

Dr. Didik G. Suharto



SKETSA
ISU BIROKRASI
&
OTONOMI DAERAH

**SKETSA
ISU BIROKRASI & OTONOMI
DAERAH**

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014

Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1987

Perubahan atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1982

Perubahan atas Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002

Tentang Hak Cipta

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

Dr. Didik G. Suharto

**SKETSA
ISU BIROKRASI & OTONOMI
DAERAH**

UNS PRESS

SKETSA
ISU BIROKRASI & OTONOMI DAERAH
Hak Cipta @ Didik G. Suharto. 2020

Penulis

Dr. Didik G. Suharto

Editor

Drs. Sudarmo, MA., Ph.D

Ilustrasi Sampul

UNS PRESS

Penerbit dan Percetakan

Penerbitan dan Percetakan UNS (UNS Press)
Jl. Ir. Sutami 36 A Surakarta, Jawa Tengah, Indonesia 57126
Telp. (0271) 646994 Psw. 341 Fax. 0271 7890628
Website : www.unspress.uns.ac.id
Email : unspress@uns.ac.id

Cetakan 1, Edisi I, November 2020
Hak Cipta Dilindungi Undang-undang
All Right Reserved

EISBN 978-602-397-414-6

KATA PENGANTAR

Lebih dari dua dekade, atau tepatnya sejak tahun 1998, gerakan reformasi digulirkan di Indonesia. Beragam agenda reformasi disuarakan, diantaranya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan desentralisasi (pelaksanaan otonomi daerah). Gerakan reformasi yang berujung kepada turunya rezim orde baru tersebut telah menjadi bagian penting sejarah bangsa ini. Kini setelah dua puluh tahun berjalan, sejauhmana ketercapaian tujuan reformasi tersebut ?

Mencermati skor *Worldwide Governance Indicators* (WGI) Indonesia dari tahun 1996 hingga 2017 terlihat kecenderungan adanya peningkatan meski fluktuatif. Namun demikian, dari perspektif perwujudan pemerintahan bersih, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia saat ini masih berada pada angka 40 dari skala 0 (sangat korup) -100 (sangat bersih), atau ranking 85 diantara 180 negara. Data capaian yang lain, peringkat kemudahan berbisnis (*Ease of Doing Business*/EODB) Indonesia pada tahun 2019 menurut World Bank berada pada posisi ke 73 dari sebelumnya di peringkat 72. Sejumlah persoalan birokrasi dinilai berkontribusi menghambat kemudahan berbisnis, seperti kerumitan birokrasi dan korupsi.

Setali tiga uang dengan perkembangan reformasi birokrasi, tujuan pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah juga belum optimal. Pemberdayaan dan kesejahteraan daerah serta masyarakat yang diharapkan terwujud melalui otonomi daerah pada kenyataannya berjalan lambat. Otonomi daerah masih berasa pemberdayaan elit, sedangkan masyarakat masih sering termarginalkan dan menjadi obyek dari elit semata. Sebaliknya ada pula kenyataan positif lain yang tidak bisa dikesampingkan, seperti adanya desentralisasi fiskal yang mendorong adanya pertumbuhan ekonomi daerah yang lebih merata.

Hingar bingar keberjalanan reformasi birokrasi dan desentralisasi di Indonesia selama ini terlihat dinamis. Fenomena yang menggambarkan perkembangan reformasi demikian kaya, dan buku ini berusaha memotret sebagian diantaranya. Buku ini merupakan kumpulan artikel dari penulis yang berserakan yang dimuat di beberapa media massa cetak (surat kabar), khususnya yang mengusung tema terkait birokrasi dan otonomi daerah.

Buku ini terdiri dari lima puluh tiga artikel yang dikelompokkan ke dalam dua isu besar, Isu Birokrasi dan Isu Otonomi Daerah. Masing-masing isu terbagi menjadi bagian-bagian sebagai pokok bahasan. Isu Birokrasi di dalamnya meliputi bagian: Reformasi Birokrasi, Patologi Birokrasi, Manajemen Sumber Daya Manusia Birokrasi, dan Anggaran Publik. Sedangkan Isu Otonomi Daerah meliputi bagian: Persoalan Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal, Reorientasi Peran Kepala Daerah, dan Pembangunan Desa.

Atas terbitnya buku ini, penulis mengucapkan terimakasih kepada beberapa surat kabar yang telah menerbitkan artikel penulis, seperti: Kompas, Jawapos, Suara Merdeka, Solopos, Harian Joglosemar, serta Harian Jogja. Terimakasih juga disampaikan kepada Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM) Universitas Sebelas Maret atas dukungan dalam penerbitan buku ini.

Penulis menyadari buku ini terdapat kekurangan-kekurangan, sehingga kritik dan saran dari pembaca sangat dinantikan. Terakhir, penulis berharap buku sederhana ini bisa memperkaya khasanah pengetahuan dan menjadi pemantik kajian lanjutan sebagai upaya menyelesaikan berbagai isu masalah yang dihadapi bangsa ini.

Surakarta, Nopember 2020
Salam,

Didik G. Suharto

Karya ini teruntuk:

Istriku; Dwi Astuti Dian Andarwati

Anak-anakku; Alfita Hafizha Izzati, Bivitri Aifa Salsabila,
Chiko Rafif Alfarizi

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
PERSEMBAHAN	vii
DAFTAR ISI	ix
ISU BIROKRASI	1
BAGIAN 1. REFORMASI BIROKRASI	3
A. Reformasi Birokrasi Setengah Hati	5
B. Kendala Reformasi Birokrasi	10
C. Korpri, Netralitas dan Profesionalisme Birokrasi	14
D. Terobosan Penataan Birokrasi dari Solo	18
E. Salah Nalar Memaknai Kinerja	23
F. Antara Gaji dan Kinerja	27
G. Gaji dan Keadilan Sosial.....	32
BAGIAN 2. PATOLOGI BIROKRASI	37
A. Lebaran dan Tren PNS Membolos.....	39
B. Mobil Dinas, Parsel, dan Birokrasi.....	43
C. Ironi Perjalanan Dinas	46
D. Melawan Pergerakan Mafia.....	50
E. Memperbaiki Citra Institusi Pajak	54
F. Strategi Pemberantasan Pungli	58
BAGIAN 3. MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA	
BIROKRASI	63
A. Rasionalitas Jumlah PNS	65
B. Menghitung Kebutuhan PNS	70
C. Tak Sekadar Perekrutan CPNS.....	75
D. Nilai Strategis Perekrutan CPNS	79
E. Mengelola Rekrutmen CPNS.....	83

F. Gula-gula Rekrutmen CPNS.....	87
G. Objektivitas dalam Seleksi CPNS.....	92
H. Menggusur Jual Beli Jabatan.....	95
I. <i>Spirit</i> Lelang Jabatan	101
BAGIAN 4. ANGGARAN PUBLIK	105
A. Keadilan dalam Menyusun Anggaran	107
B. Kapanakah Anggaran Pemerintah Pro Publik ?	112
C. Hak Publik dan Anggaran Negara	115
D. Dana Rakyat untuk Rakyat	119
E. Membaca Pemborosan Anggaran	124
F. Birokrasi Boros, Wujud Kegagalan Reformasi	129
G. Mobdin dan Modus Pemborosan	134
H. Penyerapan Minim Anggaran	138
ISU OTONOMI DAERAH	143
BAGIAN 1. PERSOALAN OTONOMI DAERAH	145
A. Apeksi dan Reorientasi Otonomi Daerah	147
B. Provinsi Vs Kabupaten/Kota	152
C. Memetakan Masalah Kerja Sama Daerah	157
D. Fenomena Pembangkangan Daerah	161
E. Persoalan Klasik Penyusunan APBD	165
BAGIAN 2. DEMOKRASI LOKAL	171
A. Memperolok Demokrasi Lokal	173
B. Senjakala Hakikat Demokrasi Lokal.....	177
C. Daya Tarik Pilkada.....	181
D. Pragmatisme Pilkada.....	184
E. Dominansi Formalitas Pilkada	189
F. Mengkaji Ulang Pilkada Langsung	194
G. Tolak Pilkada Perwakilan	198

H. Peluang Calon Petahana	202
I. Kerawanan Politisasi Birokrasi dalam Pilgub	206
J. Efektivitas Debat Publik Pilkada	210
K. Memilih Pemimpin Sejati	214
BAGIAN 3. REORIENTASI PERAN KEPALA DAERAH..	219
A. Wewenang Kepala Daerah dan Sekda	221
B. Kekuasaan Berlebihan Kepala Daerah	225
C. Mengukur Kinerja Kepala Daerah	230
BAGIAN 4. PEMBANGUNAN DESA	235
A. Krusial Masa Depan Desa	237
B. Optimalisasi Dana Desa	242
C. Titik-titik Krusial Pembangunan Desa	248
D. Optimalisasi Pelayanan Pemdes	254

ISU BIROKRASI

BAGIAN 1
REFORMASI BIROKRASI

Reformasi Birokrasi Setengah Hati

Mencuatnya kasus Gayus Tambunan tidak hanya menjadi pukulan telak bagi institusi Kementerian Keuangan tetapi juga bagi reformasi birokrasi di tanah air. Sebagai salah satu institusi “percontohan” diterapkannya reformasi birokrasi, Kementerian Keuangan sudah semestinya menjadi teladan bagi seluruh institusi pemerintah.

Sejak tahun 2005 lalu, reformasi birokrasi telah dijalankan di Kementerian Keuangan (dahulu Departemen Keuangan). Langkah reformasi yang dilakukan antara lain menyangkut efisiensi pegawai dan pengaturan soal remunerasi. Perubahan yang paling mencolok ialah kenaikan spektakuler penghasilan pegawai hingga beberapa kali lipat.

Masih adanya makelar kasus (markus) ataupun bentuk KKN lain seakan telah merobohkan bangunan-bangunan reformasi birokrasi yang telah mulai disusun dari lebih satu dekade lampau. Pesimisme publik terhadap langkah-langkah reformasi birokrasi kembali muncul.

Sejumlah pihak meragukan keberhasilan kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia. Bahkan, tidak sedikit yang sinis melihat program reformasi yang cenderung lebih mengedepankan peningkatan remunerasi daripada peningkatan kinerja.

Reformasi birokrasi mungkin bentuk reformasi yang paling lambat perkembangannya dibanding reformasi sektor lain. Banyak bukti memperlihatkan kinerja birokrasi relatif masih rendah.

Meski telah dirintis penyusunan anggaran berbasis kinerja, tapi orientasi birokrasi masih condong pada proyek, bukan kinerja optimal. Kinerja pegawai semestinya harus terukur dengan jelas untuk bisa menilai prestasi kerja mereka.

Ketidakjelasan parameter kinerja berujung pada ketidakjelasan *reward and punishment* bagi pegawai. Akibatnya, kinerja dari penyelenggara negara juga tidak jelas.

Contoh klasik ialah pelayanan publik. Kualitas pelayanan publik belum memperlihatkan tingkat efisiensi dan efektivitas yang memuaskan. Mayoritas pelayanan publik kita masih menunjukkan mekanisme yang cenderung terlalu menekankan aspek prosedural, dan memerlukan banyak waktu serta biaya.

Melansir hasil survei *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) terhadap tingkat efisiensi pelayanan publik negara-negara di Asia pada tahun lalu, posisi Indonesia berada di urutan kedua terbawah di atas India.

Tataran Teoritis

Realitas birokrasi Indonesia masih memperlihatkan praktek administrasi publik tradisional. Sistem pemerintahan (birokrasi) di Indonesia terkadang justru menjauh dari prinsip-prinsip dalam paradigma administrasi publik modern.

Sebagai misal paradigma *New Public Management (the efficiency drive, downsizing and decentralization, in search of excellence, dan public service orientation)* dan paradigma *New Public Service (democratic citizenship, model komunitas dan civil society, organisasi humanis, dan lain-lain)*.

Sistem administrasi publik masa lalu (kerajaan) sering mewarnai birokrasi pemerintahan. Dalam berbagai ulasan teoritis, kultur birokrasi kerajaan lebih banyak untuk mempertahankan kekuasaan dan menopang kepentingan raja.

Anggapan seperti itu masih lekat dalam pandangan publik. Apalagi, pada kenyataannya birokrasi seringkali lebih “disibukkan” oleh urusannya sendiri. Termasuk anggaran pemerintah, yang cenderung “dikuasai” birokrasi. Lihat saja struktur anggaran pemerintah (APBD), hampir seluruh daerah di

Indonesia anggaran belanjanya mayoritas dialokasikan untuk membiayai birokrasi.

Pemerintah bukannya tidak peduli dengan kondisi tersebut. Di era Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Taufiq Effendi, beberapa upaya konkret untuk mereformasi birokrasi telah dilakukan.

Secara konseptual, reformasi birokrasi Pemerintah Pusat ditandai antara lain dengan penataan kelembagaan dan kepegawaian pemerintah, pengembangan SDM profesional dan disiplin, pengawasan komprehensif, perubahan *mind-set*, pengelolaan sistem perencanaan dan penganggaran, perbaikan sistem keimigrasian, kepabeanan, perpajakan, pertanahan, investasi, peningkatan kualitas pelayanan publik, serta peningkatan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Agenda strategis reformasi birokrasi juga dicanangkan oleh Taufik Effendi. Agenda strategis sebagai penjabaran RPJMN 2004-2009 tersebut meliputi: 1) penataan kelembagaan aparatur; 2) penyederhanaan ketatalaksanaan; 3) kepegawaian berbasis kinerja; 4) sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP); 5) perbaikan pelayanan publik; 6) pengembangan sistem pengawasan nasional; 7) pengembangan budaya kerja aparatur negara; 8) peningkatan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan; serta 9) membangun aparatur negara yang kredibel, akuntabel, transparan, dan terpercaya.

Sayangnya, konsep-konsep ideal tersebut dapat diumpamakan sebuah kapal yang mengarungi badai samudera dengan karang-karang terjal di sepanjang perjalanannya. Lebih ironis, diantara awak kapal tidak semua memiliki kesepahaman dengan visi dan misi sang nahkoda. Sehingga yang terjadi, kapal tersebut terombang-ambing di tengah samudera dengan kebocoran di sana-sini.

Konsistensi Birokrat

Diakui atau tidak, upaya untuk mereformasi birokrasi juga mengalami tentangan dari internal birokrasi. Birokrat yang cenderung dilenakan oleh situasi saat ini, hampir dapat dipastikan tidak *enjoy* dengan kebijakan reformasi birokrasi yang bisa jadi akan menggosok perilaku-perilaku tidak produktif yang sudah menjadi kebiasaan.

Misal, walaupun banyak diyakini struktur birokrasi yang ramping memiliki banyak sisi positif, namun banyak pejabat yang kemungkinan enggan menerapkannya. Karena berpotensi akan memangkas kursi jabatan, yang berarti mengancam karir dan kesejahteraan mereka.

Demikian halnya potensi-potensi hambatan dalam penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Proses penyusunan dan implementasi SPM pada organisasi pemerintah yang diharapkan menjadi jaminan pelayanan publik terbukti tidak semulus seperti yang diharapkan. Kehadiran UU Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dikhawatirkan pula hanya menjadi regulasi yang tidak berarti jika tidak ada tindaklanjutnya.

Konsistensi para penyelenggara negara terhadap langkah-langkah reformasi birokrasi mutlak harus ada apabila menginginkan keberhasilan reformasi birokrasi.

Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) M Jasim pernah menyatakan bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia masih setengah hati sehingga hasilnya belum maksimal. Belum berhasilnya reformasi birokrasi secara maksimal karena program itu masih dijalankan secara parsial.

Oleh karenanya, upaya reformasi birokrasi perlu dilakukan secara simultan. Perbaikan sistem harus diiringi dengan pembenahan kultural. Sistem-sistem yang membuka peluang terciptanya penyimpangan atau mal administrasi dalam birokrasi harus diberangus.

Kejelasan dan ketegasan aturan main dalam birokrasi penting untuk memberikan rambu-rambu bagi setiap pegawai sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Hal ini perlu karakter pemimpin yang kuat untuk memberikan teladan bagi anak buahnya.

Dalam konteks tersebut, kepemimpinan SBY diharapkan dapat menjadi contoh kepada para birokrat hingga tingkat paling bawah. Budaya-budaya yang tidak mendukung kinerja birokrasi dengan sendirinya akan terkikis oleh praktek-praktek terpuji (*best practices*) yang dilakukan secara terus menerus oleh para penyelenggara negara.

Sebaliknya, dengan ketiadaan sistem yang kondusif bagi upaya reformasi birokrasi serta tidak adanya pemimpin yang bisa menjadi panutan dan mampu mengelola pemerintahan secara efektif, maka masa depan reformasi birokrasi pantas untuk dipertanyakan. (*)

(Dimuat di Solopos, 8 April 2010)

Kendala Reformasi Birokrasi

Memasuki usia 40 tahun yang diperingati setiap tanggal 29 Nopember, Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) ditantang untuk lebih berperan dalam mendorong reformasi birokrasi yang cenderung berjalan lambat. Korpri yang dibentuk dengan Keppres Nomor 82 tahun 1971 sebagai satu-satunya wadah menghimpun dan membina seluruh pegawai Republik Indonesia memiliki tanggungjawab moral dalam mendorong perbaikan birokrasi pemerintah.

Organisasi dengan anggota tidak kurang 4,7 juta pegawai tersebut diharapkan mampu berkontribusi menyelesaikan berbagai masalah di tubuh birokrasi; seperti inefisiensi, kelambanan, ketidakramahan, dan beragam stigma negatif lain yang hingga saat ini masih sering menjadi sorotan publik.

Sayang, potensi sangat besar ini acapkali berhadap-hadapan dengan kondisi yang tidak kondusif. Faktor-faktor yang tidak kondusif itu cenderung menghambat upaya reformasi birokrasi.

Beberapa diantaranya, pertama, faktor keteladanan pemimpin. Pimpinan birokrasi sesungguhnya berperan penting menentukan keberhasilan reformasi birokrasi. Namun, tidak banyak kita temukan pemimpin yang memiliki konsep jelas dan kemauan keras untuk mereformasi birokrasi.

Bahkan, sebaliknya justru kita terkadang melihat pemimpin (khususnya pejabat politik) yang “mengobok-obok” netralitas birokrasi. Aparat birokrasi dimanfaatkan sebagai barisan pendukung pejabat tertentu saat Pemilu/Pilkada.

Tak hanya berhenti disini, pasca Pemilu/Pilkada birokrasi sering diperlakukan bak milik pribadi. Misalnya soal penataan pegawai, promosi atau mutasi sering menjadi ajang balas jasa bagi para pendukung kepala daerah terpilih. Sedangkan bagi birokrat yang tidak mendukung waktu Pilkada harus siap tersingkir.

Ironisnya, birokrasi (baca: Korpri) tidak berdaya menghadapi tekanan-tekanan politik semacam itu.

Kultur dan Struktur

Kedua, faktor budaya birokrasi. Birokrasi yang mewarisi budaya feodal sejak jaman kerajaan maupun penjajahan dan tetap bertahan pada era orde baru, tidak mudah dibawa untuk memasuki paradigma baru menuju birokrasi (administrasi publik) modern.

Hal tersebut terbukti dari masih menjamurnya praktek pungli, sogok menyogok, laporan Asal Bapak Senang (ABS), birokrasi boros anggaran, dan pelayanan publik yang asal-asalan. Tugas Korpri untuk mereformasi budaya birokrasi tampaknya tidak mudah dan tidak bisa instan mengingat permasalahan budaya telah terlanjur mengakar kuat di kalangan birokrat (termasuk Korpri).

Ketiga, faktor kualitas pegawai. Kualifikasi dan kompetensi birokrat kita harus diakui masih cukup jauh dari harapan. Rendahnya kualifikasi dan kompetensi berdampak pada rendahnya kinerja pegawai.

Korpri sudah semestinya mendorong dan memfasilitasi anggotanya untuk meningkatkan kualitas serta kapasitas individu. Kebijakan moratorium penerimaan PNS semestinya menjadi titik tolak untuk menata persoalan kepegawaian yang lebih baik. Pertanyaannya, sudah siap dan mampukah Korpri mengawal proses penerimaan, penempatan, dan pengembangan karir pegawai yang *fair*, transparan, serta obyektif di masa depan?

Keempat, buruknya sistem yang ada. Upaya untuk mereformasi birokrasi sering terhalang oleh sistem yang berlaku. Sistem tersebut kurang mendukung perwujudan birokrasi yang ideal.

Contohnya, sistem penggajian (remunerasi). Sistem remunerasi kita belum maksimal untuk mendorong peningkatan kinerja. Antara pegawai yang berprestasi dan yang tidak atau antara yang berdisiplin dengan yang malas-malasan memperoleh gaji dan perlakuan relatif sama.

Demikian pula pola pembinaan/pengembangan pegawai yang cenderung tidak sistematis. Juga struktur birokrasi yang terkesan tidak efektif dan efisien, jelas kesemuanya memerlukan sentuhan Korpri untuk menatanya.

Walaupun telah ada seperangkat regulasi untuk menata sistem yang ada, tetapi implementasi atas aturan itu masih jauh panggang dari api. Misal, meski telah lebih dari setahun UU Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diundangkan, namun kualitas pelayanan kepada masyarakat masih banyak yang belum menggembirakan.

Uji Eksistensi

Sejumlah kenyataan di atas tentu menjadi beban berat Korpri untuk mewujudkan reformasi birokrasi. Kompleksitas persoalan tersebut tidak bisa diselesaikan sendiri oleh Korpri. Korpri memerlukan keterlibatan pihak lain (termasuk Presiden) untuk menyelesaikan agenda reformasi birokrasi di masa depan.

Sebagai langkah awal, eksistensi Korpri perlu diuji dari bagaimana organisasi ini menjalankan fungsinya, sebagai : 1) pelopor dalam meningkatkan kesejahteraan dan profesionalisme anggota; 2) melindungi dan mengayomi para anggota; 3) penyalur kepentingan para anggotanya; 4) pendorong dalam meningkatkan taraf hidup sosial ekonomi masyarakat dan lingkungannya; 5) pelopor dalam mensukseskan program pembangunan nasional; dan 6) mitra kerja yang aktif sebagai organisasi pekerja dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan instansi yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Apabila fungsi tersebut hanya sebagai pajangan alias miskin realisasi, maka peran Korpri layak dipertanyakan. Kita berharap Korpri tidak hanya memperjuangkan kepentingan internal anggotanya, namun juga berkontribusi mendobrak hambatan reformasi birokrasi.

Untuk itu, setidaknya Korpri harus mereformasi diri terlebih dahulu sebelum mereformasi birokrasi secara keseluruhan. Dengan berpegang teguh pada integritas dan Panca Prasetya Korpri, diharapkan Korpri akan semakin eksis dan disegani. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 29 Nopember 2011)

Korpri, Netralitas dan Profesionalisme Birokrasi

Setiap 29 November, Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) memperingati ulang tahun. Peringatan tahun ini terasa lebih strategis, mengingat tak lama lagi Pemilu 2009 digelar.

Persoalan netralitas Korpri menjadi isu besar menjelang pesta demokrasi tersebut. Sulit dipungkiri bahwa sebagian masyarakat masih melihat Korpri sebagai kepanjangan tangan kepentingan politik penguasa.

Anggapan itu bisa jadi diakibatkan trauma masa lalu. Korpri yang dibentuk dengan Keppres Nomor 82/1971 boleh dikata telah mengalami sejarah panjang perpolitikan di tanah air, khususnya saat-saat Orde Baru (Orba) dan pasca reformasi.

Pada awalnya, keberadaan Korpri disalahgunakan sebagai kendaraan politik penguasa. Korpri menjadi *underbow* penguasa Orba dalam melanggengkan kekuasaan.

Apa yang terjadi pada organisasi pegawai Republik Indonesia pada masa Orba itu merupakan kelanjutan dari cerita lama pemanfaatan birokrasi untuk mendukung penguasa. Merunut ke belakang, sudah sejak mula kemerdekaan PNS (birokrasi) selalu dijerat masuk dalam perangkap politik praktis.

Sistem multipartai pada pasca kemerdekaan menjadi awal merebaknya politisasi birokrasi di negara kita. Sistem parlementer menambah parah pengkotak-kotakan birokrasi pemerintah. Para pegawai cenderung tidak netral dan mengikuti pilihan politik pimpinannya. Warna-warni kepentingan politik tertentu berlangsung di pusat maupun daerah.

Fenomena politisasi birokrasi terus berlangsung hingga era Orba. Unsur ABRI, Birokrasi, dan Golkar (ABG) menjadi komponen utama pendukung penguasa. Di internal birokrasi, prinsip monoloyalitas sangat efektif untuk mengarahkan loyalitas pegawai pada penguasa.

Di era reformasi, birokrasi dicoba ditata. Untuk mewujudkan birokrasi yang independen, maka birokrasi diberi jarak dengan politik praktis. Upaya ini tampak dari diterbitkannya UU Nomor 43/1999, PP Nomor 5 dan 12 tahun 1999 serta PP nomor 37/2004.

Reformasi Birokrasi

Sayangnya, usaha untuk membawa kembali birokrasi (PNS/Korpri) ke kegiatan politik praktis, secara diam-diam atau terang-terangan saat ini masih saja terjadi. Contohnya pada saat Pilkada, kasus dugaan keterlibatan birokrat dalam mendukung seorang calon masih dijumpai di beberapa daerah.

Tuntutan netralitas anggota Korpri yang notabene motor utama birokrasi terus digelorakan. Publik berharap anggota Korpri tidak hanya menjadi abdi negara, namun juga abdi masyarakat. Mengadopsi paradigma *New Public Service*, birokrasi semestinya profesional dalam melayani publik.

Tuntutan profesionalisme menjadi semakin relevan ketika kita membicarakan peningkatan kinerja birokrasi. Pada umumnya, publik masih melihat kinerja birokrasi belum sesuai harapan. Beragam keluhan dan stigma negatif acap kali masih dilontarkan masyarakat terkait pelayanan para birokrat.

Hal di atas tentu menjadi beban berat Korpri. Korpri memikul tanggung jawab moral untuk turut membenahi birokrasi. Mereka ditantang untuk ikut menyelesaikan akar masalah yang dihadapi birokrasi, seperti persoalan lemahnya SDM dan buruknya sistem birokrasi kita.

Penelusuran atas persoalan birokrasi tersebut bisa diawali misalnya dari proses rekrutmen pegawai yang sekarang sedang berlangsung. Perlu dipertanyakan, sudahkah proses rekrutmen CPNS dapat menghasilkan calon-calon pegawai sesuai kebutuhan ideal birokrasi? Sudahkan sistem penerimaan pegawai berdasar kecakapan individu (*merit system*)? Kebijakan rekrutmen

seyogiannya melalui perencanaan matang berdasar pada *job analysis* dan analisis kebutuhan riil pegawai, serta standar kompetensi yang jelas.

Terkait penataan kelembagaan birokrasi, sudahkah struktur organisasi dirancang sesuai kebutuhan nyata sehingga menjadikan organisasi responsif terhadap tuntutan masyarakat? Mengacu paradigma *New Public Management*, idealnya struktur birokrasi dibuat seramping mungkin, sederhana, dan berdaya guna sehingga mampu bergerak fleksibel, efektif dan efisien.

Kita berharap PP Nomor 41/2007 mampu membawa perbaikan bagi birokrasi. Oleh karenanya, pemerintah daerah dalam menata kelembagaan perangkat daerah harus konsisten mengacu visi, misi dan strategi organisasi, bukan cenderung memaksa memaksimalkan jumlah struktur.

Demikian halnya dalam penempatan pejabat struktural. Proses promosi atau mutasi seharusnya melalui seleksi obyektif, dengan tujuan untuk mengetahui kemampuan (kompetensi) calon dan memacu kinerja pejabat, sekaligus menumbuhkan persaingan sehat antar pegawai. Kualitas kinerja pegawai bisa diraih jika pegawai bekerja secara profesional.

Profesionalisme

Penerapan prinsip profesionalisme secara fomal dan sistematis sudah dirintis di dunia pendidikan sejak diimplementasikannya UU Nomor 14/2005 tentang Guru dan Dosen, para pendidik diwajibkan untuk profesional.

Dalam undang-undang itu profesional diartikan sebagai pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan seseorang dan menjadi sumber penghasilan kehidupan yang memerlukan keahlian, kemahiran, atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau normal tertentu serta memerlukan pendidikan profesi.

Profesi guru dan dosen merupakan bidang pekerjaan khusus berdasarkan prinsip-prinsip profesionalitas, seperti memiliki bakat minat, kualifikasi, pendidikan. Kompetensi, penghasilan sesuai prestasi kerja dan lain-lain .

Tuntutan terhadap profesionalisme pegawai semestinya diiringi dengan pemberian upah yang memadai. Karena kalau kita mengharapkan sikap profesional dari pegawai maka salah satu konsekuensi logisnya harus terpenuhi faktor kesejahteraan.

Sistem penggajian (remunerasi) ditata supaya bisa merangsang pegawai berprestasi. Tidak seperti selama ini terjadi, antara pegawai yang berprestasi dan yang tidak atau antara yang berdisiplin dengan yang malas-malasan memperoleh gaji dan perlakuan relatif sama.

Masih banyak yang mesti dibenahi dalam birokrasi, misal reformasi terhadap kultur (budaya) yang dipandang tak sejalan dengan arah penataan birokrasi. Budaya asal bapak senang, pungutan liar, budaya dilayani bukan melayani dan lain-lain mestinya harus ditinggalkan. Hambatan kultural ini harus direformasi, terutama lewat keteladanan pemimpin.

Kita berharap Korpri mampu menjadi pendorong terwujudnya birokrasi ideal, yakni birokrasi yang mengedepankan kualitas pelayanan puiblik, memiliki kinerja prima dan akuntabel. Sebaliknya publik tidak mengharapkan Korpri dan anggotanya tergoda masuk dunia politik praktis yang mengemban kepentingan politis tertentu. Kopri harus memiliki integritas untuk mempertahankan identitas dirinya. Dirgahayu Korps Pegawai Republik Indonesia. (*)

(Dimuat di Solopos, 2 Desember 2008)

Terobosan Penataan Birokrasi dari Solo

Walikota Solo Jokowi membuat gebrakan terkait penataan birokrasi di pemerintahannya. Walikota akan menggunakan pendekatan baru dalam menyusun pejabat berdasar SOTK yang belum lama ini ditetapkan.

Pendekatan baru tersebut yaitu transparan, kebersamaan, dan penghargaan nilai-nilai prestasi. Sejalan dengan kebijakan baru Walikota, proses pengisian pejabat di Pemerintah Kota Solo juga lebih selektif melalui tes wawancara bagi pejabat yang disiapkan menduduki suatu jabatan.

Gagasan Jokowi untuk membuat kinerja pejabat lebih baik di mata masyarakat itu kiranya layak didukung. Hanya saja dalam mengimplementasikannya bukanlah perkara mudah. Banyak persoalan teknis maupun non teknis yang kemungkinan bisa menghambat penerapannya di lapangan.

Kita masih ingat, ketika tahun lalu Walikota melantik 183 pejabat eselon II, III, dan IV sejumlah warga menilai mutasi yang dilakukan Jokowi sarat dengan kepentingan politis. Sistem penilaian melalui *key performance index* yang menjadi dasar walikota untuk mengangkat pejabat dianggap tidak transparan.

Pengalaman proses pengisian pejabat pada masa lalu tentu menjadi pelajaran berharga untuk saat ini. Apalagi kalau kita memahami bahwa proses pengisian jabatan struktural organisasi dalam pemerintahan merupakan langkah strategis sekaligus rawan konflik.

Proses ini sering diwarnai masalah puas dan tidak puas dari para pegawai, masyarakat, ataupun *stakeholders* lain. Ketidakpuasan perlu diantisipasi mengingat akibatnya kontraproduktif dan sangat merugikan bagi peningkatan kinerja organisasi keseluruhan.

Sementara, pengisian jabatan-jabatan struktural dengan tepat bukan hanya berpengaruh langsung kepada kinerja tiap pegawai namun juga berpengaruh terhadap kinerja organisasi secara umum. Penempatan pejabat sesuai keahliannya (*right man on the right place*) dapat dipastikan membawa efek luar biasa bagi pencapaian tujuan organisasi. Sebaliknya, kesalahan penempatan dapat berujung pada penurunan kinerja organisasi.

Akar Masalah

Oleh karenanya kita perlu menelisik permasalahan dalam proses pengisian pejabat birokrasi. Jika dicermati, minimal ada tiga akar permasalahan yang sering menyebabkan proses pengisian pejabat tidak berjalan memuaskan.

Pertama, masalah subyektivitas. Bukan rahasia umum lagi, faktor subyektivitas pimpinan dalam menilai prestasi kerja bawahannya di negara kita masih begitu besar. Unsur *like and dislike* begitu kentara mewarnai penentuan posisi suatu jabatan. Sehingga tidak jarang tuduhan kolusi, nepotisme, atau tekanan pihak tertentu sering diarahkan pada pimpinan ketika dia mengangkat orang dekat atau kroni-kroninya.

Faktor subyektivitas yang demikian besar ini sebenarnya bukan seluruhnya kesalahan dari pimpinan, namun sistem dan aturan yang berlaku turut memberikan andil. DP 3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan) yang konon merupakan sumber pertimbangan obyektif dalam pembinaan PNS, justru pekat unsur subyektivitasnya. Penilaian obyektif sulit diraih karena point yang dinilai dalam DP 3 adalah persoalan kesetiaan, ketaatan, kejujuran, dll di mana merupakan hal yang sulit untuk diukur.

Kedua, masalah transparansi. Harus diakui, proses pengangkatan seorang pejabat pemerintahan masih sangat tertutup, kalau tidak mau dikatakan rahasia. Ketidaktransparan inilah sering mencuatkan tanda tanya yang menjurus sikap curiga dari pihak lain. Sangat beralasan pegawai menaruh sikap curiga

terhadap proses seleksi yang dilalui jika parameter-parameter yang digunakan tidak dijelaskan secara terbuka.

Pimpinan selayaknya menyertakan alasan-alasan di balik pengangkatan seorang pejabat. Ini akan membawa efek positif pada kepuasan semua pihak, mengingat segalanya dilalui dengan *fair*, tidak ada yang ditutupi. Manfaat lain, dapat memperkecil kemungkinan adanya “permainan”, apakah praktek sogok menyogok, atau bentuk kolusif lainnya.

Ketiga, masalah profesionalisme. Pemilihan calon pejabat dapat menghasilkan pejabat yang berkualitas dan profesional, apabila dilakukan seleksi secara ketat dan profesional pula. Kepala Daerah memegang peranan sentral dalam proses ini. Karena keterbatasan waktu serta terbatasnya pemahaman menyeluruh terhadap organisasi yang dipimpinya, seorang Kepala Daerah mengandalkan eksistensi Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat).

Syarat profesionalisme harus diawali dari mereka yakni personil yang berwenang menyeleksi calon pejabat. Sayangnya kiprah Baperjakat di sejumlah daerah selama ini tak jarang menimbulkan ketidakpuasan dan kritikan, tidak hanya dari kalangan intern tapi juga pihak ekstern. Ketidakberdayaan, ketidaktransparanan, dan kurang profesionalnya badan ini kerap dituding sebagai sumber kelemahan proses penataan personel di daerah.

Sah-sah saja sebenarnya jika dalam rangka penataan organisasi dan personalia, Kepala Daerah mengundang partisipasi konsultan atau lembaga *human resources* independen guna membantu proses penataan tersebut. Proses seleksi yang profesional diharapkan akan menghasilkan pejabat profesional pula.

Muara akhirnya, akan terpilih pejabat yang profesional di bidangnya atau masing-masing SKPD. Dalam hal ini kemampuan, keahlian, serta sikap mental mereka harus sudah benar-benar teruji. Sikap profesional cenderung membawa kemajuan bagi satuan kerja yang dia pimpin.

Kenyataan di lapangan, unsur profesionalisme belum sepenuhnya diterapkan. Justru kalau diamati, persyaratan yang bersifat administratif lebih diperhitungkan saat mengangkat pejabat. Syarat formal amat menentukan terpilihnya seseorang, misalnya ukuran-ukuran dalam Daftar Urut Kepangkatan (pangkat, masa kerja, pendidikan, dan usia). Proses mutasi atau promosi disarankan hendaknya tidak cuma mengacu PP Nomor 13/2002 atau Permendagri Nomor 5 / 2005.

Prestasi dan Kompetensi

Gagasan Walikota, sekali lagi, cukup ideal untuk mewujudkan profesionalitas proses dan pejabat terpilih yang profesional. Untuk mengimplementasikannya dalam seleksi pejabat, aspek *reward and punishment* pantas menjadi pertimbangan. Siapa yang paling berprestasi dialah yang mendapat promosi.

Selain itu, aspek yang tak boleh ditinggalkan ialah penerapan sistem merit dan sistem karir. Untuk menilai prestasi kerja pegawai idealnya perlu melihat *track record* mereka dalam menjalankan visi dan misi lembaga di mana mereka berada, serta sejauhmana kontribusi mereka terhadap kinerja organisasi.

Terakhir, harus dilihat bagaimana kompetensi yang bersangkutan di jabatan barunya. Spencer (1996) menguraikan dua puluh kompetensi yang paling sering dipakai untuk memperkirakan keberhasilan. Kompetensi dikelompokkan ke dalam enam kluster, yaitu : kluster prestasi (terdiri dari orientasi pencapaian, kepedulian akan kualitas dan keteraturan, inisiatif); kluster bantuan/pelayanan (pemahaman interpersonal, orientasi pelayanan konsumen); kluster pengaruh (dampak dan pengaruh, kesadaran organisasional, membangun hubungan/jaringan kerja).

Berikutnya, kluster manajerial (pengarahan, kerjasama kelompok, mengembangkan orang lain, kepemimpinan tim); kluster pemikiran kognitif/pemecahan masalah (kepiawaian teknis, pencarian informasi, berpikir analitis dan konseptual); dan

kluster efektivitas pribadi (kendali diri, daya tahan terhadap stres, rasa percaya diri, komitmen terhadap organisasi, fleksibilitas).

Untuk melakukan seleksi (menguji) pegawai yang akan menduduki jabatan tertentu, Kepala Daerah (Baperjakat atau tim khusus) bisa melakukan wawancara mendalam terhadap calon-calon yang dinominasikan dengan materi unsur kompetensi Spencer tersebut. Melalui wawancara investigatif ini kemungkinan mendapatkan akurasi data kinerja pegawai lebih terbuka.

Model seleksi semacam *fit and proper test*, maupun tes psikologi dan tes keahlian merupakan contoh tes yang baik untuk melengkapi data obyektif dalam rangka mendapatkan pejabat yang tepat di bidangnya.

Seleksi secara obyektif bermanfaat untuk mengetahui kemampuan calon sekaligus memacu kinerja pejabat dan juga akan menumbuhkan persaingan sehat antar pegawai. Melalui persaingan yang sehat dalam proses pengisian jabatan, tidak ada lagi alasan semua pihak untuk merasa tidak puas karena telah melalui mekanisme yang terbuka dan obyektif. Dan terpenting, motivasi pegawai lebih terpacu untuk selalu berprestasi.

Untuk melakukan proses seleksi seperti di atas sekilas mungkin terkesan rumit dan bertele-tele. Tapi lewat mekanisme dengan parameter terukur, niscaya akan memudahkan pimpinan dalam mengambil kebijakan secara tepat sebelum melakukan mutasi atau promosi pegawai. Prinsipnya, apabila menginginkan proses pengangkatan pejabat struktural lebih efektif, syarat pertama pemerintah daerah harus mempunyai *data base* tentang jejak rekam kinerja dan kompetensi pegawai.

Proses pengisian jabatan struktural yang berjalan dengan transparan, obyektif, dan profesional akan jauh lebih optimal jika Kepala Daerah sebagai *top leader* pemerintah daerah selalu memantau dan mengevaluasi kinerja para pejabatnya. Kita tunggu langkah kecil Walikota Solo dalam mereformasi birokrasi. (*)

(Dimuat di Kompas, 5 Nopember 2008)

Salah Nalar Memaknai Kinerja

Wacana pengadaan fasilitas mobil dinas (mobdin) bagi anggota DPRD Kota Solo memancing pro dan kontra. Tak hanya pihak di luar DPRD, di kalangan internal DPRD Kota Solo wacana itu juga belum bulat. Ada anggota legislatif yang setuju, sebaliknya ada pula yang tidak sepaham.

Tulisan sederhana ini tidak diposisikan untuk sepakat atau tidak sepakat mengenai kontroversi tersebut. Namun setidaknya akan mencoba untuk mengajak pembaca berpikir logis sehingga tidak salah nalar dalam merumuskan soal kinerja yang pada akhirnya bisa berujung pada kesalahan pengambilan kebijakan.

Mungkin tidak ada yang berkeberatan apabila dinyatakan kinerja aparat/pejabat negara dan kinerja institusi negara harus selalu diupayakan peningkatannya. Tidak ada yang membantah bahwa kinerja acapkali menjadi isu penting setiap kita mencermati organisasi pemerintah.

Permasalahannya, tidak mudah untuk meningkatkan kinerja individu maupun organisasi pemerintah. Banyak faktor yang mempengaruhi peningkatan kinerja. Ironisnya, tidak sedikit yang kurang tepat dalam menganalisis soal kinerja. Ujung-ujungnya benang merah atau kesimpulan yang dihasilkan juga sering meleset.

Kontroversi soal usulan mobil dinas bagi setiap anggota DPRD Kota Solo merupakan contoh terkini. Benarkah keberadaan mobdin bagi setiap legislator akan secara signifikan diikuti peningkatan kinerja mereka?

Bila mobdin dianggap penting untuk meningkatkan mobilitas anggota legislatif dalam menyambangi rakyatnya, haruskah setiap personal legislator dijatah mobdin? Bisa dibayangkan, berapa biaya yang diperlukan untuk pengadaan, operasional, dan pemeliharaan mobdin-mobdin tersebut.

Dalam konteks di atas, justru yang lebih tepat diusulkan ialah pengadaan motor dinas. Bukankah anggota legislatif lebih terlihat “merakyat” dan secara fungsional bisa bergerak lebih lincah saat masuk jalan/gang sempit jika menggunakan sepeda motor? Kalau keberadaan mobdin lebih sebagai sarana penopang kewibawaan (gengsi) pejabat negara alangkah naifnya.

Tidak hanya di legislatif, pejabat di eksekutif tak jarang juga terjebak pada pemaknaan yang keliru tentang fasilitas negara. Fasilitas negara seolah melekat selayaknya hak milik privat.

Dengan kedok peningkatan kinerja, berbagai kebijakan diambil meski relevansi atau bukti konkret dalam rangka peningkatan kinerja tidak jelas. Misalnya soal kenaikan gaji PNS, selama ini kenaikan gaji sering dikaitkan dengan peningkatan kinerja.

Pertanyaannya, apakah kenaikan gaji benar-benar mempengaruhi kinerja? Apalagi jika persentase kenaikan gaji pegawai masih kalah dibanding laju inflasi, kebijakan kenaikan gaji seolah tidak banyak berarti, terutama bila dikaitkan dengan peningkatan kinerja.

Intinya, banyak faktor-faktor lain yang mempengaruhi kinerja pegawai/institusi. Misal sistem rekrutmen, pengawasan, dan pertanggungjawaban.

Pengukuran Kinerja

Selain kesalahan nalar mengenai peningkatan kinerja, kita sering pula tersesat dalam merumuskan kriteria (indikator) pengukuran kinerja organisasi publik. Padahal, pengukuran kinerja penting sebagai sarana evaluasi bagi individu maupun organisasi publik. Dari pengukuran itu akan diketahui tingkat keberhasilan, kegagalan, hambatan, atau tantangan yang kesemuanya dapat menjadi pembelajaran untuk menuju perbaikan dan kemajuan di masa mendatang.

Yang sering dipolemikkan dan sekaligus menjadi sumber masalah ialah perbedaan dalam membuat ukuran kinerja. Perbedaan sudut pandang antara penilai dan yang dinilai pasti akan menimbulkan perbedaan kesimpulan akhir. Ketidaktepatan merumuskan parameter kinerja dapat berimbas kepada kerugian masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik.

Umpamanya dalam mengukur kinerja rumah sakit/Puskesmas. Institusi yang seharusnya bersifat sosial memberikan pelayanan di bidang kesehatan itu di beberapa daerah anehnya justru dibebani target mendapatkan keuntungan (profit). Dan ketika RS/Puskesmas tidak berhasil mencapai target pendapatan, maka dicap rendah kinerjanya.

Kita harus memahami, visi organisasi sektor publik berbeda dengan organisasi sektor swasta. Organisasi sektor publik lebih berfokus pada pelayanan masyarakat bukan pada profit. Pelayanan dasar masyarakat pada hakekatnya merupakan "proyek rugi" yang tidak pas jika menuntut untung dari sektor tersebut.

Good Governance

Indikator pengukuran kinerja yang baik mempunyai karakteristik *relevant, unambiguous, cost-effective, dan simple* (ACS, 1998). Menurut Keban (2000), cara pandang penilaian kinerja sangat bervariasi sesuai paradigma yang dianut. Sebelum era reformasi berkembang paradigma birokrasi klasik, *human relations* dan *human resources*, yang banyak memberi warna dinamika penilaian kinerja.

Di era reformasi, berkembang paradigma baru (*new public management* dan *new public service*) yang mengoreksi paradigma terdahulu yang dipandang kurang efektif dalam memecahkan masalah dan keberpihakan pada pelayanan publik.

Oleh karenanya penilaian kinerja organisasi publik semestinya sudah meninggalkan paradigma klasik, di mana kinerja dilihat hanya dari persoalan *input*, proses dan target yang telah ditentukan.

Kinerja organisasi publik sudah saatnya diukur dari seberapa jauh lembaga dan aparat pemerintahan telah mewujudkan nilai-nilai "*good governance*" dan secara nyata dirasakan oleh masyarakat.

Pelayanan publik yang berwawasan *good governance* menuntut kemampuan birokrasi untuk responsif terhadap tantangan dan peluang baru, tidak terpaku pada kegiatan-kegiatan rutin yang terkait fungsi instrumental birokrasi, dan harus memiliki pemikiran inovatif dan futuristik. Birokrasi juga harus memiliki kompetensi untuk memberikan pelayanan secara adil dan inklusif, serta kemampuan untuk memberdayakan masyarakat atau *stakeholders* pelayanan (Tjokrowinoto, 2004).

