbang dan berganti dengan Orde Reformasi, tetapi pengaruh dari sistem dan paradigma lama (*status quo*) masih sangat kuat, sebab pengertian reformasi yang terjadi di Indonesia bukan mengganti orang-orang lama (kelompok *status quo*) secara total tetapi memunculkan orang-orang baru (kelompok reformis) dan bergabung dengan orang-orang lama dalam menjalankan pemerintahan. Maka yang terjadi adalah pertarungan dan pergumulan antara dua kelompok itu. Dan ternyata,

setelah era reformasi bergulir kurang lebih sepuluh tahun, nampak bahwa kekuatan kelompok *status quo* masih mendominasi sistem yang sedang berjalan termasuk dalam penegakan hukum. Keterpurukan hukum di Indonesia sejak masa Orde Baru hingga sekarang meliputi tiga unsur sistem hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence Meir Friedmann, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan kultur hukum (*legal culture*).

- a. Struktur, yang dimaksud dengan struktur dalam sistem hukum Indonesia adalah institusi-institusi penegakan hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan, serta hierarki peradilan dari yang terendah (Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama) hingga yang tertinggi (Mahkamah Agung), begitu juga aparat penegak hukum yang bekerja pada institusi-institusi penegakan hukum tersebut. Problem yang terjadi berkenaan dengan struktur ini adalah belum adanya kemandirian yudisial yang menjamin resistensi institusi-institusi penegakan hukum terhadap intervensi pihak lain serta rendahnya kualitas moralitas dan integritas personal aparat penegak hukum sehingga hukum tidak dapat bekerja secara sistemik dan proporsional, termasuk dalam penegakan HAM.
- b. Substansi, yaitu aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang ada dalam sistem itu atau produk-produk yang dihasilkannya berupa keputusan-keputusan yang mereka keluarkan dan mencakup pula hukum yang hidup (*living law*) dan bukan hanya aturan-aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*). Yang menjadi problem dari substansi ini adalah kuatnya pengaruh positivisme dalam tatanan hukum di Indonesia yang memandang hukum sebagai sesuatu yang muncul dari otoritas yang berdaulat dalam bentuk undang-undang dan mengabaikan sama sekali hukum di luar yang tersebut serta memandang prosedur hukum sebagai segala-galanya dalam penegakan hukum tanpa melihat apakah hal tersebut dapat mewujudkan keadilan dan kebenaran.
- c. Kultur hukum, yaitu suasana pikiran dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan, dihindari, dan disalahgunakan. Kultur hukum yang merupakan ekspresi dari tingkat kesadaran hukum masyarakat belum kondusif bagi bekerjanya sistem hukum secara proporsional dan berkeadilan.

Keterpurukan hukum di Indonesia yang meliputi tiga unsur sistem hukum di atas sangat menghambat penegakan HAM di negara kita sehingga wajar apabila kasus-kasus pelanggaran HAM yang tergolong berat hingga sekarang tidak ada yang berhasil diusut secara tuntas dan profesional dan sudah tentu hal ini sangat mengusik rasa keadilan masyarakat secara umum.

Selain itu, secara struktural, kemandirian institusi-institusi penegakan hukum di Indonesia masih juga menjadi problem yang cukup serius. Institusi-institusi penegakan hukum tersebut belum cukup resisten terhadap intervensi pihak lain terutama eksekutif, padahal penegakan HAM memerlukan kemandirian yudisial dan pemerintahan berdasarkan hukum (*rule of law*).

Problem penegakan HAM di Indonesia tidak hanya menyangkut sistem hukum yang mengalami degradasi, tapi juga melibatkan sistem-sistem lain yang turut berpengaruh secara signifikan misalnya sistem politik, ekonomi dan sosial.

Sistem politik transisional dari sistem politik otoriter ke demokratis ternyata tidak bisa berjalan mulus. Pergantian rezim dari Orde Baru ke Orde Reformasi telah banyak menimbulkan berbagai bentuk pelanggaran HAM. Begitu juga ketika Orde Reformasi berkuasa timbul gejolak dan pergumulan di antara kekuatan reformasi sendiri, tanpa menafikan pengaruh dan peran kuat orang-orang yang *pro-status quo* untuk saling berebut kekuasaan, yang hal ini juga banyak menimbulkan berbagai bentuk pelanggaran HAM, terutama ketika militer diposisikan sebagai alat dan pendukung kekuasaan yang sedang berlangsung.

Sistem ekonomi yang dibangun selama masa Orde Baru terbukti belum mampu menyejahterakan dan mengangkat martabat kehidupan bangsa Indonesia terutama rakyat kecil yang secara kuantitatif paling banyak jumlahnya. Bahkan sejak terjadi krisis ekonomi yang menyebabkan jatuhnya rezim Orde Baru, kondisi bangsa Indonesia semakin terpuruk dan krisis itu semakin melebar dan meluas hingga bersifat multidimensional. Keterpurukan ekonomi ini juga menjadi problem penegakan HAM di negara kita, sebab bagaimana seorang akan dapat menghormati dan menghargai serta menghayati HAM kalau ia belum mampu memenuhi kebutuhan dasarnya yang minimum sekalipun.

Dalam psikologi dikenal teori Abraham Maslow (1987) tentang *The Basic Need Hierarchy Theory* yang mengatakan bahwa ada lima tingkatan kebutuhan dasar manusia, yaitu:

- a. Kebutuhan pokok fisiologis;
- b. Kebutuhan akan keselamatan dan keamanan dari bahaya luar;
- c. Kebutuhan akan cinta, kemesraan, dan kebutuhan seksual;
- d. Kebutuhan akan martabat, penghargaan sosial dan harga diri serta kebutuhan diperlakukan secara adil;
- e. Kebutuhan untuk aktualisasi diri dan mempunyai sesuatu (obsesi).

Dalam konteks ini, Tjuk Wirawan (2003) berasumsi bahwa apabila sebagian besar rakyat Indonesia sudah mampu memenuhi kebutuhan dasarnya sampai dengan hierarki keempat yang berarti sebagian besar rakyat sudah menginginkan pengakuan martabat dan harga dirinya serta membutuhkan penghargaan sosial dan ingin diperlakukan secara adil maka pada taraf inilah penghormatan HAM dan penegakan serta penghayatannya yang dibutuhkan oleh rakyat Indonesia akan dapat dicapai.

Sistem sosial masyarakat Indonesia pada dasarnya bersumber dari nilai-nilai agama dan budaya yang menghargai dan menghormati kedudukan manusia sebagai makhluk Allah SWT yang termulia di bumi ini. Nilai-nilai agama dan budaya tersebut kemudian membentuk etika sosial yang menjadi acuan bagi masyarakat dalam berperilaku dan berinteraksi antara yang satu dengan yang lain dalam hidup bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Masyarakat Indonesia terkenal dengan sifat sopan santunnya, sikap hormatnya kepada orang lain serta rasa kekeluargaannya yang sangat tinggi. Tetapi yang menjadi permasalahan adalah mengapa ketika terjadi krisis multidimensional karakter sosial yang positif tersebut menjadi berbalik seratus delapan puluh derajat, sehingga yang terjadi adalah kebiadaban, keangkuhan dan kekerasan yang kemudian menimbulkan ketidaktertiban dan ketidakharmonisan sosial (*social disorder and disharmony*). Dan kondisi sosial semacam ini tentu sangat tidak kondusif bagi usaha usaha penegakan HAM di Indonesia. Frans Magnis Suseno (1996), mencoba memberi jawaban dari permasalahan di atas. Menurutnya sistem sosial masyarakat Indonesia rusak karena sistem-sistem yang lain tidak bekerja dengan baik, misalnya

sistem hukum, sistem politik dan sistem ekonomi. Seandainya sistem ini bekerja dengan baik maka sistem sosial itu akan menjadi baik pula, karena sistem-sistem tersebut antara satu sama lain saling mempengaruhi.

5. Pengadilan HAM

Untuk mengadili pelanggaran HAM di Indonesia telah dibentuk Pengadilan HAM, hal tersebut sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM Pasal 104 ayat (1). Sebagai tindak lanjut ketentuan Pasal 104 ayat (1) tersebut, kemudian diterbitkan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.

Pembentukan Pengadilan HAM berdasarkan pertimbangan sebagai berikut.

- a. Pelanggaran HAM yang berat merupakan *extra ordinary crime* dan berdampak secara luas, baik tingkat nasional maupun internasional.
- b. Terhadap perkara pelanggaran HAM yang berat diperlukan langkah-langkah penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan yang bersifat khusus, yaitu:
 - 1) diperlukan penyelidikan dengan membentuk tim, penyidik, penuntut umum, dan hakim *ad hoc*.
 - 2) penyelidikan hanya dilakukan Komnas HAM.
 - 3) adanya tenggang waktu tertentu untuk melakukan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan.
 - 4) adanya perlindungan korban dan saksi.
 - 5) tidak ada kadaluwarsa bagi pelanggaran HAM yang berat (beda dengan pelanggaran/kejahatan pidana).

Walaupun Undang-undang HAM dan Undang-undang Pengadilan HAM sudah dibentuk, tidak menjamin bagi pelanggar HAM dapat diadili sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Bahkan fakta di lapangan memperlihatkan jarang sekali kasus-kasus pelanggaran HAM dapat dijamah oleh hukum khususnya pelanggaran HAM yang terjadi pada era orde baru yang mana militer dipakai sebagai tameng oleh pihak penguasa. Berbagai contoh pelanggaran HAM di bawah ini yang tidak tersentuh hukum, yaitu:

1. Kasus pelanggaran berat HAM Warsidi Lampung.
Peristiwa ini terjadi pada 7 Februari 1989 di desa Rajabasa Lama Kecamatan Way Jepara Lampung Tengah. Akibat serentetan tembakan yang dilakukan oleh empat peleton tentara dan 40 anggota Brimob yang mengakibatkan korban tewas mencapai 246 orang. Data ini dihimpun menurut versi Koordinator Lembaga Swadaya Masyarakat Komite Semalam, Fikri Yasin.
2. Kasus pelanggaran HAM Trisakti, Semanggi I dan II
Tragedi Trisakti yang terjadi pada 12 Mei 1998 mengakibatkan tewasnya empat mahasiswa Trisakti, tragedi ini kemudian disusul tragedi semanggi I pada 13 November 1998 yang menewaskan lima mahasiswa dan dilanjutkan tragedi semanggi II yang mengakibatkan sepuluh orang tewas. Tewasnya sejumlah mahasiswa tersebut dilakukan oleh militer dan polisi yang begitu agresif menyerang mahasiswa.
3. Kasus pembunuhan aktivis HAM, Munir
Kasus yang mengakibatkan meninggalnya Munir di atas pesawat tujuan Singapura – Belanda pada tahun 2004 sampai saat ini belum jelas pelakunya. Meskipun mantan pilot Garuda, Polycarpus dituduh sebagai pelakunya dan telah dijatuhi hukuman penjara 20 tahun, namun banyak masyarakat yang masih bertanya-tanya pelaku dibalik kematian Munir.

Dari tiga contoh kasus pelanggaran HAM tersebut, tidak satu pun pelaku utama pelanggaran HAM dapat diajukan ke meja hijau untuk diproses sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

6. Pelanggaran HAM Sulit Diajukan ke Pengadilan

Kasus pelanggaran HAM yang tidak diperiksa sampai ke pengadilan tidak hanya terjadi pada era orde baru, melainkan juga pada era reformasi, sebagai contoh kasus pembunuhan pejuang dari Papua, Alloy Theis yang terjadi bulan November 2001. Hal itu terbukti dari banyaknya kasus-kasus pelanggaran HAM yang tidak diajukan ke pengadilan HAM, sedangkan perangkat hukumnya sudah tersedia.

Mengapa pelaku pelanggaran HAM tidak terjangkau oleh hukum? Hal ini disebabkan oleh dua faktor. Karena, pertama pelanggaran HAM pada

umumnya dilakukan secara sistematis oleh kelompok yang terorganisir (aparatus). Bila pelanggaran HAM dilakukan oleh aparat yang tidak lain adalah militer maka secara logika dalam organisasi militer dikenal adanya perintah dari atasan atau komandan. Secara hierarki perintah komandan selalu berasal dari pucuk pimpinan militer tertinggi yang harus dilaksanakan. Karena pelanggaran HAM tersebut dilakukan atas perintah dari komandan yang bisa jadi melibatkan banyak pihak maka agak sulit melakukan pemeriksaan terhadap pelaku yang tidak lain adalah pihak aparat atas perintah atasan. Kedua, tidak adanya kemauan politik pihak penguasa untuk memeriksa kasus pelanggaran HAM secara tuntas. Bisa jadi bila kasus pelanggaran HAM yang melibatkan militer diajukan ke pengadilan akan melibatkan berbagai pihak termasuk penguasa. Hal inilah yang menyebabkan pelaku pelanggaran HAM tidak dapat diajukan ke pengadilan HAM.

Kendala dalam proses penegakan HAM adalah masih rendahnya sumber daya hukum masyarakat. Hal ini menyangkut potensi nilai moral masyarakat, relasi dan hak-hak politik rakyat, kelompok berpengaruh, pendapat para pakar dan solidaritas sosial. Jadi, penegakan HAM juga terkait dengan kualitas kepedulian terhadap pihak yang lemah secara ekonomis dan rentan secara politik. Untuk itu, dituntut adanya peran aktif dari institusi pendidikan tinggi (universitas) yang memiliki posisi strategis dalam mensosialisasikan dan mengaplikasikan ide dasar dari konsep HAM karena sesungguhnya gagasan yang menyangkut tentang HAM itu dinamis dan berkembang sesuai dengan tuntutan zaman.

Lebih-lebih keniscayaan penegakan HAM dalam suatu komunitas atau bangsa dalam era globalisasi dewasa ini, berkorelasi dengan kemajuan teknologi informasi yang serba menjangkau serta menciptakan berbagai efek yang luar biasa. Revolusi teknologi yang dilahirkan membawa dampak luas bagi perlindungan dan penegakan HAM. Andaikan di suatu negara terjadi praktik pelanggaran HAM maka masyarakat internasional dengan cepat akan memberikan reaksi. Mereka dapat melakukan embargo, pengucilan dan bahkan pengadilan bagi pelaku pelanggaran HAM. Hal ini pernah diterapkan pada pelanggar HAM di Bosnia. Dalam konteks inilah institusi Perguruan Tinggi dapat memainkan peran pengkajian tentang praktik dan pilihan-pilihan setiap negara dalam bidang penegakan HAM. Sehingga pelanggaran

negara terhadap HAM yang merugikan masyarakat secara nasional maupun internasional dapat dihindari. Misi Perguruan Tinggi dalam proses penegakan HAM di Indonesia juga dapat ditunjukkan dalam beberapa bidang kegiatan. Salah satu yang sangat signifikan seperti sosialisasi dan monitoring termasuk di dalamnya bagaimana kaitan antara konvensi-konvensi internasional yang sudah diratifikasi dengan hukum nasional.

7. Pelanggaran HAM Tidak Mengenal Kadaluwarsa

Meskipun pelanggaran HAM dilakukan sebelum tahun 1999, pada saat undang-undang HAM dan Pengadilan HAM belum terbit, para pelaku tetap dapat diajukan ke pengadilan HAM karena perkara pelanggaran HAM tidak mengenal kadaluwarsa. Terhadap pelanggaran HAM yang dilakukan sebelum tahun 1999 dapat diperiksa oleh Pengadilan HAM Ad Hoc.

KESIMPULAN

1. UU HAM dibentuk dengan cara mempersatukan pemahaman sifat universalitas (mengandung dimensi individualistik) dan sifat kontekstualitas (mengandung dimensi budaya yang berlaku di suatu komunitas masyarakat) dari HAM.
2. Keterpurukan hukum di Indonesia sejak masa Orde Baru hingga sekarang meliputi tiga unsur sistem hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence Meir Friedmann, yaitu struktur (*structure*) dalam sistem hukum Indonesia, substansi (*substance*) aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang ada dalam sistem itu atau produk-produk yang dihasilkannya berupa keputusan-keputusan yang mereka keluarkan dan mencakup pula hukum yang hidup (*living law*), kultur hukum (*legal culture*) merupakan suasana pikiran dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan, dihindari, dan disalahgunakan.
3. Pelaku pelanggaran HAM tidak terjangkau oleh hukum karena disebabkan oleh dua faktor. Karena, *pertama* pelanggaran HAM pada umumnya dilakukan secara sistematis oleh kelompok yang terorganisir (aparatus). Bila pelanggaran HAM dilakukan oleh aparat yang tidak lain

adalah militer maka secara logika dalam organisasi militer dikenal adanya perintah dari atasan atau komandan. *Kedua*, tidak adanya kemauan politik pihak penguasa untuk memeriksa kasus pelanggaran HAM secara tuntas. Bisa jadi bila kasus pelanggaran HAM yang melibatkan militer diajukan ke pengadilan akan melibatkan berbagai pihak termasuk penguasa.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, A. (2002). *Keterpurukan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Arief Sidharta, B. (2000). *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju.

Kleden, I. (2001). *Menulis Politik: Indonesia Sebagai Utopia*. Jakarta: Kompas.

Lopa, B. (2001). *Masalah-masalah Politik, Hukum Sosial Budaya, Agama: Sebuah Pemikiran*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Manan, B. (2001). *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Bandung: Alumni.

Prinst, D. (2001). *Sosialisasi, Diseminasi Penegakan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Rahardjo, S. *Hukum Progresif*. Jentera. Edisi 2-2003: hlm. 62.

Sujata, A. (2000). *Reformasi Dalam Penegakan Hukum*. Jakarta: Djambatan.

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Wirawan, T. (1995). *Penghayatan Bangsa Indonesia Terhadap Hak Asasi Manusia*. (Makalah) UNEJ.

Market Segmentation **dalam Kebijakan Konversi** **Minyak Tanah ke LPG**

Drs. Agus Santosa, M.Si.
Penyunting: Tiesnawati Wahyuningsih, SH.

A. LATAR BELAKANG

Dalam setiap masyarakat, peran pemerintah sangat diperlukan, bahkan di negara yang sangat liberalis atau kapitalis sekalipun. Menurut Musgrave dan Musgrave (1989), ada beberapa alasan yang menyebabkan diperlukannya peran pemerintah, yaitu sebagai berikut.

1. Pemerintah dan kebijakan yang dijalankan dibutuhkan untuk menjamin terjadinya mekanisme pasar yang sehat dan kompetitif;
2. Peraturan pemerintah dan tindakan lainnya dibutuhkan apabila persaingan dalam pasar menjadi tidak efisien;
3. Pengaturan dan pertukaran berdasarkan perjanjian yang dibutuhkan dalam operasi pasar tidak dapat terjadi tanpa adanya proteksi dan pemaksaan dari suatu struktur resmi yang diadakan oleh pemerintah;
4. Adanya masalah eksternalitas yang menuju pada kegagalan pasar dan menghendaki pemecahan melalui peran pemerintah, baik melalui penyediaan anggaran, subsidi maupun pajak;
5. Nilai-nilai sosial menghendaki adanya penyesuaian dalam distribusi pendapatan dan kesejahteraan.

Keterlibatan pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah yang terjadi adalah dengan kebijakan-kebijakan pemerintah, yang sering disebut sebagai kebijakan publik. Jadi, tujuan utama dari kebijakan publik adalah untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Namun, jika kebijakan publik tersebut tidak dikaji secara matang, justru sering menimbulkan masalah baru yang mungkin lebih kompleks. Salah satu kebijakan publik yang baru-baru ini diterbitkan yang menimbulkan masalah

di dalam masyarakat, yaitu kebijakan tentang konversi penggunaan minyak tanah ke *Liquified Petroleum Gas* (LPG), yang dimulai medio 2006. Kebijakan tentang konversi minyak tanah ini, bertujuan untuk mengurangi subsidi yang diberikan pemerintah yang besarnya sekitar Rp 30 triliun per tahunnya. Namun, kebijakan ini pemerintah terkesan kurang terencana dengan matang. Sebelum kebijakan konversi minyak tanah ke LPG, sebetulnya pemerintah telah membuat kebijakan konversi minyak tanah ke batu bara. Namun, baru berjalan sekitar satu tahun, tiba-tiba Wakil Presiden menyatakan bahwa konversi minyak tanah ke batu bara diganti dengan LPG. Dan sejak saat itu pula, PT Pertamina sebagai pemasok minyak tanah dan LPG melaksanakan kebijakan tersebut. Hal yang dilakukan oleh Pertamina adalah memberikan tabung LPG berkapasitas 3 kg dan kompor gas satu tungku kepada masyarakat pengguna minyak tanah secara cuma-cuma sebanyak 5 juta unit. Dari sejumlah itu, baru sebagian kecil saja yang terealisasi. Sampai akhir Juli 2007, baru sebanyak 43.454 kepala keluarga sudah menerima tabung dan kompor, dan industri kecil dan menengah yang sudah menerima pembagian tabung dan kompor gratis sebanyak 32.716 industri (bintang, Agustus 2007). Kemudian sejak awal tahun 2007, Pertamina menarik bahan bakar minyak tanah di sejumlah lokasi secara bertahap. Hal yang terjadi adalah masyarakat masih enggan menggunakan kompor gas yang dibagikan, sementara pasokan minyak tanah sudah sangat berkurang. Akibatnya, terjadi antrian yang sangat panjang diberbagai daerah, untuk mendapatkan minyak tanah. Di sini hukum *supply and demand* berlaku. Karena barang langka, akibatnya harga minyak tanah yang biasa harga normalnya sekitar Rp3.500,00 per liter, naik menjadi sekitar Rp6.000,00 per liter. Itupun masyarakat masih sulit untuk mendapatkannya.

Jika hal ini tidak secara cepat dan tepat ditangani maka akan menimbulkan permasalahan yang sangat kompleks, baik dari segi sosial politik, maupun secara ekonomi.

Memang saat ini PT Pertamina telah menambah pasokan minyak tanah, dan melakukan sosialisasi tentang penggunaan kompor gas secara gencar melalui berbagai media massa. Akan tetapi, perlu dikaji tentang efektivitas dari kegiatan yang dilakukan oleh PT Pertamina tersebut, sehingga program tersebut dapat berhasil seperti yang diinginkan.

Oleh karena itu, tulisan ini penulis akan melakukan segmentasi pasar dalam kebijakan konversi penggunaan minyak tanah ke LPG. Dengan segmentasi pasar, diharapkan pemerintah dapat mengimplementasikan program tersebut secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuannya.

B. SEGMENTASI PASAR

Segmentasi pasar merupakan proses memanfaatkan peluang dengan membagi-bagi pasar menjadi beberapa segmen. Pasar dipetakan berdasarkan karakteristik tertentu, sehingga pemerintah mampu memahami lebih jelas pasar mana yang akan menjadi sasarannya. Oleh karena itu, untuk mengetahui pasar sasaran secara jelas, seharusnya pemerintah perlu melakukan segmentasi terhadap pasar yang hendak dituju. Hal ini perlu dilakukan mengingat suatu produk pada dasarnya tidak mungkin dapat masuk ke semua pasar, tanpa mengetahui segmen mana yang akan dipilih. Kertajaya (2006) menjelaskan peran dari segmentasi pasar adalah sebagai berikut.

1. dapat melakukan pemasaran lebih fokus, sehingga akan mempermudah dalam mengalokasikan sumber daya yang diperlukan.
2. dapat mengetahui tentang peta kompetensi dan posisi pasar.
3. segmentasi merupakan basis untuk memudahkan pemerintah dalam mempersiapkan langkah-langkah berikutnya, seperti sistem pendistribusian produk, jenis layanan, dan sebagainya.
4. segmentasi merupakan faktor kunci menaklukkan pasar dengan memandang pasar dari sudut pandang yang unik dan cara yang berbeda.

Lebih lanjut Kertajaya menjelaskan beberapa cara memandang pasar, yaitu sebagai berikut.

1. *Static attribute segmentation* merupakan cara memandang pasar berdasarkan geografis dan demografis. Berdasarkan geografis berarti melihat pasar berdasarkan wilayah seperti negara, kawasan, provinsi, atau kota/desa. Untuk pasar LPG, saat ini lebih banyak dikonsumsi oleh masyarakat yang tinggal di kota. Sedangkan masyarakat desa, lebih banyak menggunakan minyak tanah atau kayu bakar sebagai bahan bakar

kepentingan rumah tangga. Jadi, jika bahan bakar masyarakat desa digantikan dengan LPG, rasanya masih sangat sulit dilakukan. Sementara berdasarkan demografis berarti mencermati pasar LPG berdasarkan pekerjaan dan pendidikan saja, karena dari segi jenis kelamin, usia, dan agama, kurang relevan untuk disegmenkan. Tingkat pendidikan, dan jenis pekerjaan berkaitan dengan pendapatan keluarga, dan hal ini sangat penting disegmenkan. Tingkat pendidikan dapat diklasikan ke beberapa tingkatan, seperti: lulus perguruan tinggi, lulus SMTA, lulus SLTP, lulus SD, dan tidak lulus SD. Bagi masyarakat yang tingkat pendidikannya minimal lulus SLTP, asumsinya mudah menerima hal-hal baru, seperti perubahan penggunaan minyak tanah ke LPG. Sedangkan masyarakat yang hanya tingkat pendidikannya lulus SD atau bahkan tidak lulus SD, harus lebih intensif melakukan penyuluhan kepada mereka, tentang penggunaan kompor gas tersebut.

Jenis pekerjaan, dapat digolongkan dengan jenis pekerjaan yang tetap dan tidak tetap. Masyarakat yang mempunyai pekerjaan tetap, mempunyai penghasilan keluarga yang tetap pula. Oleh karena itu, pengeluaran keluarga, termasuk pengeluaran untuk bahan bakar biasanya sudah dapat direncanakan sebelumnya. Sedangkan masyarakat yang berpendapatan tidak tetap, yang pendapatannya hanya cukup untuk makan harian, tidak mungkin membeli LPG tabung, yang tidak bisa dijual secara eceran, seperti minyak tanah. Membeli tabung gas 3 kg dengan harga sekitar Rp12.500,00 sampai dengan Rp15.000,00 merupakan hal yang tidak mudah bagi mereka. Oleh karena itu, segmen pasar yang demikian, tentunya bukan merupakan target pasar LPG.

2. *Dynamic attribute segmentation* merupakan cara memandang pasar berdasarkan sifat-sifat dinamis yang mencerminkan karakter pelanggan. Karakter ini berupa minat, kebiasaan, sikap, keyakinan, dan sebagainya. Tentang minat, pemerintah dalam hal ini PT Pertamina harus dapat membedakan pasar yang cukup berminat menggunakan LPG dan pasar yang memang tidak berminat sama sekali terhadap penggunaan LPG karena alasan tertentu yang sulit untuk dipengaruhi. Target pasar LPG adalah masyarakat yang cukup berminat untuk menggunakan LPG. Hal ini berkaitan dengan sikap mereka. Sikap dari masyarakat yang cukup

berminat cenderung akan melakukan konversi dengan menggunakan LPG, sedangkan pasar yang tidak berminat, cenderung bersikap menolak terhadap konversi. Sikap ini juga dapat dipengaruhi oleh keyakinan terhadap produk LPG. Jika mereka merasa yakin bahwa menggunakan LPG akan lebih efisien, mudah memperoleh, aman penggunaannya, serta memperoleh keuntungan-keuntungan lainnya maka mereka cenderung bersikap menerimanya. Sedangkan pasar yang merasa tidak yakin terhadap keuntungan-keuntungan dalam penggunaan LPG, akan cenderung bersikap menolak. Untuk mengubah sikap yang menolak, menjadi sikap menerima memerlukan metode dan waktu yang cukup lama. Pengalaman dari tetangga tentang penggunaan LPG, yang diinformasikan kepada orang lain (*word of the mouth*) sangat efektif mengubah sikap pasar yang menolak.

3. Segmentasi berdasarkan perilaku, yaitu pasar yang mempunyai sifat loyal/fanatik, dan pasar yang mengambang (tidak loyal). Pasar yang mengambang, merupakan target pasar yang sangat mungkin untuk dimasuki produk LPG. Sedangkan pasar yang fanatik terhadap produk lama, seperti masyarakat yang fanatik menggunakan bahan bakar minyak tanah, atau kayu bakar bagi masyarakat desa, cukup sulit untuk beralih ke LPG. Ada semacam anggapan di lingkungan masyarakat, bahwa masakan yang menggunakan kayu bakar, rasanya lebih enak dibandingkan memasak dengan bahan bakar minyak atau LPG. Bagi masyarakat yang demikian, juga akan cukup sulit beralih ke bahan baker LPG.

C. KESIMPULAN

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut.

1. Dalam implementasi kebijakan konversi minyak tanah ke LPG, perlu dilakukan segmentasi pasar.
2. Segmen pasar yang penghasilannya sangat rendah, bukan merupakan target pasar dalam program ini.
3. Perlu dilakukan pendidikan, pelatihan, dan promosi kepada target pasar yang sesuai.

DAFTAR PUSTAKA

Kertajaya, Hermawan. (2006). *Hermawan Kertajaya on Segmentation*. Jakarta: Mizan & MarkPlus & Co.

Setyawati Endarti Budi, dan Hasel Nogi S. Tangkilisan. *Responsivitas Kebijakan Publik*. Yogyakarta.

Pasar Tradisional yang Semakin Tergusur

Dra. Parwitaningsih, M.Si
Penyunting: Drs. Agus Santosa, M.M

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pasar selama ini sudah menyatu dan memiliki tempat penting dalam kehidupan masyarakat. Bagi masyarakat, pasar bukan hanya tempat bertemunya penjual dan pembeli, tetapi juga wadah interaksi sosial dan representasi nilai-nilai tradisional yang ditunjukkan oleh perilaku para aktor-aktor di dalamnya. Meski dari jumlah masih mendominasi sektor ritel, tanpa intervensi pemerintah, pasar tradisional tidak lama lagi mungkin akan tinggal sejarah, terutama di wilayah perkotaan.

Kehadiran pasar modern, terutama *supermarket* dan *hypermarket*, dianggap oleh berbagai kalangan telah menyudutkan keberadaan pasar tradisional di perkotaan. Di Indonesia, terdapat 13.450 pasar tradisional dengan sekitar 12,6 juta pedagang kecil (Kompas 2006). Berdasarkan hasil studi A.C. Nielsen, pasar modern di Indonesia tumbuh 31,4% per tahun, sedangkan pasar tradisional menyusut 8% per tahun. Jika kondisi ini tetap dibiarkan, ribuan bahkan jutaan pedagang kecil akan kehilangan mata pencahariannya. Pasar tradisional mungkin akan tenggelam seiring dengan tren perkembangan dunia ritel saat ini yang didominasi oleh pasar modern.

Pesatnya pembangunan pasar modern dirasakan oleh banyak pihak berdampak terhadap keberadaan pasar tradisional. Di satu sisi, pasar modern dikelola secara profesional dengan fasilitas yang serba lengkap; di sisi lain, pasar tradisional masih berkuat dengan permasalahan klasik seputar pengelolaan yang kurang profesional dan ketidaknyamanan berbelanja. Pasar modern dan tradisional bersaing dalam pasar yang sama, yaitu pasar ritel. Hampir semua produk yang dijual di pasar tradisional seluruhnya dapat ditemui di pasar modern, khususnya *hypermarket*. Semenjak kehadiran *hypermarket* di Jakarta, pasar tradisional di kota tersebut disinyalir

merasakan penurunan pendapatan dan keuntungan yang drastis(Kompas 2006).

Eksistensi sektor ritel tradisional dan pasar tradisional mulai goyah, sejalan dengan ekspansi dan invasi pesat sektor ritel dan pasar modern yang kian menemukan momentumnya dengan liberalisasi sektor ritel tahun 1998 yang mengeluarkan bisnis ritel dari daftar negatif investasi. Fenomena globalisasi memang tak bisa dibendung. Demikian pula perubahan perilaku dan kebiasaan masyarakat konsumen dalam berbelanja. Namun, beberapa tahun ini ekspansi sektor ritel cenderung kebablasan. Di sektor ritel selama ini, ibaratnya berlaku hukum rimba. Siapa yang kuat dia menang, tanpa ada wasit penengah. Penyebabnya, selama ini tak ada regulasi yang jelas di sektor ritel. Kalaupun ada regulasi, aturan-aturan seperti zonasi yang dibuat dalam rangka melindungi pelaku usaha ritel kecil dan pasar tradisional dengan mudah ditabrak. Akibatnya, tidak heran ritel modern ibarat jamur di musim hujan, menyeruak sampai ke tengah permukiman penduduk, menggusur warung-warung kecil dan pasar tradisional yang sudah jauh lebih dulu ada.

Di lain pihak hampir seluruh pasar tradisional di Indonesia masih bergelut dengan masalah internal pasar seperti buruknya manajemen pasar, sarana dan prasarana pasar yang sangat minim, pasar tradisional sebagai sapi perah untuk penerimaan retribusi, menjamurnya pedagang kaki lima (PKL) yang mengurangi pelanggan pedagang pasar, dan minimnya bantuan permodalan yang tersedia bagi pedagang tradisional. Keadaan ini secara tidak langsung menguntungkan pasar modern. Berangkat dari fenomena seperti tersebut di atas maka karya ilmiah ini ditulis.

B. PERMASALAHAN

1. Bagaimana keberadaan pasar tradisional di masyarakat modern.
2. Permasalahan apa saja yang dihadapi oleh pasar tradisional.
3. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh pasar tradisional.

C. LANDASAN TEORI

Pasar

Pasar dalam arti sempit adalah tempat di mana permintaan dan penawaran bertemu, dalam hal ini lebih condong ke arah pasar tradisional. Sedangkan dalam arti luas adalah proses transaksi antara permintaan dan penawaran, dalam hal ini lebih condong ke arah pasar modern. Pada umumnya pasar tradisional merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli serta ditandai dengan adanya transaksi penjual pembeli secara langsung dan biasanya ada proses tawar-menawar, bangunan biasanya terdiri dari kios-kios atau gerai, los, dan pasaran terbuka yang dibuka oleh penjual maupun suatu pengelola pasar. Kebanyakan menjual kebutuhan sehari-hari seperti bahan-bahan makanan berupa ikan, buah, sayur-sayuran, telur, daging, kain, pakaian barang elektronik, dan jasa. Selain itu, ada pula yang menjual kue-kue dan barang-barang lainnya. Pasar seperti ini masih banyak ditemukan di Indonesia, dan umumnya terletak dekat kawasan perumahan agar memudahkan pembeli untuk mencapai pasar. Beberapa pasar tradisional yang "legendaris" antara lain adalah pasar Beringharjo di Yogyakarta, pasar Klewer di Solo, dan pasar Johar di Semarang. Pasar tradisional di seluruh Indonesia terus mencoba bertahan menghadapi serangan dari pasar modern. (<http://id.wikipedia.org/wiki/Pasar>)

Pasar modern tidak banyak berbeda dari pasar tradisional, namun pasar jenis ini penjual dan pembeli tidak bertransaksi secara langsung melainkan pembeli melihat label harga yang tercantum dalam barang (*barcode*), berada dalam bangunan dan pelayanannya dilakukan secara mandiri (*swalayan*) atau dilayani oleh pramuniaga. Barang-barang yang dijual, selain bahan makanan, seperti; buah, sayuran, daging; sebagian besar barang lainnya yang dijual adalah barang yang dapat bertahan lama. Contoh dari pasar modern adalah pasar *swalayan* dan *hypermarket*, supermarket, dan minimarket. (<http://id.wikipedia.org/wiki/Pasar>)

Hypermarket adalah bentuk pasar modern yang sangat besar, dalam segi luas tempat dan barang-barang yang diperdagangkan. Selain tempatnya yang luas, *hypermarket* biasanya dan memiliki lahan parkir yang luas. Dari segi harga, barang-barang di *hypermarket* sering kali lebih murah dari pada

supermarket, toko, atau pasar tradisional. Ini dimungkinkan karena *hypermarket* memiliki modal yang sangat besar dan membeli barang dari produsen dalam jumlah lebih besar dari pada pesaingnya, tetapi menjualnya dalam bentuk satuan. Dalam prakteknya mulai sekitar tahun 2000-an, untuk menyeimbangkan antara pasar tradisional dan pasar modern, beberapa produsen *consumer goods* telah membedakan harga jual untuk kedua jenis pasar tersebut. Praktek ini meningkatkan daya saing di tingkat pedagang eceran sehingga harga eceran mereka bisa lebih murah atau sama dengan di pasar modern. Di negara maju, sebuah *hypermarket* biasanya terletak di pinggiran kota, agar tidak mematikan toko-toko yang lebih kecil. Di Indonesia, menurut peraturan pemerintah (Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI No. 107/MPP/Kep/2/1998 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Izin Usaha Pasar Modern), pasar modern dapat berdiri di semua Ibukota Provinsi dan Ibukota Kabupaten/Kota yang perkembangan kota dan ekonominya dianggap sangat pesat. Di kota-kota penyangga Ibukota Jakarta, yaitu Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi, berbagai *hypermarket* telah membuka gerainya. Beberapa *hypermarket* di Indonesia adalah: Carrefour, Giant Hypermarket, Hypermart, dan Makro. (<http://id.wikipedia.org/wiki/Hypermarket>)

Dalam penelitian ACNielsen pengertian pasar modern di sini adalah swalayan di mana pelayanan dilakukan sendiri oleh konsumen karena toko tidak menyediakan pramuniaga. Minimarket, supermarket, dan *hypermarket* termasuk dalam kategori ini. Di pasar tradisional, konsumen masih dilayani oleh pemilik.

Pengertian minimarket adalah toko swalayan yang hanya memiliki satu atau dua mesin register sementara supermarket adalah swalayan besar yang juga menjual barang-barang segar seperti sayur dan daging dengan jumlah mesin registernya mencapai tiga ke atas.

(<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/promarketing/2004/0622/prom1.html>)

D. GLOBALISASI

Globalisasi adalah sebuah istilah yang memiliki hubungan dengan peningkatan keterkaitan dan ketergantungan antarbangsa dan antarmanusia di seluruh dunia melalui perdagangan, investasi, perjalanan, budaya populer, dan bentuk-bentuk interaksi yang lain sehingga batas-batas suatu negara menjadi bias. Dalam banyak hal, globalisasi mempunyai banyak karakteristik yang sama dengan internasionalisasi sehingga kedua istilah ini sering dipertukarkan. Sebagian pihak sering menggunakan istilah globalisasi yang dikaitkan dengan berkurangnya peran negara atau batas-batas negara.

Kata "globalisasi" diambil dari kata *global*, yang maknanya ialah *universal*. Globalisasi belum memiliki definisi yang mapan, kecuali sekadar definisi kerja (*working definition*), sehingga tergantung dari sisi mana orang melihatnya. Ada yang memandangnya sebagai suatu proses sosial, atau proses sejarah, atau proses alamiah yang akan membawa seluruh bangsa dan negara di dunia makin terikat satu sama lain, mewujudkan satu tatanan kehidupan baru atau kesatuan ko-eksistensi dengan menyingkirkan batas-batas geografis, ekonomi, dan budaya masyarakat (<http://id.wikipedia.org/wiki/globalisasi>)

Ciri-ciri globalisasi antara lain ditandai dengan (1) perubahan dalam konsep ruang dan waktu. Perkembangan barang-barang seperti telepon genggam, televisi satelit, dan internet menunjukkan bahwa komunikasi global terjadi demikian cepatnya, sementara melalui pergerakan massa semacam turisme memungkinkan kita merasakan banyak hal dari budaya yang berbeda. Pasar dan produksi ekonomi di negara-negara yang berbeda menjadi saling bergantung sebagai akibat dari pertumbuhan perdagangan internasional, peningkatan pengaruh perusahaan multinasional, dan dominasi organisasi semacam *World Trade Organization* (WTO). Peningkatan interaksi kultural melalui perkembangan media massa (terutama televisi, film, musik, dan transmisi berita dan olah raga internasional). Saat ini, kita dapat mengonsumsi dan mengalami gagasan dan pengalaman baru mengenai hal-hal yang melintasi beraneka ragam budaya, misalnya dalam bidang *fashion*, literatur, dan makanan. Meningkatnya masalah bersama, misalnya

pada bidang lingkungan hidup, krisis multinasional, inflasi regional dan lain-lain.

Globalisasi perekonomian merupakan suatu proses kegiatan ekonomi dan perdagangan, di mana negara-negara di seluruh dunia menjadi satu kekuatan pasar yang semakin terintegrasi dengan tanpa rintangan batas teritorial negara. Globalisasi perekonomian mengharuskan penghapusan seluruh batasan dan hambatan terhadap arus modal, barang dan jasa. Ketika globalisasi ekonomi terjadi, batas-batas suatu negara akan menjadi kabur dan keterkaitan antara ekonomi nasional dengan perekonomian internasional akan semakin erat. Globalisasi perekonomian di satu pihak akan membuka peluang pasar produk dari dalam negeri ke pasar internasional secara kompetitif, sebaliknya juga membuka peluang masuknya produk-produk global ke dalam pasar domestik.

Globalisasi mempengaruhi hampir semua aspek yang ada di masyarakat, termasuk di antaranya aspek budaya. Kebudayaan dapat diartikan sebagai nilai-nilai (*values*) yang dianut oleh masyarakat ataupun persepsi yang dimiliki oleh warga masyarakat terhadap berbagai hal. Baik nilai-nilai maupun persepsi berkaitan dengan aspek-aspek kejiwaan/psikologis, yaitu apa yang terdapat dalam alam pikiran. Aspek-aspek kejiwaan ini menjadi penting artinya apabila disadari, bahwa tingkah laku seseorang sangat dipengaruhi oleh apa yang ada dalam alam pikiran orang yang bersangkutan. Sebagai salah satu hasil pemikiran dan penemuan seseorang adalah kesenian, yang merupakan subsistem dari kebudayaan.

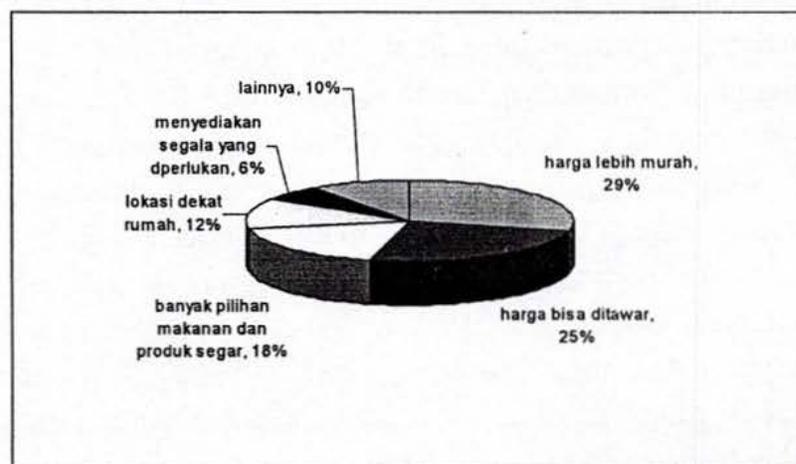
Globalisasi sebagai sebuah gejala tersebarinya nilai-nilai dan budaya tertentu ke seluruh dunia (sehingga menjadi budaya dunia atau *world culture*) telah terlihat semenjak lama. Cikal bakal dari persebaran budaya dunia ini dapat ditelusuri dari perjalanan para penjelajah Eropa Barat ke berbagai tempat di dunia ini (Lucian W. Pye, 1966). Namun, perkembangan globalisasi kebudayaan secara intensif terjadi pada awal ke-20 dengan berkembangnya teknologi komunikasi. Kontak melalui media menggantikan kontak fisik sebagai sarana utama komunikasi antarbangsa. Perubahan tersebut menjadikan komunikasi antarbangsa lebih mudah dilakukan, hal ini menyebabkan semakin cepatnya perkembangan globalisasi kebudayaan.

E. KEBERADAAN PASAR TRADISIONAL DI MASYARAKAT MODERN

Becek, kumuh, semrawut, bau busuk, dan pengap. Sampah berserakan. Copet bergentayangan. Jorok, tidak teratur dan tidak terkelola. Itulah yang menjadi ciri khas pasar tradisional. Memang, tidak mudah menemukan pasar tradisional yang nyaman dan aman. Di luar stigma buruk itu, sejatinya juga tersimpan mutiara kearifan dalam pasar tradisional. Bila kita berada di pasar tradisional—terutama di daerah pedesaan—bisa ditemukan suasana yang khas. Ramai transaksi, tawar-menawar langsung antara penjual dan pembeli. Di sana, tercipta komunikasi dan interaksi sosial, terjalin keakraban antara penjual dengan pembeli; sesuatu yang sulit ditemui di era globalisasi yang mengedepankan individualitas. (Kompas 4 Agustus 2006)

Pasar tradisional masih diminati oleh sebagian masyarakat. Berdasarkan penelitian AC Nielsen (2004), 29% responden menyatakan akan tetap mengunjungi pasar tradisional karena harganya murah. Selain itu, pasar yang lebih dikenal sebagai tempat yang becek, bau dan kotor tersebut merupakan wadah utama penjualan produk-produk kebutuhan pokok yang dihasilkan oleh para pelaku ekonomi skala menengah kecil. Di dalamnya merupakan kumpulan para *entrepreneur* yang pada umumnya menggunakan modal sendiri dalam memulai usahanya.

Alasan Konsumen Mengunjungi Pasar Tradisional



Sumber: Kompas, 3 November 2007.

Kondisi pasar tradisional sendiri saat ini nyaris seperti telur di ujung tanduk. Seolah-olah masih beroperasi meskipun dengan megap-megap. Pasar yang sejatinya riuh oleh interaksi penjual dan pembeli kini semakin sayup. Tengok saja Pasar Mampang, di Jakarta Selatan, yang lokasinya sebenarnya cukup strategis. Pasar, yang kini berbentuk gedung setelah renovasi itu, kini malah ditinggalkan pedagangnya. Lantai kedua dan ketiga di pasar itu kini kosong melompong. Anak-anak kampung sekitar kerap bermain bola di lantai tersebut. Di pasar Santa Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, yang telah direnovasi lebih dari 50% kios/los kosong tanpa aktivitas perdagangan. Pedagang di los basah yang masih bertahan pun mengeluhkan omzet yang terus anjlok karena sepi pembeli (Kompas 22 November 2007)

Kemajuan zaman yang tak terelakkan menghadapkan pasar tradisional pada arena liberalisasi dan pasar bebas. Dapatkah ia bertahan di tengah gempuran modernisasi teknologi yang kian canggih dan kepungan *hypermarket* dari segala arah? Bak cendawan di musim hujan, toko serba ada (toserba), bisnis ritel dan supermarket bermunculan di mana-mana. Tidak hanya di kota provinsi maupun kabupaten, ia telah menyerbu pedesaan.

Biasanya, bisnis eceran memiliki jaringan luas, bagian dari gurita raksasa bisnis berskala global. Sebagian besar modalnya tak lain adalah investasi asing. Keuntungannya pun tak banyak dirasakan masyarakat sekitar, alias kembali kepada tuan juragan. Perputaran uang di daerah akan tersedot kembali ke kota dan tentu saja balik ke kantong pemilik modalnya di negeri antah-berantah.

Pasar modern seperti supermarket atau *hypermarket* tentu memiliki banyak keunggulan dibanding pasar tradisional. Buaian harga murah, kemasan rapi, lengkap, lingkungan bersih dan nyaman, menjadikan *hypermarket* sebagai surga perbelanjaan. Pariwara terpampang di mana-mana, membuat orang lapar-dahaga, membangkitkan nafsu konsumtif sehingga masyarakat berbondong-bondong datang untuk membeli. Berbagai fasilitas kemudahan disediakan. Bahkan, untuk mendapatkan barang tidak harus membayar tunai, tapi bisa utang. Beli sekarang bayar belakangan; pakai kartu kredit yang bisa dicicil. Pembeli pun tidak harus datang, tapi bisa menelepon, dan barang diantar sampai tujuan.

Hypermarket tidak saja cekatan memenuhi kebutuhan konsumen. Ia juga sangat lihai menciptakan hasrat, mengubah nafsu keinginan jadi bagian dari kebutuhan yang seolah tak terelakkan. Banyak barang yang tidak dikenal dan bukan menjadi kebutuhan, bisa menimbulkan selera dan akhirnya, dibeli konsumen. Belanja di mal akhirnya menjadi budaya, gaya hidup dan gengsi tersendiri; ciri khas kehidupan masyarakat terkini.

Individualisme sebagai salah satu simbol patologi modernitas terlihat kental. Di pasar modern interaksi sosial sangat minimal. Harga telah dipatok. Tidak perlu adu mulut, mengotot tawar-menawar dengan pedagang. Orang-orang tinggal datang, pilih barang yang dibutuhkan, bayar di kasir, lalu pulang. Praktis, rasional dan efisien, bukan? Sistem pasar bebas memercayai mitos bahwa roda ekonomi pasar bergerak dalam haluan spirit yang bersifat kompetitif, rasional, efisien dan *fair* (Chomsky, 1999). Memenangkan persaingan menjadi kunci utama untuk meraih keberhasilan.

Hypermarket terus berkembang biak ke segala penjuru negeri dengan keuntungan berlipat ganda. Sementara pasar tradisional kembang kempis menjalankan usaha. Di luar tembok mal-mal yang megah, pedagang-pedagang kecil menjerit. Mereka harus berjuang mati-matian, agar tetap bertahan. Pedagang kecil harus berjuang sampai titik darah penghabisan di tengah impitan minimarket, supermarket, dan *hypermarket*. Pelan tapi pasti, pasar tradisional kian termarginalkan. Pedagang yang tidak mampu bertahan akhirnya rontok. Cepat atau lambat, toko-toko sembako dan kelontong harus menghadapi kematiannya. Kendati masih meyakini datangnya pelanggan, pedagang kecil sulit membidik keuntungan. Bisa balik modal saja sudah bersyukur.

Tak pelak, pasar tradisional di penjuru Nusantara yang berjumlah sekitar 13.650 unit terancam punah di tahun-tahun mendatang. Berdasarkan penelitian AC Nielsen pada Oktober 2005, pertumbuhan pasar tradisional telah mencapai minus delapan persen, sementara pertumbuhan *hypermarket* yang terus merangsek ke pelosok kampung mencapai 31,4 persen. Pesatnya perkembangan *hypermarket* itu sejalan dengan tutupnya 400 kios pedagang pasar tradisional karena tidak mampu melanjutkan usaha. Jika tidak dikendalikan, pasar tradisional yang melibatkan sekitar 12,6 juta pedagang—ditambah masing-masing rata-rata dua pegawai dan empat anggota

keluarganya—terancam kehilangan pendapatan dan jatuh miskin. Sebagai bisnis berskala global, *hypermarket* dapat menghadirkan barang dari segala penjuru dunia. Bukan hal aneh jika produk mancanegara pun membanjiri pasar di Indonesia. Produk China menguasai pasar tekstil di Pasar Tanah Abang, membuat industri kerajinan di Cibaduyut, Tasikmalaya, dan Pekalongan banyak yang gulung tikar (Kompas, 4 Agustus 2006).

Meskipun dengan kondisi yang tidak menguntungkan, tetap ditemukan adanya pasar tradisional yang mampu bertahan karena dikelola dengan baik dan memperhatikan seluruh aspek seperti kebersihan, kenyamanan, dan keamanan dalam berbelanja. Kelebihan pasar tradisional adalah kekhasannya yang tidak dimiliki oleh pasar modern, seperti jual-beli dengan tawar-menawar harga dan suasana yang memungkinkan penjual dan pembeli menjalin kedekatan. Contoh dari sebuah pasar tradisional yang mampu bertahan meski dikelilingi oleh sedikitnya lima peritel modern besar ditemukan di kawasan perumahan Bumi Serpong Damai (BSD), Tangerang. Sejak dibuka pada Juli 2004, pasar tersebut hingga kini tetap ramai dikunjungi para pelanggan setianya (Kompas 2006). Pasar ini juga telah mendapat penghargaan dari APPSI dan menjadi salah satu pasar percontohan untuk pasar-pasar tradisional lainnya.

F. PERMASALAHAN YANG DIHADAPI OLEH PASAR TRADISIONAL

1. Kondisi Fisik Pasar Tradisional

Membahas tentang pasar tradisional dibandingkan dengan pasar modern tidak dapat terlepas dari bagaimana kondisi pasar tradisional sekarang. Masalah infrastruktur yang hingga kini masih menjadi masalah serius di pasar tradisional adalah bangunan dua lantai yang kurang populer di kalangan pembeli, kebersihan dan tempat pembuangan sampah yang kurang terpelihara, kurangnya lahan parkir, dan buruknya sirkulasi udara. Belum lagi ditambah semakin menjamurnya PKL yang otomatis merugikan pedagang yang berjualan di dalam lingkungan pasar yang harus membayar penuh sewa dan retribusi. Satu PKL menjual barang dagangan yang hampir sama dengan seluruh produk yang dijual di dalam pasar. Hanya daging segar saja yang

tidak dijual oleh PKL. Dengan demikian, kebanyakan pembeli tidak perlu masuk ke dalam pasar untuk berbelanja karena mereka bisa membeli dari PKL di luar pasar.

Kondisi pasar tradisional pada umumnya memprihatinkan dan banyak pasar tradisional di Jabodetabek yang tidak terawat. Di Jakarta saja, berdasarkan catatan PD Pasar Jaya, dari total 151 pasar, hanya 27 pasar yang aspek fisik bangunannya masih baik. Sisanya, 111 pasar dalam kondisi fisik bangunan rusak sedang atau berat dan hanya 13 pasar mengalami rusak ringan. Kepala APPSI (Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia) cabang Jakarta, Hasan Basri, mengatakan bahwa 151 pasar tradisional di Jakarta terancam oleh keberadaan supermarket, sembilan di antaranya sudah tutup (Kompas, 3 November 2007).

Masalah utama yang dihadapi sebagian besar pasar tradisional di kota-kota besar seperti Kota Bandung dan Depok adalah kondisi pasar yang sempit, kotor, becek, pengap dan bau, serta akses jalan yang macet. Pasar-pasar tradisional rata-rata sudah beroperasi puluhan tahun dan telah direnovasi beberapa kali. Kondisi pasar tradisional yang kurang layak telah mendorong pemda memodernisasi dan merenovasi bangunan pasar dengan struktur bangunan bertingkat demi efisiensi lahan sehingga mampu menampung jumlah pedagang dan pembeli lebih banyak. Hasil studi SMERU menemukan bahwa bangunan pasar tradisional yang berubah menjadi gedung bertingkat ternyata menciptakan sejumlah persoalan. Struktur bertingkat yang ada saat ini dinilai mengganggu keamanan dan kenyamanan pedagang dan pembeli. Sebut saja di antaranya konstruksi anak tangga ke lantai atas atau bawah yang tinggi dan curam, ruang-ruang berdagang yang sempit, kurang tersedianya tempat sampah, air bersih, saluran air, pengaturan ruang udara/ventilasi, dan tempat parkir.

Struktur tangga yang curam dan tinggi juga menyebabkan pembeli enggan berbelanja ke lantai atas. Seorang informan menjelaskan bahwa bentuk tangga yang curam dan sempit telah menyulitkan pembeli saat membawa barang belanjaan. Begitu pula bagi pedagang yang akan mengisi kios-kiosnya dengan barang dagangan. Akibatnya sebagian pedagang di lantai atas pindah ke lantai bawah atau beralih menjadi pedagang kaki lima

(PKL). Sebagian lagi bahkan tidak lagi bisa berdagang karena kurangnya pembeli.

Sebagian besar kios di lantai atas di Pasar Sederhana, Pasar Pamoyanan, dan Pasar Leuwipanjang di Kota Bandung yang masing-masing direnovasi menjadi dua lantai pada 1997, 2000, dan 2002, saat ini kosong. Demikian pula Pasar Cisalak dan Pasar Tugu di Kota Depok yang dirombak menjadi pasar bertingkat sekitar 1996, kini banyak ditinggalkan pedagang. Selain karena tinggi dan curamnya tangga-tangga penghubung, faktor sempitnya lahan kios atau *jongko* juga membuat tidak nyaman para pedagang. Seorang pedagang di Pasar Cisalak menjelaskan bahwa hampir tidak ada pembeli yang mau berbelanja ke lantai atas, khususnya ibu-ibu yang berusia 30 tahun ke atas. Keengganan para pembeli untuk berbelanja di kios lantai atas di beberapa pasar diperparah oleh tidak adanya pengaturan penjualan jenis barang di masing-masing tingkat. Semua jenis barang tersedia di lantai bawah. Sementara di Pasar Tugu, hampir tidak ada lagi pedagang yang menghuni lantai atas. Sebagian besar pedagangnya pindah ke lokasi lain yang tidak bertingkat atau menggelar dagangan mereka di sekitar pasar tersebut sebagai PKL.

Para pedagang di lantai atas tidak bisa lagi melunasi cicilannya dan tidak membayar retribusi kios. Struktur bangunan bertingkat tidak hanya merugikan para pedagang yang menempati lantai atas, melainkan juga para pedagang di lantai bawah. Para pedagang yang berada di lantai bawah yang harus dihubungkan dengan anak tangga ke bawah mengeluhkan keadaan pengap, bau akibat minimnya sirkulasi udara dalam ruangan. Sistem ventilasi di lantai bawah tidak dapat mengatur sirkulasi udara dengan leluasa karena letaknya di bawah permukaan tanah. Pembeli tidak akan nyaman berlama-lama di lantai bawah karena terasa panas dan lembab ditambah bau yang kurang sedap itu. Situasi ini semakin tidak nyaman lagi dengan banyaknya sampah di sana-sini. Di Kota Bandung, rencana renovasi bangunan pasar sering kali ditanggapi dengan berbagai aksi protes para pedagang. Mereka beralasan bahwa bentuk bangunan bertingkat tidak akan memberikan keuntungan dan bahkan justru merugikan. Misalnya di Pasar Leuwipanjang, sejumlah pedagang sebenarnya sudah menolak rencana renovasi pasar. Alasannya sama, yakni lantai atas akan sepi pembeli. Mereka belajar dari

kasus-kasus pasar lain seperti Pasar Kosambi dan Pamoyanan. Namun, pemerintah bergeming terhadap aksi protes ini dan tetap melanjutkan upaya renovasi menjadi pasar bertingkat dua.

2. Kelemahan Manajemen Pengelola Pasar

Faktor lain yang juga menjadi penyebab kurang berkembangnya pasar tradisional adalah minimnya daya dukung karakteristik pedagang tradisional, yakni strategi perencanaan yang kurang baik, terbatasnya akses permodalan yang disebabkan jaminan (*collateral*) yang tidak mencukupi, tidak adanya skala ekonomi (*economies of scale*), tidak ada jalinan kerja sama dengan pemasok besar, buruknya manajemen pengadaan, dan ketidakmampuan untuk menyesuaikan dengan keinginan konsumen (Wiboonpongse dan Sriboonchitta 2006).

Dari penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian SMERU tentang dampak yang dialami oleh pasar yang dilakukan di Depok dan Bandung menunjukkan bahwa supermarket berdampak terhadap kinerja usaha pedagang di pasar tradisional. Para pedagang tradisional di dalam pasar mengeluhkan keberadaan pasar modern, khususnya *hypermarket* di sekitar mereka, yang memengaruhi keuntungan mereka.

Kalah bersaingnya pasar tradisional terhadap pasar modern disebabkan pula lemahnya manajemen dan buruknya infrastruktur pasar tradisional, bukan semata-mata karena keberadaan pasar modern itu sendiri. Pasar modern sebenarnya mengambil keuntungan dari kondisi buruk yang ada di pasar tradisional. Pedagang, kepala pasar, dan semua pemangku kepentingan di pasar tradisional mengatakan bahwa langkah utama yang harus dilakukan untuk menjaga keberlangsungan pasar tradisional adalah dengan memperbaiki sarana dan prasarana pasar tradisional, mengatasi masalah PKL di sekitar pasar, dan memperbaiki sistem manajemen, baik di dinas perpasaran maupun di pasar tradisional itu sendiri.

Sebenarnya, permasalahan pasar tradisional sangat kompleks, tidak hanya menyangkut keberadaan PKL yang merugikan pedagang pasar dan memengaruhi keteraturan pasar tradisional. Persoalan-persoalan lain yang dihadapi pasar tradisional, seperti bangunan pasar yang kurang terawat, bocor, sempit, gelap, pengap, di samping lingkungan yang becek dan kotor,

merupakan hal yang belum terselesaikan hingga kini. Semua permasalahan ini bermuara pada lemahnya pengelolaan pasar tradisional. Selama ini, pengelolaan pasar tradisional berada di bawah wewenang pemerintah daerah, yaitu Dinas Pengelolaan Pasar. Dinas Pengelolaan Pasar menempatkan seorang kepala pasar yang biasanya berstatus PNS yang bertugas mengelola administrasi pasar dan sekaligus memelihara pasar. Dalam Keputusan Kepala Dinas Pengelolaan Pasar Kota Bandung No. 22 Tahun 2003 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kepala Pasar disebutkan bahwa selain mengumpulkan retribusi, tugas kepala pasar adalah mengkoordinasi pelayanan pasar, ketertiban, dan kebersihan pasar sesuai wilayah kerjanya. Dalam menjalankan tugasnya sehari-hari, kepala pasar dibantu oleh beberapa orang staf yang umumnya pegawai honorer. Pada praktiknya, seorang kepala pasar lebih digiring untuk mengutamakan pengumpulan dana retribusi pasar karena kinerjanya ditentukan oleh tingkat pencapaian retribusi sesuai dengan jumlah yang telah ditargetkan Dinas Pasar. Target pencapaian retribusi menjadi tolok ukur diperpanjang atau tidaknya kedudukan kepala pasar. Kenyataan inilah yang antara lain membuat masalah kehadiran PKL di pasar tradisional sulit dipecahkan mengingat PKL bisa menjadi subjek pembayar retribusi. Di samping itu, penarikan retribusi merupakan sumber penghasilan tambahan bagi para staf pengelola pasar. Pengelolaan pasar yang hanya berorientasi pada pencapaian target retribusi tentunya akan memperburuk citra dan keberadaan pasar. Oleh karena itu, selain memperhatikan aspek target retribusi, pengelolaan pasar tradisional tidak boleh mengabaikan aspek kenyamanan dan ketertiban berdagang dan berbelanja. Terwujudnya kondisi tersebut, tentunya dengan dukungan semua pemangku kepentingan, akan mendorong keberlanjutan pasar tradisional.

3. Retribusi Pasar

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, retribusi diartikan sebagai pungutan uang oleh pemerintah (kota praja) sebagai balas jasa (Pusat Bahasa 2005: 953). Pengertian tersebut mengandung arti dan konsekuensi logis, yakni pemerintah seyogianya menyediakan dan memelihara infrastruktur layanan yang memadai bagi para pengguna jasa sehingga penarikan retribusi menjadi tanda telah terwujudnya pemenuhan hak pengguna jasa oleh

pemerintah terkait. Sudahkah hal ini terwujud? Pemungutan retribusi pasar tradisional di Kota Bandung dan Depok, sebagaimana diuraikan berikut ini, memberi gambaran empiris tentang kondisi umum pelaksanaan retribusi, khususnya retribusi pelayanan pasar.

Retribusi pelayanan pasar didasarkan atas kelas pasar, jenis fasilitas yang ada di pasar, dan luas tempat usaha. Besarnya retribusi pelayanan pasar ini berbeda antara satu pasar dengan pasar lain yang kelasnya berbeda. Di Kota Bandung, retribusi dibedakan atas empat macam, yaitu retribusi pasar, retribusi ketertiban, retribusi hewan di areal pasar, dan retribusi kakus. Secara umum, pembayaran retribusi ada yang dibayar secara harian atau atas dasar frekuensi penggunaan. Baik di Kota Depok maupun Kota Bandung, pemungutan retribusi dilakukan oleh petugas khusus seperti pemungut retribusi, pemungut kebersihan, koordinator kebersihan, juru sapu, juru parkir, dan petugas bongkar muat. Mereka umumnya bekerja sebagai tenaga honorer yang mendapat bayaran dari hasil retribusi atau sebagai pegawai honorer daerah. Retribusi yang dipungut diserahkan kepada koordinator untuk diteruskan ke kepala Unit Pengelola Teknis Dinas Pasar (UPTD), dan disetor ke Dinas Pasar, yang selanjutnya disetor ke kas Pemerintah Daerah.

Dengan membayar berbagai retribusi, sudah sewajarnya apabila para pedagang mendapatkan imbalan nyata, yakni kenyamanan berdagang dan kebersihan lingkungan pasar. Seperti banyak dinyatakan para pedagang, faktor kenyamanan dan kebersihan masih menjadi kendala serius. Kasus pencurian barang dagangan di kios dan kondisi pasar yang kotor dan becek merupakan kejadian dan potret sehari-hari. Keadaan ini boleh jadi dipicu oleh minimnya dana perangsang peningkatan pelayanan. Di Depok, misalnya, dari total retribusi yang diterima dan disetor ke pemda, hanya 5% saja yang dikembalikan untuk uang perangsang peningkatan pelayanan.

4. Perubahan Perilaku Konsumen

Kehadiran pasar-pasar modern memang membuat belanja menjadi suatu wisata keluarga yang memberi pengalaman tersendiri. Seorang ayah tidak akan lagi malu berbelanja dan membeli sayuran di *hypermarket*. Ibu-ibu dengan sepatu hak tinggi juga takkan sungkan memilih daging atau ikan

yang dikemas dengan apik dan sama sekali tidak berbau amis. Anak-anak juga akan merasa senang memilih dan membeli barang-barang kesukaannya.

Pasar-pasar modern tersebut kini juga dikemas dalam tata ruang yang apik, terang, lapang, dan sejuk. Pengalaman berbelanja tidak akan lagi disuguhi dengan suasana yang kotor, panas, sumpek, dan becek. Kejadian yang kurang menyenangkan seperti kecopetan atau berhadapan dengan penjual yang tidak ramah niscaya akan sangat sulit dijumpai di pasar-pasar modern. Singkatnya, kini belanja bukan hanya tugas ibu-ibu atau pembantu rumah tangga. Belanja juga bukan lagi menjadi kegiatan yang membosankan dan menyebalkan.

Dengan segudang kelebihan yang ditawarkan, tentu saja dengan mudah pasar-pasar modern akan menarik perhatian masyarakat. Pangsa pasar yang selama ini dikuasai pasar tradisional dan peritel konvensional perlahan tapi pasti mulai beralih. Ditambah dengan dukungan manajemen dan sistem informasi yang tertata apik, bukan tidak mungkin pasar-pasar modern tersebut akan memimpin pasar dalam waktu sekejap.

G. KEBIJAKAN PEMERINTAH MENGATASI PERMASALAHAN PASAR TRADISIONAL

Sebenarnya pemerintah terutama pemerintah daerah telah mengeluarkan sejumlah peraturan yang bertujuan melindungi pasar tradisional dari persaingan yang tidak seimbang dengan pasar modern. Seperti yang telah dilakukan oleh Pemda DKI Jakarta sebagaimana tertuang dalam Peraturan Daerah (perda) Propinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 2 Tahun 2002 tanggal 18 Maret 2002 tentang Perpasaran Swasta di Provinsi DKI. Perda tersebut sebenarnya telah mengatur mekanisme harga untuk melindungi pedagang tradisional. Pada Pasal 9 misalnya dikatakan "harga jual barang-barang sejenis yang dijual tidak boleh jauh lebih rendah dengan yang ada di warung dan toko sekitarnya". Masih di Pasal 9. Untuk usaha perkulakan (grosir) secara jelas dikatakan bahwa usaha grosir tidak boleh menjual langsung ke konsumen, "kegiatan penjualan dilakukan dalam ukuran partai besar atau dalam jumlah tertentu seperti dalam bentuk lusinan, kodian, grosiran, dan takaran/timbangan yang tidak dilakukan secara langsung

kepada konsumen akhir tetapi dalam bentuk keanggotaan (*member*)". Selain masalah harga perda juga telah mengatur mengenai bagaimana pasar modern harus menjual produknya sehingga tidak mematikan pasar tradisional. Pada Pasal 16 misalnya dikatakan "setiap penyelenggaraan usaha perpasaran swasta skala besar dan usaha perpasaran swasta skala menengah yang melakukan kegiatan usahanya secara grosiran dilarang: (a) melakukan kegiatan usahanya sebagai pedagang pengecer; (b) menjual komoditi secara langsung kepada konsumen akhir". Aturan-aturan di atas jelas menunjukkan keberpihakan pada pedagang kecil dan pasar tradisional masih ada. Namun, persoalannya sampai saat ini aturan tersebut tidak mampu dilaksanakan dengan baik oleh pemerintah daerah. Pemerintah provinsi DKI Jakarta seperti tak berdaya ketika berhadapan dengan pengusaha-pengusaha besar. (http://www.apeksi.or.id/index.php?option=com_content&task..)

Rancangan Peraturan Presiden (Perpres) mengenai Penataan dan Pembinaan Pasar Modern dan Toko Modern yang rencananya akan disahkan pada 2007 memberi sedikit angin segar bagi pasar tradisional bahwa pemerintah pusat akan mengatur pertumbuhan pasar modern di perkotaan. Selama ini, pada tingkat nasional peraturan yang mengatur pasar tradisional hanya dalam bentuk Surat Keputusan Menperindag yang dikeluarkan pada 13 Oktober 1997. Surat keputusan (SK) ini menjadi pedoman penataan dan pembinaan pasar dan pertokoan, dan bertujuan untuk memproteksi pedagang kecil dan menengah dari peritel besar. Seiring dengan undang-undang tentang otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang luas pada daerah, maka peraturan daerah yang dikeluarkan lebih mempunyai kekuatan hukum daripada SK Menperindag tersebut. Pada tingkat daerah, hanya DKI Jakarta yang mempunyai peraturan daerah yang secara spesifik dan komprehensif mengatur pasar modern. Kota Bandung dan Kota Depok telah menerbitkan beberapa peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan pasar tradisional, namun peraturan daerah yang khusus mengatur masalah yang berkaitan dengan pasar modern hingga kini belum terbentuk. Masalah lainnya adalah dari segi penegakan hukumnya. Sebagai contoh untuk DKI Jakarta, walaupun perda yang mengatur masalah ini sudah ada, namun dalam praktiknya penegakan hukumnya masih lemah.

Rancangan peraturan presiden tentang pasar modern juga mengatur kewenangan Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dalam pemberian izin usaha dan pendirian pasar modern. Secara garis besar, pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam pemberian izin. Alasannya, pemerintah daerah adalah pihak yang paling mengetahui kondisi setempat dan mampu melakukan pemantauan secara berkala. Penerbitan perpres ini sebagai upaya meminimalisasi dampak negatif dari maraknya *hypermarket* dan bentuk-bentuk usaha ritel modern besar lainnya (Tempo 2005).

Sebenarnya pasar tradisional berpotensi sebagai aset budaya dan wisata. Misalnya, pada pasar Beringharjo di Yogyakarta yang menjual berbagai jenis peruntukan batik, pasar apung di Banjarmasin yang menjual kebutuhan sehari-hari, pasar Rawa Bening di Jatinegara Jakarta yang menjual batu akik untuk cincin dan pasar barang antik di Jalan Surabaya. Jika dicermati banyak pasar yang menunjukkan identitas budaya dari suatu masyarakat atau identitas tertentu. Jika ingin membeli produk lokal atau keperluan adat pastilah akan datang ke sana. Karena kekhasannya itulah mala pasar tradisional berpotensi menjadi daya tarik wisata ataupun pengembangan budaya. Menurut Kasubdit Lingkungan Budaya Depbudpar M.A Dewi Indrawati, agar pasar tradisional tidak tergusur ia harus dikelola dan dikembangkan dengan melihat kekhasan yang dimiliki (<http://pasartradisi.blogspot.com/2007/12/saat-pasar-tradisional-harus-bertahan.html>). Rencananya pada tahun 2010 akan dibuat proyek percontohan yang menjadikan pasar tradisional sebagai ikon sebuah kota.

Optimisme bahwa pasar tradisional tidak akan punah ditunjukkan melalui penelitian antropologi tentang pasar dan agama di Jawa Timur (<http://pasar.tradisi.blogspot.com/2007/12/saat-pasar-tradisional-harus-bertahan.html>). Pada dasarnya pasar merupakan arena sosial di mana para pelaku pasar membangun hubungan sosial yang terpola secara berkesinambungan. Jadi masyarakat tidak hanya menganggap pasar sebagai lembaga ekonomi saja melainkan tempat terjadinya asimilasi budaya, pusat komunikasi, hiburan dan interaksi sosial.

H. KESIMPULAN

Untuk menghindari tenggelamnya pasar tradisional akibat kehadiran pasar modern, diperlukan pendekatan yang terpadu bagi ketiga permasalahan di atas, yakni adanya regulasi untuk melindungi pasar tradisional, dukungan perbaikan infrastruktur, penguatan manajemen dan modal pedagang di pasar tradisional.

Seiring dengan meningkatnya persaingan di bisnis ritel, ada beberapa hal yang harus menjadi landasan bagi pembuat kebijakan untuk menjaga kelangsungan hidup pasar tradisional. *Pertama*, memperbaiki sarana dan prasarana pasar tradisional. Masalah keterbatasan dana seyogianya dapat diatasi dengan melakukan kerja sama dengan pihak swasta seperti pasar tradisional di Bumi Serpong Damai. Konsep bangunan pasar pun ketika renovasi harus diperhatikan sehingga permasalahan seperti konsep bangunan yang tidak sesuai dengan keinginan penjual dan pembeli dan kurangnya sirkulasi udara tidak terulang kembali. *Kedua*, melakukan pembenahan total pada manajemen pasar. Sepatutnya, kepala pasar yang ditunjuk memiliki kemampuan dan kepandaian manajerial.

DAFTAR PUSTAKA

- Cahyono, I. *Pasar Tradisional Ruang Sosial Itu Segera Jadi Masa Lalu*.
<http://64.203.71.11/kompas-cetak/0608/04/humaniora/2857155.htm>,
diakses tanggal 19 Desember 2008.
- Idris, Ika Karlina. *Saat Pasar Tradisional Harus Bertahan Hidup*.
<http://pasartradisi.blogspot.com/2007/12/saat-pasar-tradisional-harus-bertahan.html>).
- Najib, M. *Pemerintah daerah dan Pasar Tradisional*.
http://www.apeksi.or.id/index.php?option=com_content&task. Diakses
tanggal 30 Maret 2009.

Samhadi, Sri Hartati. *Senjakala pasar tradisional?* Kompas, 3 November 2009.

Poesoro, A. *Pasar tradisional di era persaingan.*

<http://www.smeru.or.id/newslet/2007/news22.pdf>. Diakses tanggal 19 Desember 2008.

Viktimisasi, Sistem Peradilan Pidana, Serta Restitusi dan/atau Hak Bagi Korban Kejahatan

Drs. Boedi Oetojo, M.Si.