Sebagai penutup, perlu kiranya ada persepsi yang sama dalam menilai kinerja lembaga atau perorangan. Bagaimanapun juga, setiap institusi memiliki karakteristik yang khas sesuai visi dan misinya.

Menyamarkan indikator kinerja hanya akan menyebabkan kita terjebak pada ketidakakuratan pengukuran. Dan ini, menurut penulis, sama bahayanya dengan tidak adanya pengukuran kinerja bagi organisasi publik.

Setiap institusi publik dituntut memiliki ukuran kinerja yang jelas dan dipahami oleh seluruh *stakeholder*. Persoalan peningkatan kinerja harus riil diwujudkan, tidak sekedar kebijakan yang bersifat kosmetik, apalagi hanya dijadikan kedok untuk menuntut peningkatan fasilitas. (*)

(Dimuat di Solopos, 8 Juli 2010)

Antara Gaji dan Kinerja

Para PNS/TNI/Polri bisa bernapas lega. Di tengah himpitan dan ancaman kenaikan berbagai macam harga/tarif, mereka sebentar lagi bakal merasakan kenaikan gaji sekitar 10%.

Gaji pokok terendah PNS golongan Ia masa kerja nol tahun menurut aturan yang baru adalah Rp. 1.260.000. Sedang gaji pokok tertinggi golongan IVE dengan masa kerja 32 tahun adalah Rp. 4.603.700. Gaji tersebut belum termasuk tunjangan-tunjangan.

Berdasar pertimbangan PP Nomor 15 tahun 2012 yang mengatur soal perubahan gaji Pegawai Negeri Sipil, kenaikan gaji dilakukan pemerintah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna serta kesejahteraan PNS.

Persoalan gaji pasti berpengaruh terhadap kesejahteraan. Kebijakan kenaikan gaji atau pemberian gaji ke-13 bagi PNS yang hampir tiap tahun terealisasi terbukti mampu meningkatkan kesejahteraan pegawai.

Persoalannya, dapatkah daya guna dan hasil guna (kinerja) para abdi negara semakin meningkat seiring perbaikan gaji mereka ? Harapan pemerintah dan masyarakat, peningkatan kesejahteraan pegawai tersebut juga berimbas terhadap peningkatan kinerja pegawai.

Pegawai lebih terpacu untuk memberikan pelayanan memuaskan kepada publik. Pegawai juga diharapkan tidak tergoda untuk menyalahgunakan kewenangan demi kepentingan pribadi.

Asumsi bahwa kenaikan gaji akan membawa pengaruh pada peningkatan kinerja seharusnya menjadi tantangan bagi para PNS. Idealnya, kesejahteraan pegawai yang kian meningkat semakin memacu kinerja mereka.

Faktor Kinerja

Namun, publik seyogyanya tidak terlalu berharap banyak pada peningkatan kinerja pegawai pasca kenaikan gaji mereka. Kebijakan menaikkan gaji PNS sangat mungkin tidak serta merta berpengaruh signifikan terhadap peningkatan kinerja pegawai. Mengapa? Minimal ada tiga alasan.

Pertama, kebijakan kenaikan gaji yang diberlakukan secara seragam atau semua pegawai merasakan kenaikan gaji kurang efektif memacu prestasi kerja individu pegawai. Pegawai yang berprestasi atau tidak berprestasi tetap mendapat berkah dari kebijakan kenaikan gaji rata-rata 10%.

Dengan kata lain, kebijakan tersebut tidak mampu untuk memberikan stimulus kepada upaya-upaya peningkatan kinerja pegawai. Pemberian tunjangan yang berbasis prestasi kerja atau beban kerja dipandang lebih tepat untuk mendorong kinerja pegawai. Ketepatan penataan remunerasi pegawai (gaji, tunjangan, dll.) penting bagi perwujudan keadilan dan proporsionalitas struktur gaji/tunjangan yang diterima pegawai.

Kedua, masalah kinerja bukan hanya soal penghasilan, tetapi juga menyangkut sistem-sistem lain. Perbaikan atas struktur penghasilan (remunerasi) pegawai hanya bagian kecil dari mekanisme *reward and punishment*. Terdapat bagian-bagian lain (misal promosi dan sanksi) serta sistem-sistem lain yang berperan dalam peningkatan kinerja.

Sistem rekrutmen, pengawasan, pembinaan, dan pengembangan karir merupakan contoh persoalan yang perlu diperbaiki untuk membenahi kinerja PNS. Masih rendahnya kinerja PNS atau masih adanya pungli/korupsi meski telah dilakukan penataan remunerasi adalah bukti bahwa sistem-sistem lain harus simultan diperbaiki.

Ketiga, persoalan kinerja terkait pula dengan kultur pegawai/birokrasi. Budaya atau kebiasaan-kebiasaan yang sudah

berlangsung turun temurun dan berlangsung lama di dalam birokrasi seringkali tidak kondusif bagi langkah-langkah perwujudan kinerja yang unggul.

Budaya-budaya seperti *patronage*, *ewuh pekewuh*, suka dilayani daripada melayani perlu direkonstruksi untuk mendorong peningkatan kinerja pegawai. Faktor keteladanan pemimpin dalam hal ini strategis untuk mendobrak kebekuan kebiasaan/tradisi negatif yang telah terlanjur mengakar kuat di birokrasi pemerintahan.

Langkah Konkret

Melihat upaya pemerintah sekarang, ada sebersit optimisme bahwa persoalan kinerja pegawai yang selama ini sering dikeluhkan publik akan teratasi minimal terkurangi. Langkah konkret pemerintah itu tampak dari terobosan-terobosan terkait peraturan perundang-undangan. Sejumlah regulasi telah disusun guna mendongkrak kinerja pegawai.

Setelah PP Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS, di penghujung tahun 2011 pemerintah menerbitkan PP Nomor 46 tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS. Secara khusus, PP Nomor 46/2011 ini hendak mengganti PP Nomor 10/1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS yang dianggap sudah tidak sesuai dengan kebutuhan pembinaan pegawai saat sekarang.

Ada ketentuan menarik dan layak diapresiasi dari keberadaan PP Nomor 46/2011, yakni aturan mengenai keharusan penilaian prestasi kerja PNS yang dilakukan berdasar prinsip obyektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan.

Berdasar pasal 4 PP Nomor 46/2011, prestasi kerja pegawai tersebut dinilai dari unsur SKP (Sasaran Kerja Pegawai, yang merupakan rencana dan target kerja pegawai) dan perilaku kerja

(meliputi aspek orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, kerjasama, dan kepemimpinan).

Di sejumlah lembaga pemerintah, model penilaian semacam itu bukan hal baru. Terobosan pemerintah untuk mencoba mengaplikasikan kepada seluruh PNS patut didukung agar setiap pegawai bisa dinilai prestasi kerjanya.

Harus disadari bahwa tidak sedikit pegawai pemerintahan yang tidak jelas kontribusinya bagi organisasi. Persoalan semacam ini yang tampaknya akan dicoba diintervensi dengan PP Nomor 46/2011.

Sayangnya, pelaksanaan peraturan tersebut masih sekitar dua tahun lagi atau menunggu hingga 1 Januari 2014 mendatang (pasal 33). Selain itu, potensi PP Nomor 46/2011 menjadi hanya sekedar aturan formalitas juga amat besar. Keharusan penyusunan SKP dan perilaku kerja pegawai rentan menjadi hanya berupa pemenuhan aspek administratif/prosedural semata.

Hal ini didasari realitas selama ini bahwa masing-masing atasan PNS cenderung selalu melindungi bawahannya. Artinya, atasan cenderung selalu *permissive* atas prestasi kerja bawahannya.

Dibagian lain, *output* dari penilaian prestasi kerja juga tidak jelas. Pejabat penilai hanya dapat memberikan rekomendasi berdasar hasil penilaian prestasi kerja sebagai bahan pembinaan terhadap PNS yang dinilai (pasal 24). Padahal, pembinaan PNS selama ini (misal dalam penempatan pegawai dalam jabatan, pemindahan, diklat, dan tugas belajar) sering diwarnai oleh subyektivitas elit-elit di tingkat atas.

Jadi, harus ada komitmen kuat -khususnya dari pihak yang berkompeten dalam pengembangan SDM- untuk menempatkan persoalan kinerja pegawai sebagai sasaran strategis setiap lembaga pemerintahan.

Di bagian lain, Badan Kepegawaian Negara (BKN) yang akan menindaklanjuti PP Nomor 46/2011 dengan peraturan teknis

(antara lain mengenai pedoman penyusunan dan penilaian SKP, kriteria penilaian perilaku kerja, serta tata cara penilaian prestasi kerja) perlu memperhatikan kejelasan parameter dan konsekuensi dari aturan teknis yang disusun sehingga tidak menjadi “macan ompong”. (*)

(Dimuat di Solopos, 28 Februari 2012)

Gaji dan Keadilan Sosial

Gaji, bagi beberapa pihak seringkali menjadi isu yang sensitif. Setiap orang pasti mengharapkan peningkatan gaji sehingga ada perbaikan kesejahteraan. Demikian pula ketika Presiden SBY *curhat* soal gajinya yang belum naik sejak tujuh tahun lalu, reaksi publik beragam. Walaupun dalam konteks candaan, pernyataan Presiden tak urung memancing polemik.

Media massa langsung membanding-bandingkan gaji presiden RI dengan presiden negara lain. Dalam rilis Juru bicara Presiden tahun 2006, gaji presiden beserta tunjangannya senilai Rp 62.497.800 per bulan.

Adapun dana operasional atau taktis untuk Presiden Rp 2 miliar per bulan. Sementara versi majalah *The Economist*, gaji SBY senilai \$124.171 atau sekitar Rp 1,1 miliar per tahun. Gaji SBY ini sekitar 28 kali lipat dari pendapatan per kapita Indonesia.

Dibandingkan dengan gaji Perdana Menteri (PM) Singapura Lee Hsien Loong gaji Presiden RI tertinggal jauh. Lee Hsien Loong mendapatkan gaji US\$ 2,18 juta atau setara Rp 19.8 miliar per tahun. Akan tetapi dibandingkan dengan penghasilan PM India, gaji Presiden kita masih unggul. Pendapatan PM India Manmohan Singh tercatat US\$ 4.106 atau Rp 37.3 juta per tahun. Gaji Singh ini sekitar dua kali dari pendapatan per kapita India (Solopos, 22/01).

Pihak yang kritis terhadap pemerintah menilai apa yang disampaikan Presiden kurang etis di tengah kondisi sebagian masyarakat yang masih serba kesusahan. Jabatan presiden lebih bermakna penyerahan mandat rakyat dan mengandung kewibawaan tinggi, sehingga kurang tepat mempersoalkan gaji di depan publik.

Ironi

Secara teknis mungkin tidak ada yang salah memperjuangkan peningkatan gaji bagi aparat negara. Bagaimanapun, membicarakan soal kinerja sulit dilepaskan dari masalah kesejahteraan aparatur negara.

Hanya persoalannya, secara psikologis wacana soal gaji menimbulkan tanda tanya publik berkaitan dengan sensibilitas pemerintah. Pemerintah bisa dinilai cenderung memperhatikan diri sendiri dan mengabaikan masyarakat luas.

Misalnya, kenaikan gaji atau perbaikan remunerasi aparatur negara seringkali tidak bisa diikuti oleh profesi/pekerja/pegawai di sektor lain, khususnya non pemerintah. Contohnya buruh, jangankan mencukupi kebutuhan hidup layak, untuk memenuhi upah minimum pun banyak buruh yang belum beruntung.

Para petani atau pekerja sektor informal juga mengalami nasib yang hampir sama. Di satu sisi penghasilan mereka susah untuk diajak naik, dan di sisi lain meroketnya harga-harga telah lebih dulu menggencet mereka. Di bawah mereka masih banyak terdapat pengangguran yang semakin merana oleh keadaan. Inflasi tampaknya kian mempersulit kehidupan kaum pinggiran itu.

Persoalan itu jelas harus diantisipasi pemerintah. Akses untuk mendapatkan penghasilan dan kehidupan yang layak mestinya dinikmati oleh seluruh anak bangsa. Indonesia dikenal sebagai negara yang menyimpan potensi kekayaan luar biasa.

Dengan luas wilayah tidak kurang 7,9 juta km² (1,8 juta km² diantaranya berupa daratan) dan sekitar 13.000 pulau, kekayaan alam Indonesia harusnya mampu mengangkat taraf hidup masyarakat.

Sayang, sebagian masyarakat kita masih sebatas penonton di negeri sendiri. Indonesia yang katanya *gemah ripah loh jinawi* ternyata belum mampu mengentaskan 31 juta warga dari

belunggu kemiskinan. Kekayaan alam yang konon berlimpah belum membawa kemakmuran bersama. Ironisnya, sebagian dari pejabat-pejabat kita lebih senang memboroskan anggaran negara daripada menyisihkannya untuk kemakmuran para pemberi amanat.

Cerita mengenai pejabat yang tidak memiliki *sense of crisis* seakan tak ada habisnya. Para pejabat yang memiliki akses terhadap perencanaan keuangan daerah seolah berlomba-lomba membajak anggaran negara demi keuntungan pribadi atau kelompok. Di tangan penguasa yang tamak, kekuasaan akan cenderung menindas kepentingan rakyatnya. Kondisi tersebut tentu bukan sesuatu yang diharapkan. Pertanyaannya, bisakah hal itu dihilangkan atau minimal direduksi sehingga kesejahteraan bisa dirasakan semua kalangan?

Keteladanan Pemimpin

Bangsa ini jelas memerlukan pemimpin kuat yang berkarakter, adil, bersahaja, dan konsisten untuk membangun sebuah “peradaban” baru. Peradaban yang diperlukan adalah yang lebih mengedepankan kesejahteraan rakyat sebagai pemilik kedaulatan sesungguhnya.

Presiden SBY yang memiliki legitimasi tinggi, terbukti dari dua kali berturut-turut memenangi Pilpres pilihan rakyat, diharapkan menjadi *center point* untuk memperbaiki bangsa yang tengah sakit ini. Sejumlah jurus sudah saatnya dimainkan agar kesenjangan antara si kaya dan si miskin tidak semakin melebar. Kita tentu ingat, kesenjangan ekonomi potensial menjadi akar masalah konflik sosial atau masalah lainnya. Ada beberapa kebijakan yang layak diperhitungkan.

Pertama, membenahi sistem internal birokrasi sehingga menghasilkan birokrasi yang efektif dan efisien. Contohnya soal remunerasi. Remunerasi bagi seluruh pegawai atau pejabat negara

idealnya ditata dalam rangka menunjang kinerjanya, bukan hanya membebani anggaran negara.

Penting untuk menata remunerasi dan fasilitas bagi para pejabat negara sehingga tidak terlalu jomplang bila disandingkan dengan kelompok masyarakat lain. Pemerintah tampaknya perlu lebih memperhatikan peningkatan penghasilan bagi golongan masyarakat kecil (miskin).

Kedua, keteladanan dan garis kebijakan yang tegas dari pemimpin tertinggi untuk menciptakan pemerintahan bersih serta bersahaja pantas ditunggu sebagai upaya nyata bangsa ini memerangi kebocoran dan pemborosan anggaran negara. Budaya hidup hemat semestinya tidak hanya sekadar retorika dan digelorkan di kalangan masyarakat, tapi akan lebih berarti jika pemerintah mempelopornya terlebih dahulu.

Dalam hal ini, perilaku aparat penyelenggara negara harus direformasi pula. Kecil kemungkinan anggaran negara akan terbebas dari kebocoran dan pemborosan jika tidak ada terobosan regulasi serta keberanian maupun konsistensi dari pemimpin. Lagi-lagi pemimpin yang dapat diteladani diperlukan dalam situasi seperti sekarang ini.

Komitmen Besar

Ketiga, perlu kebijakan yang sifatnya berkelanjutan untuk menolong masyarakat marjinal, khususnya dari aspek ekonomi. Kebijakan itu tidak hanya agar mereka terbantu dalam hal akses pendidikan, kesehatan, maupun kesempatan berusaha semata, tapi lebih jauh dari itu agar mereka mampu melepaskan diri dari jeratan kemiskinan.

Celakanya, anggaran negara, baik di pusat maupun daerah seringkali telah terlanjur hampir habis untuk membiayai birokrasi sehingga yang tersisa bagi masyarakat yang terpinggirkan sangat

terbatas. Ini sama artinya anggaran bukan menolong kelompok marjinal, tapi sebaliknya justru semakin memarjinalisasi mereka.

Sudah barang tentu, pola-pola yang sudah jamak tersebut harus dirombak menuju keberpihakan anggaran kepada publik. Memang tidak mudah bagi pemerintah (Presiden) untuk mengarahkan kebijakan masyarakat marjinal yang berujung pada pengurangan kesenjangan kaya dan miskin. Resistensi terutama diperkirakan berasal dari pihak-pihak yang selama ini diuntungkan oleh kemudahannya dalam mendapatkan akses terhadap anggaran negara.

Meski demikian, langkah-langkah untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia harus terus dilakukan. Bahkan idealnya, kinerja pemerintah dalam mensejahterakan masyarakat harus sudah terbukti terlebih dahulu sebelum mereka berpikir meningkatkan gaji para pejabat. Kesejahteraan dan keadilan sosial akan semakin mudah dicapai jika pemerintah memiliki komitmen yang besar untuk mewujudkannya. (*)

(Dimuat di Harian Jogja, 28 Januari 2011)

BAGIAN 2
PATOLOGI BIROKRASI

Lebaran dan Tren PNS Membolos

Persoalan bolos kerja pegawai seolah menjadi fenomena yang sering ikut mewarnai lebaran dari tahun ke tahun. Pemberitahuan mengenai Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang membolos pada masa pasca lebaran acap kali menghiasi media cetak maupun elektronik.

Meski kepala daerah, pimpinan instansi, maupun aparat yang berwenang menegakkan disiplin pegawai tak henti-hentinya melakukan inspeksi mendadak (sidak) pada saat-saat tersebut namun masih banyak dijumpai kantor-kantor pemerintahan yang lengang, terutama pasca libur/ cuti lebaran.

Selain karena mentalitas, persoalan bolos bisa pula disebabkan faktor situasional. Artinya, kasus bolos saat lebaran itu berimbas oleh budaya mudik yang selama ini masih banyak dilestarikan masyarakat Indonesia. Pada 2009 lalu, ada tak kurang 14,6 juta pemudik. Tahun ini, pemerintah memprediksi jumlah pemudik meningkat menjadi 15,5 juta.

Budaya pulang kampung massal tersebut tentu membutuhkan waktu tidak cukup 1-2 hari. Momentum untuk silaturahmi dan melepas rindu dengan sanak kerabat di kampung halaman itu bisa menghabiskan waktu sehari-hari.

Belum lagi bila jarak kampung halaman jauh, perjalanan darat atau laut menuju lokasi tujuan pasti perlu waktu yang tidak singkat. Intinya, benturan antara kebutuhan sosial dalam rangka mudik lebaran dengan terbatasnya waktu libur/cuti menjadi suatu keniscayaan.

Meski demikian, tidak bisa dibenarkan bila benturan itu pada akhirnya akan mengorbankan kewajiban PNS untuk masuk kerja alias membolos.

Melihat kebijakan pemerintah, tahun ini para pegawai hanya memiliki jatah total lima hari libur "resmi" lebaran. Berdasar surat keputusan bersama (SKB) No. SKB/13/M.PAN/8/2009 yang

ditandatangani oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Agama dan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, hari libur Idul Fitri dan cuti bersama ditetapkan tanggal 9-13 September. Artinya, tidak masuk kerja di luar tanggal itu dikategorikan bolos kecuali karena hal-hal tertentu, misal kebijakan kantor atau ambil cuti tahunan.

Semestinya pegawai yang tak kerja tanpa alasan jelas setelah libur/cuti bersama ditindak tegas. Apalagi sejak tiga bulan lalu para PNS mempunyai aturan disiplin baru.

Peraturan Baru

PP No. 53/2010 tentang Disiplin PNS merupakan aturan baru pengganti PP No. 30/1980 tentang Peraturan Disiplin PNS yang dianggap sudah tidak sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan keadaan. Terdapat ketentuan-ketentuan baru yang diharapkan bisa lebih mendisiplinkan PNS.

Misalnya terkait sanksi, penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama satu tahun pada peraturan lama termasuk hukuman disiplin berat, tetapi pada aturan baru dimasukkan sebagai hukuman disiplin sedang.

PP No. 53 / 2010 juga lebih jelas dan tegas memuat jenis hukuman atas pelanggaran terhadap kewajiban dan larangan. Dalam konteks kedisiplinan masuk kerja contohnya, sanksi hukuman bisa mengancam para PNS yang rajin bolos.

Setiap PNS wajib datang, melaksanakan tugas dan pulang sesuai ketentuan jam kerja serta tidak berada di tempat umum bukan karena dinas. Apabila berhalangan hadir, pegawai wajib memberitahukan kepada pejabat yang berwenang.

Bahkan, aturan baru secara mendetail mencakup keterlambatan hingga hitungan jam. Keterlambatan masuk kerja dan/atau pulang cepat dihitung secara kumulatif dan dikonversi 7,5 (tujuh setengah) jam sama dengan satu hari tidak masuk kerja.

Pasal 5 PP No. 53/2010 menyebutkan PNS yang tidak mentaati ketentuan tersebut dijatuhi hukuman disiplin.

Teguran lisan bagi PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah atau dapat diterima akal sehat selama lima hari kerja; teguran tertulis bagi PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama enam sampai dengan sepuluh hari kerja dan pernyataan tidak puas secara tertulis PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama sebelas sampai dengan 15 hari kerja.

Secara berjenjang hukuman disiplin tersebut akan dijatuhkan kepada PNS yang tidak masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja hingga sanksi yang paling berat pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS bagi PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 46 hari kerja atau lebih.

Menguji Efektivitas

Menariknya, sebagaimana tercantum dalam Pasal 14, pelanggaran terhadap kewajiban masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja itu dihitung secara kumulatif sampai dengan akhir tahun berjalan. Dicontohkan dalam peraturan ini, jika PNS dari bulan Januari sampai Maret 2011 tidak masuk kerja selama lima hari maka yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin berupa teguran lisan.

Selanjutnya pada bulan Mei sampai dengan Juli 2011 yang bersangkutan tidak masuk kerja selama dua hari sehingga jumlahnya menjadi tujuh hari. Dalam hal demikian, yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin berupa teguran tertulis, begitu seterusnya.

Persoalannya, akankah peraturan itu mampu berjalan efektif? libur panjang lebaran tahun ini mungkin menjadi ujian pertama bagi PP No. 53/2010 dalam lingkup nasional.

Pada aturan lama, penerapan sanksi atas pelanggaran ketentuan masuk kerja dan jam kerja boleh dibilang sangat lunak. Pimpinan atau pejabat yang berwenang menjatuhkan hukuman disiplin kenyataannya cenderung melindungi bawahannya.

PP No. 53/2010 memiliki terobosan baru, pejabat yang berwenang menghukum “dipaksa” untuk menjatuhkan hukuman disiplin kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin.

Apabila pejabat yang berwenang menghukum tidak menjatuhkan hukuman disiplin kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin maka pejabat tersebut justru akan dijatuhi hukuman disiplin oleh atasannya. Hukuman disiplin yang diberikan sama dengan jenis hukuman disiplin yang seharusnya dijatuhkan kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin.

Masih perlu waktu untuk membuktikan apakah pola ancaman “berantai” itu dapat menjamin tidak ada lagi kebiasaan melindungi anak buah. Atau justru menyuburkan “bolos berjamaah” diantara atasan dan bawahannya.

Dalam hal ini diperlukan keteladanan dari pimpinan. Pimpinan yang berdisiplin tinggi dan tegas, tentu akan disegani anak buah. Anak buah tidak berani mencuri-curi kesempatan untuk bolos kerja, mengingat ancaman sanksi yang cukup berat.
(*)

(Dimuat di Solopos, 15 September 2010)

Mobil Dinas, Parsel, dan Birokrasi

Birokrasi pemerintahan, di saat menjelang Idul Fitri, kerap kali diramaikan oleh isu mengenai mobil dinas (kendaraan dinas) untuk mudik dan isu larangan menerima parsel di kalangan aparat birokrasi.

Kedua isu tersebut hingga kini masih sering menjadi perbincangan publik. Meskipun masalah parsel lebaran relatif sudah menemukan “kesepahaman” publik sehingga praktek pengiriman parsel kepada birokrat sudah jauh berkurang, bukan berarti praktek tersebut telah hilang sama sekali.

Aparat penegak hukum (misal KPK) juga tidak henti-hentinya menghimbau pejabat negara untuk tidak menerima parsel yang ada hubungan dengan jabatannya dan mengaitkan hal itu dengan pasal gratifikasi. Apalagi “variasi” parsel belangan ini semakin beragam dengan mengambil bentuk gratifikasi model lain, seperti uang “THR”.

Parsel-parsel “terselubung” biasanya justru lebih dahsyat dan mempunyai dampak merusak yang besar. Kecanggihan parsel model baru yang mendompleng peringatan hari raya ini tampaknya masih menjadi ancaman dalam upaya membersihkan birokrasi dari tindak korupsi, kolusi dan nepotisme.

Respon Berbeda

Sementara di bagian berbeda, isu pemakaian mobil dinas (mobdin) untuk kepentingan pribadi dalam rangka mudik masih banyak diperdebatkan. Apabila larangan menerima parsel relatif bisa disepahami dan diterima di kalangan birokrat, pemakaian mobdin untuk mudik memperoleh tanggapan bermacam-macam. Terbukti, antar pemerintah daerah mempunyai kebijakan yang tidak sama dalam mensikapi boleh atau tidak memakai mobdin untuk mudik.

Di tingkat pusat, sikap terhadap persoalan penggunaan mobdin itu seakan tidak bulat. Sejak awal KPK menghimbau tidak digunakannya aset milik negara (termasuk mobdin) untuk mudik. Tetapi Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi memperbolehkan dengan sejumlah syarat, meskipun kemudian belakangan Kemenpan dan RB menganulir kebijakannya dan tidak memperbolehkan mobdin untuk mudik.

Di tingkat daerah, di beberapa daerah tegas-tegas melarang aparatnya menggunakan mobdin untuk mudik. Sementara sebagian daerah malu-malu tetap memperbolehkan aparatnya memanfaatkan fasilitas mobdin untuk mudik dengan disertai syarat-syarat tertentu.

Pemerintah provinsi yang melarang penggunaan mobdin untuk mudik tercatat antara lain: Jawa Tengah, DKI Jakarta, Jawa Timur, Sumatera Barat, NTB, dan DIY. Gubernur DIY bahkan sekaligus secara tegas melarang pula aparat birokrasi menerima parsel, uang, bingkisan, dan fasilitas yang berkaitan dengan jabatan.

Pemerintah kabupaten/kota yang melarang mobdin untuk mudik dapat disebutkan diantaranya: Kota Solo, Kota Magelang, Kabupaten Semarang, Kota Bandung, Kota Bogor, dan Kota Surabaya.

Ketegasan pemerintah melarang penggunaan mobdin untuk mudik perlu diiringi dengan pengawasan yang ketat. Jangan sampai pelarangan hanya sekedar kebijakan populis yang minim konsistensi dan sanksi.

Revolusi Mental

Dalam konteks reformasi birokrasi, pemanfaatan fasilitas dinas untuk mudik, maupun menerima parsel lebaran (yang selanjutnya dikategorikan sebagai gratifikasi) dinilai tidak sejalan dengan langkah untuk mewujudkan *clean government* dan *good governance*.

Masih bertahannya penggunaan fasilitas dinas untuk kepentingan pribadi sangat mungkin akibat “warisan” dari kebiasaan-kebiasaan lama yang telah terlanjur berkembang menjadi “budaya” di birokrasi yang sulit membedakan antara “barang pribadi” dan “barang milik negara serta “kepentingan privat” dan “kepentingan publik”.

Kekaburan perbedaan konsep tersebut menyebabkan birokrat tak mampu atau *enggan* untuk memisahkan antara barang-barang milik negara di satu sisi dan kepentingan pribadi di sisi lain. Dalam pemahaman kritis, di titik inilah sebenarnya cikal bakal penyalahgunaan kewenangan terjadi.

Tidak jauh beda dengan persoalan pemberian parcel kepada birokrat. Parcel maupun variasinya yang lebih canggih rawan untuk menggelincirkan pelakunya dalam jebakan kasus suap atau gratifikasi. Dari perspektif kebiasaan lama, pemberian sesuatu kepada aparat negara alias gratifikasi sangat mirip dengan pemberian upeti pada penguasa di jaman dahulu.

Kebiasaan memberikan tanda terima kasih atau kenang-kenangan kepada birokrat dalam berbagai bentuk juga masih umum dilakukan masyarakat. Praktek-praktek semacam itu rentan menimbulkan KKN.

Larangan pemakaian mobdin untuk mudik dan larangan menerima parcel di kalangan birokrat sebenarnya contoh sederhana bagaimana menyelamatkan reformasi birokrasi dari kebiasaan-kebiasaan yang berpotensi mengakibatkan terjadi penyalahgunaan kewenangan.

Walaupun terkesan sepele, larangan mobdin untuk mudik dan larangan menerima parcel mengandung nilai luhur terutama dalam mendorong revolusi mental sebagaimana digagas Presiden Jokowi. Keteladanan dari aparat negara amat penting untuk mengedukasi sekaligus meningkatkan kepercayaan publik. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 16 Juli 2015)

Ironi Perjalanan Dinas

Data yang dirilis Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) menyebutkan perjalanan dinas pejabat pemerintah dan anggota DPR dianggarkan di APBN mencapai Rp. 19,5 triliun.

Angka spektakuler untuk membiayai perjalanan dinas para pejabat itu jelas mengusik keadilan publik. Pasalnya, anggaran yang secara teoritis harus diutamakan bagi kepentingan publik seringkali justru berkebalikan. Besaran anggaran untuk rakyat kebanyakan terkalahkan oleh pos perjalanan dinas pejabat.

Fitra mencoba membandingkan anggaran perjalanan dinas pejabat yang besarnya empat kali lipat dibanding alokasi Jamkesmas dan dua kali lipat dari program penanggulangan kemiskinan. Ini adalah ironi di tengah terbatasnya anggaran strategis kesejahteraan rakyat.

Sudah sejak lama anggaran yang dialokasikan untuk perjalanan dinas (termasuk istilah lainnya, seperti studi banding dan kunjungan kerja) sering dipermasalahkan publik. Tidak hanya di tingkat pusat, di level pemerintah daerah isu itu berulang kali muncul sebagai polemik.

Titik Soal

Ada dua hal menjadi titik persoalan terkait masalah perjalanan dinas. Pertama, masalah efisiensi. Kalau boleh jujur, anggaran perjalanan dinas jauh dari efisien. Baik dari kuantitas maupun fasilitas, anggaran perjalanan dinas pejabat cenderung dibuat berlebihan. Pagu anggaran yang disusun memungkinkan realisasinya dengan standar maksimal, atau di atas rata-rata standar keumuman.

Demikian pula dari segi jumlah (personel) yang semestinya bisa hanya dengan personel terbatas dalam praktek seringkali dilebih-lebihkan. Kasus kunjungan Presiden keluar negeri dengan rombongan hampir mencapai 100 orang, dapat dipastikan membebani anggaran negara.

Dari segi frekuensi, perjalanan dinas acapkali tidak efisien. Perjalanan dinas di sejumlah instansi di pemerintah daerah misalnya, tidak jarang dijumpai intensitas kunjungan kerja ke suatu tempat berulang-ulang meski sesungguhnya bisa diselesaikan dalam satu kali kunjungan.

Kedua, berkaitan efektivitas. Kritikan terhadap efektivitas kegiatan perjalanan dinas atau kunjungan kerja/studi banding pejabat sudah sering dilontarkan. Kritikan terutama berkisar pada *output* kegiatan yang dituding tidak jelas. Tidak ada manfaat signifikan dari kegiatan kunker/studi banding, terutama yang bersifat plesiran/jalan-jalan. Kegiatan yang “serius” dari acara semacam itu biasanya cuma tempelan alias formalitas semata.

Contoh terakhir dari ironi perjalanan dinas ialah Panja DPR yang studi banding ke Jepang, Korea Selatan, dan Afrika Selatan mengenai Pramuka. Hal ini sungguh memprihatinkan.

Bagaimana logikanya belajar tentang Pramuka jauh-jauh ke negeri orang, sementara bangsa kita sendiri sesungguhnya pernah mempunyai “cerita” kejayaan di masa lalu? Apakah setelah “belajar” di negeri orang, hal itu bisa dijamin berhasil pula diimplementasikan di Indonesia?

Dari realitas di atas, wajar kemudian publik menyimpulkan kegiatan perjalanan dinas lebih sebagai “proyek” untuk mendapatkan uang saku (materi) atau kesempatan jalan-jalan gratis. Karena perjalanan dinas dilihat sebagai “proyek”, maka bagi sebagian kalangan, kegiatan tersebut diupayakan selalu diada-adakan dengan berbagai kemasan.

Rasionalisasi

Perjalanan dinas dalam beberapa aspek memang memberi nilai positif. Bahkan untuk alasan-alasan tertentu, kegiatan perjalanan dinas mutlak ada. Perjalanan dinas yang bertujuan sebagai wahana koordinasi, pembinaan, maupun lobi-lobi strategis, mungkin dibutuhkan organisasi.

Hanya saja dalam rangka menghindari in-efisiensi dan in-efektivitas anggaran negara, perlu rasionalisasi model perjalanan dinas yang selama ini kelihatan tidak optimal, bahkan menjadi sumber pemborosan.

Dimensi yang perlu dirasionalisasi, antara lain: pertama, pembatasan jenis perjalanan dinas yang bisa ditanggung oleh anggaran pemerintah. Artinya, tidak setiap kegiatan ke lain tempat/lokasi dapat dikategorikan perjalanan dengan biaya dinas.

Apalagi di era sekarang teknologi informasi kian maju sekarang ini, banyak jenis perjalanan dinas dapat digantikan melalui teknologi informasi (telepon, faksimil, internet, dan *teleconference*). Penggunaan teknologi informasi berpotensi menghemat pengeluaran negara.

Kedua, pembatasan personil, frekuensi, dan standarisasi. Anggota jumlah rombongan, frekuensi bepergian dan standar biaya perjalanan dinas perlu dibatasi agar tidak terjadi pemborosan anggaran.

Ketiga, memperketat peng-SPJ-an. Pertanggungjawaban perjalanan dinas semestinya tidak hanya dituntut memenuhi syarat administratif, tapi juga substantif. Penerapan anggaran berbasis kinerja harus konsisten untuk mengeliminasi manipulasi dan mengantisipasi oknum-oknum yang *aji mumpung*.

Introspeksi

Upaya-upaya diatas akan sulit terwujud jika tidak ada transparansi yang memungkinkan publik mengawasi anggaran

negara. Harapan kepada legislatif mengontrol eksekutif sepertinya sekarang ini masih jauh panggang dari api, mengingat kedua institusi tersebut tampaknya belum “bersih” dari kegiatan perjalanan dinas “bermasalah”.

Langkah-langkah mewujudkan rasionalisasi anggaran perjalanan dinas tidak pula mencapai sasaran apabila tidak ada keteladanan pimpinan. Sayangnya, tidak sedikit dari para pemimpin kita masih senang menikmati fasilitas perjalanan dinas.

Dalam hal ini sudah saatnya para pejabat negara perlu introspeksi, sudah tepat dan logiskah kegiatan perjalanan dinas yang telah berjalan selama ini?

Mungkin para pejabat negara sekali-kali perlu menengok para pegawai (khususnya pegawai fungsional) di lapisan bawah yang pekerjaannya *mobile*, kadang menyusuri sulitnya medan, dan rela bersusah payah di lapangan untuk memberi pelayanan kepada masyarakat.

Mereka sering terabaikan. Pada hal mereka sesungguhnya yang lebih layak mendapatkan peningkatan fasilitas perjalanan dinas. (*)

(Dimuat di Harian Jogja, 27 September 2010)

Melawan Pergerakan Mafia

Di balik sejumlah kasus yang membelitnya, Gayus Halomoan Tambunan telah semakin membuka mata kita bahwa banyak mafia berseliweran di negeri ini. Apakah mafia pajak, mafia hukum, maupun mafia-mafia yang lain, kesemuanya memiliki jaringan yang rapi dan kuat. Keberadaan mafia dapat dirasakan dari menguapnya penyelesaian suatu kasus. Tidak sedikit penyimpangan atau kasus-kasus hukum yang tenggelam dan tak jelas arah penyelesaiannya.

Kecenderungan yang tampak ialah ada upaya-upaya secara sengaja untuk mengamankan diri atau kelompok dari pihak-pihak yang terlibat dalam suatu kasus sehingga berdampak terhadap kelambanan atau macetnya penuntasan kasus. Indikasinya, pengungkapan suatu kasus penyimpangan hanya mampu menyeret pelaku-pelaku di lapangan, sementara aktor intelektual maupun pelaku kelas kakapnya bebas melenggang.

Melihat realitas itu sejumlah kalangan khawatir negara akan dikalahkan oleh para mafia. Strategi para mafia untuk merontokkan sendi-sendi kenegaraan terbukti cukup efektif melanggengkan dinasti mereka. Bahkan, disadari atau tidak kelompok mafia tersebut terkadang dilindungi oleh pihak-pihak lain yang sesungguhnya bukan bagian dari mafia. Inilah yang semakin mempersulit menumpas keberadaan mafia di negeri ini.

Strategi Mafia

Bila dicermati paling tidak terdapat lima strategi mafia dalam pergerakannya. Pertama, berlindung kepada pimpinan atau institusi. Terlepas pimpinan terlibat dalam suatu kasus atau tidak, pimpinan akan cenderung menutup-nutupi kasus yang ada dan lebih menyukai penyelesaian dengan cara-cara internal.

Ini tak lain berpangkal dari paradigma lama yang menganggap aib dalam suatu instansi harus disimpan rapat-rapat agar tidak diketahui publik. Bocornya kasus ke publik memancing persepsi negatif publik terhadap institusi dan aparat-aparat di dalamnya. Semakin banyak kasus atau oknum pegawai yang terlibat, semakin buruk opini publik kepada institusi. Oleh karena itu pimpinan maupun pihak yang berkompeten mengawasi pegawai dalam sebuah institusi akan cenderung memutus rantai kasus. Hal ini akan berpotensi mengamankan keberadaan oknum-oknum mafia dalam institusi tersebut.

Kedua, strategi saling melindungi. Terdapat beberapa pihak sekaligus yang proaktif menutup-nutupi suatu kasus. Contoh dari upaya saling melindungi adalah memberikan kesaksian atau tidak memberikan kesaksian yang arahnya untuk mengaburkan kasus tertentu. Langkah menghalang-halangi atau membelokkan arah pengungkapan suatu kasus juga dapat dituding sebagai upaya melindungi pihak tertentu agar tidak merugikan mereka. Tak heran apabila terdapat pihak-pihak yang rela pasang badan guna membuyarkan pengungkapan kasus.

Ketiga, strategi serangan balik. Pihak yang terancam terseret suatu kasus berusaha menyerang pihak lain yang memiliki potensi atau kuasa mengungkap kasus tersebut dengan perlawanan balik. Serangan balik ini misalnya dalam bentuk pelemahan institusi dengan berbagai cara dan menyerang lawan dengan kesalahan mereka. Tujuannya agar pihak lain yang memiliki potensi atau kuasa mengungkapkan kasus tersebut menjadi tidak berdaya, minimal sebagai pelajaran sehingga jera untuk mengungkit-ungkit kasus tertentu.

Keempat, tukar menukar kasus, istilah jual beli kasus merupakan salah satu bentuk strategi perlawanan para mafia dengan memanfaatkan *bargaining* tertentu. Kelima, melemahkan pihak lain dengan cara halus. Adanya praktik sogok menyogok menunjukkan berlangsungnya usaha melemahkan pengusutan yang dilakukan oleh pihak berwajib.

Melawan Mafia

Kelima strategi perlawanan mafia di atas tentu harus disikapi bersama. Perlu langkah konkret untuk tidak membiarkan kepercayaan publik semakin merosot. Keputusan publik atas kondisi penegakan hukum nasional, khususnya dalam hal penuntasan kasus, harus dicegah agar tidak mengarah pada pengadilan rakyat.

Dalam jangka panjang, perbaikan sistem seperti ini merupakan penawar dari berbagai kerumitan yang berlangsung di seputar penegakan hukum. Selain pentingnya sistem yang transparan dalam proses pengungkapan suatu kasus, sistem pengawasan juga mendesak untuk ditata supaya dapat meminimalisasi munculnya mafia.

Lembaga pengawasan yang ada wajib untuk lebih diberdayakan, terutama dengan membentuk sistem pengawasan berjenjang yang terstruktur secara jelas. Melalui model pengawasan dengan otoritas berjenjang diharapkan setiap penyimpangan dapat dideteksi sejak dini. Untuk melawan pergerakan para mafia, sistem *reward and punishment* harus konsisten diimplementasikan. Setiap aparatur dalam suatu institusi mutlak bertanggungjawab terhadap tugas dan fungsi. Oleh karenanya, konstruksi atas tugas dan fungsi setiap institusi semestinya ditinjau ulang sehingga lebih mempertegas otoritas masing-masing institusi.

Dalam jangka pendek, rasanya publik perlu lebih diyakinkan bahwa pemerintahan sekarang ini masih menaruh perhatian terhadap penegakan hukum. Intinya, harus ada gebrakan nyata dari pemerintah (Presiden) untuk membuktikan mereka masih menempatkan supremasi hukum sebagai pemandu jalannya pemerintahan. Pemerintah tidak mungkin berpura-pura tidak tahu atau lepas tangan terhadap kecenderungan menurunnya kepercayaan publik terkait merebaknya mafia belakangan ini.

Eksistensi Satgas Pemberantasan Mafia Hukum dalam konteks kekinian memegang peran penting mengingat kondisi sekarang memerlukan adanya lembaga ekstra kuat khusus sebagai tangan kanan Presiden untuk menyelesaikan kasus-kasus kelas kakap bersifat lintas insitusi. Harapan juga dibebankan kepada institusi kepolisian, kejaksaan dan KPK yang baru saja memiliki ketua baru. Di pundak institusi penegak hukum tersebut mafia hukum di negeri ini dapat diberantas, minimal dikurangi.

Terakhir, mungkin terkesan terdengar klise, perlu ada revolusi moral khususnya dari para penyelenggara negara. Bangsa ini memang sudah saatnya untuk lebih mengedepankan hati nurani. Membiarkan hati nurani tergadai sama artinya dengan membiarkan bangsa ini kembali terpuruk dalam krisis. (*)

(Dimuat di Harian Jogja, 27 Nopember 2010)

Memperbaiki Citra Institusi Pajak

Saat ini mungkin merupakan masa-masa paling suram bagi citra dunia perpajakan di Indonesia, khususnya bagi Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan. Wajah institusi perpajakan seolah menjadi bulan-bulanan publik terkait dengan sejumlah kasus yang membelitnya.

Belum tuntas kasus Gayus Tambunan, seorang pegawai golongan IIIa yang memiliki simpanan lebih dari Rp. 24 miliar, publik kembali diantakkan oleh kasus pegawai pajak lain, Bahasyim Assifie, Bahasyim ditahan Polda Metro Jaya karena diduga melakukan tindak pidana korupsi dan *money laundering* sebesar Rp. 64 miliar.

Mencuatnya dua kasus itu telah cukup untuk menggerogoti kreadibilitas, bahkan legitimasi Ditjen Pajak. Kecenderungan kemerosotan legitimasi institusi pajak bisa dibaca dari munculnya *facebookers* yang menggalang dukungan untuk mengancam menolak membayar pajak.

Sorotan tajam publik yang bernada sisnis terhadap Ditjen Pajak pasca terkuaknya kasus Gayus maupun Bahasyim boleh dikata merupakan akumulasi kekecewaan publik selama ini. Dalam persepsi publik, pegawai kantor pajak diidentikkan dengan pegawai yang termasuk memiliki tingkat kesejahteraan hidup relatif lebih baik jika dibandingkan dengan pekerjaan lain.

Apalagi setelah penerapan reformasi birokrasi di Kementerian Keuangan sejak 2005, perbaikan remunerasi semakin melipatgandakan penghasilan pegawai di Kementerian Keuangan. Meningkatnya penghasilan di jajaran Kemenkeu, diakui atau tidak, telah menimbulkan kecemburuan di kalangan pegawai pemerintah/swasta atau profesi lainnya.

Tingginya standar penghasilan di Kementerian Keuangan di satu sisi dan masih adanya perilaku menyimpang di kementerian

itu di sisi lain semakin memupuk rasa “emosional” publik ketika mengetahui berbagai kasus di Ditjen Pajak.

Ancaman Delegitimasi

Delegitimasi atas institusi perpajakan di tanah air itu tidak bisa dibiarkan berlarut-larut. Bagaimanapun, pajak masih diharapkan menjadi andalan pendapatan nasional. Di negara-negara maju, 70-80 persen penerimaan negara di topang dari pajak.

Di Indonesia, kontribusi pajak pada APBN cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Pada 2009, penerimaan dari sektor pajak menyumbang tak kurang 71 persen dari APBN, meningkat jika dibandingkan dengan APBN 2008 yang baru mencapai sekitar 68 persen. Sementara itu, pada 2010, penerimaan pajak ditargetkan memberikan pemasukan Rp. 770 triliun (Rp. 660 triliun di antaranya akan dihimpun Ditjen pajak).

Perolehan pajak nasional boleh jadi tidak terlalu terpengaruh oleh berbagai kasus yang mendera Ditjen Pajak sekarang. Namun harus diingat, ada yang lebih penting dari sekadar target nominal, yakni kepercayaan publik kepada (penyelenggara) negara.

Dan, menurunnya kepercayaan publik dikhawatirkan tidak hanya melanda institusi perpajakan di tingkat pusat (Ditjen Pajak) tapi bisa pula melanda institusi perpajakan “milik” pemerintah daerah. Publik sangat mungkin *nggebyah uyah* seluruh institusi pajak, baik di pusat maupun di daerah, sebagai sarang KKN. Stigma itu akan merugikan dalam jangka panjang.