Penyunting: Drs. Muhammad Husni Arifin, M.Si.

Korban Kejahatan dan Peradilan Pidana

Korban, menurut Darmawan (2007) merupakan bagian penting dari suatu peristiwa kejahatan. Merujuk kepada *Declaration of basic principles of justice for victims of crime and abuse of power* tanggal 6 September 1985 dari Perserikatan Bangsa Bangsa dalam Deklarasi Nomor A/Res/40/34 Tahun 1985, dinyatakan bahwa (Mulyadi, 2009):

“‘Victims’ means persons who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental right, through acts or omissions that are in violation of criminal laws operative within member states, including those laws proscribing criminal abuse power”(p.1)

Syafruddin (2002), dalam konteks ini menegaskan, bahwa korban memiliki peranan yang fungsional dalam suatu kejahatan, baik dalam keadaan sadar ataupun tidak sadar, secara langsung ataupun tidak langsung. Mengapa korban menjadi demikian penting? Coba bayangkan bila dalam suatu peristiwa kejahatan tidak ada korbannya. Oleh karenanya, di dalam suatu peristiwa kejahatan tentu terdapat pihak yang melakukan tindak kejahatan dan ada pihak lain yang menjadi korban kejahatan atau yang dirugikan atau minimal merasa terganggu dengan adanya perbuatan tersebut. Sehingga tidak ada suatu kejahatan pun yang tidak ada korbannya.

Tetapi, ada suatu konsep dalam kriminologi yang menyatakan bahwa ada kejahatan yang tidak ada korbannya. Ini dikenal dengan konsep *crime without victim*. Kejahatan jenis ini misalnya matinya seorang pencandu heroin atau seorang gadis yang menjadi pelacur. Dalam konteks ini,

pemakaian heroin adalah kejahatan dan kejahatan tersebut menyebabkan matinya si pemakai heroin. Pelacuran juga dianggap sebagai kejahatan dan pelakunya adalah para pelacur tadi. Namun, jika dicermati lebih mendalam kasus kecanduan heroin dan pelacuran tadi sebenarnya bukannya tanpa korban. Si pemakai heroin yang mati akibat perbuatannya sendiri sebetulnya adalah korban kejahatan sekaligus pelaku kejahatan tersebut. Begitu juga dengan pelacur, ia sekaligus merupakan pelaku dan korban suatu kejahatan. Inilah yang dimaksud dengan konsep *crime without victim*.

Menurut Darmawan (2007), dewasa ini memang masih belum banyak perhatian dan studi terhadap korban kejahatan. Dalam literatur, perhatian tentang korban mulai berkembang pada akhir tahun 1970-an. Sementara itu, perkembangan pemikiran dalam peradilan pidana juga lebih banyak mengedepankan masalah hak-hak pelaku kejahatan. Dalam sistem peradilan pidana itu sendiri tidak terdapat subsistem untuk memperbaiki atau merehabilitasi korban kejahatan. Dalam konteks ini Shah Putri (2009) mengungkapkan bahwa:

“Korban kejahatan harus menanggung kerugian karena tindak kejahatan yang dilakukan terhadapnya, baik itu kerugian materiil maupun kerugian imateril. Sedangkan penderitaan yang dialami korban kejahatan hanya relevan untuk dijadikan instrumen penjatuhan pidana terhadap pelaku kejahatan. Tetapi sebenarnya penderitaan pelaku kejahatan karena dikenai sanksi pidana tidak ada hubungannya dengan penderitaan yang dialami oleh korban kejahatan” (hal.1)

Proses peradilan pidana yang produknya berupa putusan hakim di pengadilan sebagaimana terjadi saat ini, cenderung mengabaikan korban kejahatan. Unsur-unsur yang berkaitan dengan proses ini antara lain jaksa penuntut umum, penasihat hukum tersangka/terdakwa, saksi (korban) serta hakim dengan didukung alat bukti yang ada. Kesemua unsur itu cenderung terfokus pada pembuktian atas tuduhan jaksa penuntut umum kepada tersangka/terdakwa. Proses peradilan lebih banyak berfokus pada tindakan tersangka/terdakwa dalam memenuhi rumusan pasal hukum pidana. Dalam proses seperti ini tampak hukum acara pidana sebagai landasan hukum yang bertujuan mencari kebenaran materiil (*substantial truth*) sebagai kebenaran yang selengkap-lengkapnya dan perlindungan hak asasi manusia (*protection*

of human right) tidak seluruhnya tercapai. Dilupakannya unsur korban dalam proses peradilan cenderung menjauhkan putusan hakim yang memenuhi rasa keadilan bagi pelaku maupun masyarakat (Angkasa, dkk. 2007)

Berbeda dengan para pelaku kejahatan yang di dalam sistem mempunyai tempat tersendiri, yaitu lembaga pemasyarakatan atau lembaga koreksi untuk ‘memperbaiki’ mereka, maka korban kejahatan tidak mendapatkan perlakuan semestinya dalam sistem peradilan pidana sebagai pihak yang paling ‘terluka’ dalam peristiwa kejahatan. Shah Putri (2009), juga menambahkan bahwa korban suatu tindak kejahatan hampir selalu menjadi orang yang terlupakan karena memang, sampai saat ini, hukum pidana formal maupun material memberikan porsi yang sangat kecil dalam upaya memperhatikan kesejahteraan korban kejahatan. Dewasa ini memang belum banyak perhatian dan studi terhadap korban kejahatan. Dalam literatur, perhatian tentang korban kejahatan mulai berkembang pada akhir tahun 1970-an. Sementara, perkembangan pemikiran dalam peradilan pidana juga lebih banyak mengedepankan masalah hak-hak pelaku kejahatan. Dalam sistem peradilan pidana itu sendiri tidak terdapat subsistem untuk memperbaiki atau merehabilitasi korban kejahatan. Hal ini, menurut Darmawan (2007), berbeda dengan para pelaku kejahatan yang di dalam sistem mempunyai tempat tersendiri, yaitu lembaga pemasyarakatan atau lembaga koreksi untuk ‘memperbaiki’ mereka. Ironisnya, korban kejahatan tidak mendapatkan perlakuan semestinya dalam sistem peradilan pidana sebagai pihak yang paling ‘terluka’ dari suatu peristiwa kejahatan. Padahal O’Brien (2007) menegaskan bahwa:

“Crime is a violation of people and relationships. It creates obligations to make things right. Justice involves the victims, the offender, and the community and reassurance”

Dalam konteks ini, Syafruddin (2002) menegaskan bahwa korban kejahatan dapat dilihat dari dimensi korban kejahatan *ansich* ataupun sebagai salah satu faktor kriminogen. Selain itu, korban juga dapat dilihat sebagai komponen penegakan hukum yang berperan sebagai saksi korban atau pelapor. Sebagai elemen dalam proses peradilan pidana perlu sedikit dikemukakan bahwa walaupun dalam pasal 108 ayat (1) KUHP disebutkan

bahwa "Setiap orang yang mengalami atau menjadi korban suatu tindak pidana itu berhak mengajukan pengaduan". Atas dasar itu, perlu diperhatikan bahwa menurut ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) tidak semua orang berhak mengajukan pengaduan dari tindak pidana yang dilihatnya. Hal ini karena ada tindak pidana yang baru dapat dilakukan penyidikan jika ada pengaduan dari si korban (dalam hal delik aduan). Dalam delik aduan, keadaan di atas menjadi penting bagi para penyidik, yakni agar pengaduan tersebut dapat dipakai sebagai dasar yang sah untuk melakukan penyidikan, dan untuk mencegah agar penyidik jangan sampai dipersalahkan sebagai telah melakukan penyidikan yang tidak berdasarkan undang-undang.

Dalam suatu peristiwa kejahatan, umumnya para korban dari tindak kejahatan selalu mengalami dua kali penderitaan, yaitu *pertama* di tangan pelaku kejahatan, dan *kedua* di tangan sistem peradilan pidana. Lihat saja kasus pemerkosaan yang menimpa seorang perempuan, misalnya. Secara fisik, apalagi psikologis, si korban akan sangat terpukul, *shock*, *stress*, bahkan depresi, dan sangat menderita akibat perbuatan si penjahat. Hal lain yang akan membuatnya marah, benci, dan semakin sakit hati adalah upaya yang dilakukan penyidik dalam hal ini aparat kepolisian, yang sebenarnya tidak bermaksud untuk membuatnya semakin menderita. Menurut Darmawan (2007), para korban kejahatan ringan biasanya tidak menyadari bahwa pelaku tindak pidana ringan akan ditangkap oleh polisi hanya jika ada polisi di tempat kejadian perkara (TKP) saat kejadian berlangsung atau jika korban melakukan pengaduan resmi kepada polisi. Hal ini sering membuat banyak orang, terutama korban kejahatan (ringan), kecewa. Mereka menginginkan pelakunya segera ditangkap dan dikenai tuduhan seberat mungkin, meskipun sesungguhnya kategori kejahatannya ringan saja, kenyataannya sering kali tidak demikian. Belum lagi jika polisi gagal mengumpulkan bukti-bukti kejahatan, prosesnya mungkin akan terhenti. Penanganan pertama oleh polisi terhadap korban dirasakan tidak efektif oleh korban kejahatan. Proses penanganan oleh polisi ini sedikit banyak menimbulkan rasa frustrasi dan penderitaan tersendiri bagi korban setelah menjadi korban kejahatan.

Penderitaan berikutnya, dalam pandangan Darmawan (2007), dialami oleh korban di (lembaga) kejaksaan. Tak jarang kejaksaan/jaksa gagal

melakukan penuntutan terhadap pelaku atau malah tidak melakukan penuntutan sama sekali dengan berbagai alasan. Hal ini menimbulkan kekecewaan baik pada korban maupun polisi. Korban merasa bahwa pelaku telah 'dibiarkan' mencurangi sistem yang ada. Korban menginginkan hukuman bagi pelaku, demikian pula kejaksaan. Namun, keberhasilan jaksa memenangkan tuntutannya terhadap pelaku di pengadilan ditentukan oleh banyak hal. Misalnya, diterima atau tidaknya alibi pelaku oleh hakim atau juri, kredibilitas korban sebagai saksi, barang bukti yang berhasil dikumpulkan, atau mungkin juga ditentukan oleh apakah kasus yang ditangani akan menentukan karir jaksa selanjutnya. Kalaupun penuntutan dilakukan, masih ada prosedur yang dinamakan *plea-bargaining* antara jaksa dengan pelaku kejahatan. Prosedur ini memungkinkan pelaku berkesempatan mendapatkan kemudahan ataupun dituntut seringan mungkin dengan imbalan pengakuan bersalahnya dalam sidang pengadilan. Korban yang tidak memahami bagaimana berjalannya proses penuntutan seperti ini menjadi kecewa, karena pelaku dapat saja dipidana bukan karena kejahatan yang dilakukan terhadap korban. Korban merasa sistem peradilan pidana mengabaikan adanya korban dalam kejahatan. Sistem peradilan pidana hanya menghukum pelaku karena pelanggaran hukum yang dilakukannya, bukan karena telah membuatnya menjadi korban. Hal itulah yang membuat frustrasi korban kejahatan karena harapannya atas penuntutan terhadap pelaku kejahatan di pengadilan tidak terpenuhi. Selanjutnya Darmawan (2007), menegaskan bahwa bagian paling menyakitkan yang dirasakan korban kejahatan adalah pembelaan. Di sini, pembela bekerja keras dengan tujuan membuktikan agar kliennya, yaitu pelaku kejahatan atau penjahat, terbukti tidak bersalah di dalam sidang pengadilan. Kalaupun akhirnya si pelaku terbukti bersalah maka pembela akan mengusahakan agar pelaku kejahatan mendapatkan hukuman seringan mungkin. Bagi si korban, seorang pembela selalu dianggap memanipulasi sistem yang ada dan tidak mencari kebenaran serta keadilan. Jika korban dilibatkan sebagai saksi di sidang pengadilan, ia akan merasa didiskreditkan kapasitasnya sebagai korban dan juga didiskreditkan kesaksiannya.

Penjelasan di atas, membuat Mulyadi (2009) menyatakan bahwa sebenarnya kedudukan korban dalam sistem peradilan pidana maupun dalam

praktik peradilan relatif kurang diperhatikan karena ketentuan hukum Indonesia masih bertumpu pada perlindungan bagi pelaku (*offender orientied*). Padahal, dari pandangan kriminologis dan hukum pidana, kejahatan adalah konflik antar individu yang menimbulkan kerugian kepada korban, masyarakat, dan kepada pelanggar sendiri, di mana dari ketiga kelompok itu kepentingan korban kejahatan adalah hal yang paling penting dari suatu kejadian kejahatan. Jadi benar apa yang dikatakan oleh Ashworth (1993), bahwa kejahatan adalah "*primary an offence against the victim and only secondarily an offence against the wider comunity or state*".

Lebih jauh, Mulyadi (2009) memberikan penjelasan mengenai hal ini, yaitu bahwa secara teoretis dan praktik pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia kepentingan korban kejahatan diwakili oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) sebagai bagian perlindungan masyarakat sesuai teori kontrak sosial (*social contract argument*) dan teori solidaritas sosial (*social solidary argument*). Dalam konteks ini, dikenal dua model perlindungan, yaitu *Pertama*, model hak-hak prosedural (*the procedural rights model*): model ini memungkinkan berperan aktifnya korban dalam proses peradilan pidana dengan misalnya membantu jaksa penuntut umum dengan melibatkan korban kejahatan dalam setiap tingkat pemeriksaan perkara. Korban juga wajib didengar pendapatnya apabila terpidana diberikan pembebasan bersyarat. Dengan dilibatkannya korban di dalam proses peradilan pidana, korban bisa mendapatkan kembali harga diri dan kepercayaan dirinya. Meskipun demikian, keterlibatan korban di dalam proses peradilan pidana memiliki dampak positif, seperti telah dijelaskan di atas, dan juga dampak negatif di dalam penegakan hukum, antara lain karena partisipasi aktif korban dalam pelaksanaan proses peradilan pidana dapat menyebabkan kepentingan pribadi menjadi lebih besar porsinya di atas kepentingan umum. Alasan lain yang dikemukakan oleh kelompok yang menentang diberikannya hak prosedural kepada korban adalah bahwa pelibatan ini akan memberikan tanggung jawab dan tekanan yang berat kepada korban karena peran individual yang diberikan kepada korban dalam proses persidangan atau penuntutan terhadap pelaku, membuatnya ikut bertanggung jawab atas jalannya persidangan serta hasil dari proses yang berlangsung itu. Tekanan tersebut dapat saja muncul dari orang dengan siapa korban melakukan kontak dan/atau dari pihak

kepolisian atau kejaksaan yang mungkin akan memanfaatkan hak-haknya untuk kepentingan umum. Selain itu, pelaku dan pengacaranya ada kemungkinan akan berusaha mengintimidasi atau setidaknya mempengaruhi tingkah laku korban selama proses berlangsung. *Kedua* adalah model pelayanan (*the services model*) yang menekankan pada pemberian ganti kerugian dalam bentuk kompensasi, restitusi, dan upaya pengambilan kondisi korban yang mengalami trauma, rasa takut, dan tekanan berat akibat tindak kejahatan yang dialaminya.

Apabila kedua model itu dibandingkan, ternyata keduanya memiliki kelemahan. Model hak-hak prosedural pada dasarnya menempatkan kepentingan umum di bawah kepentingan individual si korban. Hanya saja, suasana peradilan yang bebas dan dilandasi asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) dapat terganggu oleh pendapat korban tentang pemidanaan yang dijatuhkan karena didasarkan pada pemikiran emosional sebagai upaya untuk mengadakan pembalasan. Selain hal di atas, di mana di sini Jaksa Penuntut Umum mewakili korban, sering kali dalam prakteknya aspirasi korban di dalam proses peradilan pidana kurang diperhatikan sehingga menimbulkan ketidakpuasan dari si korban dan atau keluarganya atas tuntutan jaksa dan putusan hakim. Hal ini dapat terjadi karena secara prosedural korban tidak mempunyai peluang untuk menyatakan ketidakpuasannya terhadap tuntutan jaksa dan putusan hakim.

Terkait dengan hal di atas, maka di dalam kongres PBB tanggal 26 Agustus sampai dengan tanggal 6 September 1985, di Milan, Italia, PBB menyatakan mengenai *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, di mana ditegaskan mengenai "*Allowing the views and concerns of victims to be presented and considered at appropriate stages where their personal interests are effected, without prejudice to the accused and consistent with the relevant national criminal justice*". Sebagai lembaga yang mewakili korban kejahatan maka sudah seharusnya Jaksa Penuntut Umum dalam tuntutan pidananya lebih banyak menjelaskan dan menekankan penderitaan korban akibat tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku kejahatan sehingga pengajuan tuntutan pidana hendaknya didasarkan kepada (rasa) keadilan dari kaca mata korban sehingga jaksa cenderung menuntut hukuman yang relatif tinggi atau berat. Sedangkan terdakwa dan

atau penasihat hukumnya berhak memohon hukuman yang ringan-ringannya, atau kalau memungkinkan mohon agar terdakwa dibebaskan dari segala dakwaan Jaksa Penuntut Umum. Selain itu juga putusan hakim yang berupa pemidanaan (*veroordeling*) harus pula mengandung anasir yang bersifat kemanusiaan, edukatif dan keadilan. Tegasnya, harus mengandung unsur *moral justice*, *sosial justice* dan *legal justice* (Mulyadi, 2009)

Penjelasan di atas, menurut Darmawan (2007), menggambarkan penderitaan korban di dalam prosedur berjalannya sistem peradilan pidana. Gambaran kenyataan ini, paling tidak, dapat dilihat dari hasil sebuah studi di Milwaukee terhadap sejumlah korban kejahatan. Studi tersebut melibatkan 386 korban kejahatan di dalam proses persidangan atas para pelaku kejahatan terhadap mereka. Hasil studi menunjukkan tingginya tingkat kepuasan korban terhadap semua bagian dari sistem peradilan pidana. Hanya 13% responden yang menyatakan tidak puas terhadap polisi, 14% tidak puas terhadap jaksa dan 15% tidak puas terhadap hakim. 41% lainnya sangat puas dengan polisi, 27% sangat puas terhadap jaksa, dan 24% sangat puas terhadap hakim. Kriteria yang digunakan untuk menilai kepuasan korban tersebut adalah usaha para aparat sistem peradilan pidana dalam menangani perkara, efektivitas para aparat sistem peradilan pidana dalam menangani perkara, dan kesopanan para aparat sistem peradilan pidana dalam menangani perkara terhadap korban kejahatan. Masing-masing Kriteria tersebut diukur dalam skala sangat baik, baik, sedang, dan buruk (Shepherd, 1994).

Kembali kepada korban kejahatan, dalam konteks ini, Schafer dalam bukunya *Victimology: The Victim and His Criminal* (Lurigio, Skogan, and Davis, 1990) mengembangkan konsep yang juga memosisikan korban sebagai pihak yang juga harus menanggung kesalahan dalam konteks terjadinya kejahatan. Banyak viktimisasi yang tidak dilaporkan. Oleh karenanya sangat dimaklumi mengapa para pelacur, para pencandu narkoba, ataupun para homoseksual enggan melaporkan viktimisasi yang dialaminya kepada pihak berwenang. Menurut Mulyadi (2009), hal ini lebih disebabkan oleh perlindungan terhadap korban kejahatan yang bersifat perlindungan abstrak atau perlindungan tidak langsung yang cenderung mengarah pada perlindungan masyarakat dan individu. Di sini, korban sebagai pihak yang

dirugikan oleh suatu kejahatan justru diisolir atau tidak mendapat perhatian sama sekali. Terlebih lagi dengan meningkatnya perhatian terhadap pembinaan narapidana yang sering ditafsirkan sebagai sesuatu yang tidak berkaitan dengan pemenuhan kepentingan korban, maka tidak mengherankan jika perhatian kepada korban semakin jauh dari peradilan pidana yang, oleh *Schafer* (1990), dikatakan sebagai Cinderella dari hukum pidana. Dengan demikian, perlindungan terhadap korban kejahatan menjadi penting adanya oleh karena penderitaan korban akibat suatu kejahatan belumlah berakhir dengan penjatuhan dan usainya hukuman kepada si pelaku kejahatan. Atas dasar itu, maka sistem peradilan pidana, meminjam istilah Mulyadi (2009), menyesuaikan atau menyelaraskan kualitas dan kuantitas penderitaan dan kerugian yang diderita korban kejahatan. Dalam Sistem Peradilan Indonesia, kesan keterasingan korban juga dapat dirasakan seperti terlihat pada kurangnya pembahasan terhadap (kondisi) korban kejahatan, selain itu peraturan hukum pidana juga belum sepenuhnya mengatur tentang korban beserta haknya sebagai pihak yang dirugikan, dsb.

Sebagai ilustrasi, hasil survei nasional mengenai kejahatan di Amerika Serikat pada tahun 1984 menggambarkan mengenai alasan-alasan korban mengapa mereka tidak melaporkan viktimisasi yang dialaminya kepada pihak berwajib atau polisi. Sebagian besar korban, menurut hasil survei itu, tidak melapor karena menganggap kejadian itu tidak terlalu penting. Alasan lainnya karena kejadiannya telah dilaporkan kepada orang lain, atau tidak ada bukti, atau karena polisi tidak mau direpotkan oleh laporan mereka. Sebagian responden beralasan karena barang yang dicuri (dalam kasus pencurian) tidak akan didapatkan kembali karena tidak ada nomor identifikasinya. Sebagian lainnya beralasan karena barang yang dicuri berhasil ditemukan kembali atau pelaku tidak berhasil membawanya. Ada juga yang beralasan karena akan sangat merepotkan jika dilaporkan, atau juga karena polisi dianggap tidak efisien, efektif dan tidak sensitif dalam menangani kasus yang dihadapi korbannya. Sebagian kecil dari mereka yang tidak melaporkan kasusnya beralasan bahwa karena mereka takut akan tindakan balas dendam dari pelaku kejahatan (Lauritsen and Quinet, 1995).

Bila dilihat dari skala buruknya, studi tadi mengungkapkan kekecewaan para korban terhadap hakim. Studi ini juga mengungkapkan bahwa korban

yang paling banyak terlibat membantu jaksa dalam melakukan penuntutan terhadap pelaku adalah yang paling sedikit merasa tidak puas. Ini menunjukkan pemahaman korban terhadap prosedur sistem peradilan pidana mempengaruhi kepuasannya terhadap elemen-elemen di dalam sistem peradilan pidana (Darmawan, 2007). Semakin sering korban terlibat membantu jaksa berarti semakin tinggi toleransi korban terhadap ketidaknyamanan serta makin menyadari kompleksitas berjalannya sistem peradilan pidana. Namun ini hanya berlaku bagi korban kejahatan berat, dan ini berbeda dengan korban tindak pidana ringan. Intensitas keterlibatan mereka dalam penuntutan sangat terbatas dan kurang mendapat perhatian oleh polisi serta jaksa. Karenanya, korban kejahatan ringan akan terus mengalami ketidakpuasan terhadap sistem peradilan pidana (Shepherd, 1994).

Hasil studi serupa terhadap korban kejahatan ringan di Brooklyn dan Newark terhadap 342 orang korban menunjukkan bahwa 51% dari responden merasa sangat tidak puas terhadap hasil keputusan kasusnya. Korban yang merasa puas dengan keputusan kasusnya disebabkan mereka mengetahui bahwa pelaku dihukum karena kejahatannya tanpa mempersoalkan bentuk hukumannya. Sebagian kecil responden merasa puas karena merasa mendapatkan perlindungan atas pengaduannya dan karena sesuatu telah dilakukan atas pengaduannya. Sebagian besar mereka merasa puas lebih disebabkan karena keadilan telah ditegakkan dan bahkan sebagian puas walaupun pelaku tidak dipidana. Sementara itu, korban yang tidak puas dengan hasil keputusan kasusnya lebih banyak disebabkan karena pidana yang diterima oleh pelaku tidak sesuai dengan keinginannya. Sebagian lain tidak puas karena tidak menerima ganti kerugian (restitusi) atau karena menganggap proses persidangan tersebut hanya buang-buang waktu saja. Sebagian lagi tidak puas karena merasa terancam dan tidak terlindungi dari pelaku atau tidak puas karena tidak diberitahu bagaimana perjalanan kasusnya (Farrell, 1992).

Survei juga mempersoalkan alasan para korban melaporkan kejadian viktimisasi. Alasan yang banyak dikemukakan adalah karena para korban mengharapkan barang yang dicuri dikembalikan. Alasan lainnya, supaya kejahatan itu tidak terjadi lagi pada orang lain, atau untuk menghukum

pelaku, atau untuk menghentikan dan mencegah kejahatan tidak terjadi lagi. Alasan lain adalah untuk mendapatkan klaim asuransi, atau karena adanya barang bukti, atau karena membutuhkan pertolongan setelah kejadian.

Survei juga menemukan tiga variabel yang menjadi alasan para korban melaporkan atau tidaknya mengenai viktimisasi yang dialaminya. *Pertama*, keterikatan korban dengan komunitasnya. Korban yang mengetahui masalah-masalah dalam komunitasnya dan yang aktif dalam program anti kejahatan di komunitasnya cenderung untuk melaporkan viktimisasi yang dialaminya. *Kedua*, adanya kepercayaan korban bahwa polisi akan mampu menangkap pelaku kejahatan. *Ketiga*, sikap positif terhadap polisi dan rasa percaya kepada polisi. Selain itu ada keyakinan para korban terhadap proses peradilan dan kinerja polisi dalam menangkap, mengadili, menghukum, dan menemukan, dan mengembalikan barang, atas keyakinan itu korban cenderung melaporkan viktimisasi yang dialaminya (Darmawan, 2007).

Risiko Viktimisasi dan Hak Korban Kejahatan

Menjelaskan viktimisasi sama sulitnya dengan menjelaskan kejahatan. Para pakar yang meneliti masalah viktimisasi menyatakan bahwa gaya hidup seseorang adalah faktor yang sangat menentukan dalam menjadi korban kejahatan. Viktimologi melihat bahwa kejahatan merupakan tanggung jawab bersama antara korban dan pelakunya. Di dalam kejahatan, yang dilihat adalah proses sosialnya, yaitu interaksi yang terjadi antara korban dan penjahat dan bukan pada struktur sosial beserta hubungan di dalamnya. Dengan sudut pandang ini, viktimologi memfokuskan perhatiannya pada korban dan tanggung jawab korban pada saat sebelum dan selama kejadian. Semua itu bertujuan untuk mencegah atau mengurangi seriusnya suatu kejahatan.

Ketika seseorang menjadi korban kejahatan maka ia mengalami krisis secara fisik, finansial, sosial, dan psikologis. Berat ringannya krisis tersebut tergantung pada bagian mana dari diri korban yang diserang. Misalnya, jika seseorang menjadi korban penjabretan, ia merasa kehilangan simbol atau status dirinya karena ia kehilangan kartu kredit, uang, atau kartu identitasnya. Dalam mengatasi krisis tersebut, korban akan melewati tiga tahapan, *pertama* tahap ketidakteraturan awal (*initial disorganization*), yaitu tahap

perjuangan dalam rangka mengembalikan keseimbangan dan kemudian menstabilkan diri. Prosesnya bisa memakan waktu dalam hitungan jam atau hari. *Kedua* adalah tahap mengingat kejadian. Pada tahap ini korban kehilangan nafsu makan, sulit tidur dan tidak dapat berkonsentrasi saat bekerja. Tekanan darahnya tidak stabil dan ia mengalami konflik emosi saat berhasil memahami kejadian yang menyimpannya. *Ketiga* adalah tahap di mana korban kehilangan rasa takut, sedih, mengasihani diri, rasa bersalah, dan rasa marah (Darmawan, 2007).

Viktimisasi, oleh karenanya, menyebabkan perubahan perilaku korban, walaupun perubahan itu tidak terjadi di dalam kehidupan semua kelompok masyarakat. Seorang wanita dewasa yang menjadi korban kejahatan, misalnya, sering kali berubah gaya hidupnya dan menjadi sangat merasa khawatir dibandingkan korban lainnya. Beberapa peneliti menyatakan bahwa sebagian orang memiliki "peran korban" sehingga mereka lebih siap dibanding korban lainnya, mereka ini adalah orang-orang lemah yang berstatus rendah dalam masyarakat dan mereka ini umumnya berasal dari kelompok marginal.

Adanya kejahatan di dalam masyarakat antara lain menimbulkan gejala *fear of crime* dari anggotanya. *Fear of Crime* sendiri diartikan sebagai kondisi ketakutan dari anggota masyarakat yang potensial menjadi korban kejahatan atau merasa dirinya rentan dalam hal dikenai ancaman kejahatan atau kejahatan. Jadi sebenarnya *fear of crime* itu sangat perseptual, tergantung bagaimana individu yang bersangkutan mengukur kerentanan dirinya untuk menjadi korban kejahatan. Salah satu pengaruh *fear of crime* (Darmawan, 2007) terhadap kehidupan sosial adalah membuat orang membatasi aktivitasnya. *Fear of crime* menyebabkan orang takut berjalan di daerah tertentu, menghindari tempat-tempat tertentu, atau menghindari berada di luar rumah terlalu lama. Pembatasan aktivitas akibat *fear of crime* ini lebih jelas lagi diungkap oleh survei yang sama Sebanyak 50% responden yang diwawancarai mengaku membatasi atau mengubah aktivitasnya karena adanya kejahatan. 60% dari jumlah tersebut dilakukan oleh mereka yang tinggal di daerah yang tinggi tingkat kejahatannya. Para responden di kota-kota besar AS seperti Chicago, Philadelphia, dan San Fransisco lebih suka mengendarai mobil daripada berjalan kaki atau menggunakan transportasi

umum karena alasan takut menjadi korban kejahatan. Ada juga mempunyai pengawal dalam keadaan tertentu, menghindari tempat tertentu, mempersenjatai diri jika harus bepergian, atau tidak bepergian sama sekali (Fattah, 1989).

Meluasnya peristiwa viktimisasi telah mendorong munculnya “undang-undang tentang hak korban” untuk melindungi korban sebagaimana undang-undang dasar untuk melindungi hak-hak pelaku kejahatan. Undang-undang yang diajukan oleh Reiff (Fattah, 1989) antara lain menyebutkan, bahwa (1) korban berhak “diutuhkan kembali” atau dipulihkan; (2) korban harus dianggap sebagai ‘korban’ oleh sistem peradilan pidana dan bukan sebagai saksi; (3) korban berhak segera mendapat bantuan finansial, medis, dan hukum; (4) korban berhak mendapat perlindungan dari polisi dan jaksa terhadap ancaman, pemaksaan, atau bujukan yang tidak layak; (5) korban juga mendapatkan semua hak tersangka pelaku, termasuk hak untuk diam dan hak untuk diwakili oleh penasihat hukum; (6) korban berhak hadir dalam kesepakatan *plea bargaining*; (7) korban berhak segera mendapatkan kembali barang-barangnya yang disita polisi; (8) korban secara legal berhak menahan petugas polisi karena yang mengabaikannya dan yang melakukan kesalahan dalam menilai.

Beberapa bagian dari usulan undang-undang tersebut saat ini sudah dapat diaplikasikan. Beberapa pemikiran serupa telah mendorong lahirnya berbagai program guna melindungi korban kejahatan, seperti restitusi, kompensasi, dan advokasi yang diberikan kepada korban kejahatan. Restitusi dapat dilakukan dalam tiga bentuk, antara lain (1) pelaku harus memberikan ganti kerugian kepada korban sebagai hukuman tambahan yang diputuskan pengadilan; (2) mengharuskan pelaku memberikan ganti rugi kepada korban yang besarnya dua atau tiga kali nilai kerugian yang diderita korban; dan (3) menjadikan restitusi sebagai bagian dari bentuk hukuman yang diterima pelaku kejahatan (Darmawan, 2007).

Terkait dengan upaya pemulihan korban melalui restitusi, sebenarnya restitusi sendiri sering kali bukanlah dianggap jalan keluar yang dapat memenuhi kebutuhan korban untuk ‘diutuhkan kembali’. Restitusi juga sering kali tidak dapat dilaksanakan karena pelakunya tidak tertangkap dan atau dihukum. Untuk memperbaiki kelemahan program restitusi, banyak

negara bagian di AS menjadikan rencana undang-undang kompensasi terhadap korban menjadi undang-undang. Karena ketiadaan undang-undang, pihak korban yang terluka dan dirugikan memiliki beberapa cara yang digunakan memperoleh penggantian kerugian secara finansial sebagai kompensasi yang dideritanya akibat viktimisasi yang dialaminya. Lihat saja *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, di mana dalam Pasal 19 disebutkan bahwa (1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat [1] di atas dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara lainnya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi. (4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat [1] dan ayat [2] tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan. (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat [1] dan ayat [2] tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen (Mulyadi, 2009).

Dalam konteks restitusi ini, Fattah (1989) menyatakan bahwa (1) korban dapat menuntut orang yang telah membuatnya terluka; (2) korban, dalam keadaan tertentu, dapat memperoleh perbaikan dari pihak ketiga yang mempunyai kewajiban mencegah kejahatan. Misalnya, negara yang mempekerjakan pelaku yang dikenali korbannya dapat dituntut oleh korban; (3) seseorang dapat memperoleh ganti rugi dari perusahaan asuransi, namun sebagian orang tidak mempunyai asuransi terutama asuransi kesehatan; (4) seseorang meminta bantuan dari badan sosial misalnya jaminan sosial, bantuan medis atau program kesejahteraan sosial. Namun, banyak korban tidak dapat mengikuti program ini karena mereka semua memiliki daftar kebutuhan sendiri; (5) Program restitusi. Undang-undang tentang kompensasi yang ditetapkan berbeda-beda di tiap negara. Namun semuanya membentuk komisi khusus untuk mendengarkan klaim dan memberikan santunan. Dana yang digunakan juga berasal dari berbagai sumber baik dari

negara, masyarakat maupun pelaku kejahatan. Selain memberikan santunan terhadap korban, hukum ini juga bertujuan untuk [a] menunjukkan perhatian negara terhadap korban kejahatan, [b] mendorong masyarakat untuk melaporkan kejahatan, [c] meningkatkan kerja sama dengan korban, [d] mengefektifkan bantuan yang diberikan terhadap korban, [e] meningkatkan pelayanan terhadap korban. Kemudian (6) program terakhir adalah advokasi korban kejahatan. Program ini merupakan salah satu cara untuk melindungi korban kejahatan di pengadilan. Selain itu ada juga program pelayanan masyarakat. Organisasi advokasi korban di AS melakukan sejumlah kegiatan guna melindungi korban dan membantunya pulih dari viktimisasi. Antara lain dengan jalan [a] memberikan pelatihan kepada tenaga pekerja sosial dan tenaga pada sistem peradilan pidana lainnya sehingga dapat bertindak sebagai penasihat bagi korban, [b] mengorganisasikan masyarakat pengawas persidangan, untuk memonitor persidangan terutama untuk mengidentifikasi masalah yang berkaitan dengan hak korban, [c] menyediakan daftar nama lembaga pelayanan masyarakat yang dapat didatangi korban, sehingga penasihat advokasi dapat memberikan memfasilitasi korban ke agensi yang tepat, [d] menjalin hubungan kerja dengan pengadilan sehingga dapat memfasilitasi tugas penasihat, [e] melakukan kontak dengan korban guna memastikan korban dapat menghadiri pertemuan yang dijadwalkan, [f] mendengarkan keluhan dan saran dari korban guna meningkatkan pelayanan organisasi masyarakat yang berkaitan dengan korban kejahatan.

Pada hakikatnya, pemberian ganti rugi tanpa menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana mencerminkan adanya upaya perlindungan korban tanpa orientasi pada pelaku kejahatan sebagaimana dianut oleh hukum positif Indonesia (Mulyadi, 2009). Akan tetapi, apabila dicermati tentang ketentuan Pasal 62 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 maka sistem perumusan sanksi pidana (*strafsoort*) masih nampak adanya orientasi kepada pelaku tindak pidana (*offender oriented*) dan tidak dapat diharapkan adanya perlindungan terhadap korban sebagai konsumen. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, upaya perlindungan korban nampak adanya pidana minimal khusus sehingga dapat dihindarkan penjatuhan pidana yang terlalu ringan, sedangkan sanksi berupa pembayaran

ganti rugi digolongkan dalam sanksi administratif. Akan tetapi, dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan 7 Tindak Pidana Korupsi yang menentukan “pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta yang diperoleh dari tindak pidana korupsi”, merupakan pidana tambahan yang juga bermaksud atau sebagai upaya perlindungan terhadap korban kejahatan.

Menurut Darmawan (2007), probabilitas terjadinya viktimisasi, secara langsung berkaitan dengan seberapa banyak waktu yang dihabiskan seseorang di arena publik, khususnya pada malam hari. Dalam hal ini, misalnya (1) gaya hidup seseorang mempengaruhi probabilitas seseorang berada di arena publik; (2) mereka yang mempunyai gaya hidup yang sama dan berinteraksi lebih banyak dibandingkan mereka yang tidak; (3) mereka yang berada dalam daerah dengan ciri geografis yang sama dengan pelaku cenderung menjadi korban; (4) waktu yang dihabiskan oleh seseorang bersama orang yang bukan anggota keluarganya sangat tergantung pada gaya hidupnya; (5) semakin sering seseorang menghabiskan waktunya dengan orang lain yang bukan anggota keluarganya, makin besar kecenderungannya untuk mengalami viktimisasi; (6) keragaman gaya hidup biasanya berkaitan dengan keragaman kemampuan orang untuk menghindari dari orang lain yang berciri sama dengan pelaku; dan (7) keragaman gaya hidup juga berkaitan dengan keragaman, kecocokan, dan keinginan mereka yang diincar menjadi korban.

Pakar viktimologi, Hans Von Hertig (Wells and Rankin, 1995), mengklasifikasi sebelas jenis korban kejahatan yang dibuat berdasarkan alasan korban mengalami viktimisasi, antara lain (1) mereka yang tergolong muda, karena mereka memiliki tubuh yang lemah; (2) perempuan, karena lemah; (3) orang tua, juga karena lemah; (4) mereka yang lumpuh secara mental atau keterbelakangan mental, kecanduan obat, narkotika dan alkohol, karena mereka tidak dapat belajar mempertahankan diri atau mengenali bahaya; (5) imigran, kaum minoritas karena tidak mendapat respek dari masyarakatnya; (6) orang yang tertekan, karena ke-apatis-annya membuatnya rentan terhadap viktimisasi; (7) orang yang serakah, keserakahannya mendorongnya mengalami viktimisasi; (8) perempuan jalang, karena

sensualitasnya membuat orang lain berbuat jahat kepadanya; (9) para penyendiri dan orang yang patah hati, yang sangat membutuhkan teman sehingga mengabaikan perlindungan dirinya; (10) para penyiksa pasangan atau anaknya yang kemudian menyebabkan perlawanan pasangan atau anaknya; (11) orang bebas yang nekat dan menyerang korban karena merasa hidupnya hancur tidak dapat melindungi diri. Misalnya pemeras yang membutuhkan uang, para homoseksual yang diperas atau bankir yang tidak dapat menerima dirinya dicurangi.

Risiko korban adalah besarnya ekspos terhadap berbagai kemungkinan dalam mengalami penderitaan atau kerugian. Darmawan (2007), dalam konteks ini mengkategorisasi resiko viktimisasi ke dalam 3 hal, yaitu *low risk victim*, *medium-risk victim* dan *high-risk victim*. *Low-risk victim* adalah individu yang kepribadian, pekerjaan, dan gaya hidupnya secara normal tidak mengeksposnya ke dalam kemungkinan-kemungkinan terjadinya penderitaan atau kerugian. Kita ambil contoh seseorang yang mempunyai pekerjaan sebagai *interior designer*. Orang yang bersangkutan, kehidupan normal dan rutinitasnya akan bersentuhan dengan berbagai aktivitas perancangan dan implementasi tata ruang interior. Dia berimajinasi, bereksperimen dan melakukan berbagai pekerjaan dalam lingkup gedung, kantor atau rumah dengan memaksimalkan informasi, dan berbagai dokumen yang berhubungan dengan tata interior suatu ruang tertentu. Sebagian besar waktunya ia gunakan dengan sedikit berhubungan dengan orang-orang lain. Di sini, ia secara langsung atau tidak langsung akan terhindar dari kondisi-kondisi dan situasi-situasi tertentu yang membawanya ke dalam peristiwa kejahatan. Tingkat keterancamannya oleh kejahatan juga menjadi sangat rendah. Kalaupun dia menjadi korban kejahatan maka ia hanya mengalami kerugian atas kecurangan atau penipuan kliennya yang memanfaatkan jasanya dengan imbalan di luar apa yang seharusnya diterimanya. Itu pun sebenarnya ia sudah melakukan antisipasi dengan berbagai perjanjian material atau kontrak kerja dengan kliennya. *Medium-risk victim* berkaitan dengan individu yang kepribadian, pekerjaan dan kehidupan sosialnya dapat mengekspos mereka ke dalam berbagai kemungkinan dalam mengalami penderitaan atau kerugian. Misalnya, seseorang yang bekerja sebagai penjaga toko, *mall*, atau *counter* kecantikan di berbagai pusat perbelanjaan.

Mereka bekerja *shift* pagi dan malam, yang pada gilirannya mereka juga bekerja sampai malam hari. Pergi ke dan pulang dari tempat kerja, umumnya tidak disediakan angkutan karyawan sehingga mereka akan menggunakan angkutan umum. Pulang dengan angkutan umum pada malam hari akan membuka peluang di mana mereka memiliki tingkat keterancaman menjadi korban kejahatan tertentu, seperti penodongan, pencopetan, atau *sexual harrashment* bagi pekerja perempuan yang memang karena pekerjaannya mengharuskan mereka berpenampilan cantik dan modis. Sedangkan *high-risk victim* adalah orang-orang yang kepribadian, pekerjaan dan kehidupan sosialnya terus menerus mengekspos mereka ke dalam berbagai kemungkinan mengalami penderitaan atau kerugian. Contohnya, seorang perempuan yang bekerja sebagai *bar-girl*, pelayan restoran asing (Korea atau Jepang misalnya), gadis-gadis karaoke atau diskotek, atau laki-laki yang bekerja menjadi sopir taksi dan sebagainya. Mereka ini, karena pekerjaannya, akan sangat rentan untuk menjadi korban kejahatan seperti penggunaan narkoba, perkosaan, dan penodongan.

Beberapa contoh kasus barangkali dapat memberikan gambaran dan pemahaman mengenai risiko viktimisasi sehingga dapat lebih memperjelas kedudukan korban kejahatan di dalam konteks terjadinya kejahatan. Kasus perdagangan anak untuk prostitusi, misalnya. Kejahatan yang terjadi terhadap anak tidak lagi hanya dalam kerangka *domestic violence*, melainkan juga terjadi di luar lingkup keluarga yaitu eksploitasi anak untuk kepentingan-kepentingan bisnis dan komoditas seksual dalam perdagangan anak. Darmawan (2007), menjelaskan bahwa perdagangan anak (*child trafficking*) merupakan:

“....suatu tindakan yang dilakukan dengan sengaja --mulai dari perekrutan melalui bujukan dan tipuan, paksaan dan ancaman, atau kekerasan, dan bahkan penyalahgunaan kekuasaan terhadap anak-anak - untuk kemudian dikirim ke suatu tempat guna dipekerjakan paksa, kompensasi untuk membayar hutang, kepentingan perbudakan, termasuk untuk dilacurkan”

Bentuk perdagangan anak yang sejauh ini dikenali di Indonesia adalah perdagangan anak untuk dipekerjakan sebagai pembantu rumah tangga,

pengemis, serta untuk dijadikan pekerja jermal (lepas pantai) seperti yang terjadi di Sumatera Utara, termasuk perdagangan anak untuk tujuan prostitusi. Dari berbagai kasus perdagangan anak yang diberitakan di media massa, umumnya menyangkut berbagai kasus perdagangan anak untuk tujuan prostitusi. Perdagangan anak untuk tujuan prostitusi adalah upaya mengeksploitasi anak dengan menjadikan mereka sebagai pekerja seks dalam bisnis pelacuran. Akhir-akhir ini terjadi kecenderungan peningkatan jumlah anak-anak yang dipekerjakan sebagai pekerja seks. Seperti yang diungkapkan oleh Kalyanamitra, yaitu sebuah LSM pemberdayaan perempuan, bahwa 30% dari total pekerja seks di Indonesia adalah anak-anak di bawah usia 18 tahun (Darmawan, 2007).

Menurut IPEC, sebuah organisasi di bawah ILO, jumlah total pekerja seks di Indonesia diperkirakan mencapai 650.000 orang (Media Indonesia, 19 Maret 2002), berarti sekitar 195.000 anak-anak perempuan di Indonesia dipekerjakan sebagai pekerja seks. Anak-anak perempuan ini 'dipasarkan' ke kota-kota besar seperti Jakarta dan Surabaya. Selain itu ILO-IPEC juga mencatat tempat-tempat tujuan perdagangan anak ini adalah Batam, Bali dan Medan. Bahkan perdagangan anak ini juga dilakukan lintas negara seperti Taiwan, Singapura, Hongkong, dan Brunai. (Kompas, 10 Oktober 2001). Sumber pasokan dalam perdagangan anak lintas negara ini disinyalir paling banyak berasal dari Indonesia (Darmawan, 2007).

Adanya perdagangan anak untuk tujuan prostitusi menunjukkan bahwa anak-anak sangat berisiko mengalami eksploitasi seksual. Sebuah lembaga advokasi anak internasional mendapatkan bahwa anak-anak yang berisiko terlibat dalam perdagangan anak untuk prostitusi adalah anak-anak yang telah menjadi korban penyiksaan sebelumnya, anak-anak yang ditelantarkan, anak yang kehilangan keluarganya, anak-anak yang melarikan diri dari rumah dan anak-anak yang keluarganya tidak mampu memberikan perlindungan kepada mereka. Risiko juga dihadapi oleh anak-anak yang tinggal di dekat daerah-daerah tujuan wisata dan pangkalan militer serta anak-anak yang tidak memiliki status legal yang jelas (Booklet No. 3 in *A Series on International Youth Issues, "Commercial Sexual Exploitation of Children: Youth Involved in Prostitution, Pornography & Sex Trafficking"*, Youth Advocate Program International).

Perdagangan anak untuk prostitusi adalah bentuk viktimisasi terhadap anak oleh orang dewasa. Data mengenai besarnya jumlah anak-anak yang diperdagangkan untuk prostitusi di Indonesia mengindikasikan bahwa anak-anak Indonesia amat rentan terhadap viktimisasi dan eksploitasi dari orang dewasa. Gambaran mengenai perdagangan anak untuk prostitusi diilustrasikan melalui kasus-kasus yang diungkap media massa yang ringkasannya seperti di bawah ini (Darmawan, 2007).

Polisi Bongkar Sindikat Perdagangan Wanita Muda

Kepolisian Sektor Metro Penjaringan, Jakarta Utara membongkar suatu sindikat yang memperdagangkan wanita muda. Polisi menangkap tiga orang pelaku dan mengamankan 17 orang wanita yang menjadi korbannya. Para korban berusia antara 15 sampai 24 tahun. Korban dibujuk oleh para pelaku untuk dipekerjakan sebagai pembantu rumah tangga dan diberikan tempat tinggal. Korban kemudian dibawa ke sebuah yayasan penyalur pembantu rumah tangga di Mangga Besar. Namun keesokan harinya korban dipekerjakan di sebuah bar di Penjaringan untuk melayani lelaki hidung belang. Pemilik bar membeli korban dari pengelola yayasan penyalur pembantu rumah tangga antara Rp 100 ribu sampai Rp 500 ribu. Korban mendesak minta dipulangkan kepada pemilik bar, namun tidak dipenuhi karena korban harus mengganti uang pembelian atas dirinya dari pengelola yayasan dan mempunyai hutang pakaian yang dikenakannya. Setelah korban menandatangani surat perjanjian untuk bekerja sebagai wanita penghibur korban dipaksa melayani tamu yang datang tarif Rp 50.000. Uang tersebut dipotong setengahnya untuk pemilik bar dan sisanya menjadi hak korban, namun baru dapat diambil dua bulan sekali. Korban melarikan diri dan melaporkan kasus tersebut kepada polisi. Demikianlah, terjadinya perdagangan anak (*Child Trafficking*) untuk kepentingan prostitusi tidak terlepas dari adanya bisnis pelacuran wanita dewasa. Anak-anak perempuan dijadikan sebagai obyek komoditas (perdagangan) dari seseorang atau kelompok tertentu yang menjalankan bisnis seksual guna meraih keuntungan ekonomi berlipat ganda. Layaknya dalam perdagangan lainnya, gejala perdagangan anak ini dapat dipahami dengan mengadopsi pemikiran tentang adanya mekanisme pasar dalam perdagangan anak untuk prostitusi. Secara umum, berjalannya perdagangan anak untuk prostitusi memenuhi mekanisme pasar, yaitu adanya kebutuhan (*demand*) dan pasokan (*supply*) terhadap pekerja seks anak dalam bisnis pelacuran. Adanya perdagangan anak ini terkait dengan kebutuhan industri pariwisata dan

hiburan serta para pelaku yang memang menyukai anak-anak untuk obyek seksualitas mereka.

(Kompas, 27 September 2001)

Pada kasus di atas, para korban direkrut menggunakan calo-calo yang beroperasi di terminal atau stasiun kereta. Mereka membujuk korbannya dengan dalih akan dipekerjakan sebagai pembantu rumah tangga dan kemudian korban dibawa ke yayasan penyalur pembantu rumah tangga. Namun korban ternyata dijual kepada yayasan dan oleh yayasan dan dijual lagi kepada pemilik bar untuk dipekerjakan sebagai pekerja seks. Jadi, para korban direkrut dengan penipuan yang berkedok perusahaan penyalur tenaga kerja. Mereka direkrut untuk dipekerjakan di luar negeri sebagai buruh atau pembantu rumah tangga. Namun, dalam tempat penampungan mereka disosialisasikan untuk menjadi pekerja seks. Sementara itu ada juga korban yang 'dijual' oleh orang tuanya melalui perantara untuk dijadikan pekerja seks. Dalam hal ini korban sengaja dikorbankan oleh orang tuanya untuk membela kepentingan ekonomi keluarganya.

Dalam konteks ini, Kleinman (1996) mencontohkan kekerasan struktural dalam masyarakat kelas menengah di AS di mana korban kekerasan jenis ini sering kali, bahkan hampir sebagian besar tidak menyadari bahwa dirinya telah mengalami viktimisasi. Akibat dari adanya viktimisasi tersebut adalah apa yang dikenal dengan istilah *stress* dalam masyarakat. *Stress* tersebut tercipta dari rutinitas dan padatnya pemanfaatan ruang dan waktu yang harus dilakukan oleh orang-orang guna dapat bertahan hidup dalam pola budaya masyarakat mereka. Secara langsung maupun tidak langsung struktur pekerjaan dan kesempatan untuk pemenuhan kebutuhan hidup yang ada di dalam masyarakat, pada gilirannya, menciptakan struktur gaya hidup tertentu. Struktur gaya hidup yang muncul ini tidak dapat dihindari karena merupakan konsekuensi dari adanya jenis pekerjaan, penghasilan, tempat tinggal, dan aktivitas rutin dalam masyarakat kelas menengah di kota. Hal ini, lalu mengekspos mereka ke arah kemungkinan menderita *stress* ataupun menjadi sasaran potensial pelaku kejahatan. Pada kondisi inilah banyak warga masyarakat mengalami viktimisasi, walaupun mereka sendiri tidak menyadarinya.

Simpulan

Kekerasan dalam kehidupan sehari-hari yang cenderung dipandang sebagai bukan bentuk kekerasan oleh masyarakat, memerlukan pemahaman tersendiri supaya dapat mengklasifikasikannya sebagai suatu bentuk kekerasan. Oleh karena itu, penting dilakukan studi guna memperoleh pemahaman terhadap bentuk-bentuk kekerasan sehari-hari lainnya yang tersembunyi dalam konteks kehidupan sosial budaya. Studi yang dimaksud dapat dikembangkan untuk memperoleh pemahaman mengenai faktor-faktor dalam struktur sosial guna yang menjadi penyebab terjadinya kekerasan dalam kehidupan sehari-hari. Pemahaman tersebut menjadi penting dalam rangka melakukan pencegahan terhadap terjadinya kekerasan dalam kehidupan sehari-hari. Di samping itu, pemahaman terhadap akar terjadinya kekerasan dalam kehidupan sehari-hari dapat memberikan sumbangan yang besar untuk melaksanakan program-program yang bersifat rehabilitasi dan pelayanan terhadap korban kekerasan dalam kehidupan keseharian.

DAFTAR PUSTAKA

Angkasa, dkk (2007). *Kedudukan Korban Tindak Pidana Dalam Sistem Peradilan Pidana (Kajian Tentang Model Perlindungan Hukum Bagi Korban Serta Pengembangan Model Pemidanaan Dengan Mempertimbangkan Peranan Korban)*.

[Sumber: http://www.unsoed.ac.id/newcmsfak/UserFiles/File/HUKUM/posisi_korban_SPP.htm] Diakses tanggal 15 Januari 2008

Darmawan, K. (2007). *Teori Kriminologi*. Pusat Penerbitan Universitas Terbuka, Jakarta, Indonesia. Edisi ke-2.

Farrell, G. (1992). Multiple victimisation: its extent and significance. *International Review of Victimology*, Vol. 2, (p.85-102).

Fattah, E.A. (1989). *The Rights of Crime Victims in Modern Society*. St. Martin Press New York. USA.

- Kleinman, D. (1996). *The Violence of Everyday Life: The Consequency of Social Dynamics*. Berkeley University of California Press, Berkeley, USA.
- Lauritsen, J.L. and Quinet, K.F.D. (1995). Repeat Victimization Among Adolescents and Young Adults. *Journal of Quantitative Criminology*. 11(2):143-166).
- Mulyadi, L. (2009). Upaya Hukum Yang Dilakukan Korban Kejahatan Dikaji dari Perspektif Sistem Peradilan Pidana Dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia.
[Sumber:http://www.badilum.info/images/stories/artikel/upaya_hukum_yang_dilakuka_korban_kejahatan_dikaji_dari_perspektif_normatif_dan_putusan_mahkamah_agung_republik_indonesia.pdf] Diakses tanggal 14 April 2009.
- O'Brien, S. (2007). Restorative Justice: Principles, Practices, and Application. Dalam *The Prevention Researcher*. Volume 14. Supplement. December 2007
- Shah Putri, T. (2009). *Upaya Perlindungan Korban Kejahatan Melalui Lembaga Restitusi dan Kompensasi*.
[Sumber: http://www.pemantau_peradilan.com/opini/51-upaya%20perlindungan%20korban%20kejahatan%20melalui%20lembaga%20restitusi.pdf] Diakses pada tanggal 5 Juni 2009.
- Syafruddin (2002). *Peranan Korban Kejahatan (Victim) Dalam Terjadinya Suatu Tindak Pidana Kejahatan Ditinjau Dari Segi Victimologi*.
[Sumber: <http://library.usu.ac.id/download/fh/pidana-syafruddin2.pdf>] Diakses pada tanggal 15 Mei 2007.
- Shepherd, J. (Ed.) (1994). *Violence in health care: A practical guide to coping with violence and caring for victims*. Oxford University Press: Oxford, England.

Wells, L.E and Rankin, J.H. (1995). Juvenile Victimization: Convergent Validation of Alternative Measurements. *Journal of Research in Crime and Delinquency*. 32(3). p.287-307.

Hubungan Masyarakat dan Komunikasi dalam Organisasi Pemerintah

Drs. Darmanto, M.Ed.

Penyunting: Dra. Ida Royandiyah, M.Si.

A. PENDAHULUAN

Pernahkan Anda mengunjungi kantor swasta dan kemudian membandingkan dengan kantor pemerintah? Pada umumnya kantor swasta memiliki bagian Humas (Hubungan Masyarakat) yang mempunyai *front liner* atau karyawan yang bertugas menerima tamu yang akan bertemu dengan pimpinan kantor atau mempunyai kepentingan dengan kantor tersebut. Sebaliknya kantor pemerintah masih jarang mempunyai Humas ataupun *front liner* tersebut padahal peran Humas atau *front liner* tersebut sangat penting bagi institusi dilihat dari berbagai aspek terutama aspek komunikasi. *Front liner* hanyalah merupakan salah satu contoh atau bagian kecil dari bidang komunikasi di mana komunikasi dalam ilmu administrasi pemerintah merupakan salah satu aspek yang sangat penting seperti halnya aspek organisasi, manajemen, kepegawaian dan sebagainya. Dalam kaitannya dengan kepentingan publik atau masyarakat, pemerintah seharusnya mengubah paradigma di mana selama ini pemerintah dianggap sebagai pihak yang merasa dibutuhkan oleh masyarakat, diubah menjadi institusi pemerintah yang tujuannya benar-benar berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Komunikasi yang dilakukan oleh organisasi pemerintah baik yang bertujuan ke dalam atau internal organisasi pemerintah maupun ke luar yaitu yang menyangkut kepentingan masyarakat sangatlah penting. Masyarakat di dalam internal organisasi pemerintah, dalam hal ini adalah pegawai pemerintah, memerlukan kejelasan informasi yang menyangkut kepentingan mereka yang diperoleh dari organisasinya. Adapun masyarakat di luar organisasi pemerintah juga memerlukan kejelasan mengenai informasi terutama yang berhubungan dengan pembuatan kebijakan maupun pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.

Karena komunikasi sangat penting maka informasi yang diberikan oleh organisasi pemerintah tidak hanya dilakukan oleh perorangan semata atau oleh pegawai pemerintah tetapi perlu juga dilakukan secara kelembagaan dalam hal ini adalah lembaga hubungan masyarakat (Humas). Makalah ini bertujuan untuk menjelaskan pentingnya komunikasi serta peran yang diberikan oleh lembaga hubungan masyarakat (Humas) dalam rangka menyampaikan informasi kepada masyarakat.

B. TUJUAN DAN DAMPAK KOMUNIKASI

Dalam suatu instansi pemerintah misalnya, sewaktu Kepala Dinas ingin menjelaskan perencanaan kegiatan unitnya untuk tahun yang akan datang kepada para pegawainya maka pasti pimpinan ingin mengharapkan masukan dan pertanyaan dari para bawahannya dan juga sebaliknya, bawahan memerlukan informasi dari pimpinan terkait dengan rencana tersebut. Dengan demikian, dari komunikasi yang terjadi maka ada harapan agar tujuan komunikasi dapat tercapai, yaitu misalnya para bawahannya diharapkan dapat memahami permasalahan, perencanaan, anggaran dan mau mengerjakan apa yang telah ditentukan sesuai hasil rapat dengan pimpinan. Semua bentuk komunikasi yang dilakukan tersebut diharapkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, yang menunjuk pada hasil atau akibat yang diharapkan oleh pelaku komunikasi.

Menurut A.W. Widjaja (1988), pada umumnya komunikasi memiliki beberapa tujuan, antara lain:

1. Supaya apa-apa yang disampaikan oleh pemberi pesan dapat dimengerti oleh penerima pesan serta mengikuti apa yang diinginkan oleh pemberi pesan.
2. Memahami orang lain serta mengerti benar dengan aspirasi masyarakat tentang apa yang diinginkan.
3. Supaya gagasan dapat diterima oleh orang lain dengan melalui pendekatan yang persuasif, bukan memaksakan kehendak saja.
4. Menggerakkan orang lain untuk melakukan sesuatu, misalnya dalam melakukan kegiatan berupa dorongan memotivasi serta memberitahukan cara yang baik untuk melaksanakan kegiatan tersebut.

Dari kegiatan komunikasi maka akan terjadi dampak atau akibat yang timbul. Dampak komunikasi tersebut pada umumnya diharapkan berhasil dengan baik sesuai dengan yang diharapkan oleh kedua belah pihak. Namun, kadang terjadi hasil akhir dari komunikasi menghasilkan sikap dan tingkah laku yang kurang atau tidak sesuai dengan yang diharapkan oleh sumber atau pengirim informasi. Jadi, apabila sikap dan tingkah laku orang itu telah sesuai maka itu berarti komunikasi dikatakan berhasil dan demikian pula sebaliknya.

Menurut A.W. Widjaja dampak atau efek komunikasi sesungguhnya dapat dilihat dari *personal opinion*, *public opinion*, dan *majority opinion*.

a. *Personal opinion (pendapat pribadi)*

Pendapat pribadi adalah sikap dan pendapat seseorang terhadap sesuatu masalah tertentu yang terjadi dalam suatu kegiatan komunikasi. Sebagai contohnya, dalam suatu rapat antara para kepala bagian dengan walikota menyangkut perencanaan tata kota, seorang kepala bagian menyampaikan pendapatnya.

b. *Public opinion (pendapat umum)*

Dalam hal ini mencakup penilaian sosial mengenai sesuatu hal yang penting dan berarti atas dasar pertukaran pikiran yang dilakukan secara sadar dan rasional. Pendapat umum bukan merupakan suatu hasil kesepakatan di antara mereka namun perlu dalam rangka menggerakkan masa. Pendapat umum mengandung nilai-nilai psikologis sehingga terkadang dapat mempengaruhi pendapat pribadi untuk menentukan sikap atau pendapat terhadap sesuatu permasalahan. Sebagai contoh, suatu hasil kebijakan pemerintah ditanggapi secara luas oleh masyarakat, di mana masyarakat misalnya menanggapi secara positif kebijakan yang telah diambil pemerintah tersebut.

c. *Majority opinion (pendapat kebanyakan orang)*

Majority opinion termasuk pendapat banyak orang tapi lebih khususnya dilihat dari aspek kuantitas atau jumlah. Jika pendapat pribadi jelas merupakan pendapat perseorangan, pendapat umum merupakan pendapat

banyak orang tapi tidak mengandung kata kesepakatan tentang suatu hal, sedangkan *majority opinion* lebih condong ke masalah yang telah disepakati oleh banyak orang atau dapat dihitung jumlah kuantitasnya. Misalnya, kebanyakan pedagang (misal 90%) diketahui tidak menyetujui rencana pemerintah untuk menggusur Pedagang Kaki Lima (PKL) yang telah menempati suatu areal di sekitar kantor kabupaten.

Sedangkan menurut Sendjaja (2003), kegiatan atau upaya komunikasi yang dilakukan pihak sumber tentunya juga diharapkan menimbulkan akibat atau hasil yang sesuai dengan keinginan pihak sumber. Dia menyatakan bahwa secara umum akibat atau hasil komunikasi dapat mencakup 3 aspek yaitu sebagai berikut.

a. *Aspek Kognitif*

Aspek ini berhubungan dengan kesadaran dan pengetahuan seseorang tentang sesuatu permasalahan tertentu. Sebagai contoh, seorang pimpinan menjelaskan tentang pentingnya arsip bagi perusahaan, kemudian bawahan menjadi tahu dan menyadari bahwa arsip itu memiliki nilai informasi yang memang sangat penting bagi aktivitas perusahaan

b. *Aspek Afektif*

Aspek ini menyangkut sikap atau perasaan seseorang, misalnya sikap setuju, sedih, gembira. Sebagai contoh, para bawahan setuju serta sepakat dengan pendapat pimpinan tentang pentingnya nilai informasi yang terdapat dalam arsip atau dokumen.

c. *Aspek Konatif*

Aspek ini berhubungan dengan perilaku atau tindakan seseorang. Sebagai contoh para bawahan menjalankan segala sesuatu yang diperintah pimpinan untuk mengelola arsip dengan baik, dengan selalu mengikuti perintah dan petunjuk atasannya.

C. FUNGSI KOMUNIKASI

Ada beberapa ahli komunikasi yang menjelaskan tentang fungsi komunikasi, salah satu di antaranya adalah Stephen Robbins (1996) yang menyatakan bahwa komunikasi menjalankan 4 fungsi utama di dalam suatu kelompok atau organisasi pemerintah, yaitu fungsi: 1) kendali (kontrol, pengawasan), 2) motivasi, 3) pengungkapan emosional, dan 4) informasi. Penjelasan ke 4 fungsi di atas dijabarkan sebagai berikut.

1. Fungsi Pengawasan

Komunikasi memiliki aktivitas untuk mengendalikan perilaku anggota organisasi dengan berbagai cara. Dalam organisasi dikenal adanya komunikasi formal dan informal. Setiap organisasi mempunyai hierarki wewenang di mana setiap anggota harus mematuhi. Seorang petugas yang mengeluh tentang pekerjaannya kepada atasannya sesuai uraian tugasnya maka komunikasi tersebut telah menjalankan fungsi kontrol atau pengawasannya. Dalam kelompok jika diketahui ada anggotanya yang berkinerja buruk maka anggota organisasi yang lain akan menegurnya serta melakukan komunikasi dengan dan mengendalikan perilaku anggota tersebut.

2. Fungsi Motivasi

Pemberitahuan mengenai tujuan organisasi, serta harapan yang akan diberikan perusahaan kepada pegawai akan merangsang motivasi kerja pegawai. Dengan demikian, komunikasi membantu perkembangan motivasi dengan menjelaskan kepada para pegawai tentang apa yang harus dilakukan, bagaimana mereka harus bekerja dengan baik, serta bagaimana mengatasi permasalahan yang ada.

3. Fungsi Pengungkapan Emosional

Seorang pegawai biasanya mempunyai kelompok kerja yang sering dipakai sebagai ajang penyampaian keluhan mereka mengenai pekerjaan. Dengan demikian, kelompok kerja berperan sebagai sumber utama berinteraksi sosial terutama dalam pekerjaan. Oleh karena itu, komunikasi

menyampaikan ungkapan emosional dari perasaan dan pemenuhan kebutuhan sosial.

4. Fungsi Informasi

Fungsi ini lebih mengarah kepada fungsi mempermudah pengambilan keputusan. Informasi yang disampaikan melalui saluran komunikasi ini diperlukan individu serta kelompok untuk mengambil keputusan dengan meneruskan data guna menentukan dan memilih alternatif yang ada. Dari ke 4 fungsi tersebut kita harus melihatnya secara utuh dan tidak ada satu pun yang lebih penting dibandingkan fungsi lainnya. Dalam komunikasi, suatu organisasi pemerintah dapat menjalankan lebih dari satu peran fungsi ini.

Dari apa yang telah dipaparkan oleh Robbins tersebut maka menjadi jelas bahwa fungsi komunikasi memang sangat penting dalam kegiatan pemerintahan. Seluruh aparatur pemerintah terutama pejabat dan terutama mereka yang berada dalam lembaga humas perlu mengetahui dan menyadari akan pentingnya fungsi komunikasi tersebut sehingga diharapkan penyampaian informasi secara internal maupun eksternal dapat terlaksana dalam rangka mencapai tujuan organisasi pemerintah.

D. PERAN LEMBAGA HUMAS (HUBUNGAN MASYARAKAT)

Seperti yang telah dipaparkan di bagian awal dari tulisan ini maka peran humas dalam mengkomunikasikan tujuan organisasi pemerintah menjadi sangat penting. Seperti disampaikan oleh Setyodarmodjo (2003) bahwa terdapat kaitan yang sangat erat antara humas dan komunikasi. Humas atau *public relation* di dalam melaksanakan tugasnya terutama sekali banyak melakukan komunikasi. Oleh karena itu, sebagai lembaga yang sangat penting dalam menyampaikan informasi baik secara internal maupun eksternal maka harus diperhatikan aspek komunikasi. Masyarakat perlu mengetahui apa yang menjadi kegiatan dan kebutuhan dari organisasi pemerintah dan sebaliknya pemerintah juga mempunyai harapan untuk mampu menangkap aspirasi dan kehendak masyarakat. Dengan demikian komunikasi dua arah sangat penting dalam rangka mencapai tujuan ke dua belah pihak baik pemerintah maupun masyarakat.

Ada beberapa perbedaan peran lembaga humas di negara sedang berkembang dengan negara maju. Berbeda dengan kegiatan-kegiatan humas di negara barat, setiap orang yang berkecimpung dalam humas di negara sedang berkembang memiliki dua tugas komunikasi yang bersifat khusus (Anggoro, 2000). Pemerintah negara sedang berkembang menghadapi tantangan humas yang besar. Lembaga-lembaga pemerintah, baik pusat maupun daerah bertanggung jawab untuk memberikan informasi kepada masyarakat mengenai segala macam kebijakan dan program yang telah, tengah, dan akan dilancarkan oleh pemerintah.

Humas sendiri banyak yang mengartikan, salah satunya diberikan oleh Anggoro (2000), di mana humas merupakan bidang atau fungsi tertentu yang diperlukan oleh setiap organisasi, baik organisasi yang bersifat komersial (perusahaan) maupun organisasi yang nonkomersial. Sedangkan Sondang P. Siagian dalam Siswanto (1992), memberi pengertian humas sebagai keseluruhan kegiatan yang dijalankan suatu organisasi terhadap pihak-pihak lain dalam rangka pembinaan pengertian dan memperoleh dukungan pihak lain demi tercapainya tujuan organisasi. Dari kedua pengertian tersebut maka jelas bahwa suatu organisasi baik organisasi pemerintah maupun organisasi swasta dalam rangka mencapai tujuan organisasi memerlukan adanya suatu humas.

Paradigma pemerintah yang sedang berkembang pada saat ini adalah pemerintah sebagai abdi masyarakat atau pelayan masyarakat yang harus melayani segala kebutuhan masyarakat (Lihat Osborne & Gaebler, 1992). Oleh karena itu, segala daya dan upaya harus dikerahkan oleh pemerintah untuk mampu melayani masyarakat, termasuk bagaimana melaksanakan komunikasi yang efektif dan efisien. Untuk menjalankan segala kegiatan yang menyangkut informasi dan komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah maka diperlukan adanya suatu lembaga Humas (Hubungan Masyarakat) untuk mengimbangi arus informasi di masyarakat yang sewaktu-waktu dapat merugikan instansi pemerintah. Humas atau yang lebih dikenal sebagai PR (*Public Relation*) merupakan salah satu metode komunikasi untuk menciptakan citra positif dari mitra organisasi/instansi atas dasar menghormati kepentingan bersama. Pembentukan Humas di bagian instansi pemerintah berfungsi untuk menerjemahkan kebijakan kepada bagian dalam

atau internal (pegawainya) atau masyarakat/publik dan untuk memonitor setiap sikap dan tingkah laku publik/masyarakat untuk disampaikan kepada pimpinan instansi sebagai bahan pengambil keputusan.

Keberadaan lembaga Humas pada organisasi pemerintah adalah untuk lebih meningkatkan dan membina citra pemerintah atau organisasi/instansi yang diwakilinya dalam meningkatkan kualitas kerja dan profesionalisme serta mempertinggi daya dan hasil guna yang maksimal dalam rangka operasional kehumasan yang terpadu. Setiap pejabat atau karyawan yang bertugas di bidang kehumasan pemerintah perlu bersikap, berperilaku serta berkepribadian yang baik dalam melakukan komunikasi atau bekerja secara profesional dalam rangka menunjang pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Adapun peran pejabat atau karyawan di bidang kehumasan mencakup peran ke dalam maupun ke luar organisasi, yaitu sebagai berikut.

1. Peran ke Dalam Organisasi

Peran ke dalam organisasi yang dilakukan oleh pejabat atau karyawan antara lain:

- a. Pejabat atau karyawan pemerintah yang bertugas di bidang kehumasan harus mempunyai kewajiban untuk taat dan patuh kepada pimpinan maupun loyal kepada instansinya, memiliki kinerja berkomunikasi dan integritas moral secara efektif, baik dalam jalur formal maupun informal dengan para pegawai instansi tempat pengelola/anggota Kehumasan Pemerintah.
- b. Pejabat atau karyawan pemerintah sebagai aparat pemerintah di bidang kehumasan di samping berfungsi untuk membantu memaksimalkan upaya organisasi instansi yang diwakilinya dalam rangka menjaga dan meningkatkan citra organisasi yang baik, juga berkewajiban menyebarkan kebijakan pemerintah dan membina hubungan antara pemerintah dengan masyarakat agar dapat berjalan secara lancar dan harmonis.

2. Peran Keluar Organisasi

Adapun peran ke luar organisasi yang dilakukan oleh pejabat atau karyawan antara lain:

a. Dengan sesama aparat Humas:

Pejabat atau karyawan pemerintah wajib memelihara hubungan kerja sama yang baik dan menciptakan komunikasi yang efektif serta harmonis dengan setiap aparat humas, antara lain dengan cara:

- 1) Menyajikan informasi yang lengkap, akurat dan komprehensif dan terpadu.
- 2) Tukar menukar informasi sehingga setiap pegawai Kehumasan Pemerintah dapat mengetahui suatu kebijakan dari tangan pertama.
- 3) Aktif berpartisipasi dalam forum komunikasi dan forum kehumasan serta kegiatan lainnya.
- 4) Menyebarluaskan informasi, kepada masyarakat umum melalui media yang tersedia.

b. Dengan Media Massa

Pejabat atau karyawan pemerintah wajib menjalin kerjasama dan menciptakan iklim kerja yang harmonis dengan media massa sebagai salah satu mitra kerjanya, dengan menyediakan dan memberikan pelayanan yang jujur dan terbuka guna memperlancar tugas dan fungsi media massa sesuai dengan kondisi dan situasi yang ada pada instansi tempat kerjanya.

c. Dengan Rekan Seprofesi

Pejabat atau karyawan pemerintah wajib menjunjung tinggi profesi kehumasan dan berupaya terus menerus meningkatkan pengetahuan dan keterampilan serta motivasi kerja baik secara perorangan maupun kelompok serta bertekad memajukan profesi kehumasan di Indonesia.

d. Dengan Masyarakat Umum

Pejabat atau karyawan pemerintah wajib mewujudkan citra yang baik dan positif dari pemerintah atau instansinya dengan menampilkan sikap, perilaku dan kepribadian yang diterima oleh masyarakat.

Adapun menurut Dimock dan Koenig dalam Siswanto (1992), pada umumnya Humas dinas pemerintahan senantiasa mengandung dua maksud, yaitu:

- 1) Memberi penerangan (informasi) kepada masyarakat tentang tujuan-tujuan pemerintah dan servis apa saja yang dapat diberikan olehnya.
- 2) Menanam kepercayaan di dalam hati sanubari rakyat akan kecakapan, kejujuran dan pengabdian aparatur dinas pemerintahan yang bersangkutan.

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh pejabat atau karyawan pemerintah menyangkut komunikasi dan hubungan masyarakat, yaitu sebagai berikut.