Karena skala “kehebohan” publik terhadap isu penyimpangan pajak sudah demikian luas, penyelesaian atas berbagai kasus tersebut tidak bisa hanya diserahkan kepada Ditjen Pajak atau Kementerian Keuangan. Presiden SBY dinilai perlu turun tangan secara aktif untuk menuntaskan kemelut perpajakan, minimal meredam menurunnya kepercayaan publik kepada institusi perpajakan.

Langkah Konkret

Perlu langkah darurat maupun langkah lanjutan untuk memperbaiki citra institusi perpajakan. Pertama, penting bagi Kementerian Keuangan, “membersihkan” institusi itu dari oknum-oknum pelaku penyimpangan.

Menteri Keuangan seyogianya tidak cuma berhenti pada penelusuran pihak-pihak yang bertanggung jawab atas kasus-kasus yang sekarang muncul ke permukaan, namun perlu proaktif mengaudit internal untuk menelusuri kemungkinan-kemungkinan penyimpangan yang lain.

Akan lebih efektif apabila Menkeu menjalin kerjasama dengan lembaga-lembaga eksternal (seperti BPK, BPKP, dan PPATK) untuk memeriksa secara menyeluruh. Langkah itu strategis untuk membuktikan bahwa Kementerian Keuangan mempunyai niat serius dalam mereformasi lembaganya.

Kedua, antisipasi konkret untuk mencegah adanya penyalahgunaan wewenang perlu dilakukan. Diantaranya melalui pembenahan sistem yang dianggap masih memiliki celah terjadi peluang penyimpangan.

Sistem di sebuah lembaga yang mengurus pemasukan bagi negara, seperti Ditjen Pajak, idealnya dirancang dengan meminimalkan adanya hubungan langsung (*face to face*) antara pegawai penyedia layanan dan pengguna layanan.

Sistem pengawasan internal juga wajib diperketat dan konsisten diterapkan. Termasuk pembenahan sistem *reward and punishment* sehingga tidak mengesankan reformasi birokrasi di tubuh Kementerian Keuangan hanya mengedepankan masalah perbaikan remunerasi, sementara soal optimalisasi kinerja dilupakan.

Ketiga, proses di seputar perpajakan (tahap penarikan pajak, penggunaan, dan pertanggungjawaban) sudah saatnya dilakukan secara transparan. Sistem kerja tertutup dengan dalih melindungi

kerahasiaan wajib pajak mestinya dibatasi untuk hal-hal yang benar-benar bersifat sangat rahasia.

Keempat, keraguan-keraguan publik harus dijawab seluruh institusi di jajaran Kementerian Keuangan dengan kinerja yang lebih baik. Misalnya, lebih meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Terakhir “paradigma” perpajakan yang selama ini sering menuntut wajib pajak untuk tata pajak perlu diimbangi dengan tuntutan kepada pegawai pajak untuk bekerja dengan baik dan benar. Intinya *mind-set* sebagai abdi masyarakat sekaligus abdi negara perlu “diluruskan” lagi. Selamat berbenah. (*).

(Dimuat di Jawapos, 12 April 2010)

Strategi Pemberantasan Pungli

Dugaan adanya pungutan liar (pungli) di Terminal Tirtonadi terus bergulir. Jika dugaan tersebut benar, maka sungguh memprihatinkan mengingat kasus serupa belum lama terjadi di tempat yang sama.

Pertanyaannya, mengapa kasus serupa terus berulang? Sebenarnya tidak hanya di terminal, di tempat-tempat lain di mana terjadi transaksi pembayaran atau ada *barter* konsesi-konsesi tertentu antara pengguna layanan (konsumen) dengan pegawai/birokrat, juga memiliki kemungkinan yang sama.

Artinya, di tempat seperti itu berpotensi terjadi penyimpangan. Terutama jika sistem dan budaya (kultur) di lokasi-lokasi tersebut tidak kondusif bagi penciptaan *good governance*.

Lokasi-lokasi yang menjadi tempat pemungutan retribusi dan pajak daerah serta tempat pelayanan umum lainnya rentan terjadi penyimpangan. Perparkiran, jembatan timbang, di jalanan, bahkan di sekolahan berkali-kali diberitakan muncul kasus pungli.

Selain potensial merugikan masyarakat maupun negara, keberadaan pungli bisa mencoreng citra organisasi. Dapat dibayangkan berapa potensi rupiah pemasukan bagi daerah yang hilang? Berapa kerugian yang harus ditanggung oleh masyarakat akibat membayar di luar tarif yang ditentukan? Berapa ruginya birokrasi yang *image*-nya semakin terpuruk di mata publik akibat perilaku pungli sebagian kecil oknum birokrat?

Yang lebih berbahaya, pungutan liar sering dilakukan untuk "memaafkan" kesalahan atau pelanggaran yang terjadi sebelumnya. Pungli di jembatan timbang tak jarang dilakukan sebagai bentuk pembolehan membawa barang muatan berlebih. Pungli di jalanan bisa juga terjadi karena sebelumnya ada pelanggaran lalu lintas.

Dengan kata lain, pungli secara tidak langsung ikut “membudayakan” adanya pelanggaran di masyarakat. Mengapa? Sebab, masyarakat yang melakukan pelanggaran aturan akan cenderung menganggap enteng atas konsekuensi pelanggarannya. Ketika tindak pelanggaran dianggap sebagai hal biasa, maka ancaman teror yang membahayakan masyarakat lain semakin besar.

Transparan & Akuntabel

Persoalannya, bisakah “virus” pungli ini diberantas? Bagaimana mendesain pelayanan publik yang bebas pungli?

Pungutan yang ditarik di luar aturan semestinya alias pungli tersebut ibarat jamur yang sangat mudah tumbuh di tempat-tempat basah (lembab). Dan sepanjang tempat itu dibiarkan kotor dan lembab maka memberantasnya-pun akan sia-sia. Jamur akan kembali tumbuh dan berkembang.

Idealnya, birokrasi -terutama di lembaga-lembaga yang berurusan dengan transaksi keuangan- harus selalu transparan dan akuntabel. Model manajemen terbuka dan pertanggungjawaban kinerja yang baik akan sangat berperan memberantas (minimal mengurangi) praktek koruptif “kecil-kecilan” tersebut.

Secara teknis ada beberapa langkah yang bisa diupayakan untuk mengantisipasi merebaknya pungutan liar di institusi-institusi birokrasi. Pertama, sebisa mungkin tidak ada hubungan *face to face* (kontak fisik) terkait urusan bayar membayar.

Usulan penggunaan *smart card* di terminal merupakan langkah konkret untuk meminimalisasi model pembayaran manual langsung. Dengan cara itu, tidak ada transaksi uang langsung sehingga mempersempit kesempatan terjadinya penyimpangan.

Bentuk lain yang hampir sejenis ialah dengan menggunakan model kartu langganan atau kartu pasca bayar. Melalui

mekanisme tidak bayar langsung semacam itu diperkirakan akan semakin menutup peluang adanya pungli.

Prinsipnya, perlu dihindari bahwa antara pegawai yang memiliki wewenang memutuskan (misal pemberian ijin) dan penerima uang adalah orang yang sama. Logikanya, bila dua kewenangan itu diurus oleh individu yang sama maka kecenderungan terjadi tawar menawar di bawah meja akan besar.

Digitalisasi

Kedua, penerapan model digitalisasi. Pola kedua ini hampir sama dengan yang pertama, hanya bedanya ditekankan pada aspek otomatisasi. Kepastian besaran biaya menjadi unsur penting dalam model pembayaran digital, sehingga yang dibayar oleh pengguna layanan dijamin pas.

Contoh penerapan model digital adalah pola parkir di dalam mall-mall. Model parkir digital sangat efektif untuk mengatasi kebocoran pemasukan dari retribusi parkir. Manfaat lain, pengguna parkir juga tidak mungkin dibebani biaya yang melebihi ketentuan.

Ketiga, memperketat pengawasan, baik melalui pengawasan melekat (berjenjang oleh atasannya) maupun pengawasan oleh pihak eksternal (misal oleh legislatif dan masyarakat). Perlu dipertegas bahwa setiap atasan secara berjenjang harus bertanggungjawab terhadap setiap perilaku bawahannya.

Ketentuan tersebut penting untuk mendorong setiap atasan pro aktif mengawasi dan menertibkan anak buahnya yang bertindak di luar aturan. Dalam hal ini, ketentuan sebagaimana aturan disiplin pegawai (PP Nomor 53/2010) bisa diadopsi, yakni jika seorang atasan tidak memberikan sanksi bawahannya yang melanggar disiplin maka atasan tersebut akan diberi sanksi oleh atasan berikutnya.

Sedangkan pengawasan dari eksternal berguna bagi masyarakat untuk ikut mengontrol para aparatur negara. Mekanisme yang mempermudah akses publik untuk melaporkan adanya pungli harus tersedia.

Berdasarkan pengamatan, pengaduan model “kotak surat” saat sekarang dipandang tidak praktis dan ketinggalan jaman. Ada sarana yang lebih praktis, murah, dan canggih seperti melalui SMS, *hot line service*, dan *facebook*.

Hampir setiap media massa juga sudah memiliki rubrik khusus yang menampung pengaduan-pengaduan dari masyarakat. Sayangnya, jika pengaduan itu tidak di *blow-up*, para pemangku kepentingan sering tidak mempedulikannya. Di masa depan, sebaiknya ada *progress report* dari pimpinan institusi terhadap pengaduan-pengaduan dari masyarakat tersebut sebagai wujud akuntabilitas publik.

Aparat & Masyarakat

Keempat, mempermudah segala bentuk pelayanan kepada publik. Pelayanan publik yang berbelit, lama, dan kurang nyaman akan memancing masyarakat untuk menempuh cara-cara di luar sistem. Pengurusan perijinan misalnya, sebagian persepsi publik hingga kini masih menganggap sebagai persoalan yang rumit.

Meski terbebani oleh pungutan liar, masyarakat yang menempuh jalur tidak resmi terkadang tidak keberatan demi menghindari urusan dengan birokrasi. Sebaliknya, pelayanan yang sederhana, cepat, transparan dan serba pasti akan mendorong masyarakat memanfaatkan jalur sesuai aturan.

Kelima, pembenahan mentalitas aparatur negara. Di samping karena sistem yang kurang bagus, terjadinya pungli dipengaruhi oleh mental aparat. Bahkan persoalan mentalitas tersebut menjadi hal utama, mengingat sistem yang paling bagus sekalipun akan

“jebol” oleh perilaku aparat yang korup. Mereka akan terus mencari celah-celah untuk melakukan pungli.

Oleh karenanya mental aparat perlu diperkuat, baik melalui pendekatan preventif (antara lain dengan bimbingan rohani, keteladanan pimpinan, serta pemberian *reward* yang memadai) dan pendekatan represif (pemberian sanksi administratif/hukum yang tegas).

Terakhir, peningkatan kesadaran masyarakat. Tindak pelanggaran pungli kadangkala terjadi karena sengaja dikehendaki oleh masyarakat, terutama pelaku pelanggaran. Para pelanggar tersebut -dengan berbagai alasan- cenderung mengambil jalan pintas di luar aturan resmi.

Disebabkan faktor “simbiosis mutualisme” antara oknum aparat dan oknum masyarakat itulah yang kemudian ikut serta menyuburkan perilaku pungli hingga sekarang ini. Masyarakat mungkin juga kurang menyadari bahwa kebiasaan-kebiasan yang bersifat “sepele” (contoh: tidak meminta pengembalian pembayaran retribusi) sedikit demi sedikit akan menumbuhkan sikap permisif.

Dalam konteks di atas, mentalitas masyarakat selayaknya juga harus diperbaiki. Saatnya dibudayakan bahwa pemberantasan pungli harus diawali dari masyarakat sendiri. (*)

(Dimuat di Joglosemar, 26 Maret 2011)

BAGIAN 3
MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA
BIROKRASI

Rasionalitas Jumlah PNS

Ketika formasi dalam seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) daerah ditetapkan oleh BKN, banyak daerah yang mengeluh. Keluhan dilontarkan karena jumlah kebutuhan pegawai baru yang diusulkan daerah hanya disetujui BKN sebagian kecil saja.

Seperti Pemkot Solo yang mengajukan usulan 800-an pegawai baru, namun hanya diberi jatah 148 posisi. Juga di Boyolali, hanya mendapat kuota 189 posisi dari usulan 1.200 posisi. Sedangkan di Klaten disetujui 200 posisi dari 2.100 usulan, di Karanganyar dari 475 usulan disetujui 290 posisi.

Melihat fenomena yang terkadang sudah menjurus "tawar-menawar" jumlah CPNS tersebut, muncul sebuah pertanyaan, benarkah pemerintah daerah masih membutuhkan ratusan bahkan ribuan calon pegawai baru?

Pertanyaan itu diketengahkan karena pada saat yang sama, hampir semua daerah mengalami persoalan keuangan terkait alokasi anggaran daerah yang "kurang sehat".

Mayoritas APBD di Indonesia terkuras untuk menggaji pegawai. Persentasenya pun tidak tanggung-tanggung, ada daerah yang 80% anggarannya tersedot membiayai belanja pegawai. Sebaliknya, hanya sekitar 20% anggaran daerah untuk membiayai belanja publik.

Anggaran pemerintah yang sejatinya untuk memakmurkan masyarakat, sebagian besar justru habis guna membiayai mesin birokrasi. Beban anggaran pemerintah akan terus meningkat seiring penambahan jumlah pegawai. Penambahan jumlah PNS membawa konsekuensi terhadap peningkatan pengeluaran pemerintah guna membayar gaji/tunjangan pegawai.

Penulis dalam hal ini tidak berpandangan bahwa rekrutmen CPNS tahun ini tidak perlu dilakukan. Penulis justru melihat ada sisi-sisi positif jika rekrutmen CPNS dilakukan secara berkala setiap tahun. Bagaimanapun, rekrutmen pegawai baru penting dalam rangka kaderisasi dan pencarian SDM yang berkualitas. Tegasnya, rekrutmen CPNS perlu dilaksanakan sepanjang untuk memenuhi kebutuhan riil organisasi.

Nah, pertanyaan berikutnya, sudahkah usulan kebutuhan pegawai baru yang diajukan masing-masing Pemda itu didasari oleh objektivitas kebutuhan nyata organisasi (birokrasi)? Ataukah hanya keinginan untuk memperbesar struktur Pemda?

Birokrasi Rapuh

Kalau yang kedua dipilih, berarti Pemda berpotensi mengalami pemekaran struktur secara kurang terkendali. Evers (1990) menyebutnya sebagai *parkinsonisasi*.

Di lingkungan instansi pemerintah, pemekaran struktur seringkali dilakukan bukan karena pertimbangan fungsional untuk memperluas jangkauan pelayanan publik, tetapi karena sekadar memenuhi tuntutan struktur itu sendiri. Padahal, proses pemekaran birokrasi yang berada di luar kontrol itu pada tingkat perkembangan tertentu dapat merapuhkan keseluruhan tubuh birokrasi.

Tidak idealnya struktur kepegawaian dalam birokrasi pada gilirannya akan mengurangi efektivitas dan efisiensi organisasi. Ketidaktepatan perencanaan pegawai, selain membuat boros anggaran juga melemahkan kinerja birokrasi.

Bukti menunjukkan adanya realitas pada kantor-kantor pemerintah yang masih rendah kinerjanya. Kita sangat mudah menjumpai pegawai pemerintah yang tidak produktif saat jam kerja.

Apabila Pemda mengaku telah mempertimbangkan kebutuhan riil organisasi sebelum mengusulkan alokasi jumlah CPNS, perlu ditelusuri bagaimana cara mereka menentukan kebutuhan CPNS?

Penentuan kebutuhan pegawai baru dengan mengandalkan usulan dari masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) jelas akan cenderung bias. Pimpinan SKPD kemungkinan besar akan memperjuangkan sebanyak mungkin tenaga baru.

Setiap SKPD seolah berlomba-lomba mencari tambahan pegawai baru sebab merasa diuntungkan dengan jumlah berlebih. Semakin banyak pegawai dalam SKPD, semakin ringan pekerjaan yang dibebankan kepada setiap pegawai. Apalagi bila pegawai baru tersebut memiliki potensi atau berkompeten.

Bias juga potensial terjadi seandainya alokasi kebutuhan pegawai baru dilandasi pertimbangan jumlah pegawai yang pensiun. Angka pegawai yang pensiun tidak bisa serta-merta dihitung sebagai kebutuhan pegawai baru. Bisa jadi, kualifikasi dan kompetensi pegawai yang pensiun sudah berlebih alias tidak memerlukan pegawai baru sebagai pengganti.

Sekilas, sulit untuk menilai apakah dengan 10.500 pegawai Pemkot Solo, sekitar 13.000 di Pemkab Boyolali, 17.000 di Pemkab Klaten dan hampir 11.000 pegawai Pemkab Sukoharjo dari sisi jumlah sudah ideal. Perlu pemetaan kualifikasi dan kompetensi PNS serta analisis jabatan untuk mengetahui jumlah ideal suatu SKPD.

Ketentuan untuk menentukan kebutuhan riil pegawai dalam birokrasi pemerintah secara umum sebenarnya telah ada pedomannya. PP No. 54/2003 tentang Perubahan Atas PP No 97/2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil menggariskan bagaimana formasi pegawai dirumuskan.

Proses penetapan formasi yang dilaksanakan BKN dimaksudkan agar satuan-satuan organisasi negara mempunyai jumlah dan mutu pegawai yang memadai sesuai beban kerja dan

tanggung jawab masing-masing satuan organisasi. Hal itu bisa terjadi karena formasi ditetapkan berdasarkan analisis kebutuhan dalam jangka waktu tertentu.

Analisis kebutuhan tersebut dilakukan berdasarkan jenis pekerjaan, sifat pekerjaan, analisis beban kerja dan perkiraan kapasitas seorang pegawai, prinsip pelaksanaan pekerjaan dan peralatan yang tersedia.

Penentuan formasi pegawai juga harus disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara. Dengan alasan kemampuan keuangan yang terbatas itulah beberapa daerah (Purbalingga, Pemalang, Demak, dan Rembang) memilih tidak melakukan rekrutmen CPNS tahun ini.

Selain soal kuantitas, masalah utama kepegawaian di Indonesia terkait pula dengan rendahnya kompetensi dan kinerja pegawai. Mantan Menneq PAN Taufiq Effendi pernah menyebut 55% dari total PNS berkinerja buruk. Artinya, terjadi pemborosan luar biasa besar yang harus ditanggung negara.

Pemborosan negara akan semakin memuncak jika dalam rekrutmen yang sekarang dan di masa datang tidak melalui perencanaan formasi pegawai yang akurat. "Kerugian" negara akan bertambah parah bila proses rekrutmen pegawai tersebut tidak berkualitas.

Oleh karena itu, penting disadari bahwa untuk mewujudkan kualitas penyelenggaraan seleksi, setidaknya ada dua persoalan mendasar yang wajib dipenuhi, yakni soal transparansi dan objektivitas. Penyelenggara seleksi dituntut transparan di setiap tahapan seleksi, sejak tahap pengumuman, pendaftaran, tes, hingga pengumuman hasil.

Sayangnya, selama ini, seleksi CPNS seolah seperti lorong gelap. Nilai tes misalnya, selama ini penuh dengan kemisteriusan. Seluruh proses ibarat dokumen rahasia yang harus dilindungi dari akses publik. Kondisi tersebut diharapkan tidak terjadi lagi pada

seleksi CPNS tahun ini. Apalagi, keterbukaan informasi sekarang telah semakin mewabah dan bahkan dilindungi undang-undang.

Demikian pula soal objektivitas, seluruh tahap seleksi semestinya didasari oleh prinsip objektivitas, terutama dalam penentuan hasil seleksi. Seleksi seyogianya mampu menyaring calon yang paling kompeten di bidangnya.

Jadi, sejak dari perencanaan formasi hingga penetapan calon pegawai yang lolos seleksi, selayaknya penyelenggara tidak bermain-main. Proses rekrutmen yang asal-asalan, tidak transparan, tidak objektif, apalagi sekadar menjadi proyek pihak-pihak tertentu hanya akan menjadikan proses rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil tersebut bumerang bagi birokrasi. (*)

(Dimuat di Solopos, 18 Nopember 2010)

Menghitung Kebutuhan PNS

Hampir bersamaan dengan keluarnya kebijakan tentang moratorium rekrutmen CPNS, pemerintah (Kementerian PAN dan RB) menerbitkan aturan mengenai pedoman perhitungan jumlah kebutuhan Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk daerah.

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 26 tahun 2011 tersebut dimaksudkan sebagai pedoman bagi Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian PAN dan RB, serta Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota dalam rangka mempercepat perhitungan kebutuhan jumlah pegawai yang tepat untuk daerah (pasal 2).

Keberadaan Kepmenpan dan RB tersebut dipandang penting bagi birokrasi, terutama dalam “memanfaatkan” waktu berharga sekitar setahun masa penghentian sementara (moratorium) rekrutmen CPNS sekarang ini. Melalui perhitungan dengan berpedoman pada Kepmenpan dan RB Nomor 26 tahun 2011 diharapkan dapat diketahui jumlah, kualitas, komposisi dan distribusi pegawai yang tepat sesuai beban kerja dan kebutuhan riil organisasi.

Secara praktis, keputusan menteri itu bermanfaat untuk menata birokrasi agar lebih efektif dan efisien dalam meningkatkan kinerja pegawai. Muaranya, akan terwujud peningkatan kualitas pelayanan kepada publik.

Nilai Strategis Individual

Mencermati esensinya, ada dua obyek yang ditata menyangkut perhitungan kebutuhan PNS, yakni aparat birokrasi (pegawai) dan organisasi (Satuan Kerja Perangkat Daerah/SKPD).

Bagi pegawai maupun organisasi masing-masing memiliki nilai strategis. Bagi pegawai, kebijakan perhitungan jumlah

kebutuhan Pegawai Negeri Sipil paling tidak mengandung tiga nilai strategis.

Pertama, kegiatan tersebut akan bermanfaat untuk memetakan dan sekaligus menyesuaikan kompetensi setiap pegawai linier dengan bidang tugasnya. Selama ini, ketidaksesuaian kompetensi serta kualifikasi pegawai dengan pekerjaan sehari-hari masih mudah ditemui di institusi pemerintahan.

Selain karena manajemen kepegawaian yang belum profesional, hal itu biasa disebabkan oleh tiadanya *data base* pegawai yang komprehensif. Berdasar perhitungan kebutuhan PNS secara otomatis akan menghasilkan *data base* yang lebih komprehensif dan akurat.

Kedua, penempatan pegawai sesuai kompetensi dan kualifikasinya berarti akan mendukung pendayagunaan potensi SDM. Sehingga tidak terjadi SDM birokrasi yang tidak termanfaatkan keahliannya.

Bukan hanya itu, penerapan prinsip *right man in the right place* penting pula untuk mempertebal kepuasan dan kepercayaan diri pegawai. Setiap pegawai akan terpuaskan dan lebih percaya diri karena bekerja menurut kompetensinya.

Ketiga, terkait nilai strategis sebelumnya, perhitungan kebutuhan pegawai berguna untuk mendorong terciptanya keadilan bagi pegawai. Melalui pengaturan beban kerja pegawai maka diharapkan tidak terjadi pegawai yang terbebani pekerjaan berlebih, dan tidak ada pula pegawai yang *berleha-leha* karena tidak ada kerjaan.

Di bagian lain, remunerasi harus mengikuti kinerja setiap pegawai. Arahnya adalah masing-masing pegawai mendapatkan apa yang telah dihasilkannya. Bukan “pintar-bodoh” atau “rajin-malas” memperoleh penghasilan sama yang berarti melukai rasa keadilan.

Manfaat bagi Organisasi

Demikian pula bagi organisasi (SKPD/unit kerja), perhitungan jumlah kebutuhan PNS setidaknya juga memiliki tiga nilai strategis. Pertama, akan diketahui komposisi pegawai seperti apa yang dibutuhkan setiap SKPD/unit kerja. Pendataan kebutuhan dan beban kerja pegawai secara langsung atau tidak langsung akan memberikan masukan data mengenai jumlah dan keahlian pegawai yang ideal di setiap SKPD/unit kerja.

Manfaatnya, dapat memudahkan organisasi menata pegawai dengan tepat. Mengeliminasi kemungkinan SKPD/unit kerja mengalami kekurangan atau kelebihan pegawai, baik dari sisi kuantitas maupun kualifikasi/kompetensi.

Kedua, ketepatan komposisi pegawai di setiap SKPD/unit kerja menyebabkan tidak terjadinya SKPD/unit kerja yang terlalu gemuk atau terlalu kurus. Organisasi yang terlalu gemuk akibat pegawai atau struktur birokrasi yang terlalu banyak akan sama merugikannya dengan organisasi yang terlalu kurus akibat tidak terdapat kecukupan pegawai dan struktur birokrasi yang memadai.

Keduanya hanya cenderung menghasilkan kinerja organisasi yang lambat. Organisasi yang terlalu gemuk bahkan juga berpotensi menghasilkan pemborosan-pemborosan.

Ketiga, kebijakan perhitungan jumlah kebutuhan Pegawai Negeri Sipil memiliki semangat (*spirit*) mengelola kepegawaian dengan cara-cara obyektif dan "rasional" berdasar realitas, kondisi, dan potensi yang ada. Sebaliknya, menghindari model pengelolaan kepegawaian yang mengedepankan prinsip *like and dislike*, nepotisme, kolusi, atau balas budi yang sering berlangsung di birokrasi pemerintahan (daerah) terutama sebagai imbas politisasi birokrasi pasca Pilkada.

Hal tersebut memang tidak serta merta akan menghilangkan praktek-praktek subyektif dan irrasional dalam manajemen kepegawaian di daerah, tapi transparansi atas *output* kegiatan itu

minimal akan semakin membuka wawasan dan kesadaran publik mengenai pentingnya pengelolaan pegawai dengan lebih “modern”.

Bagaimana Mensikapi?

Keberadaan *data base* kepegawaian tentang komposisi, kualifikasi, dan kompetensi pegawai merupakan landasan utama pembina kepegawaian di pusat/daerah untuk melakukan penyusunan formasi, rekrutmen, penempatan, dan pembinaan pegawai. Melihat aspek strategis di atas, sudah sewajarnya para pembina kepegawaian di pusat maupun di daerah mensikapi dengan benar penerapan Permenpan dan RB Nomor 26 tahun 2011.

Pemerintah Daerah sebagai ujung tombak perhitungan jumlah kebutuhan PNS di daerah harus melaksanakannya dengan profesional dan konsisten menurut kondisi serta kebutuhan riil yang ada. Pemerintah Daerah seyogyanya tidak terjebak pada keinginannya untuk cenderung memperbesar birokrasi tanpa kajian obyektif.

Sangat besar kemungkinan komposisi kepegawaian Pemerintah Daerah saat ini sangat timpang. Persoalan kompetensi dan pemerataan pegawai masih menjadi masalah serius yang dihadapi Pemerintah Daerah.

Pembina kepegawaian di daerah harus berani serta memiliki konsep yang jelas dalam menata pegawai berdasar perhitungan jumlah kebutuhan PNS yang dilakukan. Sangat disayangkan bila hasil dari perhitungan obyektif tersebut dikesampingkan, dan subyektivitas pembina kepegawaian di daerah dalam mengelola kepegawaian masih dominan.

Sikap yang sama sebaiknya juga ditunjukkan oleh pembina kepegawaian di tingkat pusat. Mereka harus memiliki ketegasan dan semangat untuk mewujudkan postur birokrasi yang efektif, efisien, dan unggul dalam kinerja. Tanpa ada sinergitas antara

Pemerintah Pusat dan Daerah sulit membayangkan kinerja Pegawai Negeri Sipil akan sesuai harapan. (*)

(Dimuat di Solopos, 25 Juli 2011)

Tak Sekadar Perekrutan CPNS

Seleksi tertulis penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) daerah digelar serentak Minggu (7/12) lalu. Sebagaimana tahun-tahun belakangan, pemerintah dalam perekrutan CPNS tahun ini pun lebih mengutamakan pengangkatan para tenaga honorer. Ini bisa dilihat dari banyaknya porsi lowongan umum. Seperti tahun-tahun sebelumnya, masyarakat yang berminat sangat antusias mendaftar. Ini nampak dari ribuan pendaftar yang tercatat di setiap instansi pemerintah daerah.

Harapan besar dari masyarakat pendaftar terkait proses penerimaan CPNS ini tentunya harus diimbangi pemerintah (panitia). Dalam hal ini, pemerintah sebagai pelaksana ditantang untuk membuktikan kalau perekrutan itu dilakukan secara profesional. Mereka harus konsisten menerapkan aturan, demi terwujudnya kredibilitas hasil seleksi. Proses seleksi harus dilandasi prinsip-prinsip objektivitas dan transparansi.

Proses perekrutan merupakan tahap awal yang amat menentukan bagi pengembangan karir pegawai di masa depan. Kualitas SDM yang dihasilkan dalam proses perekrutan akan mempengaruhi kontribusi pegawai terhadap kinerja organisasi.

Meski demikian, poses perekrutan bukan satu-satunya tahapan yang menentukan kinerja suatu organisasi. Masih banyak persoalan lain yang harus mendapat perhatian pemerintah terutama para *stakeholders*, dalam menata birokrasi.

Penataan birokrasi bisa menjadi *entry point* bagi peningkatan pelayanan publik. Melalui birokrasi yang berkualitas, diharapkan pemerintah dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik. Sukses atau tidak program kerja pemerintah amat dipengaruhi kinerja para birokratnya.

Pelayanan publik yang terlalu menekankan aspek prosedural, tidak responsif, memerlukan banyak waktu, serta ketidakjelasan

biaya cenderung tidak memuaskan bahkan merugikan publik yang dilayani. Kondisi ini menunjukkan peran birokrasi secara umum belum optimal, belum sesuai dengan apa yang dituntut dalam tata negara modern.

Oleh karena itu, proses perekrutan mestinya memberikan *output* sebagaimana diharapkan organisasi. Perbaikan SDM birokrasi yang diawali dengan proses perekrutan yang profesional menjadi pondasi bagi penataan birokrasi selanjutnya.

SDM dan Lembaga

Mengacu UU Nomor No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, sistem manajemen kepegawaian menggunakan gabungan antara *unified system* dan *separated system*. Artinya, ada bagian kewenangan pemerintah dan ada bagian yang diserahkan kepada daerah.

Penjelasan tersebut dinyatakan pada Pasal 129 UU No. 32/2004, bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen PNS daerah yang meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum, serta pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah.

UU Pemda sudah tegas mengatur siapa yang berwenang menetapkan formasi PNS daerah dalam setiap tahun anggaran. Selain itu, sudah ada ketentuan pengembangan karier PNS daerah. yang hendaknya mempertimbangkan integritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antar daerah, dan kompetensi.

Berdasarkan data tahun 2006, jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tercatat 17.970 orang. Kualifikasi PNS menurut pendidikan yang ditamatkan berturut-turut adalah tamat/tidak tamat SD (8,00%), SLTP (7,40%), SMU (39,06 %), diploma/sarjana muda (14,98%), dan sarjana (30,56%).

Dengan kualifikasi pendidikan formal di atas, Pemprov perlu meningkatkan kualitas SDMnya. Tidak hanya tingkat pendidikan formal, namun juga pelatihan teknis atau keahlian.

Dari aspek kelembagaan, selama ini birokrasi masih sering diidentikkan dengan struktur yang gemuk. Prinsip "miskin struktur kaya fungsi" belum diterapkan secara maksimal. Struktur birokrasi yang gemuk serta tidak efektif juga terbukti tidak efisien.

Struktur organisasi mestinya dirancang sesuai dengan kebutuhan nyata, sehingga organisasi menjadi responsif terhadap tuntutan masyarakat. Idealnya, secara struktural, birokrasi harus dibuat seramping mungkin, sederhana, dan berdaya guna sehingga mampu bergerak fleksibel, efektif, dan efisien.

Misalnya Perda tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Pemprov Jawa Tengah, yang belum lama ini disahkan. Sebaik apapun SOTK yang telah disusun, itu tidak akan banyak berarti tanpa adanya pengisian personel secara tepat (*right man on the right place*).

Persoalan Kinerja

Di sisi lain, agar kinerja pegawai dapat lebih terjamin, perlu dilakukan pengukuran kinerja. Kinerja pegawai harus terukur untuk bisa menilai prestasi kerja mereka. Kejelasan parameter kinerja ini sangat bermanfaat dalam rangka pembinaan kepegawaian dan untuk menentukan *reward and punishment* bagi setiap pegawai.

Terkait peningkatan kinerja pegawai, pemerintah perlu memperhatikan kebutuhan akan penghasilan yang memadai, adil, dan bermartabat, sesuai dengan kualifikasi dan kompetensi pegawai. Sistem penggajian (remunerasi) ditata supaya bisa merangsang pegawai berprestasi.

Yang tak kalah penting, pemerintah perlu mengevaluasi peraturan perundang-undangan. Semua peraturan perundang-

undangan tak terkecuali Perda atau peraturan/keputusan kepala daerah, harus dievaluasi untuk melihat apakah aturan itu kontraproduktif terhadap peningkatan kinerja birokrasi atau tidak?

Penting pula menyusun landasan peraturan yang lebih tegas, guna membenahi sistem dan kultur birokrasi. Misalnya peraturan tentang transparansi dan partisipasi publik. Patut direnungkan, Depdagri telah membatalkan 973 Perda di seluruh Indonesia, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan masyarakat. Sungguh elok apabila Pemprov Jateng selalu mengutamakan penyusunan aturan yang pro-publik.

Sebagai langkah terobosan, beranikah setiap instansi pemerintah memelopori dan mengimplementasikan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagai tindak lanjut dari Permendagri No. 6/2007? Kalau Pemprov serta Pemkab/Pemkot se-Jateng sudah memiliki SPM, boleh dibilang ini sesuatu yang luar biasa, dan niscaya akan inendapat apresiasi dari masyarakat.

Kita berharap prinsip-prinsip *good governance* sebagai titik pijak pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah bisa diimplementasikan, sehingga di masa mendatang akan terwujud birokrasi yang ideal. Semoga! (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 9 Desember 2008)

Nilai Strategis Perekrutan CPNS

Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di Jawa Tengah beberapa hari lalu secara serentak mengadakan seleksi penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Seleksi tersebut merupakan rangkaian dari rencana pemerintah yang akan menerima sekitar 325 ribu CPNS di seluruh Indonesia pada tahun ini. Sebagai bagian dari sistem pengembangan kepegawaian, proses rekrutmen memainkan peranan penting, khususnya kontribusinya dalam mempercepat reformasi birokrasi. Apalagi pemerintah telah menargetkan tahun depan seluruh proses reformasi birokrasi tuntas dilaksanakan di seluruh kementerian/ lembaga.

Meski rekrutmen pegawai bukan satu-satunya faktor penentu keberhasilan reformasi birokrasi, prosesnya merupakan pijakan awal menuju langkah reformasi birokrasi lainnya. Kesuksesan rekrutmen CPNS, yang ditunjukkan oleh kualitas *output*, berpotensi untuk memperbaiki birokrasi pemerintah yang selama ini masih sering dikonotasikan negatif. Misalnya pelayanan publik yang kurang memuaskan.

Secara teoritis, birokrasi kita masih banyak mewarisi sistem administrasi publik tradisional. Pendekatan administrasi publik tradisional ini dicirikan oleh kecenderungan peran administrasi public yang terbatas dalam proses perumusan kebijakan publik; pemberian pelayanan dilaksanakan oleh administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat politik dan diberi diskresi yang sangat terbatas; program-program publik dikelola oleh organisasi yang disusun secara hierarkis (dari atas ke bawah).

Ciri lainnya adalah tujuan utamanya efisiensi dan rasionalitas; organisasi publik dikelola dengan sistem tertutup di mana keterlibatan warga masyarakat sangat terbatas atau dibatasi; dan tugas utama administrasi publik lain melaksanakan fungsi teknis administrasi (Denhardt dan Denhardt, 2003).

Nuansa *patrimonial governance* terbukti masih pekat mewarnai birokrasi kita. Hal ini bisa dilihat antara lain dari perilaku birokrat yang sulit memisahkan antara kepemilikan pribadi dan publik, serta mengeksploitasi kekuasaan selayaknya kekayaan pribadi.

Dalam hal kinerja, kinerja birokrasi masih tergolong rendah. Meski telah dirintis penyusunan anggaran berbasis kinerja, orientasinya masih condong pada proyek, bukan peningkatan kinerja optimal.

Kinerja Rendah

Bukti menunjukkan adanya realitas pada kantor-kantor pemerintah yang masih rendah kinerjanya. Tidak sulit menemukan pegawai pemerintah yang pada saat jam kerja tidak melakukan kegiatan produktif.

Berkembangnya tuntutan reformasi birokrasi didorong ketidakpuasan atas praktik administrasi publik tradisional yang memiliki banyak kelemahan tersebut. Dengan kata lain, reformasi birokrasi merupakan agenda yang mendesak untuk dituntaskan. Selain sebagai upaya untuk memperbaiki sistem administrasi publik Indonesia yang masih jauh dari harapan, reformasi birokrasi juga telah menjadi tuntutan, tantangan, dan peluang dalam tatanan regional dan global.

Good governance merupakan tujuan dari reformasi birokrasi. Sebuah tata kelola pemerintahan yang baik akan memfasilitasi representasi demokratis dan meliputi struktur dan proses yang diperlukan untuk menunjukkan atribut pertanggungjawaban, transparansi, kepekaan, efektivitas, efisiensi, inklusivitas, kewajaran, aksesibilitas, partisipasi, dan kemampuan untuk mengikuti kaidah hukum. Syarat awal untuk menciptakan organisasi sektor publik (birokrasi) yang profesional adalah tersedianya SDM yang berkualitas.

Harus diakui, organisasi sektor publik kita sekarang masih minim pegawai dengan kualitas memadai. Reformasi birokrasi

menuntut aparatur pemerintah yang memiliki keahlian, kapasitas administratif, tanggung jawab, moral etika, ahklak, etos kerja dan kreativitas memadai. Rekrutmen pegawai menjadi *entry point* untuk melancarkan terwujudnya reformasi birokrasi.

Rekrutmen merupakan proses penarikan sekelompok kandidat untuk mengisi posisi yang lowong (McKenna & Beech, 1995). Prinsipnya, rekrutmen harus mampu menghasilkan kandidat yang berkualitas. Sebaliknya, jika tidak mendapatkan calon pegawai yang dibutuhkan organisasi, berarti proses yang dilalui diragukan kualitasnya.

Dalam hal ini tantangan bagi pemerintah sebagai pelaksana adalah untuk menunjukkan bahwa rekrutmen dilakukan secara profesional. Langkah untuk menghasilkan CPNS profesional bisa menjadi inspirasi dalam mencari SDM berkualitas. Yaitu sistem penerimaan berdasar pedoman kecakapan individu (*merit system*). Sistem merit menekankan adanya persaingan terbuka secara objektif dengan mengutamakan pertimbangan pada kemampuan masing-masing. Kebalikan sistem ini adalah *patronage system*, yakni sistem penerimaan dengan mendasarkan atas hubungan yang sifatnya subjektif, hubungan keluarga/pribadi.

Sistem merit dalam pelaksanaannya sering kali menemui banyak hambatan; seperti terbatasnya informasi, kecurangan penyeleksian akibat ulah calon atau adanya oknum yang menyalahgunakan kewenangan, serta keterbatasan metode/pola yang diterapkan. Beranjak dari pola rekrutmen yang tepat akan diperoleh SDM berkualitas.

Yang penting diperhatikan ialah bagaimana memperbaiki sistem atau metode dalam rekrutmen sehingga bisa menghasilkan SDM berkualitas sebagai bagian dari investasi organisasi pemerintah di masa mendatang.

Mekanisme penyeleksian di sebagian besar instansi pemerintah selama ini sering tidak dapat menyaring kualitas pelamar yang sesuai kebutuhan birokrasi. Contoh tentang materi

seleksi, dimana materi tes seperti pengetahuan umum tidak bisa optimal menguji kecakapan seorang pelamar di bidangnya. Selain itu, harus disadari bahwa isu yang hampir selalu muncul dalam proses rekrutmen CPNS ialah berkenaan adanya praktik kolusi dan nepotisme. Dari tahun ke tahun isu tersebut berhembus di kalangan masyarakat.

Prinsip objektivitas dan transparansi mesti dijunjung tinggi. Objektivitas mengandung arti pengangkatan dilakukan sesuai dengan syarat yang ditentukan. Siapa yang diterima adalah mereka yang lolos karena memenuhi persyaratan. Sedang pengertian transparansi menuntut keterbukaan proses sejak dari awal hingga akhir seleksi. Ketidaktransparan ini acapkali mencuatkan tanda tanya yang menjurus sikap curiga dari pihak lain. Sangat beralasan bila publik menaruh sikap curiga terhadap proses seleksi yang dilalui jika parameter seleksi tidak jelas.

Kebijakan rekrutmen seyogianya wajib didahului oleh perencanaan matang. Apabila proses rekrutmen dilakukan tanpa perencanaan matang berdasar *job analysis* dan analisis kebutuhan riil pegawai, serta standar kompetensi yang jelas maka akan cenderung menyulitkan penataan kepegawaian di masa depan. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 14 Desember 2009)

Mengelola Rekrutmen CPNS

Masuknya judul lagu karya Presiden SBY dalam seleksi penerimaan seleksi penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di Kementerian Perdagangan menggelitik sekaligus memprihatinkan. Bagaimana tidak, seleksi CPNS yang semestinya menjadi wahana strategis untuk mendukung kebijakan reformasi birokrasi, justru tidak menggambarkan langkah yang reformis.

Terlepas motivasi atau latar belakang dari kasus Kementerian Perdagangan tersebut, seharusnya kita kembali menyadari proses rekrutmen merupakan pijakan awal paling menentukan untuk mendapatkan SDM berkualitas. Tidak berkualitasnya calon yang dihasilkan melalui proses seleksi, jelas menghambat terciptanya profesionalisme pegawai.

Tingkat profesionalisme yang terbatas, cenderung memberikan kontribusi terbatas pula pada peningkatan kinerja organisasi. Kalau pola pikir ini diyakini, niscaya para penyelenggara rekrutmen CPNS tidak memperlakukan seleksi dengan sembarangan.

Proses Awal

Rekrutmen CPNS daerah yang sebentar lagi akan dilaksanakan hendaknya dipersiapkan dengan cermat. Beberapa hal yang perlu diperhatikan terkait proses rekrutmen CPNS: pertama, pemetaan kebutuhan riil pegawai.

Proses rekrutmen CPNS yang dilakukan tanpa perencanaan matang berdasar pada *job analysis* dan analisis kebutuhan pegawai, serta standar kompetensi yang jelas, akan cenderung menyulitkan penataan kepegawaian dan keuangan di masa depan.

Tersedotnya sebagian besar anggaran daerah untuk membiayai belanja pegawai menjadi salah satu cermin betapa anggaran untuk pegawai pada gilirannya membebani keuangan daerah.

Kondisi tersebut disebabkan pemekaran struktur biasanya dilakukan bukan karena pertimbangan fungsional untuk memperluas jangkauan pelayanan publik, tetapi karena sekedar memenuhi tuntutan struktur itu sendiri. Evers (1990) menyebut pemekaran struktur secara kurang terkendali di birokrasi sebagai *parkinsonisasi*, yang pada tingkat perkembangan tertentu dapat merapuhkan keseluruhan tubuh birokrasi.

Kebijakan beberapa daerah di Jawa Tengah yang memutuskan tidak melakukan rekrutmen CPNS tahun ini hendaknya dihormati. Daripada tetap memaksakan diri merekrut CPNS namun tanpa didasari kajian/studi yang logis.

Kedua, apabila daerah memang membutuhkan pegawai baru maka yang penting diperhatikan ialah bagaimana metode dalam rekrutmen bisa menghasilkan calon-calon berkualitas. Langkah awal untuk menjaring sebanyak mungkin kandidat dalam proses seleksi yakni dengan menyebarkan informasi seluas-luasnya ke masyarakat.

Keterbatasan informasi menyebabkan masyarakat yang sebenarnya berkualitas bisa jadi tidak sempat mendaftar, baik karena kecurangan atau keterbatasan metode/pola penyebaran informasi yang diterapkan.

Ketiga, metode pendaftaran. Secara teknis, banyak pilihan bagi penyelenggara terkait metode pendaftaran. Apakah melalui sistem pendaftaran *online*, mendaftar langsung, atau lewat pos, masing-masing mempunyai kekurangan. Persoalannya bagaimana mekanisme itu disosialisasikan ke masyarakat di satu sisi dan di sisi lain bagaimana kesiapan panitia seleksi.

Prinsipnya, calon pelamar memiliki kemudahan dan tidak merasa dipersulit. Syarat-syarat yang sifatnya tidak mendesak dapat dipertimbangkan untuk dipenuhi bila telah dinyatakan diterima agar tidak memberatkan pelamar.

Teknis dan Substantif

Keempat, pelaksanaan tes/ujian. Diakui atau tidak model penyeleksian pegawai di sebagian besar instansi pemerintah belum dapat menyaring kualitas pelamar yang sesuai kebutuhan organisasi. Contoh tentang materi seleksi, materi tes seperti pengetahuan umum tidak bisa optimal menguji kecakapan seorang pelamar di bidangnya. Semakin berlapis tahapan seleksi dan beragam materi tes yang diberikan, kemungkinan memperoleh calon terbaik dan terbuka.

Selain persoalan materi substansial, masalah teknis pelaksanaan tes/ujian harus pula menjadi perhatian. Dari mulai tempat penyelenggaraan yang idealnya dibuat nyaman dan meminimalisir kecurangan hingga keamanan lembar soal/jawab. Meski terlihat sederhana tetapi hal itu menunjukkan tingkat keprofesionalan kerja panitia seleksi.