- 1) Pejabat atau karyawan pemerintah dilarang memberikan informasi yang bersifat rahasia.
- 2) Pejabat atau karyawan pemerintah tidak akan melibatkan dirinya dalam kegiatan apapun yang secara sengaja bermaksud memecah belah atau menyesatkan dengan cara seolah-olah ingin memajukan suatu kepentingan tertentu padahal sebaliknya justru ingin memajukan kepentingan lain yang tersembunyi.
- 3) Pejabat atau karyawan pemerintah tidak akan mewakili kepentingan-kepentingan yang saling bersaing antar kehumasan pemerintah tanpa persetujuan yang jelas dari pihak-pihak yang bersangkutan dengan terlebih dahulu mengemukakan fakta-fakta yang terkait.
- 4) Dalam memberikan pelayanan informasi kepada masyarakat, pejabat atau karyawan pemerintah tidak akan menerima pembayaran baik tunai ataupun dalam bentuk memajukan kepentingan pribadinya sehubungan dengan jasa-jasa tersebut.
- 5) Pejabat atau karyawan pemerintah, tidak dengan itikad buruk mencemarkan nama baik atau praktek kehumasan, instansi atau organisasi lain.

Seorang ahli perhumasan, yaitu Oliver (2001) mengatakan pentingnya aspek komunikasi internal maupun eksternal dalam rangka kehumasan. Dalam aspek eksternal maka peran pemimpin organisasi sangat penting. Dia menginformasikan bahwa CEO (*Chief Executive of Organization*) menghabiskan 50 sampai 80 persen dari rata-rata jam kerja mereka untuk

berkomunikasi dengan *stakeholder*. Hal tersebut menunjukkan bahwa komunikasi ke luar yang disampaikan oleh pimpinan organisasi sangat penting sesuai dengan fungsi komunikasi. Sebagai contoh menyangkut strategi organisasi maka seorang pimpinan organisasi tidak hanya mengembangkan strategi yang telah dimiliki dan menyampaikan kepada *stakeholder*, tetapi juga mengoperasionalkan strategi tersebut sehingga terjalin komunikasi yang melibatkan berbagai aspek. Dalam organisasi pemerintah seorang pejabat pemerintah pun harus mampu bertindak sebagai pejabat humas yang mampu menginformasikan kepada *stakeholder* dalam hal ini adalah masyarakat luas yang berkepentingan dengan organisasi pemerintah tersebut.

E. SIMPULAN

Sudah sewajarnya jika organisasi pemerintah perlu memperhatikan aspek komunikasi sebagai bidang yang sangat penting dalam penyampaian informasi baik kepada aparatur di dalam organisasi maupun kepada masyarakat luas. Peran lembaga humas (*public relation*) dalam organisasi pemerintah saat ini sudah tidak dapat ditawar-tawar lagi untuk mengimbangi kegiatan *public relation* yang dilakukan oleh organisasi swasta. Masyarakat saat ini sudah semakin pandai sehingga sudah mengetahui sejauh mana kepentingannya sudah diakomodir oleh organisasi pemerintah atau belum. Untuk memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang sudah semakin berkembang tersebut maka komunikasi harus dilaksanakan secara efektif dan peran dari lembaga humas harus semakin ditingkatkan.

DAFTAR PUSTAKA

Anggoro, M. L. (2000). *Teori dan profesi kehumasan serta aplikasinya di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Oliver, S. (2001). *Strategi public relation*. London: Kogan Page Ltd.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. USA: Addison-Wesley.

Robbins, S. P. (1996). *Perilaku organisasi: Konsep, kontroversi, aplikasi*. Jakarta: Prenhallindo.

Sendjaja, S.D. (2003). *Pengantar ilmu komunikasi*. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.

Setyodarmodjo, S. (2003). *Public relation: Pengertian, fungsi, dan peranannya*. Surabaya: Papyrus.

Siswanto, B. (1992). *Humas: Hubungan masyarakat, teori dan praktek*. Jakarta: Bumi Aksara.

Widjaja, AW.(1988). *Ilmu komunikasi: Pengantar studi*. Jakarta: Bina Aksara.

<http://www.depkumham.go.id/NR/rdonlyres/7AF24B76-0A92-47FE-B2A8-515471E886EB/1757/HUMASKehumasanpemerintah.pdf>

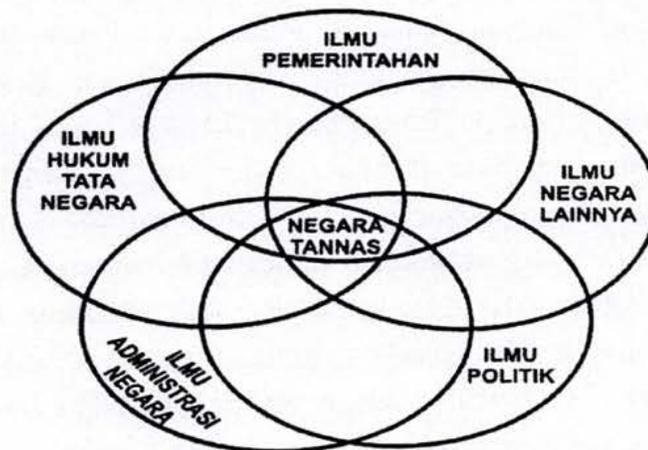
Ilmu Pemerintahan Relevansinya dengan Ilmu-ilmu Lainnya (Prospektif dalam Mengembangkan Jurusan di FISIP-UT)

Dr. Zainul Ittihad Amin, M.Si.
Penyunting: Drs. Djoko Rahardjo, M.Si.

A. PENDAHULUAN

Ilmu Pemerintahan, Ilmu Politik dan Ilmu Administrasi Negara merupakan ilmu yang objek materinya sama yaitu Negara, sehingga kerap membingungkan atau sekurang-kurangnya menjadi tanda tanya bagi mahasiswa. Apa perbedaan dan persamaan dan hubungannya, serta bagaimana perkembangannya di antara ilmu-ilmu itu.

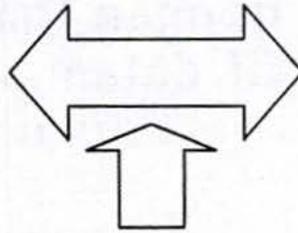
Diagram 1. Hubungan Intersepsi Ilmu Kenegaraan



Dalam sejarah kita mengenal "Raja" yang memerintah kerajaan dan berdaulat atas segala sumberdaya dan ruang hidup kerajaan tersebut.

Diagram 2. Pola Hubungan

Raja
PEMERINTAH
Pelayan
Fasilitator



Kawulo
DIPERINTAH
Dilayani
Fasilitatee

Pola Hubungan
Relasi, interelasi, interaksi
interdependensi

Di dalam memerintah maka salah satu aktivitas dalam memerintah, yaitu pengambilan kebijakan. Dilihat dari sudut pandang ini maka Ilmu Pemerintahan merupakan bagian dari ilmu politik. Pendapat ini berkembang terutama di Eropa. Tumpang tindihnya nampak dalam Ilmu Administrasi Negara atau Administrasi Publik, sehingga nampak sulit dibedakan. Adalah W.Wilson yang bisa memisahkannya, namun dalam perakteknya Administrasi Negara lebih populer terutama di negara negara Anglo Saxon. (Amerika Serikat). Hal ini karena pemerintah Fedral dinegara tersebut banyak mengurus masalah regulasi, koordinasi dan kewenangan bidang tertentu, yang mengarahkan Ilmu Pemerintahan sebagai Ilmu Administrasi Negara. Di Amerika Serikat kita kenal *Bush Administrations*, *Reagan Administrations*, bukan *Reagan* atau *Bush Gov.* atau *Bush Gov.*

Banyak istilah yang digunakan untuk menyebut Ilmu Pemerintahan ini seperti disinggung di atas *Administration* sebutan untuk Amerika Serikat, Inggris menyebutnya *Government*, Prancis menyebutnya *Gouvernement*, Latin menyebutnya *Gubernaculum*, Arab menyebutnya *Hukumah*, Belanda menyebutnya *Regering (nasional)* dan *Bestuurkunde (Ilmu pemerintahan terapan)*, *Berstuur wetenschap (Ilmu pemerintahan)*, Greek disebut *Kybernology* dan Latin *Gubernare*. Bagaimana membedakannya?

Untuk membedakannya maka kita harus tahu objek materinya atau persoalan pokoknya atau kerap kali juga disebut sebagai *subject matter* dan objek formanya atau disebut juga *focus of interest*. Dengan mengambil contoh Pakaian objek materinya kain dapat kita tinjau dari sudut pandang

misalnya Bintang Film dan Ulama. Bintang, film melihat kain sebagai peragaan penampilan, keindahan dll. Sedangkan ulama melihatnya sebagai penutup aurat, alat ibadah untuk melaksanakan perintah Tuhan. Sudut pandang yang berbeda tersebut kita sebut sebagai *objek forma*.

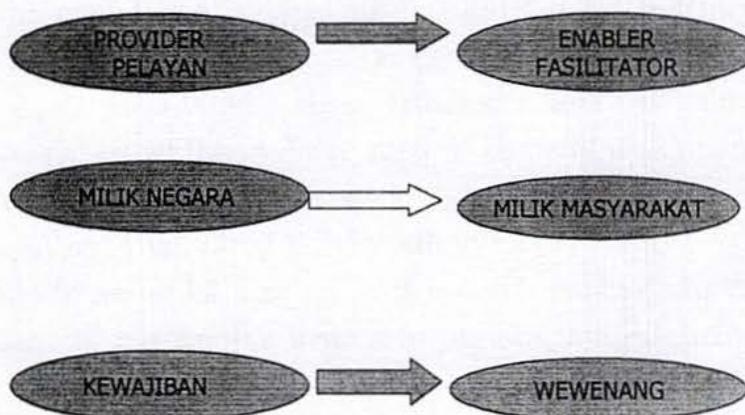
Dengan objek materi yang sama, yaitu Negara maka objek formanya Pemerintahan dan lebih spesifik lagi yaitu hubungan Pemerintahan yang terdiri atas gejala pemerintahan dan peristiwa pemerintahan. Ilmu Pemerintahan lebih berkiblat pada; *legalistik, empirik dan formalistik* sedangkan Administrasi Negara lebih berkiblat pada pendekatan; *ekologikal, organisational, struktural, fungsional, situasional, normatif dan interdisipliner*. Ilmu Pemerintahan lebih berkiblat pada *legalistik, empirik, dan formalistik*. Sedangkan Administrasi Negara lebih berkiblat pada pendekatan; *ekologikal, organisational, structural, fungsional, situasional, normatif, dan interdisipliner*.

Perbedaan sudut pandang Ilmu Politik, Administrasi Negara dan Ilmu Pemerintahan atau Kybernology dapat dilihat pada tabel (terlampir).

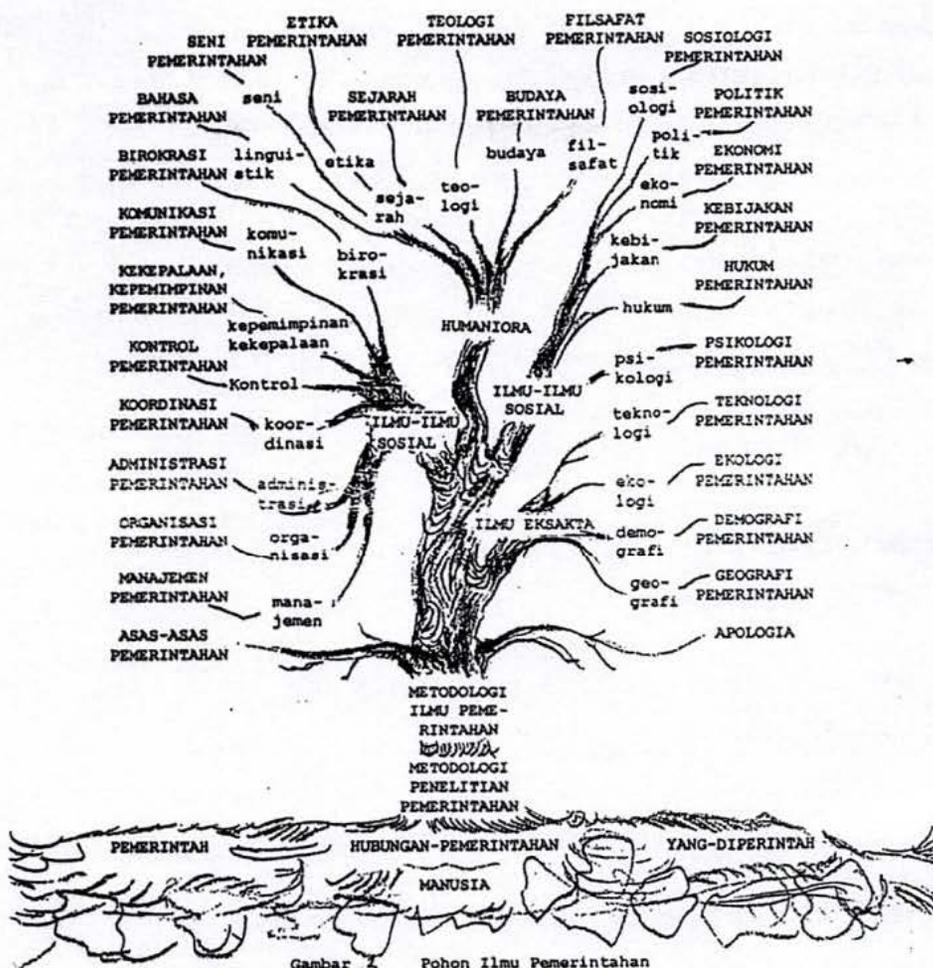
B. DUKUNGAN ILMU LAINNYA

Ilmu Pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari hubungan antara Pemerintah dan yang diperintah. Dalam perkembangannya pola hubungan ini berkembang, mulai dari zaman kerajaan, "Raja" dengan "kawulo" (rakyatnya), bergeser ke arah "Pemerintah" dengan yang "diperintah" dan sekarang ini ada pada posisi "pelayan" dengan yang "dilayani" dan kelak bila masyarakat sudah maju dan berkembang (masyarakat madani) maka pola hubungannya itu mengarah dalam bentuk "Fasilitator" dengan "Fasilitatee". Perubahan ini tidak hanya dalam konsep strukturalnya, tetapi juga dalam hal kepemilikan dan peran pemerintah dalam negara, karena pemerintah salah satu unsur dalam negara. Jadi, di sini akan terjadi pergeseran peran pemerintah yang akan mempengaruhi perkembangan Ilmu Pemerintahan (lihat skematis berikut).

PERGESERAN PERAN PEMERINTAH



Namun apapun bentuk pergeseran dinamika pola hubungannya, pada dasarnya suatu Ilmu dapat berkembang tidak berdiri sendiri, tetapi perlu didukung oleh ilmu-ilmu lainnya. Demikian pula halnya dengan Ilmu Pemerintahan memerlukan dukungan ilmu-ilmu lainnya, yaitu Humaniora, Eksakta, dan ilmu-ilmu sosial lainnya. Dukungan ini menghasilkan ilmu hebridasi antara yang didukung dan pendukungnya. Sebagai contoh: dukungan ilmu sosiologi, menghasilkan ilmu Sosiologi Pemerintahan, dukungan ilmu hukum menghasilkan Ilmu Hukum Pemerintahan, dukungan Ilmu Geografi menghasilkan Geografi Pemerintahan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam Pohon dan Cabang Ilmu Pemerintahan berikut ini.



Gambar 1. Pohon Ilmu Pemerintahan

C. RELEVANSI DENGAN PENGEMBANGAN ILMU PEMERINTAHAN DI FISIP UT

Pertumbuhan jumlah mahasiswa Ilmu Pemerintahan sangat pesat dan signifikan. hal ini karena fleksibilitas sistem dan makin berkembangnya minat studi bagi karyawan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat dan masyarakat umum lainnya. Dukungan sumber daya di FISIP UT juga mengagumkan kalau tidak boleh dikatakan hebat, kendatipun jumlahnya sangat sedikit (6 orang). Kata kuncinya tentu “*kerja keras*”. Sisi lemahnya karena sumber daya sedikit maka ampunan di luar kapasitas dosen. Solusinya penambahan jumlah tenaga dosen yang berkualifikasi dan relevan dan penataan kembali organisasi dilingkungan FISIP UT. Ilmu Pemerintahan

disarankan menjadi Jurusan dengan nama jurusan politik, hukum, dan pemerintahan. Hal ini mengingat sekarang ini Ilmu Pemerintahan di bawah Ilmu administrasi, rintisan studi kelayakan Program Studi Hukum yang sudah selesai perlu dilanjutkan untuk pengajuan pembukaan program studi hukum. Program Studi Politik perlu dirintis. Jadi di bawah Jurusan Politik, Hukum, dan Pemerintahan, terdapat 3 program studi, yaitu Program Studi Politik, Program Studi Hukum, dan Program Studi Pemerintahan. Untuk itu Senat FISIP harus segera merumuskan.

DAFTAR PUSTAKA

- Musanef. (1983). *Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Haji Mas Agung.
- Ndraha Taliziduhu. (1983). *Metodologi Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara.
- Peursen, C.A. Van. (1989). *Susunan Ilmu Pengetahuan*. Jakarta: Gramedia.
- Syafiie, I. K. (1992). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Eresco.
- Suryaningrat, B. (1987). *Mengenal Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Aksara Baru.

Tabel 1
Perbedaan Ilmu Politik, Ilmu Administrasi Negara dan Kybernology

Sudut Pandang	Ilmu Politik	Ilmu Administrasi Negara	Kybernology
Orientasi	Orientasi pada interaksi cara kerja struktur supra dan struktur infra	Orientasi pada efisiensi efektivitas dan produktivitas kerja.	Orientasi pelayanan masyarakat pada jasa - publik dan layanan-civil.
Interaksi	Interaksi antara fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif	Interaksi cara kerja internal birokrasi semata.	Interaksi tidak saja internal, lebih pada kualitas eksternal yakni Hubungan Pemerintahan.
Konstruksi	Konstruksi ilmu dimulai dari konsep kekuasaan, kekuatan, pengaruh, dan berakhir pada kepentingan	Konstruksi ilmu dimulai dari konsep administrasi, organisasi dan diakhiri dengan	Konstruksi tunggal yang terdiri dari sembilan bahan pokok, dimulai dari "siapa yang diperintah" dan berakhir pada "bagaimana kinerja Pemerintah optimal untuk memenuhi kebutuhan, yang diperintah".
Fokus	Pusat perhatian pada proses pembuatan keputusan politik untuk memenuhi suatu hubungan politik kebutuhan dan yang dikembangkan.	Pusat perhatian pada manajemen. keputusan administrasi, yang menjamin pelaksanaan tata usaha negara yang efektif.	Pusat perhatian pada kerakyatan, yakni proses pemerintahan "Dan-Oleh dan Untuk rakyat", yakni pemerintahan yang demokratis.
Eksekutif	Memandang Badan Eksekutif sebagai pelaksana keputusan politik semata. Oleh karena itu kekuatan politik berupaya badan Eksekutif, agar dapat melakukan kontrol politik.	Memandang Badan Eksekutif sebagai pelaksana keputusan administrasi belaka yang bebas dari pengaruh politik dan pengaruh rakyat/konsumen Kontrol dilakukan secara internal.	Memandang Badan Eksekutif bebas dari pengaruh politik, dan leluasa menggunakan kewenangan dan kewajiban untuk memproses jasa - publik dan layan - civil. Oleh karena itu kontrol dilakukan oleh konsumen atau pemakai produk pemerintah.

Sudut Pandang	Ilmu Politik	Ilmu Administrasi Negara	Kybemology
Rakyat	Memandang rakyat sebagai warga negara, oleh karena itu proses pembuatan keputusan politik adalah monopoli negara, dan negara melakukan kontrol	Memandang rakyat hanya sebagai objek yang hanya melaksanakan berbagai keputusan administrasi, yang telah ditetapkan	memandang rakyat sebagai pemegang kedaulatan, pemegang saham dan sebagai konsumen, oleh karena itu segala proses pemerintahan (produsen) yakni kemas pelayanan sedapat mungkin memuaskan rakyat.
Birokrasi	Memandang Birokrasi dan Dinas sebagai pelaksana Corporate Policy, dan desa sebagai pemasaran hasil produk pemerintahan. Birokrasi, Dinas, Desa bersama-sama membentuk jaringan siklus pemesanan sampai pada evaluasi	Memandang birokrasi dinas dan desa hanya sebagai alat pemerintah semata yang bekerja dengan ritme rutinitas dan birokratis, atas dasar standar keputusan administratif.	Memandang Birokrasi dan Dinas sebagai pelaksana Corporate Policy, harus bisa dibedakan secara jelas, kendatipun ada aktivitas yang bersamaan, namun sebagian besar berbeda tampilannya.
Interest	Mengutamakan kepentingan yang berkuasa, kendatipun rakyat dikorbankan dan mengalami penderitaan dan kerugian yang besar, perilaku ini sudah ditampilkan oleh penguasa dan anggota DPR/D yang mengklaim diri sebagai wakil rakyat.	Mengutamakan kepentingan organisasi dengan strategi penerapan manajemen organisasi yang efisien efektif dan produktif, berdasarkan standar kerja sebagaimana yang ditetapkan kepercayaan hanyalah bersifat internal semata.	Mengutamakan kepercayaan rakyat sebagai konsumen, kendatipun dalam suasana ketidakpuasan, namun dari proses cara kerja mereka dilibatkan, jika ada kekurangan sebagai kekurangan bersama. Artinya, ilmu pemerintahan mengajarkan pentingnya suasana kepercayaan rakyat

Kebijakan Pengisian Jabatan Sekdes dari PNS: Permasalahan dan Solusinya

Drs. Enceng M.A.

Penyunting: Dra. Ari Yuliana, M.A.

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lahir untuk menjawab berbagai permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah selama berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Walaupun demikian, undang-undang ini pun bukan berarti tanpa cacat. Kehadiran undang-undang ini menuai pro dan kontra. Beberapa kalangan mengatakan bahwa undang-undang ini memunculkan stigma resentralisasi, artinya ada upaya penarikan kembali beberapa kewenangan yang telah diberikan oleh pusat kepada daerah (Miftah Thoha dalam www.pikiranrakyat.com, 21 April 2005). Penolakan terhadap undang-undang ini juga menyangkut persoalan penyelenggaraan pemerintahan desa. Otonomi desa sebagai otonomi yang asli kurang mendapat perhatian yang cukup baik dari pemerintah daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah belum mampu menyentuh perkembangan otonomi asli desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Padahal tolok ukur keberhasilan otonomi daerah juga diukur dari tingkat keberdayaan masyarakat desa, semakin berdaya masyarakat desa, semakin berhasil penyelenggaraan otonomi daerah tersebut. Keberadaan undang-undang ini disinyalir akan mencabut keaslian otonomi desa, walaupun dalam penjelasan umumnya ditegaskan bahwa pemerintah tetap mengakui otonomi desa sebagai otonomi asli. Salah satu pasal dalam undang-undang tersebut ditengarai telah mengubah format otonomi desa, yaitu pasal 202 yang memuat pengaturan tentang pemerintah desa. Pada pasal tersebut disebutkan bahwa jabatan sekretaris desa (Sekdes) akan diisi dari pegawai negeri sipil (PNS). Menurut Sadu Wasistiono (2005:2), pengisian jabatan sekdes oleh PNS dilatarbelakangi oleh adanya Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Ketetapan MPR tersebut antara lain berisi

bahwa otonomi desa diubah dari otonomi yang bersifat pengakuan karena muncul dan tumbuh dari masyarakat menjadi otonomi pemberian dari pemerintah pusat. Selanjutnya, Haryo Habiriono dalam www.suaramerdeka.com 20 Oktober 2004 mengatakan bahwa pengisian jabatan Sekdes dari PNS merupakan pengulangan pengalaman buruk selama Orde Baru di mana pada setiap desa ditempatkan Bintara Pembina Desa (Babinsa). Sekdes yang PNS ditengarai sebagai pengganti Babinsa. Artinya intervensi negara atas desa akan mendapat peluang yang besar. Akibatnya kedaulatan desa akan terancam. Sementara itu, Sunaji Zamroni dalam www.desaadat.com 6 Januari 2005 mengatakan bahwa dengan adanya kebijakan pengisian jabatan Sekdes dari PNS berarti pemerintah secara tidak langsung telah mengubah format otonomi desa.

Kebijakan pengisian jabatan Sekdes dari PNS berarti menempatkan aparat daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dalam kaitan ini patut dipertanyakan kewenangan desa untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri jika ada aparat daerah di desa, sebagaimana juga dipertanyakan konsep otonomi daerah jika terdapat aparat pemerintah pusat di daerah. Permasalahan juga akan muncul menyangkut persoalan kepegawaian. Apabila persyaratan pengangkatan Sekdes menjadi PNS disamaratakan dengan persyaratan pengangkatan PNS pada umumnya maka dapat dipastikan akan banyak Sekdes yang tidak memenuhi persyaratan tersebut dan ini berarti mereka akan meninggalkan jabatannya.

Pada sisi lain, menurut Bambang Setiadi dalam www.sinarharapan.co.id 3 Desember 2004 mengatakan bahwa kebijakan pengisian jabatan Sekdes dari PNS dimaksudkan untuk menciptakan ketertiban sistem administrasi pemerintahan desa dan untuk meringankan beban desa-desa yang berekonomi rendah. Desa tidak perlu lagi mempersiapkan dana untuk menggaji Sekdes. Pendapat senada dikemukakan P. Girsang bahwa dengan pengisian jabatan Sekdes berstatus PNS diharapkan akan tercipta tertib administrasi di kantor desa serta memiliki jam kerja tetap.

Dengan demikian, ada dua permasalahan pokok yang dapat diprediksi. Pertama, seandainya Sekdes yang sedang menjabat diangkat menjadi PNS, hal tersebut akan menimbulkan kecemburuan sosial di antara perangkat desa. Kepala desa atau perangkat desa lainnya menganggap bahwa dari segi beban

kerja tidak ada perbedaan di antara mereka. Kepala desa akan merasa lebih berhak untuk diangkat menjadi PNS, andaikan pilihan pengangkatan terhadap Sekdes tersebut berdasarkan beban pekerjaan. Kecemburuan tersebut jika tidak diantisipasi akan terjadi ketimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Hal ini justru kontra produktif terhadap tujuan kebijakan itu sendiri. Kedua, seandainya Sekdes yang sedang menjabat tersebut tidak memenuhi syarat untuk diangkat menjadi PNS sehingga Sekdes tersebut diberhentikan dan digantikan dari PNS yang berasal dari Pemerintah Kabupaten/Kota. Apakah Sekdes tersebut langsung diberhentikan dan digantikan. Bagaimana dengan nasib mereka setelah pemberhentian tersebut, apakah akan diberhentikan begitu saja atau akankah mereka mendapat kompensasi. Kemudian bagaimanakah mekanisme pengisian jabatan Sekdes dari PNS dilihat dari sisi administrasi kepegawaian merupakan pertanyaan-pertanyaan yang membutuhkan jawaban segera dari pemerintah.

B. PEMBAHASAN

Desa adalah suatu wilayah yang penduduknya saling mengenal, hidup bergotong-royong, memiliki adat istiadat yang relatif sama dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan kemasyarakatannya. Desa dihuni oleh masyarakat yang hidup dalam satu budaya yang relatif homogen. Masyarakat desa terikat oleh kesamaan dan kesatuan sistem nilai sosial budaya. R Bintarto (1968 : 95) mengemukakan bahwa desa adalah suatu perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis sosial ekonomis, politis, dan kultural yang terdapat di situ dalam hubungannya dengan pengaruh timbal balik dengan daerah lain. P.J. Bournen (1971 : 19) mengatakan bahwa desa adalah salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan yang termasuk di dalamnya hidup dari pertanian, perikanan, dan sebagainya usaha-usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan dan kaidah-kaidah sosial. Lebih lanjut, R.H. Unang Soenardjo (1984 : 11) mengatakan bahwa desa merupakan satu kesatuan

masyarakat berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya, memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial dan keamanan, memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama, memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri. Sejak dahulu desa mempunyai hak mengatur rumah tangganya sendiri/swatantra/otonomi (Bayu Surianingrat, 1992 : 18). Menurut Soetardjo (1984 : 182-251), desa adalah lembaga asli pribumi yang mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri berdasarkan hukum adat. Lebih lanjut, bentuk dan isi otonomi desa meliputi otonomi di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat, pertanian/peternakan/perikanan (mengatur tanah komunal, sistem pengairan dan mengelola lumbung desa), keagamaan (mengatur dan menyelenggarakan kegiatan keagamaan/kerohanian), kesehatan rakyat (kewajiban menjaga kebersihan rumah dan lingkungan), pengajaran (berkewajiban mendata anak usia sekolah), perkreditan/lumbung desa (hak untuk menyelenggarakan usaha perkreditan bagi warga desa), pasar desa (hak untuk menyelenggarakan pasar desa), dan hak atas tanah (hak yayasan dan hak komunal).

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Desa, dinyatakan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain seperti Nagari di Sumatera Barat, Gampong di provinsi NAD, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

1. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.
2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.

3. Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.
4. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan kelurahan, desa memiliki hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat ditingkatkan statusnya menjadi kelurahan.

Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen ke-2, otonomi desa merupakan hak bawaan. Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, utuh dan bulat serta bukan pemberian dari pemerintah. Hak pemberian merupakan kewenangan yang diperoleh oleh suatu unit pemerintahan pada tingkat tertentu atas dasar pemberian dari unit pemerintahan yang lebih tinggi. Sedangkan hak bawaan adalah serangkaian hak yang muncul dari suatu proses sosial, ekonomi, politik dan budaya dari suatu masyarakat hukum tertentu, termasuk hasil dari proses interaksi dengan persekutuan-persekutuan masyarakat hukum lainnya. Legitimasi otonomi desa bertolak dari pengakuan akan hak asal usul dan adat istiadat serta keaslian kehidupan *capital social* dalam lingkungan *civil society* masyarakat desa (Zakaria, 2004).

Namun, pengaturan tentang desa yang ada pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lebih menunjukkan bahwa otonomi desa merupakan hak pemberian walaupun pengakuan terhadap asal usul adat istiadat asli masyarakat setempat tetap ada. Pembagian desa menjadi desa geneologis dan administratif melatarbelakangi undang-undang tersebut dalam mengklasifikasikan otonomi desa sebagai hak pemberian atau hak bawaan. Desa yang bersifat geneologis adalah desa asli dan merupakan desa adat. Desa adat adalah sistem pemerintahan yang terjalin secara fungsional. Hal tersebut tercermin dari fungsi pokoknya, yaitu di bidang adat dan agama. Desa administratif merupakan desa hasil pemekaran, karena transmigrasi atau karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, atau heterogen. Desa tersebut dikategorikan sebagai desa dinas. Desa dinas adalah lembaga

pemerintah yang berkaitan langsung dengan masalah administrasi pemerintahan. Pengaturan tentang desa dalam undang-undang tersebut disinyalir akan mencabut keaslian otonomi desa, walaupun dalam penjelasan umumnya ditegaskan bahwa pemerintah tetap mengakui otonomi desa sebagai otonomi asli.

Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa (yang meliputi Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa juga memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD. Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dengan kata lain, Perangkat Desa lainnya adalah perangkat pembantu Kepala Desa yang terdiri dari Sekretariat Desa, pelaksana teknis lapangan seperti kepala urusan, dan unsur kewilayahan seperti kepala dusun atau dengan sebutan lain. Menurut ketentuan Pasal 202 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, jabatan sekretaris desa (Sekdes) akan diisi dari pegawai negeri sipil (PNS). Pasal ini ditengarai dapat mengubah format otonomi desa. Perangkat Desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

Konsep jabatan untuk jabatan pada pemerintah desa, cukup sulit untuk mendapatkan batasan yang pas. Meskipun sama-sama menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak, namun jabatan pada pemerintah desa bukan merupakan jabatan karier, jabatan negeri ataupun jabatan organik sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pokok-pokok kepegawaian. Namun demikian, kepala desa (Kades) beserta perangkat desa lainnya merupakan unsur pemerintah desa yang mempunyai fungsi dan tugas dalam pelaksanaan pembinaan masyarakat desa, pembinaan perekonomian desa, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa, pelaksanaan musyawarah penyelesaian perselisihan masyarakat di desa, penyusunan dan pengajuan peraturan desa dan menetapkannya bersama BPD.

Sekdes sebagai salah satu perangkat desa, merupakan unsur staf bagi Kades yang secara umum bertugas memimpin sekretariat desa dalam memberikan pelayanan administrasi kepada Kades. Sekdes adalah “orang kedua” dalam organisasi pemerintah desa. Dengan demikian, seorang Sekdes mempunyai peran yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dalam posisi seperti itu, ia merupakan kepala kantor/staf/sekretariat desa yang menjalankan fungsi pelayanan dan membawahi kepala urusan (Kaur), meskipun secara organisasional para Kaur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kades, namun secara administratif pertanggungjawaban tersebut dilakukan melalui Sekdes.

Pada umumnya, sebagian besar tugas pekerjaan desa dilakukan oleh Kades sendiri dan perangkat desa lainnya termasuk Sekdes tidak begitu berperan. Kegiatan pelayanan lebih sering dilakukan sendiri oleh Kades di rumahnya, sehingga administrasi desa tidak berjalan sebagaimana mestinya atau administrasi desa tidak tertib dan lemah. Lemahnya administrasi desa juga disebabkan oleh kurangnya kemampuan perangkat desa baik dalam hal pengetahuan, keterampilan dan pengalaman perangkat desa dalam bidang administrasi. Kondisi ini antara lain disebabkan oleh kurangnya pelatihan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada perangkat desa. Keberadaan Sekdes berstatus PNS diharapkan akan mampu memperbaiki kondisi tersebut karena seorang Sekdes mempunyai peran yang strategis, sebagai orang kedua setelah Kades dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dalam posisi sebagai Sekdes, ia merupakan kepala kantor/staf/sekretariat desa yang menjalankan fungsi pelayanan dan membawahi para Kaur. Meskipun secara organisasional para Kaur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kades, namun secara administratif pertanggungjawaban tersebut dilakukan melalui Sekdes.

C. DAMPAK KEBIJAKAN STATUS PNS BAGI SEKDES

Dampak positif pengisian jabatan Sekdes sebagai PNS, antara lain:

1. Tertib Administrasi Pemerintahan Desa

Tujuan utama kebijakan pengisian jabatan Sekdes berstatus PNS adalah agar tercipta tertib administrasi di kantor desa serta memiliki jam kerja yang tetap. Dengan adanya kebijakan status PNS bagi Sekdes baik Sekdes yang sedang menjabat diangkat menjadi PNS maupun jabatan Sekdes diisi dari PNS Pemerintah Daerah (Pemda) yang telah tersedia akan memberikan nilai tambah bagi pemerintahan desa dari kondisi sebelumnya. Jika Sekdes diisi dari PNS yang tersedia, maka PNS tersebut tentunya telah memiliki kecakapan dan keahlian dalam bidang administrasi pemerintahan.

2. Peningkatan Kualitas Pelayanan kepada Masyarakat

Seorang Sekdes adalah pelayan masyarakat. Jika seorang Sekdes adalah orang yang berkualitas, dalam arti memiliki sejumlah kecakapan dan keahlian tertentu yang relevan dengan tugasnya sebagai Sekdes, maka ia akan dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat merupakan tujuan dari kebijakan ini. Diharapkan dengan pengangkatan Sekdes yang memenuhi syarat menjadi PNS dapat meningkatkan profesionalisme Sekdes dalam menjalankan tugasnya. Demikian pula dengan penempatan PNS Pemda pada jabatan Sekdes.

3. Peningkatan Kesejahteraan Sekdes

Konsekuensi logis dari kebijakan ini antara lain akan meningkatkan ekonomi keluarga Sekdes tersebut. Pada umumnya honor yang diterima Sekdes kurang dari Rp 1.000.000/bulan. Honor sebesar itu tidak mencukupi kebutuhan keluarga mereka, sehingga tidak heran apabila profesi yang mereka emban sebagai Sekdes bukan sebagai pekerjaan utama, melainkan sebagai pekerjaan sampingan.

4. Peningkatan Profesionalisme Sekdes

Jika Sekdes yang ada sekarang diangkat menjadi PNS maka Sekdes tersebut akan mendapatkan berbagai pembinaan dari pemerintah kabupaten. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS dinyatakan bahwa setiap PNS akan diberikan berbagai pendidikan dan pelatihan dalam rangka meningkatkan kemampuan PNS. Pendidikan dan Pelatihan bertujuan menciptakan sumber daya manusia aparatur yang memiliki kompetensi jabatan dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan.

Sedangkan dampak negatif kebijakan status PNS bagi Sekdes adalah sebagai berikut.

1. Pergeseran Makna Otonomi Desa

Kebijakan status PNS bagi Sekdes akan mengubah konsep keaslian desa otonom sebagai kesatuan masyarakat sosial dan hukum yang memiliki hak dan kewenangan menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri yang muncul karena pengakuan masyarakat. Pengakuan akan hak dan kewenangan tersebut muncul dari masyarakat sendiri seiring dengan terbentuknya desa tersebut. Ada kecenderungan, pemerintah berusaha untuk mengubah konsep otonomi desa yang asli dan bersifat bawaan kepada otonomi desa yang merupakan pemberian dari pemerintah (Sadu Wasisitiono, 2005 : 2). Artinya, desa tetap saja memiliki otonomi meskipun berbeda dengan otonomi sebagaimana yang dimaknai selama ini. Akibatnya tidak akan ada lagi desa otonom, yang ada hanya desa-desa baru yang merupakan bentukan pemerintah.

2. Kecemburuan dari Perangkat Desa lainnya

Satu hal yang sulit dihindarkan adalah munculnya kecemburuan dari perangkat desa lainnya terhadap Sekdes. Kecemburuan ini muncul karena pengisian Sekdes dari PNS ini akan menimbulkan kesenjangan sosial antara Sekdes dengan perangkat desa lainnya. Pada umumnya masyarakat desa masih memandang dan menempatkan seorang PNS pada strata sosial yang lebih tinggi.

3. Ketimpangan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Sebenarnya ketimpangan penyelenggaraan pemerintahan desa telah terjadi. Sebagian besar pekerjaan dilakukan oleh Kades. Dengan pengangkatan Sekdes menjadi PNS dimungkinkan sebagian besar pekerjaan dilakukan oleh Sekdes. Ketimpangan penyelenggaraan pemerintahan desa ini antara lain disebabkan oleh adanya kecemburuan dari perangkat desa lainnya kepada Sekdes sehingga mereka berlepas tangan atas tugas-tugas yang harus mereka lakukan. Akibatnya kantor desa hanya akan didiami oleh Sekdes setiap harinya, sementara Kades dan Kaur tidak demikian.

4. Tuntutan Pengangkatan PNS dari Sekdes yang sedang Menjabat

Pasal 202 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 akan memicu para Sekdes yang sedang menjabat mengajukan tuntutan agar mereka segera diangkat menjadi PNS sebagaimana unjuk rasa mereka beberapa waktu lalu.

5. Tuntutan semua Perangkat Desa diangkat menjadi PNS

Pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2004 menyebabkan banyak Kades turun jabatan menjadi Sekdes. Fenomena seperti ini terjadi hampir di seluruh kabupaten di Indonesia. Dalam Pasal 202 ayat (3) disebutkan bahwa Sekdes diisi oleh PNS yang memenuhi persyaratan. Dengan adanya ketentuan ini, kinerja pemerintah desa menjadi ricuh sebab aparat desa berebut untuk menjadi Sekdes (www.republika.co.id, 26 April 2005).

6. Pembebanan Anggaran Keuangan Pusat/daerah

Pembebanan anggaran keuangan pusat dan daerah merupakan konsekuensi dari kebijakan ini. Penambahan jumlah PNS berarti penambahan alokasi anggaran keuangan untuk pembayaran gaji PNS. Sebagai gambaran, dengan hanya memperhitungkan gaji terendah yang akan dibayarkan pemerintah sebesar Rp 1.060.000, maka besarnya anggaran belanja pegawai khusus Sekdes se-Indonesia adalah sebesar $Rp1.060.000 \times 62.080$ orang Sekdes = Rp65.804.800.000/bulan. Jumlah ini akan semakin membesar jika ditambah dengan biaya aparatur bagi Sekdes sebagai konsekuensi dari pembinaan kepegawaiannya.

D. SOLUSI BAGI KEBIJAKAN PENGISIAN SEKDES DARI PNS

1. Sosialisasi Kebijakan kepada seluruh Perangkat Desa

Kebijakan pengisian jabatan Sekdes dari PNS hendaknya disosialisasikan oleh Pemda atau kecamatan kepada perangkat desa. Sosialisasi yang sangat kurang dapat menjadi pemicu berbagai penolakan yang terjadi akibat ketidaktahuan mereka terhadap maksud dan tujuan kebijakan tersebut.

2. Menaikkan Tunjangan Kades dan Kaur

Langkah selanjutnya adalah menaikkan tunjangan perangkat desa baik Kades maupun Kaur. Meskipun Kades dan Kaur memahami dan menyadari fungsi Sekdes PNS, namun jika ada kesenjangan penghasilan antara Sekdes dengan perangkat desa lainnya maka tidak tertutup kemungkinan faktor kecemburuan akan tetap ada sehingga memunculkan permasalahan baru dikemudian hari. Kenaikan tunjangan perangkat desa diharapkan akan mengurangi kesenjangan yang tinggi antara Sekdes dengan perangkat desa lainnya sehingga perangkat desa lainnya akan berbesar hati meskipun tidak diangkat menjadi PNS. Di samping kecemburuan dan penolakan para perangkat desa dapat dihilangkan, secara psikologis Kades tidak akan merasa rendah diri terhadap Sekdes.

3. Memberikan Penghargaan kepada Sekdes yang Diberhentikan

Pemerintah harus memikirkan bagaimana nasib para Sekdes setelah diberhentikan dari jabatannya, sebab tidak tertutup kemungkinan berbagai penolakan akan terjadi berawal dari masalah ini, sebagaimana yang dikatakan oleh Sopyan (www.pikiranrakyat.com, 10 Mei 2005) bahwa kebijakan ini akan berdampak luas, terutama masalah pekerjaan. Kalau pemerintah memberikan pekerjaan lain yang sepadan mungkin tidak ada masalah. Tinggal apakah pekerjaan itu bisa dijadikan sandaran ekonomi bagi para Sekdes atau tidak.

4. Pembinaan dan Pengawasan Berkelanjutan terhadap Perangkat Desa

Pembinaan dilakukan oleh Pemda baik dari pemerintah kabupaten maupun kecamatan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Pembinaan tersebut dilakukan dalam bentuk pemberian pedoman penyelenggaraan pemerintahan desa, pemberian bimbingan dan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan bagi perangkat desa serta pengembangan karier bagi Sekdes PNS.

Berbagai kegiatan pembinaan sebagai langkah selanjutnya yang harus dilakukan adalah melakukan pembinaan dan pengawasan kepada seluruh perangkat desa secara berkelanjutan.

E. STRATEGI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

1. Pengunduran Waktu Implementasi Kebijakan

Strategi pertama yang dapat dilakukan adalah mengundurkan waktu implementasi kebijakan pengisian Sekdes dari PNS sampai waktu tertentu di mana sudah cukup banyak Sekdes yang habis masa kerjanya. Maksud dari strategi ini adalah mengurangi jumlah Sekdes yang mungkin akan diangkat menjadi PNS sehingga diharapkan dapat mengurangi beban anggaran untuk pembayaran gaji Sekdes PNS. Seandainya 1% saja dari 62.080 orang Sekdes yang ada di seluruh Indonesia berhenti dari jabatannya maka pemerintah telah menghemat anggaran sebesar Rp 658.048.000/bulannya (dengan asumsi ke-62.080 orang Sekdes berpeluang besar diangkat menjadi PNS).

2. Memilih PNS yang tepat untuk Jabatan Sekdes

PNS yang ditempatkan pada jabatan Sekdes adalah orang yang mampu dalam administrasi pemerintah desa atau mempunyai kemampuan di bidang administrasi perkantoran.

3. Membuat Persyaratan Selektif bagi Sekdes yang akan Diangkat menjadi PNS

Persyaratan yang harus dipenuhi bagi Sekdes yang akan diangkat menjadi PNS harus benar-benar selektif, baik dari segi pendidikan, usia, dan

masa kerja. Persyaratan yang selektif ini dimaksudkan agar para Sekdes yang terpilih diangkat menjadi PNS adalah mereka yang benar-benar berhak, cocok dan mampu memegang jabatan Sekdes sehingga tujuan kebijakan Sekdes PNS tidak hanya sebatas retorika semata.

4. Mengutamakan PNS yang Ditempatkan sebagai Sekdes Berdomisili di Desa yang Bersangkutan

Strategi ini dimaksudkan agar Sekdes dapat aktif bekerja di kantor desa setiap hari dan menciptakan tingkat penerimaan yang tinggi dari masyarakat dan perangkat desa kepada Sekdes PNS

5. Pelaksanaan Tes Tertulis bagi Sekdes yang Memenuhi Persyaratan

Para Sekdes yang telah memenuhi persyaratan seperti usia, pendidikan minimal maupun persyaratan lainnya harus mengikuti tes tertulis layaknya penerimaan CPNS pada umumnya. Dengan adanya pelaksanaan tes bagi Sekdes tersebut akan meminimalisasi kecemburuan dari perangkat desa lainnya karena para Sekdes yang terpilih untuk diangkat menjadi PNS adalah mereka yang betul-betul pantas untuk diangkat menjadi PNS yang dibuktikan dengan hasil ujian tertulis tersebut. Adapun mengenai bentuk, sifat dan macam tes serta bobot materinya perlu disesuaikan dengan kompetensi jabatan Sekdes dan ini tentunya perlu pengkajian lebih lanjut dari pihak pemerintah.

F. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Pengaturan tentang desa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disinyalir akan mencabut keaslian otonomi desa, walaupun dalam penjelasan umumnya ditegaskan bahwa pemerintah tetap mengakui otonomi desa sebagai otonomi asli. Salah satu pasal yang ditengarai dapat mengubah format otonomi desa, adalah Pasal 202 ayat (3) yang menyebutkan bahwa jabatan sekretaris desa (Sekdes) akan diisi dari pegawai negeri sipil (PNS). Dampak Positif kebijakan pengisian jabatan Sekdes dengan status PNS adalah sebagai berikut.

1. Tertib administrasi pemerintahan desa;
2. Peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat;
3. Peningkatan kesejahteraan Sekdes;
4. Peningkatan profesionalisme Sekdes.

Sedangkan dampak negatifnya adalah sebagai berikut.

1. Pergeseran makna otonomi desa;
2. Kecemburuan dari perangkat desa lainnya;
3. Ketimpangan penyelenggaraan pemerintahan desa;
4. Tuntutan pengangkatan PNS dari Sekdes yang sedang menjabat;
5. Tuntutan semua perangkat desa diangkat menjadi PNS;
6. Pembebanan anggaran keuangan pusat/daerah.

Beberapa solusi kebijakan status PNS bagi Sekdes adalah sebagai berikut.

1. Sosialisasi kebijakan kepada seluruh perangkat desa;
2. Menaikkan tunjangan Kades dan Kaur;
3. Memberikan penghargaan kepada Sekdes yang diberhentikan;
4. Pembinaan dan pengawasan berkelanjutan terhadap perangkat desa.

Beberapa Strategi yang dapat dilakukan pemerintah dalam rangka mengimplementasikan kebijakan status PNS bagi Sekdes adalah sebagai berikut.

1. Pengunduran waktu implementasi kebijakan;
2. Memilih PNS yang tepat untuk jabatan Sekdes;
3. Membuat persyaratan selektif bagi Sekdes yang akan diangkat menjadi PNS;
4. Mengutamakan PNS yang ditempatkan sebagai Sekdes berdomisili di desa yang bersangkutan;
5. Pelaksanaan tes tertulis bagi Sekdes yang memenuhi persyaratan.

Saran:

1. Hendaknya Pemda mencermati, memahami dan mengantisipasi kemungkinan munculnya penolakan dari perangkat, demikian juga terhadap kemungkinan munculnya tuntutan pengangkatan menjadi PNS baik dari Sekdes maupun perangkat desa lainnya. Jika terdapat penolakan, hendaknya disikapi secara baik dengan memberikan pemahaman dan penjelasan kepada yang bersangkutan sehingga tidak meluas kepada perangkat desa lainnya. Perlakuan yang adil dan bijaksana terhadap berbagai permasalahan yang sedang dan mungkin terjadi akan sangat membantu terwujudnya kebijakan dengan baik.
2. Berbagai solusi dan strategi yang ditawarkan dapat dijadikan pertimbangan pemerintah dan Pemda dalam rangka mengimplemen-tasikan kebijakan

DAFTAR PUSTAKA

- Bintarto R. (1968). *Buku Penuntun Geografi Sosial*. Yogyakarta: UP Spring.
- Bournen P.J. (1971). *Sociologie Begrippen en Problemen* (Terjemahan Sugito Sujitno). Yogyakarta: Yayasan Kanisius
- Surianingrat, B. (1992). *Desa dan Kelurahan Menurut UU Nomor 5 Tahun 1979*. Jakarta.
- Soenardjo R.H. Unang. (1984). *Tinjauan Singkat Pemerintahan Desa dan Kelurahan*. Jakarta: Tarsito.
- Soetardjo. (1984). *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang *Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang *Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS*

Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang *Desa*

www.desaadat.com

www.pikiranrakyat.com

www.republika.co.id

www.sinarharapan.co.id

www.suaramerdeka.com

Penataan Organisasi Pemerintahan Daerah

Drs. Ayi Karyana, M.Si
Penyunting: Drs. Enceng, M.Si

A. PENDAHULUAN

Berdasarkan evaluasi kelembagaan yang dilakukan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan hasilnya disampaikan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara pada lokakarya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 di Auditorium Lembaga Administrasi Negara pada tanggal 20 Mei 2003, ditemukan fakta adanya kecenderungan Daerah membentuk organisasi perangkat daerah yang terlalu besar dan kurang didasarkan pada kebutuhan nyata daerah yang bersangkutan. Hal ini terjadi karena kewenangan dan keleluasaan dalam penataan organisasi pada tahap implementasi diterjemahkan secara berbeda-beda oleh masing-masing Daerah dan cenderung diinterpretasikan sesuai dengan keinginan masing-masing Daerah. Sampai awal tahun 2009, kecenderungan seperti ini masih terjadi. Di samping itu, pertimbangan yang digunakan pengambil keputusan dalam penataan organisasi daerah cenderung bernuansa politis daripada pertimbangan rasional-obyektif, efisiensi, dan efektivitas. Hubungannya dengan otonomi daerah, dalam implementasinya telah menyebabkan *fragmented administration* dari sisi nomenklatur dan jumlah organisasi perangkat daerah yang dimiliki, yang tidak efektif dan tidak efisien dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

Kecenderungan di atas telah membawa implikasi pada pembengkakan organisasi perangkat daerah secara sangat signifikan. Hal ini tentu berpengaruh besar pada inefisiensi alokasi anggaran yang tersedia pada masing-masing Daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) yang semestinya selain digunakan untuk belanja pegawai juga diperuntukkan bagi pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana untuk kepentingan pelayanan publik sebagian besar tersedot untuk membiayai birokrasi Pemerintah Daerah. Salah

satu contoh, dalam rincian APBD tahun anggaran 2003, dinyatakan bahwa pendapatan Pemerintah Kabupaten Cianjur sebesar Rp. 980.061.300,00, sedangkan belanja sebesar Rp. 2.496.974.632,00 (Karyana, 2005).

Pada sisi lainnya, pembengkakan organisasi berdampak pada melebarnya rentang kendali (*span of control*) dan menimbulkan masalah inkohereni institusional karena fungsi yang seharusnya ditangani dalam satu kesatuan unit harus di derivasi ke beberapa unit organisasi lainnya sehingga pada akhirnya mengarah pada proliferasi birokrasi. Kondisi tersebut, juga berpotensi menimbulkan disharmoni atau bahkan friksi antar unit organisasi sebagai akibat tarik-menarik kewenangan dan pengelolaan urusan. Masalah seperti itu ditemukan penulis pada waktu melakukan penelitian tentang pengorganisasian Dinas Perdagangan dan Industri di Kabupaten Cianjur pada tahun 2004-2005. Dari hasil evaluasi dan penelitian, menggambarkan bahwa kondisi kelembagaan Pemerintah Daerah masih belum sejalan dengan makna, maksud, dan tujuan otonomi daerah.

Dasar utama penataan organisasi pemerintah daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Urusan pemerintah yang bersifat wajib, diselenggarakan oleh seluruh provinsi, kabupaten, dan kota. Sedangkan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah.

Pembentukan struktur organisasi perangkat daerah yang bersifat pilihan disesuaikan dengan potensi unggulan. Potensi unggulan daerah berbeda-beda, maka dinas yang didirikan pun tidak sama antara satu daerah dengan daerah yang lain. Sebagai contoh, dari hasil studi pada Pemerintah Kabupaten Aceh Utara Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) tentang restrukturisasi organisasi dalam rangka reformasi administrasi pemerintah daerah menunjukkan bahwa struktur organisasi yang telah dibentuk lebih diarahkan pada budaya lokal (Muklir, 2003). Contoh lain, susunan organisasi sekretariat dewan di Kabupaten Sragen berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2003, terdiri dari: (1) Sekretaris; (2) Bagian Umum dan Keuangan terdiri dari: Sub Bagian Umum dan Sub Bagian Keuangan; (3) Bagian Rapat dan Perundang-undangan terdiri dari: Sub Bagian Rapat dan Risalah serta Sub Bagian Perundang-undangan dan Dokumentasi

Hukum. Sedangkan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat DPRD Kabupaten Sragen dengan memperhatikan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah susunan organisasinya sebagai berikut. (1) Sekretaris; (2) Bagian Rapat dan Perundang-undangan, terdiri dari: Sub Bagian Rapat dan Risalah, Sub Bagian Perundang-undangan dan Sub Bagian Dokumentasi Hukum dan Perpustakaan; (3) Bagian Umum dan Keuangan, terdiri dari, Sub Bagian Rumah Tangga dan Perlengkapan, Sub Bagian Keuangan dan Sub Bagian Umum; serta (4) Kelompok Tenaga Ahli.

Dengan telah diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Pemerintah Daerah memiliki acuan. Dalam implementasinya, organisasi pemerintahan daerah bisa lebih ramping atau malah sebaliknya menjadi semakin gemuk.

B. PEMBAHASAN

Tujuan filosofis yang ingin dicapai dengan diterbitkannya aturan normatif tentang pedoman organisasi perangkat daerah adalah terwujudnya postur organisasi perangkat daerah yang proporsional, efisien, dan efektif yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip organisasi secara rasional dan obyektif. Organisasi perangkat daerah yang dibentuk benar-benar didasarkan pada kewenangan yang dimiliki; karakteristik potensi dan kebutuhan daerah; kemampuan keuangan daerah; ketersediaan sumber daya aparatur; dan pengembangan pola kemitraan antar daerah serta dengan pihak ketiga. Oleh karena itu, pedoman tersebut tidak hanya memberikan penjelasan mengenai jenis dan bentuk organisasi perangkat daerah saja, akan tetapi juga memberikan gambaran dan arah yang lebih jelas mengenai rambu-rambu berupa kriteria yang dapat dipergunakan sebagai *selforganizing assesment*, untuk menentukan sendiri tingkat urgensi organisasi yang akan dibentuk dengan pertimbangan yang lebih terukur.

Terbitnya PP No. 41 Tahun 2007, akan membuat aparat Pemda melihat sejumlah peluang dan juga tantangan. Peraturan ini banyak ditunggu jajaran Pemda karena selama ini Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003, dianggap membatasi ruang gerak dalam menyusun struktur organisasi Pemerintah

Daerah. Contohnya, dalam hal pembatasan yang berkaitan dengan adanya ketentuan yang menetapkan bahwa jumlah dinas tidak boleh lebih dari empat belas buah dengan jabatan struktural maksimal sebanyak 370 jenis beserta berbagai macam pembatasan lainnya.

Tamin (2003), menyikapi berbagai pendapat mengenai PP Nomor 8 Tahun 2003 sebagai berikut.

1. PP Nomor 8 Tahun 2003 bukan merupakan upaya resentralisasi, karena tidak ada satu pun kewenangan atau fungsi pemerintahan yang telah didesentralisasikan ditarik kembali menjadi kewenangan Pemerintah. Hal yang disempurnakan adalah cara bagaimana mengorganisasikan kewenangan tersebut dalam wadah organisasi perangkat daerah.
2. PP Nomor 8 Tahun 2003 tidak mengurangi makna otonomi daerah. Adanya pembatasan jumlah organisasi tidak dimaksudkan untuk mengurangi kebebasan daerah dalam menentukan sendiri organisasi perangkat daerahnya. Pembatasan jumlah lebih ditujukan untuk memandu Pemerintah Daerah agar dalam menyusun organisasinya dapat benar-benar rasional dan obyektif karena penentuan batas maksimal itu pun didasarkan pada pertimbangan yang cukup *make sense* antara lain dengan menggunakan pendekatan kewenangan wajib dan kewenangan desentralisasi lainnya.
3. PP Nomor 8 Tahun 2003 tidak bertujuan melikuidasi lembaga tertentu. Penentuan bidang-bidang tertentu dalam kelompok jenis perangkat daerah tertentu lebih diarahkan untuk mengorganisasikan suatu fungsi pemerintahan ke dalam *cluster* yang lebih proporsional. Dengan demikian, tidak ada tujuan untuk melikuidasi lembaga tertentu akan tetapi mengatur kembali pengelompokannya. Ketentuan ini memang harus diikuti dengan transformasi organisasi yang selama ini berlaku ke dalam bentuk sebagaimana yang ditentukan.

Prasojo (2007), menjelaskan tujuan kuantitatif restrukturisasi organisasi perangkat daerah berdasarkan PP No. 8 Tahun 2003 adalah pengurangan jumlah dinas dan jumlah pembidangan dalam satu dinas. Rasionalisasi jumlah dinas dan lembaga teknis daerah (LTD) menjadi tujuan terpenting. Dalam lini terdepan, proses rasionalisasi dan restrukturisasi ini harus

memiliki *grand guideline* yang dapat memberikan arahan bagi tercapainya tujuan otonomi organisasi. Selanjutnya, Prasojo (2007) mengemukakan, postulat yang harus dibangun adalah sejauh mana keterkaitan antara tugas/fungsi yang harus dilaksanakan dengan struktur organisasi perangkat yang akan dibangun. Pertanyaan yang harus dijawab adalah mengapa sebuah tugas dalam suatu kewenangan harus dikerjakan, dan apa tujuan yang akan dicapai. Penyusunan organisasi perangkat pemerintah daerah harus berorientasi pada struktur satuan kerja suatu tugas. Jumlah dan besarnya sebuah dinas harus dibangun untuk menghindari biaya koordinasi yang tinggi. Proses kerja harus diintegrasikan dan dikoordinasikan sedemikian rupa, sehingga jumlah dan besaran unit organisasi dapat di minimalisasi.

Sejalan dengan pembahasan di atas, dalam implementasinya disain organisasi belum dilakukan secara benar. Dari hasil penelitian yang dilakukan Karyana (2005), pengorganisasian atau pengaturan organisasi pengelola retribusi pasar di Kabupaten Cianjur tidak tergambar. Di dalam Keputusan Bupati Cianjur Nomor 13 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perdagangan dan Industri, yang diundangkan di Cianjur pada 19 Februari 2001, tidak tercantum secara eksplisit berada pada sub-dinas dan atau Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) mana pengelolaan retribusi pasar terstruktur. Di dalam rincian kerja organisasi dan tata kerja organisasi juga tidak dinyatakan. Padahal hampir di ke-26 kecamatan di Kabupaten Cianjur terdapat pasar yang dipungut retribusinya secara tersendiri.

Seharusnya secara teoritis, organisasi perangkat daerah menyesuaikan beban tugas yang harus diselesaikan. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 membatasi otonomi organisasi internal Pemerintah Daerah. Penetapan jumlah maksimal bidang dan subbidang mengabaikan perbedaan potensi dan kompleksitas permasalahan antar daerah.

Dalam aturan normatif yang baru, PP No. 41 Tahun 2007 tampaknya disusun dengan gagasan agar pemda mampu menyesuaikan diri dengan desain organisasi modern dengan mempertimbangkan urusan wajib dan urusan pilihan sesuai kebutuhan daerah. Selain diatur pula pembentukan lembaga lain untuk melaksanakan kebijakan nasional seperti sekretariat badan narkoba, sekretariat komisi penyiaran, dan sebagainya. Apakah

selanjutnya semua daerah akan mampu membentuk struktur yang ramping dan efisien sesuai dengan kebutuhan rakyat di daerah? Inilah tantangan yang tidak mudah dijawab oleh jajaran pemerintahan daerah.

PP No. 41 Tahun 2007 menggunakan kriteria lebih objektif untuk menentukan besaran organisasi perangkat daerah disertai dengan penetapan rumpun satuan organisasi yang lebih rasional. Untuk pembobotan, 40 (empat puluh) persen ditentukan oleh variabel jumlah penduduk, 35 (tiga puluh lima) persen ditentukan oleh luas wilayah dan 25 (dua puluh lima) persen ditentukan oleh besarnya anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), sehingga nantinya akan ada organisasi dengan struktur minimal, sedang dan maksimal. Organisasi minimal dalam penyusunan struktur organisasinya, harus ada satu Sekretaris Daerah (Sekda) dengan tiga asisten dan 12 (dua belas) dinas serta delapan lembaga teknis daerah (LTD). Bagi yang struktur organisasi sedang, Sekda dengan tiga asisten, 15 (lima belas) kepala dinas, dan LTD paling banyak 10 (sepuluh). Daerah dengan struktur organisasi maksimal, Sekda dengan empat asisten, 18 (delapan belas) dinas, dan LTD maksimal 12 (dua belas). Dasar utama penyusunan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Jadi tidak setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Urusan pemerintah yang bersifat wajib, diselenggarakan oleh seluruh provinsi, kabupaten, dan kota. Sedangkan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Besaran organisasi perangkat daerah, sekurang-kurangnya harus mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah, serta sarana dan prasarana penunjang tugas.

Sebagai pedoman untuk menetapkan desain organisasi secara makro, tentu ini merupakan sebuah terobosan. Tetapi untuk menetapkan desain mikro atau menentukan imbalan bagi kinerja individual pejabat, tampaknya masih ada masalah yang belum terselesaikan. Eselonisasi dan tunjangan struktural pejabat kepala Dinas Pekerjaan Umum (PU), misalnya, terkadang tidak mencerminkan standar beban kerja yang sama untuk semua daerah.

Seorang kepala dinas PU di Kota Sabang Provinsi NAD yang hanya bertugas melayani 24 (dua puluh empat) ribu penduduk memperoleh tunjangan yang sama dengan kepala Dinas PU di kota Surabaya yang harus melayani 2,6 (dua koma enam) juta orang penduduk.

Secara rinci besaran organisasi perangkat daerah diatur dalam Bab V PP No. 41 Tahun 2007 yang mengemukakan besaran organisasi perangkat daerah untuk provinsi, kabupaten dan kota. Rinciannya sebagai berikut.

1. Besaran Organisasi Perangkat Daerah Provinsi

- a. Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai kurang dari 40 (empat puluh) terdiri dari:
 - 1) sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten;
 - 2) sekretariat DPRD;
 - 3) dinas paling banyak 12 (dua belas); dan
 - 4) lembaga teknis daerah paling banyak 8 (delapan).
- b. Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai antara 40 (empat puluh) sampai dengan 70 (tujuh puluh) terdiri dari:
 - 1) sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten;
 - 2) sekretariat DPRD;
 - 3) dinas paling banyak 15 (lima belas); dan
 - 4) lembaga teknis daerah paling banyak 10 (sepuluh).
- c. Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai lebih dari 70 (tujuh puluh) terdiri dari:
 - 1) sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 4 (empat) asisten;
 - 2) sekretariat DPRD;
 - 3) dinas paling banyak 18 (delapan belas); dan
 - 4) lembaga teknis daerah paling banyak 12 (dua belas).

2. Besaran Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota

- a. Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai kurang dari 40 (empat puluh) terdiri dari:
 - 1) sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten;
 - 2) sekretariat DPRD;
 - 3) dinas paling banyak 12 (dua belas);

- 4) lembaga teknis daerah paling banyak 8 (delapan);
 - 5) kecamatan; dan
 - 6) kelurahan.
- b. Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai antara 40 (empat puluh) sampai dengan 70 (tujuh puluh) terdiri dari:
- 1) sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten;
 - 2) sekretariat DPRD;
 - 3) dinas paling banyak 15 (lima belas);
 - 4) lembaga teknis daerah paling banyak 10 (sepuluh);
 - 5) kecamatan; dan
 - 6) kelurahan.
- c. Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai lebih dari 70 (tujuh puluh) terdiri dari:
- 1) sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 4 (empat) asisten;
 - 2) sekretariat DPRD;
 - 3) dinas paling banyak 18 (delapan belas);
 - 4) lembaga teknis daerah paling banyak 12 (dua belas);
 - 5) kecamatan; dan
 - 6) kelurahan.

Bagi daerah yang sudah merasa mapan dengan menyusun struktur organisasi sesuai dengan peraturan sebelumnya, pelaksanaan PP No. 41 Tahun 2007 secara eksplisit ternyata mengundang persoalan. Sebagai contoh, sebagian Pemda Kabupaten/Kota punya *core competence* di luar delapan jenis urusan pilihan yang terdapat dalam PP baru ini. Sesuai dengan kebutuhan dan dinamika daerah, ada beberapa dinas daerah yang kinerjanya sudah berkembang baik tetapi spesifikasinya tidak sesuai dengan peraturan pemerintah. Misalnya, Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sragen sudah membentuk Dinas Perizinan yang ternyata cukup efisien dan sangat strategis untuk mengundang investor. Dengan PP baru, eselon kepala dinasnya harus direvisi dan statusnya harus diturunkan kembali menjadi unit pelaksana teknis (UPT). Kasus semacam inilah yang mungkin akan muncul di daerah, padahal banyak daerah-daerah yang sudah masuk pada predikat memenuhi

kriteria *best practices*. Menurut Komarudin (2007), kriteria *best practices* pemerintah daerah tersebut adalah:

1. Dampak (*impact*), yaitu dampak positif, dapat dilihat (*tangible*) dalam meningkatkan kondisi kehidupan masyarakat daerah.
2. Kemitraan (*partnership*), yaitu kemitraan aktor-aktor daerah yang terlibat.
3. Keberlanjutan (*sustainability*), yaitu membawa perubahan (institusi, legislasi, sosial, ekonomi; efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas).
4. Kepemimpinan (*leadership*) dan pemberdayaan masyarakat daerah (*community empowerment*), yaitu transfer (*transferability*) dan replikasi, tepat bagi kebutuhan lokal.
5. Kesetaraan gender dan pengecualian sosial (*gender equality and social inclusion*), yaitu kesetaraan dan keadilan gender.
6. Inovasi (*innovation*), *innovation within local context and transferability*, yaitu bagaimana pihak lain memperoleh manfaat dan inisiatif, alih pengetahuan dan keahlian.

Kelembagaan Pemerintah Daerah merupakan elemen dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di suatu daerah, selain elemen urusan pemerintahan dan kapasitas aparatur pemerintah daerah itu sendiri. Pengaturan terhadap kelembagaan atau sering disebut dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD), telah diatur dan ditetapkan berdasarkan PP No. 84 Tahun 2000, yang diganti dengan PP No. 8 Tahun 2003, dan kemudian direvisi menjadi PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dalam PP No. 41 Tahun 2007 tersebut, disebutkan bahwa pelaksanaan peraturan perundangan ini diharapkan dapat selesai dalam waktu 1 (satu) tahun sejak ditetapkan. Akhir tahun 2008 merupakan batas waktu bagi pemerintah daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah mengenai Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007.

Dengan diberlakukannya PP No. 41 Tahun 2007 akan berdampak pada struktur yang ada. Pencapaian pelaksanaan PP No. 41 Tahun 2007 oleh Pemerintah Daerah pada awal tahun 2009, baru mencapai 31% dari seluruh wilayah di Indonesia. Dari 160 wilayah (provinsi, kabupaten dan kota),

17,5% di antaranya telah melaksanakan pada tahun 2007, dan sebanyak 82,5%, melaksanakan peraturan pemerintah tersebut pada tahun 2008. Sisanya masih terdapat 18 provinsi, 267 kabupaten dan 71 kota yang belum melaksanakan PP tersebut, atau setidaknya belum melaporkan Perda Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 tersebut.

Dalam masalah ini, Kantor Menpan memberikan solusi. Pemecahan masalah yang disodorkan tim dari Menpan adalah membuat wadah jabatan fungsional bagi pejabat yang terkena perampingan. Memperbanyak jabatan fungsional di masing-masing Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) merupakan jawaban awal yang harus diterima pemerintah daerah.

Bagi pejabat yang sumber daya manusianya memadai, masalah perampingan bukan menjadi kendala utama. Dengan semangat dan etos kerja yang tinggi maka akan dapat memenuhi segala kesulitan yang ada. Perlu dipahami, PP No. 41 Tahun 2007 mulai diberlakukan efektif Juli 2008, tidak mengatur sanksi terhadap pemerintah daerah yang tidak melaksanakan peraturan pemerintah tersebut. Tetapi PP No. 41 Tahun 2007 dibuat melalui kajian yang mendalam dengan mempertimbangkan berbagai aspek. Oleh karenanya aturan normatif ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi sinkronisasi dan simplikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.

Pembentukan organisasi perangkat daerah yang bersifat pilihan harus disesuaikan dengan potensi unggulan. Kasus seperti ini dikemukakan oleh Kumorotomo (2007) yang terjadi di Pulau Buru yaitu ada dinas pariwisata, tapi potensi pariwisatanya tidak ada. Potensi unggulan daerah berbeda-beda, maka dinas yang didirikan pun tidak sama antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Secara teoritis, Walker (1990) mengemukakan bahwa praktik-praktik manajemen saat ini memiliki kecenderungan mengarah pada bentuk organisasi yang ramping (*lean*), datar (*flat*), dan fleksibel dengan tujuan menjadikan organisasi tersebut menjadi organisasi yang bisa bergerak lincah (*nimble organization*) dalam mengantisipasi berbagai perubahan yang terjadi, artinya organisasi perangkat daerah semestinya secara teoritis lebih

diarahkan pada upaya *rightsizing*, yaitu sebuah upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah daerah yang difokuskan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional berdasarkan kebutuhan nyata daerah, datar (*flat*), transparan, hierarki yang pendek dan terdesentralisasi kewenangannya. Secara lebih rinci, Kantor MENPAN (2003) jauh sebelum PP No. 41 Tahun 2007 diterbitkan pernah mengemukakan kriteria penataan organisasi perangkat daerah dengan ciri-ciri sebagai berikut.

1. Organisasi Disusun berdasarkan Visi, Misi, dan Strategi yang Jelas

Dengan visi dan misi yang jelas, dapat disusun rencana strategi organisasi yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan mampu menyeimbangkan kemampuan sumber daya organisasi dengan kebutuhan nyata publik. Adanya rencana strategi organisasi yang jelas dalam pencapaian visi dan misi organisasi, maka akan dapat ditentukan desain organisasi yang tepat untuk menjamin efektivitas dan efisiensi organisasi. Menurut Robbins (1994), desain organisasi mempertimbangkan konstruksi dan mengubah struktur organisasi untuk mencapai tujuan organisasi.

2. Organisasi *Flat* atau Datar

Sebagai organisasi yang langsung bersentuhan dengan kepentingan publik, organisasi pemerintah daerah semestinya didesain berbentuk *flat* atau datar yang berarti struktur organisasinya tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hierarki, agar proses pengambilan keputusan dari yang berwenang dan pelayanan publik akan lebih cepat.

3. Organisasi ramping atau tidak terlalu banyak pembidangan

Dengan organisasi yang ramping maka jumlah pembidangan secara horizontal dapat ditekan seminimal mungkin sesuai dengan beban dan sifat tugasnya, sehingga *span of control*-nya berada pada posisi ideal. Di samping itu, penyederhanaan pembidangan melalui upaya *regrouping* memungkinkan penanganan masalah menjadi lebih terintegrasi sebagai upaya mewujudkan *institutional coherence* karena tugas-tugas yang bersesuaian tidak perlu dipecah-pecah ke dalam banyak unit, tetapi disatukan dalam satu kesatuan wadah organisasi.

4. Organisasi bersifat Jejaring (*Networking*)

Di era otonomi daerah, *networking* dan atau kerja sama antar pemerintah daerah maupun dengan pihak lain menjadi sangat penting dalam memanfaatkan keunggulan komparatif/keunggulan kompetitif masing-masing daerah. *Networking* tersebut akan sangat bermanfaat sebagai sarana saling berbagi pengalaman (*sharing of experiences*), saling berbagi keuntungan dari kerja sama (*sharing of benefits*), maupun saling berbagi dalam memikul tanggung jawab pembiayaan secara proporsional (*sharing of burdens*). Organisasi yang bersifat jejaring dapat memperkuat eksistensi dan dapat *survive* dalam iklim yang kompetitif. Oleh karena itu, berbagai kalangan menilai bahwa organisasi yang sukses adalah *small organization but large networking*.

5. Organisasi Bersifat Fleksibel dan Adaptif

Perubahan merupakan sesuatu yang konstan. Oleh karena itu, organisasi harus fleksibel dan adaptif, artinya bahwa organisasi mampu mengikuti perubahan yang terjadi terutama perubahan yang diakibatkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Fleksibilitas organisasi hendaknya dimanifestasikan ke dalam struktur, sistem dan proses, serta perilaku aparturnya.

6. Organisasi Banyak Diisi Jabatan-jabatan Fungsional

Sejalan dengan bentuk organisasi yang flat, organisasi diisi oleh pejabat-pejabat fungsional yang mengedepankan kompetensi dan profesionalitas dalam pelaksanaan tugasnya. Sedangkan jabatan struktural didesain untuk mewedahi tugas-tugas manajerial untuk level pimpinan tertentu saja.

7. Organisasi menerapkan Strategi *Learning Organization*

Organisasi perangkat daerah akan dihadapkan dengan perubahan yang sangat cepat. Dalam suasana tersebut diperlukan organisasi yang mampu mentransformasikan dirinya untuk menjawab tantangan-tantangan dan memanfaatkan kesempatan yang timbul akibat perubahan tersebut. Proses transformasi atau belajar dari setiap unsur dalam organisasi dikenal sebagai *Learning Organization* atau Organisasi Pembelajar. Pada akhirnya organisasi

yang cepat belajar akan mampu beradaptasi dengan cepat terhadap perubahan yang terjadi, dan organisasi yang mampu beradaptasi itulah yang akan tetap eksis dan diperhitungkan.