Terakhir, masalah pengumuman hasil tes/ujian. Kita tentu masih ingat, seleksi CPNS 2005 amburadul gara-gara pengumuman hasil tes kacau. Pengumuman terpaksa diralat sebab terjadi *error* dalam proses komputer. Tak kurang 2.801 orang CPNS yang tersebar di Pemprov Jateng dan 35 Pemkab/Pemkot diralat sehingga menimbulkan polemik berkepanjangan. Oleh karena itu, ketelitian saat koreksi maupun *input/output* data wajib diutamakan. Keteledoran akan berakibat sangat merugikan orang lain.

Obyektif dan Transparan

Semua langkah di atas pada intinya harus dilandasi prinsip obyektivitas dan transparansi. Setiap tahap seleksi diharapkan memiliki parameter atau indikator yang jelas sehingga secara obyektif membedakan kelayakan pelamar sesuai tingkat kompetensi.

Sebagai penutup, pengawasan terhadap proses rekrutmen mutlak dilakukan. Pihak-pihak terkait (seperti DPRD, KIPD, Ormas/LSM) sebaiknya pro aktif melakukan pengawasan.

Beberapa titik rawan perlu diwaspadai agar praktek curang tidak terjadi dalam proses rekrutmen di sepanjang proses seleksi, sejak dari tahap perencanaan (misal dalam penentuan alokasi lowongan dan persyaratan calon), saat ujian (seperti perjokian dan pembocoran soal), sampai dengan penetapan calon yang lolos seleksi (contoh manipulasi nilai/peringkat).

Jika kita menyadari bahwa rekrutmen CPNS menjadi *entry point* bagi upaya mereformasi birokrasi, maka sudah saatnya sekarang kita perbaiki kualitas pengelolaan rekrutmen CPNS. (*)

(Dimuat di Harian Jogja, 23 Oktober 2010)

Gula-Gula Rekrutmen CPNS

Ada benang merah antara defisit anggaran, pembengkakan belanja pegawai, dan rekrutmen calon pegawai negeri sipil (CPNS). Kesulitan keuangan yang akhir-akhir ini semakin dirasakan pemerintah daerah sehingga pada titik ekstrim sering disebut akan mengancam kebangkrutan pemerintah daerah, paling utama disebabkan tingginya anggaran belanja pegawai.

Rata-rata lebih dari 60% anggaran daerah (APBD) terserap untuk membiayai kebutuhan pegawai. Sejumlah kalangan menilai tingginya belanja pegawai itu salah satunya diakibatkan besarnya jumlah pegawai (PNS). Dalam konteks tersebut kemudian berkembang wacana penghentian sementara (moratorium) rekrutmen CPNS.

Pro kontra terhadap rencana moratorium rekrutmen CPNS bermunculan. Pemerintah pusat (Kementerian Dalam Negeri) dan DPRD merupakan sebagian pihak yang gencar mendesak adanya penghentian sementara rekrutmen CPNS. Sedangkan eksekutif di daerah cenderung berada dalam posisi sebaliknya. Bahkan, sejumlah daerah sudah bersiap-siap menyelenggarakan seleksi CPNS tahun ini, terbukti dari tercantumnya pos anggaran seleksi dalam APBD.

Meski diakui bahwa kebutuhan anggaran untuk membiayai belanja pegawai cukup memberatkan APBD, namun seringkali hal itu tidak menyurutkan pemerintah daerah (terutama eksekutif) untuk menyelenggarakan rekrutmen CPNS setiap tahunnya.

Motif Rekrutmen

Jika penambahan CPNS berpotensi akan menambah beban anggaran, mengapa kebijakan itu terus rutin dilakukan?

Terdapat beragam motif, baik positif maupun negatif, yang bisa dikembangkan dari jawaban atas pertanyaan tersebut. Motif yang bernada positif, antara lain; *pertama*, proses rekrutmen CPNS merupakan wahana untuk mencari sumber daya manusia yang kompeten dan tepat bagi birokrasi.

Upaya untuk membenahi kinerja birokrasi dengan jalan memperbaiki *input* SDM-nya merupakan langkah yang perlu didukung. Birokrasi memang sudah seharusnya diisi oleh pegawai-pegawai yang berkualitas dan berkompeten sesuai kebutuhan organisasi.

Pertanyaannya, sudahkah birokrasi (pemerintah) memetakan secara akurat kebutuhan riil dari setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ? atukah hanya berdasar “pesanan” masing-masing SKPD yang cenderung subyektif?

Juga pada saat rekrutmen, beranikah menjamin bahwa proses seleksi berjalan dengan kompetitif dan obyektif sehingga menghasilkan calon-calon pegawai yang handal? atau sekedar formalitas untuk meloloskan calon yang tidak kredibel? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi tantangan untuk mewujudkan tujuan dari motif pertama ini.

Kedua, motif positif lain dari rekrutmen CPNS ialah lebih terjaminnya pola kaderisasi dalam organisasi. Rutinitas tahunan rekrutmen pegawai secara tidak langsung akan memberikan “pasokan” SDM yang *ajeg* sehingga kecil kemungkinan terjadi kekosongan “generasi” di birokrasi.

Bisa dibayangkan, organisasi yang sekian lama tidak merekrut pegawai baru maka suatu saat organisasi itu akan berpotensi mengalami kesulitan dalam mendapatkan calon pemimpin. Masalah regenerasi menjadi titik strategis dalam kebijakan rekrutmen pegawai baru.

Kepentingan Negatif

Namun demikian, selain sisi positif di atas, dibalik rekrutmen CPNS ada kemungkinan disusupi motif-motif yang bernada negatif. Motif negatif inilah yang mestinya diwaspadai dan dihindari.

Motif negatif pertama, rekrutmen pegawai baru hanya sekedar untuk memperbesar birokrasi dengan tujuan meringankan kerja birokrat (SKPD). Nalar sederhananya, semakin banyak orang yang mengerjakan suatu tugas semakin ringan pekerjaan tersebut.

Kecenderungan dari motif ini bisa dilihat dari permintaan pegawai baru dari setiap SKPD yang seringkali tidak rasional. Bukan rahasia publik lagi bila kinerja PNS umumnya sekarang ini masih dianggap lemah. Prinsip “siapa menghasilkan apa” (soal *output/outcome*) di kalangan birokrasi pemerintahan tampaknya masih belum memperlihatkan hasil menggembirakan.

Sehingga, penambahan pegawai baru dalam situasi demikian dikhawatirkan tidak akan membawa perbaikan yang signifikan. Sebaliknya, pemborosan anggaran-lah implikasi yang kemungkinan diterima.

Kedua, untuk memperbesar dukungan politik. Berkaca dari masa lalu, birokrasi (baca: PNS) biasa dijadikan pendukung bagi pihak yang berkuasa. Di masa kini, upaya merebut simpati dari PNS (sembunyi-sembunyi atau terang-terangan) terkadang masih dilakukan oleh calon kepala daerah (terutama *incumbent*) yang akan bertarung dalam Pilkada.

Ketiga, rekrutmen CPNS dimanfaatkan sebagai “kanalisasi” sosial untuk mengatasi masalah pengangguran. Harus diakui, kebijakan rekrutmen CPNS berhasil memberi harapan baru (sesaat) kepada para pencari kerja. Terbukti dari berlimpahnya para pendaftar setiap ada seleksi penerimaan CPNS.

Tetapi, bukan berarti kebijakan rekrutmen CPNS berhasil pula sebagai solusi atas persoalan pengangguran. Sebab, bagaimanapun juga hanya sebagian kecil dari para pencari kerja yang tertampung dalam kereta birokrasi pemerintah. Bisa jadi yang terjadi justru sisi negatif, yakni ketergantungan dari para pencari kerja terhadap adanya lowongan CPNS dan bukan mendorong penciptaan lapangan kerja sendiri.

Keempat, motif yang paling “berbahaya” adalah pemanfaatan kebijakan rekrutmen CPNS sebagai “proyek”. Adanya penerimaan pegawai baru pemerintah seringkali ditunggu-tunggu pihak-pihak tertentu yang memanfaatkannya sebagai proyek kolusi dan nepotisme.

Entah memang benar-benar berperan dalam meloloskan calon atau hanya menjadi penumpang gelap (*free rider*) yang memanfaatkan situasi, para calo tersebut menawarkan kursi CPNS dengan konsesi tertentu. Motif berupa materi, hubungan kekeluargaan dan *koncoisme* biasa melandasi kepentingan “proyek” tersebut.

Perlukah Moratorium?

Rekrutmen atau tidak rekrutmen CPNS, masing-masing memiliki nilai lebih dan kurangnya. Terburu-buru melakukan penerimaan pegawai baru saat ini dipandang kurang bijak, namun terlalu lama tidak melakukan rekrutmen juga tidak baik.

Penulis melihat ada yang lebih penting dan mendesak dari sekedar isu rekrutmen CPNS, yaitu bagaimana birokrasi menata organisasinya terlebih dahulu. Benahi struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) yang sekarang masih jauh dari kata efisien dan efektif.

Pemerintah harus obyektif dalam menyusun SOTK berdasar kebutuhan nyata di masyarakat, dan bukan mengikuti kehendak elit-elit birokrat. Eksekutif dan legislatif semestinya tegas dalam menata SOTK yang “miskin struktur kaya fungsi”.

Terseok-seoknya anggaran pemerintah akibat beban belanja pegawai hendaknya menjadi *warning* bagi *stakeholders* di daerah untuk menata SOTK dengan postur yang lebih ramping dan responsif terhadap pelayanan publik.

Dari SOTK yang tertata baik akan diketahui SKPD/unit-unit kerja apa yang dibutuhkan dan harus ada dalam organisasi, kompetensi pegawai seperti apa sebagai operatornya, serta berapa jumlah pegawai yang tepat untuk mengoperasionalkannya. Sehingga tidak terjadi struktur dan pegawai yang miskin pekerjaan di satu sisi, sementara terdapat struktur dan pegawai yang super sibuk atau kelebihan beban kerja di sisi lain.

Berdasar penataan seperti itu diharapkan birokrasi mampu mewujudkan kinerja lebih baik. Sungguh aneh jika SOTK belum tertata baik, tapi permintaan kebutuhan pegawai terus disuarakan. Misal, bagaimana logikanya buru-buru mengaku kekurangan tenaga guru sementara *regrouping* sekolah akibat kekurangan murid akan dilakukan? Idealnya, lakukan dulu penataan sekolah, baru akan ketahuan guru apa yang dibutuhkan dan berapa jumlahnya.

Dengan kata lain, sebenarnya masalah mendasar kepegawaian kita bukan pada kuantitas pegawai, tetapi persoalan kompetensi dan penataannya. Jadi, apakah moratorium atau apapun istilahnya, pemerintah tampaknya masih perlu waktu untuk memetakan kembali soal kompetensi pegawai khususnya dan penataan birokrasi pada umumnya.

Tujuannya, kebijakan rekrutmen pegawai yang akan dilakukan menjadi lebih bermakna dan tidak diboncengi motif/ekses negatif atau cuma sekedar gula-gula yang tidak memberi arti bagi peningkatan pelayanan publik. (*)

(Dimuat di Solopos, 25 Juli 2011)

Objektivitas dalam Seleksi CPNS

Rencana rekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) daerah diramaikan oleh polemik mengenai teknis penyelenggaraan, yaitu apakah pelaksanaannya menginduk pemerintah provinsi (terpusat) atau mandiri (terpencar) di masing-masing pemerintah kabupaten/kota.

Polemik kewenangan seleksi tersebut bisa jadi dipicu gagasan Pemprov yang menginginkan penyelenggaraan seleksi dilakukan terpusat di provinsi, sementara ada sejumlah Pemkab/Pemkot mengharapkan bisa menyelenggarakan seleksi secara mandiri. Pada bagian lain, aturan dari pemerintah pusat juga membuka peluang terjadinya tarik menarik kewenangan penyelenggaraan seleksi CPNS.

Kewenangan institusi dalam urusan kepegawaian daerah secara umum sudah diatur relatif lengkap dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menyimak regulasi tersebut, penataan kepegawaian ditujukan untuk menempatkan PNS sebagaimana fungsinya, dengan cara melibatkan peran pemerintah (pusat) dan provinsi. Dalam penjelasan disebutkan, sistem manajemen kepegawaian menggunakan gabungan antara *unified system* dan *separated system*, artinya ada bagian kewenangan pemerintah pusat dan ada bagian yang diserahkan kepada daerah.

Regulasi itu juga mengatur siapa yang berkewenangan menetapkan formasi PNS daerah, pengembangan karier, pembebanan gaji dan tunjangan, serta soal perpindahan. Secara eksplisit, pembinaan dan pengawasan manajemen PNS daerah di koordinasikan pada tingkat nasional oleh Mendagri dan pada tingkat daerah oleh Gubernur.

Model penyelenggaraan seleksi CPNS, baik secara terpusat dengan menginduk Pemprov maupun secara mandiri oleh Pemkab/Pemkot memiliki kelebihan kekurangan masing-masing.

Kelebihan dari seleksi terpusat oleh Pemprov antara lain: pertama, menghemat anggaran. Dari sisi pendanaan, pelaksanaan seleksi bersama-sama antara Pemprov dan Pemkab/Pemkot menghemat APBD hingga miliaran rupiah.

Kedua, seleksi terpusat juga lebih efektif. Efektivitas diperoleh terutama karena tiap kabupaten/kota tidak perlu repot mempersiapkan seluruh tahapan sendiri-sendiri.

Ketiga, pola dan standar seleksi cenderung seragam sehingga tidak menimbulkan kesenjangan terlalu lebar antar daerah. Tanpa adanya standar atau pedoman yang berlaku menyeluruh, kebijakan daerah cenderung tidak seirama dan sulit terkontrol.

Keempat, memperkecil kemungkinan terjadinya penyimpangan yang diakibatkan adanya *broker* di daerah. Seleksi terpusat akan meminimalkan bekerjanya mafia-mafia kursi CPNS di kabupaten/kota. Pengawasan lebih mudah pula dilakukan apabila kewenangan tersentralisasi di Pemprov.

Sesuai Kebutuhan

Kelemahan utama dari seleksi terpusat adalah kemungkinan tidak optimalnya kompetisi sehingga tidak menghasilkan calon-calon yang kompeten di bidangnya. Hal ini bisa terjadi karena biasanya materi tes pada seleksi kolektif seperti itu bersifat umum dan mempunyai banyak keterbatasan. Artinya, materi tes kurang mampu mengeksplorasi atau menguji kompetensi calon bersangkutan.

Proses seleksi CPNS dengan menginduk pada Pemprov juga menghilangkan daya kreasi Pemkab/Pemkot. Pemkab/Pemkot sulit mengelola model seleksi yang dianggap sesuai kebutuhan. Sebaliknya, bila menerapkan seleksi mandiri, mereka leluasa memilih metode atau cara seleksi. Tetapi, kelebihan model seleksi mandiri juga dibayang-bayangi oleh kemungkinan terjadinya penyimpangan.

Pengalaman seleksi CPNS 2005 memperlihatkan Pemprov sebagai koordinator penyeleksian sekaligus penentu lolos tidaknya pelamar terlihat kurang memuaskan dalam melaksanakan fungsinya, khususnya ketika terjadi revisi pengumuman hasil seleksi. Kekurang-cermatan panitia waktu itu membawa dampak berkepanjangan di daerah.

Mencermati beberapa hal itu, terlihat bahwa model seleksi terpusat ataupun terpecah (mandiri) memiliki sisi plus dan minus. Dengan kata lain, penyelenggaraan seleksi secara terpusat maupun mandiri belum tentu menjamin hasil positif. Yang terpenting bukan siapa penyelenggaranya, tetapi sejauhmana penyelenggara tersebut mampu mengelola proses seleksi CPNS dengan berkualitas. Untuk mewujudkan kualitas penyelenggaraan seleksi setidaknya ada dua persoalan mendasar yang wajib dipenuhi, yakni soal transparansi dan objektivitas. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 8 Nopember 2010)

Menggusur Jual Beli Jabatan

Isu jual beli jabatan di birokrasi kembali menghangat seiring tertangkapnya Bupati Klaten dalam operasi tangkap tangan (OTT) KPK. Pengungkapan kasus tersebut bisa dikatakan sebuah “prestasi” tersendiri mengingat selama ini isu jual beli jabatan sudah sering terdengar tapi sulit ditelusuri kebenarannya, apalagi menangkap pelakunya.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sendiri menduga kasus suap terkait promosi dan mutasi jabatan juga jamak terjadi di daerah lain. Logikanya, ada pihak yang membutuhkan dan ada pihak yang mampu menyediakan.

Berbeda dengan kasus penyalahgunaan kekuasaan lain (misalnya korupsi anggaran), kasus suap jabatan relatif tidak mudah diungkap atau ditangkap pelakunya. Bisa jadi karena kasus itu tidak merugikan anggaran negara secara langsung sehingga tidak banyak meninggalkan jejak dan diketahui pihak lain.

Apabila diidentifikasi, persoalan memperdagangkan jabatan sebenarnya bukan hanya seputar suap dan jual beli antara jabatan dengan materi (uang) atau yang dapat dinilai dengan materi. Memperdagangkan jabatan dapat pula dimaknai sebagai mentransaksikan antara jabatan dengan hal lain, seperti dukungan politik (khususnya saat Pilkada).

Bukan rahasia umum, di beberapa daerah transaksi semacam itu marak terjadi dan sering dianggap sebagai hal biasa. Promosi jabatan yang “dijanjikan” calon kepala daerah kepada birokrat saat Pilkada merupakan bagian dari praktek politisasi birokrasi.

Politisasi birokrasi biasanya dilakukan oleh calon *incumbent* yang sebelumnya memiliki akses terhadap birokrasi. Politisasi birokrasi yang *massive* potensial dilakukan calon *incumbent* yang

secara faktual cukup mempunyai pengaruh di birokrasi selama menjabat.

Calon *incumbent* merasa perlu untuk mendapatkan dukungan dari birokrat. “Tim sukses” dari kalangan (pejabat) birokrasi tersebut diharapkan mampu menancapkan pengaruh di lingkup keseluruhan birokrasi maupun masyarakat.

Meski politisasi birokrasi dilarang menurut aturan Pilkada dan kepegawaian, namun dalam prakteknya masih sering terjadi, baik terang-terangan atau tersembunyi. *Lagi-lagi* ada semacam simbiosis mutualisme di antara para pelakunya.

Dukungan Regulasi

Dilihat dari perspektif apapun, manajemen SDM birokrasi melalui pola memperdagangkan jabatan tidaklah dapat dibenarkan. Praktek dagang jabatan cenderung menghasilkan penataan birokrasi yang didasarkan atas unsur subyektivitas dan selera pemimpin daerah semata. Proses rekrutmen pejabat menjadi tidak obyektif, tidak sesuai kompetensi, kualifikasi, dan kinerja pegawai.

Memperdagangkan jabatan bertentangan dengan reformasi birokrasi. Sistem yang dibangun untuk mendorong reformasi birokrasi akan rusak oleh penataan pejabat dalam organisasi pemerintah daerah (OPD) yang asal-asalan.

Beberapa produk regulasi sebenarnya telah diarahkan untuk mewujudkan SDM birokrasi yang berbasis kompetensi dan kinerja.

Misal UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang dengan tegas memiliki semangat bahwa pengelolaan manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) harus didasarkan pada sistem merit. Sistem Merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang

politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

Secara eksplisit dinyatakan pada Pasal 68 ayat (2), pengangkatan PNS dalam jabatan tertentu ditentukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dimiliki oleh pegawai.

Sejalan dengan itu, pengembangan karier PNS dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan instansi pemerintah, serta dilakukan dengan mempertimbangkan integritas dan moralitas (Pasal 69 (1) dan (2)).

Peraturan lain, PP Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, dalam Pasal 98 ayat (2) dan (3) menjelaskan bahwa pegawai ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi, jabatan administrator, dan jabatan pengawas pada perangkat daerah wajib memenuhi persyaratan kompetensi teknis, manajerial, sosial kultural, dan harus memenuhi kompetensi pemerintahan.

Pasca terbitnya Permenpan dan RB Nomor 13 tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah, untuk pengisian jabatan pimpinan pratama pada instansi pemerintah kabupaten/kota diamanatkan melalui seleksi terbuka dan kompetitif oleh Panitia seleksi.

Banyak sisi positif seleksi pejabat oleh panitia seleksi. Salah satunya sebagai upaya untuk menciptakan obyektivitas dalam proses rekrutmen.

Kepala daerah sebagai pemimpin idealnya memberikan teladan dan mengawal implementasi peraturan perundang-undangan tersebut secara konsisten, bukan justru menata SDM birokrasi sesuai kepentingan pribadinya. Tidak logis mengharapkan munculnya pejabat berintegritas tapi dihasilkan melalui proses yang tidak berintegritas.

Dampak Transaksi

Berbagai bentuk transaksi terkait jabatan pada hakekatnya berpotensi merugikan banyak pihak. Bagi birokrasi, organisasi akan kehilangan individu-individu berkompoten dan memenuhi kualifikasi yang semestinya menduduki jabatan-jabatan tertentu. Subyektivitas dalam penempatan pejabat berpeluang menggusur pegawai-pegawai terbaik birokrasi dari tempatnya. Prinsip "*the right man on the right place*" dalam hal ini sangat mungkin terabaikan.

Implikasi selanjutnya, terbuka kemungkinan munculnya fenomena pegawai yang putus asa dan putus semangat untuk mengembangkan birokrasi. Kasus jual beli jabatan dapat menghancurkan motivasi pegawai. Para pegawai, terutama yang mempunyai idealisme atau memiliki kompetensi dan kinerja baik, cenderung akan berpikir ulang tentang persepsi dan komitmen mereka selama ini.

Dalam birokrasi yang nuansa transaksional rekrutmen pejabatnya pekat, acapkali pegawai yang berkinerja baik, berkompoten, atau memiliki kualifikasi memadai justru tersingkir dari bursa jabatan. Pegawai-pegawai dengan karakter semacam itu biasanya tidak bisa (baca: tidak mau) melakukan "pendekatan" yang sifatnya subyektif ke pimpinan. Padahal dalam iklim penataan jabatan yang transaksional, "kedekatan" dengan pimpinan lebih mujarab dan berpengaruh untuk masa depan karir pegawai.

Artinya, prinsip *reward and punishment* pada manajemen SDM tidak berjalan, bahkan mengalami situasi paradoks. Mengapa? Karena prestasi kerja tidak berkorelasi dengan pengembangan karir.

Pegawai berkinerja baik atau berkompoten tidak ada jaminan akan mendapatkan penghargaan (jaminan karir). Sebaliknya, bisa jadi pegawai bersangkutan justru mendapat *punishment* (dimutasi di tempat yang tidak semestinya) karena dinilai tidak mendukung kepala daerah saat Pilkada.

Masyarakat juga rugi oleh penataan pejabat yang tidak tepat. Masyarakat yang semestinya dilayani oleh birokrat yang ahli (berkompeten), namun imbas penataan yang tidak tertata menyebabkan pelayanan birokrat menjadi tidak profesional.

Komitmen Pimpinan

Secara sederhana, tidak sulit mengelola SDM birokrasi. Hal pertama dan paling krusial bagi *stakeholder* di daerah, terutama kepala daerah, ialah keberadaan basis data kepegawaian.

Data base kepegawaian itu minimal memuat kompetensi, kualifikasi, dan *track record* (catatan kinerja) atau pengalaman kerja setiap pegawai. Alangkah lebih baik pemerintah daerah melakukan uji kompetensi guna melengkapi *data base*.

Berdasar *data base* tersebut, kepala daerah atau Baperjakat mengidentifikasi, memetakan, dan menyusun pengembangan karir pegawai sekaligus sebagai data awal menata jabatan. Pada bagian berikutnya, seleksi terbuka dan kompetitif menyempurnakan proses pengisian pejabat di birokrasi.

Tetapi, apa yang terlihat sederhana itu pada realitasnya tidak mudah dilaksanakan dengan konsisten sesuai semangatnya. Idealisme acapkali cuma indah dipermukaan, sedangkan isi (substansinya) tidak tercapai.

Lihat saja, beberapa daerah sudah pernah melakukan uji kompetensi untuk para pegawainya, namun pertanyaannya, apakah hasilnya dimanfaatkan optimal atau hanya menjadi tumpukan dokumen yang tidak ada artinya?

Demikian pula proses seleksi jabatan yang menurut aturan harus transparan dan obyektif, apakah memang secara substansial berhasil diwujudkan atau hal itu hanya sebatas prosedural semata?

Tantangan terbesar berada pada pundak kepala daerah. Bagaimana kepala daerah *concern* dan berkomitmen kepada

organisasi, khususnya dalam memilih pejabat-pejabat yang tepat. Memperdagangkan jabatan berarti menghancurkan birokrasi cepat atau lambat. (*)

(Dimuat di Solopos, 9 Januari 2017)

Spirit Lelang Jabatan

Konsep lelang jabatan sebagai cara untuk memilih pejabat-pejabat birokrasi mulai populer ketika Jokowi memimpin Jakarta. Sejumlah jabatan pemerintahan di lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, seperti lurah, dilelang oleh Gubernur Jokowi saat itu.

Mekanisme yang relatif baru tersebut kontan mendapat banyak apresiasi positif publik. Lelang jabatan dianggap merupakan bagian dari reformasi birokrasi, khususnya dalam rangka penataan sumber daya manusia yang lebih berkualitas. Mekanisme lelang jabatan menjadi antitesis dari pengangkatan pejabat birokrasi yang sebelumnya lekat dengan persoalan kolusi dan nepotisme.

Seolah seperti gayung bersambut, model lelang jabatan akhirnya lebih ditegaskan dalam regulasi. Sehingga kemudian lahir UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), yang lebih lanjut dijabarkan dengan Permenpan Nomor 13 tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah.

Lelang jabatan kini menjadi lagu wajib pemerintah ketika mengangkat pejabat birokrasi, terutama pejabat eselon I dan II. UU Nomor 5 tahun 2014 pasal 108 pada prinsipnya menggariskan bahwa pengisian jabatan pimpinan tinggi (utama, madya, dan pratama) dilakukan secara terbuka dan kompetitif dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain yang dibutuhkan.

Dalam Permenpan Nomor 13 tahun 2014 pasal 3 disebutkan secara tegas bahwa setiap instansi pemerintah wajib menerapkan prinsip dan menghindari praktek yang dilarang dalam sistem merit pada setiap pelaksanaan pengisian jabatan.

Sebagai hal baru, pelaksanaan lelang jabatan di sejumlah tempat tampaknya masih menyisakan segelintir perdebatan. Bukan mempersoalkan mekanisme lelang jabatannya, namun sorotan publik lebih diarahkan pada pelaksanaan di lapangan.

Pendapat-pendapat kritis menyoroti bahwa pelaksanaan lelang jabatan masih didominasi unsur subyektif. *Output* lelang jabatan juga masih dipertanyakan, yakni sejauhmana mampu memberikan daya ungkit terhadap terpilihnya kandidat-kandidat pejabat birokrasi yang ideal.

Terlepas dari perdebatan atas pelaksanaan maupun hasilnya di lapangan, lelang jabatan sesungguhnya memiliki semangat yang layak dikedepankan. Jika semangat tersebut konsisten dilaksanakan, diharapkan lelang jabatan dapat dirasakan manfaatnya untuk mendapatkan pejabat yang *qualified*, kompeten, dan berintegritas.

Semangat Positif

Apabila diidentifikasi, maka setidaknya terdapat tiga nilai positif yang terdapat dalam mekanisme promosi terbuka atau lelang jabatan. Pertama, transparansi. Model pengisian pejabat pemerintahan dengan lelang jabatan jauh lebih terjamin transparansinya daripada model lama, yang misalnya hanya mengandalkan kerja Baperjakat atau berdasar otoritas Pejabat Pembina Kepegawaian semata.

Pelaksanaan pengisian lowongan jabatan pimpinan tinggi secara terbuka meliputi tahap pengumuman lowongan jabatan, seleksi administrasi, seleksi kompetensi, wawancara akhir, penelusuran (rekam jejak) calon, serta tes kesehatan dan psikologi. Transparansi tampak dari ketentuan bahwa Panitia Seleksi (Pansel) harus mengumumkan hasil dari setiap tahap kepada peserta seleksi.

Transparansi bisa dilakukan pula melalui uji publik bagi jabatan yang dipandang strategis sebagai bagian dari langkah

penelusuran rekam jejak calon. Asas keterbukaan juga merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN.

Kedua, nilai-nilai obyektivitas. Di samping transparansi, obyektivitas selama ini sering menjadi problem klasik pada setiap pengisian jabatan birokrasi. Pengangkatan pejabat, oleh kepala daerah misalnya, acapkali didasari nuansa *like and dislike*. Bahkan, proses pemilihan pejabat itu sering menjadi ajang politisasi birokrasi.

Undang-undang tentang ASN telah mengamanatkan, promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada instansi pemerintah, tanpa diskriminatif.

Pemenuhan terhadap aspek-aspek tersebut seharusnya akan menjauhkan unsur subyektivisme saat pengisian jabatan birokrasi.

Ketiga, nilai-nilai yang menyangkut prestasi pegawai. Sistem merit yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja pegawai pada prinsipnya akan memacu setiap pegawai berkompetisi dalam prestasi. Idealnya, mekanisme lelang jabatan secara tidak langsung menggusur pejabat-pejabat yang minim prestasi.

Proses seleksi yang berliku tepat menjadi saringan berlapis untuk mendapatkan pejabat terbaik. Apalagi setelah menjabat, para pejabat pimpinan tinggi harus memenuhi target kinerja tertentu sesuai perjanjian kinerja yang sudah disepakati dengan pejabat atasannya (lihat pasal 118 ayat (1)).

Titik Kritis

Mekanisme pengisian pejabat pimpinan melalui promosi terbuka seakan menyibak belantara gelap proses pengangkatan

pejabat birokrasi selama ini. Untuk memaksimalkan model promosi terbuka / lelang jabatan itu kiranya perlu diperhatikan dua titik kritis berikut.

Pertama, titik kritis yang bersumber dari Panitia Seleksi (Pansel). Pansel memiliki peran besar sekaligus strategis untuk menggawangi proses seleksi pejabat pimpinan tinggi.

Dalam aturan formal, Pansel terdiri atas unsur pejabat terkait dari lingkungan instansi yang bersangkutan, pejabat dari instansi lain yang terkait dengan bidang tugas jabatan yang lowong, dan akademisi/pakar/profesional.

Pansel dengan integritas dan kemampuannya dituntut dapat melaksanakan proses seleksi sesuai semangat dari model promosi terbuka yang telah diuraikan sebelumnya. Semakin mendalam eksplorasi yang bisa dilakukan Pansel terkait tingkat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan dari setiap calon, maka semakin maksimal kerja Pansel.

Titik kritis kedua bersumber dari Presiden (untuk pengisian jabatan tinggi utama dan madya atau setara eselon Ia dan Ib), dan Pejabat Pembina Kepegawaian (Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota) untuk pengisian jabatan tinggi pratama (setara dengan eselon IIa dan IIb). Sebagai pengguna, mereka menjadi penentu dari tiga calon sesuai urutan nilai tertinggi hasil penilaian Panitia Seleksi.

Dalam penetapan calon diharapkan mereka konsisten dengan rekomendasi Panitia Seleksi. Di bagian lain, mereka juga diharapkan tidak titip nama ke Pansel.

Seandainya dua titik kritis tersebut “bermasalah”, dikhawatirkan hasil promosi terbuka atau lelang jabatan tidak optimal. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 20 Januari 2015)

BAGIAN 4
ANGGARAN PUBLIK

Keadilan dalam Menyusun Anggaran

Pada bulan-bulan ini, pemerintah daerah disibukkan oleh pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) terkait penyusunan APBD 2011. Ada momentum penting yang seharusnya menjadi perhatian bersama, khususnya penyusun APBD, yakni bagaimana mewujudkan anggaran yang adil bagi publik (pro-publik).

Akhir-akhir ini masyarakat seolah dihadapkan pada kenyataan tingginya beban pajak, retribusi, ataupun pungutan lain di satu sisi, dan tidak berpihaknya anggaran negara di sisi lain. Masyarakat “dieksploitasi” oleh pemerintah untuk memberi pemasukan dana bagi anggaran negara, namun ironisnya dana tersebut sering tidak kembali kepada mereka.

Padahal, anggaran negara/daerah (APBN/APBD) merupakan instrumen kebijakan negara dalam memberikan kemaslahatan bagi warganya. Anggaran tersebut menjadi sarana pemerintah untuk melakukan “intervensi” ketidakadilan di masyarakat.

Karena itu, politik anggaran harus berlandaskan pada konstitusi dan cita-cita luhur bangsa. Tujuannya agar pengalokasian anggaran tidak mengakomodasi kepentingan-kepentingan politik sempit (elit), tetapi sebaliknya menyentuh kepentingan masyarakat marginal.

Kenyataannya, idealitas tersebut sering melenceng dari bingkai harapan. Kepentingan pribadi atau kelompok tertentu acapkali menyusupi proses panjang penyusunan anggaran. Kewenangan yang amat besar dan elit-elit eksekutif dan anggota legislatif bisa dengan mudah membelokkan sasaran dari pos-pos anggaran.

Akibatnya, APBN/APBD yang semestinya berisi program pembangunan untuk masyarakat luas pada realitasnya didominasi oleh kepentingan pribadi atau kelompok. Bukan rahasia umum,

anggaran belanja pemerintah, khususnya APBD, sebagian besar dialokasikan untuk membiayai kebutuhan internal birokrasi.

Penelitian yang dilakukan Forum Indonesia untuk Transparansi Keuangan (Fitra) menyebutkan bahwa mayoritas Pemkab/Pemkot membelanjakan 70% dana APBD untuk membiayai belanja pegawai. Tambah runyam lagi, anggaran untuk publik yang tinggal kurang dari sepertiga itu belum tentu tepat sasaran dinikmati oleh masyarakat yang membutuhkan. Kepentingan pribadi/kelembagaan elit eksekutif dan legislatif seringkali diboncengkan pada pos-pos APBN/APBD.

Misalnya anggaran bantuan sosial (bansos) dan dana reses di sejumlah daerah. Anggaran dengan dalih untuk menstimuli pembangunan di masyarakat ini kenyataannya banyak dimanfaatkan oleh elit-elit di eksekutif/legislatif yang mempunyai akses terhadap anggaran untuk memasukkan kepentingannya.

Kemauan Politik

Contoh belum lama berselang adalah soal kontroversi mengenai usulan dana aspirasi, dana percepatan pembangunan daerah tertinggal, rumah aspirasi atau apapun namanya yang banyak dibincangkan media beberapa waktu lalu.

Mewujudkan keadilan anggaran persoalan mudah sepanjang kondisi keuangan negara dan kemauan politik para penyusun APBD/APBN belum mendukungnya. Anggaran pada bidang pendidikan misalnya meski sudah diamanatkan UU pengalokasiannya minimal 20%, hingga kini belum bisa dicapai APBN dan sebagian besar APBD.

Secara teknis juga tidak mudah menyusun model anggaran yang adil bagi publik. Misalnya dalam hal pengelolaan subsidi pemerintah. Subsidi yang “hanya” Rp 201 triliun harus dibagi-bagi untuk beragam jenis pos subsidi (listrik, BBM, pupuk dan sebagainya). Keterbatasan subsidi pemerintah dan besarnya

masyarakat yang harus disubsidi menyebabkan pemerintah kesulitan merumuskan kebijakan subsidi yang bena-benar adil.

Dalam lingkup lebih luas, keadilan dana APBN/APBD akan lebih mudah terwujud jika anggaran yang sifatnya tidak langsung dinikmati publik dapat diefisienkan. Beban negara untuk membayar bunga utang (Rp. 105 triliun) diyakini secara signifikan mampu mengurangi “hak publik”. Langkah pengurangan utang diharapkan kian memperkecil beban pemerintah pada masa-masa mendatang.

Demikian pula anggaran yang dihabiskan bagi belanja pegawai (birokrasi) tetap besar sepanjang tidak ada langkah konkret merestrukturisasi menuju birokrasi yang ramping dan efisien.

Ketersediaan anggaran tidak otomatis mengakomoni kepentingan publik bila dalam penyusunan APBN/APBD tidak melibatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam bentuk Musrenbang secara teoritis bisa mewadahi kepentingan mereka. Sayangnya, kebaikan prosedur tidak diiringi penuntasan kualitas hasil akhir. Aspirasi masyarakat itu sering terputus saat finalisasi anggaran. Proses panjang yang dilalui dalam kegiatan Musrenbang sering menjadi tidak berarti oleh kekuatan-kekuatan politis. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 6 Agustus 2010)

Kapankah Anggaran Pemerintah Pro Publik ?

Baru saja kita memasuki tahun 2008, dan ketika kita menengok anggaran pendapatan dan belanja pemerintah (APBN/D), (lagi-lagi) terdapat perbandingan mencolok antara belanja pegawai dengan belanja pembangunan.

Kenyataan bahwa komposisi APBN dan APBD lebih banyak tersedot untuk membiayai belanja pemerintahan atau belanja pegawai, serta minim untuk belanja publik atau belanja pembangunan adalah sebuah realitas yang sudah diketahui umum.

Hampir di semua daerah dana APBD nya mayoritas dialokasikan guna memenuhi belanja pegawai, seperti: membayar gaji, tunjangan, honor, dan uang lembur. Anggaran terkait kebutuhan pegawai semakin terlihat besar jika dilihat pula alokasi dana untuk belanja barang dan jasa, perjalanan dinas dan pemeliharaan.

Dengan komposisi seperti itu maka anggaran pemerintah boleh dikata kurang berpihak pada publik. Bisa dilihat, hanya berapa pemerintah daerah yang menggratiskan biaya pendidikan dan kesehatan di wilayahnya? Berapa banyak gedung sekolah, jalan, jembatan, dan sarana prasarana publik lain yang rusak?

Kecilnya alokasi anggaran untuk pembangunan menjadi penyebab terabaikannya sektor publik. Terbatasnya anggaran pembangunan itu salah satunya karena dampak tingginya belanja pegawai.

Mengapa dana yang dialokasikan bagi belanja pegawai rata-rata mendominasi anggaran pemerintahan? Jawabannya ada di birokrasi kita. Selain masih mengalami problem kinerja, birokrasi juga dibelit persoalan in-efisiensi.

Kenyataannya menunjukkan kita mengalami *high cost* birokrasi. Secara kasat mata, struktur birokrasi kita masih gemuk. Berkaca dari Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) yang berlaku di hampir seluruh daerah memang sekilas terlihat boros, belum ideal baik dari aspek efisiensi maupun efektivitas. Prinsip miskin struktur kaya fungsi masih dalam bingkai indah tataran wacana.

Sementara itu, budaya kerja dalam birokrasi kita juga belum menunjukkan perbaikan yang signifikan. Buktinya, meski keadaan sekarang boleh dikata lebih mendingan tetapi keluhan masyarakat mengenai kualitas pelayanan publik masih sering muncul.

Perilaku melayani dan bukan dilayani serta pentingnya efisiensi birokrasi belum membudaya di seluruh jajaran birokrasi. Lihat saja di daerah-daerah, tidak sedikit birokrat lebih sibuk memperhatikan atribut (mobil dinas, kantor megah) dan aktivitas kerja yang memberikan keuntungan pribadi dibandingkan pelayanan prima diwujudkan atau bagaimana fasilitas publik terpenuhi.

Mungkin baru sebagian kecil yang mengimplementasikan budaya birokrasi yang unggul. Itu pun setelah sekian lama dibangun dengan serius dengan keteladanan pimpinan. Pada umumnya persepsi publik masih memandang birokrasi sebagai sumber pemborosan.

Langkah Konkret

Beberapa langkah yang bisa ditawarkan supaya tercipta keseimbangan antara belanja pegawai dengan belanja publik (pembangunan) atau paling tidak mengurangi besarnya belanja pegawai, antara lain: Pertama, rasionalisasi struktur organisasi pemerintah. Struktur organisasi hendaknya dirancang sesuai kebutuhan nyata sehingga menjadikan organisasi responsif terhadap tuntutan masyarakat.

Untuk organisasi perangkat daerah, seperti disebutkan dalam Penjelasan Umum UU No. 32/2004, besaran organisasi perangkat daerah minimal harus mempertimbangkan kemampuan keuangan, kebutuhan daerah, dan cakupan tugas; yang meliputi sasaran tugas, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah, serta sarana dan prasarana.

Ironisnya, PP No. 41/2007 justru membuka jalan bagi desain susunan organisasi yang tambun. Dibanding pendahulunya, PP No. 8/2003, organisasi perangkat daerah menurut PP No. 41/2007 cenderung membengkak.

Contoh, pada organisasi perangkat daerah provinsi; asisten Sekda bertambah dari sebanyak-banyaknya 2 menjadi maksimal 3-4 sesuai penggoongan daerahnya. Juga jumlah dinas dari maksimal 10 (DKI 14 dinas) menjadi maksimal 12-18, dan lembaga teknis daerah dari maksimal 8 kini diperbolehkan 8-12 buah.

Sedangkan untuk kabupaten/kota; dari asisten Sekda yang sebelumnya maksimal 3 bisa bertambah paling banyak 4 jika memiliki nilai lebih dari 70. Jumlah dinas yang awalnya maksimal 14 berubah menjadi maksimal 12-18. Lembaga teknis daerah dari paling banyak 8 menjadi 8-12 buah.

Untuk jumlah jabatan struktural, perubahan ketentuan jumlah jabatan pada organisasi perangkat daerah provinsi/kabupaten/kota misalnya terjadi di sekretariat DPRD (penambahan 1 subbagian), dinas (penambahan 1 subbagian untuk sekretariat dan penambahan 1 seksi untuk tiap bidang), badan (penambahan 1 bidang dan penambahan 1 subbagian untuk sekretariat), serta adanya masing-masing 1 subbagian dan kelompok jabatan fungsional untuk unit pelaksana teknis pada dinas dan badan.

Idealnya, PP itu mengacu prinsip berdaya guna dan berhasil guna dari struktur birokrasi, yakni berdasar pertimbangan

kewenangan, karakteristik, potensi, kebutuhan, dan kemampuan daerah dengan dirancang seramping mungkin.

Kedua, rasionalisasi jumlah PNS. Pemerintah perlu memetakan jumlah, kualifikasi, dan kompetensi PNS sesuai dengan yang riil dibutuhkan. Ketidaktepatan perencanaan pegawai selain membuat boros anggaran juga melemahkan kinerja birokrasi.

Disadari, masalah utama kepegawaian di Indonesia, di satu sisi jumlah pegawai tergolong besar, namun di sisi lain banyak di antara pegawai tersebut memiliki kinerja rendah. Meneg PAN Taufiq Eftendi pernah menyebut 55% dari total PNS yang mencapai 3,6 juta orang berkinerja buruk.

Tak akan Sembarangan

Rasionalisasi ini kemungkinan kecil terwujud dalam waktu dekat, mengingat pemerintah masih punya beban rnengangkat tenaga honorer dan Sekretaris Desa (Sekdes) menjadi PNS sebagai konsekuensi PP No. 48/2005 dan PP No. 45/2007.

Ketiga, penerapan prinsip anggaran berbasis kinerja. Diyakini apabila prinsip anggaran berbasis kinerja diterapkan konsisten, pemerintah tidak akan sembarangan menggunakan anggaran negara. Pendekatan kinerja akan memuat sasaran yang dituju, standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan, serta bagian pendapatan APBN/D yang membiayai pengeluaran belanja.

Kinerja dari APBN/D tersebut diukur berdasar standar analisis belanja, tolok ukur kinerja setiap unit organisasi dan standar biaya yang berlaku bagi tiap daerah. Dengan demikian, setiap rupiah yang digunakan harus mencerminkan kinerja masing-masing organisasi bukan asal menghabiskan anggaran sebagaimana kebiasaan birokrasi masa lalu. Pengeluaran anggaran

belanja hanya diperuntukkan bagi kegiatan yang berdampak terhadap kinerja.

Keempat, sistem pengawasan yang efektif. Sistem pengawasan atas pelaksanaan APBN/D akan meminimalisasi terjadinya pemborosan anggaran. Institusi pengawasan yang selama ini terkesan tumpang tindih sebaiknya dibenahi agar pengawasan bisa berjalan lebih optimal. Pengawasan di bidang administratif, hukum, maupun politis harus ditata agar lebih sinergis.

Akhirnya segala upaya dalam mengurangi belanja pegawai di atas diakui tidak mudah diimplementasikan. Keberhasilannya bukan cuma ditentukan oleh *good will* dari *stakeholders*, namun yang terpenting bagaimana langkah konkretnya. Mari kita dukung bersama upaya reformasi birokrasi yang dilakukan pemerintah, sehingga di tahun 2008 ini anggaran untuk kepentingan publik semakin meningkat secara signifikan. (*)

(Dimuat di Solopos, 49 Januari 2008)

Hak Publik dan Anggaran Negara

Ada pemandangan kontras; di satu sisi pihak-pihak (kelompok/pribadi) yang memiliki akses terhadap anggaran negara (APBN/APBD) seolah dengan mudahnya memanfaatkan anggaran itu bak milik pribadi. Pos-pos anggaran yang kadang tak jelas urgensinya bisa dengan mulus dibiayai melalui anggaran negara.

Bahkan sering dengan nominal yang berlebihan, sehingga muncul pemborosan-pemborosan. Sejumlah kasus proyek di DPR yang belakangan ini banyak disorot media merupakan sebagian contoh diantaranya.

Di sisi lain, terdapat sebagian kaum marginal yang sama sekali tidak memiliki akses terhadap anggaran. Mereka tidak mempunyai *channel* kepada elit-elit pengambil kebijakan (*decision makers*) yang bisa “mengotak-atik” anggaran. Mereka dari kelompok marginal inilah yang sering tidak merasakan manisnya anggaran negara. Proyek untuk mereka tergantung kepekaan atau “belas kasihan” dari sebagian *decision maker*.

Nasib kaum marginal akan semakin tergencet ketika sumber daya (baca: keuangan negara) yang tersedia terbatas jumlahnya. Hampir dapat dipastikan kepentingan kelompok marginal merupakan prioritas kesekian setelah usulan atau kepentingan dari pihak-pihak penguasa anggaran terpenuhi.

Dampaknya bisa diduga, proyek-proyek untuk masyarakat luas –meski sangat *urgent* sekalipun- akan tersingkir oleh proyek dari pihak yang menguasai anggaran. Fenomena kerusakan bangunan sekolah, terabaikannya pembangunan jembatan atau jalan rusak, dan terbengkelainya fasilitas umum lain adalah beberapa contoh yang banyak dihadapi masyarakat.