8. Organisasi Bervariasi

Di era otonomi daerah, dibuka kesempatan yang luas bagi masing-masing Daerah untuk menyusun organisasi sesuai dengan strategi yang didasarkan pada kondisi dan karakteristik serta kemampuannya masing-masing. Pendekatan uniformitas yang diterapkan di masa lalu ternyata tidak selalu tepat mengingat kenyataan beragamnya kondisi, karakteristik, permasalahan, dan akar budaya yang ada di daerah. Oleh karena itu, organisasi perangkat daerah sangat dimungkinkan bervariasi antara daerah yang satu dengan daerah yang lain.

Dari pembahasan di atas menunjukkan bahwa orientasi terhadap perubahan semestinya menjadi energi bagi penyempurnaan organisasi agar pelayanan lebih berkualitas. Dwiyanto, *et al* (2002), mengatakan orientasi terhadap perubahan menunjuk sejauh mana kesediaan aparat birokrasi menerima perubahan. Perubahan tidak hanya menyangkut tuntutan masyarakat yang senantiasa berkembang, tetapi juga pengetahuan mengenai berbagai hal yang terjadi dalam lingkungan di luar birokrasi, seperti perkembangan teknologi.

Bentuk perubahan lembaga pemerintahan daerah dalam konteks organisasi yang adaptif dapat menerima teknologi organisasi virtual seperti jejaring, *network* yang terimplementasikan dalam kerangka *e-government*, mengelola masalah-masalah kontemporer efektivitas yang lebih besar dan menyediakan perubahan-perubahan tambahan jika diperlukan. Paling tidak ada tiga dimensi penting untuk memahami proses pembangunan lembaga: *Pertama*, ada dimensi intern organisasi yang meliputi variabel-variabel yang bertalian dengan pimpinan, doktrin, sumber-sumber daya program dan struktur internal. *Kedua*, ada dimensi kaitan yang meliputi variabel-variabel yang berkaitan dengan dukungan yang memungkinkan pelaksanaan dalam lingkungan penerima; dan adanya atau munculnya kegiatan-kegiatan fungsional yang langsung berkaitan dengan kebutuhan dan aktivitas

masyarakat. *Ketiga*, adanya dimensi transaksi yang meliputi cara-cara bagaimana lembaga-lembaga yang baru itu mendapat dukungan dari dirinya, membangun pertukaran sumber daya, menata lingkungannya dan mengalihkan norma-norma dan nilai-nilai.

Organisasi sesungguhnya hidup dalam lingkungan yang selalu berubah, lingkungan hidup organisasi tergantung kepada kemampuan organisasi untuk beradaptasi dengan perubahan faktor lingkungan tersebut. Pengembangan Organisasi yang dimaksud adalah merupakan “suatu proses yang berkaitan dengan serangkaian perencanaan perubahan secara sistematis dilakukan secara terus menerus oleh organisasi” (Indriyo dan Sudita, 1997).

Untuk menciptakan kelembagaan yang berorientasi pada pelayanan publik masing-masing daerah dalam menyusun kelembagaan pemerintahan daerah perlu memperhatikan dimensi *right sizing*, jumlah penduduk dan sumber daya aparatur pemerintah daerah antar nilai rasio pemberi pelayanan dan jumlah yang dilayani, potensi dan kemampuan keuangan daerah, dan kemampuan untuk menggerakkan investasi melalui kerja sama kemitraan antara pemerintah-masyarakat-swasta.

Banyak faktor yang harus diperhatikan dalam penataan organisasi pemerintahan daerah. Menurut Osborne dan Plastrik (1997), ada 5 (lima) hal penting yang perlu diperhatikan, terutama menyangkut *accountability* (akuntabilitas) sebagai indikator berjalannya pelayanan publik yang baik.

1. What an organization is accountable for?

Apa tanggung jawab dari satuan kerja Pemerintahan Daerah (Pemda)? Jawaban pertanyaan ini adalah alasan *survive*-nya dari satuan kerja Pemda tersebut. Di dalamnya dijelaskan substansi tujuan, peran dan arahan yang seharusnya diwujudkan oleh satuan kerja Pemda. Secara teoritis, alasan *market failure* dan *equity* merupakan dasar untuk menentukan substansi akuntabilitas satuan kerja Pemda. Pada tataran legal-praktis, substansi akuntabilitas satuan kerja Pemda ini diturunkan dari daftar kewenangan pemerintah daerah.

2. How it will be held accountable?

Bagaimana agar dari waktu ke waktu satuan kerja Pemda tetap bertanggung jawab terhadap tugas pokok dan fungsinya? Satuan kerja Pemda tidak sekedar dibentuk, tetapi perlu dijaga agar dari waktu ke waktu tetap mampu mempertanggungjawabkan substansi akuntabilitas dan eksistensinya. Dengan demikian, perlu diperhatikan aspek manajemen kinerja pemerintahan yang di dalamnya meliputi sistem insentif dan disinsentif.

3. To whom are the organization accountable?

Kepada siapa satuan kerja Pemda bertanggung jawab? Siapakah pihak yang dilayani (pelanggan) satuan kerja Pemda? Satuan kerja Pemda tidak berdiri sendiri tetapi berada dalam sistem tata pemerintahan di daerah. Kejelasan orientasi akuntabilitas merupakan hal penting dalam akuntabilitas kinerja. Pada saat ini, perlu diperhatikan agar satuan kerja Pemda mampu mendengarkan pilihan pelanggan, melakukan penjaminan kualitas pada pelanggan serta asuransi kualitas pada pelanggan.

4. Who will be accountable?

Siapa yang bertanggung jawab? Di dalam satuan kerja Pemda terdapat pusat-pusat pertanggungjawaban. Dengan demikian, hubungan dan tata cara kerja di dalamnya pun harus diatur sedemikian rupa sehingga ada kejelasan siapa mempertanggungjawabkan apa kepada siapa.

5. How to internalize accountability?

Bagaimana menginternalisasi rasa bertanggung jawab? Budaya akuntabilitas harus melembaga dalam satuan kerja Pemda tersebut. Faktor ini sangat penting karena menyangkut keberlanjutan akuntabilitas kinerja.

Kast dan Rosenzweig dalam Winardi (2003), menyajikan rangkuman tentang karakter organisasi masa depan (*futuristic*).

1. Organisasi masa depan akan beroperasi dalam suatu lingkungan yang turbulen sehingga memerlukan perubahan dan penyesuaian terus-menerus.

2. Organisasi-organisasi tersebut selalu perlu menyesuaikan diri dengan diversitas nilai-nilai yang makin meningkat pada lingkungan sosial.
3. Penekanan pada prediksi teknologikal dan sosial.
4. Akan terus mengalami ekspansi pada batas-batas dan domain organisasi dan organisasi akan semakin membesar dan kompleks.
5. Akan terus mendiferensiasi kegiatan-kegiatan organisatoris yang akan menyebabkan semakin meningkatnya problem-problem integrasi dan koordinasi.
6. Akan menghadapi masalah peningkatan dan pemanfaatan pengetahuan sehingga aktivitas-aktivitas intelektual menjadi semakin penting.
7. Penekanan pemberian rekomendasi atau sharing akan semakin kuat dibandingkan pemaksaan (coercion) yang berlandaskan kekuasaan otoriter sebagai alat guna mengkoordinasi aktivitas-aktivitas para partisipan dan fungsi-fungsi di dalam organisasi.
8. Organisasi masa depan akan mengikuti model pemerataan power dan bukan lagi model diferensiasi kekuasaan.
9. Akan muncul sebuah sistem psikososial bermosaik akan dianggap sebagai hal yang normal.
10. Problem *interface* antara organisasi akan memuncak. Orang akan mengembangkan cara-cara baru untuk mencapai koordinasi keorganisasian efektif.
11. Sistem-sistem informasi keputusan yang dikomputerisasi semakin banyak digunakan.
12. Jumlah para profesional dan para ilmuwan dan pengaruh mereka di dalam organisasi akan meningkat. Terdapat pula penyusutan dalam proporsi para profesional independen dibandingkan dengan jumlah para profesional yang diberi gaji, makin banyak jumlahnya.
13. Tujuan organisasi semakin kompleks akan terdiversifikasi, akan dititikberatkan pada upaya memenuhi sejumlah tujuan, dan bukan memaksimalkan satu macam tujuan tunggal.
14. Akan sulit mengevaluasi kinerja keorganisasian, teknik-teknik administratif baru akan dikembangkan, guna mengevaluasi kinerja pada semua bidang aktivitas.

PENUTUP

Inti dari peraturan pemerintah No. 41 Tahun 2007 adalah *pertama*, penyusunan organisasi perangkat daerah berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani; *kedua*, penanganan urusan tidak harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri; *ketiga*, dalam beberapa urusan yang ditangani oleh satu perangkat daerah, maka penggabungannya sesuai dengan perumpunan urusan pemerintahan yang dikelompokkan dalam bentuk dinas dan lembaga teknis daerah.

Hasil pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa dasar pembentukan organisasi perangkat daerah masih lebih banyak ditentukan oleh akomodasi kepentingan-kepentingan tertentu. Akomodasi kepentingan masih mewarnai proses desain organisasi. Pengisian jabatan dalam struktur organisasi perangkat daerah sangat ditentukan oleh afiliasi seseorang dengan bupati/walikota. Di samping alasan politik akomodasi maka alasan dana perimbangan dari pusat juga menjadi justifikasi perlunya membengkakkan organisasi perangkat daerah (*budget maximizing*) baik dalam perangkat staf maupun perangkat lini.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus, et.al. (2003). *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otda*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.
- Indriyo, & Sudita. (1997). *Perilaku Keorganisasian*. Yogyakarta: BPFÉ.
- Robbins. Stephen P. (1994). *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi*. Alih bahasa, Jusuf Udaya. Jakarta: Arcan.
- Winardi. (2003). *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Republik Indonesia. (2009). *Buku Pegangan 2009 (Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah)*. Jakarta: BAPPENAS.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang *Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang *Organisasi Perangkat Daerah*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang *Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah*.

Karyana. A. (2005). *Pengorganisasian Kinerja Dinas Perdagangan dan Industri Kabupaten Cianjur Dalam Pengelolaan Retribusi Pasar*. Jakarta: Jurnal Organisasi dan Manajemen, Volume 1, Nomor 1, September 2005.

Tamin, F. (2003). *Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah dalam Rangka Pengelolaan Pemerintahan Yang Lebih Baik*. Makalah. Jakarta: Kantor MENPAN.

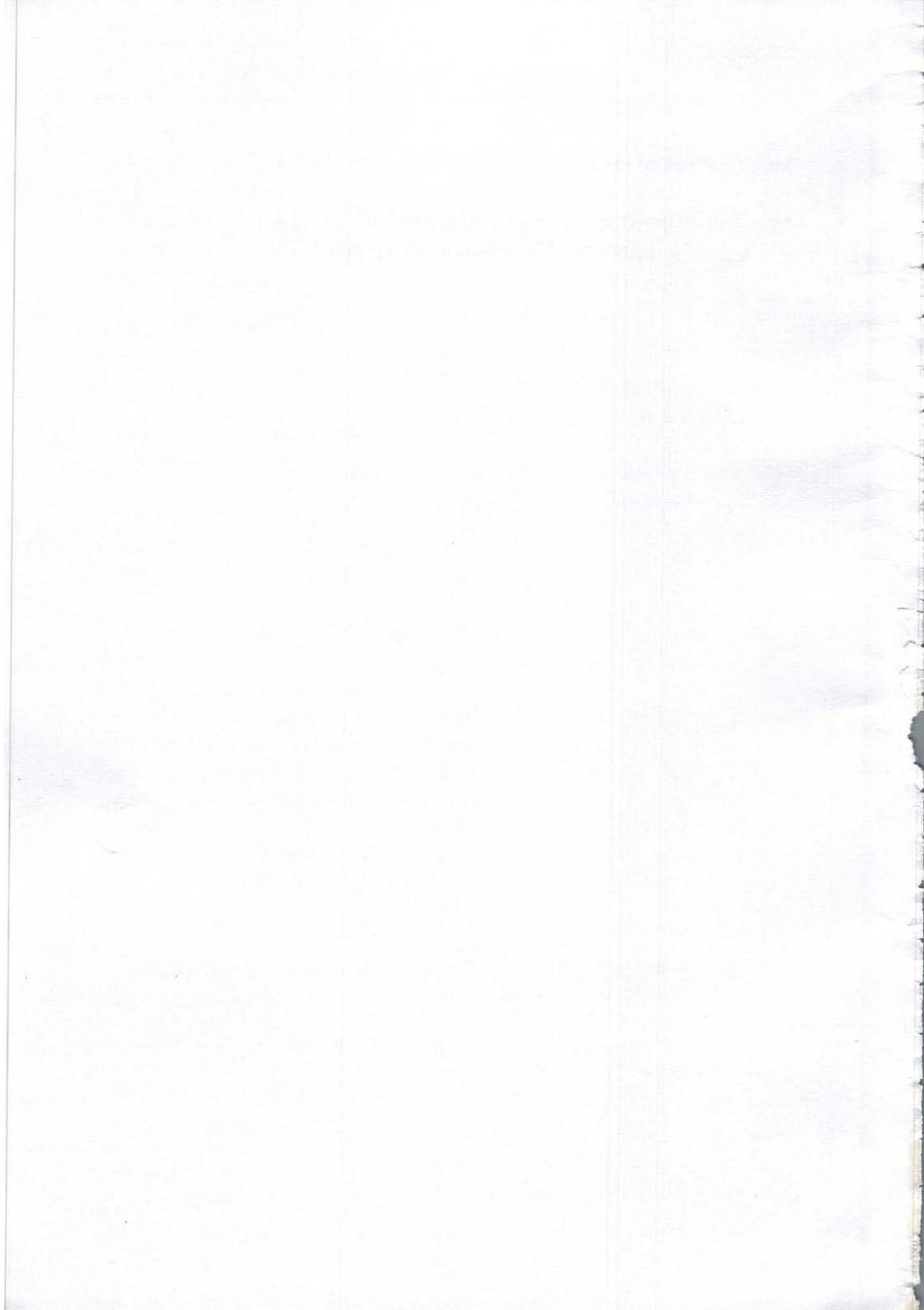
Walker, J.W. (1990). *Managing Human Resources in a Flat, Lean, and Flexible Organization: Trends for The 1990's*". Human Resource Planning. Vol. 11: 125-132.

<http://www.reformasibirokrasi.com/index.cfm?fuseaction=artikel.detail&id=91&catid=6>, *Best Practices Pemerintahan Daerah*, Prof. Drs. Komarudin, M.A, 30 Mei 2007.

http://www.yipd.or.id/publikasi/index.php?act=ndetail&sub=article&p_id=17, 6 Juli 2007. Eko Prasajo: *Restrukturisasi Organisasi Perangkat Pemerintah Daerah : Sebuah refleksi teoritis dan praxis terhadap PP 8 tahun 2003*. Tahun VI, Nomor 1 Januari - Maret 2007.

<http://www.kr.co.id> (12/08/2007): Restrukturisasi Pemda.

http://publik.brawijaya.ac.id/simple/us/jurnal/pdf/Muklir%20_03_restrukturisasi%20pemerintah%20daerah.pdf, 16 Juni 2009.



Pengaruh Media terhadap Politik dan Pengaruh Politik terhadap Media (Kasus David Kelly dan BBC di Inggris)

**Dra. Made Yudhi Setiani, M.Si.
Penyunting: Dra. Ida Royandiyah, M.Si.**

A. PENDAHULUAN

Di semua negara yang sudah maju teknologinya, media massa sangat berperan dalam kehidupan di masyarakat. Banyak aspek-aspek dari kehidupan masyarakat yang terliput dalam media massa. Dalam hal ini media massa atau pers dapat dikatakan sebagai lembaga masyarakat. Ia merupakan suatu kebutuhan dalam masyarakat modern. Ia dibutuhkan tak ubahnya dengan kebutuhan lainnya. Dunia modern sulit dibayangkan eksistensinya tanpa media massa. Dengan demikian, sulit juga dibayangkan bila suatu pemerintahan di suatu negara bisa terlepas dari pers atau media massa. Media massa dan politik tidak dapat dilepaskan satu sama lain. Banyak liputan-liputan dari media massa yang merupakan berita-berita politik. Dengan demikian kehadiran media massa diperlukan politisi antara lain untuk dapat menyampaikan informasi mengenai aktivitas pemerintah kepada masyarakat. Demikian juga kehadiran pers antara lain adalah untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Media massa dan politik dapat juga saling mempengaruhi satu sama lain. Apa yang dilaporkan oleh reporter dapat berdampak pada proses politik di suatu negara, demikian pula apa yang direspons oleh pemerintah dari pemberitaan media massa dapat mempengaruhi media massa itu sendiri. Makalah ini akan mencoba menganalisa bagaimana kasus David Kelly dan BBC dapat saling mempengaruhi politik dan media.

B. KERANGKA TEORI

Menurut F.S. Siebert, teori Libertarian pada dasarnya tujuan keberadaan media adalah untuk membantu menemukan kebenaran, membantu pengembangan dan pergulatan aneka pendapat dan gagasan sampai muncul yang terbaik, serta membantu perlindungan kebebasan sipil dengan turut mengontrol pemerintah. Teori Libertarian ini pada umumnya menyatakan pencerdasan publik sebagai fungsi utama media. Pers dinyatakan sebagai mitra penting untuk menemukan kebenaran. Pers memasok informasi kepada seseorang yang memudahkannya merumuskan gagasan-gagasannya sendiri, sekaligus menyampaikan informasi tertentu kepada pihak lain. (Rivers, *et.al.*, 2003: 94)

Teori Libertarian ini juga beranggapan pers harus memiliki kebebasan yang seluas-luasnya untuk membantu manusia dalam upaya menemukan kebenaran yang hakiki. Dalam upaya memperoleh kebenaran, manusia membutuhkan kebebasan sehingga pikiran-pikiran serta informasi yang diperlukan dapat dikuasai. Selain itu, menurut teori ini pula, pers bukan instrumen pemerintah akan tetapi sarana hati masyarakat untuk mengawasi pemerintah dan menentukan sikap terhadap kebijakannya. Karena itu pers seharusnya bebas dari pengawasan dan pengaruh pemerintah. Kebebasan pers yang tumbuh di suatu negara merupakan barometer dari kebebasan yang dimiliki oleh masyarakat. Karena itu sensor dipandang sebagai restriksi yang inkonstitusional terhadap kebebasan pers. (Harahap, 2000: 92)

Sementara itu, menurut penelitian Nimmo (Nimmo:1964), Dunn (Dunn:1969), dan Sigal (Sigal:1973), reporter mempunyai peran antara lain sebagai:

1. mengumpulkan dan mempresentasikan informasi yang objektif. Yang penting adalah dalam menghimpun berita harus bersikap *impartiality* dan sedikit mungkin bias.
2. Untuk menginterpretasi berita, sehingga pembaca yang tidak terbiasa dengan cara bekerjanya pemerintahnya dapat memahaminya tentang relevansi fakta yang mereka baca.
3. Tanggung jawab pers dalam demokrasi. Jadi memberi tugas kepada media massa agar lebih representatif atau mewakili publik dalam

melawan pemerintah. Peran ini menggambarkan pers sebagai *watchdog* terhadap pemerintah demi kepentingan publik.

4. Tanggung jawab untuk menentukan opini publik dan untuk menginformasikan kepada masyarakat dan pemerintah tentang “*the climate of opinion*”.
5. Bagaimana reporter melihat dirinya sebagai peserta dalam proses pemerintahan.

Media massa juga dapat mempengaruhi kepercayaan terhadap pemerintah. Menurut Kurt dan Gladys Lang, media massa di mana mereka membangun dan menyajikan realitas politik, dapat menyumbang pada penyebaran ketidakpercayaan pada kehidupan politik. Media massa dapat mendorong ketidakpercayaan dilihat ketika media massa cenderung untuk memberi perhatian dan menekankannya dalam penggantian proses normal dari pembuatan keputusan. Ketidakpercayaan tersebut juga mempunyai akar dalam kompleksitas peristiwa dan masalah di mana pemirsa media terlibat (Blumler & Gurevitch, 1982: 254).

C. PEMBAHASAN

Di negara maju seperti Inggris, kehadiran media massa dalam kehidupan politik memang diperlukan untuk menjadi pengawas bagi jalannya pemerintahan. Apa yang dilakukan oleh pemerintah, akan dapat dipantau oleh rakyat melalui media massa. Dengan demikian, rakyat dapat menilai pemerintahnya. Segala keberhasilan dan kegagalan kebijakan pemerintah dapat pula diketahui dan juga dipertanyakan. Dalam hal ini media massa menjadi berperan.

Kasus David Kelly dan British Broadcasting Corporation (BBC) ini tidak dapat dilepaskan dari jalinan peristiwa pasca perang Irak (Kompas: 8 Agustus 2003). Dimulai dengan keputusan Pemerintah Inggris untuk berperang ke Irak tanggal 20 Maret 2003. Saat itu pemerintahan Tony Blair dengan susah payah berhasil meyakinkan rakyat Inggris maupun parlemen Inggris, bahwa perang Irak memang “perlu”. Hal ini memang tidak mudah. Karena pada saat itu jutaan rakyat Inggris berdemonstrasi untuk menentang

perang ke Irak. Tetapi pemerintah Inggris berhasil meyakinkan, karena beralasan bahwa ancaman yang datang dari rezim Irak sangat berbahaya dan aktual. Sebab rezim Saddam memiliki persenjataan pemusnah massal atau *weapons of mass destruction* (WMD). Dikatakan tanda-tandanya adalah Irak berupaya mengimpor uranium dari Nigeria. Selain itu, intelijen Inggris juga yakin militer Irak bisa mengoperasikan senjata pemusnah massal dalam waktu 45 menit. Kedua alasan itu muncul pada Dokumen September 2002. Alasan inilah yang melegalkan Inggris dan AS menyerang Irak.

Lima bulan kemudian, pemerintah Inggris mengeluarkan dokumen baru, yaitu Dokumen Februari 2003. Dokumen Februari ini merupakan ide Alastair Campbell, yaitu juru bicara dan Direktur Komunikasi PM Tony Blair, yang bertujuan meyakinkan media massa bahwa Saddam Hussein benar-benar mengembangkan program senjata pemusnah massal. Ketika pasukan koalisi Amerika Serikat (AS) dan Inggris menang mudah di Perang Teluk II, yaitu hanya tiga minggu pasukan AS sudah masuk ke pusat kota Baghdad, publik pun menjadi berharap bahwa senjata pemusnah massal itu bisa segera dihancurkan. Namun, senjata pemusnah massal itu tidak kunjung ditemukan, walaupun Perang Irak II telah dinyatakan selesai selama berbulan-bulan (Kompas: 8 Agustus 2003).

Kasus WMD ini kemudian menjadi skandal politik besar dalam pemerintahan PM Tony Blair, karena ternyata kemudian terdapat informasi bahwa soal klaim bahwa Irak mencari uranium dari Nigeria, terbukti salah. Bahkan Presiden AS George Bush pun sudah mengakui kesalahannya karena menggunakan informasi itu dalam pidato kenegaraannya tanggal 28 Januari 2003. Selain itu, klaim bahwa militer Irak dapat mengoperasikan senjata pemusnah massal kimia dan biologi dalam waktu 45 menit, diragukan oleh banyak pihak, termasuk Dr. David Kelly. David Kelly adalah penasihat Departemen Pertahanan, seorang ahli mikrobiologis Inggris, yang bertugas memeriksa dugaan senjata pemusnah massal di Irak. (Koran Tempo: 20 Juli 2003)

Kemudian, pada tanggal 29 Mei 2003, dalam Radio 4 *Today's Programme*, koresponden masalah pertahanan BBC, Andrew Gilligan, mengutip narasumber yang menuduh Downing Street menginginkan agar dokumen tentang Irak direkayasa. Downing Street disebutkan bersikeras

menyelipkan klaim “45 menit”. Tuduhan itu diulang kembali oleh Andrew Gilligan dalam tulisan kolomnya di *Mail on Sunday*. Menurut narasumber yang sama, bukti-bukti mengenai keberadaan WMD di Irak tidak menunjukkan ancaman nyata seperti yang disampaikan para menteri di Inggris. Nara sumber itu juga mengaku kecewa dengan cara pemerintah Inggris membesar-besarkan alasan untuk berperang ke Irak. Dalam tulisan itu, dikatakan bahwa Alistair Campbell adalah orang yang diduga bertanggung jawab menyelipkan informasi tersebut dalam Dokumen September. Laporan Gilligan ini kemudian juga diperkuat oleh koresponden BBC lainnya untuk acara *Newsnight*, Susan Watts, yang menyatakan ia telah melakukan wawancara dengan seorang narasumber yang sama. Inti pembicaraan mereka adalah mendukung laporan Gilligan (Kompas: 8 Agustus 2003).

Laporan Andrew Gilligan ini kemudian ditentang oleh pemerintah Tony Blair. Pemerintah mengatakan bahwa laporan Gilligan ini tidak akurat. Atas dasar adanya laporan yang dibuat olehnya tersebut, Gilligan kemudian memberikan kesaksian di depan *Foreign Affairs Select Committee*, begitu juga dengan Alastair Campbell. Dalam kesaksiannya ini, Campbell menuduh BBC telah berbohong, dan menuntut BBC untuk meminta maaf. Tetapi BBC menolak permintaan Campbell tersebut (Kompas: 8 Agustus 2003).

Menanggapi adanya kasus ini, parlemen Inggris juga bereaksi dengan menyelidiki kebijakan Blair untuk menyerang di Irak. Mereka meminta keterangan mantan menteri-menteri yang berhenti karena protes atas keputusan Blair menyerang Irak. Parlemen kemudian bersikap bahwa Perdana Menteri Inggris Tony Blair telah melakukan kesalahan interpretasi kepada parlemen tentang dokumen mengenai senjata pemusnah massal Irak. Sikap ini berkaitan dengan pengakuan menteri luar negeri Inggris Jack Straw, yang mengatakan bahwa laporan mengenai WMD ini adalah hanya jiplakan dari tesis seorang mahasiswa pascasarjana Ibrahim al-Marashi. Parlemen menganggap klaim bahwa Irak bisa menyiapkan senjatanya dalam waktu 45 menit sebagai informasi yang tidak layak. Namun, Parlemen tidak menyebut Alastair Campbell merekayasa dokumen. (Kompas: 18 Juni 2003)

Perdebatan tentang kasus ini kemudian berujung pada perseteruan antara pemerintah Inggris dengan BBC. BBC berpendapat bahwa pemerintah

Inggris telah merekayasa Dokumen September. Pemerintah Inggris kemudian memang berupaya menemukan *mole* (istilah inteligen untuk agen ganda) dalam tubuh pemerintah. Akibat adanya situasi ini, narasumber BBC yang belakangan diketahui adalah David Kelly, tidak tahan akan situasi. Ia kemudian mengaku kepada Departemen Pertahanan bahwa dirinya telah bertemu dengan wartawan BBC, Andrew Gilligan. Saat itu Departemen Pertahanan berjanji bahwa identitas dan pengakuannya akan dirahasiakan. Namun kemudian nama Kelly muncul ke publik. Kelly merasa dikhianati oleh Departemen Pertahanan (Kompas: 8 Agustus 2003).

BBC dalam hal ini juga pernah dihubungi oleh Menteri Pertahanan dalam rangka mengonfirmasi tentang narasumber dalam laporan Gilligan ini. Tetapi mereka tidak mau menyebutkan siapa narasumber tersebut karena adanya kode etik jurnalisme. Semua perdebatan ini juga diduga membuat David Kelly menjadi sangat tertekan. Ia kemudian ditemukan tewas di hutan dekat kediamannya. Kemungkinan David Kelly bunuh diri.

Kematian David Kelly menjadikan persoalan menjadi lebih rumit. Setelah kematian Kelly tersebut, BBC mengakui David Kelly sebagai narasumber mereka mengenai rekayasa data inteligen yang dilakukan pemerintah Inggris. Hal ini menimbulkan perdebatan kembali. Hal ini antara lain karena ketika bertemu dengan Gilligan secara pribadi, David Kelly mengatakan tidak yakin kalau dirinya adalah sumber utama tentang senjata pemusnah massal tersebut, dan tidak secara langsung mengatakan informasi intelijen yang salah telah diselipkan ke dalam dokumen tersebut. Dengan demikian, terjadi sikap mendua dari Kelly, dan ini menimbulkan kredibilitas BBC dipertaruhkan. BBC mendapat tuduhan telah membesar-besarkan masalah serta berbohong, yang menimbulkan kecaman dari berbagai pihak. Namun begitu, BBC menolak tuduhan tersebut dan juga Gilligan membantah kalau dirinya melakukan salah kutip atau salah interpretasi. (Suara Pembaruan: 23 Juli 2003)

Sebenarnya inti permasalahan yang mengakibatkan perseteruan antara BBC dan pihak pemerintah Inggris adalah pernyataan bahwa pemerintah Inggris sebetulnya telah mengetahui bahwa laporan intelijen mengenai klaim 45 menit itu adalah salah dan tidak dapat dipercaya. Meskipun demikian, hal itu tetap dimasukkan dalam laporan dokumen.

Pemerintah Inggris kemudian mengadakan penyelidikan kematian David Kelly, dengan menghadirkan tim investigasi independen, yang dipimpin oleh Lord Hutton, untuk menyelidiki apa yang sebenarnya diungkapkan Kelly kepada Gilligan, dan siapa sebetulnya yang membocorkan nama Kelly kepada publik. Apakah kantor Perdana Menteri terlibat dalam hal ini. (Koran Tempo: 22 Juli 2003)

Dari penyelidikan ini, ternyata kemudian Hutton memberikan laporan bahwa laporan BBC tentang pemerintah merekayasa dokumen tentang senjata pemusnah massal Irak, adalah salah. Hal mana tersebut diterima oleh pihak BBC. Mereka juga tidak menuduh Perdana Menteri Inggris Tony Blair berbohong. Laporan Hutton ini juga membersihkan pemerintah Inggris dari tuduhan membocorkan nama Kelly ke media massa. Sebaliknya, Hutton mengkritik pengawasan BBC sebelum pemberitaan tentang laporan Gilligan dilakukan. Hutton menilai sistem editorial BBC "cacat" dengan memperbolehkan Gilligan menyiarkan pernyataan tanpa bukti yang serius tanpa menyetujui transkrip yang dibuat Gilligan. Hutton menambahkan, BBC tidak menyelidiki dengan benar keluhan pemerintah, dan gubernur BBC seharusnya tanggap hal ini bertentangan dengan tugas BBC dalam melindungi kemandirian perusahaan (http://english.peopledaily.com.cn/200401/29/eng20040129_133444.shtml).

Lepas dari hasil penyelidikan Hutton ini, kasus David Kelly sangat mempengaruhi kredibilitas pemerintahan Tony Blair. Dari laporan yang diungkapkan oleh Andrew Gilligan, terjadi keraguan di kalangan banyak pihak, termasuk kalangan publik, apakah memang Inggris perlu untuk menyerang Irak. Hal ini dimulai dengan adanya kritikan tajam terhadap Blair tentang penyerangannya di Irak oleh anggota parlemen dari pihak oposisi yang dulu sangat mendukung rencananya menyerang Irak. Selain itu, Blair juga dituntut untuk mundur dari kursi Perdana Menteri. Dalam jajak pendapat, popularitas Blair juga merosot di mata rakyat Inggris. Menurut jajak pendapat pada bulan Juli 2003, mayoritas rakyat Inggris (54%) merasa tidak senang (*unhappy*) dengan pemerintahan Blair. Sementara 37% menyatakan senang (*happy*). Padahal, begitu Perang Irak selesai, popularitas Blair sempat naik di mata publik. Dalam jajak pendapat ini pula terlihat bahwa hanya 39% responden yang menganggap Blair dapat dipercaya.

Sementara itu dukungan bagi Partai Buruh hanya sekitar 36%, turun dari dua poin dari bulan Juni. Bahkan pada jajak pendapat yang lain, sekitar 68% warga Inggris menganggap pemerintahnya telah menjalankan budaya bohong dan suka memelintir (Kompas: 23 Juli 2003).

Selain itu, kasus ini juga berpengaruh kepada Alastair Campbell, Direktur Komunikasi Blair. Ia merasa tertekan, dan dilaporkan memaki-maki wartawan Mail on Sunday. Hal ini berlawanan dengan sikapnya yang ingin bersahabat dengan media ini, ketika Tony Blair belum menjadi Perdana Menteri (Kompas: 23 Juli 2003). Campbell juga ternyata kemudian mengundurkan diri ketika penyelidikan Hutton tengah berlangsung. Meskipun ia mengatakan bahwa ia memang sudah berencana untuk berhenti pada musim panas 2003 dan tidak ada hubungannya dengan penyelidikan Hutton, orang dapat berinterpretasi adanya kaitan mundurnya Campbell dengan kasus David Kelly ini. (http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk_politics/3192605.stm)

Menteri Pertahanan Geoff Hoon dari pemerintahan Blair juga terancam posisinya. Karena sejak pertama Kantor Blair mengatakan bahwa Departemen Pertahananlah yang bertanggung jawab dalam pembocoran nama Kelly ke media massa. Sebenarnya ketika itu ia tidak menyebut nama Kelly secara langsung. Tetapi ternyata dalam penyelidikan terungkap bahwa Downing Street 10 sangat terlibat dalam pengungkapan nama Kelly ke publik. Dengan demikian kredibilitas Blair menjadi ikut terancam juga.

Sementara itu, BBC juga mendapat tantangan yang sama oleh kasus Kelly ini. Sebagai media massa publik yang sudah berdiri selama 82 tahun, BBC terkenal sebagai media yang mempunyai reputasi peliputan yang seimbang dan penuh kehati-hatian yang sangat independen. Sebenarnya BBC juga mempunyai sejarah perselisihan yang panjang dengan pemerintah Inggris. Sebagai contoh kasus peliputan di Terusan Suez, Falklands (Malvinas), Irlandia Utara, sampai kepada peliputan Perang Teluk dan Kosovo, di mana BBC dituduh berada di pihak Baghdad dan Beograd (Kompas: 25 Juli 2003). Peristiwa-peristiwa itu membuat pemerintah Inggris merasa tidak nyaman dengan pemberitaan BBC. Setiap Pemerintah Inggris yang berkuasa sebenarnya sangat ingin mengontrol BBC. Tetapi BBC ingin mempertahankan reputasinya sebagai media yang independen.

Sistem kontrol terhadap media di Inggris sebenarnya, tidak seperti di Amerika Serikat, di mana kontrol pemerintah tidak begitu besar. Pada sistem di Inggris terdapat *scop* yang lebih besar terhadap pengaruh dari pusat politik. BBC diharapkan menjalankan kemandiriannya dari negara melalui sistem penyiaran untuk publik. Hal ini dapat dicapai melalui struktur pembiayaan dan manajemen yang diperbolehkan untuk akuntabilitas politik tanpa kontrol politik langsung. Pembiayaan disediakan melalui iuran yang dibebankan kepada semua pemilik televisi. Biaya ditentukan oleh pemerintah, tetapi tanggung jawab untuk membelanjakan diserahkan kepada Dewan Gubernur, yang ditunjuk oleh pemerintah, tetapi bertanggung jawab pada Parlemen (Street, 2001:116). Jelas sistem ini mengundang kecurigaan bahwa hal ini memberi kesempatan pada kontrol politik. Pemerintah dapat mengancam untuk menahan hak untuk siaran. Dengan adanya regulasi ini, maka bila adanya keinginan dari pemerintah untuk lebih mengontrol BBC karena masalah David Kelly, maka hal tersebut dapat saja terjadi.

Dengan reputasi yang baik ini, dalam kasus Kelly, BBC harus mengalami masa sulit, dengan dituduh sebagai pembohong, sehingga ada kecenderungan tingkat kepercayaan masyarakat Inggris terhadap BBC juga menurun. Selain itu, BBC juga mendapat kecaman dari anggota parlemen yang berpengaruh dari Partai Buruh. Mereka menginginkan Dewan Gubernur BBC membubarkan diri, dan perusahaan penyiaran ini berada di bawah kontrol institusi penyiaran utama pemerintah, Kementerian Komunikasi. Pengontrolan terhadap BBC ini sebetulnya sukar untuk terwujud, karena BBC sebenarnya lebih besar dari politisi.

Akibat yang lebih langsung atas peristiwa Kelly ini adalah dengan mundurnya dua pimpinan BBC dan juga mundurnya Andrew Gilligan sendiri. Dua pimpinan BBC yang mundur tersebut adalah Gubernur BBC Gavyn Davies dan Direktur Jenderal BBC Greg Dyke. Mereka mundur akibat laporan Hutton yang menyalahkan BBC atas kekeliruan mereka menginterpretasikan apa yang dikatakan oleh David Kelly. Andrew Gilligan sendiri meminta maaf dan mengakui telah melakukan kesalahan dalam laporannya di acara *Today's Programme*. Kesalahan Gilligan antara lain salah dalam mengidentifikasi jabatan David Kelly, di mana Gilligan menyebutnya sebagai pejabat intelijen. Padahal Kelly adalah pejabat

Departemen Pertahanan. Selain itu, Gilligan seharusnya menahan dulu laporannya sampai ia memperoleh tanggapan dari Downing Street.

Dari kasus perseteruan antara Pemerintah Inggris dengan BBC ini, maka terlihat bahwa suatu laporan investigasi media massa sangat mempengaruhi jalannya pemerintahan di Inggris. Situasi politik di Inggris menjadi terguncang, dan menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat terhadap Perdana Menteri Inggris Tony Blair dan pemerintahannya. Tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan Tony Blair dan pada BBC terlihat menurun dengan adanya kasus ini. Hal ini dimungkinkan karena adanya pengaruh dari media di mana terjadi pemberitaan secara intensif yang meliputi kasus ini. Rakyat menilai bahwa pemerintahannya telah memelintirkan fakta, sehingga menuntut adanya pertanggungjawaban dengan pengunduran diri dari pejabat pemerintah

Selain itu, terlihat pula bahwa media massa juga dipengaruhi oleh adanya situasi politik yang bergejolak ini. BBC telah merasakan bahwa pemberitaannya yang telah mempengaruhi situasi politik saat itu juga mempengaruhi dirinya sendiri. Kredibilitas BBC menjadi terpengaruh, dan berakibat dengan mundurnya pimpinan tertinggi BBC dan juga reporternya. Hal ini memperlihatkan adanya pengaruh politik terhadap media massa.

Apabila dilihat dari teori Libertarian, BBC di sini berfungsi sebagai agen untuk mencari kebenaran. Adanya keraguan berbagai pihak tentang senjata pemusnah massal yang dapat dioperasikan hanya dalam 45 menit dalam dokumen September, yang menjadi dasar dalam penyerangan ke Irak, menjadikan BBC membuat laporan tentang adanya rekayasa yang dibuat pemerintah dalam dokumen tersebut. Terlepas dari tidak terbuktinya pernyataan tentang klaim 45 menit yang diperdebatkan, terlihat adanya upaya untuk memberikan informasi kebenaran kepada publik tentang apa yang telah dilakukan oleh pemerintah, terutama ketika rakyat Inggris tidak melihat adanya hasil nyata dalam perang Irak yaitu dengan ditemukannya senjata pemusnah massal tersebut.

Dalam hal ini juga terlihat bahwa peran yang dijalankan oleh Gilligan sebagai reporter adalah menghimpun berita, juga sebagai *watchdog* terhadap pemerintah demi kepentingan publik. Laporan BBC ini dapat dilihat sebagai adanya pengawasan terhadap pemerintah. Apabila tidak ada laporan berita

tersebut, maka rakyat tidak akan tahu adanya kemungkinan kebohongan yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian pemerintah juga akan lebih berhati-hati dalam menentukan kebijakannya di masa yang akan datang.

D. KESIMPULAN

Kasus perseteruan Pemerintah Inggris dan BBC ini dapat menggambarkan betapa media massa dapat sangat mempengaruhi politik dan juga sebaliknya, bagaimana politik juga dapat mempengaruhi media massa. Pemberitaan BBC dianggap merugikan pemerintah Inggris, dengan tuduhan berbohong atas laporan yang diturunkan oleh reporternya Andrew Gilligan. Meskipun kemudian pemerintah Inggris dinyatakan tidak bersalah dalam kasus David Kelly ini, tetapi sikap rakyat sudah terbentuk oleh media, di mana tingkat kepercayaan terhadap pemerintah telah menurun. Dibutuhkan waktu untuk memulihkan kepercayaan rakyat terhadap pemerintah tersebut.

Sementara itu, bagi BBC, kasus ini menjadi sandungan bagi kredibilitasnya. Adanya tuduhan membesar-besarkan masalah dan juga laporan Hutton yang menyalahkan BBC dalam kasus Kelly ini menjadikan BBC mungkin akan meninjau kembali nilai editorial, memperhatikan akuntabilitas dan transparansi dan bagaimana menopang kualitas editorial dalam program-program BBC. Hal ini memperlihatkan bagaimana kasus politik ini mempengaruhi organisasi BBC sebagai media massa.

DAFTAR PUSTAKA

- Blumler, Jay G. dan Michael Gurevich. (1982). "The Political Effects of Mass Communication", dalam Michael Gurevich, et al., *Culture, Society & The Media*. London & New York: Methuen Co.& Ltd.
- Harahap, K. (2000). *Kebebasan Pers di Indonesia: Dari Masa ke Masa*. Bandung: Grafitri Budi Utami.
- Rivers, William L., et.al. (2003). *Media Massa dan Masyarakat Modern*. 2nd ed. Terj. Jakarta: Prenada Media.

Street, J. (2001). *Mass Media, Politics and Democracy*. New York: Palgrave.

Kompas. 8 Agustus 2003.

_____. 18 Juni 2003.

_____. 23 Juli 2003.

_____. 25 Juli 2003.

Koran Tempo. 20 Juli 2003.

Suara Pembaruan. 23 Juli 2003.

http://english.peopledaily.com.cn/200401/29/eng20040129_133444.shtml

http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk_politics/3192605.stm

Praktik Reformasi Administrasi di Beberapa Negara (Kasus China, Amerika Serikat, Indonesia dan Thailand)

Dra. F. Ratih Wulandari, M.Si.
Penyunting: Dra. Meita Istianda, M.Si.

Latar Belakang

Dalam sistem administrasi negara di berbagai negara, penyediaan layanan publik, sering kali menjadi permasalahan yang bersifat makro dan laten. Oleh sebab itu, perlu penanganan dan tindakan pemerintah yang lebih serius. Pada hakikatnya, pemecahan masalah-masalah administrasi publik yang menyangkut layanan publik, perlu dimulai dan diciptakan dari tahap penetapan visi dan misi pemerintah masing-masing negara. Artinya, perlu program mendasar dan khusus dari pemerintah untuk menangani masalah-masalah administrasi negara.

Adanya kasus kematian balita akibat busung lapar, demonstrasi penggusuran tempat tinggal dan ruang usaha liar di perkotaan, meningkatnya kuantitas dan kualitas pengangguran intelektual, terbengkalainya program penanganan gizi buruk dan pengentasan kemiskinan, telah menyiratkan sederet contoh kasus penyediaan layanan publik yang tidak maksimal di sejumlah negara, dan penyelenggaraannya tidaklah lepas dari sistem administrasi negara pada masing-masing negara. Kondisi tersebut diperburuk dengan adanya praktik *pathology bureaucracy* dan pengkhianatan moral (*moral hazard*) oleh beberapa oknum birokrat, yang menstimuli atau terstimuli kejahatan bisnis para pelaku bisnis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan layanan publik. Akibatnya, terjadi kejahatan korupsi, kolusi dan nepotisme yang sistematis dalam praktik administrasi negara terutama pada aspek penyediaan layanan publik. Praktik *pathology bureaucracy* menjadi sulit untuk diberantas secara tuntas. Mayoritas korban praktik *pathology bureaucracy* adalah masyarakat kebanyakan (*grassroots*) yang menjadi pengguna layanan publik tersebut.

Untuk itu, penyediaan layanan publik perlu dibenahi atau direformasi. Reformasi layanan publik menjadi salah satu wujud dari reformasi administrasi. Reformasi administrasi sebagai tuntutan untuk perbaikan sistem administrasi negara yang berkelanjutan dalam konteks modernisasi secara kontekstual masing-masing negara.

Namun dalam perjalanannya, tantangan dan masalah yang menghadang pelaksanaan reformasi administrasi dan layanan publik, menyangkut pada reliabilitas dan validitas perencanaan taktis dan teknis masing-masing negara. Untuk itu, sebagai contoh pelaksanaan reformasi administrasi, akan diketengahkan praktik reformasi administrasi pada negara China, Amerika Serikat, Thailand, dan Indonesia.

Tinjauan Teoritis

Reformasi administrasi (*administrative reform*) dikemukakan oleh Caiden (1969:8), sebagai: "*the artificial inducement of administrative transformation against resistance*". Dari pengertian tersebut maka reformasi administrasi merupakan suatu upaya sengaja perubahan besar pada sistem administrasi untuk mengatasi hambatan. Oleh sebab itu perlu strategi, yang berperan sebagai *megapolicies*, yang mencakup tujuan reformasi, batasan ruang lingkup reformasi termasuk skala reformasi, skala waktu, penyelesaian konflik, kelompok-kelompok yang terlibat dalam reformasi, dasar teori dan asumsi-asumsi kondisi masa yang akan datang. Reformasi administrasi berusaha memasukkan ide-ide baru untuk kepentingan pengembangan kapasitas (*capacity building*) sehingga memerlukan strategi baru. Salomo (2006:87) juga menegaskan bahwa reformasi administrasi publik sebagai berikut.

"perubahan yang terjadi dalam sistem administrasi publik yang dilakukan secara sengaja, bersifat fundamental atau radikal, terhadap sejumlah dimensi pemerintahan, mencakup sejumlah aspek dan dapat terjadi pada beberapa tingkat pemerintahan serta mempunyai tujuan tertentu. Oleh karena itu, reformasi administrasi publik haruslah direncanakan secara baik dan berhati-hati serta dengan menggunakan strategi."

Adapun kesuksesan reformasi harus didahului atau didampingi dengan perubahan dalam budaya dan nilai-nilai yang berlaku umum, yang mewadahi dan mengasimilasi reformasi. Seperti yang dikatakan oleh Birkhead (dalam Caiden, 1969) bahwa:

“Successful reforms needed to be preceded or accompanied by changes in the common culture and values that permit the accommodation and assimilation of reform. ...it may possible that “administrative reform is successful only associated with major social, political or economic reform. It is doomed to failure when undertaken for its own sake, for traditional rationale or efficiency or economy.”

Lebih lanjut, dijelaskan oleh Caiden (1969:35), bahwa reformasi (administrasi) pada institusi, mencakup aspek, antara lain:

1. *Decision-making: adopting devices to improve policymaking, forecasting, programming, budgeting, planning, information processing, performance evaluation, coordination, control, resource allocation, deployment.*
2. *Structural arrangements: designing new organizations and institutions, formal working codes, laws physical layout, communications, authority patterns.*
3. *Procedures: changing methods, processes, techniques, routes, functions, roles, contacts, controls, factor mix.*
4. *Communications: reappraising images, decisions, information, standards, results, events, norms, leadership, values, motivation, behavior, policies, power relationships.*
5. *Adaptability: providing for environmental changes, research, innovation, accidents, breakdowns, delays, failures, crises, abnormalities, transformations.”*

Reformasi administrasi pelayanan publik memiliki ruang lingkup seperti halnya reformasi administrasi publik. Menurut Prasajo (2007:7), reformasi birokrasi menyangkut tiga fokus reformasi birokrasi, yakni:

- a. *Programmatic reform*, yang menyangkut program pelayanan yang ditawarkan kepada masyarakat atau publik, bersifat "hulu" berkaitan dengan *content* mutu (layanan publik). Kendala dalam *programmatic reform* adalah tidak dapat terus menerus meraih *quick win* dari

masyarakat dan program yang dilakukan harus sesuai urutan. Di dalamnya menyangkut perubahan sistem di mana perubahan sistem memegang peranan sangat penting dalam merubah budaya.

- b. *Procedural reform*, yang mengutamakan pembaharuan prosedur pelayanan.
- c. *Managerial reform*, bersifat *technical* yang ditujukan untuk manajemen aset, keuangan dan kepemimpinan.

Tujuan dari reformasi pelayanan adalah memproduksi (*manufacturing*) kualitas dan kualitas pelayanan. Hal tersebut dilakukan melalui strategi *downsizing* dan *rightsizing* organisasi layanan publik yang berpengaruh dalam layanan publik.

Pembahasan

Praktik reformasi pelayanan publik menunjukkan karakteristik yang unik dan khas tiap-tiap negara, dengan hasil yang berbeda-beda sehingga menarik untuk dijadikan bahan studi lanjut dan perbandingan.

A. REFORMASI ADMINISTRASI DI CHINA

Aufrecht dan Bun pada tahun 1995 membuat penelitian tentang reformasi dengan karakteristik orang China dalam konteks reformasi pelayanan publik negara China ("*Reform with Chinese Characteristics: The Context of Chinese Civil Service Reform*"). Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa reformasi pelayanan publik di China dilakukan dengan cara: (1) seleksi terhadap pegawai negeri sipil atau swasta berdasarkan profesionalisme atau *merit-based selection*; (2) tidak menghilangkan semua nilai tradisional terutama ajaran filosofi konfusianisme sebab ada filosofi konfusianisme (*confucian filial loyalty*) yang hampir sama dengan filsafat marxis, yaitu sama-sama patuh atau mengikuti aturan hukum; (3) reformasi dilakukan dengan tujuan untuk mengeliminasi duplikasi struktur birokrasi yang telah terjadi; (4) reformasi terhadap pasar telah menurunkan ketergantungan ekonomi dan sosial pada serikat pekerja dengan menawarkan jaringan (*guanxi*). (Aufrecht and Bun, 1995:181)

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Tsao dan Worhtley pada tahun 1995 dengan judul "*Chinese Public Administration: Change with Continuity during Political and Economic Development*". Penelitian ini menemukan bahwa China mengalami usaha reformasi administratif secara luas pada pemerintahannya dengan fokus pada usaha mereformasi struktur administrasi selama berlangsungnya perubahan politik dan ekonomi, khususnya pada sistem pelayanan publik. Reformasi sistem pelayanan masyarakat di China dilakukan dengan cara: (a) proses diskusi, konsultasi dan negosiasi yang dibangun secara sistemik untuk menciptakan reformasi, (b) membedakan dengan tegas antara pejabat karir dan politik (seperti sistem Amerika Serikat) dan ketentuan-ketentuan *affirmative action* pada reformasi di China walaupun beberapa dirujuk dari sistem pelayanan masyarakat Amerika Serikat. China melakukan reformasi administrasi publik melalui dua cara, yaitu proses restrukturisasi kelembagaan dan perang terhadap korupsi. (Tsao and Worhtley, 1995:173-174).

Penelitian berikutnya tentang peluang dan kesempatan reformasi administrasi publik di era baru (*Challenges and Opportunities: Reform of China's Public Administration in the New Era*) oleh Wu pada tahun 2001. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa reformasi di China telah dimulai sejak tahun 1988. Fokus reformasi di China menyangkut reformasi struktur pemerintahan, reformasi sistem sumber daya manusia dan reformasi regulasi fiskal, keuangan dan desentralisasi pengendalian perekonomian serta akses informasi yang diperluas dan diberdayakan kepada pelayanan publik. Upaya-upaya tersebut bertujuan meningkatkan fungsi administrasi publik pada kualitas pelayanan publik, yang diharapkan semakin baik. (Wu, 2001: 1-6).

B. PRAKTIK REFORMASI ADMINISTRASI DI AMERIKA SERIKAT

Penelitian berikutnya tentang "Pembaharuan Pemerintahan Di Negara-Negara Bagian Amerika Serikat atau *Reinventing Government in the Americas States: Measuring and Explaining Administrative Reform* oleh Brudney, Hebert dan Wright pada tahun 1999. Temuannya adalah kebijakan

pembaharuan pemerintahan Amerika Serikat dilakukan dengan menerapkan konsep-konsep *reinventing government*. Temuan yang di luar perkiraan, adalah fakta bahwa pimpinan lembaga yang konservatif justru lebih melakukan pembaharuan dibanding dengan pimpinan lembaga yang liberal. Selain itu, hasil temuan menunjukkan bahwa administrator berperan penting dalam proses pengambilan keputusan sehingga berkorelasi positif dengan implementasi pembaharuan. (Brudney, Hebert dan Wright, 1999:28).

C. PRAKTIK REFORMASI ADMINISTRASI DI THAILAND

Di Thailand, gerakan *Thaksinomic* adalah gerakan reformasi administrasi pada masa pemerintahan Perdana Menteri Thaksin. Thaksin melalui kebijakan *neoliberalisme*-nya, yang dikenal sebagai *thaksinomics* *Thaksinomics* merupakan kebijakan ekonomi yang dikeluarkan oleh Thaksin sejak tahun 2001, yang menekankan negara adalah perusahaan, perusahaan adalah negara (*a company is a country, a country is a company*), memperlakukan negara dan tata pemerintahan berbasis model pengelolaan perusahaan, yang kemudian justru menjadi bumerang bagi kinerja pemerintahannya. (Kompas, Rabu, 27 September 2006, hal. 7).

Pada perjalanannya, gerakan *Thaksinomic* mengalami kegagalan. Kegagalan tersebut menyangkut, cara dan mekanisme reformasi administrasi yang tidak menyeluruh, seperti yang pernah dicetuskan dalam teori reformasi administrasi menurut Caiden (1969). Selain itu, di Thailand, reformasi administrasi dianggap kurang berpihak pada rakyat banyak masalah-masalah kultur masyarakat yang mendasar (terkait HAM dan gagalnya pemberdayaan ekonomi rakyat).

D. PRAKTIK REFORMASI ADMINISTRASI DI INDONESIA

Untuk kasus di Indonesia, telah dilakukan pula penelitian (disertasi) tentang reformasi administrasi pemerintahan subnasional Indonesia yang berjudul *Scenario Planning Reformasi Administrasi Pemerintah Subnasional di Indonesia: Sebuah Grand Strategy Menuju Tahun 2025* oleh Roy Valiant Salomo (8900310096) pada tahun 2006. Penelitian ini menemukan bahwa

kondisi dan situasi administrasi pemerintahan subnasional Indonesia masih belum ke tahap masyarakat yang modern (meminjam istilah Riggs sebagai birokrasi model Sala dan ekonomi *bazaar-canteen*), sehingga reformasi administrasi pemerintahan subnasional masih harus meniti jalan yang panjang, jika tidak ada *political will* Pemerintah Pusat untuk benar-benar melakukan desentralisasi yang demokratis (yang bukan melimpahkan begitu saja dana dan masalah baru bagi pemerintah subnasional) dan *scenario planning* reformasi administrasi pemerintahan subnasional Indonesia yang tepat sesuai konteks lingkungan dan karakter Indonesia sebagai bangsa, negara dan tanah air.

Berikut ini beberapa kesimpulan penelitian Salomo (2006:346-351):

“...potret administrasi pemerintahan subnasional masih mengacu pada paradigma birokrasi besar yang masih bersandar pada pola weberian (*rule driven*) tetapi politik lokal sarat dengan korupsi, kolusi dan nepotisme seperti Sala Model-nya Riggs, adanya politik alokasi anggaran departemen di tingkat pusat terhadap daerah sehingga pemerintah daerah 'dipaksa' menerima limpahan pegawai Pemerintah Pusat yang mengakibatkan membengkaknya birokrasi pemerintah subnasional, *civil service* yang jauh dari sistem merit yang kenyataannya belum terbangun sistem merit yang baik, belum kompetennya Pemerintah Daerah dalam membuat peraturan daerah yang baik, telah diterapkannya sistem penganggaran berbasis kinerja tetapi belum didukung *strategic management* yang handal, KKN dan kultur birokrasi yang merusak usaha menyejahterakan masyarakat, kinerja pelayanan publik yang mengalami perubahan (semakin baik) namun secara umum memperhatikan secara kualitas (kultur birokrasi yang tidak kondusif) dan kuantitas (akses)...Reformasi administrasi publik pemerintah subnasional memerlukan *strategy context* yang tepat, *enlightment political leader* dan *reform-minded administrator* akan menjadi masalah besar bagi Indonesia dalam reformasi administrasi. Ruang lingkup reformasi administrasi mencakup pemberantasan KKN, modernisasi sistem *civil service* dan *capacity building* pada aspek sumber daya manusia; redesain kelembagaan yang tidak saja berkaitan dengan tujuan efisiensi, tetapi juga dalam konteks meningkatkan efektivitas birokrasi dalam pembuatan kebijakan, implementasi kebijakan dan penyediaan pelayanan publik, dan pengawasannya serta dalam konteks membangun budaya baru birokrasi ke arah profesionalisme dan pelayanan publik....”

Penelitian (disertasi) tentang reformasi dengan konteks Indonesia, dilakukan oleh Unifah Rosyidi pada tahun 2007 dengan judul "Reformasi Administrasi Subnasional: Suatu Analisis Reformasi Administrasi Kecamatan di Bogor". Temuan penelitian ini mencakup pemerintahan subnasional, pada tingkat kecamatan dan pada tingkat individu. Temuan penelitian pada pemerintahan subnasional, dikemukakan oleh Rosyidi (2007:273-276), antara lain: (1) prinsip ramping struktur kaya fungsi masih sebatas wacana, sebab penetapan bentuk dan besaran struktur selalu dipilih pada jumlah maksimal dan bukan pada karakter situasi dan kondisi daerah sehingga menjadi tidak efektif dan efisien; (2) pelimpahan dari Walikota kepada Camat mencerminkan delegasi tugas dan wewenang yang positif tetapi belum didukung dengan pelimpahan pembiayaan dan personil yang memadai; (3) adanya persepsi pelimpahan wewenang kepada kecamatan, tidak bernilai ekonomis. Adapun temuan pada tingkat kecamatan (Rosyidi, 2007:273-276), antara lain: (1) ada konflik kepentingan dengan dinas dan UPTD sehingga koordinasi menjadi lemah; (2) reformasi administrasi pada tingkat kecamatan belum signifikan, salah satunya disebabkan oleh rekrutmen Camat yang subjektif. Berikutnya, temuan pada individu (Rosyidi, 2007:278-281), antara lain: (1) kualifikasi pendidikan aparat kecamatan adalah sekolah menengah atas yang tidak ditunjang oleh pelatihan dan pendidikan kerja pelayanan publik yang memadai sehingga secara keseluruhan profesionalisme kerja aparat rendah; (2) komitmen kerja yang setengah hati sebab belum ada insentif dan *capacity building* yang memadai.

E. SIMPULAN

Praktik reformasi administrasi pada beberapa negara ada yang berhasil dalam proses dan *output*-nya, namun ada yang belum berhasil bahkan ada yang gagal. Karakteristik lingkungan internal dan eksternal negara-negara yang melakukan reformasi administrasi sangat berpengaruh terhadap perjalanan dan keberlanjutan program reformasi administrasi.

Keberhasilan maupun kegagalan dalam praktik reformasi administrasi layanan publik, bukan semata-mata disebabkan oleh kondisi maju atau tidaknya suatu negara, melainkan lebih pada konsistensi dan komitmen jelas

seluruh komponen negara-negara yang bersangkutan, termasuk kesiapan budaya dan nilai-nilai yang mendukung perubahan ke arah yang lebih baik, dalam melakukan reformasi administrasi termasuk reformasi layanan publik. Reformasi layanan publik juga perlu berorientasi pada proses dan hasil demi kesejahteraan rakyat, bukan untuk kepentingan sebagian elit politik atau pemerintah yang berkuasa saja saat itu. Keberhasilan praktik reformasi administrasi di dukung oleh adanya *megapolicies* pemerintah dalam berbagai bidang dan kultur masyarakat yang memihak pada kepentingan bersama secara kontekstual, secara berkesinambungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aufrecht, Steven E. and Li Siu Bun. "Reform with Chinese Characteristics: The Context of Chinese Civil Service Reform". *Public Administration Review*; Mar/Apr 1995; 55,2; pg.175.
- Brudney, Jeffrey L., E. Ted Hebert and Deil S. Wright. "Reinventing Government in the Americas States: Measuring and Explaining Administrative Reform". *Public Administration Review*; Jan/Feb 1999; 59,1; pg.19.
- Caiden, Gerald E. (1969). *Administrative Reform*. Chicago:Ellen Lane-The Penguin Press.
- Prasojo, E. (2007). *Reformasi Birokrasi untuk Meningkatkan Pelayanan Publik*. Depok: FISIP UI-Departemen Ilmu Administrasi. *Tidak dipublikasikan*.
- Rosyidi, U. (2007). *Reformasi Administrasi Subnasional: Suatu Analisis Reformasi Administrasi Kecamatan di Kota Bogor*. Disertasi. Jakarta: Program Doktor-Departemen Ilmu Administrasi, FISIP-Universitas Indonesia.

Salomo, Roy Valiant. (2006). *Scenario Planning Reformasi Administrasi Pemerintah Subnasional di Indonesia: Sebuah Grand Strategy Menuju Tahun 2025*. Disertasi. Jakarta: Program Doktor-Departemen Ilmu Administrasi, FISIP Universitas Indonesia.

Tsao, King K. and John Abbot Wortley. "Chinese Public Administration: Change with Continuity during Political and Economic Development". *Public Administration Review*; Mar/Apr 1995;55,2;pg.169.

Wu, Wu Wen. "Challenges and Opportunities: Reform of China's Public Administration in the New Era". *Asian Review Of Public Administration*; Jan-Jun 2001;XIII,1.

Feminisme dalam Demokrasi pada Masa Transisi

Dra. Susanti, M.Si

Penyunting: Dra. Siti Aisyah, M.Si

A. PENDAHULUAN

Akhir abad ke-20 ditandai dengan banyaknya rezim otoriter yang jatuh, sebagai contoh: pecahnya Uni Soviet, jatuhnya rezim Soeharto di Indonesia, dan jatuhnya rezim otoriter di beberapa negara Amerika Latin. Kecenderungan ini bukan hanya dipengaruhi oleh faktor internal tetapi juga faktor eksternal. Kejatuhan sebuah rezim selanjutnya akan membawa negara itu ke dalam masa transisi yang di dalamnya penuh ketidakpastian. Dalam masa ketidakpastian ini, sering kali persoalan gender diabaikan penguasa dalam pembuatan kebijakan. Feminisme sebagai gerakan perempuan yang menuntut persamaan hak penuh antara laki-laki dan perempuan senantiasa berjalan berkorelasi positif dengan proses demokratisasi.

Secara fakta sering kali kita memperhatikan bahwa kejatuhan suatu rezim seperti tidak ada kaitannya dengan perjuangan keadilan gender. Namun, bila hal ini dikaji lebih mendalam, sebenarnya hal ini sangat erat kaitannya. Berbicara tentang demokrasi kalau tidak membahas tentang perempuan maka tidak akan ada artinya. Mengapa? Perempuan memang secara kuantitatif adalah $\frac{3}{4}$ dari populasi, namun hanya $\frac{1}{4}$ saja yang *powerful*. Makalah ini akan menjelaskan bagaimana fenomena gerakan perempuan (feminisme) untuk memperjuangkan keadilan gender dalam kerangka demokrasi pada masa transisi, yaitu peralihan suatu negara dari sistem demokrasi yang cenderung otoritarian ke demokrasi liberal.

B. KERANGKA TEORI

Samuel P. Huntington (1991), mendefinisikan demokrasi sebagai berikut. *Pertama*, demokrasi itu sebenarnya bersifat *liberte, egalite*, dan *fraternite*. *Kedua*, adanya pembatasan kekuasaan. *Ketiga*, adanya stabilitas sistem politik yang mendukung proses demokrasi. *Keempat*, adanya

dikotomi antara demokrasi-nondemokrasi dengan indikator: ada kejujuran dalam pemilu, pembatasan jumlah parpol, dan kebebasan pers. *Kelima*, Rezim nondemokratis tidak memiliki sistem pemilu yang kompetitif dan partisipasi voting yang menyeluruh.

David Potter (2001), menekankan adanya proses politik dan inisiatif elit dalam melakukan pilihan-pilihan untuk mengubah *authoritarian rule* ke demokrasi liberal. Selama masa transisi bila *softliners* dan moderat berkuasa di legislatif, sementara *hardliners* berkuasa di eksekutif maka transisi bisa berjalan cukup aman. Dalam hal ini Potter membagi aktor politik selama transisi menjadi dua, yaitu: *Authoritarian Coalition* (yang terdiri dari *hardliners* dan *softliners*) dan *Opposition* (yang terdiri dari *opportunists*, *moderates*, dan *radicals*). Masalahnya kelompok moderat tidak bersatu, sementara *opportunist* tidak mendapat suara. Lancar tidaknya perjalanan demokrasi tergantung pada elit, yaitu bagaimana elit dapat melakukan negosiasi dengan *softliners*. Pembahasan tentang proses politik ini tentunya akan memberi pengaruh pada kedudukan perempuan.

Berkaitan dengan masalah gender, pembagian antara sektor publik dan privat menurut Anne Phillips (1991) justru memarginalkan perempuan. Sebab unit analisis terkecil sektor privat adalah keluarga, faktanya di dalam keluarga juga ada hierarki-hierarkinya. Oleh karena itu, pilihan alternatif untuk kaum feminis adalah: *Pertama*; *under-representation* (adanya perwakilan) perempuan dalam politik lokal dan nasional. *Kedua*; *de-gendering* tentang pembagian publik/privat. *Ketiga*, adanya pengalaman dari gerakan perempuan kontemporer dalam *participatory democracy* diharapkan dapat membangun sebuah visi dari lingkungan *grass root* dalam kehidupan demokrasi sehari-hari.

Maxine Molyneux dalam Nelson & Chowdhury (1994), mengemukakan adanya dua pendekatan untuk memahami gender *interest*, yaitu melalui *strategic gender interest* dan *practical gender interest*.

C. PEMBAHASAN

Transisi senantiasa memperkenalkan ketidakpastian. Demikian pula, transisi dari rezim otoritarian menuju 'sesuatu yang lain' yang penuh dengan

ketidakpastian. 'Sesuatu' itu menurut O'Donnel, Schmitter, dan Whitehead (1993), bisa jadi pemulihan demokrasi atau restorasi bentuk baru yang mungkin lebih buruk dari rezim otoritarian sebelumnya. Bisa jadi hasilnya pun *chaos* atau konfrontasi sengit dan meluas yang membuka peluang bagi rezim-rezim revolusioner untuk melakukan perubahan drastis dari kenyataan politik yang ada. Fenomena ini dapat terlihat setelah jatuhnya rezim Soeharto. Ketika berkuasa, Soeharto dapat diidentikkan dengan negara dan mengkooptasi kekuasaan melalui jalur ABG (ABRI-Birokrasi-Golkar) untuk melegitimasi kekuasaannya. Dalam hal ini tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi dalam pemilu ($\pm 90\%$), hanya dipakai sebagai alat kekuasaan untuk melegitimasi kekuasaan. Pemerintahan yang korup dan otoriter ini dikemas dengan demokrasi (pemilu). Pemilu yang sangat prosedural; dan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif beserta kebijakan yang dihasilkannya selalu dikontrol Presiden. Struktur yang dibuat pada awal proses pembuatan keputusan akan mempunyai efek yang sangat dalam terhadap pilihan-pilihan kebijakan selanjutnya. Bahkan kedekatan individu terhadap rezim dapat mempengaruhi kebijakan yang dihasilkan. Pada masa itu juga ada indikasi kegagalan pembangunan model teknokrasi yang diterapkan. Ciri model teknokrasi adalah partisipasi ditekan, penanaman modal asing terjadi secara besar-besaran, dan pertumbuhan ekonomi yang tidak merata. Hal ini pada akhirnya melahirkan *gap* yang semakin dalam antara yang kaya dan yang miskin; dan diprediksikan bahwa ini bersifat sementara. *Trickle down effect* yang diharapkan ternyata tidak terjadi karena sebagian besar golongan konglomerat non-pribumi yang masih dipertanyakan nasionalismenya.

Partisipasi yang ditekan dan ketimpangan sosial yang semakin dalam, berpotensi melahirkan ledakan partisipasi (demonstrasi dan gerakan mahasiswa) untuk menjatuhkan rezim Soeharto. Masa transisi ini ternyata belum menjamin ke arah kehidupan yang demokratis. Bahkan yang terjadi sebaliknya, konflik horizontal dan vertikal semakin meluas. Apabila sebelumnya eksekutif lebih kuat dibanding lembaga negara lainnya, pada masa transisi yang terjadi sebaliknya. Legislatif lebih kuat tetapi ini tidak didukung oleh sistem pemerintahan yang ada (presidensial) dan peraturan yang berlaku. Tidak adanya partai politik yang mampu membentuk

pemerintahan sendiri, dan belum adanya koalisi tetap dalam parlemen menyebabkan pemerintahan labil. Masa transisi ini relevan dengan pendekatan transisi Potter (2001) yang menekankan adanya proses politik dan inisiatif elit dalam melakukan pilihan-pilihan untuk mengubah *authoritarian rule* ke demokrasi liberal. Menurut Potter, selama masa transisi bila *softliners* dan moderat berkuasa di legislatif, sementara *hardliners* berkuasa di eksekutif maka transisi bisa berjalan cukup aman. Masalahnya kelompok moderat tidak bersatu, sementara kelompok *opportunist* tidak mendapat suara. Lancar tidaknya perjalanan demokrasi tergantung pada elit, yaitu bagaimana elit dapat melakukan negosiasi dengan *softliners*.

Huntington (1991), mendefinisikan demokrasi sebagai berikut. *Pertama*, demokrasi itu sebenarnya bersifat *liberte*, *egalite*, dan *fraternite*. *Liberte* ini dalam *civil society* erat kaitannya dengan otonom, dan otonom berkaitan dengan konstitusi dan *citizenship*. Sebaiknya, konstitusi dan *citizenship* ini berdiri di atas, dan tidak bisa dikalahkan oleh *state*. *Egalite* artinya ada kesamaan kedudukan dalam hukum, kenyataannya undang-undang masih terlalu formal dan belum diterapkan secara sempurna. *Fraternite* artinya adanya toleransi (beradab) dan lebih mengacu pada hubungan horizontal. Di Indonesia, reformasi 'cukup' berhasil, tetapi ada masalah dengan *fraternite*. *Fraternite* yang sebelumnya bagus berubah menjadi konflik horizontal. *Kedua*, adanya pembatasan kekuasaan artinya ada pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, yudikatif, kelompok kepentingan, dan tidak adanya keterlibatan militer. Dewasa ini keterlibatan militer dalam politik praktis sudah tidak ada. *Ketiga*, adanya stabilitas sistem politik yang mendukung proses demokrasi. *Keempat*, adanya dikotomi antara demokrasi-nondemokrasi dengan indikator: ada kejujuran dalam pemilu, pembatasan jumlah parpol, kebebasan pers. *Kelima*, Rezim nondemokratis tidak memiliki sistem pemilu yang kompetitif dan partisipasi voting yang menyeluruh. Ini sifatnya terlalu prosedural, bahkan dalam kenyataan ada rezim nondemokratis yang memiliki sistem pemilu 'kompetitif'. Ingat Golkar pada masa Orde Baru, sengaja diciptakan oleh rezim sebagai alat untuk melegitimasi kekuasaannya. Di Indonesia, setelah rezim Soeharto dijatuhkan, arah dan visi reformasi selanjutnya belum terlihat jelas.

Rezim otoritarian yang ada tidak dapat disamakan satu sama lain, bahkan tidak ada rezim otoritarian dan kekuatan yang memperjuangkan demokrasi bersifat monolitik. Demikian halnya yang terjadi pada pecahnya Uni Soviet. Dalam kasus Uni Soviet ini peran Michael Gorbachev sebagai pemimpin tertinggi Uni Soviet dan sekretaris jenderal PKUS (Partai Komunis Uni Soviet) sangat besar dalam menawarkan ide pembaharuan di bidang sosial, politik, dan ekonomi atau dikenal dengan *glasnost* dan *perestroika*. Pembaharuan ini pada mulanya bertujuan mempercepat proses menuju komunisme. Akan tetapi, hal ini menghadapi kendala sistemik, di antaranya: laju pertumbuhan ekonomi yang menurun selama dua dekade dan tenaga kerja yang tidak dapat diserap lagi. Solusinya, Gorbachev menghendaki transformasi bersifat mendalam dan fundamental yang dilakukan melalui strategi akselerasi yang mendorong pertumbuhan 'intensifikasi' pembangunan ke arah modernisasi. Dengan kata lain, dibutuhkan peningkatan efisiensi, penekanan pada teknologi tinggi, dan penambahan peran sektor jasa dalam proses produksi. Adanya pengangguran demi alasan efisiensi ini mempunyai implikasi politik di Uni Soviet, sebab negara dipandang melanggar kontrak sosial yang telah dibangunnya. Oleh karena itu, pembaharuan dalam bentuk transisi ke sistem pasar secara hati-hati mulai dilakukan. Di satu sisi, meningkatkan kebebasan perusahaan, di sisi lain hal ini berhadapan dengan sistem perencanaan terpusat. Proses industrialisasi yang dipercepat dan struktur masyarakat yang masih bersifat tradisional, dengan harapan dapat segera memasuki masyarakat komunis, yang terjadi malah sebaliknya. Konflik antaretnis terjadi sebagai akibat pecahnya Uni Soviet. Pada akhirnya, dapat dikatakan bahwa jatuhnya suatu rezim sangat tergantung pada sifat alami rezim otoritarian yang dimiliki oleh negara tersebut; dan secara sederhana dapat dikatakan bahwa demokratisasi melibatkan: berakhirnya rezim *authoritarian*, instalasi rezim demokrasi, dan konsolidasi rezim demokrasi.