“Hukum besi” relasi anggaran semacam itu menurut akal sehat harus diakhiri. Anggaran negara sejatinya adalah anggaran

publik. Karena pemasukannya dikumpulkan dari publik atau masyarakat, secara logika harus diberdayakan bagi kemaslahatan masyarakat pula.

Untuk meminimalisasi terjadinya penyimpangan, pemborosan, atau bentuk “pengkhianatan” anggaran lainnya, maka publik harus menjadi bagian dari anggaran. Dan sebaliknya, anggaran (baik dari proses penyusunan hingga evaluasi serta kemanfaatannya) harus menjadi bagian dari publik.

Prinsipnya, publik bisa merasakan manfaat atau mempengaruhi pemanfaatan anggaran negara. Minimal mereka harus tahu dari mana dan kemana anggaran negara dibelanjakan.

Hak Publik

Paling tidak ada tiga hak publik yang mesti dipenuhi untuk mendorong perwujudan harapan tersebut. Pertama, hak publik untuk terlibat secara aktif dalam proses penyusunan anggaran. Keterlibatan publik dalam tahapan penyusunan anggaran melalui *public hearing* selama ini lebih tampak sekedar sebagai pemenuhan syarat administratif (prosedural) daripada menghasilkan sesuatu yang substansial.

Demikian pula halnya dengan mekanisme Musrenbang yang sesungguhnya dimaksudkan untuk menjaring aspirasi masyarakat, juga hanya sebagian kecil yang terakomodasi. Hasil akhir dari proyek/kegiatan yang didanai dari APBN/APBD tetap di tangan para “eksekutor” tim anggaran di legislatif/eksekutif.

Apabila menginginkan adanya kontrol publik yang lebih kuat terhadap anggaran, publik semestinya diberikan kesempatan untuk memasuki wilayah lebih dalam saat proses penyusunan anggaran. Publik tidak hanya bisa bersuara di awal pembahasan anggaran, namun dapat mengawalinya hingga detik-detik akhir penyusunan anggaran.

Tujuannya, tidak cuma untuk memastikan bahwa anggaran yang sedang disusun berbasis (pro) kepada kepentingan publik, tetapi juga untuk mengeliminasi terjadinya “otoriterianisme” dalam penyusunan anggaran. Asumsinya, ada pengawasan publik berarti ada *check and balance*.

Kedua, hak publik untuk mengawasi pelaksanaan anggaran. Bukan hanya saat penyusunan anggaran, saat implementasi juga merupakan wilayah rawan terjadi penyimpangan anggaran. Modusnya seperti *mark-up*, lelang yang asal-asalan, proyek fiktif, atau bentuk manipulasi yang lain.

Akses publik untuk memantau pelaksanaan anggaran penting dilakukan agar ruang gerak koruptor atau para pemboros semakin sempit. Perlu ada mekanisme yang bisa memaksa pengguna anggaran menyampaikan informasi ke publik secara periodik terkait proyek/kegiatan yang sudah atau sedang dilaksanakannya.

Alangkah lebih baik pula, publik memiliki hak penelusuran awal pemakaian anggaran negara. Penyalahgunaan anggaran atau pemborosan anggaran lebih leluasa terjadi karena ada lorong-lorong gelap yang tertutup oleh akses informasi publik.

Ketiga, hak publik untuk mengevaluasi anggaran. Persoalan evaluasi anggaran, apalagi oleh publik, selama ini bukan sesuatu yang umum. Evaluasi anggaran oleh publik diharapkan menjadi terobosan baru untuk mengontrol para penyelenggara negara terutama dalam hal anggaran.

Melalui evaluasi, publik akan mengetahui konsistensi antara perencanaan (penyusunan) anggaran dengan pelaksanaannya. Publik juga bisa menilai efisiensi dan efektivitas sebuah program/proyek. Evaluasi publik secara umum akan bermanfaat untuk menjamin akuntabilitas pengeluaran setiap *sen* anggaran negara.

Transparansi & Partisipasi

Ketiga hak publik di atas merupakan satu rangkaian yang diharapkan menjadi solusi atas maraknya berita-berita negatif tentang anggaran negara. Kata kunci dari upaya-upaya tersebut ialah transparansi dan partisipasi. Anggaran negara diperkirakan akan sulit terbebas dari perilaku korup, kolusif, dan boros bila tidak ada transparansi dari para aparatur negara dan partisipasi dari publik dalam mengawal anggaran negara.

Keterlibatan publik dalam tahapan penyusunan, pelaksanaan, dan evaluasi anggaran tersebut bukan dimaksudkan untuk mengintervensi atau menggusur peran dari lembaga-lembaga yang sudah ada. Tetapi untuk mendorong dan melengkapi tugas/fungsi masing-masing lembaga.

Untuk mewujudkan hak-hak publik yang disampaikan di atas, diperlukan perangkat hukum yang kuat dan tegas. Harus ada aturan main untuk menjembatani perwujudan hak-hak tersebut. Juga perlu ada sanksi ketika hak-hak itu dihambat atau sebaliknya disalahgunakan.

Sangat disadari bahwa pelaksanaan hak-hak publik atas anggaran negara memiliki tingkat resistensi tinggi. Lembaga-lembaga yang selama ini ada dan mempunyai "hak istimewa" hampir dapat dipastikan kurang *welcome* dengan kehadiran publik dalam setiap tahapan anggaran. Perilaku itu wajar, mengingat kontrol publik pada hakekatnya berpotensi menjadi pembatas bagi kewenangan lembaga-lembaga negara.

Dan karena ada batas-batas itu pula diharapkan setiap lembaga tetap berada dalam kewenangan dan koridor etik masing-masing lembaga. Tanpa itu, anggaran negara mungkin saja hanya menjadi ajang "permainan" para elit selamanya. (*)

(Dimuat di Solopos, 1 Februari 2012)

Dana Rakyat untuk Rakyat

Dalam beberapa hari ini, isu tentang dana aspirasi terus menghangat. Belum reda isu dana aspirasi muncul isu yang tak kalah heboh, yakni dana bantuan untuk partai politik. Kontroversi atas dua isu itu bukan barang baru.

Usulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan (UP2DP) alias dana aspirasi pernah menjadi polemik dan ditolak publik saat DPR periode sebelumnya. Demikian pula dana parpol, meski selama ini sudah rutin berjalan, namun hingga kini dana parpol belum lepas dari kontroversi.

Dana aspirasi dan dana parpol semakin menuai polemik karena selain menyangkut hal prinsip (filosofi), juga berkait besaran jumlah nominalnya. Dana aspirasi usulan DPR menyedot anggaran Rp. 11,2 triliun atau sekitar Rp. 20 miliar per anggota. Sedangkan kenaikan anggaran dana bantuan pemerintah untuk parpol diusulkan pemerintah sebesar sepuluh kali lipat.

Pemerintah mengusulkan kenaikan dana bantuan parpol dari Rp. 108/suara menjadi Rp. 1.080/suara. Jika dana parpol naik sepuluh kali lipat maka diperlukan anggaran APBN sebesar Rp. 131,6 miliar (SM, 27/6).

Apabila dua rencana itu disetujui, maka akan cukup memberikan dampak bagi kondisi anggaran nasional keseluruhan. Sebab, hampir dapat dipastikan apa yang diputuskan di pusat segera diikuti di daerah (provinsi dan kabupaten/kota).

Penentangan-penentangan publik terhadap dana aspirasi maupun peningkatan dana parpol bukannya tidak ada. Sejumlah argumen disampaikan untuk menolak kebijakan tersebut, terutama menyangkut efektivitas dan efisiensi anggaran.

Untuk Rakyat (?)

Secara normatif, baik dana aspirasi atau dana parpol (seolah-olah) pada akhirnya untuk masyarakat. Dana aspirasi digelontorkan ke masyarakat untuk pembangunan melalui aspirasi yang disampaikan ke legislator.

Sama halnya dengan dana parpol, dana yang dibagikan ke parpol berdasar perolehan suara parpol itu digunakan mereka dalam rangka pemberdayaan lembaga guna melayani kepentingan masyarakat, misal melalui pendidikan politik rakyat.

Mengapa “tujuan mulia” tersebut ditentang atau paling tidak dipolemikkan? Setidaknya ada lima alasan; pertama, persoalan ketepatan sasaran.

Benarkah dana parpol yang selama ini sudah berjalan memberikan manfaat bagi masyarakat? Sudahkah partai politik penerima bantuan semakin berdaya dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, khususnya fungsi yang berkaitan kepentingan publik?

Kebijakan dana bantuan parpol memang sebuah dilema, di satu sisi parpol perlu dana untuk membiayai operasional kegiatannya. Di sisi lain, dana parpol yang berasal dari anggaran negara sering dituduh tidak jelas akuntabilitasnya. Artinya, anggaran negara yang diberikan kepada parpol untuk rakyat dalam membangun demokrasi itu dipertanyakan ketepatannya.

Adanya kasus penyimpangan dana bantuan parpol yang mencuat di beberapa tempat membuktikan bahwa dana bantuan parpol rentan tidak tepat sasaran, bahkan disalahgunakan.

Bagaimana dengan dana aspirasi? Setali tiga uang, benarkah dana aspirasi bermanfaat bagi masyarakat? Kalau bermanfaat bagi masyarakat, masyarakat mana yang diuntungkan?

Boleh jadi terdapat kelompok masyarakat (baca: konstituen) yang diuntungkan oleh adanya dana aspirasi, terutama bagi kelompok atau daerah yang “berafiliasi” atau memiliki koneksi dengan sang legislator yang membawa aspirasi mereka.

Persoalannya, bagaimana bisa dijamin soal pemerataan dan prioritas anggaran?

Disadari bersama, dana yang peruntukannya bagi tujuan politis cenderung bias kepentingan. Daerah atau kelompok masyarakat yang termarginalkan bisa semakin tidak diperhatikan bila tidak punya akses ke legislator.

Sebaliknya, di tempat lain mendapat kucuran dana aspirasi berlimpah karena beruntung dekat (atau didekati) legislator. Sebagaimana banyak disampaikan pengamat, jika dana aspirasi diberlakukan maka kemungkinan ketimpangan pembangunan antara di Jawa dan luar Jawa semakin lebar.

Keadilan Anggaran

Kedua, persoalan keadilan anggaran. Anggaran pada dasarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketidak-tepatan sasaran jelas berpotensi terjadi ketidak-adilan. Anggaran yang terbatas jumlahnya dan sejatinya dapat diperuntukkan untuk pihak/ sektor yang paling membutuhkan, akibat tersedot untuk dana aspirasi, menjadi terabaikan.

Ironisnya, kelompok/daerah marginal acapkali memiliki keterbatasan akses dengan *decision maker*. Mampukah dana aspirasi dan dana bantuan Parpol menjadi solusi ketidak-adilan anggaran atau justru kian mengukuhkan ketidak-adilan itu?

Politikus yang bagi-bagi anggaran negara untuk kepentingan politis menjadi pusat pusaran (*center*) dari rakyat yang butuh anggaran. Rakyat menjadi tergantung dan terikat dengan politikus tersebut. Kondisi semacam itu identik dengan politik transaksional.

Direktur *Center for Budget Analysis* (CBA) Uchok Sky Khadafi menyebut dana aspirasi DPR merupakan dana “suap” dari DPR untuk warga.

Ketiga, berpotensi pemborosan anggaran. Dana-dana untuk tujuan yang bersifat politis berpeluang terjadi tumpang tindih dengan sistem penganggaran yang lain, contohnya dana transfer daerah atau dana perimbangan. Logikanya, semakin banyak pintu penyaluran dana, semakin tinggi peluang terjadi tumpang tindih anggaran karena proses seleksi bertambah kabur.

Sensitivitas publik dalam persoalan efisiensi anggaran hendaknya menjadi perhatian pengambil kebijakan. Jangan sampai publik semakin apriori dengan para penyelenggara negara yang dengan sesuka hati memperlakukan anggaran rakyat.

Keempat, masalah kinerja. Para pendukung dana aspirasi mungkin mengklaim bahwa kebijakan yang mereka dukung akan dapat memotong rantai birokrasi yang panjang ketika melaksanakan program pembangunan. Namun mereka mungkin lupa bahwa kebijakan dana aspirasi juga mempunyai potensi besar sebagai kebijakan yang tidak jelas kinerjanya.

Dana aspirasi potensial pula “mengacaukan” sistem perencanaan pembangunan nasional yang disusun dari bawah (*bottom-up*), sistematis dan berkelanjutan. Seharusnya kalau kita menyadari Musrenbang sebagai mekanisme ideal perencanaan pembangunan, maka Musrenbang diperkuat dan tidak justru diperlemah dengan perantara-perantara anggaran yang menjurus “pembajakan” anggaran.

Public Trust

Kelima, potensi penyimpangan anggaran. Selain adanya kasus penyimpangan dana bantuan parpol, kita tampaknya perlu belajar dari adanya penyimpangan dana bantuan sosial (bansos). Dana bansos yang aspirasinya “dibawa” perantara memiliki kemiripan dengan dana aspirasi.

Model potong kompas yang tidak prosedural dan minim akuntabilitas akan menciptakan peluang terjadinya penyim-

pangan. Proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang elitis bukan jamannya lagi di era transparansi dan partisipatif seperti sekarang ini.

Resistensi publik terhadap isu dana aspirasi dan dana bantuan parpol hendaknya menjadi cermin bagi elit politik, terutama yang duduk di legislatif, eksekutif, dan partai politik. Kritik publik bisa jadi tidak sekencang sekarang bila para elit politik mendapat kepercayaan publik tinggi.

Dengan kata lain, sangat mungkin publik yang mempertentangkan keberadaan dana aspirasi maupun kenaikan dana bantuan Parpol tidak yakin bahwa dana tersebut akan sampai kepada rakyat yang benar-benar membutuhkan. Kalau disadari, persoalan kepercayaan (*trust*) ini yang seharusnya lebih dirisaukan para elit, dan bukan semata risau bahwa kebijakannya ditentang. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 6 Juli 2015)

Membaca Pemborosan Anggaran

Publik seringkali menuding para penyelenggara negara (termasuk pejabat publik, aparat pemerintah, dan birokrasi secara keseluruhan) kurang memiliki *sense of crisis* terhadap penggunaan anggaran. Anggaran negara banyak digelontorkan untuk keperluan yang tak jelas, sementara masih ada persoalan-persoalan lain yang menurut anggapan publik jauh lebih mendesak untuk diprioritaskan.

Masalah-masalah publik; seperti jalan atau jembatan rusak, gedung sekolah ambruk, gizi buruk, dan rendahnya kualitas sanitasi; seolah terabaikan. Di sisi lain, ada proyek-proyek besar yang dibiayai dari uang rakyat tetapi kemanfaatannya bagi mereka diragukan. Rencana pembangunan gedung DPR merupakan contoh paling fenomenal saat sekarang.

Logika berpikir kita sepertinya dibuat bingung oleh fenomena semacam ini. Bagaimana mungkin, proyek yang tidak jelas urgensinya dan bahkan sudah ditentang oleh rakyat pada kenyataannya masih berlanjut ?

Bukan hanya persoalan nominal yang membuat kita prihatin, namun lebih jauh dari itu ada semacam pengingkaran filosofis dan semangat para penyelenggara negara untuk membelanjakan anggaran pemerintah di “jalan yang benar,” yakni demi kemakmuran masyarakat (pro-publik).

Bagaimanapun juga, anggaran negara (APBN/APBD) seharusnya diperuntukkan dalam melayani kepentingan publik. Pengeluaran anggaran yang bersifat pemborosan idealnya pula harus dihindari.

“Kantong” Pemborosan

Perlu dipahami bersama, selama ini terdapat “kantong-kantong” yang potensial menjadi sumber pemborosan anggaran pemerintah. Sejumlah praktek atau alokasi anggaran yang potensial terjadi pemborosan itu, antara lain: pertama, anggaran untuk perjalanan dinas.

Anggaran perjalanan dinas, terutama studi banding, acapkali tidak jelas *output* dan *outcome*-nya. Padahal, alokasi perjalanan dinas biasanya menyedot anggaran yang tidak sedikit.

Sayangnya, himbauan dari masyarakat maupun presiden sekalipun untuk membatasi perjalanan dinas tampaknya tidak mempan. Terbukti dari masih “rajinnya” para penyelenggara negara untuk berpergian dengan di kemas baju dinas.

Semangat mereka untuk berhemat layak dipertanyakan. Kegiatan atau rapat-rapat yang sejatinya bisa dilakukan di dalam kota (di kantor) tampaknya tidak semenarik jika digelar di luar kota. Pencarian data/informasi, koordinasi, atau kegiatan lain yang sesungguhnya dapat dihemat dengan memanfaatkan teknologi informasi dipandang kurang menguntungkan dibanding keinginan untuk berbondong-bondong memanfaatkan anggaran dinas.

Kedua, kebiasaan yang bisa dikategorikan sebagai pemborosan adalah pengadaan mobil dinas (Mobdin). Hampir setiap tahun polemik pengadaan Mobdin di daerah selalu muncul di media massa.

“Rutinitas tahunan” yang bernama pengadaan mobil dinas bagi para penyelenggara negara tersebut termasuk pos pengeluaran dengan *budget* besar. Dapat dimaklumi bila mobil dinas dipergunakan untuk operasional para pegawai dalam melayani publik secara langsung.

Namun realitasnya, pengadaan Mobdin cenderung diutamakan bagi para pejabat yang *nota bene* sering bukan untuk

memenuhi kebutuhan fungsional tapi memenuhi kebutuhan prestise. Akhirnya wajar yang menonjol ke publik ialah seberapa mewah Mobdin tersebut, bukan seberapa jauh tingkat kemanfaatannya.

Praktek pemborosan Mobdin tak hanya soal pengadaannya tapi juga terkait biaya perawatan dan operasional. Alokasi biaya perawatan dan operasional Mobdin biasanya menjadi beban anggaran pemerintah yang cukup signifikan pula.

Ketiga, pos belanja rutin rumah tangga satuan kerja (Satker). Keperluan makan/minum, alat-alat tulis, maupun peralatan kantor yang lain -meskipun nominal masing-masing terlihat “kecil”- namun jika dikumulatikan akan sangat besar.

Pernak-pernik kebutuhan rutin rumah tangga Satker tersebut memerlukan biaya besar karena mayoritas instansi masih mempertahankan sistem kerja “konvensional”, misal dalam hal pengeluaran alat tulis dan kebersihan. Dengan kemajuan teknologi informasi keperluan-keperluan kantor semestinya dapat lebih diefisienkan. Demikian pula untuk mengelola kebersihan kantor, model *outsourcing* misalnya bisa jadi lebih efektif dan efisien.

Keempat, kebutuhan belanja pegawai. Gaji, honor, dan tunjangan pegawai secara kondisional menjadi sumber pemborosan, khususnya anggaran yang dikeluarkan bagi pegawai yang tidak jelas kontribusinya bagi organisasi/masyarakat.

Mayoritas daerah di Indonesia lebih dari 75% anggarannya habis untuk membiayai belanja pegawai. Bisa dibayangkan, apabila ada 5% saja pegawai yang tidak jelas kinerjanya, berapa besar pemborosan akan terjadi?

Upaya Mereduksi

Pertanyaannya, adakah solusi untuk menghilangkan atau minimal mereduksi “kantong” pemborosan tersebut?

Pertama, kita perlu mengapresiasi langkah presiden yang mengeluarkan Inpres Nomor 7 tahun 2011 tentang Penghematan Belanja Kementerian/Lembaga tahun anggaran 2011. Walau demikian, Inpres Nomor 7/2011 itu dinilai kurang maksimal karena tidak mengatur hingga ke daerah, kabur, dan tidak tegas (tidak ada sanksi).

Sehingga dipandang penting ada perangkat aturan yang bisa memaksa seluruh penyelenggara negara (di pusat atau daerah) memanfaatkan anggaran dengan hemat. Alangkah lebih baik pula bila standar pembiayaan yang berlaku sekarang ditinjau ulang.

Standar yang cukup "longgar" sering dimanfaatkan oknum tertentu untuk membuat perencanaan dengan nilai maksimal. Sehingga potensial terjadi pemborosan, bahkan rentan terjadi penyimpangan (dalam bentuk *mark-up*).

Di pihak lain, harus ada keteladanan dari pimpinan dan pemerintah pusat untuk berperilaku hemat. Tidak ada gunanya pemerintah pusat atau pejabat menekan daerah/pegawai untuk berhemat jika gerakan penghematan anggaran ini tidak diawali dari yang di atas.

Berkait hal tersebut, pemerintah pusat/propinsi perlu menerapkan evaluasi terhadap anggaran (APBD) pemerintah di bawahnya dengan ketat. Anggaran yang tidak jelas peruntukannya bagi peningkatan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik layak untuk *didrop*.

Pembiayaan perjalanan dinas dan pengadaan Mobdin harus ditekan hingga ke titik minimal. Sementara, wacana Mobdin dengan sistem sewa jika dinilai lebih hemat kiranya pantas untuk didukung. Pemerintah tidak perlu memaksa mengadakan mobil dinas seandainya hal itu justru menjadi beban anggaran.

Penataan birokrasi ke arah yang lebih ramping, kompeten, dan fungsional diyakini akan membawa perubahan struktur anggaran yang sangat signifikan. Birokrasi yang dewasa ini masih identik dengan postur gemuk akan tetap menjadi sumber

pemborosan sepanjang belum ada langkah nyata menuju reformasi secara menyeluruh.

Struktur organisasi harus dibuat sederhana dan fleksibel. Struktur minimal dengan fungsi maksimal akan lebih konstruktif daripada struktur birokrasi yang kegemukan.

Sejalan pembenahan struktur organisasi, penataan kepegawaian juga harus segera dibenahi. Kuantitas dan kualitas pegawai wajib disesuaikan dengan kebutuhan riil dan kompetensi yang tepat bagi organisasi.

Terakhir, pola anggaran berbasis kinerja yang sudah berjalan beberapa tahun lalu perlu ditingkatkan kualitas implementasinya. Pemenuhan atas prinsip anggaran berbasis kinerja idealnya tidak hanya dalam aspek formal prosedural, namun hingga ke taraf substansial. (*)

(Dimuat di Solopos, 3 Mei 2011)

Birokrasi Boros, Wujud Kegagalan Reformasi

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah pada APBD Perubahan 2009 memasukkan penambahan anggaran untuk pengadaan kendaraan senilai Rp. 25.502.010.000. Dengan demikian, total anggaran untuk pengadaan itu mencapai Rp. 32.827.950.000 bila sebelumnya pada APBD murni diajukan Rp. 7.325.940.000 (SM,03/08).

Di tengah berbagai himpitan yang dialami masyarakat belakangan ini. Seperti masalah pendidikan, kesehatan, hingga soal kesulitan air bersih berita tentang anggaran pengadaan kendaraan Pemprov tersebut terkesan ironis. Sudah demikian mendesakkan sehingga anggaran puluhan miliar harus dikeluarkan untuk membiayai membeli kendaraan baru?

Meski sebagian kendaraan itu diperuntukkan bagi operasional di tingkat bawah, namun bukan rahasia publik jika proporsi terbesar anggaran kendaraan diperuntukkan bagi para pejabat. Tambah memprihatinkan, pada saat bersamaan muncul pemberitaan mengenai rencana *dhem-dheman* (penghapusan inventaris) mobil dinas Pemprov yang diduga tidak akan melalui lelang terbuka.

Perilaku birokrasi yang sering melakukan pengadaan dan penghapusan mobil dinas sudah selayaknya perlu direnungkan kembali. Proses tersebut jelas akan berpotensi membebani anggaran pemerintah.

Menengok kembali saat penyusunan APBD tahun 2009 lalu yang diberitakan mengalami defisit lebih dari Rp. 160 miliar, rencana pengadaan kendaraan Pemprov itu terlihat aneh. Dimana saat kesulitan anggaran, Pemprov, masih sempat memprioritaskan alokasi anggaran untuk mobil dinas baru.

Tak hanya di lingkup Pemerintah Provinsi Jateng, di pemerintah daerah lain pun kebijakan atau kebiasaan yang

cenderung menjadi sumber pemborosan birokrasi sering pula terjadi. Anggaran pemerintah yang sejatinya untuk memakmurkan masyarakat, sebagian besar justru habis guna membiayai mesin birokrasi.

Terbukti, hampir semua daerah di Indonesia proporsi mayoritas APBD di pergunakan untuk membiayai belanja pegawai, sementara alokasi belanja pembangunan (publik) yang menyentuh kehidupan langsung masyarakat jauh lebih kecil.

Birokrasi

Tingkat in-efisiensi birokrasi di Indonesia harus diakui masih mengkhawatirkan. Sumber-sumber pemborosan sudah waktunya diperhatikan dan diatasi.

Apabila dicermati, in-efisiensi dalam birokrasi kita disebabkan beberapa faktor pertama, problem struktural. Struktur birokrasi yang tambun menjadi sumber pemborosan. Bisa dibayangkan, berapa besar anggaran dibutuhkan untuk biaya operasional seluruh satuan kerja di pemerintah daerah.

Semakin gemuk struktur birokrasi, maka semakin boros anggaran yang harus tersedia. PP No. 41 tahun 2007 justru membuka jalan bagi desain susunan organisasi yang gemuk. Dibanding pendahulunya, PP No. 8/2003, organisasi perangkat daerah menurut PP No. 41/2007 cenderung berpotensi membengkak.

Struktur kepegawaian di negara kita juga tidak efisien. Sekarang ini negara menanggung tak kurang dari 4 juta pegawai yang banyak diantaranya tidak memiliki kualifikasi dan kompetensi sesuai bidang tugasnya. Beban anggaran pemerintah akan terus meningkat seiring pertambahan jumlah pegawai.

Kedua, persoalan terkait sistem yang berlaku. Walaupun dalam beberapa tahun ini telah dimulai upaya perbaikan sejumlah sistem dalam birokrasi, tetapi hasilnya belum menggembirakan.

Contoh penerapan anggaran berbasis kinerja. Pada prinsipnya, anggaran berbasis kinerja akan mengarahkan *stakeholder* di daerah untuk menyusun anggaran sesuai kinerjanya. Sayangnya, prinsip ini belum memberikan makna substansial. Para *stakeholder* justru sering terjebak hanya pada pemenuhan teknis administratif, dan bukan pada *outcome* yang dirasakan masyarakat.

Kebiasaan birokrasi untuk “menghabiskan” anggaran menjelang tutup tahun hingga kini juga belum seluruhnya hilang. Ada anggapan, *satker* yang tidak mampu menyerap anggaran tidak mempunyai kinerja baik. Dampaknya setiap *satker* lebih terpacu untuk “menghabiskan anggaran daripada *dicap* tidak berkinerja baik atau dipotong alokasi anggaran tahun berikutnya.

Padahal, persoalan penyerapan anggaran sebenarnya lebih terkait dengan kemampuan perencanaan setiap *satker*. Jika perencanaan awalnya akurat (tidak asal-asalan) dan berdasar kebutuhan riil, ketimpangan penyerapan anggaran tidak akan timbul.

Ketiga, faktor kultur birokrasi. Dalam perspektif publik. Birokrasi kita pada kenyataannya masih sering diberi label buruk. Usaha untuk mengikis warisan budaya patrimonial yang menyebabkan birokrasi bertindak sebagai yang dilayani bukan yang melayani belum mampu merubah *image* negatif publik tersebut.

Miftah Thoha (2003) menilai pandangan birokrasi terhadap kekuasaan (*power*) cenderung menjadikan birokrasi sebagai kekuatan yang sakral. Kekuasaan dalam birokrasi yang melekat dalam jabatan seorang pejabat, bisa menjadi sesuatu sangat menakutkan dan sangat sulit ditembus oleh warga masyarakat. Sebagai konsekuensi dari adanya “birokrasi yang sakral” ini membuat masyarakat mempunyai posisi tawar yang lemah di hadapan birokrasi.

Pada gilirannya, tidak sedikit birokrat yang menempatkan diri mereka pada posisi yang “sakral”. Mobil dinas yang mewah, gedung kantor yang mentereng, atau acara-acara keprotokoleran biasa dimanfaatkan untuk mendongkrak kesakralan birokrasi.

Kita salut pada aparat birokrasi yang dapat membaaur dengan masyarakat, dan tidak justru membuat jurang pemisah antara abdi dan masyarakat. Pola pikir dan kultur organisasi yang tidak mengarah pada pencapaian kinerja unggul serta lebih mementingkan kemasam semestinya ditinggalkan.

Ketiga faktor yang menjadi sumber pemborosan birokrasi di atas harus bersama-sama dibenahi. Selain merugikan masyarakat, birokrasi yang tidak efisien bertentangan pula dengan semangat reformasi birokrasi yang akhir-akhir ini terus digalakkan.

Karena seperti yang tercantum dalam Peraturan Menpan No. Per/15/M/PAN/7/2008, salah satu tujuan khusus reformasi birokrasi ialah membentuk birokrasi efisien, efektif dan produktif. Yakni birokrasi yang mampu memberikan dampak kerja positif (manfaat) kepada masyarakat dan mampu menjalankan tugas dengan tepat, cermat, berdaya guna dan tepat guna (hemat waktu, tenaga, dan biaya).

Pembenahan Menyeluruh

Good governance merupakan sasaran dari reformasi birokrasi. *Good governance* menuntut sebuah sistem pemerintahan yang demokratis, akuntabel, transparan, responsif, efektif, efisien, inklusif, partisipatif dan mengikuti kaidah hukum.

Dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik itulah birokrasi yang boros perlu selayaknya direformasi. Faktor struktural harus dibenahi melalui rasionalisasi struktur organisasi. Struktur organisasi hendaknya dirancang menurut kebutuhan nyata, sehingga menjadikan organisasi responsif terhadap tuntutan masyarakat.

Pemerintah juga perlu merasionalisasi kebutuhan PNS. Dalam hal ini perlu dipetakan jumlah, kualifikasi, dan kompetensi PNS sesuai dengan yang riil dibutuhkan. Ketidaktepatan perencanaan pegawai selain membuat boros anggaran, juga melemahkan kinerja birokrasi.

Terkait dengan pembenahan sistemik, regulasi menyeluruh dari pemerintah pusat diharapkan bisa memberikan pedoman bagi pemerintah daerah. Tak kalah penting, konsistensi dari implementasi aturan yang ada.

Selama ini evaluasi RAPBD yang dilakukan pemerintah provinsi maupun pemerintah pusat dirasa belum optimal. Demikian halnya pengukuran terhadap kinerja APBD yang diukur berdasar standar analisis belanja, tolok ukur kinerja setiap unit organisasi dan standar biaya yang berlaku bagi tiap daerah, sepertinya juga belum mendekati harapan.

Dalam hal perbaikan budaya kerja ke arah efisiensi birokrasi, kunci utama terletak pada dukungan dan komitmen pimpinan organisasi. Keterlibatan aktif pimpinan untuk memberikan dorongan dan keteladanan perilaku yang berorientasi kinerja, cukup strategis untuk menciptakan budaya birokrasi yang reformatif.

Dorongan publik diperlukan agar birokrasi lebih terpacu meningkatkan kinerjanya. Anggaran pemerintah sudah semestinya berpihak kepada publik. Pengawasan terus menerus dari berbagai pihak atas perencanaan maupun pelaksanaan APBD diyakini akan meminimalisasi terjadinya pemborosan anggaran pemerintah.

Bisa dipahami apabila pemborosan anggaran itu merupakan konsekuensi dari peningkatan kualitas pelayanan publik. Namun jika pemborosan tersebut sekadar memenuhi selera birokrasi, maka sudah selayaknya harus diluruskan. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 10 Agustus 2009)

Mobdin dan Modus Pemborosan

Di pengujung 2009, publik disuguhi berita dari para pejabat negara kita yang bisa membuat dahi masyarakat awam berkerut. Betapa tidak, di tengah berbagai impitan yang dirasakan masyarakat dan kondisi APBN yang diperkirakan mengalami defisit Rp. 98 triliun (1,6 persen dari PDB), pemerintah kita masih sempat mengganti mobil dinas menteri seharga lebih dari semiliar rupiah (Rp. 1,2 miliar) per unit.

Terlepas beragam tanggapan yang mengomentasi kebijakan kontroversial tersebut, ada satu pesan yang bisa disarikan. Yakni bahwa (elit-elit) birokrasi di Indonesia terbukti masih belum memiliki semangat untuk berhemat, khususnya semangat untuk berhemat, khususnya dalam menggunakan anggaran negara.

Bukan hanya terjadi di tataran pemerintah pusat. Di tingkat pemerintah daerah. Hal yang sama ternyata banyak pula dijumpai. Ironisnya, pemborosan anggaran itu tidak memiliki dampak meyakinkan bagi peningkatan kualitas pelayanan publik.

Pertanyaan sederhana, siapa yang bisa menjamin mobil dinas (mobdin) baru para pejabat akan meningkatkan kinerja mereka?

Sumber Pemborosan

Kasus mobdin hanyalah satu contoh dari sekian banyak praktik yang cenderung memboroskan anggaran negara. Praktek pemborosan anggaran pada realitasnya sudah jamak terjadi di lingkungan birokrasi. Karena itu, birokrasi kita seolah telah terjangkiti penyakit kronis menyangkut in-efisiensi anggaran.

Apabila dicermati dan coba kita kelompokkan, paling tidak ada lima aspek atau modus yang bisa digolongkan sebagai sumber pemborosan anggaran.

Pertama, terkait pemberian fasilitas kedinasan. Kasus mobdin dan tunjangan perumahan anggota legislatif maupun tunjangan lain yang tak jelas *output* dan *outcomenya*, termasuk pada golongan pertama ini. Bisa dibayangkan, berupa uang rakyat yang digunakan untuk membiayai fasilitas kedinasan yang tidak jelas efektivitasnya tersebut?

Sangat mungkin apa yang berlangsung di jajaran birokrasi merupakan bentuk “warisan budaya”/*patrimonial governance* yakni, elit-elit birokrasi masih sulit memisahkan kepemilikan pribadi dengan publik di satu sisi dan paradigma yang menganggap penampilan luar sebagai unsur penentu kewibawaan di sisi lain.

Hal itu yang kemudian mendorong elit-elit pejabat seakan berlomba-lomba dalam meningkatkan kuantitas/kualitas fasilitas dinasnya dengan memanfaatkan *privilege* yang mereka miliki. Serta mengeksploitasi kekuasaan selayaknya kekayaan pribadi meski dengan konsekuensi membengkakkan anggaran belanja pemerintah.

Penulis bukan mengatakan tidak perlu adanya aturan keprotokoleran. Tapi, apa arti aturan tersebut jika ujungnya tidak memberi manfaat kepada publik?

Sumber pemborosan kedua yang tidak jelas manfaatnya adalah anggaran untuk perjalanan dinas. Termasuk didalamnya anggaran untuk studi banding. Anggaran untuk perjalanan dinas setiap satuan kerja hampir dapat dipastikan memiliki jumlah signifikan

Namun, efektivitas dari biaya perjalanan dinas tersebut patut dipertanyakan. Bukan rahasia umum lagi bahwa kegiatan perjalanan dinas atau studi banding sering tidak tepat sasaran.

Ketiga, pemborosan dalam pengadaan barang/jasa. Terutama barang/jasa yang tidak dipersyaratkan melalui pelelangan. Itu terkait indeks harga belanja pemerintah yang acapkali di atas harga pasar. Selisih harga itulah yang menyebabkan potensi terjadi penyimpangan.

Keempat, paradigma para birokrat yang cenderung berorientasi “proyek”. “Proyek” lebih dipandang sebagai sumber tambahan pendapatan pribadi daripada kegiatan untuk menyejahterakan masyarakat. Fenomena birokrat yang cenderung mengejar proyek dapat diamati cirinya dari pengerjaannya yang relatif asal-asalan dan tidak jelas *impactnya*.

Kelima, pemborosan yang secara nominal “kecil”, tapi berlangsung terus menerus. Bisa dikategorikan dalam praktik itu, antara lain, pemanfaatan fasilitas kantor untuk kepentingan tidak sebagaimana mestinya. Misalnya, pemanfaatan mobil, telepon atau komputer kantor untuk keperluan pribadi.

Persoalan Sistem

Selain kelima modus tersebut. Ada sumber pemborosan besar-besaran, namun sifatnya *given* sebagai akibat gemuknya struktur birokrasi pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah perlu mengeluarkan biaya besar dalam menggerakkan birokrasi. Terutama untuk menggaji para pegawai beserta pejabatnya.

Konsekuensi atas gemuknya struktur birokrasi tersebut bisa dilihat dari besarnya persentase alokasi belanja pegawai bila dibandingkan dengan belanja pembangunan, baik di pusat maupun daerah.

Bisa diartikan, sumber dari segala sumber pemborosan anggaran pemerintah berasal dari persoalan sistemik. Sistem penganggaran kita harus diakui masih lemah, khususnya dalam tahap perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Sistem yang ada juga belum menjamin terwujudnya transparansi dan akuntabilitas publik.

Oleh karena itu, harus ada pembenahan menyeluruh terhadap struktur birokrasi dan peraturan perundang-undangan sehingga dapat memacu bekerjanya mekanisme birokrasi secara efisien.

Sangat disadari bahwa pembenahan itu dapat berdampak luas. Perlu keberanian ekstra untuk membuat perubahan karena berbagai resistensi amat mungkin terjadi.

Pemerintah pusat mempunyai peran strategis untuk memelopori budaya birokrasi yang efisien. Presiden SBY seyogianya dapat memberikan keteladanan, bukan hanya bermain retorika yang justru kontraproduktif terhadap upaya reformasi birokrasi.

Intervensi pemerintah pusat melalui penyusunan regulasi yang pro-efisiensi diyakini mampu “meluruskan” praktik-praktik pemborosan anggaran. Dengan catatan implementasi atas regulasi tersebut harus diiringi pemberian *reward and punishment* yang tegas.

Tanpa ada ketegasan sanksi, kecil kemungkinan efisiensi anggaran akan terwujud. Lihat saja, misalnya, walaupun permendagri Nomor 25 tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2010 telah menyebutkan bahwa penyusunan program dan kegiatan daerah wajib menerapkan prinsip-prinsip efisiensi, kenyataannya kepatuhan terhadap aturan tertulis tersebut masih jauh dari harapan.

Meski telah ditentukan pembatasan penganggaran untuk penyelenggaraan rapat-rapat yang dilaksanakan di luar kantor, *workshop*, seminar dan lokakarya, tidak sedikit pemerintah daerah yang justru membahas RAPBD-nya di luar daerah.

Jadi, akhirnya semua kembali kepada persoalan moralitas individu.

(Dimuat di Jawapos, 31 Desember 2009)

Penyerapan Minim Anggaran

Bukan hanya sekarang saja persoalan penyerapan anggaran pemerintah dipolemikkan. Pada tahun-tahun dan pemerintahan sebelumnya hal serupa sering terjadi. Kini, pemerintah risau penyerapan anggaran hingga pertengahan bulan Agustus masih 20%.

Menteri Dalam Negeri menyebutkan terdapat Rp. 277 triliun anggaran untuk daerah yang masih mengendap di bank-bank daerah (SM, 28/08). Oleh karenanya wajar jika kemudian kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah didorong untuk segera mengoptimalkan penyerapan anggaran.

Dorongan presiden semakin kuat karena pada saat bersamaan terjadi kondisi perlambatan perekonomian nasional seiring melemahnya nilai rupiah terhadap dolar. Meskipun selama ini pemerintah tidak tinggal diam dengan membuat kebijakan percepatan penyerahan DIPA atau mempermudah mekanisme pencairan anggaran, tapi eksekusi akhir untuk menyerap anggaran tetap belum maksimal.

Kompleksitas Sebab

Apabila diidentifikasi, terdapat sejumlah sebab yang berkontribusi terhadap lemahnya penyerapan anggaran. Beberapa diantaranya merupakan masalah klasik yang biasa berulang dari tahun ke tahun.

Pertama, persoalan lemahnya perencanaan. Perencanaan anggaran yang kurang cermat dan akurat sesuai kebutuhan riil di lapangan sering dituduh menyebabkan kegiatan yang sudah direncanakan sulit direalisasikan.

Perencanaan anggaran harus diakui bukan suatu hal yang mudah dan sederhana, sehingga tidak aneh jika persoalan lemahnya perencanaan seolah menjadi masalah klasik.

Kedua, keterbatasan waktu. Masih berhubungan dengan aspek perencanaan, masalah waktu potensial menghambat realisasi anggaran, khususnya anggaran perubahan yang cuma menyisakan waktu singkat untuk pelaksanaan.

Sementara, kegiatan yang harus melalui mekanisme pengadaan barang/jasa memerlukan waktu lama. Program/proyek kegiatan pemerintah yang tidak biasa menggunakan sistem tahun jamak (*multi-years*) semakin membatasi ruang gerak pemerintah hanya dalam satu tahun anggaran.

Ketiga, perubahan sistem atau regulasi. Perubahan mekanisme perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi/pelaporan kegiatan berpotensi mempengaruhi penyerapan anggaran, terutama bila perubahan tersebut terkesan mendadak dan tidak diantisipasi konsekuensinya.

Contoh aktual ialah permasalahan penyaluran hibah. UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 298 ayat (5) huruf d, mengatur bahwa belanja hibah dapat diberikan kepada badan, lembaga, dan organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia. Walaupun dalam perkembangan selanjutnya Mendagri mengeluarkan Surat Edaran (SE) No. 900/4627/SJ tertanggal 18 Agustus 2015 yang pada intinya lebih menajamkan (memperlunak) syarat pencairan hibah, tapi masalah mepetnya waktu menjadi persoalan berikutnya.

Keempat, ketidak-siapan instrumen pendukung realisasi anggaran. Faktor ketidak-siapan instrumen pendukung biasanya disebabkan oleh berlakunya aturan/kebijakan baru yang tidak diikuti dengan aspek-aspek lain di tingkat bawah. Instrumen pendukung yang dimaksud antara lain berkaitan dengan kebijakan teknis (juklak/juknis), lembaga, atau personal.

Misalnya kebijakan dana desa. Penyaluran dana desa ke daerah tahun ini boleh dikata cukup terlambat. Penyerapan dana desa semakin terlambat karena tidak sedikit daerah yang tidak segera mempersiapkan regulasi pendukungnya. Di bagian lain, pihak desa sebagai sasaran terkadang juga tergap dengan konsekuensi yang harus dipersiapkan.

Desa-desa yang belum mengesahkan APBDesa otomatis belum dapat kucuran dana. Demikian pula desa yang belum menyampaikan laporan keuangan realisasi anggaran sebelumnya, maka penyaluran dana termin berikutnya akan tertunda. Dari sekitar Rp. 20 triliun dana desa dalam APBN-P 2015, baru 30-36% dana yang telah tersalurkan ke desa.

Kelima, penataan kelembagaan. Perubahan struktur dan komposisi kementerian di era pemerintahan Jokowi-JK mempengaruhi intensitas kegiatan pemerintahan, tak hanya di tingkat pusat namun juga di tataran daerah.

Di awal kekuasaannya, terdapat tiga belas kementerian yang mengalami pergeseran fungsi dan nomenklatur. Masing-masing kementerian masih disibukkan urusan konsolidasi organisasi, penataan kelembagaan dan sumber daya manusia.

Dimensi Individual

Keenam, persoalan budaya (*mindset*) kerja. Budaya kerja yang melihat kegiatan kedinasan sebagai “beban” pada akhirnya akan menghambat pelaksana (pegawai) merealisasikan kegiatan dengan antusias. Apalagi bila tidak ada insentif atas kegiatan yang telah dilaksanakan.

Implementasi anggaran berbasis kinerja yang sampai sekarang masih banyak kelemahan, bisa jadi salah satunya karena *mindset* kita masih dalam “transisi”. Artinya, *mindset* kita masih bergerak lamban dari yang sebelumnya terbiasa dengan hal-hal rutin menuju tuntutan adanya kinerja (*output/outcome*).

Ketujuh, keterbatasan pengetahuan sumber daya manusia (SDM). Berkaitan dengan faktor SDM (administrator) yang lain ialah soal penguasaan teknis pencairan dan pertanggungjawaban anggaran. Misal terbatasnya SDM yang kompeten dalam pengadaan barang/jasa atau penguasaan *e-procurement* (*eproc*). Keterbatasan jumlah pelaksana kegiatan juga menyulitkan realisasi anggaran.

Kedelapan, kekhawatiran terseret pada persoalan hukum. Rendahnya penyerapan anggaran seperti banyak diungkap publik akibat adanya kekhawatiran/ketakutan dari para administrator/birokrat seandainya kegiatan kedinasan yang mereka lakukan berimplikasi pada persoalan hukum.

Pejabat publik *enggan* mengambil kebijakan dan administrator pemerintah cenderung menghindari eksekusi anggaran karena bayangan akan dikriminalisasi. Fenomena itu disikapi serius pemerintah.

Presiden Joko Widodo meminta aparat penegak hukum tidak mudah memidanakan kebijakan yang diambil pejabat negara dan daerah supaya program-program pembangunan tidak terhambat dan penyerapan anggaran berjalan maksimal (SM, 25/08).

Persoalan penyerapan anggaran merupakan masalah yang kompleks. Selain faktor yang disebut di atas, masih ada faktor lain seperti aspek administratif (kerumitan penyusunan dokumen pengadaan dan peng-spj-an).

Keberagaman faktor penyebab penyerapan anggaran pemerintah seringkali terakumulasi sehingga kian sulit untuk diurai. Penyerapan anggaran memang wewenang institusi masing-masing, namun kompleksitas masalah yang ada menuntut pihak lain untuk ikut berkontribusi secara bersama-sama.

Perlu upaya duduk satu meja di antara *stakeholder* guna menyusun format tata kelola anggaran yang tepat dalam bingkai untuk mewujudkan *good governance*. Di bagian lain, upaya

mendorong penyerapan anggaran semestinya tidak melupakan kualitas dari serapan anggaran tersebut. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 11 September 2015)

ISU OTONOMI DAERAH

BAGIAN 1
PERSOALAN OTONOMI DAERAH

APEKSI dan Reorientasi Otonomi Daerah

Tanggal 22-24 Juli 2008 Kota Solo disibukkan sebagai tuan rumah Musyawarah Nasional Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (Apeksi) III. Penyelenggaraan Munas tersebut memiliki nilai sangat strategis, terutama di tengah isu-isu nasional yang berkembang saat ini.