Sedangkan masih berperangnya antara komunis dan liberalis menjadi isu utama di Amerika Latin, sehingga banyak upaya transformasi menuju demokrasi kadang dipengaruhi oleh pertentangan kedua ideologi tersebut; seperti kasus di Argentina, Brasil, Chile, dan Uruguay. Tetapi sebenarnya transisi di Amerika Latin sangat banyak dipengaruhi oleh tingkat kesadaran

politikus, aparatus, dan rezim militer. Selain itu, kondisi seperti terorganisasinya masyarakat sipil secara kuat, keaktifan organisasi sosial dan politik yang sangat tinggi, sistem partai yang cukup kuat dan representatif menjadi faktor penting bagi terwujudnya konsolidasi dari dalam; misalnya kasus Mexico, Peru, dan Venezuela. Bahkan siklus politik yang terjadi di Argentina dan Chile memperlihatkan bagaimana demokratisasi dapat terwujud melalui penggiliran antarrezim, walau harus dilakukan dengan kudeta. Ketika Jenderal Pinochet melakukan kudeta terhadap pemerintahan Salvadore Allende, siklus politik rezim terjadi sangat lambat dan berdarah. Keterlibatan militer pada rezim yang berkuasa dapat kita lihat di Peru, Chile, dan Uruguay, walau sebenarnya hampir semua transformasi rezim di Amerika Latin selalu mengikutkan keterlibatan militer. Dalam demokrasi umumnya tidak menginginkan keterlibatan militer, sebab tugas militer adalah menjaga keamanan negara. Selain itu, militer cenderung tidak demokratis. Keterlibatan militer ini pada akhirnya dapat melahirkan beberapa kemungkinan, yaitu: *Pertama*, militer setelah kudeta berusaha melenyapkan rezim sebelumnya dan membentuk suatu junta militer (rezim) seperti di Burma. *Kedua*, militer membentuk pemerintah darurat militer (bisa demokratis ataupun nondemokratis). *Ketiga*, militer bersifat moderat artinya menggunakan sipil untuk menjalankan pemerintahannya tetapi *policy maker* tetap di tangan militer. Hal ini seperti yang terjadi di Indonesia pada masa Orde Baru. *Keempat*, militer memperkuat rezim sipil. Kondisi seperti ini di Indonesia juga terjadi pada masa Orde Baru yang ditandai oleh masuknya militer sebagai pimpinan departemen. Rezim sipil sangat tergantung pada militer, sehingga rezim dalam memutuskan *policy* selalu meminta pertimbangan militer.

Berbicara tentang demokrasi kalau tidak membahas perempuan tidak ada artinya. Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan di bidang politik sangat kecil, sangat ironis bila dibanding dengan populasinya. Bila berbicara tentang demokrasi maka kita berbicara tentang: kedaulatan rakyat, persamaan politik, *public consultant*, dan *majority rule*. Fenomena yang ada menunjukkan bahwa selama ini belum ada persamaan politik antara perempuan dan laki-laki padahal sebagai mayoritas populasi selayaknya perempuan mendapat tempat pada perwakilan politik secara

seimbang. Demokrasi yang dibangun berdasar pengalaman Barat yang tentunya juga menggunakan patokan Barat yang sangat *male stream* ternyata merupakan konsep yang utopis. Pada awalnya demokrasi memang netral, dan keterwakilan dalam parlemen lebih banyak diwakili oleh kelas menengah yang mayoritas adalah laki-laki. Secara universal memang struktur sosial yang ada sangat dikuasai oleh dominasi laki-laki; dan ini diaktualisasikan lebih lanjut dalam budaya. Gender berbeda dengan jenis kelamin, karena gender merupakan seperangkat ciri-ciri khusus yang dilekatkan kepada perempuan dan laki-laki oleh budaya yang melingkupinya (*nurture*) sedangkan jenis kelamin lebih mengacu kepada ciri-ciri biologis/alamiah (*nature*). Dalam konstruksi sosial, perempuan itu tempatnya di dalam rumah dan identik dengan kelembutan. Anak laki-laki tempatnya di luar rumah dan sejak kecil diajarkan kerja kompetisi, sedang perempuan diajarkan kerja kooperatif. Sedangkan feminisme adalah gerakan yang memperjuangkan keadilan gender.

Dengan masuknya gender maka perlu dikonstruksi kembali teori-teori politik yang telah mapan. Misalnya, *citizenship* dalam demokrasi tidak melihat laki-laki atau perempuan, yang memenuhi persyaratan dapat dipilih/memilih. Perlu dipertanyakan kembali kontrak sosial yang ada, misalnya teori kontrak sosial J.J. Rousseau yang intinya menyatakan bahwa laki-laki mempunyai kebebasan untuk mempunyai properti dan diakui sebagai warga negara tetapi perempuan tidak diakui. Kontrak sosial Rousseau ini adalah seksual kontrak. Artinya, perempuan tidak memiliki hak kepemilikan kekayaan atau lainnya baik dalam keluarga atau masyarakat, termasuk juga tidak adanya kebebasan mengeluarkan pendapat bagi perempuan. Namun, seiring dengan perkembangan politik, perempuan mulai sedikit demi sedikit dimasukkan dalam ranah kegiatan politik. Bahkan isu gender sering kali menjadi posisi tawar yang kuat bagi dunia luar untuk melakukan tekanan politik pada suatu negara.

Tekanan dunia luar dalam bentuk Internasional melalui IMF juga berperan dalam politik di Indonesia. Hal ini mempengaruhi jumlah menteri perempuan, dan budaya yang bias gender mulai melonggar. Dengan adanya gerakan-gerakan internasional perempuan pada awal tahun 1960 sampai dengan 1990 telah melahirkan gerakan perempuan di setiap negara (yang

sifatnya *endogenous people*) yang mulai mempertanyakan kesetaraan gender. Sebagaimana dikatakan Huntington bahwa transisi rezim nondemokratis ke sistem demokratis sering kali melibatkan liberalisasi atau bagian-bagian demokrasi dalam sistem politik yang membuatnya tidak sepenuhnya demokrasi. Dengan kata lain, liberalisasi dapat mengakibatkan perempuan mengalami ketidakadilan. Sebagai contoh, pada budaya masyarakat tertentu perempuan sebagai pemimpin masih dilihat sebelah mata. Oleh karena itu, perempuan harus menunjukkan potensinya dahulu sebelum berkompetisi.

Pada model demokrasi liberal, *participatory* demokrasi, ataupun *civil republicanism* pada intinya menyatakan bahwa pembagian antara sektor publik dan privat ini justru memarginalkan perempuan. Mengapa? Sebab unit analisis terkecil sektor privat adalah keluarga. Faktanya di dalam keluarga juga ada hierarki-hierarkinya. Ketiga model di atas merupakan pilihan alternatif kaum feminis untuk: *Pertama*, *under-representation* (adanya perwakilan) perempuan dalam politik lokal dan nasional. Proses ini dapat dilakukan antara lain dengan memberikan komposisi tertentu (kuota) pada perwakilan perempuan baik dalam majelis (*assemblies*) di tingkat lokal ataupun nasional. Peningkatan proporsi perempuan ini tidak boleh dilihat sekedar jumlah. Akan tetapi, diharapkan melalui mekanisme yang ada perempuan dapat merumuskan kepentingannya dalam *policy* yang ada. *Kedua*, *de-gendering* tentang pembagian publik/privat. Gerakan perempuan, misalnya perlu menekankan hubungan antara *means* (cara) dan *ends* (tujuan), menyingkirkan hal-hal di luar perhatian politik, serta berusaha melarutkan perbedaan antara sektor publik dan privat. *Ketiga*, adanya pengalaman dari gerakan perempuan kontemporer dalam *participatory democracy* diharapkan dapat membangun sebuah visi dari lingkungan *grass root* dalam 'kehidupan demokrasi sehari-hari'.

Dalam demokrasi juga muncul isu-isu yang berkaitan dengan perempuan, yaitu: kekerasan, hak-hak reproduksi, aborsi, maternal serta kesehatan anak, strategi persamaan, isu politik dan hukum. Bagaimana isu-isu tersebut? Adanya kuota terhadap perempuan untuk duduk dalam parlemen diharapkan akan memberikan pengaruh positif terhadap kebijakan yang dihasilkan. Bahkan di Skandinavia, adanya kuota bagi perempuan duduk dalam parlemen memberikan pengaruh terhadap *policy* yang

dihasilkan, yaitu lebih memperhatikan masalah *family care*, *child care*, dan maternal. Selanjutnya, bagaimana ada proses eksklusif perempuan dalam politik formal? Chowdury menjawab ini dengan mengaيرkannya pada patriarki dan fraternalisme, serta partai politik dan *civil society*. Pada mulanya mereka yang berorientasi budaya berargumentasi bahwa ada diferensiasi peran (*division of labor*) antara laki-laki dan perempuan bukan disebabkan perbedaan *nature* biologis, melainkan disebabkan faktor budaya. Budaya berinteraksi dengan faktor biologis, dan menjadi terinstitusionalisasi. Institusi ini berfungsi sebagai wadah sosialisasi, di mana kebiasaan dan norma yang berlaku akan diwariskan secara turun menurun. Keadaan ini telah menciptakan institusi di mana *division of labor* menjadi suatu norma yang berlaku dalam masyarakat tersebut. Seiring dengan penemuan teknologi modern maka *division of labor* ini dapat berubah. Perempuan dapat menghilangkan kendala biologis yang menghambat dirinya untuk terjun dalam sektor-sektor yang sebelumnya didominasi oleh laki-laki.

Tentang partai politik dan *civil society* dapat dijelaskan bahwa umumnya dalam masa transisi demokrasi, rezim penguasa selalu merekrut figur yang dianggap tepat dari wadah partai politik. Figur yang dianggap kuat untuk melawan rezim militer sebelumnya ini biasanya 'laki-laki', oleh karena itu *civil society* pada mulanya tidak kondusif terhadap permasalahan gender. Sebab semua *policy* yang dihasilkan sangat bias gender, bahkan cenderung menguntungkan pada kepentingan laki-laki. Selanjutnya, bagaimana kehidupan politik setiap hari? Maxine Molyneux dalam Nelson & Chowdhury (1994), mengemukakan adanya dua pendekatan untuk memahami ketertarikan gender (*gender interest*), yaitu: *strategic gender interest* dan *practical gender interest*. Dalam *strategic gender interest*, gerakan-gerakan perempuan yang ada berusaha mencoba berbagai alternatif untuk memberdayakan perempuan. Kata 'alternatif' di sini mengindikasikan bahwa hal ini ada kaitannya dengan masalah *policy*. Oleh karena itu, *strategic gender interest* tidak hanya mengupayakan persamaan kesempatan saja pada saat mengikuti proses kebijakan, tetapi juga memikirkan dampaknya. Sedangkan *practical gender interest*, lebih mencoba memberdayakan perempuan dengan kesempatan yang ada di depan mata. Oleh karena itu, ideologi gender dan tindakan potensial yang ada sebaiknya

menghilangkan bias gender. Dalam hal ini pendekatan pembangunan tidak lagi menggunakan WID (*Woman In Development*) tetapi GAD (*Gender And Development*).

D. KESIMPULAN

Apabila berbicara tentang demokrasi maka kita berbicara tentang: kedaulatan rakyat, persamaan politik, *equality*, *public consultant*, dan *majority rule*. Dengan masuknya gender dalam kajian politik, maka teori politik yang sudah mapan perlu dikonstruksi kembali. Contohnya, tentang *citizenship* dalam demokrasi tidak melihat perbedaan laki-laki atau perempuan, mereka yang memenuhi syarat dapat dipilih/memilih; teori kontrak sosial yang ternyata seksual kontrak ini perlu dibongkar kembali. Tersosialisasinya gender ini juga didukung oleh IMF agar Dunia Ketiga memperhatikan kesetaraan gender dalam berbagai bidang, bahkan ini perlu diwujudkan dalam bentuk pendekatan *Gender And Development* (GAD).

Berbicara tentang gerakan perempuan, berarti berbicara tentang patriarki dan fraternalisme, serta partai politik dan *civil society*. Artinya, faktor budaya memegang peran penting dalam diferensiasi peran (*division of labor*) antara laki-laki dan perempuan, bahkan rezim penguasa pada masa transisi demokrasi selalu merekrut figur laki-laki dari wadah partai politik karena dianggap kuat. Oleh karena itu, *civil society* pada mulanya tidak kondusif terhadap permasalahan gender. Hal ini dapat dilihat pada rezim-rezim militer Amerika Latin. Model-model demokrasi, baik demokrasi liberal, *participatory* demokrasi, ataupun *civil republicanism*; pada intinya menyatakan bahwa pembagian antara sektor publik dan privat ini justru memarginalkan perempuan. Terakhir, untuk mengatasi isu-isu tentang *gender interest*, Maxine Molyneux menawarkan adanya dua pendekatan, yaitu: *strategic gender interest* dan *practical gender interest*. Dalam *strategic gender interest*, gerakan-gerakan perempuan yang ada berusaha mencoba berbagai alternatif (*policy*) untuk memberdayakan perempuan. Hal ini tidak hanya mengupayakan persamaan kesempatan saja pada saat mengikuti proses kebijakan, tetapi juga memikirkan dampaknya; sedangkan *practical gender interest* lebih mencoba memberdayakan perempuan dengan kesempatan yang ada di depan mata.

DAFTAR PUSTAKA

Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave Democratization In The Late Twentieth Century*. London: University of Oklahoma Press.

Nelson, Barbara J. & Najma Chowdhury (ed). (1994). *Women and Politics Worldwide*. London: Yale University Press.

O'Donnel, Gullermo; Phillipe Schmitter, and Laurence Whitehead. (1993). *Transisi Menuju Demokrasi Jilid 4*. Jakarta: LP3ES.

Phillips, A. (1991). *Engendering Democracy*. Great Britain: Polity Press.

Potter, David; David Goldblatt, Margaret Kiloh, Paul Lewis (ed). (2001). *Democratization*. USA: The Open University.

CHAPTER I

The first part of the account describes the general situation of the country at the time of the discovery of the gold. It mentions the various tribes and their customs, and the progress of the gold mining industry. The author also discusses the political and social changes that were taking place in the region.

The second part of the account details the various expeditions and discoveries made by the gold miners. It describes the different methods used to extract gold from the earth, and the various challenges faced by the miners. The author also mentions the discovery of other valuable minerals and the impact of the gold trade on the local economy.

The third part of the account discusses the political and social changes that were taking place in the region. It mentions the various wars and conflicts that were occurring, and the impact of the gold trade on the local population. The author also discusses the role of the government and the various laws and regulations that were being enacted.

The fourth part of the account describes the various attempts to establish a permanent settlement in the region. It mentions the different plans and proposals that were put forward, and the various obstacles that were encountered. The author also discusses the role of the government and the various laws and regulations that were being enacted.

The fifth part of the account discusses the various attempts to improve the infrastructure of the region. It mentions the different roads and bridges that were built, and the various improvements that were made to the local economy. The author also discusses the role of the government and the various laws and regulations that were being enacted.

The sixth part of the account discusses the various attempts to improve the education and culture of the region. It mentions the different schools and colleges that were established, and the various efforts that were made to promote literacy and learning. The author also discusses the role of the government and the various laws and regulations that were being enacted.

The seventh part of the account discusses the various attempts to improve the health and welfare of the region. It mentions the different hospitals and clinics that were built, and the various efforts that were made to provide medical care to the local population. The author also discusses the role of the government and the various laws and regulations that were being enacted.

Kajian tentang Peningkatan Peran KORPRI dan Dharma Wanita Universitas Terbuka

Dra. Lilik Aslichati, M.Si.
Penyunting: Meita Istianda, S.IP., M.Si.

A. PENDAHULUAN

Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) dibentuk pada tahun 1971 melalui Keputusan Presiden Nomor 82 Tahun 1971 sebagai satu-satunya wadah untuk menghimpun dan membina seluruh pegawai negeri Republik Indonesia di luar kedinasan, guna lebih meningkatkan pengabdianya dalam mengisi kemerdekaan dan melaksanakan pembangunan. Pada kenyataannya, sampai dengan Mei 1998 - saat berakhirnya pemerintahan Orde Baru - KORPRI telah menjadi alat dari partai politik, dalam hal ini GOLKAR. Pada waktu itu, KORPRI diposisikan sebagai "organisasi anak" GOLKAR. Sebagai konsekuensinya, semua pegawai instansi atau lembaga pemerintah termasuk pegawai Universitas Terbuka (UT) 'diwajibkan' menjadi anggota GOLKAR. Dengan demikian peran KORPRI adalah sebagai 'kepanjangan tangan' GOLKAR. Kegiatan yang dilaksanakan - setidaknya di UT - meliputi kegiatan keagamaan, pengelolaan pakaian seragam, sampai dengan gladi resik pencoblosan partai politik tertentu saat menjelang Pemilihan Umum.

Setelah Orde Baru berakhir, terjadi reposisi KORPRI. Saat ini KORPRI adalah organisasi pegawai negeri yang independen dan memiliki fungsi sebagai pelopor peningkatan kesejahteraan dan profesionalisme anggota dan pendorong peningkatan taraf hidup sosial ekonomi masyarakat dan lingkungannya. Reposisi ini diputuskan dalam Musyawarah Nasional VI KORPRI melalui surat keputusan Nomor KEP-05/MUNAS/2004 tanggal 30 November 2004 tentang Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga. Dengan demikian kegiatan yang dilakukan KORPRI saat ini haruslah dirancang sedemikian rupa sehingga dapat menunjang kesejahteraan

dan profesionalisme anggotanya, tanpa harus dikaitkan dengan kepentingan partai politik tertentu. Meskipun demikian, kegiatan yang dilakukan oleh KORPRI UT saat ini, pada kenyataannya nyaris tidak berbeda dengan sebelum era reformasi, kecuali tidak lagi melakukan gladi resik pencoblosan dalam pemilu.

Sementara organisasi Dharma Wanita adalah organisasi istri karyawan di suatu unit kerja di lingkungan lembaga pemerintah. Dharma Wanita UT adalah anggota dari Unit Dharma Wanita, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional. Dalam perjalanannya, sejak tahun 1990 Dharma Wanita UT bergabung dengan Dharma Wanita DKI dan aktif mengikuti kegiatan-kegiatan yang ada. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan pada waktu itu, tidak banyak berbeda dengan KORPRI, lebih banyak dimaksudkan untuk tujuan menyukseskan pemilu. Saat ini, kegiatan yang bersifat menunjang suksesnya pemilu sudah tidak dilakukan lagi, dan digantikan dengan kegiatan yang dipandang bermanfaat bagi anggota dan keluarganya, serta masyarakat sekitar seperti misalnya kursus menjahit, memberikan beasiswa kepada anak karyawan golongan I dan II, memberikan santunan kepada anak yatim piatu, dan sebagainya.

Universitas Terbuka, saat ini sedang mempersiapkan diri untuk menjadi salah satu perguruan tinggi yang berbentuk badan hukum (BHPT). Dalam kondisi ini, semua sumber daya, termasuk KORPRI dan Dharma Wanita yang ada di UT harus dapat dikembangkan sedemikian rupa untuk kemajuan UT. Selama ini, sumbangan kedua organisasi independen tersebut terhadap kemajuan UT belum terasa signifikan. Banyak hal mungkin menjadi penyebabnya. Karenanya, kajian tentang peningkatan peran KORPRI dan Dharma Wanita demi untuk berperan serta dalam peningkatan kemajuan UT adalah sesuatu yang patut dilakukan.

B. PEMBAHASAN

1. CSR (*Corporate Social Responsibility*)

CSR adalah suatu praktik *phylantrophy* yang dikaitkan dengan konsep tanggung jawab sosial perusahaan, yang muncul pertama kali pada akhir abad 19 dan mengalami perkembangan-perkembangan sampai tahun 1970an.

Saat ini perusahaan-perusahaan di Indonesia sudah memandang CSR sebagai suatu kebutuhan yang harus dipenuhi. Ide pokok CSR adalah bahwa setiap perusahaan adalah juga warga negara, yang memiliki tanggung jawab terhadap kehidupan dan penyelesaian masalah-masalah sosial-kemasyarakatan. Ada 4 area konsentrasi tanggung Jawab sosial perusahaan, yaitu tanggung jawab terhadap lingkungan, konsumen, karyawan, dan pemodal (Griffin, 1993). Bentuk kegiatan CSR pada dasarnya ada 2 kelompok besar, yaitu sebagai berikut.

- a. Sumbangan tidak mengikat (*charity*) yang diberikan karena suatu masyarakat memang membutuhkan sumbangan, misalnya tsunami di Aceh, gempa bumi di Yogyakarta, tsunami di Pangandaran, banjir di Jakarta, dan sebagainya.
- b. Kerja sama yang saling menguntungkan dengan anggota masyarakat yang dilakukan untuk pengembangan usaha BSR (*business social responsibility*) dan kesejahteraan karyawan.

Apapun bentuk kegiatannya, CSR pada akhirnya haruslah mampu mengembangkan perusahaan sekaligus memberdayakan masyarakat secara berkelanjutan. Jadi, kegiatan CSR adalah kegiatan pemberdayaan masyarakat. Menurut Fajar Nursahid (2006), biasanya kegiatan CSR yang dilakukan oleh perusahaan besar dan mapan adalah dengan membentuk yayasan.

Dalam konteks institusi pendidikan tinggi, merujuk konsep di atas, CSR adalah salah satu wujud tridarma perguruan tinggi, yaitu darma pengabdian kepada masyarakat. Masalahnya adalah bagaimana darma pengabdian kepada masyarakat dapat dilaksanakan dengan menggunakan konsep CSR. Beberapa perguruan tinggi di Indonesia mengaitkan CSR-nya dalam kegiatan KKN (kuliah kerja nyata). Universitas Gadjah Mada misalnya, melakukan KKN tematis, yaitu KKN yang didesain khusus untuk membantu memecahkan masalah-masalah masyarakat dengan menggunakan konsep dasar pemberdayaan masyarakat (tidak bersifat *charity*). Jadi kemudian muncul KKN di Kecamatan Srumbung yang terletak di lereng gunung Merapi yang bertemakan "penghijauan dan wisata Merapi". Kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh mahasiswa KKN di sini

antara lain: mengajari cara-cara memilih tanaman dan melakukan penanaman untuk penghijauan, mengembangkan pola bertani kebun dan hutan, memberikan pelatihan cara-cara mengolah hasil panen sawah, kebun, dan hutan, dan sebagainya. Kegiatan ini dilakukan secara berkelanjutan sampai masyarakat di Kecamatan tersebut siap menjadikan daerahnya sebagai salah satu wisata Merapi yang hijau dan nyaman. KKN tematis yang lain, bekerja sama dengan Pemda DIY, mahasiswa melakukan KKN dengan tema “wisata belanja di Malioboro”. Kegiatan KKN yang dilakukan antara lain adalah merancang penataan pedagang kaki lima di sepanjang jalan Malioboro, dan kemudian memberikan penyuluhan dan pelatihan yang berkaitan dengan wisata belanja kepada para pedagang di Malioboro.

Untuk menentukan tema-tema KKN, selain memanfaatkan hasil-hasil penelitian dosen dan mahasiswa, Universitas Gadjah Mada juga memanfaatkan Dharma Wanita UGM.

Kegiatan-kegiatan itu ternyata menghasilkan manfaat yang lebih besar baik bagi UGM maupun Dharma Wanita UGM, yaitu UGM dapat membantu memecahkan masalah-masalah masyarakat, nama dan citra UGM di masyarakat makin terkenal, dan Dharma Wanita memiliki peran yang jelas dalam menunjang citra UGM tersebut.

Merujuk model yang dilakukan UGM di atas, dan dengan mempertimbangkan keberadaan UT yang masih belum dikenal luas, serta mahasiswa yang tidak berada di dalam kampus, maka sudah sepantasnya dipikirkan wujud peran Korpri dan Dharma Wanita UT dalam menunjang proses pengenalan UT di masyarakat secara lebih luas dan pengembangan citra UT (UT's Brand Image).

2. Korpri dan Dharma Wanita sebagai Mitra Kerja CSR Universitas Terbuka

Sebagaimana diuraikan di atas, KORPRI dan Dharma Wanita adalah organisasi di luar UT yang dilekatkan ke dalam kegiatan UT dan sedapat mungkin memberikan kemanfaatan yang besar terhadap kemajuan UT. Jika selama ini peran Korpri dan Dharma Wanita belum dirasakan kemanfaatannya, menurut kami lebih disebabkan karena belum jelasnya peran yang harus diambil oleh kedua organisasi tersebut.

Mempertimbangkan posisi organisasi KORPRI dan Dharma Wanita yang independen, maka peran yang dapat dipertimbangkan untuk diberikan kepada kedua organisasi tersebut adalah sebagai mitra kerja. Dengan menempatkannya sebagai mitra kerja, maka baik UT maupun Korpri dan Dharma Wanita akan:

- a. lebih leluasa mengatur organisasinya masing-masing tanpa mengganggu yang lain, dan
- b. dapat saling memberikan kemanfaatan yang besar bagi perkembangan masing-masing organisasi.

Program kemitraan yang dipandang cocok adalah program CSR – UT.

3. Mekanisme Kemitraan dalam Pelaksanaan CSR

Mempertimbangkan bahwa UT perlu mempersiapkan seluruh perangkat organisasi secara baik dalam rangka pelaksanaan BHP-UT maka kami mengusulkan alternatif peningkatan peran organisasi KORPRI dan Dharma Wanita melalui pelaksanaan CSR-UT, sebagai berikut.

Alternatif 1

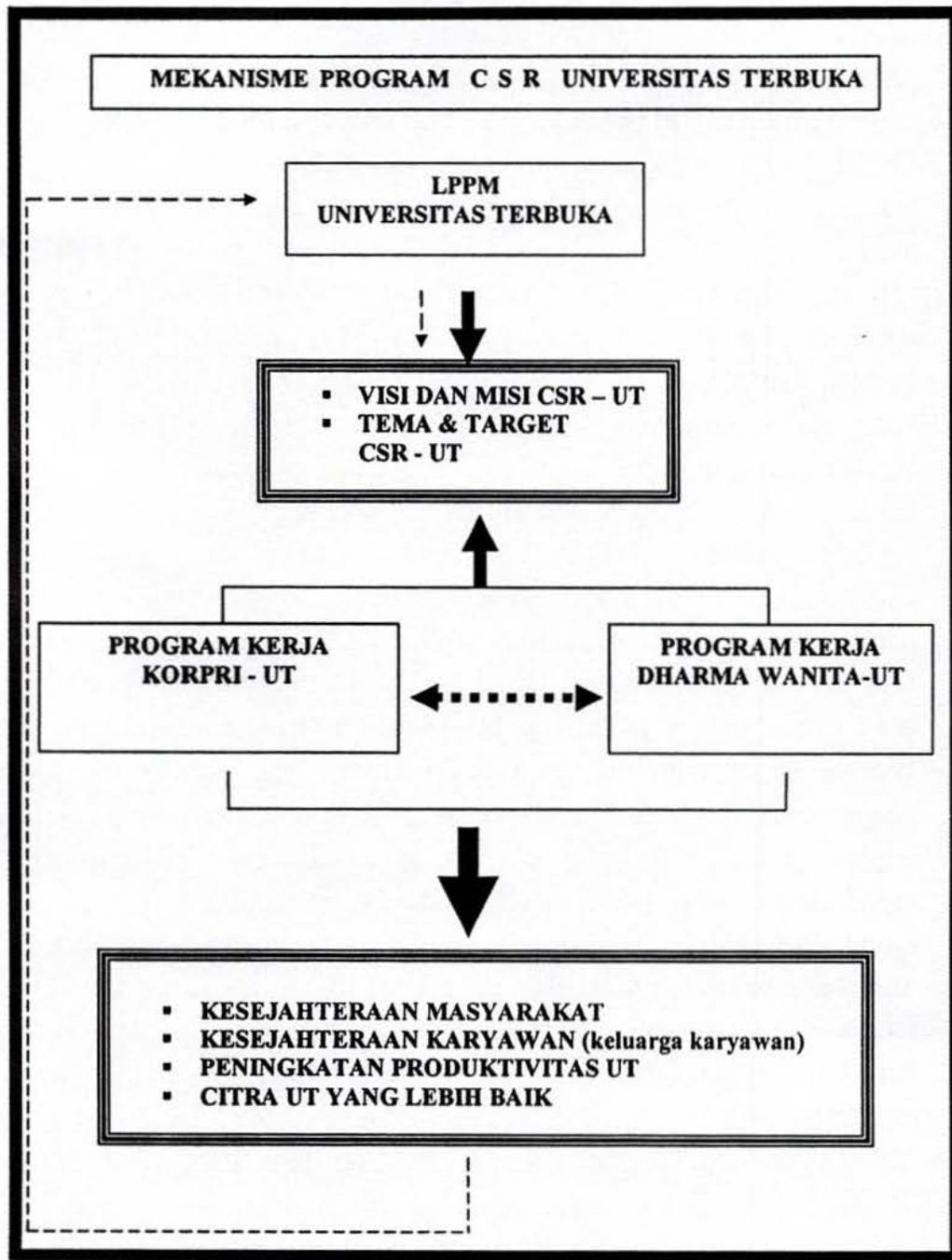
Alternatif ini diajukan dengan dasar pandangan UT sebagaimana struktur organisasi sebagaimana yang ada sekarang. Mekanisme yang dirancang dalam alternatif ini adalah sebagai berikut.

- a. UT – dalam hal ini dilaksanakan oleh LPPM sebagai unit penanggung jawab CSR – menetapkan visi dan misi CSR-UT. Visi dan misi CSR-UT harus sejalan dengan visi dan misi UT. Atas dasar visi dan misi CSR-UT tersebut LPPM menyusun tema dan target CSR dalam kurun waktu tertentu, misalnya 4 tahun (caturwarsa).
- b. Atas dasar tema dan target CSR-UT tersebut, Korpri dan Dharma Wanita sebagai mitra kerja UT menyusun program kerja tahunannya sesuai dengan kompetensi organisasi masing-masing. Misalnya tema CSR-UT adalah "UT Peduli Ciputat", targetnya 4 tahun ke depan Ciputat dapat menjadi kota yang bersih, nyaman, aman, dan tidak ada penduduk yang buta aksara dan angka. Atas dasar tema dan target CSR-UT tersebut maka Korpri dapat merencanakan sejumlah program kegiatan tahunan, misalnya – bekerja sama dengan fakultas-fakultas di

UT, Pemda Tangerang atau Kecamatan Ciputat, kantor kementerian lingkungan hidup – melakukan penataan pasar Ciputat, pengolahan sampah pasar, penertiban retribusi, dan lain-lain. Sementara Dharma Wanita – bekerja sama dengan UT, Pemda Tangerang atau Kecamatan, Dinas Kesehatan, dan sebagainya – dapat merencanakan program kegiatan penyuluhan dan pelatihan pengelolaan sampah rumah tangga, pemberantasan buta aksara dan angka, pelatihan *life skill* bagi ibu-ibu dan remaja, penyuluhan tentang kesehatan reproduksi, dan sebagainya. Kedua organisasi ini diharapkan dapat melakukan sinergi dalam merencanakan dan melaksanakan programnya.

- c. Untuk membiayai pelaksanaan programnya, kedua organisasi tersebut menerima sejumlah dana stimulasi dan bantuan teknis dari UT. Bantuan teknis dapat berupa fasilitas kerja (ruangan dan sarana kerja) dan bantuan tenaga (staf UT yang diperbantukan untuk jangka waktu tertentu). Selain itu kedua organisasi tersebut juga dimungkinkan melakukan kerja sama dan menerima dana dari pihak-pihak di luar UT. Meskipun demikian, demi untuk tercapainya tertib organisasi, semua bentuk kerja sama dan dana dari pihak di luar UT tersebut harus dilaporkan dalam laporan kegiatan organisasi kepada Rektor UT melalui LPPM.
- d. LPPM atas nama Universitas Terbuka secara periodik melakukan monitoring dan evaluasi kegiatan CSR yang dilaksanakan Korpri dan Dharma Wanita untuk dipergunakan sebagai bahan pertimbangan pengembangan dan penyempurnaan CSR-UT.

Dalam bentuk bagan, alternatif konsep tersebut adalah sebagai berikut.



-----> monitoring dan evaluasi kegiatan CSR untuk penyempurnaan kebijakan CSR – UT.

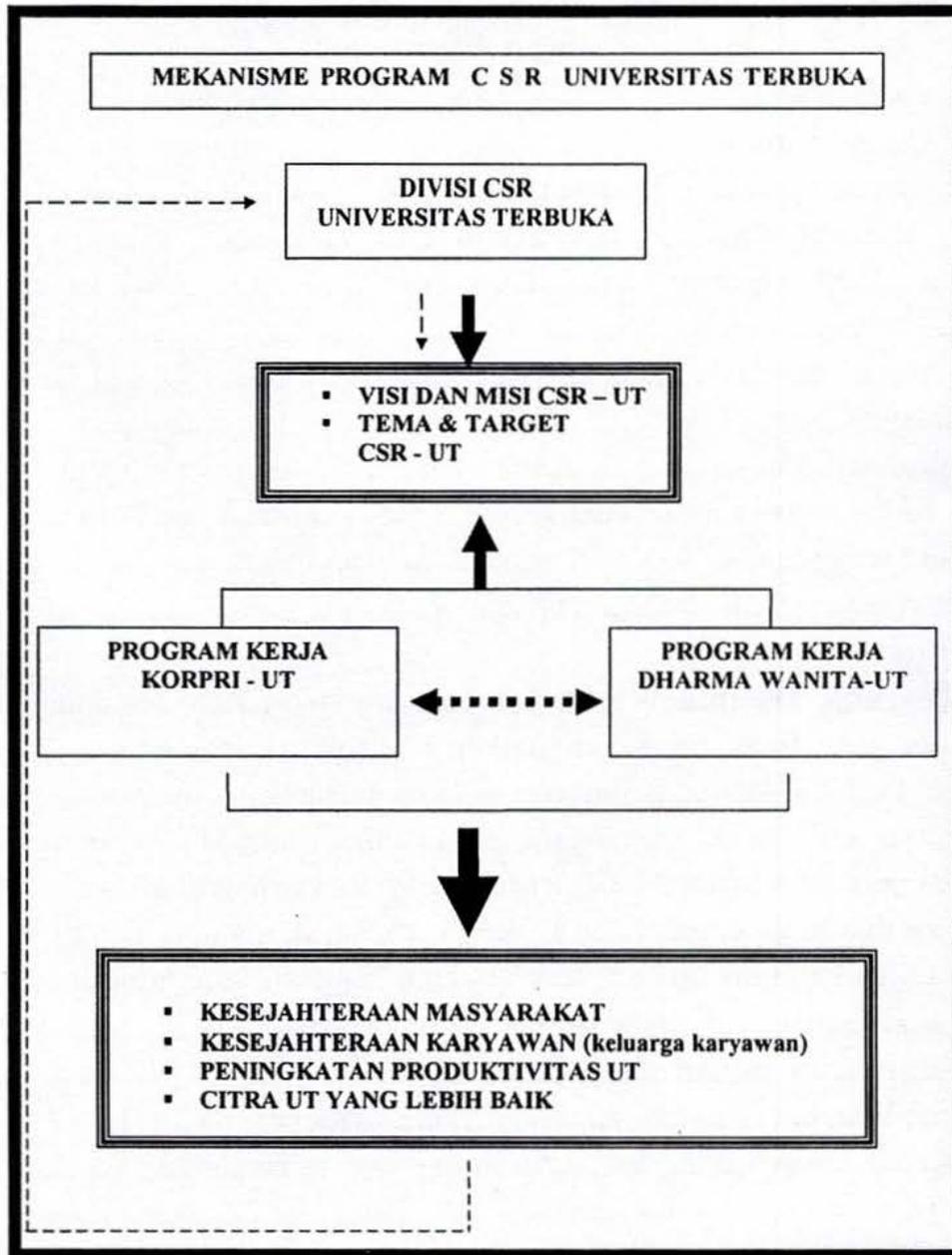
Alternatif 2

Alternatif ini diajukan dengan dasar pandangan UT sebagai suatu badan hukum perguruan tinggi (BHPT) yang berbentuk *holding company*.

- a. CSR-UT dilaksanakan oleh suatu unit atau Divisi CSR.
- b. UT – dalam hal ini dilakukan oleh Divisi CSR - menetapkan visi dan misi CSR-UT. Visi dan misi CSR-UT harus sejalan dengan visi dan misi UT. Atas dasar visi dan misi CSR-UT tersebut Divisi CSR menyusun tema dan target CSR dalam kurun waktu tertentu, misalnya 4 tahun (caturwarsa).
- c. Atas dasar tema dan target CSR-UT tersebut, Korpri dan Dharma Wanita sebagai mitra kerja UT menyusun program kerja tahunannya sesuai dengan kompetensi organisasi masing-masing. Misalnya tema CSR-UT adalah " UT Peduli Ciputat", targetnya 4 tahun ke depan Ciputat dapat menjadi kota yang bersih, nyaman, aman , dan tidak ada penduduk yang buta aksara dan angka. Atas dasar tema dan target CSR-UT tersebut maka Korpri dapat membuat sejumlah program kegiatan, misalnya penataan pasar Ciputat, pengaturan angkutan umum; Dharma Wanita dapat membuat program kegiatan penyuluhan dan pelatihan pengelolaan sampah rumah tangga, pemberantasan buta aksara dan angka, dan sebagainya. Kedua organisasi ini diharapkan dapat melakukan sinergi dalam melaksanakan programnya.
- d. Untuk membiayai pelaksanaan programnya, kedua organisasi tersebut menerima sejumlah dana stimulasi dan bantuan teknis dari UT. Bantuan teknis dapat berupa fasilitas kerja (ruangan dan sarana kerja) dan bantuan tenaga (staf UT yang diperbantukan untuk jangka waktu tertentu). Selain itu, kedua organisasi tersebut juga dimungkinkan melakukan kerja sama dan menerima dana dari pihak-pihak di luar UT. Meskipun demikian, demi untuk tercapainya tertib organisasi, semua bentuk kerja sama dan dana dari pihak di luar UT tersebut harus dilaporkan dalam laporan kegiatan organisasi kepada Rektor UT melalui Kepala Divisi CSR.
- e. Divisi CSR atas nama Universitas Terbuka secara periodik melakukan monitoring dan evaluasi kegiatan CSR yang dilaksanakan Korpri dan

Dharma Wanita untuk dipergunakan sebagai bahan pertimbangan pengembangan dan penyempurnaan CSR-UT.

Dalam bentuk bagan, konsep tersebut adalah sebagai berikut.



-----> monitoring dan evaluasi kegiatan CSR untuk penyempurnaan kebijakan CSR-UT.

4. Gambaran Kompetensi Organisasi Dharma Wanita dan KORPRI-UT

Untuk memperoleh gambaran kemungkinan menjalin kemitraan dengan Dharma Wanita dan KORPRI, secara terpisah, dilakukan *focus group discussion* (FGD) dengan kedua organisasi tersebut. Hasilnya, diperoleh gambaran potensi masing-masing, sebagai berikut.

a. Dharma Wanita

Dharma Wanita UT saat ini menginduk ke Dharma Wanita Provinsi DKI. Menurut Pengurus Dharma Wanita yang hadir saat itu (3 orang pengurus), keanggotaan dalam Dharma Wanita Prov. DKI tersebut tidak wajib, sebagai contoh Dharma Wanita Pengadilan Negeri Jakarta Barat menyatakan mengundurkan diri dari Dharma Wanita Provinsi DKI. Tetapi ketika kami pelajari AD/ART Drama Wanita, ternyata landasan pernyataan pengurus tersebut tidak ada. Ketika hal ini dikonfirmasi kepada pengurus yang hadir, mereka tidak tahu karena selama ini Dharma Wanita UT tidak pernah menggunakan AD/ART sebagai rujukan dalam menjalankan kegiatan organisasinya. Satu-satunya rujukan yang digunakan adalah pengarahan Penasihat.

Pengurus Dharma Wanita UT saat ini berjumlah 26 orang, dengan anggota yang tidak diketahui jumlah persisnya. Kegiatan yang dilakukan adalah kegiatan-kegiatan internal seperti: menangani makan siang semua karyawan UT Pusat, menangani konsumsi wisuda UT (baru pada masa wisuda periode 4 tahun 2006), arisan, mengelola pemberian beasiswa kepada anak karyawan golongan I dan II yang berprestasi, memberikan bantuan atau sumbangan ke panti asuhan, dan kegiatan-kegiatan lain yang disetujui oleh Penasihat (Rektor UT). Kecuali pemberian beasiswa kepada anak karyawan, dan penyediaan makan siang karyawan dan wisuda UT, kegiatan-kegiatan Dharma Wanita UT belum dirasakan kemanfaatannya bagi UT.

Kemampuan untuk mengurus organisasi sebagaimana layaknya suatu organisasi mandiri, tidak dimiliki oleh Pengurus Dharma Wanita, seperti antara lain terbukti dari tidak diketahuinya jumlah anggota, dan tidak adanya file surat-menyurat. Dari 26 orang pengurus tersebut di atas, hanya 4-5 orang saja yang aktif dan secara bergiliran hadir di ruang sekretariat Dharma

Wanita, selebihnya hanya terdaftar namanya saja. Mayoritas pengurus hanya hadir dalam acara arisan dan acara-acara keagamaan yang diselenggarakan oleh UT. Pembiayaan organisasi sepenuhnya diperoleh dari UT.

Dengan kondisi tersebut, sebenarnya organisasi Dharma Wanita UT saat ini belum dapat dikatakan sebagai organisasi yang mandiri, apalagi profesional. Dibutuhkan waktu yang relatif lama untuk membentuk organisasi ini menjadi mandiri, karena selama ini mereka tidak memiliki pengalaman menjalankan organisasi secara mandiri (dan profesional).

Jika organisasi Dharma Wanita UT akan dilibatkan dalam kegiatan CSR-UT, ada beberapa hal yang perlu dibenahi terlebih dahulu, antara lain:

- 1) Kedudukan Organisasi Dharma Wanita dalam UT: perlu diperjelas batasan hukum dan kedudukan Dharma Wanita sebagai organisasi mandiri dan profesional, yang memiliki AD/ART sendiri, yang dilekatkan kepada organisasi UT untuk memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi UT.
- 2) Pengurus: perlu dirampingkan, dipilih orang yang mampu dan mau, ditetapkan tugasnya yang jelas, bekerja *full-time*, dan diberi imbalan rutin.
- 3) Keterampilan berorganisasi: perlu diberikan pelatihan dan atau penyegaran keterampilan mengelola organisasi, termasuk menjalankan seluruh fungsi organisasi (POAC) secara baik dan benar, termasuk kemampuan menjalin kemitraan dengan organisasi lain.
- 4) Fasilitas kerja: agar dapat bekerja dengan baik, perlu diberikan bantuan fasilitas kerja yang berupa: ruangan, sarana kerja, dan bantuan tenaga.

b. KORPRI

KORPRI-UT saat ini menginduk ke KORPRI DPD DKI. Sejak tahun 2000 sampai saat ini belum ada pengurus yang definitif, meskipun sudah terbentuk 13 formatur pengurus periode 2000-2004. Penyebabnya karena semenjak berakhirnya pemerintahan Orde Baru, organisasi KORPRI mengalami stagnasi dan ketidakjelasan status dan kedudukan, termasuk KORPRI DPD DKI. Akibatnya, formatur pengurus KORPRI UT belum dapat diajukan pengesahannya.

Anggota KORPRI- UT adalah seluruh karyawan tetap UT Pusat yang saat ini berjumlah 940 orang (data kepegawaian UT). Kegiatan yang dilakukan lebih banyak bersifat internal, seperti misalnya: kegiatan keagamaan, olah raga, dan menghadiri undangan dari KORPRI DPD DKI secara terbatas. Beberapa kegiatan telah direncanakan oleh formatur pengurus periode 2000-2004, tetapi sampai sekarang belum dapat dilaksanakan karena belum terbentuk pengurus yang definitif .

Pembiayaan organisasi diperoleh dari iuran anggota sebanyak Rp500/bulan. Semenjak tahun 2000 dana tersebut belum pernah digunakan dan masih disimpan oleh Bendahara pengurus lama (sebelum kepengurusan periode 2000-2004). Biaya kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan selama ini (sejak tahun 2000) diperoleh dari UT. Kantor sekretariat sementara ini menumpang di FKIP karena kebanyakan pengurus bekerja di unit FKIP.

Dari uraian di atas, menurut kami sebenarnya KORPRI-UT memiliki potensi menjadi organisasi yang mandiri dan profesional. Jika selama ini tidak berkembang, hambatannya terletak pada kesempatan untuk mencoba melakukannya. Karenanya, jika KORPRI-UT akan dilibatkan dalam program CSR-UT, ada beberapa pembenahan yang perlu dilakukan, antara lain:

- 1) Kedudukan Organisasi KORPRI dalam UT: perlu diperjelas batasan hukum dan kedudukan KORPRI sebagai organisasi mandiri dan profesional, yang memiliki AD/ART sendiri, yang dilekatkan kepada organisasi UT untuk memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi UT.
- 2) Pengurus: perlu dirampingkan, dipilih orang yang mampu dan mau, ditetapkan tugasnya yang jelas, bekerja *full-time*, dan diberi imbalan rutin.
- 3) Kesempatan menjalankan organisasi secara mandiri: perlu diberikan kesempatan mencoba melaksanakan program-program kegiatannya secara mandiri, termasuk membuka jaringan kemitraan dengan pihak luar.
- 4) Fasilitas kerja: agar dapat bekerja dengan baik, perlu diberikan bantuan fasilitas kerja yang berupa: ruangan, sarana kerja, dan bantuan tenaga

C. SIMPULAN

KORPRI dan Dharma Wanita UT sebagai organisasi independen yang dilekatkan kepada organisasi UT, potensial ditingkatkan perannya. Salah satu media yang dapat digunakan adalah kegiatan CSR-UT, atau yang selama ini dikenal dengan Pengabdian kepada Masyarakat. Pendekatan yang disarankan digunakan adalah kemitraan, dalam arti UT yang menentukan visi dan misi CSR-UT, KORPRI dan Dharma Wanita – melalui kerja sama dengan sesama KORPRI dan Dharma Wanita di instansi-instansi lain, dan dengan pegawai UT – menjabarkan visi dan misi UT tersebut ke dalam berbagai program dan kegiatan yang sesuai dengan kompetensi masing-masing.

Agar program ini berjalan, diperlukan beberapa pembenahan dan peningkatan keterampilan berorganisasi terhadap ke dua organisasi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Dharma Wanita. 2004.

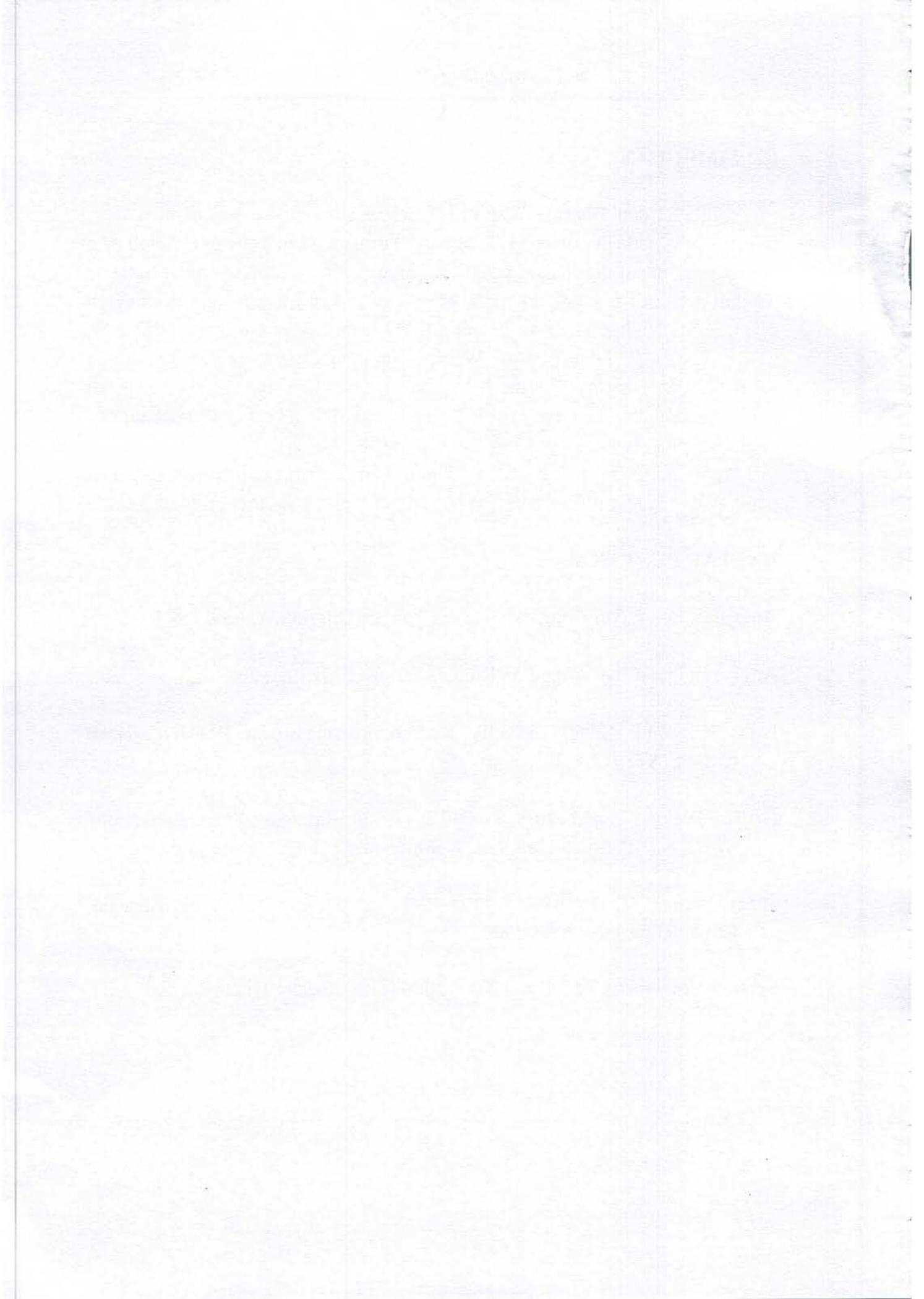
Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga KORPRI. 2004.

Fajar Nursahid. (2006). Praktik Kedermawanan Sosial BUMN. *Jurnal Galang*. Vol.1. No.2, Januari.

Griffin, Ricky W., and Ebert, Ronald J. (1993). *Business*. 3rd ed. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall, Inc. A Simon and Schuster Company.

Hasil Munas VI KORPRI. 2004. Jakarta: Dewan Pengurus Nasional KORPRI periode 2004-2009.

Sejarah Universitas Terbuka 1984 – 2006 (draf). Belum Diterbitkan.



Kekerasan terhadap Perempuan dalam Pemberitaan Pers (*Gender Horrorgraphy*)

Dra. Ace Sriati Rachman, M.Si.
Penyunting: Drs. Muhammad Huni Arifi, M.Si.

A. PENDAHULUAN

Media massa mempunyai peran yang signifikan sebagai bagian dari kehidupan manusia sehari-hari. Hampir pada setiap aspek kegiatan manusia baik yang dilakukan secara pribadi ataupun bersama-sama mempunyai hubungan dengan aktivitas komunikasi massa. Sebagai suatu alat untuk menyampaikan berita atau informasi tentang banyak hal, media massa mempunyai kemampuan untuk berperan sebagai institusi yang dapat membentuk opini publik, yang pada perkembangannya juga dapat menjadi kelompok penekan atas suatu ide atau gagasan, bahkan suatu kepentingan atau citra yang ia representasikan untuk diletakkan dalam konteks kehidupan yang lebih empiris. Tidaklah berlebihan pada dasarnya media berada pada posisi yang “mendua”, di mana di satu sisi ia dapat memberikan pengaruh yang “positif” dan di sisi lain dapat menimbulkan pengaruh yang “negatif” pada khalayaknya. Pengaruh positif dirasakan khalayak ketika ia memperoleh informasi atau pengetahuan tentang banyak hal yang terjadi di dunia ini, media massa dianggap sebagai sarana pendidikan dan sarana untuk mendapatkan hiburan. Pengaruh negatif dirasakan khalayak, misalnya jika isi media dianggap ikut serta memicu kenakalan remaja dan kejahatan yang terjadi dalam masyarakat.

Media massa memainkan peran yang sangat sentral baik sebagai alat komunikasi dan informasi, maupun sebagai alat pendidikan dan sosialisasi mengenai berbagai hal, termasuk salah satunya memberikan kontribusi yang sangat besar dalam pemberdayaan dan kemajuan perempuan ketika menyajikan berita tentang isu-isu perempuan. Media massa dan perempuan adalah dua hal yang hampir selalu berkaitan. Keadaan ini jelas terlihat jika

kita membicarakan mengenai representasi perempuan dalam media massa. Bila kita melihat dan mengamatinya melalui fenomena sinetron, film, sandiwara, iklan, berita dan juga ruang atau halaman khusus yang membahas tentang masalah-masalah perempuan maka penggambaran perempuan dalam media massa umumnya masih diwarnai oleh stereotip dan komoditisasi alias pelaris produk. Sosok perempuan sering kali ditampilkan hanya dari aspek kecantikan, kemolekan dan keindahan tubuh saja. Sementara itu, peran perempuan sering kali ditampilkan tidak beranjak dari urusan-urusan domestik, seperti mengasuh anak, mencuci, memasak dan melayani kebutuhan suami. Dalam hal ini media massa yang diharapkan dapat menjadi sarana bagi pencerdasan publik dan emansipasi perempuan menjadi terabaikan atau memang sengaja terabaikan. Media massa, disadari atau tidak justru secara terus menerus mereproduksi dan melanggengkan kultur patriarki dan mendomestikasikan perempuan.

Dalam pandangan paradigma konstruktivisme, media dipandang bukan sebagai suatu alat/saluran yang bebas untuk menggambarkan realitas atau peristiwa tertentu (termasuk berita tentang isu-isu perempuan), namun dilihat sebagai agen konstruksi sosial yang mendefinisikan realitas. Sebagai subjek yang mengkonstruksi realitas, pekerja media dalam memproduksi dan menyajikan berita tentang suatu realitas tidak terlepas dari pandangan, bias, dan pemihakan pada nilai-nilai atau ideologi tertentu. Berkaitan dengan hal tersebut, makalah ini secara khusus akan membahas tentang bagaimana berita kekerasan terhadap perempuan, khususnya yang berbentuk kekerasan seksual disajikan dalam beberapa surat kabar yang diteliti. Aspek yang akan dilihat dari berita tersebut adalah bagaimana berita tentang kekerasan terhadap perempuan disajikan. Apakah para pekerja media mempunyai rasa sensitif gender dengan meneliti bagaimana pemilihan kata dan bahasa yang digunakan dalam menyajikan berita tersebut.

B. PEMBAHASAN

1. Pengertian Komunikasi dan Komunikasi Massa

Komunikasi merupakan kebutuhan hidup manusia.. Seluruh kegiatan komunikasi berlangsung dari waktu ke waktu selama manusia hidup dan

melakukan aktivitas. Menegaskan hal ini *Wright* (1986) mengatakan bahwa, melalui proses komunikasi, setiap manusia berkeinginan untuk mempertahankan persetujuan mengenai aturan sosial dan dengan memiliki kemampuan berkomunikasi dengan individu lainnya, setiap individu dapat menetapkan kredibilitasnya sebagai anggota masyarakat.

Harold Lasswell, seorang ahli politik yang tertarik mendalami ilmu komunikasi memberikan batasan tentang apa yang dimaksud dengan komunikasi massa. Menurutnya, persoalan komunikasi massa berkaitan dengan suatu proses yang menjelaskan “siapa”, “mengatakan apa”. “dengan saluran apa”, “kepada siapa” dan “dengan akibat atau hasil apa”. (*Who? Says what? In which channel? To whom? With what effect?*). Model komunikasi klasik dari *Lasswell* memperlihatkan bahwa, dalam menyampaikan pesannya, pihak pengirim pesan (komunikator) juga mempunyai keinginan untuk dapat mempengaruhi (sebagai upaya persuasif) pihak penerima pesan (komunikan), karena upaya penyampaian pesan yang dilakukan diharapkan dapat menghasilkan suatu akibat, baik yang bersifat positif maupun negatif (*Senjaya*, 1999: 178).

2. Surat Kabar sebagai Agen Sosialisasi

Dari empat fungsi media massa, yaitu menginformasikan berita, mendidik (edukasi), memberi hiburan dan persuasif maka fungsi yang paling menonjol pada surat kabar adalah menginformasikan berita. Hal ini sesuai dengan tujuan utama pada umumnya khalayak yang membaca surat kabar. Di samping itu, sejarah dibuatnya media ini adalah untuk memenuhi keingintahuan khalayak akan setiap peristiwa yang terjadi di sekitarnya. Karenanya rubrik-rubrik yang disajikan dalam surat kabar sebagian besar terdiri dari berbagai jenis berita. Pada perkembangannya surat kabar juga berfungsi membangun dan mengembangkan rasa keterlibatan di lingkup global dan menjadikannya sebagai bagian penting dari identitas sosial kebudayaan yang dapat dilakukan ketika menyajikan berita. (*Whetmore*. 1987:33).

Dalam kehidupan masyarakat, selain menjalankan fungsi sebagai saluran untuk menyajikan berita dan hiburan, surat kabar mempunyai peranan yang penting sebagai agen sosialisasi dengan kemampuan yang dimilikinya, yaitu

mengajak dan mengukuhkan norma-norma tertentu dalam masyarakat, salah satunya adalah ideologi gender. Melalui berita yang disampaikan surat kabar, pembaca dapat belajar menyesuaikan diri dengan harapan-harapan masyarakat agar berperilaku sesuai dengan perbedaan dan stereotip gender. Berbagai peran gender yang bersifat maskulin dan feminin dipelajari sedari masih kanak-kanak tidak saja melalui orang tua dan lingkungan terdekat tetapi juga media massa, termasuk surat kabar. Debra Yatim (dalam Ibrahim dan Susanto,1999:108-109) menyatakan bahwa media massa memiliki hubungan dua arah dengan realitas sosial. Di satu pihak media menjadi cermin bagi keadaan di sekelilingnya. Namun, di lain pihak ia juga membentuk realitas sosial itu sendiri. Melalui sikapnya yang selektif dalam memilih hal-hal yang ingin diungkapkan dan melalui caranya menyajikan informasi tersebut. Media memberi interpretasi, bahkan membentuk realitasnya sendiri. Termasuk di dalam interpretasi selektif ini, yakni pengukuhan nilai, sikap serta pola-pola perilaku masyarakat.

Surat kabar merupakan salah satu agen sosialisasi yang sangat berpengaruh dalam mengkonstruksi dan merekonstruksi peran gender. Namun pada kenyataannya, di masyarakat masih banyak ditemukan citra yang dibangun oleh media massa dalam merepresentasikan perempuan lebih banyak negatif daripada positifnya. Media membentuk opini dan perilaku sosial yang membuat posisi perempuan semakin tersubordinasikan. Perempuan selalu digambarkan sebagai sosok yang lemah, mudah dikuasai dan dieksploitasi untuk kepentingan bisnis. Salah satu berita yang sering disajikan adalah berita tentang kekerasan perempuan. Kekerasan terhadap perempuan tidak hanya berlangsung pada tingkat realitas tetapi juga pada tingkat representasi dari realitas tersebut. Representasi tentang kekerasan terhadap perempuan diproduksi dan disampaikan dalam berbagai "citraan" *image* yang memuat ideologi, stereotip, mitos atau gagasan tentang keyakinan tertentu. Citraan tersebut dapat diartikan sebagai keseluruhan tampilan yang mencakup tulisan, teks, gambar dan ilustrasi. Citraan tersebut disajikan dalam berbagai media, salah satunya adalah media massa.

Menurut Yasraf A. Pilliang (2002), secara lebih khusus kekerasan terhadap perempuan dalam pemberitaan surat kabar dapat berbentuk, seperti berikut ini.

- a. Kekerasan bahasa, yang berkaitan dengan bagaimana pilihan perbendaharaan kata, kalimat dan kosakata yang di dalamnya mengandung kekerasan dan pemaksaan
- b. Kekerasan visual, bagaimana gambar, foto, skema atau ilustrasi di dalam pemberitaan mengandung unsur-unsur dan motif-motif kekerasan yang serupa.

Berita-berita tentang kekerasan terhadap perempuan tersebut umumnya terdiri dari berita perkosaan, pelecehan seksual dan pembunuhan.

3. Media Massa dan Konstruksi Realitas

Media telah menjadi sumber yang dominan tidak saja bagi individu tetapi juga bagi masyarakat dalam memperoleh gambaran dan citra realitas sosial. Melalui isi media, peristiwa-peristiwa yang terjadi di dunia direfleksikan. *Shoemaker* dan *Reese* menyebutkan dua konsep utama dalam melihat refleksi realitas media, yaitu *konsep media secara aktif* yang memandang media sebagai partisipan yang turut mengkonstruksi pesan sehingga muncul pandangan bahwa tidak ada realitas sesungguhnya dalam media dan *konsep media secara pasif* yang memandang media hanya sebagai saluran yang menyalurkan pesan-pesan sesungguhnya, dalam hal ini media berfungsi sebagai sarana netral, media menampilkan suatu realitas apa adanya.

Konsep media secara aktif menjadi relevan dalam kaitannya dengan permasalahan yang akan dibahas pada makalah ini. Sesuai dengan pandangan konstruksionis, media dilihat bukan sebagai saluran yang bebas atau netral, tetapi sebagai subjek yang mengkonstruksi realitas, di mana para pekerja yang terlibat dalam produksi pesan juga menyertakan pandangan, bias dan pemihakannya. Oleh karenanya, media massa memiliki "realitas" - yang kita sebut saja dengan "*realitas media*" yang berbeda dengan realitas yang sebenarnya (empiris), walaupun realitas media diproduksi sepenuhnya berdasarkan realitas empiris. Realitas empiris berupa fakta-fakta, memiliki keutuhan dan kerangka. Ketika suatu peristiwa direkam oleh kamera, atau ditulis oleh wartawan sesungguhnya yang direkam atau ditulis itu hanyalah "potongan-potongan peristiwa dari suatu peristiwa yang utuh dan

berkerangka". Suatu peristiwa yang dijadikan berita oleh wartawan tadi kemudian diedit, dikemas, dan dijadikan jalinan cerita baru, dan mungkin ditulis atau disajikan untuk mendukung suatu kepentingan atau menghindari tekanan suatu kekuasaan. Idealnya, setiap media menyajikan secara utuh suatu peristiwa, namun pada kenyataannya banyak penelitian yang membuktikan bahwa isi media tidak selalu mencerminkan seluruh realitas sosial yang ingin disampaikan dan media yang berbeda akan menghasilkan isi yang berbeda dalam menyajikan suatu realitas yang sama.

Dari paparan di atas, jelaslah bahwa pada dasarnya pekerjaan media (termasuk surat kabar) adalah kegiatan yang berkaitan dengan bagaimana pekerja media mengkonstruksikan suatu realitas. Isi media merupakan hasil dari para pekerja media mengkonstruksikan berbagai realitas yang dipilihnya, termasuk di dalamnya realitas perempuan dalam surat kabar. *Tuchman* (1980) menyatakan bahwa, pembuatan berita di media massa pada dasarnya merupakan penyusunan realitas-realitas hingga membentuk sebuah "cerita". Karenanya, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa seluruh isi media adalah realitas yang telah dikonstruksikan (*constructed reality*) (Sobur, 2001:87-89).

Istilah konstruksi realitas diperkenalkan pertama kali oleh *Peter L. Berger* dan *Thomas Luckmann* (1966) melalui bukunya *The Social Construction of Reality: A Treatise in Sociological of Knowledge*. Menurut Berger dan Luckman, proses sosial melalui tindakan dan interaksinya, di mana individu secara intens menciptakan suatu realitas yang dimiliki dan dialami bersama secara subjektif. Berger dan Luckmann (1960:61 dalam Sobur, 2001:91) menjelaskan bahwa institusi masyarakat tercipta dan dipertahankan atau diubah melalui tindakan dan interaksi manusia. Meskipun masyarakat dan institusi sosial terlihat nyata secara objektif, namun pada kenyataannya semuanya dibangun dalam definisi subjektif melalui proses interaksi. Objektivitas baru bisa terjadi melalui penegasan berulang-ulang yang diberikan oleh orang lain yang memiliki definisi subjektif yang sama. Pada tingkat generalitas yang paling tinggi, manusia menciptakan dunia dalam makna simbolik yang universal, yaitu pandangan hidupnya yang menyeluruh, yang memberi legitimasi dan mengatur bentuk-bentuk sosial serta memberi makna pada berbagai bidang kehidupan.

Realitas sosial dikonstruksi melalui proses *eksternalisasi*, *objektivasi* dan *internalisasi*. Konstruksi sosial tidak berlangsung dalam ruang hampa, namun sarat dengan kepentingan-kepentingan. *Eksternalisasi* adalah penyesuaian diri individu dengan dunia sosiokultural sebagai produk manusia. *Internalisasi* adalah proses di mana individu mengidentifikasi dirinya dengan lembaga-lembaga sosial atau organisasi sosial tempat individu menjadi anggotanya. Sedangkan *objektivasi* adalah interaksi sosial yang terjadi dalam dunia intersubjektif yang dilembagakan atau mengalami proses institusionalisasi.

Salah satu teori yang terkenal dalam media yang membahas hubungan antara media dengan realitas sosial adalah teori konstruksi sosial atas realitas yang dikembangkan oleh Adoni dan Mane. Teori ini memusatkan perhatian kepada proses pembentukan realitas, yaitu bagaimana realitas dibentuk oleh individu dan bagaimana individu juga menginternalisasi realitas yang disajikan oleh media. Adoni dan Mane, membagi realitas dalam tiga bentuk. *Pertama*, realitas objektif yang dilihat sebagai dunia yang objektif, diterima secara *common sense* sebagai fakta dan tidak diperlukan verifikasi untuk membuktikannya. Semua realitas itu dipandang sebagai fakta yang diterima sebagai kebenaran dan dapat dilihat misalnya umur, pendapatan dan pendidikan. *Kedua*, realitas simbolik diartikan sebagai bentuk ekspresi simbolik dari realitas objektif, misalnya seni, sastra dan isi media. Realitas ini menafsirkan dan mengekspresikan dunia yang objektif dan menerjemahkannya ke dalam realitas baru. Realitas ini tidak sama dengan realitas yang sebenarnya (realitas objektif) karena telah melewati berbagai saringan dan predisposisi individual. Tayangan berita dan iklan di televisi, surat kabar dan majalah adalah contoh-contoh dari realitas simbolik. Pada tahap ini, realitas yang terjadi di dunia nyata, diubah dan dibentuk dalam kodifikasi dan simbol-simbol yang bisa diterima oleh khalayak. Suatu peristiwa yang terjadi pada dunia nyata berusaha untuk ditampilkan oleh wartawan dalam media dan setelah melalui berbagai proses produksi berita yang panjang menjadi gambar-gambar atau berita-berita dalam media yang bisa diterjemahkan oleh khalayak. Betapapun para pekerja media berusaha untuk menerjemahkan dan mengopi realitas yang sesungguhnya, namun

realitas simbolik yang ditampilkan tetap berbeda dengan realitas yang sesungguhnya.

Ketiga, realitas subjektif yaitu realitas yang hadir dalam benak dan kesadaran individu. Realitas tersebut dapat berasal dari realitas objektif maupun realitas simbolik, yang secara bersama-sama dapat memengaruhi realitas subjektif seseorang sehingga setiap individu bisa jadi mempunyai penafsiran dan realitas masing-masing. Segala aspek yang terdapat dalam diri individu seperti pengalaman dan latar belakang kehidupannya mempunyai andil dalam membentuk persepsi dan pemahaman individu atas realitas.

Realitas objektif, simbolik dan subjektif tersebut merupakan proses yang saling terhubung dan dinamis. Jika dikaitkan dengan teori Berger dan Luckmann, proses eksternalisasi terjadi dalam realitas simbolik, proses internalisasi terjadi dalam realitas subjektif, di mana individu "mengambil" pengetahuan, nilai-nilai dan etika yang disajikan dalam media maupun lingkungannya ke dalam dasar pemahaman individu atas realitas.

Melalui proses interaksi dan dialektika, realitas simbolik tentang berita perempuan dalam surat kabar dapat dilihat dari ketiga tahap tersebut. Realitas objektif tentang posisi perempuan dalam kenyataan sosial dan budaya masih belumlah menggembirakan, terutama dipengaruhi oleh faktor-faktor berikut, *pertama* adanya stereotip yang merugikan perempuan yang terbentuk dalam masyarakat, seperti perempuan dianggap pasif, tergantung pada pria, didominasi, menerima keputusan yang dibuat oleh pria dan terutama melihat dirinya sebagai simbol seks. *Kedua*, masih kentalnya kultur patriarki pada sebagian besar masyarakat Indonesia yang berakibat adanya identitas gender yang sangat seksis dalam relasi antara perempuan dan laki-laki. Gambaran yang terjadi dalam masyarakat itulah yang kemudian ditampilkan oleh sebagian besar media massa saat ini, bahkan media justru terus menerus mereproduksi dan melanggengkan kultur patriarki dan sekaligus mendomestikasikan perempuan. Realitas simbolik tentang perempuan yang ditampilkan media cenderung lebih beradaptasi atau dipengaruhi dengan nilai-nilai dominan tersebut, bahkan media justru menjadi alat atau lebih tepat agen sosialisasi ideologi gender patriarki melalui produk informasinya, baik berita, foto, maupun iklannya. Kenyataan ini menunjukkan bahwa media massa memiliki hubungan dua arah dengan

realitas sosial. Di satu pihak media menjadi cermin bagi keadaan di sekelilingnya, namun di pihak lain melalui penggunaan teks berita, gambar, pilihan untuk menonjolkan dan mengaburkan hal-hal tertentu serta menyertakan nilai-nilai atau ideologi yang dianut para pekerja media juga membentuk "realitas sosial" sendiri yang sering kali berbeda dengan realitas sebenarnya. Kedua realitas tersebut secara terus menerus terinternalisasi ke dalam cara berpikir individu/masyarakat yang tersosialisasikan sejak dini baik melalui keluarga, sekolah dan media massa. Realitas perempuan yang ditampilkan dalam realitas objektif dan realitas simbolik pada akhirnya akan memengaruhi realitas subjektif seseorang tentang sosok perempuan tersebut. Makalah ini akan melihat bagaimana media surat kabar menerjemahkan realitas objektif tentang perempuan ke dalam realitas simbolik yang dikonstruksi.

Dalam menyajikan realitas sosial, media memiliki "bahasa" tersendiri, bahasa yang terdiri atas seperangkat tanda tidak pernah membawa makna tunggal di dalamnya. Isi/teks media selalu memiliki ideologi dominan yang terbentuk melalui tanda tersebut, artinya jika kita gali lebih dalam, teks media membawa kepentingan-kepentingan yang lebih luas dan kompleks. Oleh karenanya, harus diakui bahwa apa yang dimuat media massa tidak terlepas dari berbagai kepentingan atau kekuatan yang di belakangnya. Media juga sangat dipengaruhi oleh lingkungan sekitarnya, termasuk kecenderungan opini yang berkembang dan ideologi yang berkembang di masyarakat.

Bahasa bukanlah sesuatu yang netral, tetapi mengandung makna. Sebagai alat untuk mempresentasikan realitas, melalui pilihan kata-kata dan cara penyajiannya, bahasa juga dapat menciptakan realitas dan menentukan corak dari realitas yang ditampilkannya, sekaligus menentukan makna yang muncul darinya. Bahasa dapat memberikan aksen tertentu terhadap suatu peristiwa atau tindakan tertentu, dengan cara mempertajam, memperlembut, melecehkan, membelokkan atau mengaburkan peristiwa atau tindakan tersebut. Walaupun kegiatan jurnalistik menggunakan bahasa dalam memproduksi berita. Namun, bagi media bahasa bukan hanya sekedar alat komunikasi untuk menggambarkan realitas, namun juga menentukan gambaran atau citra tertentu yang hendak ditanamkan kepada publik (Sobur,

2001:89). Berger dan Luckman (dalam Littlejohn, 1999) menyatakan bahwa ada serangkaian cara untuk memahami objek. Bahasa yang kita gunakan adalah salah satu cara untuk memahami objek dan untuk memberikan label terhadap suatu objek agar dapat dibedakan dengan objek lainnya.

Demikian halnya dengan berita-berita perempuan di surat kabar, bahasa yang digunakan masih sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai kapitalisme dan nilai atau aturan di masyarakat yang didominasi pandangan patriarkis. Media menentukan realitas perempuan melalui berbagai cara, yaitu pemakaian kata-kata yang terpilih untuk tujuan tertentu, melakukan pembingkai berita, dan mempergunakan simbol-simbol agar menimbulkan citra tertentu ketika diterima khalayak serta menentukan apakah isu tersebut penting atau tidak penting. Di sini media merupakan agen konstruksi pesan yang mencerminkan bagaimana seseorang atau kelompok mempunyai konstruksi dan pemaknaan yang berbeda atas suatu realitas. Media adalah subjek yang mengkonstruksi realitas. Berita-berita perempuan tersebut pada akhirnya tampil dalam media dengan tetap memperkuat stereotip dan peran tradisional perempuan yang mengekalkan ideologi patriarki dan identitas gender yang sangat seksis dalam relasi antara perempuan dan laki-laki.

4. Berita-berita Kekerasan terhadap Perempuan

Pada bagian ini akan disajikan beberapa contoh berita tentang kekerasan seksual terhadap perempuan yang disajikan oleh beberapa surat kabar. Tulisan yang disajikan tersebut memperlihatkan bahwa para pekerja media tidak mempunyai sensitif gender bahkan dengan sengaja menonjolkan unsur-unsur sensasional dan dramatik agar dapat menarik perhatian pembaca.

a. Contoh-contoh berita yang disajikan dalam surat kabar.

Ayah Testing Kejantanan
(Pos Kota, 21 Januari 2007)

Celaka sungguh kelakuan ayah model Subur, 57 tahun, ini. Diledek bini muda sebagai lelaki kurang jantan, kok Mamik, 32 tahun, sebagai anak kandung dijadikan medan testing modulasi. Meski testing itu berlangsung sukses, tapi bapak celamitan dari Klaten (Jateng) ini jadi

urusan polisi. Pasalnya, Mamik jadi hamil 5 bulan, sedangkan suaminya jarang pulang.

Pak Kades "Ngecas" Warga
(Pos Kota, Kamis, 22 Maret 2007)

Sebagai Kades, ternyata penyakit mata keranjang Caswadi, 45 tahun, sangat luar biasa. Dia tak boleh melihat jidat licin. Mana kala ada bini warga yang nampak kinclong, Pak Kades dari Cirebon ini selalu berusaha menyelingsi. Maka penduduk pun suka mempelesetkan, Caswadi itu kepanjangan: ngecas wadi atau daerah rahasia wanita!

Celurit Di Ujung Selingkuh
(Pos Kota, Jumat, 23 Maret 2007)

Selingkuh itu asyik bagi pelakunya, tapi sangat menyakitkan bagi pasangan yang dikhianati cintanya. Maka ketika ketemu lelaki berangasan macam Markuwat, 50 tahun, dari Sampang (Madura) ini, Durasim, 45 tahun, harus membayar mahal. Belum juga kenyang aksinya membawa lari bini orang, dia harus tewas di tengah sawah lantaran dibabat celurit oleh Markuwat yang terluka hatinya.

Bingungnya Sang Poligamitor
(Pos Kota, 14 Maret 2007)

Makan tuh poligami, begitu kata ibu-ibu andaikan mau berkata sejujurnya. Dalam hati mereka memang menyayangkan ulah Marjun, 40, warga Banyumas ini beristri dua. Soalnya gara-gara punya dua "kendaraan", rumah tangganya malah ribut melulu. Ny. Imah, 37 tahun, dan Ny. Yanik, 30 tahun, selaku bini kedua, cakar-cakaran terus. Klimaksnya ketika istri pertama minta cerai, dia bingung mengambil keputusan. Jalan pintas pun diambil, Marjun memilih mati dengan cara gantung diri.

Berebut "Makanan" Basi
(Pos Kota, 15 Maret 2007)

Kelakuan Herman, 34 tahun, sungguh seperti anak kecil berebut makanan. Ketika dirinya telah merasa kenyang, makanan itu ditelantarkan. Tapi giliran makanan basi tersebut mau diambil orang, diributkan dan dipertahankan. Yang kasihan tentu saja si Nurhakim, 32 tahun. Baru sehari mengawini janda Anita, 23 tahun, malamnya gagal

mengadakan "serangan umum" non 1 Maret, karena diculik dan dihajar Herman beserta kroninya hingga babak belur.

Janda Bukan Mainan
(Pos Kota, Sabtu, 17 Maret 2007)

Menjadi janda jelas bukan pilihan, melainkan hanya sebuah keterpaksaan. Tapi ketika status itu tiba-tiba disandanginya, kok teganya ada lelaki yang mempermainkan. Seperti janda Marni, 43, dari Pekalongan ini misalnya. Berulang kali diselingkuhi dan digauli Mbah Kusnan, 65, tapi tak dinikahi juga. Keruan saja anak si janda ngamuk. Kakek 10 cucu ini dikeroyok Darno, 24, dan rekan-rekannya hingga nyawa pun wasalam!

`Membanjiri` Bini Tetangga
(Pos Kota, 15 Februari 2007)

Risiko dosa yang diambil Parjan, 35 tahun sangat berlipat-lipat. Bagaimana tidak? Memerkosa bini orang saja sudah dosa besar, kok ditambah lagi yang diperkosa Parjan wanita mau salat Isya. Meski usahanya tak berjalan mulus karena keburu "banjir" duluan, tak urung petani dari Godean Yogyakarta ini jadi urusan polisi dan pengadilan. Maklum, keluarga Ny. Anik, 33 tahun berikut jajarannya tak menerima perbuatan tersebut.

Guru Ngaji Cabuli Murid
(Pos Kota, Kamis 12 April 2007)

KARAWANG (Pos Kota)

Perbuatan guru ngaji yang satu ini jangan ditiru, walaupun ada peribahasa guru wajib ditiru dan digugu (dituruti). Karena perbuatan telah mencabuli murid ngajinya itu, Fah, 25, warga Desa Tanjungpura, Karawang itu, terpaksa harus berurusan dengan polisi, setelah dilaporkan orangtua korbannya, Rabu (11/4) petang ke Mapolres Karawang. Gadis berjilbab, berusia 12 tahun, Dewi, bukan nama sebenarnya, mengakui terus terang kepada ibunya, Ny. Yn, 58, masih tetangga ustad cabul itu. Dewi, mengakui dia dicabuli di rumah guru ngajinya pada siang hari ketika istri guru itu sedang bekerja di pabrik. Pengakuannya itu disampaikan kepada ibunya, karena dia kesal terhadap istri gurunya yang telah melabraknya. Istri Fah, melabrak Dewi, setelah mengetahui perbuatan selingkuh suaminya dengan muridnya itu. "Semula saya tidak percaya anak saya digauli guru ngajinya, tetapi setelah saya desak, ternyata

anak saya terus terang pernah digauli,"katanya. Kasusnya ditangani Polres Karawang. Malam itu juga Fah, dijemput petugas untuk mempertanggung jawabkan perbuatannya itu.

b. *Contoh-contoh judul berita yang disajikan dalam surat kabar.*

- Korban dicekoki miras kemudian dibunuh. 2 Remaja perkosa mayat siswi SMP (Pos Kota, Kamis 14 Mei 2009).
- Di semak-semak Linda dikerjain Amir, hingga ia puas melampiaskan nafsunya. (Lampu Hijau, 12 Maret 2009).
- Puluhan gadis muda jajakan cinta terlarang. Siang bolong ajak main ranjang. (Pos Kota, Senin, 8 Juni 2009).
- Pinangsia Diubek-ubek Satpol PP. Cewek-ceweknya diangkutin semua (Sisain Atu Ngapa !) (Lampu Hijau, 8 Juni 2009).
- Nenek-nenek Mau Pipis Disergap Cowok, Dipangku, Diperkosa Ampe Alat Pipisnya Robek. (Lampu Hijau, Kamis, 11 Juni 2009).
- Bapak Merkosa Anak: Ngakunya Sih Kekhilafan Tapi Kok sampe 8 Tahun, Itu Mah Keenakan Pak! (Lampu Hijau, Kamis, 11 Juni 2009).
- 2 Cowok Nawar Jable 500 Ribu Ampe Pagi. Taunya digilir di Semak-Semak. Udah Puas, Ogah Bayar. Si Jable Marah Besar Dipukuli Ampe Tepar. (Lampu Hijau, Kamis, 11 Juni 2009).

Dari contoh-contoh berita dan judul berita yang disajikan oleh surat kabar Pos Kota dan Lampu Hijau terlihat bahwa para pekerja media dalam menyajikan berita kekerasan terhadap perempuan banyak menggunakan makna-makna baik yang bersifat denotasi, yaitu makna langsung, dan eksplisit maupun makna konotatif, yaitu makna implisit, makna yang tersirat dan tidak langsung yang semuanya memperlihatkan bahwa para pekerja media kurang mempunyai rasa sensitif gender. Berita kekerasan seksual atau perkosaan yang disajikan dalam kedua surat kabar yang diteliti dideskripsikan seakan-akan sebagai kejahatan yang merupakan kejadian biasa dan "lucu" sehingga berita tersebut ditulis dalam gaya penulisan yang mengandung hiburan. Kata-kata digarap, digilir, dan dicabuli dalam konteks perkosaan mempunyai arti atau makna denotasi di mana seorang laki-laki "menyetubuhi" seorang perempuan secara paksa. Namun, jika ditinjau dari

makna konotasi, penggunaan kata-kata pada berita-berita tersebut menunjukkan arti bagaimana laki-laki tersebut memperlihatkan kekuasaan atau dominasinya terhadap perempuan. Penggambaran ini sangat dipengaruhi oleh ideologi patriarki yang masih banyak dianut oleh sebagian besar masyarakat di Indonesia. Ideologi patriarki tersebut mempunyai anggapan yang sangat menguntungkan pihak laki-laki, di mana laki-laki ditempatkan pada posisi yang dominan, positif, kuat, berkuasa. Sedangkan, perempuan ditempatkan dalam posisi subordinat, pasif, negatif dan dalam posisi tertindas. Jika dikaitkan dengan berita dan judul berita yang diteliti di atas, pihak perempuan digambarkan sebagai makhluk yang lemah, pasif dan tertindas yang diumpamakan sebagai benda garapan, seperti sawah atau objek yang pasif karena siap untuk digarap, digilir, dicabuli dan digauli.

Prinsip yang dipakai pada produksi berita seperti dicontohkan pada berita dan judul berita di atas memakai prinsip oposisi biner, yaitu prinsip polarisasi segala bentuk tanda, kode, makna, stereotip dan identitas yang disajikan sebagai sesuatu yang bersifat umum yang digeneralisasikan sebagai sifat yang bertentangan. Berkaitan dengan masalah yang diteliti, yaitu tentang hubungan antara laki-laki dan perempuan penerapan oposisi biner disajikan dalam konsep sifat maskulin dan feminis. Sifat maskulin adalah sifat yang melekat pada diri laki-laki yang menunjukkan sifat keperkasaan, kuat, aktif, dominan dan menguntungkan. Sebaliknya, sifat feminin yang melekat pada diri perempuan untuk menunjukkan keadaan lemah, pasif, subordinat, dan tertindas. Hal-hal inilah yang masih digambarkan oleh kedua surat kabar tersebut.

B. PENUTUP

Simpulan:

1. Kekerasan terhadap perempuan tidak hanya berlangsung pada tingkat realitas, tetapi juga pada tingkat representasi realitas yang disajikan dalam media massa.
2. Kekerasan terhadap perempuan diproduksi dan disajikan dalam berbagai "image" yang memuat ideologi, stereotip atau gagasan tentang keyakinan tertentu.

Saran:

1. Perlu adanya pelatihan terhadap pekerja media tentang bagaimana memproduksi suatu berita yang mengandung sensitif gender.
2. Pemberitaan kekerasan terhadap perempuan perlu didekonstruksi agar dapat memberdayakan pembaca agar dapat membangun masyarakat yang berkeadilan gender.

DAFTAR PUSTAKA

- Armando, Ade, dkk. (1998). *Wanita dan Media. Konstruksi Ideologi Gender dalam Ruang Publik Orde Baru*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Abar, Zaini Akhmad. (1999). *Media dan Gender, Perspektif Gender atas Industri Surat Kabar Indonesia*. Yogyakarta: LP3Y.
- Berger, Peter L. (1979). *Pembentukan Realitas secara Sosial: Sintesa Strukturalisme dan Interaksionisme* dalam Margaret M. Poloma. Sosiologi Kontemporer. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Berger, Peter L dan Thomas Luckmann. (1990). *The Social Construction of Reality* diterjemahkan oleh Hasan Basari, Tafsir Sosial atas kenyataan, Jakarta: LP3ES.
- Berger, Arthur Asa.(2000). *Media Analysis Techniques*. Yogyakarta.
- De Fleur M. & E. Dennis. (1985). *Understanding Mass Communications*, Boston: Hongaton Company.
- DeFleur, Melvin L. De dan Rookeach, Sandra Ball. (1982). *Theories of Mass Communication*, New York.
- Denzin, Norman K and Linclon, Yvonna, Lincoln, S (ed). (1994). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, California. London, New Delhi: Sage Publication Inc.

- Devito, Joseph A. (2000). *Human Communication*, The Basic Course edition 8th, Hunter College, Longman.
- Eriyanto. (2002). *Analisis Framing, Konstruksi, Ideologi dan Politik Media, Lukis*. Yogyakarta.
- Fairlough, Norman. (1993). *Language and Power*. London and New York; Longman.
- _____. (1995). *Media Discourse*. New York:Edward Arnold.
- Fakih Mansour. (2001). *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Hekman J. Susan. (1990). *Gender and Knowledge. Elemen of Postmodern Feminism*. Boston: Northeastern University Press.
- Littlejohn, Stephen W. (1996). *Theories of Human Communications*, edisi ke-5 Wadworth Publishing Company, Belmont.
- Mc Quail, Denis. (1989). *Mass Communication Theory*, edisi ke 2. Diterjemahkan oleh Agus Dharma dan Aminuddin Ram. Teori Komunikasi Massa. Jakarta: Erlangga.
- Nugroho, Bimo, dkk. (1999). *Politik Media Mengemas Berita*. Jakarta: ISAI.
- Rakhmat, Jalaluddin. (1989). *Psikologi Komunikasi Massa* (Edisi ke-2). Bandung: Remaja Karya.
- Sadli, Saparinah., dkk. (2000). *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita*. Bandung: Alumni.
- Sendjaja, D. Sasa, dkk. (1999). *Teori Komunikasi*. Jakarta:Universitas Terbuka.

Shoemaker, Pamela J and Reese, Stephen D. (1999). *Mediating The Message: Theories of Influence on Mass Media Content*. USA: Longman Publisher.

Sobur, Alex. (2001). *Analisis Teks Media, Suatu Pengantar untuk Analisis Wacana, Analisis Semiotik, dan Analisis Framing*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Suparno, Paul Dr. (1997). *Filsafat Konstruktivisme dalam Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Filsafat, Kanisius.

Sunarto. (2000). *Analisis Wacana, Ideologi Gender, Media Anak-Anak*. Semarang: Mimbar Offset.

Makalah:

A. Pilliang, Yasrat, "Gender Horrography": Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Pemberitaan Pers", 2002, Aceh.

Siregar, Ashadi, "Kesetaraan Gender dan Kapitalisme Media, 2001, Medan.

Paradigma Baru Pola Asuh Anak Membesarkan Anak dengan Kasih Sayang

Dra. Murni Rachmatini, M.Si
Penyunting: Dra. Rosa Tosaini, M.Hum

A. PENDAHULUAN

Tidak ada orang tua yang menyangkal bahwa pengasuhan anak merupakan salah satu tanggung jawab yang harus diembannya selama mereka hidup. Anak merupakan suatu amanah yang kita terima dari Allah SWT yang harus dirawat dan dididik secara baik dan benar. Masalahnya adalah untuk dapat mengasuh, merawat dan mendidik anak dengan baik dan benar, bukan lah hal yang mudah. Namun sebenarnya juga bukan terlalu sulit apabila kita dapat menerapkan pola asuh yang sesuai.

Sebagian besar kita menganggap bahwa mengasuh merupakan keterampilan yang dengan sendirinya dimiliki jika waktunya datang. Sesudah mempunyai anak kita pada umumnya cenderung mengikuti pola asuh yang didapatkan secara turun temurun dari orang tua kita. Bukan suatu hal yang salah, namun kita perlu belajar bahwa sebenarnya terdapat dimensi yang luas dan dalam, dalam pengasuhan anak; artinya banyak variasi pengetahuan dan keterampilan orang tua yang perlu diketahui dalam pengasuhan anak.

B. NILAI ANAK BAGI ORANG TUA

Bagaimana anak dipandang oleh orang tua, apa harapan orang tua yang ditumpukan pada anak, sebagai apa kehadiran anak dimaknai orang tua? Itulah nilai anak di mata orang tua. Semua itu akan menentukan tindakan atau pola asuhnya.

Terdapat beberapa pandangan atau persepsi orang tua mengenai keberadaan anak dalam kehidupannya, anak bisa dilihat dari aspek ekonomi, yaitu sebagai investasi masa tua atau bahkan saat ini, dari nilai sosial, artinya kehadiran anak dapat dipandang sebagai prestise yang menyiratkan kesempurnaan pasangan, kesuburan, dan kesehatan.

Atau dari nilai religius, anak dipandang sebagai amanah yang Maha Pencipta Kehidupan, sehingga harus dijaga sebaik-baiknya dan menyiapkan mental apabila sewaktu-waktu diambil Yang Maha Kuasa (Sunarti, Euis, 2004).

Apa pun nilai anak bagi orang tua, tujuan pengasuhan anak di antaranya adalah untuk menanamkan disiplin, membentuk konsep diri, dan mengembangkan pribadi yang mandiri.

C. APAKAH POLA ASUH DAN BAGAIMANA MENERAPKANNYA

Pola asuh adalah pola interaksi antara orang tua dan anak. Lebih jelasnya adalah bagaimana sikap atau perilaku orang tua saat berinteraksi dengan anak. Termasuk caranya menerapkan aturan, mengajarkan nilai/norma, memberikan perhatian dan kasih sayang serta menunjukkan sikap dan perilaku yang baik sehingga dijadikan contoh/panutan bagi anaknya (Theresia Indira Shanti, 2006).

Euis Sunarti (2004), mengartikan pengasuhan anak sebagai implementasi serangkaian keputusan orang tua kepada anak sehingga memungkinkan anak menjadi bertanggung jawab, menjadi anggota masyarakat yang baik dan memiliki karakter yang baik. Pengasuhan mengajarkan kecakapan hidup, suatu proses dimulai dari lahir sampai meninggal, yang mengantarkan individu menjadi insan yang memiliki keterampilan, pengetahuan, yang memungkinkan ia berpartisipasi dalam masyarakat.

Bagaimana cara orang tua menerapkan pola asuh pada anak, menurut para ahli dipengaruhi oleh masyarakat saat itu. Misalnya, cara pengasuhan otoriter, didasarkan pada masyarakat yang otokratis, masa ketika satu kelompok menegakkan superioritasnya terhadap kelompok lain, yaitu kelompok inferior. Di dalam masyarakat yang menerapkan hubungan superior-inferior inilah orang tua menerapkan metode yang sama dalam membesarkan anak. Orang tua menggunakan ganjaran dan hukuman untuk memaksakan kepatuhan. Pada masa itu tugas orang tua tidak sulit – memutuskan apa yang mereka inginkan agar anak lakukan atau anak tidak

lakukan, dan menggunakan ganjaran dan hukuman untuk menghasilkan kepatuhan.

Kondisi seperti ini berlangsung dari generasi ke generasi sampai terjadinya perubahan dalam kehidupan masyarakat menuju kebebasan dan hak individual yang lebih besar. Berakhirnya sistem sosial yang otoriter, dan penerimaan cara-cara demokratis dalam hubungan sosial/masyarakat dengan sendirinya mengakibatkan terjadinya pergeseran nilai tatanan dalam masyarakat, yang pada gilirannya berpengaruh pada cara-cara pengasuhan atau pola asuh gaya lama berubah menjadi pola asuh yang lebih demokratis yang lebih positif.

Baumrind dalam Sunarti Euis (2004) membagi gaya pengasuhan anak menjadi gaya otoriter (fokus kepada orang tua), gaya *authoritative* (demokratis, fokus kepada anak), dan gaya permisif (serba membolehkan).

Atkinson secara rinci menjelaskan beberapa tipe pengasuhan anak, yang apabila kita cermati, apa yang dikemukakan beliau sebenarnya sudah kita kenal dalam kehidupan kita sehari-hari. Di antaranya adalah yang disebut sebagai tipe: *authoritative*. Ciri-cirinya adalah orang tua memiliki tingkat pengendalian yang tinggi terhadap anak-anak dengan cara mengharuskan anak-anaknya bertindak pada tingkat intelektual dan sosial sesuai dengan usia dan kemampuan anak, tetapi mereka tetap memberikan kehangatan, bimbingan, dan komunikasi dua arah. Mereka mendengarkan pendapat dan memahami perasaan anak saat menghukum, mereka memberi penjelasan dan alasan hukuman atau larangan yang diberikan.

Menurut penelitian, anak-anak dengan orang tua yang menerapkan pengasuhan ini tumbuh menjadi anak yang mandiri, tegas terhadap diri sendiri, ramah kepada teman sebayanya, dan mau bekerja sama dengan orang tua. Ketika dewasa anak-anak ini menjadi anak yang memiliki kemampuan intelektual yang tinggi, berhasil dalam kehidupan sosialnya, dapat menikmati kehidupan, dan memiliki motivasi yang kuat untuk maju.

Yang *kedua*, adalah tipe otoriter yaitu berdasar pada kekuasaan orang tua. Dalam mengasuh anak semata-mata karena kekuasaan, tanpa kehangatan, atau komunikasi dua arah. Mereka berupaya mengendalikan dan menilai perilaku dan sikap anak-anak sesuai standar yang baku. Mereka

menghargai kepatuhan, rasa hormat terhadap kekuasaan mereka, tradisi, kerja, dan mempertahankan aturan.

Anak-anak yang dibesarkan dengan pola asuh seperti ini cenderung memiliki kompetensi dan tanggung jawab sedang, menarik diri secara sosial, dan tidak spontan. Pada anak perempuan, mereka cenderung tergantung (*dependent*) pada orang tua dan tidak memiliki motivasi untuk maju. Pada anak laki-laki; mereka cenderung lebih agresif dibanding anak laki-laki lain.

Yang *ketiga*, Atkinson menyebut sebagai tipe penyabar. Cara ini diterapkan oleh orang tua yang penyabar, menerima, responsif, tidak atau sedikit menuntut anak-anaknya.. Hasilnya adalah anak lebih positif sikap dan perilakunya dan menunjukkan vitalitas yang lebih kuat dibandingkan anak dari keluarga otoriter. Tetapi perilaku mereka cenderung kurang matang, artinya kurang dapat mengendalikan emosi sesaatnya, kurang memiliki tanggung jawab sosial, dan kurang percaya diri.

Yang *keempat* adalah tipe penelantar. Di sini orang tua lebih memperhatikan aktivitas diri mereka sendiri dan tidak terlibat pada aktivitas anak. Mereka umumnya tidak peduli di mana anak-anak mereka berada atau bermain, apa aktivitas, dan siapa teman-teman anaknya di luar rumah. Mereka tidak pernah bercakap-cakap dengan anak-anaknya, tidak mempedulikan pendapat anak-anaknya, apalagi ingin tahu kejadian-kejadian di sekolah anaknya.

Hampir sama dengan pola asuh tipe otoriter, yaitu yang disebut sebagai pola asuh koersif, yaitu tertib tanpa kebebasan. Dalam berinteraksi dengan anak, orang tua hanya mengenal hukuman dan pujian. Pujian akan diberikan ketika anak berperilaku sesuai dengan keinginan orang tua, sedangkan hukuman akan diberikan ketika perilaku anak tidak sesuai dengan keinginan orang tua. Dalam pengasuhan tipe ini orang tua cenderung tidak mempedulikan perasaan anak. Akibat penerapan pola asuh ini sudah bisa kita tebak, anak cenderung berperilaku negatif, yang tujuannya adalah mencari kekuasaan, unjuk kekuasaan, pembalasan, dan penarikan diri. Perilaku mencari kekuasaan tampil ketika orang tua menghukum anak karena anak tidak mematuhi keinginannya, maka pada saat itu anak belajar untuk mencari kekuasaan; artinya dia menganggap bahwa karena dia tidak memiliki kekuasaan lah dia jadi terhina. Akibatnya dia akan menanti-nanti saat yang

tepat untuk membalas semua perilaku tak enak yang dia terima (hukuman) selama ini.

Unjuk kekuasaan dan pembalasan, artinya karena terbiasa dengan paksaan dan cara-cara yang diterapkan oleh orang tua agar mereka patuh, maka anak akan kembali menuntut orang tua memberikan perhatian kepadanya. Sebaliknya, jika anak tidak dapat memenuhi tuntutan orang tuanya maka anak akan merasa hidupnya tidak berharga, dan ia akan menarik diri dari kehidupannya.

Pola Asuh Permisif: Bebas Tanpa Ketertiban

Pola asuh ini muncul ketika adanya kesenjangan atas pola asuh. Orang tua merasa bahwa pola asuh koersif tidak sesuai dengan kebutuhan fitrah manusia sebagai makhluk yang memiliki kebebasan menentukan perilakunya sendiri, namun di sisi lain orang tua tidak tahu apa yang seharusnya dilakukan terhadap anak-anak mereka, sehingga mereka menyerahkan begitu saja pengasuhan anak-anak mereka pada masyarakat dan media massa yang ada. Sambil berharap suatu saat akan terjadi keajaiban yang datang untuk menyulap anak-anak mereka sehingga menjadi pribadi yang saleh dan salehah.

Pola Asuh Dialogis: Tertib Dengan Kebebasan

Pola asuh ini didasarkan pada pemikiran orang tua bahwa anak adalah amanah Allah SWT; makhluk yang aktif dan dinamis. Aktivitas anak pada dasarnya bertujuan agar diakui keberadaannya, diterima kontribusinya, dan dicintai serta dimiliki oleh keluarganya.

Dalam pola asuhnya, orang tua berusaha menerima keadaan anak apa adanya tanpa membandingkan dengan orang lain, teman-teman bermainnya, bahkan saudara kandungnya sendiri. Dalam mendampingi pertumbuhan-kembangan anak mereka, membiasakan diri berdialog dengan anak. Apabila menghadapi permasalahan, anak dilatih untuk mencari akar permasalahannya kemudian diarahkan untuk menyelesaikan bersama-sama. Dengan demikian, anak akan merasakan hidup penuh arti sehingga apabila kelak ketika dewasa menghadapi persoalan, mereka akan merujuk kembali kepada orang tuanya.

Orang tua yang dialogis mengajarkan anak menerima konsekuensi dari semua perbuatannya sehingga anak tahu sendiri akibat baik dan buruk dari perbuatannya.

Mengasuh Anak dengan Kasih Sayang dan Memahami Kebutuhan Anak, Paradigma Baru dalam Pengasuhan Anak

Di atas telah dijelaskan bahwa penerapan pola asuh anak mengikuti kondisi masyarakat yang terjadi saat itu. Kondisi masyarakat otoriter yang menciptakan pola asuh otoriter, berlangsung dari generasi ke generasi, berakhir ketika terjadi perubahan dalam kehidupan masyarakat menuju kebebasan dan hak individual yang lebih besar. Masyarakat mulai menerima cara-cara demokratis dalam hubungan sosial/masyarakat, mengakibatkan terjadinya pergeseran nilai tatanan dalam masyarakat, yang pada gilirannya berpengaruh pada cara-cara pengasuhan atau pola asuh gaya lama berubah menjadi pola asuh yang lebih demokratis yang lebih positif.

Perubahan paradigma dalam pengasuhan anak dari gaya lama yang cenderung otoriter ke arah yang lebih demokratis tersebut tidak terjadi secara tiba-tiba, namun melalui proses panjang, mengikuti perubahan-perubahan dalam kehidupan bermasyarakat. Pola pengasuhan yang seharusnya berubah sesuai dengan tuntutan zaman dan masyarakat atau lingkungan kita berada, masih belum sepenuhnya disadari oleh para orang tua. Bahkan di kalangan masyarakat barat modern yang masyarakatnya diatur dengan prinsip-prinsip kebebasan dan hak asasi manusia, orang tua masih menggunakan cara-cara pengasuhan anak dengan cara yang dilakukan pada zaman otoriter

Bagaimana kita mengatasi masalah pengasuhan anak ini, kita bisa belajar dari pengalaman, dan lambat laun kita akan menemukan cara-cara baru mengasuh anak yang efektif. Mungkin pola asuh yang kita warisi dari orang tua kita dan yang didapat oleh orang tua kita secara turun temurun dari generasi sebelumnya, sebagian masih ada yang bisa diterapkan namun karena era kita dan era saat orang tua kita dibesarkan jauh berbeda dengan masyarakat tempat anak-anak kita dibesarkan maka sering kali terjadi kesenjangan-kesenjangan. Pengalaman saja tidak lah cukup, karena yang lebih penting sebenarnya adalah dengan kondisi saat ini para orang tua masa

kini dituntut untuk memperbaharui keterampilan dalam mengasuh anak (dan remaja) yang sehat dan bersifat kooperatif.

Kalau tujuan mengasuh dan membesarkan anak gaya lama berusaha menciptakan anak yang patuh, maka tujuan mengasuh anak saat ini (secara positif) adalah menciptakan anak yang berkemauan kuat, mandiri tanpa diancam hukuman untuk mengikuti aturan, tetapi secara spontan bertindak dan membuat keputusan, dan bersikap kooperatif (Gray, John, 2004).

Tantangan-tantangan Pengasuhan Anak Masa Kini

Orang tua masa kini menghadapi masalah yang semakin sulit dalam pengasuhan anak berkaitan dengan perkembangan zaman. Kita semua tahu, bahwa saat ini kita sedang berada dalam era globalisasi, era kompetisi yang semakin ketat, yang menuntut anak-anak menjadi anak yang mandiri, tangguh dalam menghadapi tantangan dan persaingan.

Di zaman persaingan yang ketat saat ini, diperlukan pengasuhan yang berkualitas. Menurut Sunarti (2004), kualitas merupakan prasyarat utama dalam pengasuhan anak, artinya orang tua memiliki 1) pengetahuan dan pemahaman mengenai karakteristik pertumbuhan dan perkembangan anak; 2) kemampuan mengelola sumber daya keluarga untuk menempatkan anak sebagai prioritas perhatian. Dengan demikian diharapkan dapat memenuhi kebutuhan fisik (makanan bergizi, pakaian bersih, tempat tinggal yang sehat), dan kreatif menciptakan lingkungan nonfisik yang nyaman, penuh kasih sayang, dan senantiasa memberi rangsangan perkembangan anak. (Sunarti, Euis, 2004).

Tantangan lain adalah mendidik anak menjadi anak yang tangguh dan siap pakai. Ketangguhan atau kemandirian ini mesti dibangun sejak dini, melalui upaya pengasuhan yang komprehensif, dengan tidak terlalu sering memberikan bantuan. Latih anak untuk berpikir, memilih dan mengambil keputusan sendiri, jangan mendominasi. Diibaratkan pendaki, psikolog Elly Risman mengemukakan tiga jenis pendaki, yaitu *Quitters* adalah tipe pendaki yang mudah menyerah. Sebelum mendaki ia sudah menyerah melihat tingginya gunung yang akan didaki. *Campers* adalah tipe pendaki yang mudah puas. Saat melihat padang yang nyaman dan luas saat mendaki gunung, ia memutuskan untuk berkemah di sana saja. *Climbers* merupakan

tipe yang tidak mudah puas, Ia akan terus mendaki walau telah menaklukkan puncak berkali-kali.(www.kontakaja.com). Yang diperlukan saat ini adalah *climbers*, yaitu anak yang mempunyai semangat kuat untuk dapat mendaki, dan terus mendaki, mampu menaklukkan tantangan-tantangan, bisa bangun kembali setelah jatuh berkali-kali.

Beberapa Saran dalam Pengasuhan Anak

Berkaitan dengan perubahan paradigma baru dalam pengasuhan anak, beberapa saran dapat dikemukakan di sini, yaitu: Sunarti, (2004), memberi saran teknik pengasuhan "fokus ke depan", yaitu pengasuhan yang mengajarkan anak menempatkan diri selangkah lebih maju. Caranya adalah dengan menempatkan anak seakan sejajar dengan orang dewasa, dirangsang untuk belajar mengemukakan pendapat dan pikirannya, didengar pendapatnya, ditanggapi buah pikirannya, sambil dibimbing, dan diarahkan. Pola asuh harus sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan anak. Setiap anak memiliki minat dan bakat yang berbeda. Dikatakan bahwa metode fokus ke depan ini merupakan metode yang pengasuhan yang menekankan agar anak dapat mengeksplorasi, menganalisis, memecahkan masalah, dan mengambil keputusan.

Melihat potensi anak sejak dini, merupakan teknik lain yang dikemukakan Shanti (2004) dalam mengarahkan anak. Menurut beliau kira-kira usia satu tahun potensi anak sudah mulai terlihat. Misalnya, ketika mendengar alunan musik, dia sudah tertarik dibandingkan teman seusianya. Orang tua melihat bahwa anak memiliki potensi di bidang musik, sehingga sebaiknya anak diarahkan dan difasilitasi.

Pola asuh harus disertai perilaku positif dari orang tua. Orang tua harus bisa dijadikan contoh/panutan bagi anaknya. Tanamkan nilai-nilai kebaikan dengan penjelasan yang mudah dipahami. Pada waktu dewasa, anak diharapkan bisa menjadi manusia yang memiliki aturan dan norma yang baik, mandiri, dan menjadi panutan bagi temannya.

Komunikasi yang efektif, syaratnya sederhana, yaitu waktu luang untuk berbincang-bincang dengan anak, menjadi pendengar yang baik, dan jangan meremehkan pendapat anak. Ajaklah anak berdiskusi tentang berbagai hal yang ingin diketahui anak, jangan menganggap anak tidak tahu apa-apa.

Dalam setiap diskusi orang tua sebaiknya memberi saran, masukan atau meluruskan pendapat anak yang keliru sehingga anak lebih terarah dan dapat mengembangkan potensinya secara maksimal.

Penerapan disiplin menjadi bagian pola asuh. Mulailah hal-hal kecil dan sederhana. Misalnya, membereskan kamar sebelum berangkat sekolah dan menyimpan sesuatu pada tempatnya. Namun, penerapan disiplin harus fleksibel dan disesuaikan dengan kebutuhan/kondisi anak. Anak dengan kondisi lelah misalnya, jangan diminta mengerjakan PR hanya karena saat itu merupakan waktunya untuk belajar (Hilman Hilmansyah, Ferdi/Nakita)

Setiap anak mempunyai masalah uniknya sendiri. Sebagai orang tua kita harus mempunyai pandangan bahwa orang tua kita wajib membantu anak-anak kita, namun tidak dapat menyingkir atau menghindari masalah serta tantangan anak-anak yang unik. Setiap anak memiliki tantangan yang berbeda satu dengan yang lain oleh karenanya anak perlu diberi kepercayaan untuk menjadi diri mereka sendiri, memecahkan masalah dan tantangan yang mereka hadapi. Dengan memberi kepercayaan dan memberi kesempatan anak untuk memecahkan masalah dan menghadapi tantangan maka mereka akan memiliki rasa percaya diri yang kuat dan mandiri. Menurut Gray (2004), anak-anak memiliki bakat dan tantangan mereka sendiri, dan tidak ada yang dapat kita lakukan untuk merubah mereka.

Sikap konsisten, artinya orang tua harus bisa menerapkan konsistensi sikap, terhadap aturan dan larangan. Yang penting setiap aturan atau pun larangan harus disertai penjelasan yang bisa dipahami anak, kenapa ini boleh, kenapa itu tidak boleh. Lama-lama anak akan belajar terbiasa dan mengerti yang boleh dan tidak. Jangan sampai lain kata lain perbuatan.

Selain kebutuhan fisik, orang tua harus memenuhi kebutuhan psikisnya, misalnya sentuhan fisik, merangkul, mencium pipi, mendekap dengan penuh kasih sayang, akan membuat anak bahagia sehingga dapat membuat pribadinya berkembang dengan matang, Anak yang ketika masa kecilnya mendapatkan kasih sayang dan cinta yang utuh dari orang tuanya anak akan bisa berkembang secara optimal, termasuk kemandiriannya.

Sebagai penutup dapat disimpulkan bahwa meskipun bersifat dua arah, namun dalam pengasuhan anak, posisi orang tua lebih mendominasi dalam

mengarahkan, dan membimbing anak. Orang tua memberikan rangsangan-rangsangan yang diterima, dipersepsi, dan dipikirkan anak.

Dalam membimbing dan mengarahkan anak, orang tua laksana menghipnotis, dimulai sejak dini dan terus berlanjut hingga anak mampu menganalisis setiap rangsangan yang diterima. Hipnotis yang diterima anak berupa ucapan dan tindakan, kata-kata yang tidak terucapkan, sorot mata, mimik muka, serta bahasa tubuh lainnya. (Sunarti Euis, 2004). Selanjutnya Sunarti mengutip rangkaian kata-kata indah dari Dorothy Law Nolte.

Jika anak dibesarkan dengan:
Celaan, ia belajar memaki
Permusuhan, ia belajar berkelahi,
Cemoohan, ia belajar rendah diri
Hinaan, ia belajar menyesali diri
Toleransi, ia belajar menahan diri
Dorongan, ia belajar percaya diri
Pujian, ia belajar menghargai
Sebaik-baiknya perlakuan, ia belajar keadilan
Rasa aman, ia menaruh kepercayaan
Dukungan, ia belajar menyenangi dirinya
Kasih sayang dan persahabatan,
ia belajar menemukan
cinta dalam kehidupan

DAFTAR PUSTAKA

- Atkinson Rita L, dkk. *Pengantar Psikologi*. Edisi ke-11 Jilid 2. Alih bahasa Widjaja Kusunat. Harcourt Brace & Cor.
- Balson, M. (1993). *Menjadi Orang Tua yang Lebih Baik*. Alih bahasa FX Budiyanto, Jakarta: Binarupa Aksara.
- Gray, J. (2004). *Children are from Heaven*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Risman, E. *Pola Asuh Anak di Era Digital*. www.kontakaja.com. Diunduh 5 Juni 2009.
- Sunarti, E. (2004). *Mengasuh dengan Hati*. Jakarta: Elex Mediakomputindo.

Menunggu Mutu Pelayanan Kelas Dunia PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia

Drs. Agus Priyanto, M.Si
Penyunting: Drs. Agus Santosa, M.M.

A. PENDAHULUAN

Indonesia yang luas lautannya lebih besar dari pada luas daratan seharusnya memiliki pelabuhan laut yang memadai baik sarana maupun prasarannya atau bahkan mampu menjadi pusat pelabuhan dunia. Namun demikian, fakta di lapangan berbicara lain sebab pelabuhan-pelabuhan di Indonesia ternyata telah tertinggal jauh, baik dari segi sarana dan prasarana maupun pelayanannya apabila dibandingkan dengan pelabuhan-pelabuhan di negara maju seperti Amerika, Jepang atau bahkan Singapura.

Sebagai perbandingan bahwa untuk mengurus inkling barang impor (*customs clearance*) diperlukan waktu 4-7 hari dan prosesnya masih manual sehingga memberikan kesempatan terjadinya pungutan liar. Sebaliknya, di Singapura untuk mengurus inkling barang bisa dilakukan lebih singkat yaitu sekitar 2-3 hari dan prosesnya sudah komputerisasi yang dilakukan secara *online*. Cara ini ternyata sangat efektif untuk menekan terjadinya korupsi yang berupa pungutan liar.

Sejalan dengan tuntutan zaman, fungsi pelabuhan laut seharusnya berkembang tidak saja meliputi fungsi-fungsi teknik transportasi (*link, interface* serta *gateway*), tetapi juga tumbuh menjadi suatu entitas bisnis tersendiri yang tidak saja berdimensi ekonomi dan sosial tetapi juga politik. Untuk menjawab tuntutan tersebut PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia harus melakukan reformasi di segala lini, seperti pembaharuan infrastruktur dan yang tidak kalah penting adalah kualitas pelayanan demi memenuhi kepuasan para pengguna jasanya. Namun, perlu diketahui bahwa upaya dari PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia (Pelindo) tidak akan terwujud tanpa peran serta dari pihak-pihak terkait seperti Bea Cukai, Departemen Perhubungan, Polairud, TNI Angkatan Laut, dan Pemda atau Pemkot setempat.

B. LANDASAN TEORI

1. Teori Modernisasi

Upaya mewujudkan pelayanan kelas dunia meninggalkan pekerjaan rumah yang sangat berat bagi PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia (Pelindo). Meskipun demikian, permasalahan yang dihadapi PT. Pelindo sebenarnya bukan semata-mata tanggung jawab sendiri sebab kegiatan yang dilakukan di PT. Pelindo merupakan sebuah sistem yang juga melibatkan unsur-unsur lainnya. Jika boleh diibaratkan, kegiatan yang dilakukan di lingkungan PT. Pelindo tidak ubahnya seperti organ tubuh manusia. Menurut Parsons (dalam Marsono, 1994), masyarakat manusia pada prinsipnya sama dengan organ tubuh manusia yang memiliki jaringan tubuh yang saling berhubungan satu sama lain. Oleh karena itu, masyarakat manusia juga dapat dipelajari seperti manusia. Masyarakat memiliki berbagai kelembagaan yang saling terkait dan tergantung satu sama lain. Untuk hal ini Parson menggunakan konsep sistem untuk menggambarkan koordinasi harmonis antar kelembagaan tersebut.

Selanjutnya, Parson (dalam Marsono, 1994) juga mengemukakan bahwa setiap lembaga dalam masyarakat memiliki tugas yang sama. Ia merumuskan istilah fungsi pokok (*functional operative*) untuk menggambarkan empat macam tugas utama yang harus dilakukan agar manusia tidak mati yang terkenal dengan sebutan AGIL (*Adaptation to the environment, goal attainment, integration and latency*).

2. Teori Diferensiasi Struktural

Komitmen PT. Pelindo untuk menciptakan pelayanan kelas dunia mengharuskan lembaga ini harus melakukan reformasi pelayanan. PT. Pelindo mesti harus mengubah sistem lama yang sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman harus diganti dengan sistem baru yang lebih bisa menjawab tuntutan zaman atau modernisasi. Proses Modernisasi akan senantiasa melibatkan diferensiasi struktural karena dengan proses modernisasi ketidakberaturan struktur masyarakat yang menjalankan berbagai fungsi sekaligus akan dibagi dalam struktur guna menjalankan satu fungsi yang lebih khusus (Smelser).

Sekalipun diferensiasi struktural telah meningkatkan kepastian fungsional kelembagaan, namun bukan berarti semuanya akan berjalan mulus. Persoalan baru yang muncul dari diferensiasi struktural adalah integrasi yang dalam pengkoordinasian aktivitas berbagai lembaga baru tersebut karena adanya konflik nilai dan kepentingan yang berbeda dari berbagai lembaga penghubung tersebut. Faktor yang lain adalah adanya permasalahan ketidakseimbangan perkembangan dan pembangunan kelembagaan yang diperlukan.

3. Konsep *New Public Service*

Ketidakpuasan terhadap layanan publik yang diterima telah mendorong munculnya tuntutan masyarakat akan pelayanan yang lebih baik. Semakin derasnya tuntutan terhadap pelayanan yang lebih baik mengharuskan pemerintah melakukan reformasi pelayanan publik. Langkah reformasi ini tidak lepas dari dasar langkah dan pemikiran paradigma yang sedang berpengaruh dalam ranah publik saat ini, yakni *new public service*. Nilai-nilai *New Public Service* tersebut antara lain (Denhardt dan Denhardt (2002:42-430)):

- a. *Serve citizen, not customer*. Kepentingan publik adalah hasil dialog lebih berdasarkan pembagian nilai daripada agregasi kepentingan individual. Pelayan publik harus lebih fokus pada membangun hubungan berdasarkan kepercayaan, kolaborasi dalam dan antarwarga melebihi respon terhadap tuntutan pelanggan (*customer*).
- b. *Seek the public interest*. Administrator publik harus turut membangun suatu gagasan bersama akan kepentingan publik. Tujuan organisasi yang ingin dicapai berupa hasil dari penciptaan pembagian kepentingan dan tanggung jawab bersama.
- c. *Value citizenship over entrepreneurship*, artinya pelayan publik dan warga sama-sama berkomitmen untuk menyumbangkan sesuatu yang bernilai bagi masyarakat melebihi dari manajer wirausaha.
- d. *Think strategically, act democratically*, artinya kebijakan dan program dapat lebih efektif dan bertanggung jawab jika dicapai melalui usaha kolektif dan proses yang kolaboratif.

- e. *Recognize that accountability is not simple*, artinya pelayan publik seharusnya lebih memperhatikan veto daripada kemauan pasar, memelihara undang-undang dan hukum konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional dan kepentingan warga.
- f. *Serve rather than steer*, artinya semakin penting bagi pelayan publik untuk berbagi nilai-nilai dasar kepemimpinan dalam membantu warga untuk mengartikulasi dan menemukan kepentingan bersama daripada hanya sekedar mengawasi proses tersebut.
- g. *Value people not just productivity*, artinya organisasi publik dan jaringannya akan berhasil efektif jika dijalankan dalam proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama berdasarkan penghargaan kepada semua orang.

Berdasarkan ketujuh poin di atas, dapat disimpulkan bahwa esensi dari *new public service* adalah mencari nilai-nilai bersama (*shared values*) dan kepentingan bersama (*common interest*) melalui dialog terbuka serta luas dan adanya keterikatan warga negara (*citizen engagement*) (Denhardt dan Denhardt (2002:170)). Model dari *new public service* mengacu pada kewarganegaraan (*citizenship*), demokrasi dan pelayanan dalam kepentingan publik sebagai alternatif dari pendekatan model yang berdasarkan teori ekonomi manajerial dan kepentingan pribadi yang dominan digunakan pemerintah secara umum sekarang ini.

4. *e-Government*

Istilah *e-government* sebenarnya merupakan adopsi dari perkembangan dan pemanfaatan teknologi informasi yang biasa dilakukan pada dunia bisnis ke dalam pelayanan publik. Pengembangan *e-government* dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas manajemen pemerintahan dengan menggunakan internet dan teknologi digital lain. Istilah bisnis yang populer dalam penerapan teknologi informasi dan komunikasi tersebut dikenal sebagai *electronic market*, *electronic commerce*, maupun *electronic business*.

E-government merupakan istilah yang menurut Conrad (2001), diberikan untuk suatu pemerintahan yang mengadopsi teknologi yang berbasis internet yang dapat melengkapi dan meningkatkan program dan pelayanannya. Tujuan utamanya adalah untuk memberikan sesuatu yang terbaik kepada pengguna jasa atau untuk memberikan kepuasan maksimal.

Pendapat Conrad ini selaras dengan apa yang dirumuskan oleh World Bank, yaitu: *E-government* adalah penggunaan teknologi informasi oleh pemerintah (seperti: *wide area network*, *internet*, dan *mobile computing*) yang memungkinkan pemerintah untuk mentransformasikan hubungan dengan masyarakat, dunia bisnis dan pihak yang berkepentingan. (www.worldbank.org)

Pada intinya *e-government* adalah penggunaan teknologi informasi yang dapat meningkatkan hubungan antara Pemerintah dan pihak-pihak lain. Penggunaan teknologi informasi ini kemudian menghasilkan hubungan bentuk baru, yaitu interaksi yang ramah, nyaman, transparan, dan murah antara pemerintah dan masyarakat (*g2c/government to citizens*), pemerintah dan perusahaan bisnis (*g2b/government to business enterprises*) dan hubungan antar pemerintah (*g2g/inter agency relationship*).

Dari beberapa rumusan pengertian tentang *e-government* di atas dapat dikatakan bahwa pada dasarnya *e-government* adalah suatu interaksi dinamis antara pemerintah, kalangan swasta, kalangan akademisi, dan masyarakat umum yang diberdayakan untuk mengakses infrastruktur informasi lokal/nasional dari manapun, kapanpun, sesuai dengan kebutuhan masing-masing. Dengan demikian jelas bahwa salah satu keunggulan *e-government* adalah kemudahan untuk bisa diakses oleh pengguna jasa. Dengan kata lain transaksi-transaksi publik tidak dibatasi ruang dan waktu.

5. Definisi dan Konsep Kualitas

Sebelum membahas lebih jauh tentang definisi dan konsep kualitas pelayanan, terlebih dahulu akan dibahas mengenai kata 'kualitas'. Kata ini telah menjadi istilah sangat populer pada masa sekarang. Orang suka menggunakan kata 'kualitas' ketika menilai suatu produk barang yang di lihat/dibeli atau ketika menilai jasa/pelayanan yang diterima, namun mereka tidak tahu persis apa arti kata ini.

Kata 'kualitas' merupakan terjemahan dari bahasa Inggris *quality*. Sachdev & Verma, 2004 (dalam Tjiptono 2005) mendefinisikan kata 'kualitas' berdasarkan pada dua perspektif. Dari perspektif internal, 'kualitas' diartikan 'sesuai dengan persyaratan/ketentuan'. Adapun dari perspektif eksternal, 'kualitas' diartikan 'sesuai atau melebihi harapan pengguna atau konsumen. Sejalan dengan pendapat Sachdev dan Verna, Crosby (1979:58) juga mendefinisikan kualitas dengan '*conformance to requirement*', artinya sesuai standar kualitas yang telah ditentukan atau distandarkan. Suatu produk dianggap memiliki kualitas apabila sesuai dengan standar kualitas yang telah ditentukan, seperti bahan baku, proses produksi dan hasil produk (*output*). Sementara itu, Goetsch & Davis (dalam Tjiptono 2005) mendefinisikan kualitas sebagai kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, sumber daya manusia, proses, dan lingkungan yang melebihi harapan.

Untuk membangun persepsi kualitas, perusahaan/organisasi perlu memperhatikan lima hal berikut (Aaker, 1991:139):

- a. Komitmen pada kualitas, artinya organisasi harus selalu mempunyai komitmen terhadap kualitas serta memelihara kualitas secara terus menerus. Upaya pemeliharaan kualitas harus tercermin dalam tindakan tanpa kompromi dan bukan hanya sekedar basa basi.
- b. Budaya kualitas, artinya komitmen kualitas harus terefleksi dalam budaya organisasi, norma perilaku dan nilai-nilainya. Jika organisasi/perusahaan dihadapkan kepada pada pilihan kualitas dan biaya, maka kualitas harus dipilih sebagai prioritas pertama.
- c. Informasi masukan dari pelanggan, artinya menyerahkan definisi kualitas kepada para pelanggan. pelanggan dapat memperkirakan apa yang dianggap penting oleh pelanggan dan bagi perusahaan/organisasi diperlukan adanya penelitian terhadap pelanggannya secara berkesinambungan sehingga dapat diperoleh informasi yang lebih akurat, relevan, dan *up to date*.
- d. Sasaran yang jelas, artinya sasaran kualitas lebih spesifik dan tidak terlalu umum agar jelas manfaatnya. Standar kualitas juga harus jelas, mudah dipahami dan dapat diprioritaskan. Sasaran yang spesifik akan memudahkan perusahaan/organisasi fokus dalam menjalankan operasionalnya sehingga lebih efektivitas dan efisiensi. Sasaran yang

terlalu banyak tanpa adanya prioritas bisa jadi akan membahayakan kelangsungan hidup perusahaan/organisasi itu sendiri.

- e. Kembangkan karyawan yang berinisiatif, artinya karyawan atau petugas harus dimotivasi dan diizinkan untuk berinisiatif serta dilibatkan dalam mencari solusi masalah yang dihadapi dengan pemikiran yang kreatif dan inovatif. Karyawan juga dilibatkan secara aktif dalam pengendalian kualitas layanan.

C. PEMBAHASAN

Diperkirakan lebih dari 60.000 kapal niaga melewati perairan Indonesia. Namun, karena tidak satu pun pelabuhan laut kita memenuhi standar internasional (standar yang mengacu ke peraturan *International Maritime Organization (IMO)* dan *International Ship and Port Facility Security (ISPS Code)*) untuk mereka membuang sauh, mereka lebih memilih pelabuhan Singapura atau Malaysia untuk berlabuh. Standar itu terkait dengan kelengkapan peralatan, kecepatan bongkar muat, ketersediaan infrastruktur, lapangan penumpukan, dan kedalaman laut bagi bersandarnya kapal-kapal besar. Semestinya, selain karena wilayah lautan yang luas dan letaknya yang amat strategis, Indonesia mampu menggunakan keunggulan geografis itu untuk mendapatkan keuntungan ekonomis jauh lebih besar daripada yang dihasilkan sekarang (<http://www.pp3.co.id>)

Gagasan menciptakan mutu pelayanan kelas dunia oleh PT (Persero) pelabuhan Indonesia muncul sebagai langkah antisipatif sehubungan dengan diberlakukannya *System International Ship and Port Facility (ISPF) Code* sejak 1 Juli 2004. Hal ini berarti bahwa mereka harus bekerja ekstra keras sebab mereka harus memantau dan melakukan audit internal kinerja penerapan ISPF Code tersebut sesuai dengan rekomendasi Dirjen Perhubungan Laut selaku *Designated Authority (DA)*.

PT (Persero) Pelabuhan Indonesia tentu saja mengalami kesulitan sebab mereka harus menata ribuan pelabuhan yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Tidak kurang dari 2.118 jenis pelabuhan yang ada, hanya 112 pelabuhan umum yang dikelola Pelindo. Sebanyak 614 pelabuhan dikelola unit pelayanan teknis di bawah Dirjen Perhubungan Laut, 1.132 berstatus

pelabuhan khusus, 257 pelabuhan penyeberangan, 3 pelabuhan darat (dry port). Dari keseluruhan pelabuhan tersebut, hanya 114 untuk kegiatan ekspor-impor.

Sementara itu, untuk menangani pelabuhan-pelabuhan tersebut diperlukan pengamanan yang melibatkan berbagai unsur, yang terdiri atas Kesatuan Polisi Pengamatan Pelabuhan (KP3), Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai (KPLP), Satpam pelabuhan, Satpam perusahaan, Satuan Pengaman Barang, Satuan Polisi Airud, dan Keamanan laut (Kanla TNI).

Gambaran modernisasi di PT (Persero) Pelabuhan Indonesia telah tercermin dari keinginan untuk membentuk lembaga khusus tersendiri guna mewujudkan pusat pelayanan terintegrasi dengan menerapkan konsep *single management* (pelayanan satu atap) jasa ke pelabuhan, jasa kepabeanan, dan jasa-jasa lain yang terkait dengan manajemen dan operasional pelabuhan sebagaimana dikemukakan oleh Smelser dalam teori diferensiasi struktural. Dalam teorinya ini Smelser menyatakan langkah diferensiasi struktural diambil agar pelaksanaan fungsi dapat dijalankan secara efisien.

Dalam kasus PT (Persero) Pelabuhan Indonesia tersebut diferensiasi digunakan untuk mengatasi kendala terbatasnya sarana dan prasarana maupun sumber daya manusia yang dimiliki. Apabila mereka tidak menjalankan diferensiasi struktural, maka usaha untuk menjalankan ISPF Code akan selalu dirasakan menjadi beban yang semakin lama semakin berat bagi penyelesaian tugas mereka. Belum lagi birokrasi yang tumpang tindih jika terus dibiarkan akan menimbulkan keengganan investor asing untuk menanamkan investasinya di Indonesia sebab mereka harus mengeluarkan biaya ekstra dan dari segi waktu akan sangat dirugikan.

Sebagai gambaran bahwa Pelabuhan Tanjung Priok yang merupakan pintu gerbang ekonomi nasional terus menjadi sorotan, menyusul keluhan kalangan pemilik barang dan importir akibat mahalnya jasa pelayanan barang impor berstatus *less-than container load* (LCL) di pelabuhan tersibuk di Indonesia itu.

Padahal Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) belum lama ini telah menyepakati harmonisasi dan penyederhanaan prosedur perdagangan internasional dapat dilakukan melalui penurunan biaya transportasi, peningkatan fasilitas pelabuhan, transparansi dan efisiensi prosedur

kepabeanan, harmonisasi dan transparansi regulasi, serta pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi. Namun, apa yang terjadi dalam pelayanan barang impor LCL di Priok selama berpuluh-puluh tahun itu sangat kontras dengan keinginan dan harapan untuk menciptakan efisiensi biaya transportasi dan logistik sesuai dengan semangat WTO.

Ekonomi biaya tinggi muncul akibat tidak adanya regulasi yang tegas dari pemerintah menyangkut pengaturan batas tarif atas kegiatan pelayanan barang impor berstatus LCL, yang selama ini penanganannya dipercayakan kepada *forwarder* konsolidator yang juga merupakan perwakilan atau agen dari *forwarder* asing. (<http://www.pp3.co.id>)

Bertolak dari permasalahan tersebut, PT (Persero) Pelabuhan Indonesia mencoba mencari solusi, yaitu dengan mengusulkan agar pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk membentuk lembaga tersendiri yang terdiri atas perwakilan pemerintah yang meliputi *port operator*, *customs*, *immigration*, *quarantine*, dan *security* (keamanan pelabuhan). Pelayanan ini merupakan upaya untuk mewujudkan pusat pelayanan terintegrasi dengan menerapkan konsep *single management* (pelayanan satu atap) jasa kepelabuhan, jasa kepabeanan, dan jasa-jasa lain yang terkait dengan manajemen dan operasional pelabuhan sekaligus jasa keamanan.

Penerapan pelayanan satu atap ini mencoba meniru langkah yang telah ditempuh oleh Singapura karena dengan cara ini Singapura mempunyai pelabuhan tersibuk di dunia berdasarkan tanan perkapalan, dengan jumlah pengendalian sebanyak 1.15 biliun ton kasar pada tahun 2005. Berdasarkan tanan kargo, Singapura mengendalikan sebanyak 423 juta ton. Pelabuhan ini masih mengekalkan kedudukannya sebagai hab pemindahan tersibuk di dunia pada tahun 2005, dan juga sebagai hab pengisian bahan api terbesar di dunia dengan 25 juta ton dijual pada tahun yang sama.

Singapura berada di tangga teratas dunia berdasarkan lalu lintas kontainer pada tahun 2005, dengan jumlah pengendalian 23.2 juta TEU. Dengan anggaran pengendalian sebanyak 19.335 juta TEU sampai dengan bulan Oktober, Singapura mengungguli pencapaian Hong Kong yang mampu mengendalikan 18.640 juta TEU dalam tempo yang sama. Peningkatan lalu lintas mengukuhkan lagi kedudukan Singapura di Asia Tenggara, dan peningkatan lalu lintas pemindahan yang menggunakan jalur strategik Asia

Timur-Eropa membawa Singapura ke tempat teratas (Jawa Pos, 24 Februari 2006).

Langkah untuk mewujudkan sistem pelayanan satu atap ternyata tidak sesederhana itu. Pembentukan sistem lama yang dinilai tidak efisien disebabkan oleh sistem birokrasi dan sistem manajemen pelabuhan yang tumpang tindih. Permasalahan pasti akan baru muncul berkaitan dengan pengintegrasian segenap lembaga terkait seperti, bea cukai, imigrasi, administrator pelabuhan, keamanan pelabuhan dan keamanan dalam manajemen yang ringkas dan efisien. Dari pengoordinasian antar suborganisasi dan organisasi ini ada kemungkinan menimbulkan masalah baru karena lembaga-lembaga tersebut memiliki kepentingan masing-masing. Untuk itu diperlukan sistem kerja yang jelas baik itu mengenai pembagian kerja maupun kewenangannya .

Sedangkan ketakutan terhadap integrasi koordinasi tercermin dalam kesiapan lembaga-lembaga yang terkait untuk memasuki sistem yang baru. Apalagi akan diterapkannya penggunaan aplikasi teknologi informasi dalam sistem *custom clearance* yang mana sistem ini diharapkan dapat menekan biaya ekstra. Sudah menjadi hal yang biasa bahwa setiap ada perubahan pasti akan memunculkan tanggapan yang pro dan kontra. Penolakan akan datang dari pihak-pihak yang telah merasa diuntungkan dengan kondisi sebelumnya karena mereka takut akan kehilangan posisi. Selain itu, mereka juga harus beradaptasi lagi dengan sistem maupun lingkungan yang baru. Sedangkan dukungan akan datang dari pihak-pihak yang dirugikan oleh kondisi sebelumnya. Tarik ulur untuk segera diaplikasikannya sistem pelayanan satu atap terus berlanjut sampai saat ini sehingga keinginan untuk mewujudkan pelayanan kelas dunia masih hanya sebatas wacana.

D. KESIMPULAN

Janji PT. Pelindo untuk mewujudkan pelayanan kelas dunia ternyata masih sebatas wacana sebab sistem yang digunakan masih menerapkan lama yang dapat dikatakan tradisional di mana masih mengandalkan cara manual yang terbukti membuka peluang terciptanya korupsi. Keinginan PT (Persero) Pelabuhan Indonesia untuk mewujudkan target Mutu Pelayanan Kelas Dunia

hanya akan dapat terwujud apabila pelayanan dengan konsep *single management* (pelayanan satu atap) jasa ke pelabuhan, jasa kepabeanan, dan jasa-jasa lain yang terkait dengan manajemen dan operasional pelabuhan sekaligus jasa keamanan dapat di segera diaplikasikan. Salah satu langkah yang ditempuh adalah dengan mengusulkan agar pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk membentuk lembaga tersendiri yang terdiri atas perwakilan pemerintah yang meliputi *port operator, customs, immigration, quarantine, dan security* (keamanan pelabuhan).

DAFTAR PUSTAKA

- Aaker, David A. (1991). *Managing Brand Equity: Capitalizing on the Value of a Brand Name*. New York: The Free Press.
- Denhardt, Janet V., Denhardt, Robert B. (2002). *The New Public Service-Serving Not Steering*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Gronroos, C. 1990. "Service Management and Marketing", Massachusetts, Lexington Griffin, Jill, 1996, Customer Loyalty: How to Earn It, How to Keep It, New York: Simon and Chuster inc.
- Han, V. D. (1993). *Managing for Quality: integrating quality and business strategy*. USA: Business one Irvin.
- Hutabarat, J. dan Martani Huseini. (2006). *Manajemen Strategik Kontemporer*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Koran Tempo terbit tanggal 20 September 2005 halaman A20.
- Korten, David C. (2001). *Menuju abad ke-21: tindakan sukarela dan agenda global*. David C Korten; penerjemah, Lilian Tejasudhana, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Legislative Analyst's Office, "E-Government in California: Providing Services to Citizens Through the Internet", 24 January 2001.

Nugraha, Q. (2007). *Manajemen Strategik Organisasi Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka.

Osborne, David and Peter Plastrik. (2001). *Memangkas Birokrasi*. Jakarta: PPM.

Prasojo, E. (2007). *Perbaikan dan Pemasaran Pelayanan Publik melalui e-Government*. Depok: FISIP UI-Departemen Ilmu Administrasi. Tidak dipublikasikan.

Rahardjo, B. "*Membangun E-Government*". Makalah Dipresentasikan pada Seminar Nasional Jaringan Komputer II Technic Study Club, STMIK Dipanegara Makassar 19 Mei 2001.

Sarwono, Alvin Y. So. (1994). *Perubahan Sosial dan Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.

Sommer, John G. (1977). *Beyond Charity: U.S. Voluntary Aid for a Changing Third World*. Washington, DC: The Overseas Development Council.

Wardiana, W. "*Perkembangan Teknologi Informasi di Indonesia*", Makalah pada Seminar dan Pameran Teknologi Informasi 2002, Fakultas Teknik Universitas Komputer Indonesia (UNIKOM) Jurusan Teknik Informatika, tanggal 9 Juli 2002.

Zeithaml, V.A., Parasuraman, A dan Berry, LL. (1990) "*Delivering Quality Service. Balancing customer Perception and Expectation*": New York, The Free Press.

<http://www.pp3.co.id/detnew.php?id=572>

The World Bank Group, *E-Government Definition*.

<http://www.worldbank.org/publicsektor/egov/definition.htm>.

Optimalisasi Pemanfaatan Layanan Pesan Singkat (SMS) dalam Sistem Pendidikan Jarak Jauh

Drs. Haryanto, M.Si
Penyunting: Drs. Enceng, M.Si.

ABSTRACT

Since 2004, UT has been given service through SMS with public information feature (consist of general information, investigation/certificate verification), information performance from students (consist of mark, date of test, subject registration/periode of test/MU and performance of test location, UAS' date and time, the latest news, closing registration, news, graduation ceremony news and UAS' news), and announcement feature for student who have been registrated then NIM and ponsel (consist of UKT's applicant candidat and student judissium).

Now is the time to increase the using of SMS for buy subject material, materials learning information and learning support, integrated tutorial, motivating students to study, activities service of co and extra curriluler, news shipping by SMS and announcement feature at <http://www.ut.ac.id>.

Success of SMS program influenced by 2 factors. There are socialization media and program requirement that fulfilled.

Keywords: Layanan pesan singkat (*Short Message Service/SMS*), modul, bahan ajar dan bantuan belajar, tutorial terpadu, pengiriman "News" dan fitur pengumuman, sosialisasi dan persyaratan keberhasilan program.

A. PENDAHULUAN

Sejak beberapa tahun terakhir ini perkembangan telepon seluler (ponsel) sangat pesat. Perkembangan tersebut meliputi jumlah pemakai pesawat ponsel, jumlah operator kartu ponsel, jumlah perusahaan yang memasarkan produk pesawat ponsel, dan fitur yang tersedia dalam ponsel.

Salah satu alasan meningkatnya jumlah pemakai ponsel antara lain adalah semakin meningkatnya kebutuhan orang untuk berkomunikasi dengan

pihak lain dengan mudah, cepat, dan murah, tingkat mobilitas setiap orang yang tinggi/meningkat dengan pesat, dan keterbatasan kemampuan Telkom menyediakan telepon tetap/kabel dan keterbatasan Telkom menyediakan fasilitas telepon umum. Menurut data tahun 2005, realisasi pertumbuhan pasar industri telekomunikasi di Indonesia ini sangat tinggi, jauh melebihi perkiraan semula. Perkiraan pertumbuhan pasar pengguna ponsel sampai akhir 2005 adalah 38-40 juta pengguna, dapat berkembang menjadi sekitar 45 juta pengguna (Kompas, 27-9-2005: 21). Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa saat ini jumlah pelanggan telepon tetap 8,7 juta, jumlah pelanggan ponsel flexi (CDMA) 5 juta, jumlah pelanggan ponsel Telkomsel saat ini hampir 45 juta (Kompas, Liputan Khusus "Menghadapi Era Pertelekomonikasian Baru, Kompas: Kamis 13 Desember 2007: 45).

Perkembangan jumlah pelanggan ponsel di negara-negara lain juga sangat pesat. Menurut laporan Ofcom International Communication menyatakan bahwa pemakai ponsel di Cina jumlahnya 443.640.125 pengguna telah mengirimkan 429 miliar SMS selama tahun 2006 atau rata-rata 967 SMS/pemakai, tertinggi dibandingkan dengan negara manapun di dunia. Negara lain, yaitu India tercatat sebagai negara peningkatan pelanggannya terbesar, bahkan jumlah peningkatannya lebih besar dari total pelanggan Inggris. India mempunyai 150 juta pelanggan pada tahun 2006, dua kali lipat dari tahun sebelumnya. Jumlah pelanggan ponsel di India baru mencapai 14% jumlah penduduk. Di Inggris pada tahun 2006 jumlah pelanggan ponsel adalah 70 juta (Kilasan Kawat Sedunia, London. Kompas, Kamis, 13 Desember 2007: 11).

Pesatnya perkembangan pengguna ponsel di Indonesia menarik investor untuk menanamkan modalnya di perusahaan-perusahaan operator kartu ponsel. Bertambahnya perusahaan operator kartu ponsel telah membuat masing-masing perusahaan membuat strategi untuk menarik dan mempertahankan konsumen pemakai kartu ponselnya dengan cara semakin memperluas jaringan/jangkauan (*coverage*), meningkatkan kapasitas dan kualitas layanan, memberikan tarif yang menarik bagi konsumen, serta memberikan bonus, diskon, dan hadiah. Strategi lain untuk menarik konsumen juga dilakukan dengan cara diversifikasi produk kartu telepon (*SIM card*) untuk melayani pasar yang berbeda.

Peningkatan mutu/kapasitas dan luasnya jaringan/jangkauan layanan yang diberikan oleh suatu perusahaan operator kartu ponsel memegang peranan penting bagi kelangsungan dan kemajuan perusahaan itu. Oleh karena itu, suatu perusahaan operator kartu ponsel akan selalu berusaha meningkatkan mutu dan kapasitas serta memperluas jaringan. Salah satu operator kartu ponsel, yaitu Telkomsel saat ini telah menjangkau kota dan kabupaten seluruh Indonesia serta seluruh kecamatan di pulau Jawa dan pulau Bali (Kompas, 31-8-2005: 5 dan 10-10-2005 : 38).

Perkembangan jumlah pemakai, operator, perusahaan pesawat ponsel, dan kebutuhan konsumen juga telah memacu perusahaan operator dan pembuat pesawat ponsel melengkapi dan meningkatkan kemampuan teknologi komunikasi. Perkembangan teknologi komunikasi telah memungkinkan ponsel dapat dimanfaatkan untuk berbagai keperluan, antara lain adalah untuk berkomunikasi, hiburan, membuat catatan penting, akses data, dan penyimpanan data. Pemanfaatan ponsel untuk berkomunikasi dapat dilakukan antara lain dengan cara menelepon, mengirim dan menerima SMS, mengirim dan menerima gambar/foto.

Seperti telah disinggung di atas bahwa ponsel mempunyai banyak manfaatnya untuk menunjang kehidupan kita. Ponsel selain dapat digunakan untuk berkomunikasi dengan berbicara seperti pada telepon kabel, juga dapat digunakan untuk mengirim dan menerima pesan singkat, gambar, data, foto. Pengiriman dan penerimaan pesan singkat yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *Short Message Service* (SMS) saat ini sangat populer di kalangan masyarakat pemakai ponsel. Hampir semua orang yang memiliki ponsel pernah menerima atau mengirim pesan singkat. Jumlah karakter untuk sekali kirim pada tiap ponsel berbeda karena dipengaruhi oleh kemampuan memori ponsel dan ketentuan dari operator kartu ponselnya. Pemanfaatan SMS pun sekarang ini sangat beragam, mulai dari untuk hubungan antar pribadi, keperluan bisnis, himbuan dari pemerintah, keperluan administrasi pendidikan, serta informasi pendidikan. SMS selain dimanfaatkan untuk hal-hal yang positif, juga sering dimanfaatkan orang-orang tidak bertanggung jawab untuk kepentingan negatif dan merugikan orang lain, seperti untuk judi, penipuan, dan perampokan.

SMS untuk keperluan layanan administrasi pendidikan saat ini sudah umum dipakai oleh lembaga pendidikan negeri di tingkat sekolah lanjutan maupun perguruan tinggi. Salah satu sekolah lanjutan atas telah memanfaatkan SMS untuk menunjang administrasi pendidikan adalah SMAN I Cisauk. SMA ini melayani SMS dari orang tua murid dan umum untuk memberikan informasi siswa masuk sekolah atau tidak dan nilai ulangan siswa.

Salah satu perguruan tinggi yang telah memanfaatkan SMS untuk mendukung administrasi akademiknya adalah Universitas Gunadarma. Universitas ini memberikan layanan tentang nilai UAS.

Perguruan tinggi yang juga telah memanfaatkan SMS untuk melayani berbagai keperluan mahasiswa dan masyarakat adalah UT, yaitu sejak bulan September 2004. Layanan SMS dapat dilakukan oleh UT berkat kerja sama dengan PT Satelindo (sekarang Indosat) yang mengoperasikan kartu ponsel Matrix dan Mentari.

Jenis layanan yang dapat diberikan oleh UT terdiri dari 3 fitur, yaitu: fitur layanan informasi masyarakat/umum (2 jenis layanan), fitur peragaan informasi oleh mahasiswa (7 jenis layanan), dan fitur pengumuman bagi mahasiswa yang NIM dan nomor HP-nya telah terintegrasi (2 jenis layanan). Dua fitur layanan informasi masyarakat tersebut adalah informasi umum dan pemeriksaan/verifikasi ijazah. Rincian fitur peragaan informasi oleh mahasiswa terdiri dari peragaan nilai/masa ujian, peragaan status registrasi mata kuliah/masa ujian, peragaan lokasi dan tempat ujian/MU, peragaan tanggal dan jam ujian akhir semester, News: berita terkini, News: penutupan registrasi, News: informasi wisuda, dan News: info UAS. Fitur pengumuman (bagi mahasiswa yang NIM dan nomor HP-nya telah teregistrasi terdiri dari calon peserta ujian komprehensif tertulis dan yudisium mahasiswa. Dari 11 jenis layanan tersebut di atas, 6 di antaranya baru mulai aktif pada akhir masa registrasi 2005.1. Ke-11 jenis layanan tersebut hanya dapat diakses dari kartu ponsel Mentari dan Matrix, baru pada pertengahan tahun 2006 semua jenis layanan tersebut diakses dari semua kartu ponsel. Ada 2 nomor telepon untuk mengakses jenis-jenis layanan tersebut di atas yaitu nomor 6737 dari pemilik kartu Mentari dan Matrik dan nomor 3949 dari pemilik kartu lainnya. Tarif untuk SMS ini telah ditetapkan oleh UT, yaitu sebesar Rp650,00/layanan

SMS untuk pemakai kartu Mentari dan Matrix dan Rp1.000,00/layanan SMS untuk operator kartu lainnya.

Memperhatikan jumlah jenis layanan yang dapat diberikan oleh UT kepada mahasiswa dan masyarakat sudah cukup banyak, tetapi masih terbuka luas untuk dapat ditingkatkan dan dikembangkan lagi. Peningkatan dan pengembangan jumlah dan jenis layanan sebaiknya mengacu pada proses belajar mahasiswa UT dan layanan kepada masyarakat. Jenis layanan singkat yang mungkin perlu dikembangkan tersebut antara lain adalah layanan pembelian bahan belajar atau modul, informasi bahan ajar dan bantuan belajar, layanan tutorial pesan singkat terpadu, layanan informasi, dan kegiatan ko dan ekstra kurikuler, memotivasi mahasiswa untuk belajar, dan pengiriman pesan singkat "News" serta fitur pengumuman yang sudah ada di (Panduan Info SMS pada Menu Utama di <http://www.ut.ac.id>) kepada mahasiswa.

Suksesnya program SMS tidak dapat lepas dari persyaratan yang harus dipenuhi peserta/sasaran program dan sosialisasi program. Tidak kalah pentingnya, keberhasilan sosialisasi dipengaruhi oleh media yang digunakan dan sasaran sosialisasi.

B. PEMBAHASAN

1. Layanan Pembelian Bahan Belajar

Selama ini UT telah melayani pembelian modul oleh mahasiswa dan masyarakat luas melalui 3 cara, yaitu mahasiswa/masyarakat: datang langsung ke UT Pusat/UPBJJ-UT/Toko buku Delima di Bandung, mengirim uang seharga modul ke nomor rekening yang ditunjuk oleh UT di BRI, membeli secara kolektif untuk mahasiswa yang mendapat bea siswa dari instansinya (Katalog UT 2002: 18).

Pelayanan kepada mahasiswa/masyarakat pembeli modul melalui cara tersebut di atas masih mempunyai kendala. Kendala mahasiswa dan masyarakat dengan pola penjualan seperti tersebut di atas, antara lain adalah *pertama*, keterbatasan waktu mahasiswa UT untuk datang ke UPBJJ-UT/UT Pusat pada jam kerja atau datang ke toko buku Delima di Bandung. *Kedua*, mahasiswa harus mengeluarkan biaya transportasi yang belum tentu murah

karena jarak antara tempat tinggal mahasiswa dengan kota UPBJJ-UT terdekat cukup jauh dan tidak selalu mudah dijangkau karena kondisi geografis wilayah negara republik Indonesia yang sangat bervariasi. *Ketiga*, modul yang dicari belum tentu tersedia di Kantor UT Pusat atau UPBJJ-UT pada saat mahasiswa datang sehingga ada kemungkinan mahasiswa harus datang lebih dari sekali. *Keempat*, tidak semua UPBJJ-UT melayani pembelian modul dengan pemesanan melalui BRI. *Kelima*, pembelian modul melalui pengiriman uang ke rekening yang telah ditunjuk oleh UT mengalami hambatan dalam hal modul yang dipesan sedang tidak tersedia dan mahasiswa memutuskan untuk membatalkannya karena proses pengembalian uang dari UT kepada mahasiswa melalui prosedur tertentu yang tentu memerlukan waktu.

Keterbatasan waktu mahasiswa untuk datang ke UPBJJ-UT/UT Pusat lebih banyak dikarenakan sebagian besar mahasiswa UT statusnya telah bekerja. Mahasiswa aktif UT yang statusnya kerja menurut data statistik UT pada masa registrasi 04.1 (2004.1) adalah 93,99% atau 297.515 mahasiswa dan hanya 2,88% atau 13.280 mahasiswa yang statusnya tidak bekerja (Statistik UT, 2004: 11). Dengan demikian, sebagian besar mahasiswa UT terikat dan berada pada tempat dan jam kerja. Sementara itu pelayanan yang diberikan oleh UT juga dilakukan pada jam kerja yang sama. Oleh karena itu, mahasiswa harus pintar-pintar mengatur waktunya untuk datang ke BRI memesan modul atau ke UPBJJ-UT membeli modul. Kondisi seperti ini tidak tertutup kemungkinan ada sebagian mahasiswa yang karena kesibukan pekerjaannya sampai lupa memesan atau membeli buku, atau pada saat datang ke UPBJJ-UT tanpa menelepon lebih dahulu, modul yang dicarinya telah habis terjual.