Salah satu isu mengenai otonomi daerah yang masih hangat ialah persoalan relasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemerintah pusat merasa dipusingkan oleh pemerintah daerah (Pemda) yang tidak mendukung kebijakan nasional.

Beberapa kali sejumlah pemerintah daerah “menolak” kebijakan pemerintah pusat. Seperti ketika digulirkan program konversi minyak tanah ke gas dan penyaluran Bantuan Langsung Tunai (BLT). Presiden SBY juga pernah khawatir banyak kepala daerah yang menghindar ketika ada kunjungan Presiden karena berbeda kendaraan politik.

Terlepas apakah fenomena penolakan itu merupakan bentuk “pembangkangan” atau sekadar bentuk protes atas “arogansi” pemerintah pusat, yang pasti hal ini bukan persoalan sepele.

Demikian pula masalah pembagian kewenangan. Meski UU telah mengatur secara jelas dan tegas pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, Pemprov, dan Pemkab/ Pemkot, namun sering kali implementasi kewenangan itu tidak terkoordinasi bahkan terkesan terjadi rivalitas antar struktur pemerintahan.

Di tengah upaya untuk mengatasi problem perkotaan, Pemkot masih harus membenahi terlebih dulu perangkat birokrasi mereka. Birokrasi di Indonesia sudah sekian lama digerogeti beragam penyakit. Kinerja birokrasi masih rendah, termasuk pelayanan publik belum menunjukkan tingkat efisiensi dan efektivitas yang ideal.

Mayoritas pelayanan publik kita masih menunjukkan mekanisme yang cenderung terlalu prosedural, rumit, berbelit-belit dan memerlukan banyak waktu bahkan biaya. Walaupun sudah disadari bahwa pelayanan prima menjadi sasaran dari birokrasi, tapi perwujudannya masih terbilang lambat.

Contoh konkret terjadi dalam hal penataan birokrasi. Banyak daerah yang sampai dengan detik-detik batas akhir pengesahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) versi PP Nomor 41/2007 belum menyelesaikan restrukturisasi kelembagaannya.

Kalaupun daerah sudah memiliki SOTK yang baru, tidak sedikit diantaranya yang belum menjiwai prinsip “miskin struktur kaya fungsi”. Kondisi di atas akan membawa konsekuensi membengkaknya belanja pegawai. Sementara anggaran untuk publik relatif minim. Alokasi anggaran pembangunan untuk sektor publik seperti pembenahan infrastruktur, pendidikan dan kesehatan menjadi terabaikan.

Tak hanya soal anggaran, Perda pun kebanyakan juga tidak pro publik. Mengutip pernyataan pejabat Dephuk & HAM, dari ribuan Perda yang dibuat oleh Pemda seluruh Indonesia, ternyata hanya 5% yang sungguh-sungguh memperhatikan rakyat miskin. Sebanyak 85% Perda memiliki niat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan 10% Perda dibuat untuk memutihkan aset Pemda.

Kenyataan di lapangan, seringkali peningkatan PAD dilakukan dengan “mengorbankan” masyarakat. Pemda cenderung mencari cara praktis untuk meningkatkan penerimaan kas daerahnya.

Pemerintah kurang kreatif menggali sumber-sumber penerimaan daerah. Beragam tarif pajak dan retribusi dikenakan guna mendongkrak PAD, sehingga tak jarang pelayanan umum dasar yang semestinya hemat biaya justru memberatkan masyarakat, seperti ongkos rumah sakit. Keterbatasan sumber daya alam maupun sumber daya ekonomi bukan menjadi alasan

beban keuangan daerah harus dipikul publik, khususnya masyarakat kurang mampu.

Di sisi lain kita melihat PAD hampir di seluruh daerah belum mampu mengimbangi keseluruhan dana yang diperoleh dari pusat. Pemda masih tergantung pada dana pemerintah pusat, baik yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), atau dana perimbangan yang disalurkan setiap tahun.

Kontribusi PAD persentasenya masih cukup kecil bila dibanding total pendapatan daerah. Ketergantungan ini bisa berdampak pada kemandirian daerah dalam mengelola otonomi. Daerah dapat dengan mudah diarahkan oleh pusat.

Pemkot yang rata-rata memiliki sumber daya ekonomi besar perlu mengupayakan peningkatan bagi hasil yang lebih proporsional. Pajak-pajak “gemuk” yang selama ini menjadi bagian utama pemerintah pusat, pembagiannya perlu diatur kembali agar lebih proporsional antara bagian daerah dengan pusat.

Hal paling mendasar dari penyelenggaraan otonomi daerah ialah bagaimana pembagian kewenangan pemerintahan secara jelas, tegas dan konsisten dijalankan. Daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan kecuali urusan pusat (politik luar negeri, Hankam, moneter, yustisi dan agama).

Oleh karenanya, masing-masing pihak semestinya konsekuen dengan kewenangan itu. Pemerintah pusat konsekuen menyerahkan urusan yang menjadi bagian daerah ke Pemda, sementara Pemda menyelenggarakan urusan tersebut dengan bertanggungjawab. Bila ini dipedomani niscaya tidak ada istilah “kepala dilepas tapi ekornya masih dipegang, dan tidak ada urusan yang terabaikan.

Kalau dicermati, tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu peningkatan pelayanan dan kesejahteraan rakyat yang semakin baik. Pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara

pusat dan daerah serta antar daerah dalam menjaga keutuhan NKRI belum seluruhnya berhasil dicapai.

Good Governance

Otonomi daerah yang sudah berjalan selama ini ternyata baru sebatas menyentuh pemberdayaan sebagian kecil kelompok (elit daerah). Pemda harus mengubah citra itu dan segera memberdayakan seluruh lapisan masyarakat terutama masyarakat marginal.

Pemkot diharapkan memelopori pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Mereka memiliki kapasitas kelembagaan yang relatif memadai dengan ditunjang karakteristik serta kesiapan masyarakat dan sektor swasta.

Perwujudan atas harapan itu bisa dimulai dari bagaimana meningkatkan akses partisipasi publik. Partisipasi publik dalam tahap perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan daerah harus lebih diperlebar.

Terkait pelibatan publik dalam mendukung sistem pemerintahan yang akuntabel, persoalan transparansi semestinya lebih diperhatikan. Apabila dimasa lalu transparansi sulit di wujudkan, mau tak mau kini harus dilakukan oleh Pemda.

Apalagi Permendagri Nomor 59/2007 mengamanatkan adanya transparansi khususnya berhubungan dengan kewajiban kepala daerah untuk menginformasikan substansi Perda APBD kepada masyarakat yang telah diundangkan dalam lembaran daerah.

Terakhir, perlu dibangun sinergisitas hubungan antara legislatif dan eksekutif, hubungan pemerintah pusat, pemprov, dan pemkab/pemkot, serta kerja sama antar daerah. Keterkaitan antar stakeholders tersebut perlu ketentuan lebih konkret, sehingga tercipta hubungan harmonis yang mencegah merebaknya ego sektoral (*primordialisme*).

Munas Apeksi bisa menjadi wahana untuk mempererat relasi diantara Pemkot maupun dengan Pemkab dan pemerintah tingkat di atasnya. Harapan kita, Munas yang berlangsung di Kota Solo ini hendaknya bisa menjadi momentum untuk merenungkan kembali makna sesungguhnya otonomi daerah, sebagaimana visi dan misi Apeksi. (*)

(Dimuat di Solopos, 22 Juli 2008)

Provinsi VS Kabupaten/Kota

Isu mengenai titik berat otonomi daerah seolah tidak pernah tuntas dan seringkali kembali muncul ke permukaan. Meski pada era sekarang sudah jelas bahwa titik berat otonomi daerah berada di tingkat kabupaten/kota, masih banyak kalangan yang menginginkan adanya otonomi di tingkat provinsi.

Salah satunya adalah pakar pemerintahan Ryaas Rasyid yang berpendapat otonomi seharusnya berada di provinsi dengan pertimbangan masalah pengkoordinasian *resources* (SM, 23/10).

Kontroversi titik berat otonomi ini sesungguhnya bukan hal baru. Perdebatan biasanya dipicu oleh tarik-menarik kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. "Perebutan" kewenangan terjadi di antara tiga tingkat pemerintahan itu. Ketika suatu kewenangan (urusan) dijalankan oleh suatu tingkatan pemerintahan tertentu, maka tingkatan pemerintahan yang lain cenderung akan kehilangan kewenangan tersebut.

Sejak implementasi UU Nomor 22/1999, titik berat otonomi daerah (secara konsekuen) berada di kabupaten/kota. Artinya sejak saat itu pula pemerintah kabupaten/kota menyelenggarakan kewenangan otonomnya. Semua urusan pemerintahan dijalankan oleh kabupaten/kota kecuali urusan yang mutlak menjadi kewenangan pemerintah pusat (politik luar negeri, Hankam, moneter, yustisi, dan agama).

Sebaliknya, kewenangan pemerintah provinsi menjadi sangat minimal. Hal ini berdampak pada makin kaburnya eksistensi pemerintah provinsi. Ide yang pernah dilontarkan sejumlah pihak untuk menghilangkan DPRD Provinsi merupakan bentuk "gugatan" terhadap eksistensi pemerintahan provinsi. Demikian pula ide penunjukan pejabat Gubernur oleh pemerintah pusat, dan bukan dipilih langsung oleh rakyat.

Kenyataan ini sebenarnya menggambarkan tidak strategisnya pemerintahan provinsi, dan sekaligus menguatkan asumsi bahwa posisi pemerintahan provinsi serba tanggung atau mengambang. Sehingga muncul ide penghapusan provinsi, seperti pernah dikemukakan mantan Mendagri Rudini. Benarkah pemerintahan provinsi tak diperlukan lagi? Atau justru titik berat otonomi ditempatkan di pemerintahan provinsi.

Daerah Otonom

Menyimak sistem pemerintahan di Indonesia waktu sekarang, keberadaan provinsi merupakan konsekuensi dari konsep *local state government*. Konsep itu menuntut adanya wilayah administrasi pemerintah pusat di daerah, dalam hal ini direpresentasikan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan instansi vertikal di daerah.

Pemerintahan provinsi menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat. Oleh karena itu, Gubernur menjalankan pula kewenangan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepadanya.

Selain sebagai konsekuensi konsep *local state government*, keberadaan provinsi juga guna mewujudkan konsep *local self government*. Konsep *local self government* melahirkan daerah otonom, yang antara lain direpresentasikan dengan keberadaan lembaga legislatif (DPRD).

Dua konsep ini menyebabkan Gubernur memiliki fungsi ganda, yakni sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintah pusat di daerah.

Banyak wacana yang berkembang menginginkan dihapuskannya konsep *local self government* atau menghilangkan otonomi provinsi. Dengan kata lain, kedudukan pemerintahan provinsi hanya sebagai wakil dan menjalankan fungsi/kewenangan pemerintah pusat di daerah.

Sejumlah argumentasi disodorkan. Selain karena titik berat otonomi berada di tingkat kabupaten/kota, dan wilayah telah “terbagi habis” ke dalam lingkup kabupaten/kota, penghapusan otonomi di tingkat provinsi penting untuk menyederhanakan birokrasi dan memotong rantai panjang birokrasi.

Lihat saja, struktur organisasi pemerintahan provinsi cenderung gemuk. Birokrasi yang tak ramping berpotensi menimbulkan keruwetan dan pemborosan. Dari sudut pandang efisiensi, penyelenggaraan pemerintahan idealnya mampu mencapai skala ekonomis.

Acapkali yang terjadi di pemerintahan provinsi (juga kabupaten/kota) anggaran pemerintah untuk belanja pegawai demikian besar jauh mengungguli belanja publik/pembangunan. Logikanya, jika birokrasi pemerintahan provinsi ramping, maka akan banyak anggaran yang bisa terserap untuk kesejahteraan masyarakat.

Persoalan efektivitas dan efisiensi birokrasi juga berhubungan dengan tumpang tindihnya pelaksanaan kewenangan antara pemerintah provinsi dengan kewenangan kabupaten/kota. Perlu kajian lebih mendalam untuk melihat betapa tidak maksimal pemanfaatan anggaran negara, apabila pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota saling berlomba menyelenggarakan kewenangan yang sama.

Meski UU Nomor 32/2004 dan perubahannya relatif telah mengatur pembagian urusan pemerintahan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota secara lebih tegas (lihat pasal 10 s/d 14) serta lebih jelas mengatur pola hubungan antara pemerintah, pemerintah daerah, dan antar pemerintahan daerah dibidang keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam (lihat pasal 15 s/d 18), kemungkinan terjadinya benturan kewenangan tetap besar.

Kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi sebagai dasar pembagian kewenangan antara pemerintah, provinsi, dan

kabupaten/kota, sesuai penjelasan umum UU No. 32/2004, pada kenyataannya sulit dicapai.

Perubahan Bertahap

Intinya, sistem pemerintahan kita harus ditata berdasarkan prinsip efisiensi dan efektivitas. Prinsip ini sulit diwujudkan bila titik berat otonomi daerah ada di dua tempat (provinsi dan kabupaten/kota).

Untuk menghapus titik berat otonomi di kabupaten/kota jelas sangat berat. Sistem yang sekarang berjalan bisa dikata telah terbangun cukup mantap. Selain itu, titik berat otonomi di kabupaten/kota juga dipandang tepat karena lebih dekat dengan masyarakat.

Sementara wacana untuk menghapus daerah otonom provinsi diyakini pula tidak mudah. Resistensi utama diperkirakan berasal dari elit birokrasi dan elit politik di tingkat provinsi. Sebab perangkat daerah pemerintahan provinsi akan banyak terpengkas, termasuk DPRD Provinsi.

Posisi provinsi (Gubernur) lebih berperan sebagaimana tercantum pada pasal 38 (1), yaitu bertugas dan berwenang melakukan: a) pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, b) koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah, serta c) pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Eksistensi provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah (perwujudan *local state government*) masih dianggap penting. Geografi wilayah Indonesia yang luas dan jumlah daerah otonom kabupaten/kota yang banyak memerlukan provinsi sebagai penghubung antara kabupaten/kota dengan pusat.

Dengan hanya menjalankan fungsi wakil pemerintah pusat di daerah, pemerintahan provinsi menjadi sangat ramping.

Dampaknya, banyak pejabat birokrasi dan pejabat politik di tingkat provinsi yang bakal kehilangan jabatannya.

Jadi, kalau kebijakan ini dilakukan drastis, gejolak dalam pemerintahan provinsi berpotensi besar akan terjadi. Kebijakan penghapusan daerah otonom provinsi jelas tidak populer di mata para elit provinsi. Kalau pun di masa depan kebijakan itu akan ditempuh, seyogianya dilakukan secara bertahap.

Untuk masa kini, ketika kabupaten/kota belum berhasil mengatasi masalah kemasyarakatan di daerahnya, keterlibatan pemerintahan provinsi masih dibutuhkan. Demikian pula ketika antar kabupaten/kota belum terjalin kerja sama yang sinergis, pemerintahan provinsi diperlukan untuk mengkoordinasikan. Ketika relasi pemerintahan kabupaten/kota dengan pusat terjadi masalah, pemerintahan provinsi pun layak menjembatannya.

Di masa depan, kabupaten/kota harus mampu menyelesaikan masalah mikro di daerahnya. Kerja sama antar kabupaten/kota maupun relasinya dengan pusat juga semestinya sudah terbangun lebih harmonis.

Jika kondisi seperti ini yang terjadi, konsekuensinya eksistensi pemerintahan provinsi harus dikurangi. Pada titik ekstrem, sudah saatnya keberadaan daerah otonom provinsi perlu dievaluasi untuk diminimalkan statusnya.

Apabila kita menyadari bahwa hakikat otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan dan pemerintahan kepada masyarakat, maka kebijakan yang mungkin tidak populer itu menjadi langkah tepat untuk ditempuh. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 27 Oktober 2008)

Memetakan Masalah Kerja Sama Daerah

Di era global, kerja sama antar daerah wajib ada dalam rangka memajukan daerah dan memberikan pelayanan berkualitas bagi masyarakatnya. Kebijakan otonomi daerah telah memaksa setiap daerah (kabupaten/kota dan provinsi) untuk saling bersinergi. Persoalan pelayanan publik atau pembangunan daerah tidak lagi mengenal batas-batas wilayah administratif yang sempit.

Di kawasan Solo Raya (Solo, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen, dan Klaten) atau dikenal pula sebagai Subosukawonosraten, kerjasama antar daerah sesungguhnya mempunyai titik strategis mengingat ketujuh daerah kabupaten/kota tersebut masing-masing mempunyai karakteristik unik dan keunggulan kompetitif yang akan lebih berdaya guna dan berhasil guna jika diupayakan bersama-sama.

Kerjasama antar daerah di Solo Raya juga layak dikembangkan karena dari aspek geografis dan demografis relatif sangat kondusif bagi penciptaan kerjasama yang efektif.

Potensi ekonomi di wilayah ini sangat menjanjikan. Menurut Kajian Ekonomi Regional Provinsi Jawa Tengah triwulan I tahun 2012, dana pihak ketiga (DPK) yang diperoleh bank dari masyarakat di wilayah Solo Raya sebesar Rp. 30,272 miliar atau 23,38% dari Rp. 129,494 miliar keseluruhan DPK di Provinsi Jawa Tengah.

Sedangkan kredit yang disalurkan ke masyarakat di wilayah Solo Raya sebesar Rp. 29,077 miliar atau 23,48% dari Rp. 123,818 miliar kredit yang disalurkan diseluruh Jawa Tengah (BI, 2012). Dari data tersebut memperlihatkan bahwa potensi ekonomi di wilayah Solo Raya cukup besar, terutama untuk menggerakkan perekonomian wilayah.

Jalan di Tempat

Upaya untuk membangun kerjasama di wilayah Solo Raya sudah dilakukan sejak lama. Kabupaten/kota se-Solo Raya telah membentuk Forum Litbang Subosukawonosraten yang merupakan Badan Kerjasama Antar Daerah kabupaten/kota di wilayah Solo Raya.

Dari aspek sektoral, dinas pariwisata se-Solo Raya juga telah membentuk Forum Pariwisata. Perjanjian kerjasama pernah pula dilakukan antar Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bidang pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan, kehutanan, dan ketahanan pangan.

Di sektor perekonomian, tujuh kabupaten/kota juga pernah menandatangani kerjasama antar SKPD bidang perindustrian, perdagangan, koperasi, dan UKM. Pemerintah kabupaten/kota di Solo Raya juga telah membentuk PT. Solo Raya promosi (SRP).

Persoalannya, hingga kini perkembangan kerjasama antar daerah se-Solo Raya tersebut belum berjalan maksimal. Sinergitas antar daerah belum tampak nyata. Institusi yang ada untuk menjembatani kerjasama tersebut (misal Bakorwil dan forum kerjasama lain) dengan beragam keterbatasannya seolah tidak memiliki kemampuan memadai untuk menjalankan fungsinya secara berkelanjutan.

Bila ditelusuri, beberapa penyebab belum berkembangnya kerjasama antar daerah itu bisa ditelusuri dari tiga hal. Pertama, egosentrisme daerah. Kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan besar kepada kabupaten/kota pada kenyataannya belum sepenuhnya menyadari daerah akan pentingnya kerjasama dengan daerah lain. Setiap daerah terlalu asyik dengan daerahnya masing-masing.

Tidak menutup kemungkinan, keengganan daerah untuk berkolaborasi disebabkan ada kekhawatiran dari elit-elit di daerah setempat bahwa kepentingan mereka atau kepentingan daerah

akan terganggu bila ada “campur tangan” pihak lain yang masuk ke daerah mereka. Akibatnya, kerjasama daerah yang telah dibangun seolah cenderung formalistik dan tidak sepenuh hati diinisiasi.

Egosentrisme daerah juga tampak nyata dari sikap pemerintah daerah yang seakan-akan mampu menyelesaikan semua masalah, memberikan pelayanan publik, dan membangun daerah sendiri tanpa sinergitas dengan pihak lain.

Masing-masing kabupaten/kota di Solo Raya tidak cuma mengembangkan sektor yang sama, namun juga produk unggulan yang sama. Padahal, sinergitas antar daerah bisa berkembang dengan baik bila di antara daerah tersebut berhasil mengembangkan produk/potensi unggulan yang bersifat saling mengisi, menunjang dan melengkapi, sehingga tidak justru saling bersaing.

Tiga Komponen

Kedua, kurangnya perhatian pemerintah daerah terhadap kerjasama daerah. Kerjasama antar daerah sepertinya belum menjadi prioritas daerah, sehingga perhatian atas keberhasilan kerjasama antar daerah dirasa masih rendah.

Hal tersebut antara lain bisa dilihat dari belum adanya dasar hukum yang jelas. Meski di tingkat pusat sudah ada Permendagri Nomor 19/2009 tentang Pedoman Peningkatan Kapasitas Pelaksana Kerjasama Daerah dan Permendagri Nomor 22/2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerjasama Daerah, tetapi tindak lanjut regulasi di daerah rata-rata belum ada.

Demikian pula dalam hal dukungan anggaran yang belum signifikan untuk menunjang kerjasama antar daerah. Perhatian daerah yang rendah juga terlihat dari struktur organisasi yang menangani kerjasama. Urusan penanganan kerjasama antar daerah yang hanya diserahkan kepada level bawah (kantor atau sub-bag/sub-din) jelas tidak bisa menjamin kerjasama antar daerah berlangsung efektif.

Tidak adanya kontinuitas diperparah oleh sikap pemerintah daerah yang seringkali seenaknya merotasi/memutasi pegawai dan diganti pegawai-pegawai baru yang sebelumnya tidak berkompeten atau berpengalaman dalam urusan kerjasama antar daerah.

Ketiga, rendahnya pelibatan publik (non pemerintah). Kerjasama antar daerah hendaknya tidak dimaknai sebagai kerjasama antar pemerintah daerah (*local government to local government*) semata, tetapi harus dilihat sebagai kerjasama antar komponen di daerah secara keseluruhan (masyarakat, swasta, dan pemerintah).

Pelibatan aktif seluruh komponen di daerah diyakini akan lebih memaksimalkan kerjasama daerah. Dalam paradigma administrasi publik terbaru, negara (pemerintah) diharapkan tidak bersifat eksklusif. Pemerintah (termasuk pemerintah daerah) harus berinteraksi dan berkolaborasi intensif dengan aktor swasta/bisnis dan *civil society*.

Persoalan-persoalan kerjasama antar daerah di atas mau tak mau perlu diperhatikan jika menginginkan adanya sinergitas untuk mendorong kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat. Selain peran pemerintah provinsi dan pusat, keterlibatan positif *stakeholders* di daerah (pemerintah kabupaten/kota, swasta/bisnis, dan *civil society*/masyarakat) mutlak harus ada.

(Dimuat di Solopos, 3 Oktober 2012. Artikel merupakan Juara II Lomba Artikel Solopos-Bank Indonesia tahun 2012)

Fenomena Pembangkangan Daerah

Penolakan Bantuan Langsung Tunai (BLT) di sejumlah daerah membuat pemerintah pusat gusar. Pejabat yang dianggap menghalangi pembagian bantuan ini diancam akan dikenai sanksi. Penolakan pemerintah daerah yang bernada “pembangkangan” itu bukan hanya terjadi sekali ini saja.

Sebelumnya, beberapa pemimpin daerah juga menyuarakan keberatannya jika pemerintah pusat menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM). Ketika pusat menggulirkan program konversi minyak tanah ke gas, tidak sedikit kepala daerah yang lantang menolak pelaksanaan di daerahnya. Presiden SBY pernah khawatir banyak kepala daerah yang menghindar ketika ada kunjungan Presiden karena berbeda pilihan partai politik.

Fenomena “pembangkangan” secara terang-terangan ini sungguh menarik dicermati, serta jarang terjadi di masa sebelum SBY. Mengapa “pembangkangan” daerah terhadap pusat kini marak terjadi? Benarkah itu “pembangkangan”, atau bentuk protes mereka terhadap “arogansi” pemerintah pusat?

Beda Aliran

Pemerintahan SBY-JK dibangun dari struktur yang rentan mengalami guncangan. Kemenangan keduanya dalam Pilpres 2004 diperoleh melalui dua kali putaran, dengan mengantongi suara lebih dari 60 persen pada putaran kedua.

Dilihat dari legitimasi massa, pasangan SBY-JK tidak diragukan lagi. Bermodalkan jumlah suara yang signifikan itu, mereka menjalankan roda pemerintahan. Tetapi, secara logika kekuasaan, ada hambatan politis yang dihadapi karena kemunculan pasangan ini tidak melalui partai mayoritas.

Cukup riskan bagi pemimpin kalau tidak disokong partai besar di DPR. Kebijakan-kebijakan yang dirumuskan akan kandas atau tidak jalan akibat dimentahkan para “oposan”. Dalam relasi pusat-daerah, kepemimpinan SBY-JK juga relatif keropos. Sebagai Ketua Dewan Pembina Partai Demokrat, sudah pasti SBY berseberangan politik dengan mayoritas kepala daerah. Banyak kepala daerah berasal dari Parpol yang menjadi lawan pemerintah. Tidak aneh apabila “loyalitas” mereka kepada pemerintah pusat (Presiden) tidak bulat. Afiliasi mayoritas kepala daerah tertuju ke parpol pendukung dan masyarakat pemilihnya.

Pertemuan 148 kepala daerah dan 143 ketua DPRD dari PDIP di Surabaya, beberapa waktu yang lalu, sempat merisaukan pemerintah pusat. Bagaimanapun pusat tidak ingin dinomorduakan. Kalau ini terjadi, maka dukungan pemerintah daerah terhadap pusat relatif rendah, seperti tindakan “pembangkangan” yang akhir-akhir ini sering terjadi dan berani disuarakan daerah-daerah.

Tentu sikap “membangkang” tidak bisa dibenarkan, ketika kita melihat relasi pusat dengan daerah dalam bingkai NKRI. Pemerintah daerah merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional, sehingga mewajibkan daerah tunduk dan taat kepada pusat.

Dalam hal ini, otonomi daerah tidak menghalangi adanya kepatuhan terhadap pemerintah pusat. Kendati seluruh urusan menjadi kewenangan daerah (kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, yustisi, dan agama), ada kewajiban bagi daerah untuk melaksanakan kebijakan yang bersifat nasional.

Arogansi Pusat

Sebaliknya, arogansi pusat atas daerah sehingga melahirkan hegemoni juga tak bisa dibenarkan. Pembangkangan daerah terkadang disebabkan mereka merasa dibenturkan dengan rakyat

oleh kebijakan pemerintah pusat. Dalam kasus konversi minyak tanah ke gas dan BLT, misalnya, daerah merasa diberi “bola panas” oleh pusat.

Dua kebijakan ini rentan bermasalah di lapangan. Pengalaman pembagian BLT 2005 menjadi pelajaran berharga. Betapa kerawanan konflik horisontal siap mengintai sewaktu-waktu. Ketidakkuratan data, apalagi sekarang tetap memakai data 2005, berpotensi menimbulkan ketidaktepatan sasaran.

Jadi “pembangkangan” yang dilakukan daerah sebagai yang dilakukan daerah sebagai protes atau ketidaksepahaman atas kebijakan yang tidak populer dari pusat itu dipandang wajar sebagai pihak yang tak ingin dipersalahkan publik. Alangkah bijak bila pusat menggunakan perpektif kedaerahan dalam memahami persoalan yang dihadapi pemerintah daerah. Pada sisi lain, pusat perlu memberi sanksi tegas bagi daerah yang membangkang tanpa argumen jelas, apalagi kalau cuma didasari sentimen aspirasi politik.

Keberadaan PP Nomor 6/2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bisa menjadi sandaran hukum pemerintah pusat untuk menegur pemerintah daerah.

Pasal 18 PP 6/2008 menegaskan keselarasan dan efektivitas hubungan antara pemerintahan daerah dan pemerintah (pusat) serta antar pemerintahan daerah dalam rangka pengembangan otonomi daerah.

Pemerintah dapat memberi sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah yang berprestasi rendah. Sanksi itu dapat berupa penangguhan dan/atau pembatalan kebijakan daerah, pemberian sanksi administratif serta penundaan pencairan dana perimbangan (Pasal 58 ayat 1 dan 2).

Netralitas Birokrasi

Selain itu, dalam jangka panjang kita harus berani merancang birokrasi yang benar-benar nonpartisan. Salah satu sebab kurang

harmonisnya relasi pusat-daerah adalah birokrasi telah terpolitisasi. Pemerintahan di kapling-kapling oleh Parpol yang menang dalam Pilkada. Birokrasi diklaim milik suatu partai tertentu.

Idealnya, pejabat publik, PNS, maupun seluruh aparatur negara dilarang menjadi pengurus Parpol atau terkoordinasi Parpol. Sebagai aparatur negara, sudah semestinya segala atribut Parpol dilepaskan. Orientasi mereka harus tertuju pada kepentingan umum, bukan segolongan kelompok. Setiap aparatur negara adalah pelayanan publik, dan kualitas pelayanan menjadi tujuan utamanya.

Mestinya birokrasi harus profesional, karena tanggung jawab yang diemban sangat berat. Birokrasi berkontribusi besar terhadap upaya pencapaian tujuan pembangunan nasional. Pemimpin yang bebas dari beban kepentingan politis tertentu diharapkan akan *all out* dan tulus dalam pengabdianya.

Oleh karena itu ketentuan tentang netralitas pejabat politik dari unsur Parpol perlu dipertegas. Tidak ada cara lain kecuali mengubah aturan perundang-undangan, dimana seseorang yang menjadi pejabat negara harus mundur dari pengurus Parpol. Sekarang ini baru Kepala Desa (Kades) yang dilarang terlibat sebagai anggota maupun pengurus partai politik.

Kiranya masih cukup jauh birokrasi kita steril dari egopolitik pejabatnya. Sulit membayangkan para pemimpin di pusat dan daerah tidak berafiliasi ke partai politik tertentu.

Tapi sepanjang pemimpin pemerintahan merangkap dalam kepengurusan partai politik, masih perlu waktu lama menunggu terwujudnya profesionalitas birokrasi dan kedewasaan para elit kita. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 31 Mei 2008)

Persoalan Klasik Penyusunan APBD

Dalam bulan-bulan ini Pemerintah Daerah disibukkan oleh penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2010. Ada fenomena menarik terkait proses penyusunan APBD tersebut.

Fenomena ini sebenarnya bukan masalah baru. Tapi masalah klasik yang dari tahun ke tahun seringkali berulang. Karena sebagai suatu masalah dan berpotensi merugikan masyarakat, maka seharusnya menjadi perhatian bersama, terutama bagi Pemerintah Daerah.

Beberapa permasalahan yang mengiringi proses penyusunan APBD itu adalah : pertama, waktu penyusunan yang *molor*. Setiap tahun dijumpai daerah yang lamban dalam menyusun anggaran keuangan pemerintahannya.

Sebagai contoh, rancangan KUA dan PPAS melebihi waktu dari jadwal yang seharusnya disampaikan Kepala Daerah kepada DPRD yakni pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan. Demikian pula, draf RAPBD yang semestinya sudah harus diserahkan ke DPRD pada minggu pertama bulan Oktober untuk dibahas, kenyataan di lapangan biasa *molor* yang akhirnya penetapannya juga *molor*.

Pada tahun lalu, sejumlah kabupaten/kota di Jawa Tengah diperingatkan Gubernur karena terlambat menyerahkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) 2009 ke Pemerintah Provinsi untuk dievaluasi.

Padahal, keterlambatan penyusunan APBD jelas merugikan masyarakat. Masyarakat yang semestinya sudah menerima anggaran pembangunan atau pelayanan publik terpaksa harus tertunda menunggu selesainya penetapan APBD.

Anggaran untuk publik berpotensi tidak terserap optimal jika implementasi APBD tidak sesuai waktu yang direncanakan. Proyek-proyek pembangunan serta kegiatan operasional SKPD terancam tertunda bila penetapan APBD berlarut-larut. Bagi daerah yang tahun depan mengadakan Pilkada, keterlambatan penetapan bisa mengancam kualitas penyelenggaraan Pilkada.

Selain itu, Dana Alokasi Umum (DAU) daerah yang terlambat menetapkan APBD juga akan dipotong 25% oleh Pemerintah Pusat. Sejumlah implikasi tersebut ujung-ujungnya tentu merugikan publik.

Dari sudut pandang perencanaan, terjadinya keterlambatan penyusunan APBD merupakan sesuatu yang kurang masuk akal. Logikanya, bagaimana mungkin pemerintahan bisa berjalan tanpa ada acuan APBD ?

APBD yang seharusnya sudah ditetapkan sebelum tahun anggaran berjalan atau paling lambat tanggal 31 Desember, pada kenyataannya tak sedikit yang molor hingga berbulan-bulan. Selama APBD belum ditetapkan, daerah-daerah tersebut berjalan berpedoman pada apa ? Secara *de jure* maupun formal administratif, landasan daerah yang terlambat menetapkan APBD itu bisa dikatakan lemah.

Kemungkinan molornya waktu penetapan APBD 2010 amat besar disebabkan pelantikan anggota DPRD periode 2009-2014 baru dilaksanakan pada sekitar bulan Agustus lalu. Dasar hukum penyusunan tata tertib dan alat kelengkapan DPRD juga terlambat terbit, sehingga berdampak pada terlambatnya pembahasan RAPBD.

Defisit Anggaran

Masalah kedua, persoalan anggaran yang *tekor* atau defisit anggaran. Defisit anggaran terjadi karena anggaran pendapatan pemerintah tidak mampu menutup anggaran belanjanya. Fenomena ini banyak dialami daerah di Indonesia.

Misal, APBD 2010 Propinsi Jateng ditetapkan mengalami defisit Rp. 154 miliar. Di Boyolali, perkiraan defisit anggaran mencapai Rp. 52,6 miliar. Sementara di Solo, APBD 2010 terancam tekor karena DAU dari Pemerintah Pusat hanya Rp. 428 miliar, sedangkan alokasi gaji pegawai diperkirakan Rp. 448 miliar.

Daerah yang mengalami defisit anggaran bisa jadi secara faktual memang tidak mampu menutup besarnya pengeluaran belanja daerah. Ada kemungkinan pula kondisi defisit tersebut “direkayasa” sebagai sarana untuk menekan pihak lain. Di beberapa daerah, “kebijakan” mendefisitkan APBD dimanfaatkan untuk menekan Pemerintah Pusat agar menambah dana perimbangan atau dana kontingensi.

Defisit anggaran bisa pula menjadi pembenar bagi legislatif untuk mendesak eksekutif dalam memaksimalkan peningkatan pendapatan daerah. Bukan rahasia umum lagi bahwa asumsi (target) pendapatan (PAD) yang disusun eksekutif seringkali dalam tingkat moderat, yakni masih dalam jangkauan pencapaian Pemerintah Daerah. Dengan pendekatan defisit, eksekutif didorong untuk mencapai target maksimal pemasukan daerah.

Tidak mudah menyusun APBD yang benar-benar bebas dari defisit ketika paradigma “besar pasak daripada tiang” dan terlalu menggantungkan bantuan dari eksternal masih menjadi pedoman dalam penyusunannya. Kenyataan sekarang ini daerah masih amat tergantung kepada sumber pembiayaan dari Pemerintah Pusat. Terbukti, sebagian besar penerimaan daerah berasal dari DAU dan DAK (Dana Alokasi Khusus).

Ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat menyebabkan kreativitas daerah terkadang terhambat. Misalnya ketentuan daftar program yang dilaksanakan daerah seperti yang diatur dalam Permendagri 13/2006 junto Permendagri 59/2007. Aturan itu dipandang mengekang kebebasan daerah, apalagi kode rekening juga telah ditentukan.

Pemerintahan yang Boros

Ketiga, minimnya semangat efisiensi. Berhubungan dengan persoalan defisit anggaran, pemerintahan yang terlalu boros akan cenderung menciptakan defisit.

Di Permendagri Nomor 25 tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2010 juga telah disebutkan guna mencapai sasaran pembangunan, dalam penyusunan program dan kegiatan daerah wajib menerapkan prinsip-prinsip efisiensi.

Dinyatakan pula bahwa untuk perjalanan dinas dalam rangka kunjungan kerja dan studi banding agar dibatasi frekuensi dan jumlah pesertanya serta dilakukan sesuai dengan substansi kebijakan yang sedang dirumuskan, yang hasilnya dilaporkan secara transparan dan akuntabel. Bahkan ditentukan pula pembatasan penganggaran untuk penyelenggaraan rapat-rapat yang dilaksanakan di luar kantor, *workshop*, seminar dan lokakarya.

Namun, kepatuhan terhadap aturan tertulis tersebut tampaknya masih jauh dari harapan. Lihat saja, tidak sedikit daerah yang justru melakukan pembahasan RAPBD-nya di luar daerah.

Mungkin anggaran yang dibutuhkan untuk membiayainya relatif kecil dibanding angka-angka yang dibahas, tapi bagaimana dengan semangat efisiensinya ? Wajar jika publik beranggapan eksekutif dan legislatif tidak memiliki semangat untuk menghemat anggaran bila perilaku seperti itu terus dipertontonkan.

Kurangnya *sense of crisis* Pemerintah Daerah juga terlihat dari tidak pekanya mereka atas kondisi masyarakat dan kondisi keuangan daerah. Sungguh ironis, meskipun masih banyak masyarakat yang terhimpit kesusahan ekonomi dan kondisi keuangan daerah yang terbatas, di beberapa daerah justru berencana memborong mobil dinas hingga miliaran rupiah.

Daerah semestinya memahami dan menempatkan prioritas pengalokasian anggarannya dengan tepat. Sebagaimana arahan Permendagri Nomor 25 tahun 2009, masalah dan tantangan utama yang harus dipecahkan dan dihadapi pada tahun 2010 antara lain adalah: upaya untuk menanggulangi kemiskinan, meningkatkan akses dan kualitas pendidikan, serta meningkatkan kualitas kesehatan.

Di bidang pendidikan misalnya, pemerintah daerah secara konsisten dan berkesinambungan perlu mengupayakan pengalokasian anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari belanja daerah.

Pro-Publik

Persoalan seputar penyusunan APBD yang keempat ialah kurang berpihaknya anggaran pemerintah kepada publik. Hampir semua APBD di Indonesia anggarannya mayoritas dialokasikan guna memenuhi belanja pegawai. Seperti untuk membayar gaji, tunjangan, honor, dan uang lembur.

Biaya untuk belanja barang/jasa, perjalanan dinas, dan pemeliharaan gedung/kendaraan semakin memperbesar kebutuhan anggaran untuk pegawai. Beban anggaran yang dikeluarkan pemerintah semakin berat oleh tuntutan kebutuhan operasional di tiap SKPD.

Belanja pegawai yang menyedot biaya besar berdampak pada kecilnya anggaran untuk publik. Kebanyakan daerah lebih dari 75% anggarannya digunakan dalam rangka membiayai internal birokrasi, sedangkan anggaran untuk pembangunan dan pelayanan publik relatif terbatas.

Seberapa jauh anggaran pemerintah berpihak pada publik, bisa diamati dari bagaimana pelayanan publik; seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, dan pembangunan infrastruktur; diselenggarakan pemerintah. Apabila pelayanan publik terpenuhi dengan baik dan pembangunan berjalan lancar/intensif berarti anggaran

pemerintah telah berkiblat pada publik. Sebaliknya jika masih terabaikan -ditunjukkan dari biaya sosial ekonomi yang dikeluarkan masyarakat tinggi- maka anggaran pemerintah bisa dikatakan belum pro-publik.

Keempat persoalan seputar penyusunan APBD di atas seharusnya tidak sampai terjadi, atau paling tidak dapat direduksi, seandainya dalam penyusunan APBD memperhatikan prinsip penyusunan APBD yang sudah digariskan (ada partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas anggaran, disiplin anggaran, keadilan anggaran, dan taat asas), serta patuh pada kaidah penganggaran sektor publik yang berlaku (legitimasi hukum, legitimasi finansial, dan legitimasi politik).

Meskipun penyusunan APBD rentan dengan berbagai kepentingan politik, namun aturan-aturan formal tetap harus dijadikan landasan, terutama prinsip dan kaidah normatifnya. Jika hal ini sungguh-sungguh dipedomani oleh eksekutif dan legislatif, niscaya APBD menjadi "alat intervensi" negara dalam mensejahterakan masyarakat, dan bukan justru menjadi sumber masalah. (*)

(Dimuat di Solopos, 5 Desember 2009)

BAGIAN 2
DEMOKRASI LOKAL

Memperolok Demokrasi Lokal

Lebih dari enam tahun yang lalu, atau tepatnya 26 Oktober 2004, artikel penulis yang berjudul "Pilkada Langsung Lebih Demokratis?" dimuat di rubrik dan harian yang sama ini. Tulisan yang muncul saat rencana penyelenggaraan Pilkada langsung pertama kali baru bergulir itu pada intinya mengulas bahwa model Pilkada langsung lebih memberikan peluang terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dibanding model pemilihan perwakilan (melalui DPRD).

Namun, demokratisasi dalam Pilkada langsung tersebut sangat ditentukan oleh sejumlah prasyarat, terutama kapasitas dan perilaku *stakeholders*. Di penutup artikel itu, penulis mengutarakan bahwa model Pilkada langsung tidak efektif dalam mendukung demokratisasi apabila segenap komponen di daerah belum memaknai sesungguhnya esensi dari Pilkada langsung.

Kini, meski telah melewati satu periode pelaksanaan Pilkada, tetapi pembelajaran dan pendewasaan berdemokrasi kita tampaknya masih perlu waktu. Sebagai sistem demokrasi yang harus diakui paling baik, Pilkada langsung hingga sekarang belum memperlihatkan idealitasnya.

Banyak aspek dari realitas Pilkada langsung sekarang yang menjadi sasaran kritik. Diantaranya yang paling tajam ialah model ini dianggap sebagian kalangan melahirkan calon-calon kepala daerah yang hanya cenderung bermodal besar. Sementara dari sisi kredibilitas dan kapabilitas calon terpilih masih dipertanyakan.

Kasus Wali Kota Tomohon Jefferson Soleiman Rumajar terdakwa dugaan korupsi yang dilantik menjadi kepala daerah - walaupun kemudian dinonaktifkan- beberapa waktu lalu sempat mengagetkan publik. Pelantikan terdakwa menjadi kepala daerah itu mungkin bukan yang terakhir, karena sejumlah tersangka lain ternyata juga berhasil memenangi Pilkada di berbagai tempat.

Selama tahun 2010 saja, Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat sebanyak 10 tersangka dugaan korupsi terpilih menjadi kepala daerah dari 244 Pilkada di Indonesia. Realitas tersebut menimbulkan keprihatinan. Sejumlah pihak menilai, kenyataan itu telah memperolok demokrasi.

Pilkada yang idealnya menghasilkan pasangan calon yang kredibel dan kapabel untuk memimpin daerah, justru yang terjadi sebaliknya. Data Kementerian Dalam Negeri menyebutkan, sepanjang penyelenggaraan Pilkada langsung atau sejak tahun 2005 terdapat 150 orang bupati/wali kota yang menjadi tersangka.

Pertanyaannya, mengapa Pilkada langsung tidak mampu menyeleksi calon pemimpin yang “bersih”? Adakah yang salah dalam model pemilihan tersebut?

Politik Transaksional

Penyelenggaraan Pilkada langsung pada hakekatnya berfungsi untuk lebih mendekatkan kedaulatan di tangan rakyat. Kalaupun *toh* dalam sistem ini masih memiliki kelemahan atau sering diwarnai oleh praktek negatif, hal itu disebabkan penyelenggaraan Pilkada masih banyak diselimuti pragmatisme.

Bukti masih tajamnya aroma pragmatisme Pilkada antara lain dapat dilihat dalam berbagai fakta yang telah berlangsung selama ini. Fenomena bahwa partai politik sebatas dijadikan kendaraan politik tampaknya bukan hanya isapan jempol belaka. Dengan bermacam istilah, bakal calon membayar sejumlah tarif tertentu untuk mengusung mereka dalam Pilkada.

Di pihak lain, kondisi tersebut ditangkap sebagian Parpol sebagai peluang. Tidak sedikit Parpol yang memanfaatkan momen Pilkada sebagai cara mewujudkan kepentingan pragmatis dalam bentuk konsesi politik tertentu dari calon mereka.

Pragmatis tampak pula dari sikap pemilih yang lebih mengedepankan pertimbangan-pertimbangan jangka pendek dibanding berpikir jernih, dewasa, dan rasional saat menentukan

pilihannya. Pemilih mudah dipengaruhi faktor-faktor yang sifatnya instan dan konkret; seperti iming-iming uang, sembako, maupun bentuk materi yang lain.

Sementara terhadap *track record* calon beserta visi dan misinya mereka kerap kali tidak ambil pusing. Sikap pragmatis pemilih itu ditanggapi kontestan dengan langkah pragmatis pula. Sehingga muncul-lah praktek-praktek *money politics* beserta aneka ragam variasinya.

Melihat perilaku politik transaksional yang menyeruak dan menjangkiti sejumlah pihak dalam Pilkada, tidak berlebihan jika calon terpilihnya dari sudut pandang tertentu dipandang “kurang ideal”. Termasuk kemungkinan keterlibatan dalam perkara hukum.

Selain itu, lemahnya aturan perundang-undangan dianggap kurang mendorong terpilihnya calon kepala daerah/wakil kepala daerah yang bersih dan berkualitas. Misalnya ketentuan soal tersangka yang masih boleh maju Pilkada. Tersangka dugaan korupsi yang bisa ikut Pilkada pada kenyataannya merupakan celah mereka terpilih menjadi kepala daerah.

Upaya untuk menyeleksi lebih ketat persyaratan calon dengan memasukkan syarat “moral” ke dalam peraturan bukan soal mudah, karena terbentur ketiadaan parameter yang jelas. Aspek moralitas lebih menjurus pada masalah personalitas/individual, sehingga sulit merumuskan indikatornya secara konkrit.