Sampai saat ini sebagian besar mahasiswa membeli modul di kantor UPBJJ-UT dan hanya sedikit mahasiswa yang memesan modul melalui BRI, sedangkan persediaan modul di UPBJJ-UT sangat terbatas. Keterbatasan persediaan modul di UPBJJ-UT kadang-kadang membuat mahasiswa kecewa karena modul yang akan dibelinya telah habis terjual. Terpaksa lain kali mahasiswa harus datang lagi ke UPBJJ-UT karena tidak semua UPBJJ-UT melayani pemesanan modul melalui BRI atau pos wesel. Tambahan biaya transportasi dari rumah tinggal mahasiswa ke UPBJJ-UT tidak selalu murah

karena dari tempat tinggal mahasiswa ke UPBJJ-UT terdekat tidak selalu mudah, dekat, dan lancar transportasinya.

Salah satu alasan UPBJJ-UT tidak mau melayani pembelian modul dengan pemesanan melalui BRI adalah kondisi gudang modul yang relatif kecil dengan kondisi masih seadanya sehingga hanya mampu menampung sebagian kecil modul-modul UT, bila untuk menyimpan modul kurang baik karena cepat rusak, dan belum ditemukannya pola yang cocok untuk dapat melayani mahasiswa dengan baik (Zulkabir & Dina Thaib, 2004: 663).

Kendala transportasi, kondisi geografis, keberadaan modul di UT Pusat/UBJJ, keterbatasan waktu mahasiswa mencari modul, mungkin dapat diatasi dengan membuka layanan pembelian modul melalui SMS karena layanan ini mempunyai beberapa keunggulan.

Beberapa keunggulan SMS ini antara lain adalah: *pertama*, pemakaian ponsel untuk berkomunikasi melalui suara maupun pesan singkat sudah memasyarakat sampai di seluruh kota dan ibukota kabupaten di wilayah RI. Bahkan bagi mahasiswa pengguna kartu ponsel Telkomsel yang tinggal di kota, ibukota kabupaten, dan kecamatan di pulau Jawa dan Bali sudah dapat mengaksesnya. Demikian juga dengan mahasiswa pengguna kartu ponsel Telkomsel yang tinggal di ibukota kecamatan dan sekitarnya dan kecamatan-kecamatan di sekitar ibukota kabupaten di luar Jawa dan Bali dapat menikmati berbagai layanan komunikasi dengan ponsel. *Kedua*, pengiriman pesan singkat relatif cepat sampai ke tujuan dengan harga pulsa untuk berkomunikasi dari seluruh daerah di Indonesia relatif murah sehingga terjangkau oleh hampir semua mahasiswa. *Ketiga*, mahasiswa pengirim pesan singkat akan segera mendapat informasi jawaban dan kepastian tentang modul yang dicari.

Agar program pelayanan penjualan modul melalui SMS ini dapat berjalan lancar diperlukan persyaratan tertentu, antara lain: *pertama*, UT perlu menetapkan kode (isi perintah). *Kedua*, UT perlu menetapkan aturan pembelian modul melalui SMS, ada 2 alternatif pembelian modul dengan SMS, yaitu uang dikirim melalui nomor rekening yang telah ditunjuk oleh UT di BRI seperti yang telah berjalan selama ini, kemudian dipantau dengan SMS. Alternatif lainnya adalah uang pembelian modul diambil dari pulsa. Dalam hal pelaksanaan pembelian modul dengan pulsa, perlu dilakukan

pembicaraan lebih dahulu dengan mitra kerja operator kartu ponsel. *Ketiga*, UT perlu menyediakan sistem dan data induk persediaan dan harga modul. Sistem dan data induk ini dapat diakses oleh mahasiswa dan unit kerja terkait di UT Pusat dan menjawab dan meng-*update* data dengan cepat dan akurat. Bila ongkos kirim ditanggung mahasiswa, UT perlu menyediakan beberapa alternatif informasi biaya pengiriman dan perkiraan waktu yang diperlukan untuk mengantar dari UT sampai alamat mahasiswa. Beberapa pilihan cara pengiriman modul diperlukan karena ada daerah yang hanya dapat dijangkau oleh jasa pengiriman tertentu saja. Alamat pengiriman modul dapat mengacu pada alamat mahasiswa yang tercantum di data pribadi atau alamat lain yang ditunjuk. *Keempat*, Sosialisasi program layanan pembelian modul melalui SMS. Sosialisasi dilakukan kepada semua karyawan UT Pusat dan UPBJJ-UT, mahasiswa UT, dan masyarakat luas. Sosialisasi dapat dilakukan melalui *leaflet*, selebaran, katalog, SMS, Kartu Tanda Peserta Ujian (KTPU), dan Daftar Nilai Ujian (DNU). KTPU dan DNU diutamakan sebagai sarana sosialisasi program karena sebagian besar KTPU dan DNU diambil oleh mahasiswa. KTPU diperlukan mahasiswa sebagai salah satu identitas mahasiswa pada waktu ikut UAS dan ujian TAP. DNU diperlukan mahasiswa sebagai bukti nilai hasil ujian. *Kelima*, Menganjurkan mahasiswa untuk mendaftar/meregistrasikan nomor ponselnya ke UT.

Kelebihan pembelian modul melalui BRI yang selama ini telah berjalan adalah pengirim SMS tidak perlu mempunyai pulsa dalam jumlah banyak, rekening pembelian bahan ajar tercantum dalam katalog, dan formulir pembelian bahan ajar telah tersedia di BRI. Kekurangannya adalah *pertama*, mahasiswa dan masyarakat yang akan membeli modul harus sudah tahu harga modul yang akan dibeli, kemudian kalau di BRI sedang tidak tersedia formulir pemesanan bahan belajar, calon pembeli modul harus mencari nomor rekening pemesanan bahan ajar. *Kedua*, mahasiswa dan masyarakat cukup dibuat gelisah kalau modul yang dipesan tidak segera datang karena suatu hal. Suatu kasus yang pernah terjadi, keterlambatan pengiriman dikarenakan proses administrasi atau pada saat itu modul sedang tidak tersedia atau dalam proses cetak. Dalam kasus modul sedang dalam proses cetak ulang, kemungkinan pembeli modul tidak diberi informasi bahwa

modul yang dipesannya sedang dalam proses cetak, sementara waktu berjalan terus dan kesempatan waktu untuk belajar semakin sedikit.

Pembelian modul melalui SMS mempunyai beberapa kelebihan, antara lain: *pertama*, cara pembelian modul dapat dilakukan dengan sekali transaksi, apabila pulsa yang tersedia mencukupi untuk pembelian bahan ajar/modul dan biaya pengiriman (bila ditanggung pembeli). Bila pulsanya tidak mencukupi, mahasiswa/pembeli diberi informasi harga dan alternatif biaya pengiriman. *Kedua*, mengikuti pola yang sudah ada yaitu mengirim uang melalui BRI ke rekening UT di BRI dengan menggunakan formulir yang tersedia, baru kemudian dipantau dengan SMS. *Ketiga*, modul dikirim sesuai alamat mahasiswa yang tercantum dalam data pribadi di UT atau alamat lain yang ditunjuk dalam SMS. *Keempat*, bila modul sedang proses cetak ulang atau belum dapat dikirim dalam waktu dekat, mahasiswa/pengirim SMS diberitahu. Apabila mahasiswa/pembeli kemudian membatalkan pembeliannya, uang dapat dikembalikan dalam bentuk pulsa atau ditransfer ke rekening yang ditunjuk oleh mahasiswa/pembeli. *Kelima*, sebelum bahan ajar/modul dikirim, sebaiknya ada proses pencetakan/verifikasi transaksi, apakah uangnya sudah masuk, dan alamatnya sudah jelas.

2. Informasi Bahar Ajar dan Bantuan Belajar

Sejak beberapa tahun terakhir ini UT sedang giat-giatnya melakukan revisi Buku Materi Pokok/modul, melengkapi modul dengan bahan ajar pendukung, dan bantuan belajar. Revisi modul dapat dibedakan minimal dalam 3 kategori, yaitu revisi ringan, revisi sedang, dan revisi berat atau total. Revisi modul dikatakan ringan bila revisi tersebut antara lain berupa perbaikan salah ketik, penambahan kalimat-kalimat interaktif, berupa pengurangan, penambahan, penggantian sebagian materi dalam jumlah kecil, termasuk grafik, diagram, gambar, dan tabel. Revisi modul dapat dikategorikan sedang bila revisi modul meliputi hal-hal tersebut di atas dalam jumlah kurang dari separuh. Revisi dapat dikatakan total bila revisi melebihi 50%-100%. Revisi modul dapat dilakukan penulisnya atau orang lain. Revisi modul kemudian diikuti revisi inisiasi tutorial, lembar mandiri, kisi-kisi soal, soal UAS. Informasi revisi modul penting bagi mahasiswa

yang sedang mendaftarkan mata kuliah yang menggunakan modul tersebut. Informasi revisi modul penting disampaikan kepada mahasiswa, terutama bagi modul-modul yang baru saja direvisi agar mahasiswa tidak salah dalam mempelajari modul. Kesalahan dalam mempelajari modul dapat terjadi karena mahasiswa tidak diwajibkan pada waktu registrasi tidak sekaligus membeli modul sehingga banyak mahasiswa memperoleh modul bukan membeli di UPBJJ-UT atau UT Pusat, tetapi dapat saja mereka memperoleh modul dari dipinjam teman atau beli di tukang loak.

Informasi revisi modul yang perlu disampaikan kepada mahasiswa adalah tentang kode dan nama modul, pengarang, edisi, cetakan, dan tahun terbit. Informasi ini diperlukan untuk membedakan model hasil revisi dengan modul lama. Modul hasil revisi akan mudah dikenali dari nama pengarang, edisi, cetakan, dan tahun terbit.

3. Layanan Tutorial dengan SMS Terpadu

Sampai saat ini UT telah melakukan layanan bantuan belajar dengan tutorial melalui berbagai media, di antaranya adalah melalui media tatap muka, tertulis, dan *online*/elektronik. Layanan bantuan belajar dalam bentuk tutorial yang selama ini dilaksanakan mempunyai kelebihan dan kekurangan. Layanan tutorial tatap muka sangat bagus karena akan terjadi interaksi antara mahasiswa dengan tutor dan antara mahasiswa dengan mahasiswa lainnya. Kelemahan layanan jenis tutorial tatap muka ini adalah pada keterbatasan jangkauan tempat yang dapat dilayani karena terbatasnya ketersediaan tutor di daerah dan keterbatasan dana. Layanan tutorial tertulis mempunyai keunggulan karena dapat menjangkau semua mahasiswa di manapun tempat tinggalnya. Kelemahannya adalah memerlukan waktu lama untuk dapat saling interaksi antara tutor dengan mahasiswa dalam satu semesternya karena kendala keadaan dan kondisi geografis NKRI. Tutorial *online*/elektronik mempunyai keunggulan karena interaksi antara mahasiswa dengan dosen dapat terjadi dengan cepat sekali sehingga dalam satu semester dapat dilakukan sampai puluhan kali. Kelemahan mengakses layanan bantuan belajar dengan cara ini menurut Warschauer (2003 dalam Stale Angen Rye, 2005) dipengaruhi oleh keadaan politik, ekonomi, keadaan bahasa, dan budaya tempat mereka tinggal. Pendapat Warschauer diperkuat oleh temuan

Stale Angen Rye pada pelaksanaan layanan tutorial pada program magister Administrasi Publik Universitas Terbuka pada kelompok mahasiswa yang tinggal di Bangka dan kelompok mahasiswa yang tinggal di Jakarta. Stale Angen Rye lebih rinci melaporkan mahasiswa Bangka mempunyai kemampuan menggunakan komputer sangat terbatas, sulit belajar teknologi baru termasuk mengakses internet karena usia mahasiswa sudah sekitar 40-50an, mahasiswa tidak terbiasa dengan internet dalam kehidupan dan pekerjaannya sehari-hari, tidak semua mahasiswa mempunyai komputer yang memadai, jumlah dan sebaran warnet dengan kapasitas yang memadai masih sangat terbatas, biaya mengakses internet dari wartel masih dirasakan mahal, lebih-lebih bila tutorial *online* diakses dari rumah. Warnet dengan kemampuan terbatas di pulau Bangka hanya tersedia di kota Pangkal Pinang saja. Walaupun dari hasil hasil penelitian Zaidin, Firma, & Sigit (2003) yang dikutip Durri Andriani (2005), menyatakan bahwa sepertiga (35%) mahasiswa UT memanfaatkan warung internet (warnet) untuk mengakses UT. Di samping itu, kelemahan pelaksanaan tutorial *online* adalah jaringan telepon yang tersedia kurang baik sehingga untuk mengaksesnya memerlukan waktu yang lama. Hal ini berbeda kondisinya bila dibandingkan dengan kelompok mahasiswa yang tinggal di Jakarta. Mahasiswa kelompok magister Administrasi Publik di Jakarta ini kelancaran pekerjaan sehari-harinya biasa ditunjang dengan internet sehingga internet sudah familier dan menjadi bagian dari hidupnya. Biaya mengakses internet dirasakan murah oleh kelompok ini dan mereka merasakan mengakses internet cukup cepat dan mudah (Stale Angen Rye, 2005).

Pelaksanaan tutorial sengaja dilakukan melalui berbagai media agar dapat memberi bantuan belajar kepada sebanyak mungkin mahasiswa UT dari berbagai latar belakang sosial, budaya, politik, dan ekonomi. Berbagai jenis tutorial ditawarkan kepada mahasiswa juga dimaksudkan untuk mengatasi berbagai kendala transportasi, keadaan dan kondisi geografis, keterbatasan kemampuan mahasiswa, ketersediaan sarana dan prasarana komunikasi mahasiswa, dan ketersediaan waktu.

Kemajuan teknologi ponsel, menjamurnya pemilik ponsel, murahnya kartu perdana, murahnya pulsa untuk SMS, jangkauannya yang luas, dan bebas *roaming* nasional adalah sebuah peluang yang sangat bagus sehingga

perlu dimanfaatkan untuk membantu proses belajar mahasiswa UT dengan cara tutorial SMS terpadu. Tutorial SMS terpadu yang dimaksudkan di sini adalah tutorial dengan SMS, tetapi karena keterbatasan kemampuan SMS maka sebagian harus dipadukan dengan fasilitas lain. Keterbatasan ini antara lain kemampuan menampung beberapa ratus karakter huruf, terbatasnya kemampuan mengirim/menerima gambar/grafik, diagram, dan tabel, terbatasnya kemampuan menulis rumus-rumus matematika. Oleh karena keterbatasan inilah tutorial ini dipadukan dengan fasilitas komunikasi lain yang tersedia di UT seperti surat menyurat, faksimili, telepon, tatap muka, dan internet. Tutorial SMS yang dipadukan dengan fasilitas komunikasi lain yang tersedia di UT ini dapat digunakan oleh UT untuk membantu secara terbatas kepada mahasiswa yang menanyakan kesulitan dalam memahami materi modul, misalnya dengan cara mengajukan pertanyaan secara utuh dan singkat, pertanyaan yang tidak perlu dilengkapi gambar/rumus-rumus, dan pertanyaan terbatas yang menunjuk halaman modul. Jawaban dosen untuk pertanyaan yang hanya memerlukan penjelasan atau petunjuk dengan kalimat pendek dapat dilakukan dengan SMS. Tetapi untuk penjelasan yang panjang, memerlukan gambar, dan rumus-rumus, tutor perlu memanfaatkan fasilitas komunikasi lain seperti faksimili, surat menyurat, internet, atau telepon. Pemanfaatan fasilitas komunikasi lain ini dipadukan dengan ketersediaan fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh mahasiswa. Oleh karena itu, tutorial ini dinamakan tutorial SMS terpadu.

Pelaksanaan layanan tutorial terpadu ini perlu persiapan-persiapan, di antaranya adalah kesiapan tutor, sosialisasi kepada mahasiswa, membuat aturan/prosedur pelayanan UT, pembiayaan tutor dan komunikasi dari tutor kepada mahasiswa, dokumentasi SMS yang masuk dan keluar, akses dosen untuk dapat mengirim SMS dan layanan berkomunikasi dengan fasilitas lain yang mendukungnya. Untuk kesiapan tutor dan akses pendukung SMS bagi dosen UT tidak ada masalah karena fasilitas faksimili, surat menyurat, telepon dan internet sudah dapat diperoleh dengan mudah. Demikian juga kesediaannya untuk menjadi tutor, dan tidak ada masalah.

Kendala yang timbul untuk pelaksanaan tutorial terpadu ini mungkin adalah sosialisasi kegiatan ini. Sosialisasi dapat dilakukan dengan *pertama*, UT mengirim SMS kepada semua mahasiswa yang nomor ponselnya telah

terregistrasi di UT. *Kedua*, menginformasikan kegiatan ini dengan beberapa kalimat pada bagian bawah KTPU, DNU, dan di situs UT. *Ketiga*, membuat pengumuman yang dikirim kepada semua UPBJJ-UT untuk ditempel dan disebarluaskan kepada mahasiswa. *Keempat*, perlu uji coba, bila berhasil, kegiatan ini diinformasikan di Katalog UT.

Bersamaan dengan kegiatan ini, UT perlu mengatur tata cara tutorial, mengatur pemberian pulsa kepada tutor, dan menetapkan besarnya pulsa SMS dari mahasiswa ke UT sama atau berbeda dengan layanan UT lainnya.

Inisiasi yang selama ini diberikan pada pelaksanaan tutorial *online/elektronik* tetap dapat diberikan pada kegiatan tutorial ini, hanya saja uraiannya lebih dipersingkat, bila perlu hanya berupa petunjuk nomor modul, halaman, atau sumber bacaan lain. Tugas untuk mahasiswa tetap dapat diberikan, terutama penugasan yang cukup disampaikan dengan kalimat, tanpa rumus, gambar, tabel, dan grafik. Jawaban singkat dapat dikirim dengan SMS, sedang yang panjang dapat dikirim melalui sarana komunikasi yang dapat dijangkau mahasiswa dan juga tersedia di UT. Diskusi dapat dilakukan dengan SMS atau media lain yang dapat dijangkau oleh mahasiswa dan tersedia di UT. Untuk kelancaran pelaksanaan tutorial terpadu ini perlu dibuat panduan yang isinya antara lain meliputi tata cara menulis isi pesan singkat, diskusi, dan pengiriman tugas.

4. Layanan Informasi dan Kegiatan Ko dan Ekstra Kurikuler

Seperti pada perguruan tinggi lain di Indonesia, UT juga mempunyai kegiatan ko dan ekstra kurikuler. Kegiatan ko dan ekstra kurikuler di UT menjadi tanggung jawab Pembantu Rektor III. Kegiatan ko dan ekstra kurikuler di UT sampai dengan sekitar tahun 1990an di tangani oleh suatu unit tersendiri yang dinamakan unit Pembinaan Kemahasiswaan (Binmawa). Kegiatan-kegiatan unit ini mengacu pada panduan pembinaan kemahasiswaan yang diterbitkan oleh Dikti dengan perubahan di sana-sini agar sesuai dengan kondisi di UT. Unit Pembinaan kemahasiswaan UT melaksanakan, dan mengkoordinasikan kegiatan ko dan ekstra kurikuler program Dikti dan kegiatan lain yang sifatnya intern UT. Kegiatan ko dan ekstra kurikuler yang pernah dilakukan UT antara lain adalah pembinaan kelompok belajar, mengirim mahasiswa pencinta alam, membentuk Menwa,

mengirim atlet olah raga, serta menyelenggarakan pekan diskusi, olah raga, dan seni (Disporseni) di beberapa UPBJJ-UT. Disporseni ini biasanya diikuti oleh sejumlah UPBJJ-UT yang letaknya berdekatan atau transportasinya mudah dan murah.

Kegiatan yang menjadi prioritas dalam pembinaan kemahasiswaan UT pada waktu itu adalah membentuk dan membina kegiatan kelompok belajar. Kegiatan pembentukan dan pembinaan kelompok belajar menjadi penting karena kelompok belajar mempunyai beberapa peranan penting bagi mahasiswa dan UT, di antaranya adalah sebagai sarana sosialisasi, tempat belajar bersama, berdiskusi, tutorial, serta alamat mengirim informasi dari UT.

Pertumbuhan ponsel yang sangat pesat akhir-akhir ini dapat juga dimanfaatkan untuk membantu pembentukan dan pembinaan kelompok belajar. Pembentukan dan pembinaan kelompok belajar dengan SMS memerlukan persyaratan khusus antara lain adalah mahasiswa memiliki ponsel, mahasiswa mendaftarkan nomor atau mencantumkan nomor ponselnya pada saat registrasi, dan mencantumkan kode pos tempat tinggalnya. Selain persyaratan tersebut di atas, UT perlu lebih giat menganjurkan mahasiswa mencantumkan nomor ponsel dan kode pos pada berkas registrasi. UT juga perlu selalu meng-*update* nomor ponsel dan kode pos mahasiswa.

Mahasiswa UT yang ingin mengetahui atau membentuk kelompok belajar dapat mengirim SMS ke UT untuk minta informasi nomor ponsel mahasiswa UT program studi, jurusan, fakultas, yang mengambil mata kuliah tertentu di suatu daerah dengan menyebutkan kode posnya. Selanjutnya UT akan memilih nomor ponsel mahasiswa berdasarkan permintaan mahasiswa tersebut di atas. Berdasarkan nomor ponsel dari UT, mahasiswa menghubungi nomor ponsel tersebut untuk diajak belajar bersama atau membentuk kelompok belajar untuk beberapa semester atau hanya mengajak beberapa teman untuk belajar bersama untuk suatu mata kuliah tertentu saja.

Apabila UT ingin menggalakkan pembentukan kelompok belajar mahasiswa, UT dapat aktif mengirimkan 5-20 nama dan nomor ponsel mahasiswa kepada 5-20 mahasiswa yang bersangkutan dan bertempat tinggal

berdekatan berdasarkan kriteria tertentu, misalnya fakultas, jurusan, program studi atau mata kuliah yang diambilnya pada semester itu. Jumlah 5-20 nomor ponsel mengacu pada anjuran UT bahwa suatu kelompok belajar idealnya beranggotakan antara 5-20 mahasiswa. Pengiriman 5-20 nama dan nomor ponsel yang bertempat tinggal berdekatan dan mempunyai kriteria tersebut di atas akan menarik mahasiswa untuk saling berkomunikasi, lebih-lebih bila kriteria yang diambilnya adalah program studi atau salah satu mata kuliah yang diambil pada semester itu. Berdasarkan informasi kesamaan kriteria yang diberikan UT tersebut diharapkan mahasiswa saling berkomunikasi dan kemungkinan akan dilanjutkannya dalam bentuk belajar bersama atau membentuk kelompok belajar.

Data nama dan nomor ponsel yang digabung dengan data IPK terbaik dapat digunakan oleh UT untuk menawarkan kegiatan Lomba Karya Ilmiah Mahasiswa kepada mahasiswa tertentu. Data nama dan nomor ponsel yang digabung dengan prestasi mahasiswa dalam olah raga dapat digunakan UT untuk menghubungi mahasiswa agar UT dapat mengirim wakilnya ke kegiatan olah raga tertentu. Demikian juga dengan penggabungan nama dan nomor ponsel dengan data prestasi kesenian mahasiswa dapat dimanfaatkan oleh UT untuk menunjuk/menugaskan mahasiswa yang bersangkutan mewakili UT pada kegiatan kesenian tertentu. Jadi, data nama dan nomor ponsel, kode pos tempat tinggal mahasiswa, data prestasi mahasiswa, dan data induk mahasiswa di UT sangat bermanfaat dalam pembinaan kegiatan ko dan ekstra kurikuler di UT.

5. Memotivasi Mahasiswa Belajar

Motivasi menurut George R. Terry yang dikutip Mintorogo adalah keinginan yang terdapat pada seseorang individu yang merangsangnya untuk melakukan tindakan-tindakan. (A. Mintorogo, 2001: 55). Motivasi merupakan salah satu prasyarat terpenting dalam belajar. Karena itu motivasi dapat mempengaruhi proses dan hasil belajar (Slavin, 1991 *dalam* Paulina Pannen, 1999: 183-209). Motivasi dapat dibedakan dalam dua kelompok yaitu motivasi intrinsik atau motivasi dari dalam diri mahasiswa sendiri dan motivasi ekstrinsik atau motivasi yang datangnya dari luar diri mahasiswa. Motivasi intrinsik lebih berharga bila dibandingkan dengan motivasi

ekstrinsik. Motivasi menurut Barelson dan Steiner (1964) dalam Paulina Pannen (1999: 183-209) adalah "all those inner striving conditions variously described as wishes, desires, needs, drives, and the like" atau sebagai kondisi internal, kejiwaan dan mental manusia seperti: aneka keinginan, harapan, kebutuhan, dorongan dan kesukaan yang mendorong individu untuk berperilaku mencapai kepuasan atau mengurangi ketidakseimbangan. Motivasi juga dapat diartikan sebagai kesiapan khusus seseorang untuk melakukan serangkaian aktivitas untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Yaslis Ilyas, 2001: 136). Motivasi intrinsik dapat dilakukan dalam bentuk menciptakan hasrat untuk belajar, dan menciptakan suasana menyenangkan (Sri Anitah Wiryawan, 1999: 3.38-3.42).

Motivasi belajar dari sisi ekstrinsik menurut Wlodkowski (1985) dipengaruhi oleh enam faktor yaitu sikap (*attitudes*), kebutuhan (*needs*), rangsangan (*stimulation*), emosi (*affects*), kemampuan (*competencies*), dan penguatan (*reinforcement*). Sementara itu, Keller dalam (Hirumi & Brower, 1991) yang dikutip oleh Paulina Pannen (1999: 183-209) menyatakan untuk memotivasi individu perlu dengan mengembangkan proses pembelajaran yang menarik perhatian (*attention*), berhubungan dengan individu (*relevance*), meningkatkan keyakinan kemampuan individu menyelesaikan tugas yang sesuai (*confidence*), dan memberi kepuasan dengan terpenuhinya harapan mereka dan dengan memberikan balikan yang sesuai (*satisfaction*) (Paulina Pannen, 1999: 183-209).

Motivasi bagi mahasiswa UT sangat penting karena UT menerapkan sistem belajar jarak jauh yang menuntut mahasiswa untuk belajar mandiri. Mahasiswa UT yang mempunyai motivasi kuat akan berusaha mengatur waktu dan jadwal belajar secara optimal agar mampu memahami dan menguasai materi mata kuliah yang dipelajarinya (Paulina Pannen, 1999: 183-209). Demikian juga sebaliknya, bila mahasiswa tidak mempunyai motivasi akan sulit untuk dapat menyelesaikan studinya di UT.

Cara memotivasi yang dilakukan oleh UT untuk memotivasi belajar mahasiswa adalah melalui kuliah-kuliah di TVRI, RRI, dan tutorial melalui berbagai media. Kuliah UT melalui TVRI dilakukan sekali dalam seminggu. Kuliah UT melalui RRI dilakukan 5 hari dalam seminggu. Tutorial dilakukan melalui berbagai media, di antaranya adalah tutorial tatap muka, tutorial

tertulis, dan tutorial *online*/elektronik melalui internet. Keikutsertaan/partisipasi aktif dalam kegiatan tutorial diberi nilai, maksimal 15%. Selain itu, motivasi yang dilakukan oleh UT kepada mahasiswa selama ini adalah memberi nilai yang cukup tinggi (15-20% dari nilai UAS) kepada mahasiswa yang mengerjakan TM kemudian mengirimkannya ke UPBJJ-UT atau mengerjakan Lembar Mandiri (LM) di internet dengan hasil baik sehingga dapat membantu nilai UAS dan meniadakan nilai TM/LMnya bila lebih rendah sehingga bila digabung dengan nilai UAS akan merugikan nilai UAS mahasiswa.

Di masa yang akan datang, sebaran ponsel yang sangat luas dan sudah memasyarakat dengan berbagai fasilitasnya perlu dimanfaatkan untuk memotivasi mahasiswa UT. Salah satu fasilitas ponsel yang telah populer yaitu SMS dapat dimanfaatkan untuk memotivasi mahasiswa. SMS dinilai efektif karena biayanya murah, jangkauannya sudah sangat luas, dan cepat sampai ke mahasiswa.

Motivasi ekstrinsik yang dilakukan oleh UT kepada mahasiswa dengan SMS dapat beragam, misalnya himbuan yang berkaitan dengan studinya misalnya himbuan untuk segera registrasi dan membeli modul, mengingatkan waktu penutupan registrasi yang sudah dekat, mengingatkan waktu UAS dan TAP sudah dekat, menginformasikan bahwa nilai UAS sudah keluar dan dapat diakses dengan SMS. Selain kegiatan-kegiatan tersebut di atas, mahasiswa juga tertarik pada informasi kegiatan UPBJJ-UT dan UT, pelaksanaan wisuda, dan jumlah wisudawan. Himbuan yang berkaitan dengan studinya misalnya memotivasi mahasiswa agar jangan putus asa kalau nilai/IPK-nya kurang memuaskan dan coba ulangi lagi, tingkatkan frekuensi belajar, jangan malu bertanya, silakan konsultasikan kesulitan dalam proses belajar di UT, dan menginformasikan layanan bantuan belajar kepada mahasiswa. Selain itu, mengingatkan agar mahasiswa meluangkan waktu untuk belajar secara teratur karena ujian sudah dekat.

Keberhasilan memotivasi mahasiswa yang dilakukan secara masal memerlukan pilihan materi, kata, dan waktu yang tepat sehingga tepat sasaran. Karena itu perlu pemikiran tersendiri dan melibatkan banyak pihak. Pengiriman SMS yang hanya sekali dalam satu semester tidak menjamin keberhasilan UT memotivasi mahasiswanya. Oleh karena itu, perlu

dilakukan berulang kali dalam setiap semesternya, mulai dari 2-6 kali atau lebih dalam setiap semesternya. Bila motivasi dilakukan hanya 2 kali dalam satu semester, SMS pertama sebaiknya dilakukan sebelum penutupan masa registrasi agar mahasiswa tidak lupa melakukan registrasi dan membeli modul. Ada baiknya bila di antara pengiriman SMS tersebut juga dikirim nilai UAS mahasiswa yang NIM dan nomor ponselnya telah teregistrasi di UT. pengiriman nilai UAS melalui SMS akan sangat membantu mahasiswa menentukan mata kuliah yang akan diregistrasikan pada semester berikutnya. Pengiriman SMS kepada mahasiswa akan merangsang mahasiswa UT lainnya untuk mengirimkan/meregistrasikan nomor ponselnya ke UT. Semakin banyak nomor ponsel mahasiswa yang terdaftar menjadikan semakin mudah menjalin komunikasi dengan mahasiswa. SMS kedua dilakukan menjelang penutupan penerimaan TM agar mahasiswa tidak lupa mengerjakan TM yang dapat diperoleh di UPBJJ-UT atau LM di internet. Naskah TM sebagian berada di halaman bagian belakang modul atau *online* dan mengirimkannya ke UPBJJ-UT atau *online*. SMS ini sekaligus mengingatkan kepada mahasiswa bahwa waktu ujian sudah dekat, mengingatkan mahasiswa untuk mengikuti tutorial, mempersilakan mahasiswa mengecek status registrasi mata kuliah, tanggal dan jam ujian, lokasi dan tempat ujian melalui SMS. Bila motivasi dilakukan 6 kali dalam satu semester, maka dapat dilakukan pada setiap bulan. Materi untuk pengiriman SMS dapat saja berupa informasi-informasi tersebut di atas disesuaikan dengan waktu yang tepat untuk menyampaikannya. Berita wisuda, jumlah wisudawan per program studi, jumlah wisudawan di UPBJJ-UT tempat tinggal mahasiswa juga bagus disampaikan kepada mahasiswa.

D. PENGIRIMAN SMS “NEWS” DAN FITUR PENGUMUMAN PADA MAHASISWA

“News” dalam fitur Peragaan Informasi oleh Mahasiswa telah tersedia di Panduan Info SMS pada menu utama <http://www.ut.ac.id>. “News” terbagi dalam 4 kelompok, yaitu berita terkini, penutupan registrasi, informasi wisuda, dan info UAS. Sayangnya sampai saat ini masih banyak mahasiswa yang tidak mengetahui bahwa cukup dengan mengirim SMS ke satu nomor

dengan beberapa perintah/isi SMS, mahasiswa, dan masyarakat mendapat berbagai informasi penting dari dan tentang UT.

Oleh karena itu, perlu dicari upaya untuk menyosialisasikannya agar program yang sudah tersedia dapat dimanfaatkan secara maksimal oleh mahasiswa dan masyarakat luas. Mungkin salah satu caranya adalah pada waktu-waktu tertentu mengirimkan news kepada mahasiswa yang NIM dan nomor ponselnya telah teregistrasi di UT. Tujuannya adalah selain untuk menginformasikan berita juga dimaksudkan untuk memotivasi belajar mahasiswa UT. Keteraturan UT mengirimkan SMS “news” kepada mahasiswa tentu akan mendapat perhatian tersendiri dan akan dinilai positif oleh mahasiswa. Mahasiswa penerima SMS akan merasa senang dan bangga karena diperhatikan, dilayani, mendapat berbagai informasi penting terkini tentang UT, dan diingatkan akan kewajibannya, tanpa harus diminta. Kontinuitas pengiriman SMS kepada mahasiswa tidak menutup kemungkinan menjadi topik pembicaraan mahasiswa yang pada akhirnya UT akan banyak didengar masyarakat luas. Semakin sering mendengar pembicaraan tentang UT akan menarik masyarakat untuk mempercayakan peningkatan SDM di lingkungannya melalui UT. Rasa senang dan bangga menjadi mahasiswa UT juga akan menimbulkan semangat dan motivasi untuk kuliah di UT secara serius dan terus menerus sampai akhirnya dapat menyelesaikan kuliahnya di UT. Layanan ini berkaitan erat dengan motivasi ekstrinsik bagi mahasiswa UT.

Sosialisasi

Program layanan SMS UT telah berlangsung sejak tahun 2004 dan sampai saat ini telah ada 11 fitur layanan. Sosialisasi layanan SMS melalui berbagai media antara lain Katalog, pengumuman di UPBJJ-UT dan *website* UT, tetapi hasilnya belum dirasakan cukup maksimal terutama dari jumlah pengakses yang masih terlalu kecil bila dibandingkan dengan jumlah mahasiswa. Belum maksimalnya jumlah pengakses ada beberapa kemungkinan, salah satunya adalah ketidaktahuan mahasiswa dan masyarakat tentang program ini. Ketidaktahuan tersebut antara lain mengenai jenis layanan yang tersedia, tata cara, isi perintah, dan ke nomor berapa SMS

tersebut dikirim. Kemungkinan kedua belum banyaknya mahasiswa mengakses adalah mahasiswa tidak mendaftarkan nomor ponselnya.

Sosialisasi program SMS UT melalui katalog mempunyai kelemahan karena yang mendapat Katalog adalah mahasiswa baru, sehingga yang mengetahui program SMS UT sebagian besar adalah mahasiswa baru. Sosialisasi melalui *website* UT dirasa kurang efektif karena jumlah mahasiswa yang membuka *website* UT persentasenya sangat kecil.

Sosialisasi program memegang peranan penting karena kalau program ini tidak diketahui oleh semua karyawan UT, mahasiswa UT dan masyarakat luas maka manfaatnya akan menjadi kurang maksimal. Oleh karena itu, perlu dilakukan sosialisasi melalui berbagai media yang tepat.

Media sosialisasi yang tepat untuk program ini antara lain adalah mencantumkan informasi lengkap pada Katalog, bila perlu pada halaman tersendiri, dicetak pada lembar Kartu Tanda Peserta Ujian, dicetak pada Pengumuman Hasil UAS, dicetak pada kantong pembawa modul, dicetak dan diberikan kepada mahasiswa yang melakukan registrasi, dicetak pada stiker, *leaflet*, dan poster untuk disebarluaskan kepada mahasiswa, masyarakat luas, dan alumni. Masyarakat luas dan alumni penting mengetahui fasilitas layanan ini, terutama yang berkecimpung dalam bidang pendidikan dan peningkatan SDM karena mereka dapat memverifikasi ijazah UT. Informasi layanan singkat ini juga penting bagi instansi yang akan merekrut lulusan UT karena dapat mengecek keaslian/verifikasi ijazah pelamar lulusan UT.

Materi dan petunjuk memanfaatkan SMS dalam sosialisasi program juga memegang peranan penting suksesnya program ini, karena itu kesederhanaan langkah dan kejelasan petunjuknya membuat mahasiswa dan masyarakat mudah mengaksesnya. Semakin sederhana langkah yang harus dilakukan dan semakin jelas petunjuknya akan semakin membantu suksesnya program ini. Ada baiknya sebelum lembaran sosialisasi ini disebar luaskan, dilakukan uji coba atau simulasi. Uji coba dapat dilakukan pada mahasiswa yang datang di pelayanan mahasiswa atau karyawan UT. Apabila uji coba ini menunjukkan hasil yang bagus, barulah dilakukan sosialisasi besar-besaran.

E. PENUTUP

Layanan SMS telah dimulai oleh UT sejak bulan September 2004 bagi pemilik kartu Mentari dan Matrix. Saat ini ada 11 jenis layanan (fitur) yang tersedia dan dapat diakses oleh semua kartu ponsel. Walaupun jumlah pengaksesnya masih relatif sedikit, layanan SMS perlu dikembangkan terus. Layanan yang perlu dikembangkan lebih lanjut antara lain adalah layanan pembelian modul, informasi bahan ajar dan bantuan belajar, layanan bantuan belajar dalam bentuk tutorial SMS terpadu, layanan kegiatan ko dan ekstra kurikuler, memotivasi mahasiswa, dan mengirimkan "news" dan fitur pengumuman.

Layanan SMS untuk pembelian modul membantu mahasiswa yang bertempat tinggal di luar kota dan jauh dari UPBJJ-UT. Layanan informasi bahan ajar, bahan ajar pendukung dan bantuan belajar penting bagi mahasiswa agar dapat lebih awal dalam mempersiapkan diri menghadapi UAS dan mahasiswa mempunyai beberapa pilihan variasi dalam mempelajari materi modul. Layanan pesan singkat/SMS tutorial terpadu dimaksudkan untuk membantu belajar mahasiswa dan memperkaya jenis layanan bantuan belajar yang telah ada, di samping cara cepat untuk membantu mahasiswa memahami materi modul. Layanan memotivasi mahasiswa melalui SMS perlu mulai dilakukan untuk membantu meningkatkan prestasi belajar mahasiswa. Pengiriman fitur pengumuman berupa calon peserta TAP akan membuat mahasiswa dapat lebih awal mempersiapkan diri menghadapi TAP.

Pengiriman fitur news berita terkini kepada mahasiswa penting karena dapat memotivasi mahasiswa dan membangun komunikasi yang baik antara mahasiswa dengan UT. Pengiriman news penutupan registrasi perlu disampaikan kepada mahasiswa agar mahasiswa yang lupa dapat segera melakukan registrasi. Pengiriman news informasi wisuda juga penting disampaikan kepada mahasiswa agar mahasiswa yang akan hadir wisuda dapat mempersiapkan diri lebih awal dan mengatur kegiatan lainnya. News info UAS bila disampaikan kepada mahasiswa akan sangat membantu mahasiswa dalam persiapan menghadapi UAS.

DAFTAR PUSTAKA

Andriani, Durri dan Nurmala Pangaribuan, *Accommodating Students' Characteristic into Distance Education System to Improve Participation: Lessons Learnt From Univeritas Terbuka. Promoting Education for All: Improving Participation*. Paper the 19th AAOU Annual Conference, 2005.

Katalog UT 2002, Departemen Pendidikan Nasional, Universitas Terbuka, 2002.

Panen, Paulina. "Pengertian sistem pendidikan terbuka dan jarak jauh" dalam *Pendidikan Terbuka dan Jarak Jauh*, Tian Belawati (Eds), Universitas Terbuka, 1999: 11-29.

Statistik Universitas Terbuka, mahasiswa masa registrasi 2004.1 dan alumni masa yudisium 2004.1. Departemen Pendidikan Nasional, Universitas Terbuka, 2004.

Wiryan, Sri Anitah. Materi Pokok PMAK8170 Strategi Belajar Mengajar, Jakarta: Univeritas Terbuka, 1999.

Zulkabir dan Dina Mustafa, "Manajemen UPBJJ-UT, Pengalaman UPBJJ-UT-UT Bandung", Pendidikan Tinggi Jarak Jauh, Eds. Asandhimitra, Pusat Penerbitan UT, 2004.

Panduan Info SMS pada menu utama <http://www.ut.ac.id>

Beli Nokia ... Cicil Saja. Kompas, 23 Juli 2005 halaman 45 dan *Sony Ericsson Koleksi 2005/2006 jangan lewatkan!* Kompas 7 Oktober, halaman 30.

Kini Kemerdekaan Berkomunikasi Menjangkau Setiap Kecamatan, Kompas, 31 Agustus 2005 halaman 5.

Liputan Khusus "Menghadapi Era Pertelekomonikasian Baru, Kompas: Kamis 13 Desember 2007: 45.

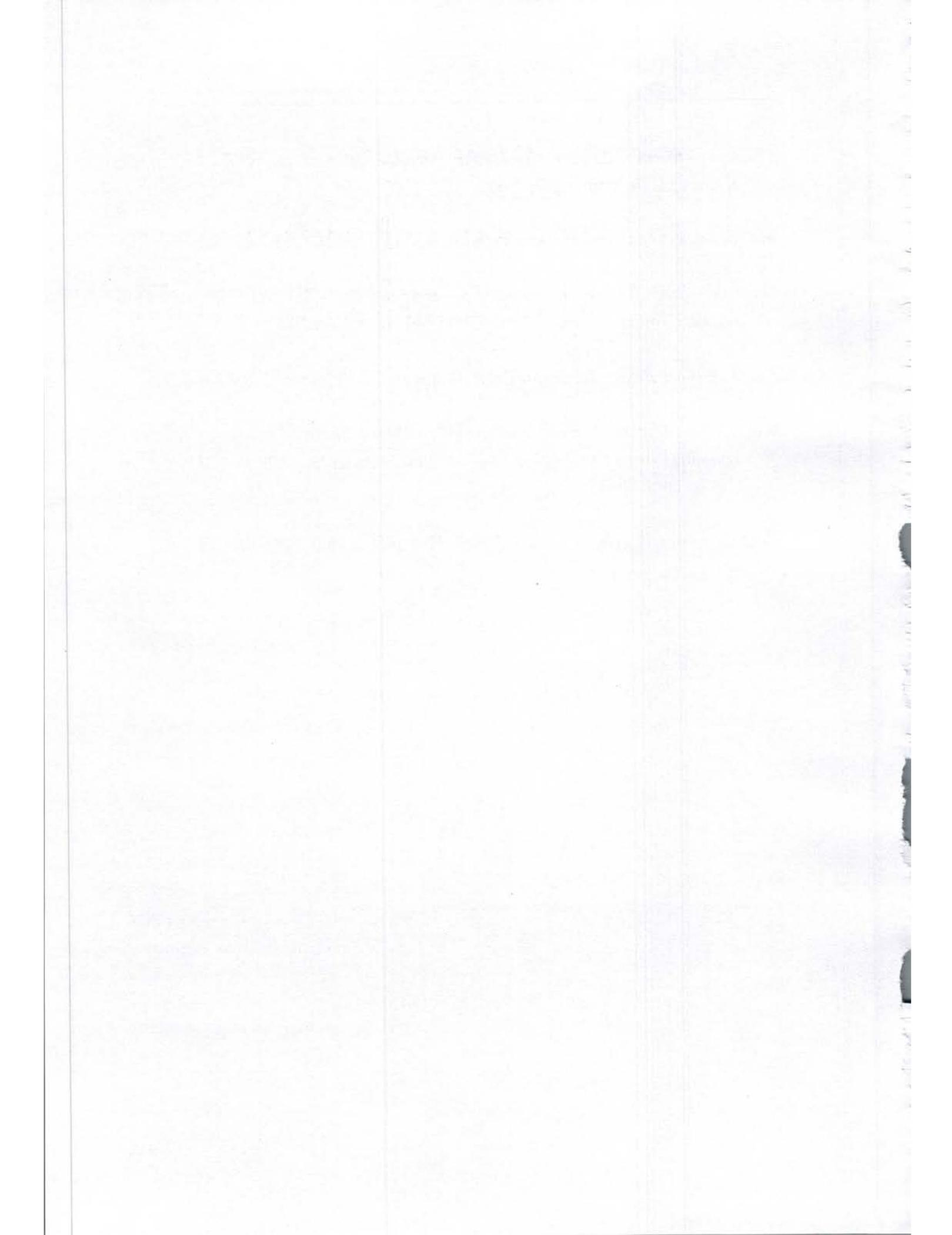
Mudik Selalu Tenang bersama Telkomsel. Kompas, 10 Oktober 2005 hal. 38.

Operator Siap Beralih Frekuensi, pelanggan Flexi dan StarOne tak perlu resah, Kompas, Sabtu 23 Juli 2005 hal. 18 kolom 1-8.

Pasar Seluler Pesat, Jaringan Telat. Kompas, 27 September 2005 hal. 21.

Rye, Stale Angen. Facing the acces problem, A case study of distance students' use of technology in Indonesia. Paper the 19th AAOU Annual Conference, 2005.

Sambut semarak gebyar hadiah Nokia, Kompas, 2 Juni 2005 hal. 45.



Paradigma *New Public Management* dan *New Public Service* dalam Manajemen Pelayanan Publik

**Dra. F. Ratih Wulandari, M.Si.
Penyunting: Drs. Agus Santosa, M.M.**

A. PENDAHULUAN

Abad kedua puluh satu merupakan titik balik pemikiran atau paradigma dalam teori organisasi, mengingat begitu banyaknya turbulensi dalam berbagai aspek kehidupan. Pada aspek sosial, ditemukan adanya upaya membentuk kehidupan negara dan bangsa yang baru selepas dari Perang Dunia II dan beberapa negara di belahan benua Asia dan Afrika dari penjajahan bangsa asing, yang ditandai dengan upaya pembangunan sosial, ekonomi dan lainnya yang berpengaruh pada kehidupan sosial kemasyarakatan, misalnya melalui pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosial masyarakat.

Pada perkembangan yang menyangkut aspek politik ditandai dengan lahirnya pola dan tata hubungan baru dalam pemerintahan dan termasuk hubungan internasional, masalah kesejahteraan sosial, pemerataan hasil-hasil pembangunan serta distribusinya yang ingin segera dapat ditindak lanjuti oleh pemerintah dan negara sehingga masyarakat merasa terayomi oleh negara dan pemerintah. Selain itu, munculnya beberapa gerakan politik dari berbagai elit politik serta organisasi massa dan organisasi politik yang berkepentingan untuk mengusung pelayanan publik demi popularitas atau bentuk kepentingan politis lainnya. Pada aspek keilmuan, terutama pada ilmu organisasi dan manajemen, dengan adanya perkembangan masyarakat dan lingkungan yang dinamis selaras dengan perkembangan pesat teknologi informasi dan transportasi maka terjadi fenomena-fenomena sosial dan ekonomi yang kemudian pada menjelang abad kedua puluh satu, telah menstimulasi gejala globalisasi menyebar secara massal dan universal.

Hal tersebut pernah dikemukakan sebelumnya oleh seorang *futurist*, Alvin Toffler: “orang atau bangsa yang maju adalah orang atau bangsa yang menguasai informasi”. Oleh sebab itu, banyak negara yang kemudian berupaya mengembangkan atau menciptakan terobosan inovasi baru dalam bidang teknologi informasi. Kemudian hasil inovasi produk, baik barang ataupun jasa teknologi informasi tersebut, semakin berkembang dan mempengaruhi perkembangan aspek ekonomi dunia melalui perdagangan dan pasar global. Pada akhirnya dapat dilihat bahwa negara-negara yang telah mengembangkan atau menciptakan terobosan inovasi baru dalam bidang teknologi informasi, bertransformasi menjadi negara-negara maju sekaligus masuk dalam jajaran negara-negara kaya, misalnya Korea Selatan, Singapura dan yang sedang disusul beberapa negara pecahan Uni Soviet, beberapa negara di benua Asia, Amerika dan Afrika lainnya, terutama Turki, Malaysia, dan Brasil.

Dampak yang terjadi dari kondisi global, adalah persaingan ketat akses informasi, pengetahuan, teknologi antarinstansi, baik instansi publik maupun privat dan antarnegara. Untuk itu, masing-masing negara berupaya mencapai dan menemukan keunggulan kompetitifnya agar menjadi bangsa dan negara yang unggul dan berdaya hidup (*survive*) di era globalisasi, dengan melakukan upaya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pembangunan nasional. Upaya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pembangunan nasional tersebut mengedepankan teknologi informasi, pengembangan kapasitas sumber daya manusia dan pemeliharaan serta pelestarian lingkungan hidup. Salah satu upaya pembangunan nasional dan tata pemerintahan yang baik oleh pemerintah dan kaum akademisi, adalah bersama-sama membangun pilar-pilar manajemen pengetahuan (*knowledge management*) dalam masyarakat dan instansi layanan publik.

Perkembangan selanjutnya adalah masyarakat semakin sadar informasi, sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bangsa, negara dan bermasyarakat. Akibatnya, masyarakat semakin kritis dalam mengamati dan mengkaji peran pemerintah dalam mengelola negara. Salah satu fokus masyarakat terhadap implementasi penyelenggaraan negara oleh pemerintah, adalah pelayanan publik. Kekritisan masyarakat terlihat dari adanya tuntutan kualitas layanan publik yang lebih baik.

Banyak negara dan pemerintahnya yang berpendapat bahwa layanan publik akan lebih baik jika tersentralisasi dalam manajemen, produksi dan pemasaran atau pendistribusian hasil-hasil produk layanan publik. Selama ini, praktik penyediaan layanan publik telah terjadi monopoli pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah, yang pada kenyataannya penyediaan dan distribusi layanan publik tersebut menemui banyak kendala. Salah satu kendala tersebut adalah ketidakefektifan kerja birokrasi akibat terjadinya penyakit birokrasi (*bureaucratic pathology*). Bentuk-bentuk visual penyakit birokrasi (*bureaucratic pathology*), antara lain pungutan liar untuk mendapatkan kemudahan akses layanan publik, pelayanan yang bertele-tele, sikap dan perilaku arogan pelayan publik dalam memberikan pelayanan dan lainnya. Penyakit birokrasi (*bureaucratic pathology*) dalam layanan publik tersebut kemudian menimbulkan kecenderungan fenomena ketidaknetralan pelayan publik dalam bekerja, akibat orientasi politik atau *vested interest* para pelayan publik.

Hal tersebut tentu, semakin menguatkan tuntutan publik akan akuntabilitas layanan publik. Di sisi lain, muncul tantangan pelayanan publik profesional dalam arus globalisasi menuntut perubahan paradigma berpikir dan bertindak.

Dalam beberapa dekade, terutama sejak tahun 1960-an, Caiden (1969) telah melontarkan perlunya upaya reformasi pelayanan publik yang bersifat radikal dan menyeluruh dalam segala bidang. Dapat dikatakan bahwa, reformasi layanan publik adalah keniscayaan. Untuk itu, secara terus menerus, pemerintah di berbagai negara berupaya melaksanakan reformasi pelayanan publik agar tuntutan publik akan akuntabilitas layanan publik dapat terpenuhi.

Pemerintah dan akademisi berbagai negara di dunia akhirnya mencari terobosan keilmuan serta praktik terbaik (*best performance*) reformasi pelayanan publik. Namun, dalam perjalanannya upaya reformasi pelayanan publik sering terjebak pada *rigidity*. Oleh sebab itu, upaya reformasi pelayanan publik membutuhkan "formula" baru, baik dalam konteks paradigma maupun dalam praktik.

B. ESENSI REFORMASI PELAYANAN PUBLIK DALAM PARADIGMA *OLD PUBLIC ADMINISTRATION*

Reformasi pelayanan publik dalam Paradigma *Old Public Administration* (OPA) mendapatkan porsi yang kecil. Paradigma *Old Public Administration* (OPA) lebih menekankan dengan pemikiran utama dan mendominasi dari Woodrow Wilson, F. Taylor, L. Gullick, H. Simon. OPA mempunyai pemikiran tentang model administrasi yang normatif yang mengatur lembaga-lembaga publik yang pilihan nilai-nilainya bersifat politis, mengutamakan efisiensi (yang berlawanan dengan ketertanggapan) dalam menilai lembaga-lembaga administratif serta bersistem tertutup, pengawasan tunggal dengan pendelegasian wewenang bersifat *top down*. Kemudian, muncul pemikiran adanya proses administrasi publik yang lebih besar untuk diskresi, ketertanggapan, dan keterbukaan, seperti yang dikemukakan oleh M. Dimock, R. Dahl, D. Waldo.

Namun, pada kenyataannya, penekanan pada efisiensi dan keteraturan seperti yang menjadi prinsip atau doktrin OPA, justru menimbulkan ketidakluwesannya organisasi-organisasi dan sistem administrasinya dalam menghadapi perubahan yang radikal dan mendasar seperti yang dialami oleh seluruh negara dunia, misalnya pada saat terjadinya globalisasi dan krisis moneter tahun 2007-2008 belum lama ini. Benturan-benturan tersebut semakin menguatkan paradigma baru manajemen.

C. PARADIGMA BARU MANAJEMEN LAYANAN PUBLIK

Beberapa alternatif wacana paradigma baru manajemen tersebut, termasuk paradigma baru dalam manajemen layanan publik yang semakin kuat dalam kancah akademik dan praktik manajemen, antara lain: *reinventing government*, *good governance*, *new public management*, dan *new public service*. Keempat paradigma baru manajemen tersebut dalam perjalanannya, menjadi pemikiran dan prinsip-prinsip manajemen global yang lebih menekankan aksi "pencegahan daripada mengobati" (*prevention rather than cure*).

Prinsip-prinsip “Menemukan Kembali Pemerintahan” (*Reinventing Government*) yang dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler, dipraktikkan oleh Pemerintahan Amerika Serikat masa Presiden Bill Clinton tahun 1993. Hakikatnya Prinsip-prinsip “Menemukan Kembali Pemerintahan” (*Reinventing Government*) adalah bagaimana mentransfer dan mengembangkan budaya organisasi sektor swasta ke dalam praktek sektor publik, sehingga mewujudkan birokrasi yang berbudaya wirausaha. Tujuan diterapkannya prinsip-prinsip “Menemukan Kembali Pemerintahan” adalah agar dapat tercapai Pemerintahan Amerika Serikat lebih cerdas (*smarter*) dengan pelayanan publik yang lebih murah (*cheaper*) dan lebih efektif (*more effective*). Tujuan utama pelaksanaan prinsip-prinsip “Menemukan Kembali Pemerintahan” adalah membentuk Pemerintahan Amerika Serikat yang bekerja lebih efektif dengan biaya yang lebih efisien (*creating a government that works better and cost less*).

Prinsip-prinsip “Menemukan Kembali Pemerintahan” (*Reinventing Government*), antara lain sebagai berikut.

1. *Catalytic government, steering rather than rowing*, artinya Pemerintah berperan sebagai katalis dalam melayani publik, yang mempercepat proses layanan masyarakat, mengarahkan serta menggerakkan masyarakat dan semua sumber daya yang dimiliki masyarakat dan negara untuk mengatasi masalah-masalah publik dan memenuhi tuntutan kebutuhan publik.
2. *Community-owned government, empowering rather than serving*, artinya pemerintah perlu memberi kesadaran dan membangun persepsi baru masyarakat bahwa masyarakat sendirilah yang memiliki pemerintah dan perlu memperhatikan kerja pemerintah. Terkait prinsip tersebut, maka tugas pemerintah adalah untuk memberdayakan masyarakat sesuai inisiatif dan kreativitas masyarakatnya sehingga organisasi sosial masyarakat tumbuh dan dapat mengembangkan kapasitas masyarakat sebagai inisiator dan agen pembaharuan.
3. *Competitive government, injecting competition into service delivery* artinya pemerintah harus memiliki daya saing dan berusaha memasukkan persaingan antara pemerintah, pihak swasta dan masyarakat dalam penyediaan dan penyampaian layanan publik kepada

masyarakat. Dampak dari adanya kompetisi dalam penyediaan layanan publik tersebut diharapkan hasilnya akan lebih efisien, meningkatkan tanggung jawab dan inovasi. Hal tersebut jauh beda jika pemerintah masih menerapkan cara-cara yang lama yang tidak efisien dan efektif dalam penyediaan pelayanan publik, yang banyak di dominasi oleh pemerintah. Tentunya, cara-cara lama tersebut akan membebani efektivitas kerja dan anggaran belanja negara dengan biaya produksi dan distribusi layanan publik sehingga lambat menstimulasi pertumbuhan perekonomian nasional, khususnya dalam penyerapan tenaga kerja dan pembukaan lapangan kerja baru, selain dapat menciptakan penyakit birokrasi dalam penyediaan layanan publik.

4. *Mission-driven government, transforming rule-driven organizational*, artinya pemerintah harus berorientasi pada pencapaian misi organisasi yakni misi layanan publik, dan harus berubah dari cara pencapaian tujuan organisasi yang sesuai aturan organisasi yang telah ditetapkan ke cara pencapaian tujuan organisasi sesuai misi organisasi layanan publik.
5. *Results-oriented government, funding outcomes, not input* artinya pemerintah harus berorientasi pada hasil sesuai tujuan-tujuan masyarakat, sekaligus mendanai penyediaan atau pendistribusian hasil layanan publik, dan bukan semata-mata mendanai pengadaan sumber daya layanan publik.
6. *Customer-driven government, meeting the needs of the customer, not the bureaucracy* artinya pemerintah juga harus mementingkan kepuasan masyarakat selaku konsumen layanan publik. Untuk itu spirit usaha-usaha swasta diadopsi dalam ranah layanan publik.
7. *Enterprising government, earning rather than spending* artinya pemerintah berwawasan seperti halnya kewirausahaan, yang dapat menemukan inovasi untuk efisiensi penggunaan semua sumber daya negara dalam menyediakan layanan publik. Layanan publik diharapkan dapat meningkat kualitas dan kuantitasnya sesuai harapan masyarakat, sebab ada tanggung jawab pemerintah untuk menyediakan layanan publik secara profesional.
8. *Anticipatory government, prevention rather than cure* artinya pemerintah memiliki sikap yang selalu mengedepankan pencegahan,

daripada bertindak untuk membenahi suatu kesalahan. Untuk itu, pemerintah membuat gerakan program-program pembangunan manusia seutuhnya termasuk program pemberdayaan masyarakat yang berkelanjutan dengan pembangunan nasional yang berwawasan pelestarian lingkungan hidup secara konsisten.

9. *Decentralized government, from hierarchy to participation and teamwork* artinya pemerintah menggunakan sistem desentralisasi dalam menyediakan layanan publik, agar efektif dan efisien. Sehingga ada perubahan dari cara penyediaan layanan publik yang hierarkis berubah menjadi yang terdesentralisasi, yang menekankan tim kerja sama dan partisipasi.
10. *Market-oriented government, leveraging change through the market* artinya pemerintah berorientasi pada mekanisme pasar, dan meluaskan perubahan melalui pasar sehingga meningkatkan mutu layanan publik dan kualitas hidup masyarakat.

Untuk mengetahui perbedaan *old/classical public administration* dengan *new governance* maka Salamon (2002) mengemukakan bahwa *Old/Classical Public Administration* lebih menekankan pada: (1) perintah dan pengendalian (*command and control*), (2) penciptaan program dan unit penanggung jawab program (*program/agency*), (3) pembedaan jalur yang mencolok antara bidang-bidang usaha publik (yang berada dalam kewenangan pemerintah atau negara) dengan bidang-bidang usaha swasta (*public vs private*), (4) hierarkikal dalam pemerintahan, karir para pelayan publik dan penyediaan layanan publik (*hierarchy*), (5) menekankan kemampuan manajerial (*management skills*).

Di sisi lain, karakteristik tata kelola pemerintahan baru (*new governance*) menekankan: (1) upaya negosiasi dan persuasi dalam melaksanakan pekerjaan, kerja sama dan partisipasi, (2) memberikan alat dan fasilitas bagi masyarakat dalam rangka pemberdayaan masyarakat untuk lebih mandiri dan tidak hanya bersandar pada bantuan pemerintah saja (*tool*), misalnya dengan memberikan pelatihan komprehensif terhadap pengawasan PEMILU kepada masyarakat, (3) pihak swasta dan pihak pemerintah adalah sebagai mitra atau partner yang saling mendukung (*public & private*),

(4) menciptakan jaringan formal serta informal dalam pekerjaannya (*network*) dan (5) kemampuan untuk memberdayakan diri (*enablement skills*).

Berikut ini, secara rinci tabel perbedaan *Old Public Management* (OPM), *New Public Management* (NPM), dan *New Public Service* (NPS).

Tabel 1.
Perbedaan *Old Public Management* (OPM), *New Public Management* (NPM), dan *New Public Service* (NPS).

No	Permasalahan / Hal	Old Public Management (OPM)	New Public Management (NPM)	New Public Service (NPS)
1.	Dasar utama teori	Teori politik, ekopol	Teori ekonomi, ilmu sosial positivis	Teori demokrasi
2.	Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasional, perilaku administratif	Rasional teknis dan ekonomi,	Strategis uji rasionalitas (politik, ekonomi dan organisasi)
3.	Pertanggungjawaban pelayanan publik	Klien dan konstituen	Pelanggan (<i>customer</i>)	Warga (<i>citizen</i>)
4.	Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik dinyatakan secara politis	kepentingan publik sebagai agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik sebagai hasil dari <i>shared value</i> .
5.	Peran Pemerintah	Mendukung - <i>rowing</i>	Mengarahkan - <i>steering</i>	<i>Serving</i> –negosiasi, kolaborasi
6.	Mekanisme untuk mencapai tujuan kebijakan	Mengadministrasikan program melalui agen atau lembaga-lembaga pemerintah	Menciptakan mekanisme dan struktur insentif melalui pihak swasta	Membangun koalisi publik,
7.	Pendekatan akuntabilitas	Hierarkis-administrator	Dorongan pasar-akumulasi kepentingan-kepentingan pribadi	<i>Multifaset</i> (akuntabilitas yang multidimensi)

No	Permasalahan / Hal	Old Public Management (OPM)	New Public Management (NPM)	New Public Service (NPS)
8.	Diskresi administrasi	Kewenangan diskresi yang terbatas bagi pejabat administrasi	Ruang gerak yang luas untuk tujuan kewirausahaan	Dibutuhkan diskresi tetapi dibatasi dan dipertanggung jawabkan
9.	Asumsi struktur organisasi	Organisasi birokratis	Organisasi publik yang didesentralisasikan	Struktur yang kolaboratif
10	Asumsi dasar motivasi para pelayan publik	Gaji dan bonus, perlindungan layanan sipil	Semangat kewirausahaan,	Layanan publik

Sumber: disadur dari Denhardt dan Denhardt (2002:28-29)

Reformasi Manajemen Layanan Publik dalam Pandangan *New Public Management* (NPM) dan *New Public Service* (NPS)

Dari sudut pandang *New Public Management* (NPM), menurut Pollit and Bouckaert (2000:8) reformasi manajemen layanan publik, terdiri dari: "...consists of deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better." Artinya, di dalam makna reformasi manajemen publik terkandung reformasi layanan publik (Pollit and Bouckaert,2000:6), yang merupakan alat untuk (mencapai) tujuan yang beragam, yakni (a) membuat adanya *economies savings* dalam belanja publik - *public expenditure* (oleh pemerintah) guna memperbaiki kualitas layanan publik; (b) lebih mengefisiensikan kerja pemerintah dan meningkatkan kesempatan kebijakan dipilih dan dilaksanakan secara efektif. Selain itu, *public management reform* sebagai alat untuk (mencapai) tujuan menengah, yakni (a) menguatkan fungsi kontrol politisi terhadap birokrasi,(b) membebaskan pejabat publik dari tekanan birokrasi yang menghambat kesempatan untuk mengelola dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah ke lembaga legislatif dan kebijakan serta program-programnya kepada rakyat (*citizenry*). Manfaat lainnya dari reformasi manajemen publik adalah manfaat simbolik dan legitimasi pembaharuan manajemen (*management reform*).

Pada perkembangan selanjutnya muncul paradigma *New Public Service* (NPS) sebagai konsep yang ditujukan untuk memperbaiki kelemahan dari NPM. Paradigma *New Public Service* (NPS) memuat prinsip-prinsip penting (Denhardt and Denhart, 2003:43), antara lain sebagai berikut.

1. *Serve citizen, not customer*. Kepentingan publik adalah hasil dialog lebih berdasarkan pembagian nilai daripada agregasi kepentingan individual. Pelayan publik harus lebih fokus pada membangun hubungan berdasarkan kepercayaan, kolaborasi dalam dan antarwarga melebihi respon terhadap tuntutan pelanggan (customer).
2. *Seek the public interest*. Administrator publik harus turut membangun suatu gagasan bersama akan kepentingan publik. Tujuan organisasi yang ingin dicapai berupa hasil dari penciptaan pembagian kepentingan dan tanggung jawab bersama.
3. *Value citizenship over entrepreneurship*, artinya pelayan publik dan warga sama-sama berkomitmen untuk menyumbangkan sesuatu yang bernilai bagi masyarakat melebihi dari manajer wirausaha.
4. *Think strategically, act democratically*, artinya kebijakan dan program dapat lebih efektif dan bertanggung jawab jika dicapai melalui usaha kolektif dan proses yang kolaboratif.
5. *Recognize that accountability is not simple*, artinya pelayan publik seharusnya lebih memperhatikan veto daripada kemauan pasar, memelihara undang-undang dan hukum konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional dan kepentingan warga.
6. *Serve rather than steer*, artinya semakin penting bagi pelayan publik untuk berbagi nilai-nilai dasar kepemimpinan dalam membantu warga untuk mengartikulasi dan menemukan kepentingan bersama daripada hanya sekedar mengawasi proses tersebut.
7. *Value people not just productivity*, artinya organisasi publik dan jaringannya akan berhasil efektif jika dijalankan dalam proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama berdasarkan penghargaan kepada semua orang.

Menurut Denhardt dan Denhardt (2002:170), hakikat paradigma *new public service*, adalah mencari nilai-nilai bersama (*shared values*) dan kepentingan bersama (*common interest*) melalui dialog terbuka serta luas dan

adanya keterikatan warga negara (*citizen engagement*). Model dari *new public service* mengacu pada kewarganegaraan (*citizenship*), demokrasi dan pelayanan dalam kepentingan publik sebagai alternatif dari pendekatan model yang berdasarkan teori ekonomi manajerial dan kepentingan pribadi yang dominan digunakan pemerintah secara umum sekarang ini. Jadi, dapat dikatakan NPS merupakan konsep yang sangat erat kaitannya dengan pelayanan publik. Jika NPM menekankan pada kepuasan pelanggan maka NPS menekankan pada kualitas pelayanan bagi warga negara.

D. PENUTUP

Paradigma *New Public Management* dan *New Public Service* dalam manajemen pelayanan publik merupakan suatu solusi krisis manajemen pelayanan publik yang sekarang terjadi. Krisis manajemen pelayanan publik terjadi akibat perubahan yang cepat atas seluruh aspek bidang kehidupan manusia secara global, sehingga tuntutan dan sikap kritis masyarakat meningkat secara kualitas dan kuantitas. Sikap kritis masyarakat dalam menganalisis layanan publik yang diterima dan yang diharapkan, tumbuh akibat masuknya pengetahuan dan informasi secara cepat dan transparan kepada masyarakat.

Prediksi di masa depan, dengan melihat kondisi yang dihadapi pada masa sekarang, tantangan-tantangan implementasi NPM and NPS dalam layanan publik yang perlu diantisipasi, antara lain menyangkut fleksibilitas dan ketertanggapan (*responsiveness*) organisasi dalam menghadapi perubahan. Komponen-komponen ketertanggapan tersebut menyangkut struktur, sumber daya manusia, strategi, budaya, gaya kepemimpinan, dan nilai-nilai organisasi yang bersangkutan. Menurut Enrique Iglesias (Kettl, 2005:69), reformasi bukanlah persoalan sederhana menyangkut perampingan (*downsizing*) tetapi ukuran yang tepat (*rightsizing*), karena kuncinya adalah kualitas Pemerintahan. Konsekuensinya dapat dipastikan yakni penerapan prinsip NPM dan NPS ke institusi layanan publik menuntut partisipasi masyarakat, *rule of law*, transparansi, dan akuntabilitas publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Denhardt, Janet V., Denhardt, Robert B. (2002). *The New Public Service-Serving Not Steering*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Kettl, Donald F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Washington: Brooking Institution Press
- Pollitt, Christopher, Bouckaert, Geert. (2000). *Public Management Reform-A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press, Inc.
- Salamon, Lester M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, Inc.

Pengaruh Kemampuan dan Perilaku Aparatur Birokrasi terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan (Studi Pada Puskesmas-Puskesmas Kabupaten Tangerang)

**Dr. Listyodono B. Irianto, M.Si.
Penyunting: Dra. Ari Yuliana, M.A.**

ABSTRAK

Masalah dalam penelitian ini adalah pelayanan kesehatan pada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang belum optimal, sehingga kualitas pelayanan kesehatan yang diterima masyarakat masih rendah. Belum optimalnya pelayanan kesehatan ini, disebabkan kemampuan dan perilaku aparatur (paramedis) dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pemberi layanan kesehatan kepada masyarakat belum efektif. Penelitian dilakukan untuk menguji secara empirik untuk menemukan fakta-fakta, dan mengkaji secara ilmiah pengaruh kemampuan dan perilaku aparatur birokrasi terhadap kualitas pelayanan kesehatan pada puskesmas-puskesmas di kabupaten Tangerang. Metode penelitian yang digunakan adalah Explanatory Survey Method, dengan pendekatan kuantitatif. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh paramedis pada puskesmas-puskesmas kabupaten Tangerang. Teknik penarikan sampel menggunakan stratified proporsional. Teknik pengumpulan data menggunakan angket, yang dikumpulkan dari responden dengan ukuran sampel 130 orang paramedis. Teknik analisis data adalah Model Analisis Jalur dengan uji statistika adalah uji-t dan uji-F. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kemampuan dan perilaku aparatur secara signifikan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan kesehatan. Hal ini berarti bahwa kualitas pelayanan kesehatan sangat tergantung kepada seberapa besar upaya manajemen puskesmas untuk meningkatkan kemampuan dan perilaku aparatur, yang secara langsung melayani masyarakat.

Temuan baru untuk pengembangan konsep kualitas pelayanan kesehatan, adanya faktor lain yang mempengaruhi kualitas pelayanan kesehatan, yaitu: faktor anggaran, sistem dan prosedur dan fasilitas sarana prasarana, di samping kemampuan dan perilaku aparatur

birokrasi. Juga adanya temuan untuk menambahkan dimensi komitmen dan kerja sama dalam variabel kemampuan perilaku aparatur birokrasi, di samping dimensi keahlian, keterampilan, pengalaman dan sikap mental. Temuan berikutnya adalah untuk menambahkan dimensi empati dalam variabel perilaku aparatur birokrasi, di samping dimensi ketaatan, kedisiplinan, dan tanggung jawab.

Key Word: Kemampuan, Perilaku, dan Kualitas Pelayanan

A. PENDAHULUAN

Puskesmas dalam menjalankan tugas pelayanan kesehatan masih belum mencapai tujuan yang diinginkan, secara umum masih terdapat banyak kelemahan yang dapat diamati antara lain: (1) Kemampuan dan profesionalisme dalam manajemen puskesmas masih lemah. (2) Puskesmas belum fokus pada kepuasan masyarakat pengguna layanan kesehatan/pasien. Anggapan bahwa masyarakatlah yang membutuhkan puskesmas, dan bukan yang sebaliknya, masih melekat pada staf puskesmas, dan (3) Pengembangan sumber daya manusia belum mendapat perhatian yang sungguh-sungguh.

Hasil Penelitian BAPPEDA Kabupaten Tangerang tentang faktor-faktor penghambat pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) di Puskesmas Kabupaten Tangerang adalah sebagai berikut.

Tabel 1
Faktor-faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan SPM
Pada Puskesmas di Kabupaten Tangerang

No.	Faktor-Faktor Penghambat	Persentase
1.	Sumber Daya Manusia	53,19
2.	Sarana dan prasarana	29,79
3.	Pengetahuan Masyarakat Pola Hidup Sehat	17,02

Sumber: Hasil Penelitian BAPPEDA Kab. Tangerang, 2005.

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa persentase tertinggi yang menjadi penyebab terhambatnya pelaksanaan SPM di Puskesmas Kabupaten Tangerang adalah disebabkan kurangnya sumber daya manusia/tenaga medis baik secara kuantitas maupun kualitasnya (53,19%), ketersediaan sarana dan

prasarana pelayanan kesehatan yang memadai (29,79%), dan pengetahuan masyarakat tentang pentingnya kesehatan (17,02%). Hal ini menunjukkan bahwa faktor manusia/tenaga medis sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan pelayanan kesehatan.

Berdasarkan pengamatan peneliti di lapangan terlihat adanya berbagai permasalahan yang menjadi faktor penyebab rendahnya kualitas pelayanan kesehatan di Kabupaten Tangerang, yaitu: 1) Kemampuan aparatur untuk melaksanakan pelayanan kesehatan masih rendah. 2) Perilaku aparatur pelaksana yang kurang mendukung pelaksanaan pelayanan kesehatan, seperti: masih terjadi diskriminasi dalam pelayanan, masih adanya biaya di luar standar yang ditetapkan, kehadiran dan keberadaan pegawai belum tepat waktu.

Kenyataan menunjukkan bahwa minimal ada dua titik kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan di Kabupaten Tangerang, yaitu kemampuan perilaku aparatur birokrasi yang belum memadai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini berdampak kepada kualitas pelayanan kesehatan yang diterima oleh masyarakat menjadi rendah, yang mengakibatkan ketidakpuasan masyarakat.

Berdasarkan fenomena serta masalah-masalah seperti yang diuraikan di atas, penelitian ini bermaksud untuk menganalisis pengaruh kemampuan dan perilaku aparatur birokrasi terhadap kualitas pelayanan kesehatan pada puskesmas-puskesmas Kabupaten Tangerang.