Langkah Perbaikan

Untuk membangun demokrasi yang lebih baik di masa depan, tidak ada jalan lain kecuali perlunya semakin mendewasakan sikap dan perilaku pemilih dalam Pilkada. Mereka menjadi penentu utama apakah Pilkada di Indonesia di masa depan masih dijangkiti maraknya kepentingan pragmatis atau tidak.

Kita perlu optimis bahwa masyarakat akan semakin dewasa dalam berdemokrasi meski ada pandangan yang menyebutkan demokrasi sulit berkembang jika kesejahteraan belum dirasakan masyarakat.

Pihak-pihak terkait perlu mendukung agar pemilih meninggalkan sikap dan perilaku irrasional dalam pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah. Pemilih bisa jadi tidak tahu atau tidak mau tahu arti penting memahami *track record* calon.

Oleh sebab itu, pihak penyelenggara sebaiknya lebih pro aktif menyebarluaskan *track record* (jejak rekam) setiap calon ke masyarakat. Para akademisi, media massa, dan LSM bisa berperan pula untuk lebih memahami masyarakat mengenai pentingnya kredibilitas calon dan menjadi pemilih yang cerdas.

Penataan sistem menurut penulis strategis untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang sekarang masih muncul. Misalnya, implementasi pelaksanaan Pilkada langsung secara serentak. Penyelenggaraan Pilkada serentak atau bersamaan merupakan solusi atas beragam persoalan Pilkada; seperti masalah biaya Pilkada, ketegangan dan konflik politik sebelum atau pasca Pilkada, serta ancaman golput.

Sementara, besarnya biaya politik calon yang sering dituding sebagai pendorong tindak korupsi kepala daerah bisa direduksi dengan mengefisienkan proses pencalonan. Terkait hal ini, perlu diperlonggar persyaratan calon perseorangan untuk mengurangi arogansi partai politik, terutama dalam memasang tarif yang diduga menjadi sumber tingginya biaya politik bakal calon.

Intinya, perlu ada paradigma baru untuk menuju Pilkada yang lebih baik. Jika desain (regulasi) sudah ditata dan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) selalu berkomitmen terhadap perkembangan demokrasi, maka Pilkada mendatang - yang di tahun 2011 dilaksanakan di 69 daerah- diharapkan akan lebih berkualitas. Semoga. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 15 Januari 2011)

Senjakala Hakikat Demokrasi Lokal

Tahap demi tahap menuju Pilkada serentak 9 Desember telah dilalui. Pelaksanaan Pilkada yang diikuti 269 daerah di Indonesia itu saat ini memasuki tahapan kampanye.

Meski kita sudah sejak tahun 2005 menyelenggarakan Pilkada langsung, Pilkada kali ini belum memperlihatkan peningkatan kualitas yang signifikan. Hingga tahapan sekarang, secara umum penyelenggaraan Pilkada masih menunjukkan kecenderungan memprihatinkan.

Persoalan utama ialah masih merebak dan tumbuh suburnya semangat pragmatisme di segenap *stakeholder* Pilkada. Kentalnya warna-warni pragmatisme dalam Pileg lalu tampaknya masih berlanjut sampai dengan Pilkada sekarang.

Pragmatisme tidak hanya rentan menghinggapi peserta Pilkada atau partai politik, tapi juga masyarakat dan penyelenggara Pilkada (KPUD dan Panwas). Politik (baca: Pilkada) lebih dipahami sebagai ajang berebut atau mempertahankan kekuasaan semata, bukan memperjuangkan sisi filosofis dari politik/Pilkada itu sendiri.

Pemahaman dan orientasi yang demikian sempit tentu mengkerdikan makna sesungguhnya dari Pilkada. Jika Pilkada hanya meributkan soal “menang-kalah” maka capaian hakekat demokrasi kita masih perlu dipertanyakan. Apalagi bila upaya untuk meraih kemenangan tersebut melalui langkah-langkah penghalalan segala cara.

Keprihatinan Pilkada

Beberapa fenomena memprihatinkan dapat diidentifikasi dalam tulisan sederhana ini. Pertama, persoalan elitisme Pilkada. Fase-fase penting Pilkada pada kenyataannya sering hanya menjadi “hak” eksklusif elit.

Apabila kita sepakat bahwa Pilkada adalah bentuk riil demokrasi yang berarti “dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat”, maka Pilkada semestinya juga harus merakyat. Pilkada tidak boleh menjadi proses yang serba elitis, terlebih kalau *outputnya* (kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih) juga “asing” di hati rakyat.

Awal proses elitis Pilkada terlihat saat rekrutmen bakal calon (balon) oleh partai politik. Parpol cenderung tertutup dalam menentukan calon yang akan diusung. Tidak aneh jika kemudian beredar beragam spekulasi di masyarakat terkait calon yang diusung Parpol, seperti adanya isu mahar politik atau istilah lain untuk menunjuk adanya ongkos kendaraan Parpol. Artinya, calon lebih condong muncul dari keinginan dan desain para elit daripada tumbuh alami kehendak dari bawah (*grass roots*).

Terbatasnya akses masyarakat sehingga masyarakat menjadi pelaku pasif dalam demokrasi semakin diperparah jika saluran/mekanisme yang tersedia tidak cukup memberikan keleluasaan bagi mereka. Misal akses publik untuk mendapatkan informasi tentang figur, latar belakang, *track record*, dan visi/misi calon. Desain kampanye, dialog (debat) terbuka, atau sosialisasi calon yang tidak tepat ikut berkontribusi menjauhkan publik dengan pasangan calon.

Dalam konteks semacam itu, pemilih seakan-akan “dipaksa” untuk menjatuhkan pilihan saat di TPS kepada calon-calon yang sangat mungkin tidak mereka pahami dengan baik. Fenomena memilih kucing dalam karung menjadi sulit dielakkan. Pilihan pemilih kian “bermasalah” seandainya *money politic* ikut memperkeruh referensi pemilih.

Kedua, realitas praktek curang dalam Pilkada. Dugaan kecurangan terlihat mulai menggejala dalam Pilkada.

Di beberapa daerah, kecenderungan berlangsungnya politisasi birokrasi tampak jelas. Birokrasi yang seharusnya netral, independen, dan mengayomi semua pasangan calon tidak jarang justru menunjukkan keberpihakan atau bahkan aktif memobilisasi.

Ironisnya, perilaku yang mencoreng netralitas birokrasi tersebut dilakukan oleh sebagian oknum dengan terang-terangan dan seolah tanpa merasa bersalah walaupun dalam peraturan perundang-undangan secara tegas melarangnya.

Ketegasan aturan antara lain sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan PP Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS.

Di bagian lain, indikasi kasus pelanggaran kampanye semakin marak terjadi. Dugaan adanya Alat Peraga Kampanye (APK) liar, fabrikasi APK (penggandaan APK diluar yang diproduksi KPUD), kampanye diluar jadwal, pelibatan birokrasi dalam kampanye, dan penggunaan APK yang dilarang Panwas *massive* terjadi di berbagai daerah. Parahnya, lagi-lagi, perilaku semacam itu terjadi terkesan tanpa ada aturan yang mampu mencegahnya.

Komitmen Stakeholder

Ketiga, lemahnya eksistensi pihak berwenang dalam Pilkada. Implikasi negatif dari kelemahan maupun kemungkinan kecurangan dalam Pilkada semakin berlipat bilamana pihak-pihak yang sebenarnya berperan dalam mendesain dan menegakkan aturan tidak mampu berbuat optimal.

Contoh, Pilkada berpeluang hanya menjadi ritual lima tahunan tanpa ada kualitas substansial jika penyelenggara Pilkada (KPUD) terjebak sekedar pada persoalan prosedural. KPUD semestinya memberikan pelayanan dan memfasilitasi pemilih agar pemilih bisa menyalurkan hak pilih secara Luber Jurdil dan mampu bertanggungjawab terhadap kualitas pilihannya.

Demikian pula eksistensi para penegak aturan (khususnya Panwas), idealnya juga bisa berperan konsisten. Ketidakterdayaan atau hambatan psikologis/politis Panwas dalam menindak pelanggaran aturan bukan alasan untuk menjustifikasi lemahnya eksistensi institusi pengawasan.

Kasus dugaan ketidaknetralan birokrasi di Pemalang yang ditindaklanjuti oleh institusi pusat (Komisi ASN dan Bawaslu) perlu dijadikan inspirasi bagi Panwas di daerah ketika berhadapan dengan hambatan psikologis/politis dalam penegakan aturan.

Keempat, persoalan “disorientasi” pemilih. Harus diakui, tidak sedikit pemilih kita yang memiliki orientasi kurang tepat dalam melihat Pilkada.

Pemilih yang mengalami disorientasi dalam Pilkada cenderung mendasarkan referensi pilihannya pada perspektif jangka pendek (pragmatis). Tidak sedikit pula pemilih yang irasional, mudah terpengaruh oleh *money politics*, dan cemas/khawatir oleh intimidasi politik.

Berdasarkan survei Komisi Pemilihan Umum (KPU) Jawa Tengah, perilaku pemilih yang mendamba politik uang paling dominan di angka 81,5%. Sementara pemilih rasional hanya 18,1% dan sisanya 0,4% tidak memberi jawaban (Solopos, 2/10).

Karakter pemilih yang disitir oleh politik uang tidak sehat dalam sebuah demokrasi. Sebagai komponen utama dalam Pilkada, pemilih dituntut cerdas (*smart voters*) sehingga demokrasi semakin bermakna.

Pernak-pernik masalah Pilkada di atas tidak menutup kemungkinan semakin intens terjadi seiring kian dekatnya pelaksanaan pemungutan suara. Optimisme untuk mewujudkan kualitas Pilkada masih ada apabila *stakeholders* Pilkada masih punya hati nurani yang jernih dan komitmen tinggi dalam mengawal dan mensukseskan Pilkada. (*)

(Dimuat di Solopos, 6 Oktober 2015)

Daya Tarik Pilkada

Perhatian Gubernur Bibit Waluyo terhadap menurunnya partisipasi pemilih dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Jawa Tengah beberapa bulan ini mungkin juga menjadi perhatian publik. Dari pilkada yang sudah dilaksanakan di sejumlah daerah, rata-rata partisipasi pemilih kurang dari 70% bahkan di Kota Semarang hanya sekitar 60%.

Meski berapapun besarnya partisipasi pemilih tidak mempengaruhi keabsahan hasil pilkada, hal ini akan mempengaruhi kadar legitimasinya. Makin kecil partisipasi pemilih, legitimasi hasilnya makin dipertanyakan. Persentase partisipasi pemilih juga menjadi salah satu barometer keberhasilan pelaksanaan. Pilkada yang antusias diikuti masyarakat secara teknis dapat dimaknai lebih sukses dibanding yang rendah partisipasinya.

Rendahnya angka partisipasi pemilih dalam pilkada sesungguhnya disumbang oleh beberapa faktor. Selain karena "terpaksa" oleh keadaan, misalnya pemilih bekerja atau keluar daerah, angka partisipasi pemilih juga banyak dipengaruhi oleh kelemahan administrasi.

Persoalan administrasi antara lain di daftar ganda, atau pemilih yang sudah pindah atau *boro*. Pemilih yang didaftar ganda atau tidak lagi berdomisili di daerah itu hampir dapat dipastikan memberikan kontribusi terhadap tingginya angka pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya. Angka partisipasi pemilih juga sangat dipengaruhi oleh daya tarik pilkada.

Kalau kita telusuri, ada sejumlah penyebab yang mempengaruhi daya tarik Pilkada. Pertama, keberadaan calon peserta. Figur calon kepala daerah/wakil kepala daerah yang diyakini mempengaruhi sikap pemilih, termasuk sikap untuk tidak memilih. Siapa calon-calon yang berlaga harus diakui akan cukup signifikan menentukan sikap pemilih.

Kedua, kesempatan calon independen. Secara logika, adanya kesempatan bagi calon independen sesungguhnya bisa menjadi alternatif baru di tengah kejenuhan masyarakat atas calon yang diajukan Parpol. Calon independen juga bisa diidentikkan sebagai calon yang murni berasal dari bawah sebab mereka diharuskan menggalang dukungan riil masyarakat.

Ketiga, antusiasme Parpol atau calon peserta. Seumpama diibaratkan barang dagangan, kurangnya promosi menyebabkan sepi pembeli. Dalam konteks ini minat pembeli amat tergantung pendekatan-pendekatan yang dilakukan penjual.

Keempat, sosialisasi penyelenggara. Gairah Publik sangat dipengaruhi pula oleh sosialisasi penyelenggara (KPUD). Bagaimana publik tertarik apabila mereka tidak tahu Pilkada? Bagaimana pula calon pemilih akan tertarik ke bilik suara jika tidak ada sosialisasi yang mampu mempersuasi mereka?

Masih Terbatas

Pemahaman masyarakat, terutama di pelosok, terhadap Pilkada seringkali masih kurang. Pengetahuan tentang Pilkada masih kurang. Pengetahuan tentang Pilkada masih terbatas. Hanya masyarakat yang mudah mendapatkan akses ke media atau memiliki minat pada isu Pilkada yang relatif paham adanya agenda pemilihan kepala daerah.

Kelima: terkait tampilan luar (kemasan) Pilkada. Pertanyaan sederhana, adakah tampilan menarik yang bisa ditawarkan? Atau adakah yang beda Pilkada sekarang dibanding pemilihan sebelumnya?

Perlu dirancang supaya Pilkada benar-benar dianggap milik publik, pesta demokrasinya masyarakat setempat yang mempengaruhi pembangunan daerah lima tahun ke depan. Aspek kepemilikan publik akan mendorong munculnya sikap *handarbeni*, yang pada gilirannya segenap lapisan dengan sukarela berpartisipasi.

Terakhir, sebagai muara dari keseluruhan unsur-unsur itu, daya tarik Pilkada tergantung persepsi publik. Yakni bagaimana publik (calon pemilih) memandang dan menerjemahkan konsepsi Pilkada. Apakah Pilkada menjadi sesuatu yang menarik bagi mereka, tergantung perbendaharaan pemahaman dan *mindset*nya.

Kejenuhan terhadap pelaksanaan beragam pemilihan yang telah diikuti sebelumnya, dan ketidakyakinan Pilkada akan memberikan pengaruh kepada mereka merupakan sebagian sebab mengapa publik kurang tertarik pada penyelenggaraan Pilkada.

Persepsi negatif yang timbul makin diperparah oleh rekaman publik terkait hasil pemilihan selama ini. Hasil dari Pileg, Pilpres, ataupun Pilbup/Pilwalkot bagi sebagian masyarakat dianggap mengecewakan, dilihat dari perilaku atau kebijakan para elit yang menurut mereka sering tidak aspiratif. Peran KPUD sangat sentral untuk mengelola ketertarikan publik. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 29 Juni 2010)

Pragmatisme Pilkada

Pilkada serentak 2017 tinggal menghitung hari. Sebanyak 76 kabupaten, 18 kota, dan 7 provinsi tanggal 15 Februari mendatang serentak akan melaksanakan Pilkada. Ada harapan besar bahwa penyelenggaraan Pilkada tidak hanya dapat berlangsung sukses tanpa eksekusi, namun juga berkualitas.

Harapan tersebut tidak berlebihan setelah mencermati fenomena maraknya kepala daerah tersangkut masalah hukum yang hingga kini masih terus terjadi. Tertangkapnya kepala daerah bukan berita baru lagi. Berderet nama kepala daerah tersangkut persoalan hukum, dari kasus pidana hingga asusila.

KPK saja tak kurang telah menetapkan sepuluh kepala daerah sebagai tersangka dugaan tindak pidana korupsi selama tahun 2016 lalu. Belum termasuk beragam kasus yang ditangani institusi penegak hukum lain.

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) ikut terbawa dalam pusaran isu tersebut dan sering menjadi kambing hitam, mengingat tidak sedikit kepala daerah yang terjatuh masalah hukum belum lama setelah dilantik sebagai pimpinan di daerah.

Bupati Klaten ditangkap KPK belum genap satu tahun menduduki jabatan kepala daerah. Bupati Ogan Ilir terpaksa berurusan dengan hukum kurang dari satu bulan sejak menjabat karena kasus narkoba. Pilkada seolah mengalami situasi paradoks.

Pertanyaan muncul, mengapa fenomena kepala daerah berurusan dengan hukum semacam itu hingga kini masih terjadi? Mengapa Pilkada tidak mampu menghasilkan calon terpilih yang “baik”?

Pilkada merupakan ajang seleksi bagi para calon pemimpin di daerah. Pilkada diharapkan bisa memunculkan kepala daerah-kepala daerah yang berkualitas.

Idealnya, Pilkada menjadi “penyaring” calon pemimpin yang baik. Ironisnya, tidak sedikit kepala daerah ketahuan bermasalah ketika Pilkada belum lama berselang. Dalam perkara Bupati Ogan Ilir Kepala Badan Narkotika Nasional (BNN) bahkan mempertanyakan lolosnya calon tersebut dalam pencalonan Pilkada, sebab berdasar penyelidikan yang bersangkutan sudah lama menggunakan narkoba.

Ada *gap* dalam Pilkada sehingga masih terus bermunculan kasus kepala daerah bermasalah. Antara harapan dan kenyataan terjadi kesenjangan yang nyata.

Dalam konteks tersebut, kajian terhadap proses Pilkada (langsung) *urgent* dilakukan. Apa sebenarnya akar masalah dalam Pilkada yang perlu segera diatasi?

Pemilih Penentu

Kemenangan calon dalam Pilkada langsung ditentukan oleh seberapa banyak calon berhasil mendulang suara dari pemilih. Artinya, titik krusial terletak pada keputusan pemilih menentukan pilihannya.

Keputusan pilihan pemilih dipengaruhi antara lain dari persepsi mereka terhadap calon yang ada. Di sejumlah kasus, khususnya dalam situasi yang tidak demokratis, mobilisasi dan intimidasi (misal: teror, ancaman, dan bentuk tekanan lain) dapat pula mempengaruhi keputusan pemilih.

Apabila ditelusuri lebih jauh, persepsi pemilih berkaitan dengan pengetahuan atau pemahaman mereka terhadap calon. Sehingga, calon yang merupakan figur terkenal / populer sangat laku di kalangan pemilih tradisional yang masih berpikiran sederhana.

Demikian pula calon yang berhasil “mengendalikan” media massa, mereka bisa dikatakan setidaknya punya modal untuk mendekati diri ke publik. Media cetak, elektronik, atau media

sosial mampu secara efektif membangun opini publik terhadap seorang calon.

Pada masyarakat yang memiliki akses informasi tentang calon relatif terbatas maka sesungguhnya pemilih memiliki kesenjangan informasi. Informasi tentang calon tidak lengkap dan bias, akibatnya pemilih dapat terseret pada pilihan yang keliru.

Kesenjangan informasi bisa disebabkan keengganan atau ketidak-mampuan pemilih dalam mengakses informasi. Dapat pula terjadi karena pihak yang seharusnya memberikan sosialisasi (KPUD) tidak dapat menyediakan informasi tentang calon ke publik dengan baik.

Atau, kesenjangan informasi dapat terjadi karena informasi yang diterima masyarakat tidak seimbang antar calon. Ada calon yang intens sosialisasi (kampanye) ke pemilih, namun ada calon yang lemah melakukannya karena berbagai sebab (misal tidak memiliki sumber daya memadai). Wajar jika kemudian calon yang didukung oleh tim sukses atau mesin partai kuat dan solid biasanya pendekatan (baca: kampanye) ke pemilih juga efektif.

Dalam pemahaman tersebut, sangat masuk akal calon yang didukung oleh dinasti politik biasanya memiliki potensi menang lebih besar. Bagaimanapun, pada suatu dinasti politik hampir dapat dipastikan mempunyai jaringan yang sudah mapan, terstruktur dan menggurita.

Jalan Panjang

Upaya untuk menancapkan pengaruh dan merebut dominasi pengaruh ke pemilih -dalam masyarakat pragmatis- terkadang dilakukan dengan cara-cara yang tidak "sehat". Harus diakui, dalam masyarakat yang masih disibukkan oleh urusan ekonomi (baca: kebutuhan primer), demokrasi sering kabur oleh persoalan materi.

Tidak aneh, *money politics* –dengan berbagai macam variannya- masih menjadi cara instan dan jitu memenangkan Pilkada. Dan sangat logis apabila kursi kepala daerah sering menjadi milik calon dengan dukungan kapital besar atau calon yang memiliki *backing* kekuasaan.

Ibarat gayung bersambut, pragmatisme masyarakat cenderung diikuti oleh calon. Calon yang memiliki nafsu kekuasaan besar berusaha dengan berbagai strategi menarik massa sebanyak-banyaknya, termasuk dengan “membeli” suara pemilih.

Ironisnya, pragmatisme menjangkiti pula ke partai politik. Terbukti dari banyak partai politik seperti kehilangan pegangan (ideologi) ketika mengusung calonnya. Orientasi kepada kemenangan lebih mengemuka daripada persoalan memperjuangkan ideologi partai. Implikasinya, elektabilitas calon lebih dilihat dibanding komitmen dan visi ideologis calon.

Dari uraian di atas, intinya, kesenjangan Pilkada terjadi dan kemungkinan akan terus terjadi ketika pemilih belum “merdeka”. Bukan hanya merdeka (bebas) dalam menentukan pilihan, tapi juga bebas dan mampu menerima informasi secara lengkap dan menimbang semua pilihan yang ada secara obyektif.

KPUD bertanggungjawab terhadap sosialisasi calon ke publik dan memastikan bahwa calon yang akan berlaga memenuhi standar kelayakan. Sementara pemilih harus bertanggungjawab kepada pilihannya, bahwa calon yang dipilih secara obyektif memang layak menjadi pemimpin daerah.

Sepanjang pragmatisme masih menggejala, maka Pilkada masih banyak diwarnai pola-pola konvensional untuk mendekati pemilih yang tidak kondusif bagi perkembangan kualitas demokrasi, seperti *money politics* dan tebar pesona saat kampanye. Pemilih yang tidak berpikir panjang dalam menentukan pilihannya biasanya acapkali terjebak cuma pada sisi permukaan (kamouflage) calon, bukan pada potensi dan komitmen seperti apa yang sebenarnya ada dalam diri calon.

Pragmatisme akan menghilang seiring semakin tumbuhnya kesadaran kritis pemilih atau munculnya pemilih-pemilih cerdas. Ketika perilaku pragmatis masih merajalela -baik di kalangan calon, Parpol, maupun masyarakat- kita sebaiknya tidak terlalu berharap banyak bahwa sisi gelap Pilkada akan hilang dalam waktu singkat, termasuk dalam Pilkada serentak mendatang.

Dan ini berarti kemungkinan terpilihnya calon bermasalah masih besar. Bahaya lain yang juga siap mengancam adalah berkembangnya ketidakpercayaan publik terhadap politisi, Pilkada dan bahkan demokrasi secara keseluruhan.

Apabila bangsa ini masih menganggap Pilkada langsung sebagai mekanisme paling tepat untuk memilih pemimpin daerah yang berkualitas, maka sudah semestinya kesadaran kritis masyarakat harus terus menerus dibangun. (*)

(Dimuat di Solopos, 13 Februari 2017)

Dominansi Formalitas Pilkada

Seperti diprediksi banyak pihak, pasangan Joko Widodo-FX Hadi Rudyatmo (Jo-Dy) akhirnya dipastikan kembali mengulang kemenangan dalam pemilihan walikota/wakil walikota Solo. Keduanya dipastikan akan memimpin pemerintahan Kota Solo lima tahun ke depan. Persepsi positif pemilih terhadap figur Jo-Dy yang dianggap berhasil dalam memimpin Kota Solo pada periode pertama dan ditunjang soliditas partai politik pendukung serta keuntungan sebagai petahana atau *incumbent*, telah mengantarkan pasangan ini meraih sukses besar.

Tiga faktor itu menjadi modal utama pasangan ini melaju mulus dalam perhelatan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) Kota Solo. Sehingga sulit rasanya bagi pasangan Eddy S Wirabhumi-Supradi Kertamenawi (Wi-Di) -apalagi dengan waktu konsolidasi terbatas- untuk menandingi pasangan Jo-dy yang di atas kertas memang lebih diunggulkan.

Terlepas hasil akhir Pilkada Kota Solo tersebut, ada sebuah kerisauan yang sesungguhnya layak untuk kita renungkan. Menyangkut Pilkada secara luas -setelah di Kota Solo akan segera menyusul di Boyolali, Sukoharjo, Wonogiri dan Klaten- benarkah demokrasi sudah terwujud dalam pemilihan kepala daerah langsung tersebut? Sudahkah rakyat sungguh-sungguh telah berdaulat? Pada tataran prosedural mungkin boleh dikata demokrasi telah berhasil diwujudkan. Tapi, bagaimana perwujudan demokrasi yang lebih substansial dalam Pilkada?

Ketika kita melihat Pilkada sebatas perwujudan demokrasi prosedural semata berarti kita memaknai demokrasi dalam Pilkada hanya pada tataran formalitas. Sementara dari sudut substansial, demokrasi sesungguhnya memiliki makna jauh lebih mendalam, menyentuh kesadaran mendasar sebagai warga negara serta menjunjung tinggi harkat dan martabat kerakyatan.

Idealnya, sejak pemilihan kandidat kepala daerah dan wakilnya oleh Parpol, masyarakat harus dilibatkan dan tidak boleh tertinggalkan. Ini mengingat Pilkada adalah pesta demokrasi rakyat, sehingga semestinya menjadi milik rakyat. Bukan elitis -hanya kelompok tertentu saja yang dapat mengaksesnya- sementara rakyat cuma ditempatkan sebagai objek (pemilih pasif).

Sayangnya, demokrasi dalam Pilkada hingga kini masih pekat diwarnai aspek-aspek yang mengedepankan formalitas semata. Bila dipetakan, aspek-aspek formalitas tersebut berlangsung sejak tahap pencalonan hingga tahap pemungutan suara.

Irasional

Secara rinci, kecenderungan pengutamaan formalitas antara lain terjadi pada: pertama, tahap pencalonan. Sudahkah partai politik ketika menjaring kandidat kepala daerah sudah sungguh-sungguh mengakomodasi suara masyarakat?

Fakta adanya kekuasaan kuat dari elit partai di tingkat pusat dalam menentukan siapa calon yang diusung, membuktikan bahwa terjadi oligarki partai. Apalagi bila mekanisme yang ada ternyata “dikhianati” oleh para elit Parpol, substansi demokrasi semakin menjauh dari kehidupan bernegara kita.

Dibukanya kesempatan bagi calon perseorangan bukan berarti secara otomatis akan tercipta demokrasi yang substansial. Lihat saja misalnya dalam hal pemenuhan syarat dukungan. Tidak menutup kemungkinan terjadi manipulasi dukungan bakal calon perseorangan.

Artinya, calon sekadar mencari dan mengumpulkan fotokopi KTP sebanyak-banyaknya untuk memenuhi syarat formal dukungan. Hal ini bisa dicek kepada pemegang KTP, benarkah mereka secara tulus dan penuh keyakinan memberikan dukungannya kepada kandidat calon perseorangan, atau lebih karena faktor tertentu karena keterpaksaan, sungkan, atau imbalan?

Kedua, tahap kampanye. Kampanye seharusnya menjadi tahap strategis untuk mensosialisasikan visi, misi dan program masing-masing calon. Namun realitasnya, tahap ini sering hanya “numpang lewat”. Bahkan tak jarang justru menjadi ajang politik transaksional. Maka wajar jika pada tahap kampanye praktik *money politics* justru meningkat.

Kampanye sesungguhnya bukan hanya kesempatan untuk mempengaruhi massa agar mendukung calon bersangkutan pada suatu pemilihan. Kampanye seharusnya mendidik warga negara akan hak dan kewajiban politiknya. Oleh karena itu model kampanye dialogis seperti diskusi, debat terbuka, maupun pembuatan kesepakatan/kontrak politik dengan calon mesti lebih digalakkan. Ini lebih efektif mendidik masyarakat dibanding kampanye monolog dengan menghimpun massa sebanyak-banyaknya atau hura-hura keliling kota.

Ketiga, terkait kampanye Pilkada, pelaporan dana kampanye seringkali juga lebih bernuansa sekadar untuk memenuhi ketentuan administratif. Sinyalemen ini bisa dicermati dari “keganjilan” laporan dana kampanye antara jumlah nominal yang dilaporkan ke KPU dengan realitas sebenarnya dana kampanye yang dibelanjakan oleh calon.

Dengan kata lain, kebenaran dari laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye layak dipertanyakan. Ironisnya, jangankan untuk “menguji” kebenaran laporan, bagi calon yang tidak menyampaikan laporan sekalipun, KPU sepertinya tidak memiliki mekanisme tegas untuk memberikan sanksi. Padahal, laporan yang akurat merupakan indikasi adanya transparansi dan sekaligus menjadi alat publik untuk mengontrol calon.

Keempat, formalitas saat pemungutan suara. Diakui atau tidak, banyak diantara pemilih yang belum menempatkan objektivitas dan alasan argumentatif tatkala memilih pejabat-pejabat politik. Alasan mereka memilih lebih condong disebabkan aspek irasional.

Irasionalitas ini biasanya ditandai oleh tidak logisnya alasan memilih pasangan calon. Pemilih kita dalam menjatuhkan pilihannya masih sering dipengaruhi oleh pertimbangan yang tidak substansial dalam rangka menciptakan *good governance*.

Keterikatan emosional, primordial, keyakinan turun temurun dan tekanan pihak lain seringkali menjadi penyebab ketidakrasionalan pemilih. Tak jarang dalam sejumlah pemilihan yang pernah berlangsung, pemilih terjebak pada pragmatisme sempit, seperti tawaran *money politics*.

Restrukturisasi Sistem

Selain itu, kenyataan menunjukkan banyak pemilih yang lebih berorientasi hanya untuk mensukseskan pemilihan, karena *pekewuh* kepada tetangga atau perangkat desa. Tidak penting apakah calon yang dipilih di bilik suara memiliki kapabilitas, kredibilitas dan program yang baik atau tidak.

Dari tulisan di atas dapat ditarik benang merah bahwa sistem yang berlaku turut menyumbang kurang berkembangnya kualitas demokrasi pada Pilkada. Kelemahan sistem kian diperparah oleh perilaku para elit politik, penyelenggara, atau pihak lain yang kurang respek terhadap peningkatan substansi demokrasi, dan cuma menaruh perhatian pada pemenuhan prosedur/formalitas.

Oleh karena itu, pemilih sudah sewajarnya lebih memberdayakan diri mereka sebagai pemilih yang kritis dan cerdas dalam menentukan pilihan. Perilaku tradisional masyarakat saat memilih pemimpin harus ditinggalkan.

Perlu kesadaran kolektif bahwa memilih bukanlah kewajiban prosedural namun hak substantif sebagai warga negara. Kalau ini dipedomani niscaya suara rakyat akan lebih bermakna. Mereka tidak lagi menjadi penopang kekuasaan semata tapi berkuasa atas kekuasaan tersebut.

Berkaitan harapan untuk mewujudkan demokrasi yang tidak sekadar prosedural, kegiatan pendidikan politik masyarakat memegang peran penting. Kultur masyarakat yang masih melanggengkan demokrasi prosedural harus ditingkatkan pada taraf demokrasi substansial.

Demikian pula kelemahan sistem harus direstrukturisasi ke arah tatanan yang lebih bernilai substantif. Tak ketinggalan perilaku dari elit politik, penyelenggara dan pihak terkait lain sudah waktunya dibenahi menuju nilai-nilai yang mencerminkan makna demokrasi sesungguhnya.

Rasanya sayang jika biaya miliaran rupiah yang dikeluarkan untuk mendanai Pilkada hanya mampu mewujudkan demokrasi di permukaan atau pada peraturan formalitas. Sukses Pilkada idealnya tidak cuma dari aspek prosedural, tetapi juga berbobot dari sisi substansinya. Yakni demokrasi yang selalu berorientasi dan memperjuangkan kepentingan rakyat. (*)

(Dimuat di Solopos, 28 April 2010)

Mengkaji Ulang Pilkada Langsung

Di tengah polemik mengenai keistimewaan Yogyakarta, khususnya berkaitan mekanisme pengangkatan gubernur dan wakil gubernur, wacana tentang peninjauan kembali pemilihan kepala daerah (gubernur/wakil gubernur) langsung gencar dibicarakan pemerintah pusat. Memang bukan isu baru, namun wacana tersebut sekarang ini lebih serius diperbincangkan.

Pemerintah tampaknya akan cenderung mengembalikan pemilihan gubernur/wakil gubernur kepada DPRD. Pertimbangannya, pemilihan langsung dianggap tidak menjamin menghasilkan pemimpin berkualitas dan sebaliknya menyedot biaya besar dari anggaran pemerintah maupun setiap kontestan.

Tidak hanya pemerintah pusat, sistem pemilihan kepala daerah secara langsung juga berulang kali dipersoalkan oleh pihak-pihak di luar pemerintah. Penyelenggaraan Pilkada langsung pada realitasnya dituding membawa berbagai eksese negatif.

Bila ditelusuri, eksese negatif tersebut bersumber dari masih pekatnya perilaku-perilaku pragmatis dalam Pilkada. Kepentingan-kepentingan pragmatis itu bukan cuma mewabah di kalangan aktor (elit) politik tapi juga menjangkiti masyarakat umum. Kepentingan-kepentingan yang bersifat jangka pendek tersebut sudah jamak terjadi sehingga seolah menjadi hal biasa.

Padahal, kepentingan-kepentingan pragmatis yang membonceng pelaksanaan Pilkada berpotensi membawa kerugian, terutama dalam jangka panjang. Kepentingan tersebut juga cenderung menurunkan kadar kualitas demokrasi karena mereduksi makna sesungguhnya dari demokrasi.

Proses demokrasi (Pilkada) hanya dilihat sebagai prosedur untuk meraih kekuasaan, materi, atau kepentingan-kepentingan sempit lain. Lebih ironisnya, tidak jarang dalam proses tersebut dilalui dengan menghalalkan segala cara.

Pragmatisme

Bukti masih tajamnya aroma pragmatisme Pilkada antara lain dapat dilihat dalam berbagai rangkaian fakta yang telah berlangsung selama ini. Pertama, fakta bahwa partai politik sebatas dijadikan kendaraan politik semata.

Fenomena calon “membeli” Parpol kiranya bukan hanya isapan jempol belaka. Dengan bermacam istilah, bakal calon membayar sejumlah tarif tertentu untuk mengusung mereka dalam Pilkada.

Calon peserta Pilkada sepertinya juga lebih suka cara-cara praktis dengan memanfaatkan “kendaraan” yang tersedia meskipun ada alternatif lain yang lebih mencerminkan calon “dari bawah,” yakni melalui jalur calon independen/perseorangan. Yang lebih memprihatinkan, pasangan bakal calon dalam mencari “kendaraan” terkadang mengesankan sebagai oportunist.

Di pihak lain, kondisi tersebut ditangkap sebagian Parpol sebagai peluang. Tidak sedikit Parpol yang memanfaatkan momen Pilkada sebagai cara mewujudkan kepentingan pragmatis dalam bentuk konsesi politik tertentu dari calon mereka.

Kedua, keberpihakan pihak-pihak yang seharusnya netral. Pragmatisme dalam Pilkada bisa menjebak para penyelenggara dan pengawas Pilkada. KPUD dan Panwas yang seharusnya netral dapat terseret kepada pusaran kepentingan praktis jika mereka memihak salah satu calon.

Mengingat dampak negatif yang harus ditanggung akibat ketidaknetralan amat besar, maka independensi wajib terpenuhi. Tidak hanya bagi KPUD dan Panwas, komponen-komponen lain (seperti birokrasi) dituntut pula tidak terjerembab pada pragmatisme sempit dengan mendukung salah satu calon secara terang-terangan.

Pragmatisme dari penyelenggara negara dalam mensikapi Pilkada itu akan merugikan masyarakat dan birokrasi sendiri. Masyarakat dirugikan oleh ketidakprofesionalan birokrasi,

sedangkan birokrasi juga dibebani oleh peran ganda yang mesti mereka mainkan.

Isu netralitas birokrasi ataupun KPUD yang sering mengemuka pada setiap penyelenggaraan Pilkada merupakan bukti bahwa mereka rentan terseret kepentingan politik tertentu.

Ketiga, pragmatis tampak dari sikap pemilih yang lebih mengedepankan pertimbangan-pertimbangan jangka pendek dibanding berpikir jernih, dewasa, dan rasional saat menentukan pilihannya.

Dengan kata lain, dalam menentukan pilihannya pemilih memperhatikan faktor-faktor yang sifatnya instan dan konkret; misal uang, sembako, maupun bentuk materi yang lain. Sementara terhadap *track record* calon beserta visi dan misinya mereka kerap kali tidak ambil pusing.

Sikap pragmatis pemilih itu “ditanggapi” kontestan dengan langkah pragmatis pula. Sehingga muncul-lah praktek-praktek *money politic* dengan beraneka ragam variasinya.

Terakhir, sikap pragmatisme dalam Pilkada tampak dari masih sering terjadinya aksi-aksi anarkisme yang dilakukan pihak-pihak yang kalah/gagal. Kerusakan Pilkada di sejumlah daerah beberapa waktu lalu merupakan bukti masih banyak diantara calon dan pendukungnya yang belum siap kalah.

Dalam diri mereka sering hanya dijejali hasrat untuk berkuasa, sehingga ketika gagal meraih kekuasaan maka kekerasan menjadi pelampiasan.

Kedewasaan Demokrasi

Untuk membangun demokrasi yang lebih baik di masa depan, tidak ada jalan lain kecuali perlunya semakin digelorakan semangat mendewasakan sikap dan perilaku dalam Pilkada. Terutama bagi masyarakat (pemilih), mereka menjadi penentu utama apakah Pilkada di Indonesia di masa depan masih dijangkiti maraknya kepentingan pragmatis atau tidak.

Ketika masyarakat (pemilih) mulai meninggalkan orientasi yang sifatnya pragmatis, maka kepentingan-kepentingan pragmatis lain dalam Pilkada akan terkikis dengan sendirinya. Para aktor Pilkada tentu akan menghentikan aksi *money politics* atau provokasi massa apabila masyarakat tidak memberikan respon atas aksi tersebut.

Kita perlu dukung agar semua kalangan meninggalkan sikap dan perilaku pragmatis dalam pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah. Sayang, jika dana besar yang dikeluarkan untuk membiayai Pilkada serta ongkos sosial sebagai buntut kerusakan Pilkada harus dibayar demi memenuhi kepentingan pragmatis pihak-pihak tertentu.

Bagaimanapun, banyak nilai positif dari Pilkada langsung; seperti perwujudan demokratisasi dan akuntabilitas. Oleh karenanya, mekanisme pemilihan langsung perlu dipertahankan dengan memperbaiki sistem agar eksese-eksese negatif Pilkada dapat dihilangkan.

Dalam hal ini, wacana tentang model Pilkada serentak diharapkan bisa menjadi solusi atas problem efisiensi yang sering dikeluhkan. Model tersebut diperkirakan juga akan mampu mempersempit gerak pihak-pihak yang memiliki pandangan pragmatis.

Dan yang terakhir, dari sudut pandang efektivitas pemerintahan model Pilkada serentak memiliki keuntungan pula. Yakni akan tercipta keserasian dan kesinambungan vertikal dan horisontal.

Muara dari upaya di atas, Pilkada harus “diselamatkan” agar tidak semakin meredup dan menjauh dari idealitasnya. Sebab, jika kenyataan pragmatisme yang terus terjadi di masa depan maka Pilkada langsung memang layak dipikir ulang. (*)

(Dimuat di Harian Jogja, 27 Desember 2010)

Tolak Pilkada Perwakilan

Kelangsungan pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung akan segera berakhir jika mayoritas fraksi di DPR menyetujui pemilihan kepala daerah oleh DPRD. RUU Pilkada yang sekarang sedang dibahas DPR menjadi penentu kelanjutan penyelenggaraan Pilkada langsung.

Suara kencang penolakan wacana Pilkada oleh DPRD terutama disampaikan para pegiat demokrasi dan Parpol pendukung Pilkada langsung. Dipilihnya kembali kepala daerah melalui mekanisme di gedung wakil rakyat dianggap merupakan kemunduran demokrasi. Kedaulatan rakyat bakal terampas oleh Pilkada model perwakilan.

Ibarat tiada hujan dan angin, Pilkada langsung yang sudah berjalan sekitar satu dekade harus bersiap digusur. Tidak aneh kemudian banyak pihak menduga ada agenda kepentingan politik di balik manuver tersebut. Upaya beberapa Parpol yang berkeinginan mengembalikan Pilkada oleh DPRD memperlihatkan kuatnya kepentingan pragmatis para politisi di Senayan.

Pragmatisme

Wajah pragmatisme itu tampak terlihat dari, pertama, cepatnya perubahan haluan kebijakan para elit politik. Parpol yang menghendaki pemilihan oleh DPRD tercatat sebelumnya ialah pendukung Pilkada langsung yang tiba-tiba balik haluan menentang.

Kedua, ada hasrat berlebih untuk segera menuntaskan pembahasan RUU Pilkada dalam masa jabatan DPR periode sekarang (2009-2014), sementara untuk pembahasan RUU lain bisa jadi tidak seintensif penyelesaian RUU Pilkada. Nuansa kejar tayang terlihat menonjol dalam pembahasan RUU Pilkada sehingga terlihat dipaksakan untuk segera disahkan.

Ketiga, argumen yang dijadikan alasan pembenar pengembalian kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah terkesan mengada-ada. Pilkada langsung dituding boros, rentan konflik, menyuburkan *money politics*, dan tidak mampu menyeleksi pemimpin daerah.

Padahal, tak menutup kemungkinan penyelenggaraan Pilkada oleh DPRD justru menimbulkan efek negatif lebih merusak. Kalaupun Penyelenggaraan Pilkada langsung masih memiliki sisi lemah bukan berarti solusinya mengembalikan wewenang Pilkada ke DPRD. Pembenahan teknis Pilkada langsung lebih tepat untuk memperbaiki kelemahan Pilkada langsung.

Misal dengan mendesain Pilkada serentak untuk penghematan biaya Pilkada, penegakan aturan secara tegas untuk meminimalisir konflik dan tindak *money politics*, serta pengetatan syarat administratif bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah agar calon terpilih lebih berkualitas.

Hakekat Demokrasi

Menghapuskan Pilkada langsung berarti mereduksi makna demokrasi. Memang, demokrasi dalam pemilihan tidak sekedar ditunjukkan apakah Pilkada dilakukan langsung atau tidak langsung oleh masyarakat.

Namun, ketika demokrasi dimaknai “dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat” maka Pilkada langsung lebih dekat dengan konsep tersebut. Artinya, dari perspektif demokrasi, model pemilihan langsung mempunyai bobot lebih besar dibanding model pemilihan perwakilan.

Sesungguhnya Pilkada lewat lembaga perwakilan bisa diterima seandainya lembaga tersebut memiliki akuntabilitas tinggi dan merupakan produk dari proses Pemilu yang berkualitas. Patut dipertanyakan *outputnya* jika menyerahkan Pilkada kepada wakil rakyat yang lahir di era dimana terdapat warna dominan politik transaksional.

Apalagi, pola kaderisasi di partai politik (khususnya Parpol lokal) selama ini belum berjalan baik. Demikian halnya, kematangan berdemokrasi sebagian besar elit politik. Dalam konteks tersebut, sulit menghindarkan Pilkada dari fenomena politik “wani piro” jika pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah diserahkan DPRD.

Idealnya, otonomi daerah harus mendekatkan pemerintah kepada rakyatnya. Demikian pula kepala daerah, pemimpin sudah semestinya dekat dengan warganya. Salah satu upaya yakni dengan Pilkada langsung. Pilkada melalui lembaga legislatif cenderung hanya mendekatkan kepala daerah/wakil kepala daerah ke legislator, baik saat pemilihan maupun setelah berkuasa.

Pilgub Perwakilan

Sekali lagi, pemilihan bupati atau walikota tidak cukup alasan diserahkan ke DPRD. Tetapi untuk pemilihan gubernur (Pilgub), model pemilihan langsung bisa dikesampingkan. Bahkan menurut penulis, gubernur/wakil gubernur cukup dipilih (ditunjuk) oleh pemerintah pusat (presiden).

Mengapa? Gubernur (pemerintah provinsi) pada hakekatnya “tidak punya” daerah (sekaligus masyarakat). Daerah dan masyarakat adalah “milik” kabupaten/kota sebagai konsekuensi titik berat otonomi di tingkat kabupaten/kota.

Selain itu, tugas dan fungsi gubernur (pemerintah provinsi) lebih banyak pada peran koordinasi antar daerah, pengawasan, dan aktivitas lain dalam menjalankan peran pemerintah pusat di daerah. Intinya, posisi gubernur (pemerintah provinsi) cukup difokuskan sebagai kepanjangan tangan presiden (pemerintah pusat) yang ada di daerah. Dan itu akan lebih efektif dan efisien bila gubernur/wakil gubernur ditentukan oleh pemerintah pusat (presiden).

Sebagai penutup, langkah untuk mengembalikan Pilkada ke institusi DPRD sebaiknya dikaji lebih dalam. Masing-masing sistem memiliki keterbatasan. Untuk saat ini, mencermati fakta yang ada, model pemilihan langsung masih dipandang lebih ideal daripada model pemilihan perwakilan. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 12 September 2014)

Peluang Calon Petahana

Dinamika Pilkada semakin meningkat seiring sudah dibukanya pendaftaran calon oleh KPUD. Salah satu isu menarik dan sampai sekarang sulit dipisahkan dengan Pilkada ialah persoalan calon petahana (*incumbent*).

Mengapa calon petahana menarik diperbincangkan? Andai diibaratkan permainan kartu, calon petahana adalah kartu truf. Ibarat permainan catur, calon petahana adalah bidak yang paling diperhitungkan.

Realitas dalam Pilkada, haru biru politik lokal dipengaruhi kehadiran calon petahana. Demikian halnya hitam putih demokrasi di tingkat lokal diwarnai oleh adanya calon petahana. Keberadaan calon petahana harus diakui patut diperhitungkan.

Seperti sering disebut, peluang petahana untuk memenangi Pilkada biasanya terbuka lebar. Potensi kekuatan petahana saat maju dalam Pilkada secara matematis besar.