B. KAJIAN PUSTAKA

1. Konsep Kemampuan Aparatur Birokrasi

Kecakapan unsur-unsur birokrasi (*bureaucracy skill*) atau *expertise profesional staffed* bagi sebuah birokrasi sudah merupakan hal yang tidak boleh diabaikan dan dirasakan pentingnya. Suradinata (1997:17), menggarisbawahi perlunya pembinaan dimensi afektif disamping kognitif dan psikomotorik yang berupa keterampilan dan pengalaman. Sehingga menurut Suradinata kemampuan aparatur bisa dibentuk oleh empat dimensi, yaitu kepakaran, keterampilan, pengalaman dan sikap mental.

Keahlian diartikan sebagai aplikasi perolehan ilmu pengetahuan yang relevan bagi suatu penanganan pekerjaan. Dalam kaitannya dengan penelitian ini keahlian aparatur/paramedis dalam menjalankan tugas pekerjaan pelayanan kesehatan memiliki keahlian antara lain sesuai dengan bidang tugas pelayanan kesehatan, antara lain memiliki kemampuan mengantisipasi masalah yang timbul dalam tugas pelayanan, memiliki kemampuan menjalankan kewenangan/mandat jabatan, dan memiliki tingkat kemampuan pengambilan keputusan dan memecahkan masalah.

Keterampilan diartikan sebagai kemampuan dasar yang dimiliki aparatur dalam melaksanakan tugas pelayanan kesehatan.

Sikap mental diartikan sebagai tekad dan kesanggupan menaati, melaksanakan, dan mengamalkan sesuatu yang disertai dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab, yang harus dibuktikan dalam sikap dan tingkah laku sehari-hari serta dalam perbuatan dalam melaksanakan tugas pelayanan.

2. Konsep Perilaku Aparatur Birokrasi

Perilaku birokrasi merupakan interaksi antara individu dalam organisasi lingkungannya, karena perilaku birokrasi ditentukan oleh fungsi individu dalam lingkungan organisasi, atau perilaku birokrasi = fungsi (individu dalam lingkungan organisasi). Ndraha (2003:33), menyebutkan bahwa: "Perilaku adalah operasionalisasi dan aktualisasi sikap seseorang atau suatu kelompok dalam atau terhadap suatu (situasi dan kondisi) lingkungan (masyarakat, alam, teknologi, atau organisasi), sementara sikap adalah operasionalisasi dan aktualisasi pendirian". Pada prinsipnya perilaku manusia nampak dalam berbagai dimensi. Dimensi-dimensi tersebut, menurut Ndraha (2003:522), antara lain: ketaatan, tanggung jawab, dan kedisiplinan.

Ketaatan diartikan sebagai kesetiaan dan pengabdian kepada organisasi. Ketaatan adalah tekad dan kesanggupan menaati, melaksanakan, dan mengamalkan sesuatu yang disertai dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab.

Tanggung jawab diartikan sebagai kesanggupan seorang aparatur untuk menyelesaikan pekerjaan yang diserahkan kepadanya dengan sebaik-baiknya

dan tepat pada waktunya serta berani memikul risiko atas keputusan yang diambilnya atau tindakan yang dilakukannya.

Kedisiplinan dapat diartikan sebagai kepatuhan, ketaatan, dan kesungguhan pegawai untuk melaksanakan kewajiban dan tanggung jawabnya sesuai dengan ketentuan atau peraturan yang berlaku serta berusaha untuk menghindari dari segala perbuatan yang dilarang.

3. Konsep Kualitas Pelayanan

Konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen (*Consumer Behavior*), yaitu suatu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka. Zeithaml, *et al.* (1990:20), menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu *Expected service* dan *Preceived service*. *Expected service* dan *Preceived service* ditentukan oleh *Dimention of service quality* yang terdiri dari sepuluh dimensi, yaitu: *tangible* (terjamah), *reliability* (handal), *responsiveness* (tanggap), *competence* (kompeten), *courtesy* (ramah), *credibility* (dapat dipercaya), *security* (aman), *access* (akses), *communication* (komunikasi), *understanding the customer* (memahami pelanggan). *Expected service* (pelayanan yang diharapkan) dipengaruhi oleh *word of mouth* (kata yang diucapkan), *personal need* (kebutuhan personal), *past experience* (pengalaman masa lalu), dan *external communication* (komunikasi eksternal)

Dari kesepuluh dimensi kualitas pelayanan, kemudian Zeithaml, *et al.* (1990:26), menyederhanakan menjadi lima dimensi yang dinyatakan dengan *SERVQUAL Dimensions*, yaitu: (1) *Tangibles*; (2) *Reliability*; (3) *Responsiveness*; (4) *Assurance*; (5) *Emphaty*. Untuk mengukur kualitas jasa/pelayanan kesehatan, dalam penelitian ini peneliti menggunakan konsep Zeithaml, *et al.* (1990:26), memiliki lima dimensi, yaitu: Kehandalan (*reliability*), Ketanggapan (*responsiveness*), Keyakinan/jaminan (*assurance*) dan Empati (*emphaty*), Berwujud (*tangible*). Kualitas pelayanan kesehatan dalam penelitian ini diartikan sebagai tingkat pencapaian hasil pelaksanaan kegiatan dari suatu sistem pelayanan kesehatan dalam merespons dinamika yang terjadi dalam masyarakat secara tepat dan efisien.

4. Kerangka Pemikiran

Perilaku birokrasi merupakan interaksi antara individu dengan lingkungannya, karena perilaku birokrasi ditentukan oleh fungsi individu dalam lingkungan organisasi. Struktur birokrasi banyak diwarnai oleh karakteristik dari kapabilitas dan kapasitas individu atau aparatur selaku abdi negara dan pelayan masyarakat yang secara hierarki sesuai dengan fungsi dan tanggung jawab dalam tata administrasi pemerintahan daerah. Sejalan dengan hal tersebut, Ndraha (2003:522) mengemukakan bahwa perilaku birokrasi yang berkisar antara *soft* (perilaku yang penuh *amic* dan *ethic*; ketaatan dan keikhlasan) dengan *hard* (*command force, coercion, violence*: pembangkangan, perlawanan, dan permusuhan), merupakan resultante interaksi antara kedudukan variabel. Perilaku Birokrasi memiliki dimensi ketaatan pada peraturan yang berlaku, ketekunan kerja, tanggung jawab, dan kedisiplinan dalam melaksanakan tugas pekerjaannya. Dengan demikian, mereka diharapkan dan dituntut menampilkan perilaku yang sesuai dengan peranannya selaku abdi negara.

Suradinata (1997:17) menggarisbawahi perlunya pembinaan dimensi afektif di samping kognitif dan psikomotorik yang berupa keterampilan dan pengalaman. Kesatuan kepribadian yang utuh dari perilaku kebijakan perlu dibina agar terdapat keseimbangan antara kepakaran, keterampilan, pengalaman dan sikap mental. Pembinaan sumber daya aparatur birokrasi perlu secara sinergis memadukan aspek-aspek mental spiritual, sikap tata pikir, profesionalitas, rasionalitas, dan keterampilan dalam rangka pengembangan jiwa patriot.

Pada hakikatnya terbentuknya organisasi pemerintah adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Namun demikian, tidak semua organisasi publik dapat menyediakan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrasi akan dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti tingkat kompetensi aparat, kualitas peralatan yang dipergunakan untuk memproses pelayanan, budaya birokrasi, dan sebagainya.

Zeithaml, *et al.* (1990:26), menyederhanakan sepuluh dimensi kualitas pelayanan menjadi lima dimensi yang dinyatakan dengan *SERVQUAL Dimensions*, yaitu: (1) *Tangibles* (kualitas pelayanan yang berupa sarana

fisik perkantoran, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi, dan sebagainya); (2) *Reliability* (kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya); (3) *Responsiveness* (kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen); (4) *Assurance* (kemampuan dan keramahan, serta sopan santun pegawai dalam meyakinkan kepercayaan konsumen); (5) *Emphaty* (sikap tegas tetapi penuh perhatian dari pegawai terhadap konsumen)

Untuk menggambarkan kerangka pemikiran penelitian secara singkat yang menunjukkan pengaruh kemampuan dan perilaku aparatur terhadap kualitas pelayanan kesehatan, dapat dikonstruksikan dalam diagram keterhubungan antar variabel penelitian pada gambar berikut.

Gambar 1
Kerangka Konseptual Penelitian tentang Hubungan Antarvariabel



5. Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran, diturunkan hipotesis-hipotesis sebagai berikut.

- Besarnya pengaruh kemampuan aparatur birokrasi terhadap kualitas pelayanan kesehatan ditentukan oleh dimensi keahlian, keterampilan, pengalaman dan sikap mental aparatur.

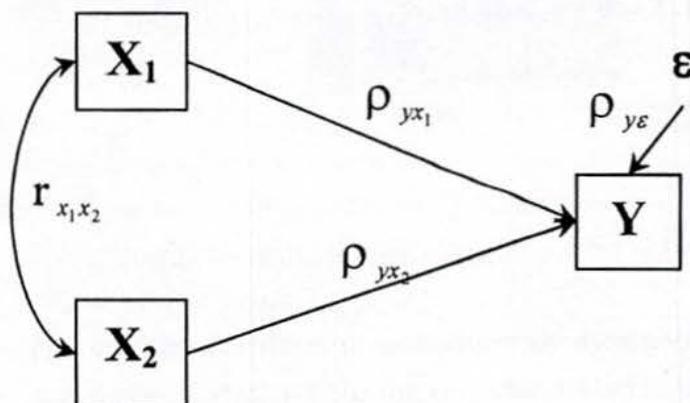
- b. Besarnya pengaruh perilaku aparatur birokrasi terhadap kualitas pelayanan kesehatan ditentukan oleh dimensi ketaatan, tanggung jawab, dan kedisiplinan aparatur.

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode survei penjelasan (*explanatory survey method*), sesuai dengan tujuan penelitian ini yang akan menjelaskan dan menganalisis keterpengaruh variabel bebas (*independent variable*) terhadap variabel terikat (*dependent variable*). Dengan demikian maka penelitian ini menjelaskan dan menganalisis besarnya pengaruh kemampuan aparatur dan perilaku aparatur birokrasi terhadap kualitas pelayanan kesehatan. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh paramedis pada Puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang, yang terdiri dari perawat dan bidan, dan tenaga medis lainnya sebagai pelaksana sasaran program bidang kesehatan. Paramedis tersebar pada 40 puskesmas di 26 kecamatan. Teknik analisis yang digunakan untuk menguji hipotesis yang telah dirumuskan, adalah Analisis Jalur (*Path Analysis*), dengan uji statistika adalah uji-t dan uji-F.

Berdasarkan hipotesis penelitian sebagaimana dikemukakan terdahulu dapat digambarkan dalam Diagram Jalur sebagai berikut.

Gambar 2
Diagram Jalur



D. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Hasil Penelitian Kemampuan Aparatur

Secara umum, temuan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa kemampuan yang dimiliki aparatur pada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang termasuk pada kategori cukup tinggi. Temuan ini memberikan arti bahwa dalam upaya menampilkan kinerja yang baik untuk pemberian kualitas pelayanan yang prima kepada pasiennya, serta dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya sebagai paramedis yang menangani proses penyelenggaraan pelayanan kesehatan masyarakat, paramedis yang bertugas pada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang rata-rata memiliki kemampuan yang cukup tinggi dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pemberi pelayanan kesehatan kepada masyarakat di Kabupaten Tangerang.

Namun demikian, meskipun secara umum rata-rata kemampuan aparatur pada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang telah memiliki kemampuan yang cukup tinggi, kemampuan aparatur dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai paramedis yang memberikan pelayanan kepada pasien belum sepenuhnya optimal. Hal ini secara empirik ditunjukkan pada belum tingginya keahlian aparatur, jika dilihat dari kesesuaian keahlian yang dimiliki dengan bidang tugas yang diembannya, kemampuan aparatur dalam mengantisipasi masalah yang timbul dalam tugas pelayanan, kemampuan aparatur dalam menjalankan kewenangan yang dimilikinya, serta kemampuan aparatur dalam mengambil keputusan dan memecahkan masalah.

2. Hasil Penelitian Perilaku Aparatur

Secara umum, temuan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa perilaku kerja aparatur pada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang termasuk pada kategori cukup baik. Temuan ini memberikan arti bahwa dalam upaya menampilkan kinerja yang baik untuk pemberian kualitas pelayanan yang prima kepada pasiennya, serta dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya sebagai paramedis yang menangani proses penyelenggaraan pelayanan kesehatan masyarakat, paramedis yang bertugas pada puskesmas-

puskesmas di Kabupaten Tangerang rata-rata telah memiliki perilaku yang cukup baik dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pemberi pelayanan kesehatan kepada masyarakat di Kabupaten Tangerang.

Namun demikian, meskipun secara umum rata-rata perilaku aparatur pada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang telah memiliki perilaku yang cukup baik, perilaku aparatur sebagai bentuk aktualisasi sikap dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai paramedis yang memberikan pelayanan kepada pasien belum sepenuhnya optimal. Hal ini secara empirik ditunjukkan pada belum tingginya kedisiplinan aparatur, jika dilihat dari kedisiplinan untuk datang tepat waktu dalam bekerja, kedisiplinan untuk selalu ada dan kesediaan melayani masyarakat, serta kepatuhan dalam melakukan tugas.

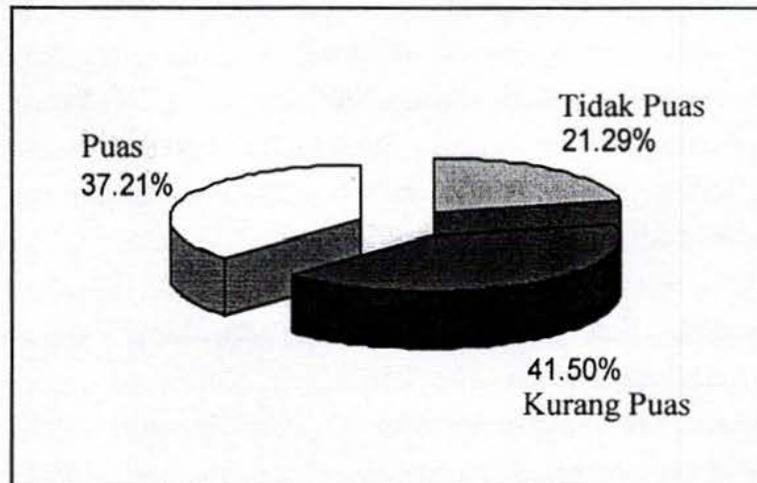
3. Hasil Penelitian Kualitas Pelayanan Kesehatan

Secara umum kualitas pelayanan kesehatan oleh puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang belum menunjukkan kualitas pelayanan yang optimal, dalam arti belum sepenuhnya menampilkan kinerja yang baik untuk memberikan kualitas pelayanan yang prima kepada pasiennya, serta menangani proses penyelenggaraan pelayanan kesehatan masyarakat. Belum optimalnya kualitas pelayanan puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang ini tercermin dari: kemampuan aparatur dalam memberikan pelayanan secara cepat dan akurat dengan jenis pelayanan yang dijanjikan kepada masyarakat, kesadaran atau keinginan untuk membantu masyarakat dengan memberikan pelayanan secara cepat, kemampuan pemberi layanan untuk menimbulkan kepercayaan/keyakinan dan menjamin keamanan konsumen/pengguna jasa pelayanan, kesediaan untuk memberikan pelayanan melalui pendekatan pribadi, memberikan perlindungan serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen, serta penampilan para pegawai, penampilan fasilitas sarana prasarana, dan sarana komunikasi yang dimiliki oleh puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang.

Kondisi ini juga sesuai dengan hasil temuan berdasarkan konfirmasi dari masyarakat pengguna jasa pelayanan puskesmas, di mana dari 130 orang pasien yang disurvei, dengan menggunakan indikator kepuasan yang diambil dari Kepmenpan No.63/Kep/M.Pan/7/2003 tentang Indeks Kepuasan

Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, menunjukkan pasien belum merasakan adanya kepuasan atas pelayanan/kinerja yang ditampilkan oleh puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang. Hal ini ditunjukkan oleh angka 21,29% pelanggan menyatakan tidak puas atas kualitas pelayanan yang diberikan oleh puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang, sementara 41,50% pelanggan merasakan kurang puas, dan sisanya 37,21% pelanggan menyatakan kepuasan atas pelayanan yang diberikan puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang.

Gambar 3
Kepuasan Masyarakat Tentang Kualitas Pelayanan
Puskesmas-Puskesmas di Kabupaten Tangerang



Sumber: Hasil Pengolahan Data

Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa hasil penelitian ini menunjukkan kinerja puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang dilihat dari ukuran kehandalan, ketanggapan, keyakinan, empati, serta berwujud belum sepenuhnya optimal. Belum optimalnya kinerja puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang ini, kemudian berimbas terhadap pelayanan yang harus diberikan kepada pelanggan. Kenyataannya selama ini pasien-pasien pada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang belum menunjukkan tingkat kepuasan atas kinerja pelayanan yang diberikan oleh puskesmas-puskesmas yang berada di Kabupaten Tangerang, yang dicerminkan dalam

bentuk banyaknya keluhan-keluhan yang disampaikan kepada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang, misalnya keluhan-keluhan akan kedisiplinan petugas pelayanan, tanggung jawab petugas pelayanan, kemampuan petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, keamanan pelayanan atau kenyamanan lingkungan.

4. Pengaruh Kemampuan Aparatur terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan

Berdasarkan temuan empiris yang menunjukkan adanya pengaruh yang signifikan kemampuan aparatur terhadap kualitas pelayanan, maka hasil penelitian ini memberikan beberapa informasi berikut.

Pertama, kemampuan yang dimiliki aparatur melalui dimensi keahlian/kepakaran, keterampilan, pengalaman, dan sikap mental memberikan pengaruh yang berarti terhadap kualitas pelayanan kesehatan pada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang. *Kedua*, salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan adalah dengan meningkatkan kemampuan aparatur. Efektivitas kemampuan aparatur dalam organisasi dapat dilihat dari aspek keahlian/kepakaran, keterampilan, pengalaman, dan sikap mental mereka ketika bekerja. *Ketiga*, temuan penelitian ini memberikan penegasan terhadap teori-teori yang relevan yang menunjukkan keterkaitan/hubungan kausalitas antara kemampuan dengan kualitas pelayanan, di antaranya kemampuan aparatur oleh Suradinata (1997:17); Robbins (2001:37) Spenser & Spenser (1993:9); Pucik (1993:109) dipandang sebagai kapasitas individu dalam menjalankan tugas pekerjaannya didasarkan pada Keahlian/Kepakaran, Keterampilan, Pengalaman dan Sikap Mental. Dengan demikian, kemampuan merupakan faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan.

5. Pengaruh Perilaku Aparatur terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan

Berdasarkan temuan empiris yang menunjukkan adanya pengaruh yang signifikan dan positif antara perilaku aparatur dengan kualitas pelayanan, maka hasil penelitian ini memberikan beberapa informasi berikut.

Pertama, perilaku aparatur melalui dimensi ketaatan, tanggung jawab dan kedisiplinan memberikan pengaruh yang berarti terhadap kualitas pelayanan kesehatan pada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang. *Kedua*, salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan adalah dengan meningkatkan perilaku aparatur. Efektivitas perilaku aparatur dalam organisasi dapat dilihat dari aspek ketaatan, tanggung jawab, dan kedisiplinan mereka ketika bekerja. *Ketiga*, temuan penelitian ini memberikan penegasan terhadap teori-teori yang relevan yang menunjukkan keterkaitan/hubungan kausalitas antara perilaku dengan kualitas pelayanan. Perilaku birokrasi merupakan interaksi antara individu dengan lingkungannya, karena perilaku birokrasi ditentukan oleh fungsi individu dalam lingkungan organisasi. Struktur birokrasi banyak diwarnai oleh karakteristik dari kapabilitas dan kapasitas individu atau aparatur selaku abdi negara dan pelayan masyarakat yang secara hierarki sesuai dengan fungsi dan tanggung jawab dalam tata administrasi pemerintahan daerah. Sejalan dengan temuan tersebut, menguatkan apa yang dikemukakan oleh Ndraha (2003:522) Perilaku Birokrasi memiliki dimensi ketaatan pada peraturan yang berlaku, ketekunan kerja, tanggung jawab dan kedisiplinan dalam melaksanakan tugas pelayanan kepada masyarakat.

6. Pengaruh Kemampuan dan Perilaku Aparatur terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan

Berdasarkan temuan empiris yang menunjukkan adanya pengaruh yang signifikan dan positif antara kemampuan aparatur dan perilaku aparatur dengan kualitas pelayanan, maka hasil penelitian ini memberikan beberapa informasi berikut.

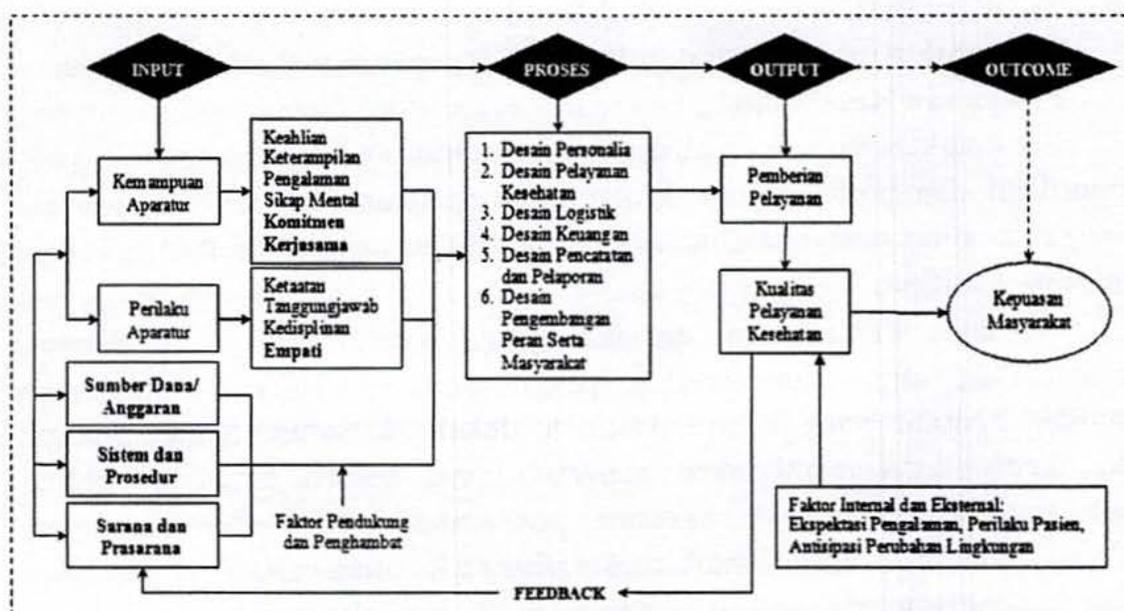
Pertama, kemampuan aparatur yang dicerminkan oleh dimensi keahlian/kepakaran, keterampilan, pengalaman, dan sikap mental, serta perilaku aparatur yang dicerminkan oleh dimensi ketaatan, tanggung jawab dan kedisiplinan memberikan pengaruh yang berarti terhadap kualitas pelayanan kesehatan pada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang. *Kedua*, salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan adalah dengan meningkatkan kemampuan dan perilaku aparatur. Efektivitas kemampuan aparatur dalam organisasi dapat dilihat dari aspek dimensi

keahlian/kepakaran, keterampilan, pengalaman, dan sikap mental, serta efektivitas perilaku aparatur dapat dilihat dari aspek ketaatan, tanggung jawab dan kedisiplinan mereka ketika bekerja. *Ketiga*, temuan penelitian ini memberikan penegasan terhadap teori-teori yang relevan yang menunjukkan keterkaitan/hubungan kausalitas antara kemampuan dan perilaku dengan kualitas pelayanan, di antaranya dari Spenser & Spenser (1993:13); Siagian (1994:91); Rasjid (1998:139); Ndraha (2003:522).

7. Pengembangan Konsep pelayanan Kesehatan yang Berkualitas

Sebagai masukan konseptual dalam pengembangan konsep kualitas pelayanan kesehatan, perlunya pengembangan pelayanan kesehatan yang berkualitas untuk diterapkan pada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang. Pengembangan pelayanan kesehatan yang berkualitas diharapkan dapat merepresentasikan sistem pelayanan kesehatan yang ideal, yang tertata secara serasi yang didukung sub-sub sistemnya. Secara rinci pengembangan pelayanan kesehatan yang berkualitas dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 4
Pengembangan Pelayanan Kesehatan Berkualitas



Sumber: Diadaptasi dari Muninjaya (2007), Ibrahim (2006)

E. SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai pengaruh kemampuan dan perilaku aparatur birokrasi terhadap kualitas pelayanan kesehatan pada puskesmas-puskesmas Kabupaten Tangerang, dapat disimpulkan sebagai berikut: (1) Kemampuan dan Perilaku aparatur (paramedis) secara signifikan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan kesehatan. Hal ini berarti kualitas pelayanan kesehatan sangat tergantung pada seberapa besar upaya manajemen puskesmas untuk meningkatkan kemampuan dan perilaku paramedis, yang secara langsung melayani masyarakat. (2) Dari empat dimensi kemampuan aparatur (paramedis), dimensi pengalaman memiliki skor tertinggi, hal ini menunjukkan bahwa dimensi pengalaman lebih dominan membentuk kemampuan aparatur. Dari tiga dimensi perilaku aparatur, dimensi tanggung jawab memiliki skor tertinggi, hal ini menunjukkan bahwa dimensi tanggung jawab lebih dominan dalam membentuk perilaku aparatur. (3) Hasil penelitian ini menunjukkan temuan, adanya faktor lain yang mempengaruhinya kualitas pelayanan kesehatan, yaitu faktor anggaran, sistem dan prosedur, dan fasilitas sarana dan prasarana. Hasil penelitian ini juga menunjukkan temuan adanya dimensi komitmen dan kerja sama dalam membentuk kemampuan aparatur, di samping dimensi keahlian, keterampilan, pengalaman dan sikap mental. Juga temuan adanya dimensi empati dalam membentuk perilaku aparatur, di samping dimensi ketaatan, kedisiplinan dan tanggung jawab

2. Saran-saran

Saran-saran yang bersifat pengembangan aspek keilmuan, antara lain: (1) Perlunya pengembangan pelayanan kesehatan yang berkualitas untuk diterapkan pada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang. (2) Dalam pengembangan pelayanan kesehatan, perlu memperhatikan pentingnya faktor anggaran, sistem dan prosedur dan fasilitas sarana prasarana. (3) Pimpinan puskesmas perlu memahami dan menerapkan prinsip-prinsip manajemen pelayanan.

Saran bagi aspek gunalaksana (praktis), antara lain: (1) Perlu memperhatikan masalah keahlian aparturnya. (2) Perlu memperhatikan masalah kedisiplinan aparatur. (3) Perlu mengidentifikasi dengan jelas apa jenis pelayanan utamanya dan apa jenis pelayanan pendukungnya. (4) Perlu mengidentifikasi dengan jelas siapa pengguna jasa pelayanan kesehatan, serta target pelayanan yang secara langsung merasakan hasil pelayanan tersebut. (5) Perlu mengidentifikasi harapan pasien dan keluarganya. (6) Perlu merumuskan kembali visi dan misi pelayanan secara sederhana, mudah dicerna bagi masyarakat maupun penyelenggara pelayanan. (7) Perlu menganalisis proses dan prosedur, prasyarat, sarana dan prasarana, waktu, dan biaya pelayanan. (8) Perlu dirancang dukungan sarana dan prasarana yang tepat jumlah, kualitas, efektif dan efisien dalam penggunaannya. (9) Perlu merancang mekanisme pengaduan keluhan dari masyarakat pengguna pelayanan kesehatan. (10) Perlu menganalisis kebutuhan personalia penyelenggara pelayanan kesehatan. (11) Perlu menetapkan kewenangan dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Albrow, M. (2005). *Birokrasi*. Alih Bahasa Rusli Karim dan Totok Daryanto. Yogyakarta: PT Tirta Wacana. Cetakan III.

Gaspersz, Vincent. (1997). *Manajemen kualitas, penerapan konsep-konsep dalam manajemen bisnis total*. Jakarta: Gramedia.

_____. (2002). *Total Quality Management*. Jakarta: Gramedia.

_____. (2007). *Team Oriented Problem Solving*. Jakarta: Gramedia.

Kotler, P. (1994). *Marketing Management, Analysis, Planning, Implementation and Control*. Prentice Hall International. Eight Edition.

- _____. (1997). *Manajemen Pemasaran: Analisis, Perencanaan, Implementasi dan Pengendalian*. Alih Bahasa Ancella Anitawati Hermawan. Jakarta: Salemba Empat.
- Ndraha, T. (1989). *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- _____. (2003). *Budaya Organisasi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- _____. (2005). *Kybernologi. Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Pucik, Vladimir, et al. (1993). *Globalizing Management 4: Creating and Leading Competitive Organization*. Singapore: John Willey and Sons.
- Rasjid, R. (1997a). *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari segi Etika Dan Kepemimpinan*. Jakarta: Yansif Watampone.
- _____. (1997b). *Kajian awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*. Jakarta: Yarsif Wantampone.
- _____. (1998). *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Robbins. Stephen. P. (1982). *The Administrative Process*. New Delhi: Prentice Hall.
- _____. (1994). *Teori Organisasi Struktur, Desain, dan Aplikasi*. Edisi 2. Jakarta: Arcan.
- _____. (2001). *Organization Behavior, Concept, Controversies, Applications*. New Jersey: Prentice Hall International. Inc. 9th Edition.
- Siagian, Sondang P. (1994). *Patologi Birokrasi-Analisis, Identifikasi dan terapannya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

_____. (1995). *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.

_____. (2000). *Teori Pengembangan Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Spenser, Lyle M.JR. & Signe M. Spenser. (1993). *Competence at Work. Models for Superior Performance*. John Willey & Sons Inc.

Sugiyanti. (1999). *Strategi Pelayanan Prima*. Jakarta: Bahan Diklat SPAMA, LAN.

Suradinata, E. (1996). *Manajemen SDM Orientasi Masa Depan*. Bandung: Ramadhan.

Zeithaml, Valerie., A.Parasuraman & Leonard L.Berry. (1990). *Delivering Quality Service. Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press.

B. Dokumen

Badan Perencanaan Daerah Kabupaten Tangerang dan Perdana Ekatomamulia. PT. (2005). *Model Pengukuran Pelayanan Publik Bidang Kesehatan di Kabupaten Tangerang*. Tangerang: BAPPEDA.

Badan Perencanaan Daerah Kabupaten Tangerang. (2005). *Perencanaan Kebutuhan dan Pengembangan Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Tangerang*. Tangerang: BAPPEDA.

Dinas Kesehatan Kabupaten Tangerang. (2005). *Profil Kesehatan Kabupaten Tangerang*. Tangerang: Dinas Kesehatan.

Dinas Kesehatan Republik Indonesia. (2005). *Rencana Strategis Departemen Kesehatan 2005-2009*. Jakarta.

Ibrahim, A. (2005). *Administrasi Publik Kontemporer (Cakrawala Baru dalam Melihat Secara Sistemik Administrasi Publik)*, Bandung. (Naskah, belum dipublikasikan).

_____. (2006). *Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta Implementasinya*, Bandung. (Naskah, belum dipublikasikan).

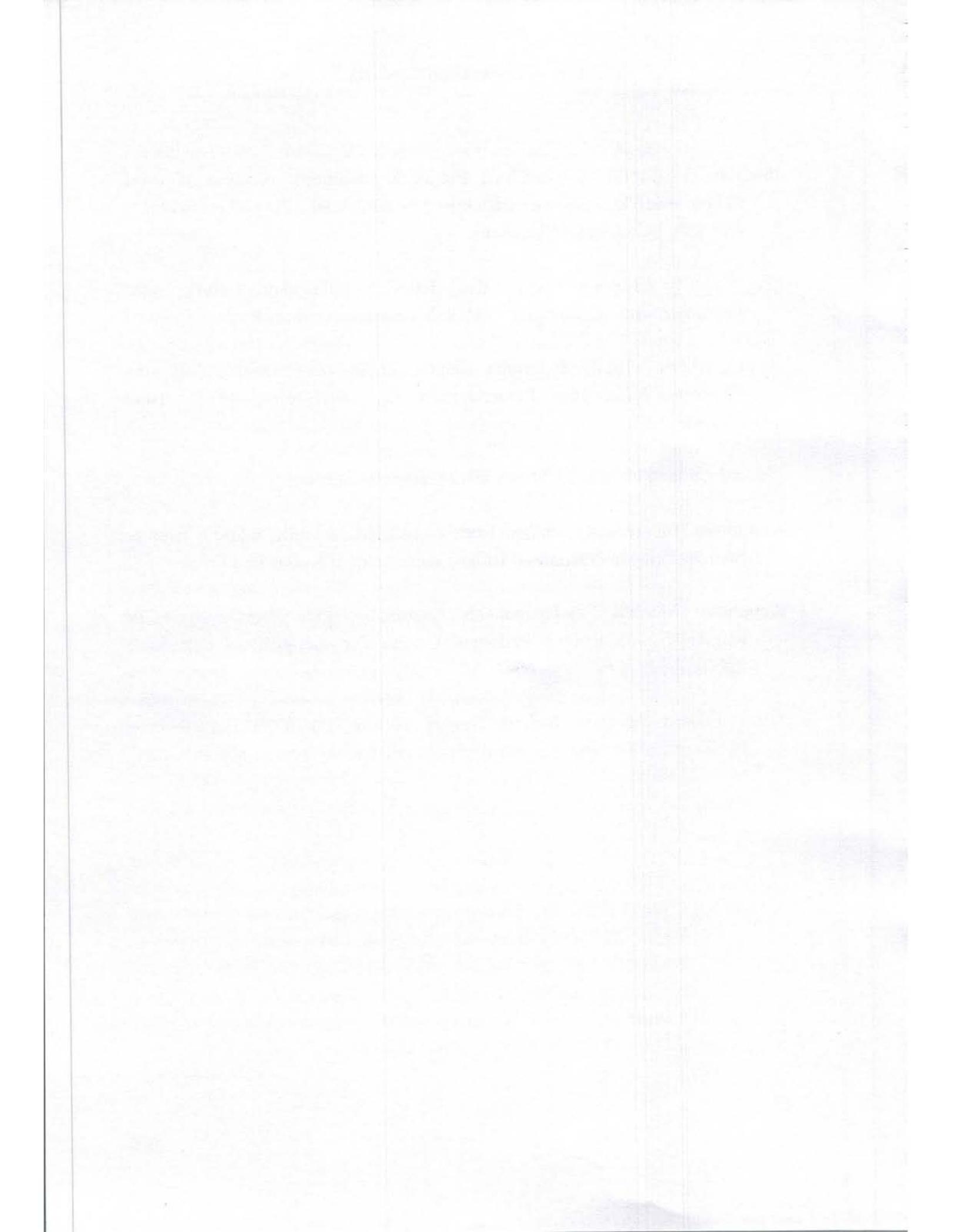
Rasjid, Ryaas. (1998). Beberapa catatan tentang Reformasi Politik dan Ekonomi, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, edisi VII, MIPI, Jakarta: Bina Aksara.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.

Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1457/Menkes/SK/X/2003 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kabupaten/kota.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor.100/757/OTDA tentang Pelaksanaan Kewenangan wajib dan Standar Pelayanan Minimal.



Persepsi Masyarakat tentang Layanan Puskesmas Kota Depok, Provinsi Jawa Barat

Drs. Darmanto, M.Ed.
Tiesnawati Wahyuningsih, S.H.
Dra. Meitha Istianda, M.Si.
Penyunting: Dra. Rosa Tosaini, M.Hum.

ABSTRACT

The purpose of the research is to recognize the society perception about service by Puskesmas in Depok, West Java. This research uses quantitative descriptive by using questionnaire as a research instrument. The society perception can be seen from the dimension of Tangible, Reliability, Responsiveness, Assurance, and Empathy. The population is all of the society who use service by Puskesmas at Depok who has once been registered in 2008. Sample is taken from 6 districts in which each district is taken 30 person randomly. Primary data acquired by giving questionnaire to respondent and secondary data acquired by gathers documentation related to Puskesmas's service. Collected data were analysed by SPSS to identify data distribution. The research analysis points out that Puskesmas's service at Depok is quite good.

Key Words: Service, Puskesmas's Service

Pelayanan masyarakat merupakan dasar dan bentuk aktualisasi dari eksistensi organisasi Puskesmas. Baik tidaknya layanan tercermin dari sikap dan tingkahlaku karyawannya dalam melayani masyarakat. Dalam kaitannya dengan 'layanan' Puskesmas sebagai salah satu unsur organisasi pemerintah hendaknya selalu berorientasi pada konsep pelayanan yang berwawasan masyarakat (*community-based service*).

Berkaitan dengan focus pelayanan yang berpihak pada masyarakat, maka penelitian ini penting dilakukan karena pelayanan masyarakat (publik) yang berkualitas merupakan salah satu pilar yang menunjukkan keseriusan

penyelenggara pemerintahan untuk berpihak kepada peningkatan kesejahteraan rakyat sebagaimana tercermin dalam UU No.32 tahun 2004.

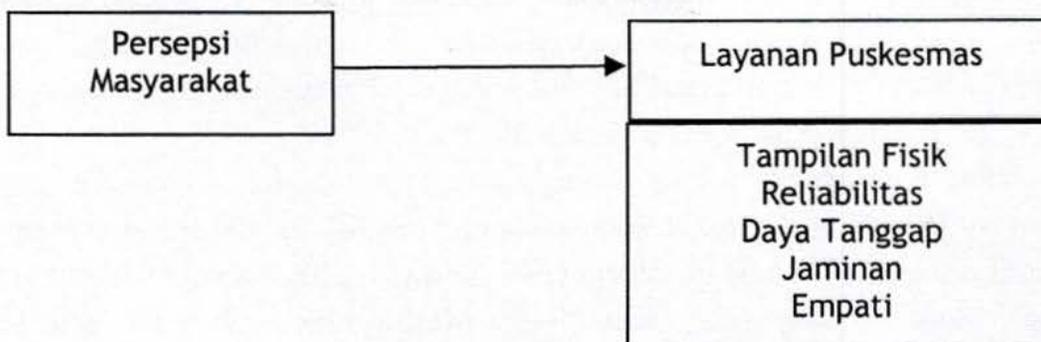
Mengacu pada konsep layanan yang berorientasi pada masyarakat maka penelitian ini akan mengkaji persepsi masyarakat tentang layanan yang diberikan oleh Puskesmas Kota Depok, Provinsi Jawa Barat. Persepsi merupakan suatu proses dimana individu-individu mengorganisasikan dan menafsirkan kesan indera mereka agar memberi makna kepada lingkungan mereka (Robbins, 1996).

Menurut Lovelock dan Wright (2002), dalam memahami pengertian jasa atau pelayanan (*service*) dapat dilihat dari 2 aspek, yaitu: (1) pelayanan dapat dianggap sebagai sebuah pelayanan yang diberikan oleh perusahaan kepada konsumen, yang menyertai aktivitas pokoknya, dan (2) pelayanan juga dapat dianggap sebagai suatu bidang bisnis (bisnis jasa) atau *service firm*. Menurut Kuncoro (2004) kunci untuk mencapai efisiensi dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh pegawai negeri di tingkat nasional dan daerah adalah dengan memberikan insentif yang sesuai dalam struktur kelembagaan.

Salah satu faktor penentu kinerja pelayanan publik adalah semangat kerja sama di antara aparat penyelenggara pelayanan publik. Semangat kerja sama ini antara lain dikonsepsikan sebagai kepaduan tim atau ada juga yang menyebutnya sebagai *esprit de corps*. Keterpaduan tim dikonsepsikan sebagai semangat kerja sama, yaitu kemampuan aparat birokrasi di satu unit kerja untuk bekerja sama dalam rangka pemberian pelayanan yang terbaik kepada masyarakat pengguna jasa (Dwiyanto, dkk. 2006).

Dalam bidang kualitas pelayanan dikenal konsep SERVQUAL yang dikembangkan oleh Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990). Pada awal pembahasannya, konsep kualitas pelayanan ini terdiri atas 10 dimensi yaitu *tangible, reliability, responsiveness, competence, courtesy, credibility, security, access, communication, dan understanding the customer*. Dalam perkembangan selanjutnya mereka meringkas dan menyederhanakan menjadi 5 dimensi, yaitu *tangible, reliability, responsiveness, assurance dan empathy*.

Kerangka pemikiran penelitian mengenai persepsi masyarakat tentang layanan Puskesmas dapat digambarkan sebagai berikut.



Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh masyarakat pengguna layanan yang pernah terdaftar sebagai pengguna layanan Puskesmas dalam satu tahun terakhir (tahun 2008), yang ada di Kota Depok. Kota Depok memiliki 6 Kecamatan dan 26 Puskesmas. Seluruh Kecamatan dipilih sebagai sampel. Sedangkan pemilihan sampel untuk Puskesmas dilakukan secara sengaja (*Purposive Sampling*), di mana untuk masing-masing Kecamatan dipilih sebanyak 6 Puskesmas. Adapun penentuan responden untuk setiap puskesmas dipilih secara acak (*Random Sampling*) dengan jumlah sampel untuk masing-masing Puskesmas ditetapkan sebanyak 30 pasien sehingga secara keseluruhan jumlah sampel adalah sebanyak 180 orang.

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kuantitatif dengan menggunakan kuesioner sebagai instrumen penelitian. Variabel yang akan diteliti mencakup layanan yang ditunjukkan dengan dimensi: Tampilan Fisik, Reliabilitas, Daya Tanggap, Jaminan, dan Empati.

Data primer untuk memperoleh informasi dari masyarakat menyangkut persepsi masyarakat tentang layanan Puskesmas diperoleh dengan cara menyebarkan kuesioner kepada 180 responden yang ada di 6 Puskesmas, pada 6 Kecamatan di mana proses ini mendapat bantuan dari Kepala Puskesmas serta aparaturnya. Untuk memperoleh informasi yang lebih akurat maka juga dilakukan wawancara dengan petugas Puskesmas. Adapun data sekunder sebagai data pendukung tentang layanan Puskesmas diperoleh dengan cara mengumpulkan dokumen serta data lain yang terkait dengan layanan Puskesmas.

Data yang terkumpul kemudian diolah dan dianalisis dengan SPSS untuk membuat tabel distribusi frekuensi guna melihat kecenderungan yang ada dalam data. Untuk menentukan kategori Puskesmas sesuai dengan layanan yang diberikan kepada masyarakat dibuat suatu kategori untuk setiap dimensi. Adapun dalam penelitian ini kategori Puskesmas dibagi menjadi tiga, yaitu Kurang Baik, Cukup Baik, dan Baik.

Untuk menentukan kategori Puskesmas sesuai dengan layanan yang diberikan kepada masyarakat dibuat suatu kategori untuk setiap dimensi. Adapun dalam penelitian ini kategori Puskesmas dibagi menjadi tiga yaitu Kurang Baik, Cukup Baik, dan Baik. Masing-masing kategori tersebut didasarkan atas jumlah skala yang diperoleh dari kuesioner yang dikembalikan kepada peneliti, di mana dimensi Tampilan Fisik berbeda dengan 4 dimensi yang lain, yaitu dimensi Reliabilitas, Daya Tanggap, Jaminan, dan Empati. Dari data yang diperoleh tersebut maka ditentukan masing-masing kategori sebagai berikut.

Tabel 1. Kategori Puskesmas

Kategori Dimensi	Kurang Baik	Cukup Baik	Baik
Tampilan Fisik	< 30	31 – 45	>46
Reliabilitas	< 10	11 – 15	>46
Daya Tanggap	< 10	11 – 15	>46
Jaminan	< 10	11 – 15	>46
Empati	< 10	11 – 15	>46

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada Tabel 2 terlihat bahwa secara umum layanan Puskesmas di Kota Depok menurut persepsi masyarakat yang menyangkut keseluruhan dimensi Tampilan Fisik, Reliabilitas, Daya Tanggap, Jaminan, dan Empati dianggap baik (41,2%). Dengan demikian, layanan yang selama ini dilakukan oleh Puskesmas di Kota Depok seyogianya tetap dapat dipertahankan dan kalau mungkin malahan dapat ditingkatkan lagi segi layanannya.

Tabel 2. Kategori Layanan Puskesmas di Kota Depok

Kategori	Frekuensi	Persentase (%)
Kurang Baik	15	11,0
Cukup Baik	54	39,7
Baik	56	41,2
Tidak Menjawab	11	8,1

Adapun Tabel 3 berikut ini menunjukkan layanan yang diberikan oleh Puskesmas yang didasarkan atas dimensi-layanan.

Tabel 3. Layanan Puskesmas Berdasarkan Dimensi

Dimensi	Kategori			Tidak Menjawab	Total
	Kurang Baik	Cukup Baik	Baik		
Tampilan Fisik	3	117	10	6	136
Reliabilitas	2	48	80	6	136
Daya Tanggap	4	50	79	3	136
Jaminan	1	58	75	2	136
Empati	-	13	122	1	136

Dari beberapa dimensi layanan tersebut maka Empati merupakan dimensi yang dianggap paling baik (89,7%) di mana masyarakat atau pasien menganggap pegawai Puskesmas mampu memberikan perhatian secara pribadi kepada masyarakat dengan baik. Hubungan yang baik antara pegawai Puskesmas dengan pasien dapat dilihat misalnya adanya perhatian pegawai Puskesmas terhadap kondisi penyakit yang dihadapi oleh pasien. Sedangkan dimensi yang dianggap kurang baik (2,9%) adalah menyangkut Daya Tanggap. Dimensi ini berhubungan dengan daya tanggap pegawai Puskesmas terhadap kondisi yang diderita pasien. Persentase tersebut menunjukkan adanya kekurangtanggapan pegawai Puskesmas dalam menangani keluhan pasien.

Adapun Tabel 4 di bawah ini menggambarkan bahwa Puskesmas yang mampu memberikan layanan paling baik kepada masyarakat adalah Puskesmas Kemiri Muka (75,0%).

Tabel 4. Layanan Setiap Puskesmas

Puskesmas	Kategori			Tidak Menjawab	Total
	Kurang Baik	Cukup Baik	Baik		
Sawangan	3	12	7	4	26
Limo	2	5	15	3	25
Sukmajaya	1	15	7	1	24
Pancoran Mas	3	15	3	1	22
Cimanggis	4	3	6	2	15
Kemiri Muka	2	4	18	0	24

Dengan demikian, dibandingkan dengan Puskesmas lain yang ada di kota Depok, Puskesmas Kemiri Muka dianggap dapat memberikan layanan yang maksimal menyangkut aspek Tampilan Fisik, Reliabilitas, Daya Tanggap, Jaminan, dan Empati. Adapun Puskesmas yang dianggap kurang baik dalam memberikan layanan kepada masyarakat adalah Puskesmas Cimanggis (26,7%).

Tabel 5 berikut menggambarkan layanan yang diberikan oleh Puskesmas di kota Depok yang menyangkut dimensi Tampilan Fisik.

Tabel 5. Layanan Puskesmas Berdasarkan Tampilan Fisik

Puskesmas	Kategori			Tidak Menjawab	Total
	Kurang Baik	Cukup Baik	Baik		
Sawangan	3	21	0	2	26
Limo	0	18	5	2	25
Sukmajaya	0	20	3	1	24
Pancoran Mas	0	22	0	0	22
Cimanggis	0	12	2	1	15
Kemiri Muka	0	24	0	0	24

Jika dilihat dari dimensi Tampilan Fisik maka nampak bahwa dibandingkan dengan Puskesmas yang lain maka Puskesmas Limo dianggap paling baik (20,0%) dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Adapun Puskesmas yang dianggap kurang baik dalam memberikan layanan

kepada masyarakat menyangkut dimensi Tampilan Fisik adalah Puskesmas Sawangan (11,5%).

Sedang jika dilihat dari dimensi Reliabilitas menunjukkan bahwa dibandingkan dengan Puskesmas yang lain maka Puskesmas Kemiri Muka dianggap paling baik (79,2%) dalam memberikan layanan kepada masyarakat Adapun Puskesmas yang dianggap kurang baik dalam memberikan layanan kepada masyarakat menyangkut dimensi Reliabilitas adalah Puskesmas Cimanggis (6,6%) (Lihat Tabel 6).

Tabel 6. Layanan Puskesmas Berdasarkan Reliabilitas

Puskesmas	Kategori			Tidak Menjawab	Total
	Kurang Baik	Cukup Baik	Baik		
Sawangan	0	8	14	4	26
Limo	0	8	17	0	25
Sukmajaya	0	10	14	0	24
Pancoran Mas	1	11	9	1	22
Cimanggis	1	6	7	1	15
Kemiri Muka	0	5	19	0	24

Tabel 7 di bawah ini menunjukkan bahwa ditinjau dari dimensi Daya Tanggap maka dibandingkan dengan Puskesmas yang lain maka Puskesmas Kemiri Muka dianggap paling baik (79,2%) dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Adapun Puskesmas yang dianggap kurang baik dalam memberikan layanan kepada masyarakat menyangkut dimensi Daya Tanggap adalah Puskesmas Pancoran Mas (13,6%).

Tabel 7. Layanan Puskesmas Berdasarkan Daya Tanggap

Puskesmas	Kategori			Tidak Menjawab	Total
	Kurang Baik	Cukup Baik	Baik		
Sawangan	0	9	17	0	26
Limo	0	4	19	2	25
Sukmajaya	0	16	8	0	24
Pancoran Mas	3	12	7	0	22
Cimanggis	1	4	9	1	15
Kemiri Muka	0	5	19	0	24

Dilihat dari dimensi Jaminan, dibandingkan dengan Puskesmas yang lain maka Puskesmas Sukma Jaya dianggap paling baik (95,9%) dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Adapun Puskesmas yang dianggap kurang baik dalam memberikan layanan kepada masyarakat menyangkut dimensi Jaminan ternyata tidak dijumpai. Dengan demikian menyangkut dimensi Jaminan, seluruh Puskesmas di kota Depok tidak ada yang memberikan layanan kepada masyarakat secara kurang baik (Lihat Tabel 8).

Tabel 8. Layanan Puskesmas Berdasarkan Jaminan

Puskesmas	Kategori			Tidak Menjawab	Total
	Kurang Baik	Cukup Baik	Baik		
Sawangan	0	3	23	0	26
Limo	0	2	22	1	25
Sukmajaya	0	1	23	0	24
Pancoran Mas	3	2	20	0	22
Cimanggis	1	3	12	1	15
Kemiri Muka	0	2	22	0	24

Menyangkut dimensi Empati maka dibandingkan dengan Puskesmas yang lain maka Puskesmas Kemiri Muka dianggap paling baik (75,0%) dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Adapun Puskesmas yang dianggap kurang baik dalam memberikan layanan kepada masyarakat menyangkut dimensi Empati adalah Puskesmas Pancoran Mas (Lihat Tabel 9).

Tabel 9. Layanan Puskesmas Berdasarkan Empati

Puskesmas	Kategori			Tidak Menjawab	Total
	Kurang Baik	Cukup Baik	Baik		
Sawangan	0	13	12	1	26
Limo	0	7	18	1	25
Sukmajaya	0	12	12	0	24
Pancoran Mas	1	14	7	0	22
Cimanggis	0	6	8	1	15
Kemiri Muka	0	6	18	0	24

SIMPULAN DAN SARAN

Secara umum layanan Puskesmas di kota Depok yang diberikan kepada masyarakat menyangkut dimensi Tampilan Fisik, Reliabilitas, Daya Tanggap, Jaminan, dan Empati dianggap baik. Dari beberapa dimensi layanan tersebut maka Empati merupakan dimensi yang dianggap paling baik dibandingkan dengan dimensi yang lain dalam rangka layanan kepada masyarakat yang diberikan oleh Puskesmas di kota Depok. Adapun Puskesmas yang mampu memberikan layanan paling baik kepada masyarakat menyangkut aspek Tampilan Fisik, Reliabilitas, Daya Tanggap, Jaminan, dan Empati adalah Puskesmas Kemiri Muka.

Adapun saran-saran secara umum yang dapat disampaikan adalah walaupun pada umumnya layanan Puskesmas Depok secara umum dianggap baik namun perlu diperhatikan dan ditingkatkan layanan kepada masyarakat menyangkut dimensi Tampilan Fisik, Reliabilitas, Daya Tanggap, dan Jaminan. Dengan demikian, aspek-aspek layanan yang diberikan kepada masyarakat perlu lebih ditingkatkan seperti tampilan fisik dari Puskesmas, biaya yang dikeluarkan pasien harus sepadan dengan layanan yang diterima masyarakat, menghindari kelambanan dalam layanan kepada masyarakat, atau peningkatan layanan kepada masyarakat dilihat dari aspek keramahmatan yang diberikan oleh pegawai Puskesmas.

UCAPAN TERIMA KASIH

Peneliti mengucapkan terima kasih kepada Universitas Terbuka yang telah memberikan kesempatan untuk melakukan penelitian tentang layanan Puskesmas di Kota Depok. Mudah-mudahan penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan pengalaman bagi peneliti untuk melakukan penelitian yang sejenis.

DAFTAR PUSTAKA

- Dinas Kesehatan Kota Depok. (2008). *Profil Puskesmas Sukmajaya*.
- Dwiyanto, Agus. dkk. (2006). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Kuncoro, Mundrajad. (2004). *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Lovelock, Christoper, Wright, Lauren. (2002). *Principles of Service Marketing and Management*, New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Robbins, Stepen P.(1996). *Perilaku Organisasi: Konsep, Kontroversi, Aplikasi*. Jakarta: Prenhallindo.
- Zeithaml, Valarie, A., Parasuraman, A., Berry, Leonard, M. (1990). *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: The Free Press.
- Rencana Strategis Departemen Kesehatan, tahun 2005-2009. Diperoleh dari internet, http://artikel_puskesmas\Renstra2005-2009_depkes.pdf
- Portal Pemerintah Kota Depok. Diperoleh dari internet [http:\artikel_puskesmas_ Portal Pemerintah Kota Depok.htm](http:\artikel_puskesmas_Portal Pemerintah Kota Depok.htm)

Friksi dalam Tubuh Partai

Dra. Susanti, M.Si

Penyunting: Dra. Siti Aisyah, M.S

A. PENDAHULUAN

Penerapan sistem demokrasi langsung dalam konteks negara modern dewasa ini tidak mungkin dilaksanakan. Pertambahan jumlah penduduk yang relatif besar, semakin luasnya wilayah negara, serta kompleksnya struktur sosial politik di masyarakat menyebabkan sistem demokrasi perwakilan lebih tepat untuk diterapkan. Dalam sistem perwakilan, nilai legitimasi menduduki arti yang sangat penting. Pelaksanaan nilai legitimasi ini perlu didukung oleh adanya lembaga politik, dan salah satu lembaga politik yang sangat penting dalam instrumen demokrasi adalah keberadaan partai politik.

Partai politik menurut Miriam Budiardjo (2000) didefinisikan sebagai kelompok terorganisir yang anggotanya mempunyai orientasi, nilai, dan cita-cita yang sama; serta bertujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik -dengan cara konstitusional- untuk melaksanakan kebijaksanaan mereka. Dalam perkembangan partai politik, salah satu fenomena yang menarik untuk dikaji adalah adanya friksi (perselisihan) dalam organisasi internal partai. Pertanyaan yang sering muncul adalah: Apakah benar setiap anggota dari partai politik yang sama mempunyai orientasi, nilai, dan cita-cita yang sama? Mungkin hal ini benar ketika anggota itu mulai bergabung dengan partai politik, namun dalam perkembangan lebih lanjut hal ini sering kali diragukan. Semakin berkembangnya jumlah partai politik di Indonesia tidak berarti bahwa friksi dalam tubuh partai akan hilang seiring dengan perkembangan waktu. Perkembangan kuantitas partai justru menunjukkan bahwa friksi dalam tubuh partai semakin berkembang. Pertanyaannya adalah: Mengapa friksi dalam tubuh partai terjadi, dan bagaimana partai mengantisipasi friksi ini? Makalah ini akan berusaha membahas kedua pertanyaan tersebut.

B. KERANGKA TEORI

Berkaitan dengan basis kelompok dalam politik, Arthur F. Bentley dalam SP. Varma (1990) menekankan adanya hubungan antara orang-orang atau tindakan orang-orang dengan atau atas orang lain. Hal ini sebenarnya merupakan refleksi dari aktivitas sosial manusia. Berkaitan dengan aktivitas politik, Truman dalam Young (1984) mendefinisikannya sebagai aktivitas di mana berbagai kelompok membuat tuntutan mereka melalui atau atas lembaga-lembaga pemerintah (bukan pemerintah). Oleh karena itu, friksi sebagai suatu pengelompokan mewakili suatu patokan proses daripada bentuk yang statis dengan kriteria adanya interaksi di antara anggota-anggotanya secara individual yang terjadi relatif sering dan cukup terpolakan untuk menghasilkan aktivitas langsung. Bagi Bentley, oleh karena kelompok merupakan suatu aktivitas dari massa maka kepentingan lah yang mengarahkan aktivitas itu. Di sinilah konsep kepentingan Bentley masuk sebagai fokus utama memahami politik.

Lebih lanjut Bentley memberikan batasan kepentingan sebagai perilaku yang dihadapi, menyangkut suatu tuntutan atau tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh satu kelompok atas kelompok-kelompok tertentu dalam suatu sistem sosial. Kepentingan kelompok berkiblat pada kebijaksanaan (partai) dan kegiatan-kegiatan terhadapnya. Oleh karena itu, tidak diperlukan adanya standar eksternal di dalam mengukur kepentingan kelompok; dan semua kelompok harus mempunyai satu atau lebih kepentingan, dan menurut definisi tidak ada kelompok yang dapat bergerak bila bertentangan dengan kepentingan sendiri. Keseimbangan dapat tercapai bila didasari oleh latar belakang kebiasaan atau aturan permainan. Senada dengan itu kepentingan sebagaimana dikemukakan oleh Roy C. Macridis dan Brown (1996) merupakan kekuatan pendorong utama atau kekuatan penggerak yang mengarahkan setiap tindakan dan perilaku manusia atau kelompoknya.

Batasan Bentley ini relevan untuk memberikan batasan tentang kepentingan sebagai faktor penting yang mempengaruhi friksi dalam tubuh partai. Friksi ini cenderung mengarah pada dua kubu, dan kecenderungan seperti ini sangat dipengaruhi oleh teknik dan strategi pengaruh. Bentley menghubungkan ini dengan konsep tentang kekuatan

kelompok, kekuasaan, dan faktor-faktor kekuasaan, yaitu jumlah anggota kelompok, intensitas keterlibatan dengan kepentingan, dan bentuk organisasi yang dimanfaatkan kelompok.

Walaupun batas, ukuran, dan wilayah tiap friksi secara fisik dapat terlihat jelas, namun pendapat mereka tentang adanya bentuk integrasi, pola-pola kontrol dan keterbukaan anggotanya perlu dikaji lebih dalam untuk memahami proses internal yang terjadi dalam setiap friksi. Berkaitan dengan integrasi politik ini, Hoogerwerf (1985) menyatakan bahwa aspek penting dari integrasi horizontal adalah tingkat kepercayaan para anggota suatu sistem politik terhadap aktor-aktor politik lainnya dalam sistem ini; dan kepercayaan politik ini mungkin berkaitan dengan kepercayaan yang lebih umum terhadap sesama manusia.

C. PEMBAHASAN MASALAH

Friksi dalam tubuh partai dapat menyentuh semua partai, tidak memandang partai itu besar ataupun kecil. Di Indonesia, frekuensi friksi semakin terlihat nyata di awal masa reformasi, bahkan sampai melembaga dalam fraksi di lembaga perwakilan. Gejala friksi dalam tubuh partai ini justru semakin kuat dan terlihat *kentara* dalam masyarakat ketika diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 membawa implikasi penting dalam kehidupan demokrasi, yaitu disahkannya pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung (pilkada). Implikasi dari Pilkada ini adalah meminimalisasi benturan di tingkat massa, sehingga diharapkan terjadi kedewasaan politik di tingkat elit; mengingat pencalonan kepala daerah hanya dimungkinkan melalui partai politik sebagai lembaga politik di tingkat lokal (Dewan Pimpinan Daerah Partai Politik). Kewenangan yang besar dalam tubuh partai politik ini sering kali disusupi oleh kepentingan-kepentingan kelompok, baik dari para calon kepala daerah atau kelompok dalam partai itu sendiri.

Sebagai contoh pada waktu pencalonan pilkada Gubernur Banten. Seorang calon dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) tidak mendapat rekomendasi dari partainya, namun calon ini dapat diusung dari

Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Kasus ini menjadi perdebatan sengit di PDIP itu sendiri, bahkan kemudian muncul tiga friksi dalam tubuh PDIP. Yaitu: kubu yang mendukung pencalonan, kubu yang tidak mendukung pencalonan, dan kubu yang netral. Bukan berarti yang netral ini tidak punya pendapat, namun kubu ini membuka wacana wawasan publik bahwa pencalonan ini tidak harus melalui partai politik tetapi juga dibuka peluang pencalonan secara individu. Setiap kubu mempunyai kepentingan dan agenda politik tersendiri, yang jelas semuanya mengarah pada kekuasaan. Hal ini sebenarnya menggambarkan bahwa friksi dalam partai tidak harus terdiktomi menjadi dua kubu sebagaimana dikemukakan Bentley; namun faktor pengaruh, kepentingan dan dukungan publik sangat mempengaruhi kekuatan friksi dalam tubuh partai. Tidak semua kepentingan kelompok terpenuhi, lahirnya partai politik baru seperti, misalnya Partai Hati Nurani Rakyat, dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. disinyalir karena kekecewaan kelompok dengan kepemimpinan partai sebelumnya.

Friksi tidak selalu dilatarbelakangi konflik kelompok, tetapi dapat juga karena kepentingan individu yang tidak terpenuhi. Dengan demikian, pendapat Bentley yang mengemukakan bahwa pendekatan kelompok paling tepat untuk menganalisis konflik partai tidak selalu benar. Individu yang mempunyai kapasitas untuk menggerakkan dukungan, juga mempunyai andil untuk membentuk friksi dalam partai. Dalam hal ini memang tergantung kapasitas individu tersebut dan aktivitas politik yang dilakukannya.

Dalam kompetisi politik yang ketat, benturan kepentingan hanya sebatas instrumen. Peran pentingnya adalah bagaimana kepentingan ini digunakan untuk mencoba mendapatkan pengaruh, ditukar atau dikombinasikan dengan bentuk sumber daya yang lain guna meraih kekuasaan politik. Dalam konstelasi perpolitikan di Indonesia, tidak jarang seorang kader suatu partai politik berpindah menjadi kader partai politik lain demi merebut kepentingan. Oleh karena itu, friksi sebagai suatu kelompok (kubu) lebih mewakili suatu patokan proses daripada bentuk yang statis dengan kriteria adanya interaksi di antara anggota-anggotanya secara individual terjadi relatif sering dan cukup terpolakan untuk menghasilkan aktivitas langsung. Mengingat kelompok merupakan suatu

aktivitas dari massa maka kepentinganlah yang mengarahkan aktivitas itu. Di sinilah konsep kepentingan Bentley masuk sebagai fokus utama memahami politik. Latar belakang ini perlu dipahami untuk mendeskripsikan kepentingan pihak-pihak yang berfriksi. Jadi kepentingan friksi dapat dilihat dari aktivitas yang dilakukan tiap friksi.

Friksi dalam tubuh partai bila tidak segera diselesaikan maka akan menghabiskan energi partai itu sendiri. Elit partai politik dapat melakukan integrasi politik sebagai tahap awal konsolidasi partai. Benturan kepentingan antarfriksi memang tidak mudah untuk diselesaikan, bahkan sering kali meskipun sudah diselesaikan masih menorehkan goresan bagi pihak-pihak yang berfriksi. Dalam kasus pencalonan di atas, integrasi politik dalam partai membutuhkan campur tangan dari Ketua Umum PDIP, yaitu dengan *merecall* kader partainya yang diusung oleh partai lain dan memberikan surat pemecatan keanggotaan partai bagi calon. Hal ini sejalan dengan pendapat Hoogerwerf (1985) yang menyatakan bahwa aspek penting dari integrasi horizontal adalah tingkat kepercayaan para anggota suatu sistem politik terhadap aktor-aktor politik lainnya dalam sistem ini; dan kepercayaan politik ini mungkin berkaitan dengan kepercayaan yang lebih umum terhadap sesama manusia. Dalam hal penyelesaian kasus friksi dalam partai dibutuhkan elit yang berpengaruh dalam mengintegrasikan anggotanya. Dengan demikian, keseimbangan baru dapat tercapai bila didasari oleh latar belakang kebiasaan atau aturan permainan yang jelas.

Friksi dalam partai sekecil apapun akan tetap ada, yang menjadi perdebatan adalah bagaimana partai mengantisipasi friksi ini? Selama manusia masih mempunyai ambisi dan keinginan, termasuk keinginan berkuasa maka kecenderungan friksi dalam tubuh partai itu masih tetap ada. Friksi bila tidak dikelola dengan baik maka akan menurunkan loyalitas pemilih untuk berpindah ke partai lainnya, bahkan gejala volatilitas, yaitu pergeseran kesetiaan pemilih dari satu partai ke partai lainnya ini sangat dominan terjadi di Indonesia. Gejala volatilitas ini merupakan lahan penting bagi tumbuhnya friksi dalam partai. Hal ini secara tidak langsung berarti bahwa partai belum punya ideologi yang kokoh, sebab elit-elitnya juga sangat oportunis; sedangkan rakyat lebih memilih partai yang memberi dampak bagi kesejahteraan masyarakat. Yang perlu diantisipasi

adalah partai politik perlu melakukan proses rekrutmen politik yang mengakar pada konstituennya disertai dengan landasan ideologi partai yang kokoh, tidak diisi oleh elit oportunistis.

Friksi dalam tubuh partai politik ini tidak selalu harus dilihat sebagai suatu hal yang negatif atau tabu karena menunjukkan bahwa friksi tidak saja merupakan sumber inefektivitas partai dalam menjalankan fungsinya sebagai artikulasi kepentingan konstituen. Apabila friksi tidak segera ditangani secara tuntas dalam konsensus partai, maka dapat diprediksi akan melahirkan disfungsi partai. Partai yang seharusnya dapat menjadi contoh dalam mengelola konflik masyarakat, tetapi justru melahirkan konflik yang tidak ditangani dengan baik sehingga dapat melemahkan otoritas dan legitimasi kepengurusan partai. Sebagai contoh, berkurangnya dukungan rakyat pada suatu partai politik tertentu dapat disebabkan karena tingginya frekuensi friksi yang terjadi dalam tubuh partai dan tidak tertangani secara baik.

Di sisi lain, friksi juga dapat dilihat dari sisi positif sebagai pembelajaran demokrasi. Adanya friksi akan membuka wawasan sebagai sarana artikulasi kepentingan yang berbeda dalam partai. Eksistensi friksi dapat menjadi alternatif kebijakan dan mekanisme kontrol horizontal. Secara tidak langsung akan menunjukkan proses demokrasi dalam tubuh partai politik. Bila friksi memerlukan campur tangan elit partai dalam proses penyelesaian konflik, maka hal ini menunjukkan bahwa partai yang seharusnya menjadi sarana pembelajaran demokrasi namun tidak dapat menunjukkan eksistensinya sebagai lembaga demokrasi.

Keseimbangan friksi dalam partai politik ini dapat terjadi bila didasari aturan permainan dalam partai politik secara jelas. Selama ini AD/ART partai politik belum mengatur pada tataran cara penyelesaian konflik dalam partai bila tidak terjadi keseimbangan. Gejala bergesernya loyalitas pimpinan partai pada partai politik afiliasinya ini disinyalir karena kurang mengakarnya proses rekrutmen politik yang terjadi dalam tubuh partai politik. Seorang pimpinan partai politik seharusnya diisi oleh orang-orang yang benar-benar kader partai dari bawah dan mengakar ke bawah, sehingga yang bersangkutan mempunyai ideologi yang sejalan dengan ideologi partai. Ideologi partai politik yang kuat ini bila frekuensinya sama dengan ideologi

para pimpinan partai yang bersangkutan, diharapkan menjadi pegangan dasar yang kuat bagi partai politik dalam mengatasi friksi horizontal.

Friksi dalam tubuh partai politik merupakan bagian dari konflik internal partai politik. Faktor penyebab friksi ini dapat kelompok atau individu dalam partai itu sendiri, namun dapat pula disebabkan oleh faktor eksternal partai politik. Sebagaimana pengalaman Indonesia pada masa Orde Baru, ketika Kongres Partai Demokrasi Indonesia di Denpasar memutuskan bahwa Ketua PDI adalah Megawati Sukarno Putri. Pemerintah masa Orde Baru yang identik dengan Golongan Karya melihat kepemimpinan Megawati sebagai faktor yang akan mengalahkan perolehan Pemilu, maka berbagai rekayasa dilakukan oleh Pemerintahan Orde Baru. Caranya menganggap bahwa hasil keputusan Kongres PDI di Denpasar tidak sah, sehingga Kongres perlu diulang untuk memilih Ketua DPP PDI. Kongres tandingan yang diadakan di Jakarta ini kemudian memilih Suryadi sebagai Ketua DPP PDI. Hal ini tentu saja melahirkan friksi dalam tubuh PDI terutama dari DPD PDI yang ada di Propinsi dan DPC di Kabupaten/Kota yang tidak menyetujui pelaksanaan kongres tandingan yang didukung oleh pemerintah. Perlu diketahui bahwa dalam struktur organisasi PDI, Dewan Pimpinan Pusat (DPP) ada di ibukota negara, Dewan Pimpinan Daerah (DPD) di tingkat propinsi, dan Dewan Pimpinan Cabang (DPC) di tingkat kabupaten/kota, dan Pengurus Anak Cabang (PAC) di tingkat kecamatan. Friksi di tingkat pusat (DPP) ini membawa dampak yang hebat di tingkat bawah (DPD, DPC, dan PAC). Bila friksi ini tidak dikelola dan tidak diselesaikan dengan baik, maka masyarakat di tingkat bawah yang paling terkena dampaknya. Hal ini menunjukkan bahwa perebutan kepemimpinan partai juga dapat memicu timbulnya friksi dalam tubuh partai.

Apabila dikaji lebih mendalam, seberapa besar tingkat keberhasilan faktor eksternal partai politik sebagai faktor pemicu timbulnya friksi dalam tubuh partai politik dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor aktivitas politik yang dijalankan oleh setiap kelompok dan atau individu partai politik yang bersangkutan terhadap partai politik lain, pemerintah, atau masyarakat konstituennya. Semakin besar aktivitas politik yang dijalankan, maka kelompok atau individu yang bersangkutan mendapat masukan untuk program-program partai, yang berupa dukungan massa terhadap kebijakan

yang akan diusulkan kelompok/individu tersebut kepada partai politik. Patut diingat bahwa keterwakilan seseorang dalam partai politik sangat dipengaruhi oleh dukungan suara masyarakat, mengingat sistem pemilu yang diterapkan di Indonesia adalah sistem proporsional terbuka. Faktor historis lahirnya partai politik yang bersangkutan juga menyumbang terhadap munculnya friksi internal partai politik.

Kajian historis sebagai latar belakang lahirnya partai politik (artinya ideologi yang mendasari) serta proses rekrutmen politik yang terjadi dapat digunakan untuk menelusuri friksi internal partai politik. Penelusuran terhadap sejarah partai menunjukkan bahwa PDI merupakan fusi dari beberapa partai yang ideologi awalnya tentu berbeda dengan partai hasil fusi. Friksi internal PDI ini bisa dilihat sebagai konsekuensi dari proses fusi yang mengaburkan basis legitimasi identitas dari masing-masing unsur yang berfusi dalam partai. Sebagai contoh Parkindo dan PNI sebagai salah satu partai yang berfusi di PDI corak pendukungnya sangat berbeda. Parkindo basis pendukungnya adalah masyarakat Indonesia Timur dengan basis keagamaan Katholik sedangkan PNI sebagian besar pendukungnya masyarakat Jawa dengan dasar ideologi nasionalis. Jelas sekali, dengan adanya fusi maka faktor pengikat antara partai dengan massa pendukungnya menjadi terputus. Akibatnya kepemimpinan partai sukar berorientasi ke bawah karena masyarakat bawah pun juga belum tentu mau menerima kepemimpinan partai yang berfusi; sebaliknya kepemimpinan yang terpilih menjadi lebih bergantung ke atas (pemerintah). Pemerintah selanjutnya ikut menentukan komposisi kepemimpinan partai khususnya dalam penyusunan Pengurus DPP.

D. KESIMPULAN

Friksi dalam tubuh partai dapat terjadi karena beberapa faktor, di antaranya: merebut pengaruh untuk menggolkan kepentingan pihak-pihak yang berfriksi, perebutan kepemimpinan partai, faktor eksternal partai politik. Friksi bila tidak segera diselesaikan maka akan memberikan pengaruh negatif bagi partai, di antaranya menurunkan loyalitas pemilih untuk berpindah ke partai lainnya di samping menghabiskan energi dalam

partai itu sendiri untuk melakukan konsolidasi. Dalam konsolidasi pihak-pihak yang berfriksi, peran top elit partai sangat dominan. Friksi tidak selamanya bersifat negatif, tetapi dapat diubah menjadi alternatif kebijakan dan mekanisme kontrol horizontal. Hasil kajian menunjukkan bahwa faktor penyebab friksi dalam tubuh partai politik dapat berasal dalam tubuh partai politik itu sendiri (faktor internal partai) atau dapat juga disebabkan oleh faktor eksternal, baik sifatnya kelompok atau individu. Seberapa jauh faktor internal partai dapat menyebabkan friksi sangat tergantung pada top elit partai dalam melakukan konsolidasi internal. Sedangkan seberapa jauh faktor eksternal partai politik itu dapat menyebabkan friksi, sangat tergantung dari aktivitas politik kelompok/individu partai yang bersangkutan dengan partai lain, masyarakat, atau pemerintah; resistensi kelompok/individu dalam partai politik mampu mengelola konflik, serta proses rekrutmen politik dalam partai yang mengakar ke bawah disertai dasar ideologi partai yang kuat.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam. (2000). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Varma, SP. (1990). *Teori Politik Modern*. Jakarta: Rajawali.
- Young, Oran R. (1984). *Sistem Ilmu Politik*. Jakarta: Bina Aksara.
- Macridis, Roy C.; Brown, Bernard E. (1996). *Perbandingan Politik*. Jakarta: Erlangga.
- Hogewerf, Prof. DR. (1985). *Politikologi*. Jakarta: Erlangga.