Seorang petahana mempunyai nilai lebih yang bisa jadi tidak dimiliki calon lawan (*challenger*). Popularitas calon petahana relatif tinggi karena mereka sering muncul di depan warganya sebagai konsekuensi dari jabatannya. Peluang petahana untuk semakin memperbesar popularitas dipermudah dengan adanya program/kebijakan populis yang bernuansa pencitraan.

Selain itu, calon petahana biasanya juga memiliki jaringan dan relasi yang sudah tertata atau solid. Di jajaran birokrasi, calon petahana (seharusnya) lebih eksis dibanding calon lawan yang berasal dari eksternal birokrasi.

Terakhir, calon petahana biasanya paling siap segalanya, khususnya penguasaan peta politik dan kemampuan untuk “mengkondisikan” kekuatan politik (Parpol) yang ada.

Banyak petahana yang diusulkan dan/atau “menguasai” Parpol pemenang di daerahnya. Kendali atas Parpol pemenang ini penting untuk menjalankan mesin Parpol saat Pilkada. Tanpa kekuasaan penuh dalam mengendalikan Parpol maka kecil kemungkinan mesin partai dapat bergerak.

“Investasi” politik yang ditanamkan calon petahana ketika menduduki jabatan merupakan modal berharga untuk berlaga dalam Pilkada periode berikutnya. Tidak aneh jika tingkat elektabilitas calon petahana logikanya tinggi, sehingga kepala daerah/wakil kepala daerah yang saat ini berkuasa diusulkan kembali dalam Pilkada.

Kecenderungan semacam itu dapat diamati dari perkembangan politik lokal akhir-akhir ini. Persaingan dalam Pilkada serentak 9 Desember nanti banyak diwarnai kehadiran calon *incumbent*. Misal di Jawa Tengah, calon petahana tidak sedikit yang dimunculkan kembali.

PDIP memberikan rekomendasi delapan petahana dari 15 calon bupati/walikota (SM, 25/07). Di Sragen, Partai Golkar bersiap untuk memajukan kembali kepala daerah *incumbent*. Demikian pula di Demak, calon bupati petahana tampaknya akan diusung oleh PKB dan Nasdem.

Calon petahana memang tidak selalu menjadi jaminan kesuksesan. Terutama jika di mata warganya calon tersebut tidak memiliki prestasi menonjol, kelemahan mendasar, atau punya cacat moral. Sementara di pihak lain, lawan yang dihadapi memiliki kapasitas atau potensi menjanjikan.

Batasan bagi Petahana

Namun, calon petahana dengan bekal popularitas, mesin Parpol dan jejaring yang dibangun, di atas kertas tetap pantas diunggulkan. Terlebih lagi di era Pilkada sekarang, mekanisme kampanye yang difasilitasi KPUD secara seimbang dan setara dirasa kurang menguntungkan bagi calon penantang, khususnya

pendatang baru yang belum cukup dikenal publik. Dalam hal ini, calon penantang kalah *start* dibanding calon petahana.

Calon petahana yang berambisi maju lagi, mereka menjadi kekuatan yang sulit dibendung. Itulah yang kemudian ada kekhawatiran dari beberapa pihak akan terjadinya kekuasaan yang terus menerus (tak terbatas). Dengan kata lain, calon petahana sangat mungkin bisa terus berkuasa dari periode ke periode jika tidak dibatasi pencalonannya.

Oleh karenanya muncul ketentuan batasan mengenai jumlah periode yang diperbolehkan bagi seorang calon mendaftar ikut Pilkada. UU Nomor 8 tahun 2015 tentang Perubahan atas UU Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang Pasal 7 huruf n mengenai persyaratan calon menyebutkan bahwa calon belum pernah menjabat sebagai gubernur, bupati, dan walikota selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota.

Langkah untuk mengendalikan penyalahgunaan kekuasaan calon petahana saat Pilkada juga telah diantisipasi melalui aturan dalam UU Nomor 8 tahun 2015 Pasal 71 ayat (2) bahwa petahana dilarang melakukan penggantian pejabat enam bulan sebelum masa jabatannya berakhir.

Petahana dilarang menggunakan program dan kegiatan pemerintahan daerah untuk kegiatan pemilihan enam bulan sebelum masa jabatannya berakhir (ayat (3)). Ketentuan tersebut setidaknya mampu untuk mengurangi terjadinya politisasi birokrasi dalam Pilkada oleh petahana.

Untuk mencegah petahana membangun dinasti politik dengan cara bermanuver memajukan sanak keluarga atau kerabatnya dalam Pilkada, UU Nomor 8 tahun 2015 berusaha mengaturnya melalui Pasal 7 huruf r. Disebutkan, calon tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana. Yaitu tidak

memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan satu tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda satu kali masa jabatan.

Tetapi ketentuan tersebut oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dihapus. Mahkamah Konstitusi menghapus pasal pembatasan larangan keluarga petahana dalam UU Pilkada tahun 2015. Pasal 7 huruf r UU No. 8/2015 dianggap bertentangan dengan Pasal 28 J ayat (2) UUD 1945 yang bebas diskriminatif.

Dalam demokrasi yang sehat, adanya calon petahana atau calon yang berasal dari keluarga/kerabat dekat kepala daerah / wakil kepala daerah bukan suatu masalah. Sepanjang sistem demokrasi berlangsung dengan *fair* dan masyarakat sudah dewasa berdemokrasi, semua calon mengalami proses kompetisi yang adil sehingga tidak terjadi bias demokrasi.

Pertanyaannya, sudahkah sistem demokrasi dan kedewasaan berdemokrasi masyarakat kita bisa diandalkan untuk mewujudkan kompetisi Pilkada yang *fair*, adil, dan bersih? Bila belum, sudah saatnya harus diperbaiki meski butuh waktu yang tidak singkat. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 31 Juli 2015)

Kerawanan Politisasi Birokrasi dalam Pilgub

Politisasi birokrasi boleh dikatakan merupakan salah satu penyakit atau patologi birokrasi. Wujud dari politisasi birokrasi ini beragam, ada yang dalam bentuk pemanfaatan fasilitas dinas untuk kepentingan politis tertentu. Atau politisasi atas anggaran pemerintah dengan mengklaim bantuan atau sumbangan yang berasal dari APBN/APBD sebagai milik pribadi.

Bentuk lain politisasi birokrasi yang juga sering dijumpai di institusi pemerintah kita ialah memanfaatkan aparat birokrasi (pegawai) dalam kegiatan politik praktis. Disinyalir politisasi birokrasi kian marak jika mendekati saat-saat Pemilu atau Pilkada, termasuk tidak menutup kemungkinan ketika Pilgub Jateng nanti.

Apalagi saat ini setidaknya tercatat empat bupati/walikota yang akan berlaga dalam Pilgub, yakni Walikota Semarang Sukawi Sutarip (calon gubernur Partai Demokrat dan PKS) Bupati Kebumen Rustriningsih (calon wakil gubernur PDI-P), Bupati Wonosobo Kholiq Arif (calon wagub PKB), dan Bupati Kudus Muhammad Tamzil (cagub PPP dan PAN). Politisi birokrasi lebih mungkin dilakukan oleh “orang dalam” karena mereka memiliki akses langsung terhadap birokrasi.

Kalau kita menengok ke belakang, dari dulu birokrasi seolah menjadi kue yang menarik untuk diperebutkan oleh para politikus. Dalam sejarahnya, birokrasi selalu dijerat masuk dalam perangkap politik praktis. Awal masuknya politik dalam birokrasi berlangsung seiring merebaknya kemunculan partai politik sebagai konsekuensi diterbitkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X pada 1945.

Dalam balutan sistem parlementer, kepemimpinan pemerintahan silih berganti sesuai Parpol pemenang pemilu. Sayangnya, birokrasi pemerintah menjadi terkotak-kotak. Kepemimpinan

politik pada suatu departemen sering kali terbawa hingga ke level staf (pegawai).

Para pegawai cenderung tidak netral dan mengikuti pilihan politik pimpinannya. Akibatnya orientasi pegawai tidak terfokus pada pelayanan publik yang independen, tetapi diiringi kepentingan-kepentingan politik tertentu.

Kemajuan luar biasa terjadi pasca-reformasi 1998. Hubungan birokrasi dengan politik mulai ditata sebagaimana mestinya. Birokrasi harus steril dari kepentingan politik, maka birokrasi harus diberi jarak dengan politik praktis.

Bentuk dari penataan itu ialah aparat birokrasi ditempatkan pada posisi yang netral pada Pemilu 1999, tidak dilibatkan dalam masalah politik dan kekuasaan. Birokrasi dijauhkan dari hingar-bingar perebutan kekuasaan para politisi. Para pegawai hanya ditempatkan sebagai abdi masyarakat dan abdi negara, bukan abdi penguasa.

Perangkat perundang-undangan pun cukup ketat mengatur hal itu. Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 5 dan 12 tahun 1999, serta diperkuat lagi dengan PP nomor 37 Tahun 2004 kiranya cukup membatasi ruang gerak aparat birokrasi di dunia politik praktis. Demikian pula rambu-rambu yang tercantum dalam UU Nomor 12 dan 23 Tahun 2003 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004.

Posisi yang netral sesungguhnya menguntungkan birokrasi, dimana mereka tidak terbawa arus kepentingan politik dan lebih mengonsentrasikan diri pada tugas-tugasnya. Hal tersebut menghasilkan birokrasi yang independen, tidak disibukkan melayani pemimpin demi kekuasaan dan tidak bersifat *patronage*.

Jadi, apabila ada upaya-upaya untuk membawa kembali birokrasi (Pegawai Negeri Sipil) ke kegiatan politik praktis, hal itu merupakan kemunduran demokrasi. Melibatkan PNS dalam kegiatan politik praktis harus ditentang karena akan menyeret kembali birokrasi dalam persoalan lama, yakni ketidak-netralan.

Segala bentuk politisasi birokrasi semestinya harus dihindari. Pegawai bersangkutan memiliki peran ganda. Di saat bersamaan dia memerankan diri sebagai PNS dan pendukung parpol / calon sekaligus. Apalagi jika mendekati pelaksanaan Pemilu, kegiatan kampanye mungkin menyita waktu pegawai. Masyarakat menanggung kerugian atas pelayanan tidak optimal dari pegawai.

Persepsi publik juga memandang negatif birokrasi yang condong pada kekuatan politik tertentu. Perbedaan aliran politik sangat mudah memancing kecemburuan atau perselisihan antara birokrasi dan warga masyarakat, terutama saat birokrasi secara atraktif memperlihatkan dukungan pada Parpol/calon tertentu. Oleh karenanya, tidak ada kata lain birokrasi harus tetap dibiarkan netral.

Netralitas birokrasi diartikan sebagai posisi birokrasi pemerintah yang seyogyanya tidak memihak atau sengaja dibuat memihak kepada salah satu kekuatan politik atau Parpol. Birokrasi bekerja sesuai dengan profesionalisme yang dituntut kepadanya dan tidak boleh terkontaminasi warna politik yang datang silih berganti memimpinnya (Mitfah Thoha, 2007). Terwujudnya profesionalisme menjadi semakin penting saat kita membicarakan usaha peningkatan kinerja birokrasi. Kinerja birokrasi akan lebih mudah ditingkatkan seandainya pegawai memiliki sikap-sikap profesional sebagai pelayan publik. Profesionalisme merupakan variabel yang menentukan kinerja organisasi dalam mewujudkan reformasi birokrasi menuju tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Tuntutan terhadap profesionalisme pegawai semestinya diiringi dengan pemberian upah yang memadai. Adanya profesionalisme menuntut ketersediaan pemenuhan kesejahteraan. Kita berharap birokrasi tidak tergoda masuk dunia politik praktis. Birokrasi harus memiliki integritas untuk mempertahankan identitas dirinya. Akhirnya diperlukan kesadaran semua pihak untuk tidak membawa kembali birokrasi dalam politik praktis. Kepada penyelenggara (KPUD) dan Panwas

diharapkan kontribusi mereka dalam mendesain dan menegakkan prinsip netralitas birokrasi.

Pelanggaran atas prinsip netralitas birokrasi semestinya harus ditindak tegas, bukan hanya kepada para birokrat tapi juga calon (tim kampanye) yang berupaya memolitisasi birokrasi. Independensi dari birokrasi akan menjadikan birokrasi kita profesional, yaitu birokrasi yang hanya berorientasi pada kualitas pelayanan publik, dan bukan mengemban kepentingan politis tertentu. (*)

(Dimuat di Kompas, 1 April 2008)

Efektivitas Debat Publik Pilkada

Debat publik atau sering disebut pula sebagai debat terbuka antar pasangan calon secara legal formal telah diatur dalam UU Nomor 8 tahun 2015, khususnya pasal 65 dan pasal 68. Debat publik adalah salah satu bentuk dari kampanye yang merupakan kegiatan untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program calon kepala daerah.

Bagi masyarakat (calon pemilih), debat publik diharapkan bisa memberikan manfaat, terutama untuk memperkaya wawasan mereka terhadap calon-calon yang berlaga dalam Pilkada. Pemahaman pemilih tentang latar belakang, komitmen, dan rencana yang akan dilakukan calon setelah terpilih tersebut penting agar pemilih dapat memilih kandidat yang tepat. Fenomena “memilih kucing dalam karung” seharusnya tidak lagi terjadi jika pemilih paham figur masing-masing calon.

Pada tataran normatif, debat publik berpotensi meningkatkan obyektivitas dan kematangan berdemokrasi warga negara. Dihapuskannya tahap uji publik, menjadikan kegiatan debat publik layak dikelola dengan baik guna memberikan pencerahan kepada masyarakat.

Di bagian lain, ikatan dan komitmen calon dengan masyarakat akan semakin kuat oleh pernyataan-pernyataan calon yang disampaikan langsung saat debat. *Statement* tersebut menjadi “kontrak” calon seandainya terpilih kelak. Artinya, calon terpilih tidak diberi “cek kosong” saat menduduki jabatan nantinya.

Selain itu, debat publik sebenarnya dapat menjadi wadah strategis untuk mensosialisasikan dan mempromosikan diri calon ke pemilih. Di negara maju, debat antar calon presiden bisa mempengaruhi persepsi pemilih. Misal di Amerika Serikat saat bertarung antara Jimmy Carter dan Gerald Ford. Kekalahan

Gerald Ford dinilai oleh pengamat akibat pernyataannya dalam debat calon presiden tahun 1976.

Di tengah regulasi Pilkada sekarang ini yang membatasi gerak langkah kampanye calon, debat publik dapat menjadi alternatif potensial mendulang simpati publik.

Pertanyaannya, sejauhmanakah idealitas debat publik-debat publik yang akhir-akhir ini marak dilakukan oleh KPUD? Secara umum, debat-debat yang telah berlangsung di daerah nyaris tidak ada gaungnya.

Debat publik lebih cenderung sekedar formalitas semata. Hal ini dibuktikan oleh sangat terbatasnya calon pemilih yang “tersentuh” oleh acara tersebut. Hanya pemilih yang *well-informed* dan punya *interest* terhadap Pilkada yang berupaya mengakses acara debat publik. Dan perlu dipertanyakan pula, sejauhmana debat publik yang telah diselenggarakan memberikan daya ungkit pencerahan bagi masyarakat yang mengikuti acara itu?

Faktor Pengaruh

Terdapat sejumlah aspek yang potensial mempengaruhi ketercapaian efektivitas debat publik, terutama dari perspektif peningkatan kualitas demokrasi. Beberapa diantaranya, yaitu: pertama, keterbatasan media penyalur informasi.

Keberadaan media penyalur informasi, apakah media cetak maupun elektronik, dipandang penting untuk mengcover audien yang lebih luas dan memberikan gaung lebih kencang berkait acara debat. Bisa dibayangkan, tanpa liputan media yang memadai, acara debat ibarat berada di ruang hampa yang hanya mendapat perhatian dari ratusan tamu undangan dan tim pendukung yang menghadiri acara debat.

Disebutkan dalam Pasal 21 Peraturan KPU Nomor 7 tahun 2015, debat publik disiarkan secara langsung atau tunda melalui Lembaga Penyiaran Publik atau Lembaga Penyiaran Swasta pada masa kampanye.

Di beberapa daerah, KPUD berusaha menggandeng televisi lokal untuk menyiarkan acara debat publik. Sayangnya, akses masyarakat terhadap stasiun televisi tersebut juga terbatas sehingga tidak optimal. Terlebih lagi jika hanya sekali tayang tanpa publikasi memadai sebelumnya, maka peluang ketertontonan acara debat akan rendah.

Kedua, keterbatasan kemampuan calon dalam menyampaikan pandangan secara efektif dalam debat. Kekurang-mampuan calon tersebut bisa berasal dari keterbatasan kompetensi untuk menggali dan menjabarkan visi dan misinya.

Atau bisa pula karena faktor teknis debat yang menyebabkan tekanan mental tinggi (baca: “demam panggung”) pada pribadi calon. Akibatnya, waktu pelaksanaan debat yang cukup singkat tidak dapat dimanfaatkan calon dengan optimal untuk menyampaikan poin penting rencana program dan komitmen mereka seandainya terpilih.

Ketiga, kurang-mampuan moderator dan panelis dalam mengeksplorasi pendapat/komitmen calon. Debat antar calon tidak berbobot bila moderator/panelis tidak bisa mengupas dengan tajam pandangan-pandangan calon tentang suatu tema. Kelemahan itu berdampak pada jawaban-jawaban calon yang terlalu normatif, abstrak, dan sangat umum sehingga terkesan debat publik tidak memiliki *greget*.

Kekurang-berbobotan debat juga tampak dari fokus perdebatan yang cenderung berputar-putar atau saling serang pada isu-isu *remeh temeh* dan tidak menysasar pada langkah-langkah konkret ke depan apa yang akan calon perbuat ketika terpilih.

Masalah ketatnya aturan main debat dan sempitnya waktu memang menjadi hambatan untuk mengeksplorasi kemampuan, kesiapan dan komitmen calon. Kunci persoalan tersebut ada pada bagaimana pengaturan sistematika debat dan substansi pertanyaan yang diajukan kepada calon.

Sebagai penutup, debat publik semestinya tidak dilihat sebatas ajang sosialisasi calon, apalagi cuma untuk memenuhi prosedur Pilkada. Debat publik idealnya memberi makna lebih mendalam, yakni sebagai wahana pembelajaran demokrasi.

Apabila ada kesadaran semacam itu, nisacaya acara debat publik dapat berkontribusi signifikan bagi peningkatan kualitas demokrasi, dan tidak berlalu dengan sia-sia. Semoga. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 3 Nopember 2015)

Memilih Pemimpin Sejati

Pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah (Pilkada) diharapkan akan menghasilkan pemimpin-pemimpin sejati yang berkualitas dan sesuai aspirasi masyarakat. Namun, ada kekhawatiran bahwa Pilkada hanya sekedar bentuk demokrasi prosedural, yang keberadaannya sebatas memenuhi “syarat administratif” sebagai negara demokratis. Dimana Pilkada cuma melegitimasi penguasa tanpa memandang apakah penguasa itu kredibel dan kapabel, serta melalui proses yang berkualitas atau tidak.

Mengapa kekhawatiran tersebut muncul? Bukan rahasia umum jika fenomena yang menyeruak dalam Pemilu atau Pilkada di Indonesia belakangan ini sering diwarnai oleh persoalan dominansi *money politics*, “kehebatan” kapitalisasi, dan praktek negatif demokrasi lainnya, termasuk kuatnya politisasi birokrasi dalam Pilkada.

Ketika praktek-praktek semacam itu marak terjadi, maka perilaku rasionalitas pemilih akan potensial tergerus. Pemilih cenderung berpikir pendek, pragmatis dan tidak obyektif saat menentukan pilihannya.

Pada gilirannya, calon yang sesungguhnya memiliki kompetensi, kemampuan, dan integritas seringkali justru kalah oleh calon “bermodal” yang secara kualitas personal jauh lebih rendah. Hal tersebut bisa terjadi karena faktor yang mempengaruhi keterpilihan calon kepala daerah di negara ini cukup kompleks.

Faktor Pengaruh

Terpilih atau tidaknya calon dalam Pilkada tidak hanya ditentukan sisi-sisi personalitas calon bersangkutan namun juga dipengaruhi aspek-aspek lain. Secara umum kemenangan calon

biasanya berkaitan dengan figur atau ketokohan calon (popularitas, track record, kharisma, dan aspek individual lain), mesin parpol, jejaring (tim sukses), dan strategi kemenangan (kampanye) calon.

Popularitas calon bukan berarti jaminan atas elektabilitas mereka. Meski populer, calon tersebut tidak pasti menjadi referensi bagi pemilih saat di TPS. Namun demikian, pemilih juga sulit untuk menjatuhkan pilihan kepada calon yang sama sekali tidak dikenal.

Pemilih, khususnya pemilih cerdas (*smart voters*), biasanya akan menelusuri rekam jejak (*track record*) calon baik prestasi maupun latar belakangnya. Calon-calon populer selain diuntungkan karena banyak masyarakat mengenalnya, keterkenalannya juga bisa menjadi bumerang.

Publik akan lebih mudah menelisik latar belakang calon yang populer. Terutama bagi para petahana, publik (termasuk lawan politik) dengan leluasa bisa mengupas dan memvonis keberhasilan atau kegagalan calon petahana ketika memegang kekuasaan.

Dalam kaitan itu, pengelolaan isu oleh masing-masing kubu pasangan calon sangat menentukan bagaimana calon membranding dirinya. Isu-isu negatif yang berkembang liar dapat amat merusak pencitraan dan elektabilitas calon.

Di mata masyarakat, aspek ketokohan kepemimpinan calon sering mempunyai pengaruh signifikan. Ketokohan pemimpin antara lain dilihat dari sejauh mana sikap, sifat dan perilaku pemimpin mencerminkan kedekatannya dengan masyarakat. Masyarakat akan tertarik kepada calon yang dekat dan memihak kepada mereka, dalam arti fisik maupun kebijakan.

Bagaimana dengan kontribusi partai politik? Eksistensi mesin Parpol tidak bisa dianggap remeh. Rasionalitas pemilihan legislatif (Pileg) memang tidak selalu linier dengan Pilkada.

Dominansi Parpol dalam Pileg tidak serta merta memberikan warna dominan sama dalam Pilkada. Pengalaman-pengalaman sebelumnya membuktikan bahwa Parpol mayoritas di DPRD belum tentu berhasil memenangkan kursi kepala daerah.

Tetapi, mesin Parpol yang solid dan dinamis tentu bermanfaat untuk menambah pundi-pundi suara. Pasangan calon yang diusung dan didukung parpol yang solid berpotensi untuk menjalankan mesin partainya.

Pengurus struktural atau kader partai menjadi tim sukses yang potensial di lapisan bawah. Tim tersebut bisa efektif dan efisien sebab sudah relatif terbentuk dan tugas mensukseskan Pilkada dianggap sebagai tugas dari partai.

Bias Pilihan

Kekuatan Parpol semata belum cukup menjadi modal memperebutkan kursi kepala daerah. Di sejumlah Pilkada, eksistensi tim sukses yang dikelola sistematis dan *massive* membuahkan hasil kemenangan. Jejaring (termasuk tim sukses / tim pemenangan) yang dibentuk pasangan calon penting untuk menggalang dukungan massa di lapangan.

Pasangan calon perlu membangun dukungan dari organisasi/kelompok di masyarakat. Penggalangan dukungan kepada organisasi/kelompok masyarakat itu sangat strategis mengingat biasanya memiliki basis massa riil.

Melibatkan jejaring dari luar partai seringkali justru lebih optimal menggalang dukungan *grass root* karena lebih mampu mendekati masyarakat. Sayangnya, jejaring atau tim sukses tidak jarang dibangun dengan memanfaatkan komponen birokrasi yang semestinya independen.

Terakhir, variabel utama kemenangan calon ialah strategi pasangan calon saat masa kampanye. Saat kampanye merupakan waktu untuk “menjual” calon ke pemilih. Bagi pasangan calon

yang memiliki tingkat keterkenalan rendah atau baru terbentuk ketika tahap pendaftaran, masa antara penetapan calon hingga menjelang pemungutan suara merupakan waktu berharga.

Efektivitas kampanye banyak ditentukan oleh pola atau model sosialisasi dan pendekatan yang dilakukan calon (tim sukses). Dalam mekanisme kampanye Pilkada sekarang yang banyak diatur (baca: difasilitasi) oleh KPUD, ruang gerak calon/tim sukses juga semakin terbatas (lihat UU Nomor 8 tahun 2015 Pasal 65 ayat (1) dan (2)).

Setiap calon, terutama calon pendaatang baru, dituntut berpacu dengan waktu. Perang strategi antar pasangan calon untuk memikat pemilih akhirnya sering tidak terelakkan. Kondisi demikian memerlukan pengawasan secara cermat, khususnya dari KPUD dan Panwas, agar tidak menjurus pada konflik horisontal.

KPUD dan Panwas seharusnya pula mengawasi dengan ketat kemungkinan terjadinya pelanggaran, terutama adanya *money politics* dan intimidasi. Kedua cara tersebut acapkali menjadi jalan pintas sebab dipandang efektif untuk mempengaruhi pemilih.

Sebagai penutup, suka atau tidak suka, harapan untuk terpilihnya pemimpin daerah sejati masih perlu terus diperjuangkan. Faktor pengaruh yang bisa menyebabkan terjadinya bias pilihan harus dihilangkan. Pemilih sudah saatnya didorong menjadi pemilih yang cerdas dan obyektif dalam memilih calonnya, sehingga tidak “tertipu” pemimpin *abal-abal*. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 8 Desember 2015)

BAGIAN 3
REORIENTASI PERAN KEPALA DAERAH

Wewenang Kepala Daerah dan Sekda

Ada ironi-ironi dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Perhelatan akbar di daerah yang seharusnya menjadi pesta demokrasi ini seringkali justru menjadi ajang pertikaian dan kerusuhan di antara anak bangsa. Sudah tak terhitung lagi berapa banyak kerugian materi maupun ongkos sosial yang harus dibayar akibat dari kekacauan Pilkada di beberapa daerah tersebut.

Di sudut berbeda, pasca Pilkada ternyata muncul ironi lain. Pilkada yang semestinya menghasilkan pasangan calon yang kredibel dan kapabel untuk memimpin daerah, pada realitasnya tidak sedikit kepala daerah/wakil kepala daerah yang terseret dalam masalah hukum.

Adanya sejumlah masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut bisa jadi yang mendorong pemerintah (Kementerian Dalam Negeri) merencanakan untuk memperkuat kewenangan Sekretaris Daerah (Sekda). Posisi Sekda lebih ditegaskan sebagai pejabat karir tertinggi yang akan membina birokrasi pemerintah daerah.

Logika untuk memperkuat posisi Sekda di satu sisi dan mengurangi kewenangan kepala daerah di sisi lain cukup beralasan. Selama ini, terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh kepala daerah sering dipicu salah satunya karena kewenangannya yang sangat besar.

Wewenang yang besar memberi kesempatan kepala daerah bertindak layaknya “raja kecil” di daerah. Kepala daerah merupakan satu-satunya orang yang paling berpengaruh dan menjadi figur sentral dalam sistem pemerintahan di daerah. Termasuk kekuasaannya di kalangan aparaturnya pemerintah daerah dari level bawah hingga level atas dan kekuasaan terhadap segenap “kekayaan” daerah.

Dampak Negatif

Model pemerintahan yang memposisikan kepala daerah memiliki kekuasaan amat besar di internal birokrasi banyak berpotensi membawa sisi negatif. Orang yang memiliki syahwat kekuasaan besar cenderung akan berjuang dengan berbagai macam upaya untuk meraih jabatan kepala daerah.

Demi jabatan kepala daerah, penyelenggaraan Pilkada seringkali diwarnai aksi-aksi negatif. Seperti praktek *money politics* yang hampir selalu dijumpai dalam Pilkada.

Dari aspek pemerintahan secara umum, campur tangan kepala daerah yang terlalu besar terhadap internal birokrasi akan berpotensi menimbulkan sejumlah masalah lain.

Dampak negatif pertama dari hal itu ialah adanya politisasi birokrasi. Birokrasi yang seharusnya profesional dan terbebas dari kepentingan politik manapun, karena ada intervensi kepala daerah akan bisa berbalik arah menjadi partisan.

Realitas di beberapa daerah memperlihatkan betapa banyak kasus pelibatan oknum-oknum birokrasi dalam mensukseskan salah satu calon dalam Pilkada. Di kasus lain, tidak sedikit dijumpai terjadinya pengkotak-kotak birokrasi hingga fenomena *like and dislike* pada penempatan jabatan-jabatan struktural birokrasi.

Birokrasi yang terkotak-kotak saat Pilkada, akan cenderung memunculkan keresahan sejumlah pejabat di daerah pasca pelaksanaan Pilkada. Fakta-fakta itu tak lain merupakan imbas dari besarnya kekuasaan kepala daerah dalam birokrasi pemerintahan.

Dampak lain, berkurangnya kreativitas dan inovasi aparat birokrasi. Intervensi yang berlebihan dari kepala daerah pada gilirannya bisa membatasi kreasi-kreasi aparat birokrasi, kecuali kepala daerah memiliki pandangan yang visioner dan selalu menyuntikkan terobosan-terobosan baru.

Sayangnya, sulit mencari kepala daerah yang memiliki kemampuan semacam itu. Yang terkadang terjadi justru mereka “mengobok-obok” birokrasi dengan kepentingan pribadi/kelompoknya.

Tindakan kepala daerah dalam mencampuri urusan teknis birokrasi seringkali justru kontra produktif terhadap perwujudan profesionalisme birokrasi. Contoh paling kentara, prinsip penempatan pejabat yang tidak berdasar kompetensi tetapi menurut kedekatan dengan kepala daerah (kroniisme).

Adanya “akses” langsung kepala daerah untuk mencampuri urusan teknis bukan saja menyebabkan birokrat amat tergantung kepada kepala daerah, tetapi juga membawa peluang terjadinya KKN.

Batas Tegas

UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 25 telah menyebutkan tujuh tugas dan wewenang kepala daerah. Tugas dan wewenang itu meliputi: a) memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; b) mengajukan rancangan Perda; c) menetapkan Perda; d) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD; e) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; f) mewakili daerah di dalam dan di luar pengadilan; dan g) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Apa yang tercantum dalam undang-undang itu masih sangat umum dan tidak jelas batas-batas kewenangannya. Kekaburan batas kewenangan terjadi pula pada Sekretaris Daerah (Sekda). Tugas dan kewajiban Sekda dalam pasal 121 ayat (2) UU Nomor 32/2004 hanya menyebutkan membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah.

Idealnya, perlu pembedaan tegas antara kewenangan pejabat politik dengan pejabat karir. Biarlah urusan-urusan teknis birokrasi menjadi domain aparat PNS (Sekda ke bawah) yang notabene para pejabat karier (profesional).

Pejabat politik semestinya tidak memasuki wilayah-wilayah teknis administratif. Persoalan manajerial birokrasi lebih tepat di bawah kendali sepenuhnya Sekda sebagai pejabat karir tertinggi di daerah. Kepala daerah secara hierarkis cukup berhubungan dengan Sekda untuk mengendalikan pemerintahan.

Pola seperti itu tampaknya menjadi hal yang langka. Praktek di lapangan, eksistensi Sekda sering tidak terlihat, posisinya bahkan sering dilangkahi kepala daerah.

Kepala daerah akhirnya justru sering disibukkan oleh persoalan teknis administratif. Sedangkan bagaimana menjalin relasi/kerjasama sinergis dengan pihak ketiga atau bagaimana menyusun kebijakan strategis untuk kemajuan daerah sering terlupakan.

Meskipun wacana tersebut berpotensi "meringankan" tugas kepala daerah, karena tidak perlu pusing memikirkan persoalan teknis, tetapi menempatkan kepala daerah "hanya" sebatas menjalankan kewenangan politis diyakini bukan ide yang populis di mata para pejabat politik.

Bagaimanapun, sulit rasanya memisahkan pejabat politik dengan akses sumber daya dalam birokrasi. Pembatasan kewenangan sama saja memangkas kemudahan terhadap akses sumber daya yang dimiliki birokrasi. Artinya, perlu kekuatan besar dari pemerintah pusat bila ingin merekonstruksi kewenangan kepala daerah dalam birokrasi.

Resistensi atas wacana reposisi kepala daerah dan sekretaris daerah itu harus diakui cukup tinggi. Apalagi pandangan publik selama ini juga sudah terlanjur melihat kepala daerah sebagai figur paling berpengaruh (berkuasa) atas segala hal di daerah. (*)

(Dimuat di Jawa Pos, 25 April 2011)

Kekuasaan Berlebihan Kepala Daerah

Penangkapan terhadap kepala daerah terkait dugaan tindak pidana korupsi masih terus saja terjadi. Terakhir, Bupati Klaten periode 2016-2021 ditangkap Tim KPK dalam operasi tangkap tangan (OTT).

Bupati Sri Hartini diduga menerima suap promosi jabatan PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Klaten (SM, 31/12).

Tertangkapnya kepala daerah oleh KPK untuk kesekian-kalinya (tak kurang sepuluh kepala daerah selama tahun 2016) memantik keprihatinan publik. Kasus tindak pidana korupsi dari penyelenggara negara, khususnya kepala daerah yang sering berulang kian meneguhkan *statement* bahwa ada yang salah dalam sistem pemerintahan daerah.

Mahalnya biaya politik saat Pilkada acapkali dituding sebagai salah satu biang kerok merebaknya korupsi di kalangan kepala daerah. Besarnya nominal yang harus dikeluarkan calon selama mengikuti Pilkada sering disinyalir menjadi pendorong bagi kepala daerah terpilih untuk mengembalikan modal yang telah dikeluarkan.

Otoriter

Tulisan ini tidak membahas persoalan tersebut, melainkan persoalan lain yang berkaitan dengan aspek “kesempatan”. Asumsinya, penyalahgunaan kekuasaan sangat mungkin terjadi ketika sistem dan konstruksi yang ada memberikan peluang terjadinya pelanggaran.

Faktor yang paling berpengaruh disini ialah tiadanya *checks and balances* di pemerintahan daerah, baik di internal pemerintahan daerah -terutama antara lembaga eksekutif dan legislatif- maupun secara vertikal antara pemerintah daerah dengan pemerintah di atasnya.

Pada pemerintah daerah yang kepala daerahnya didukung oleh partai politik yang sama dengan mayoritas anggota DPRD, maka *checks and balances* hampir dapat dipastikan tidak berjalan efektif. Potensi terjadinya upaya saling mendukung dan saling melindungi dalam hal apapun antara lembaga eksekutif (baca: kepala daerah) dengan lembaga DPRD sangat besar.

Artinya, secara logika kecenderungan terjadi penyalahgunaan kekuasaan eksekutif akan lebih besar jika DPRD lemah atau di bawah kontrol eksekutif. Seperti era lama, DPRD lebih berperan sebagai alat legitimasi (tukang stempel) kepala daerah.

Masyarakat sebenarnya bisa berperan dalam melakukan kontrol dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah (eksekutif/legislatif). Namun bila karakter masyarakat dan pemimpin serta sistem yang ada tidak kondusif dalam memfasilitasi akses kontrol publik, maka juga tidak akan terbentuk efektivitas pengawasan.

Tanpa menghilangkan makna otonomi, pengawasan pemerintah tingkat atas kepada pemerintah daerah wajib ada. Hal itu untuk mencegah kemungkinan terjadinya pemerintahan yang sewenang-wenang. Penguatan peran monitoring dan evaluasi pemerintah tingkat atas diperlukan dan mendesak dilakukan.

Potensi terjadinya kooptasi kekuasaan oleh kepala daerah semakin kuat dan meluas oleh realitas yang berlangsung di negara kita bahwa kewenangan kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah teramat besar.

Menurut UU Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 65, kewenangan kepala daerah meliputi : mengajukan rancangan Perda, menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah, mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat,

serta melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Idealnya, kepala daerah cukup berkibrah pada ranah kebijakan umum. Mereka fokus pada bagaimana membuat kebijakan-kebijakan yang memajukan daerah pada tataran garis besar.

Sementara para birokrat karir atau administrator, yang dalam hal ini Aparatur Sipil Negara (ASN) di bawah koordinator sekretaris daerah, sebagai pihak yang menterjemahkan/menjabarkan kebijakan umum dari kepala daerah. Sehingga, kepala daerah sebaiknya tidak ikut campur tangan dalam ranah praktis. Cukup mengawal visi dan misinya *on the track* diwujudkan para birokrat karir.

Prakteknya, kepala daerah seringkali terlibat secara langsung pada urusan-urusan teknis, bahkan amat teknis. Misalnya dalam pengelolaan keuangan/anggaran, proses pengadaan barang/jasa, dan penataan pegawai (mutasi/promosi).

Sisi negatif dari keterlibatan kepala daerah dalam urusan-urusan teknis itu antara lain munculnya subyektivitas yang dilandasi kepentingan pribadi atau politis. Di beberapa kasus, keterlibatan kepala daerah tersebut “kebablasan” yang berujung menyeret kepala daerah bersangkutan pada persoalan hukum.

Jadi, perpaduan antara kekuasaan berlebihan yang dimiliki seorang pejabat di satu sisi dan lemahnya kontrol di sisi lain dapat dikatakan merupakan kondisi membahayakan bagi pemerintahan. Otoriterianisme dan kesewenang-wenangan pejabat mudah muncul pada kondisi semacam itu.

Sebagaimana dikatakan Lord Acton, *power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*. Wajar jika kemudian fenomena keberadaan “raja-raja kecil” masih langgeng hingga sekarang.

Subyektif

Terkait penataan SDM di daerah, khususnya pejabat eselon, pemerintah (pusat) sebenarnya telah berusaha mereduksi kekuasaan besar kepala daerah. Permenpan Nomor 13 tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah mengamanatkan bahwa untuk pengisian jabatan pimpinan tinggi dilakukan secara terbuka dan kompetitif dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepegangatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan.

Meskipun proses pengisian pejabat tinggi diatur harus melalui seleksi obyektif oleh panitia seleksi (Pansel) tetapi bukan rahasia umum bahwa rekrutmen pejabat tersebut terbebas dari permainan elit. *Like and dislike* kepala daerah saat menentukan calon pejabat masih terbuka khususnya saat keputusan final.

UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) pada prinsipnya menegaskan kebijakan dan manajemen ASN harus dilandasi sistem merit yakni berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja setiap aparatus secara adil dan wajar dengan tanpa diskriminatif. Namun, *lagi-lagi*, ketentuan normatif dan obyektif tampaknya dengan mudah dikalahkan oleh keinginan subyektif penguasa.

Uji kompetensi yang sesungguhnya baik dan sudah sering dilakukan pemerintah daerah belum dimanfaatkan pemangku kepentingan di daerah sebagai basis data yang otentik untuk menata SDM birokrasi. Eksistensi Baperjakat sepertinya terkesan selalu di bawah bayang-bayang kepala daerah pula. Dampaknya, sangat mudah menemukan pegawai yang memiliki kompetensi, kualifikasi, dan kinerja baik justru tersingkir oleh pegawai yang hanya berbekal kedekatan dengan kepala daerah.

Sungguh ironis seandainya proses penataan SDM birokrasi, termasuk promosi dan mutasi, didasarkan sisi subyektif kepala

daerah karena unsur politis (pendukung atau bukan pendukung ketika Pilkada) dan unsur KKN yang lain (misal suap).

Terlalu mahal apabila masa depan daerah hanya dipertaruhkan untuk ambisi pribadi kepala daerah. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 4 Januari 2017)

Mengukur Kinerja Kepala Daerah

Pasca dilantik pertengahan bulan Februari lalu, masing-masing kepala daerah/wakil kepala daerah segera tancap gas membangun wilayahnya. Para pemimpin daerah tersebut mengemban amanah warga yang tidak ringan. Seluruh harapan warga dibebankan kepada pemimpin daerah untuk masa lima tahun mendatang.

Melihat ekspektasi dari masyarakat yang tinggi, semestinya kepala daerah/wakil kepala daerah selama masa jabatan tidak diberikan cek kosong. Sebagai pejabat publik, akuntabilitas kepala daerah/wakil kepala daerah harus dikedepankan.

Mereka tidak bisa sekehendak hati dalam menjalankan birokrasi pemerintahan. Keleluasaan wewenang jabatan seharusnya didedikasikan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan membangun daerah. Tanpa akuntabilitas publik, pemimpin daerah akan cenderung otoriter.

Dalam konteks semacam itu, kepala daerah/wakil kepala daerah dituntut memiliki kinerja yang baik. Kinerja itulah yang idealnya menjadi pedoman bagi kepala daerah/wakil kepala daerah yang bersangkutan, dan publik untuk menilai prestasi pemimpinnya.

Sederhananya, kepala daerah/wakil kepala daerah yang mempunyai kinerja bagus dapat dinilai berhasil dalam pemerintahannya. Sebaliknya, jika mereka berkinerja buruk maka kepemimpinannya boleh dikata gagal.

Berhasil atau gagal adalah rapor dari kepala daerah/wakil kepala daerah selama memimpin yang dijadikan refleksi dan penilaian terhadap pemimpin tersebut. Termasuk menjadi pertimbangan bagi masyarakat apabila pejabat itu maju kembali dalam Pilkada (*incumbent*).

Ironisnya, persoalan prestasi *incumbent* seringkali dilupakan publik. Di daerah yang tingkat kematangan demokrasi warganya masih rendah, faktor subyektif (misal *money politics*) lebih dominan mempengaruhi keterpilihan calon kepala daerah dibanding faktor obyektif (misal *track record* atau prestasi calon).

Visi-Misi

Lantas, bagaimana mengukur kinerja atau prestasi kepala daerah/wakil kepala daerah? Secara normatif, titik tolak penilaian kinerja kepala daerah/wakil kepala daerah berawal dari visi dan misi yang diusung sejak mereka mendaftarkan diri mengikuti Pilkada.

Visi/misi merupakan “tonggak perjuangan” pemimpin daerah. Artinya, visi/misi harus menjadi fokus perhatian utama yang wajib diwujudkan kepala daerah/wakil kepala daerah. Sehingga, ketercapaian visi dan misi menjadi salah satu parameter penting untuk melihat keberhasilan pemimpin daerah.

Sayangnya, visi/misi yang pada awalnya diajukan calon kepala daerah/wakil kepala daerah tidak jarang hanya sekedar untuk memenuhi persyaratan administratif calon semata. Terbukti, visi/misi calon sering hanya berupa dokumen instan yang disusun dalam tempo amat singkat, miskin dukungan data, tidak sustainabel, dan tidak rasional.

Karakter visi/misi seperti itu jelas akan menyulitkan kepala daerah/wakil kepala daerah beserta birokrasinya menjalankan roda pemerintahan berdasar fokus dan sasaran yang jelas. Atau dalam bahasa pesimistis, pemerintahan dengan visi/misi yang “tidak jelas” akan sulit diharapkan memiliki arah pembangunan yang jelas pula.

Pada tataran praktis, visi dan misi dijabarkan lebih lanjut melalui kebijakan/program teknis. Visi/misi yang konsisten diimplementasikan melalui kebijakan-kebijakan teknis akan menentukan capaian kinerja kepala daerah/wakil kepala daerah.

Instrumen

Selain menilai ketercapaian visi dan misi, kinerja pemimpin daerah dapat dilihat pula dari sejauhmana urusan-urusan kewenangan daerah dapat diselenggarakan dengan baik. Dalam UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 11 dan 12 dinyatakan bahwa kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Urusan pemerintahan wajib diantaranya pelayanan pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan rakyat, ketenteraman, sosial, tenaga kerja, pangan, dan perhubungan. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan seperti pertanian, kelautan/perikanan, perdagangan, dan perindustrian.

Dari perspektif kinerja penyelenggaraan pemerintahan, keberadaan indikator kinerja utama atau indikator kinerja kunci untuk menilai kinerja dipandang perlu. Pemerintah sendiri telah memiliki PP Nomor 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang di dalamnya terdapat aspek-aspek penilaian evaluasi kinerja. Dengan kata lain, hasil evaluasi tersebut bisa menjadi refleksi keberhasilan kepemimpinan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Urusan-urusan yang langsung berhubungan dengan masyarakat akan langsung bisa dirasakan oleh masyarakat. Misalnya, bagaimana persepsi masyarakat terhadap pelayanan kesehatan dan bagaimana kualitas pendidikan di daerahnya, atau kondisi jalan dan fasilitas umum lainnya.

Kinerja pemimpin daerah dapat pula dinilai dari sejauhmana mereka mampu menjalankan tugas-tugasnya sebagaimana diatur dalam UU Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Meskipun terdapat beragam parameter atau aspek untuk menilai kinerja kepala daerah/wakil kepala daerah namun –sekali lagi- seringkali persoalan itu diabaikan, baik oleh pemimpin yang

bersangkutan maupun publik. Bahkan, tak sedikit pemimpin daerah yang alergi dan resisten bila dikritik mengenai kinerjanya.

Upaya untuk mengukur kinerja kepala daerah/wakil kepala daerah perlu ditradisikan, agar para pemimpin daerah terjaga akuntabilitasnya. Tidak ada jalan lain, sebagai langkah awal instrumen dan perangkat untuk menilai kinerja harus diperjelas dan dipertegas terlebih dahulu. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 1 Maret 2016)

BAGIAN 4
PEMBANGUNAN DESA

Krusial Masa Depan Desa

Mungkin sudah tidak terhitung lagi berapa kali aparat pemerintah desa di seluruh tanah air turun ke jalan memperjuangkan tuntutannya. Selama bertahun-tahun kepala desa dan perangkat desa seolah tak lelah-lelahnya melakukan demonstrasi, baik di daerah maupun harus *nggrudug* ke Jakarta.

Apabila dicermati, pada awalnya ada beragam tuntutan yang sering mereka suarakan. Baru pada demo belakangan ini, agenda sudah mengerucut pada tuntutan pengesahan RUU Desa, termasuk alokasi anggaran 10% untuk desa.

Sekilas, apa yang diperjuangkan para *pamong* desa sangat beralasan, bahkan sudah semestinya untuk terus dituntut. Mengapa? Seperti argumen yang disampaikan para pengunjuk rasa, mayoritas (sekitar 70%) masyarakat tinggal di desa. Sementara sebagian besar angka kemiskinan “disumbang” oleh masyarakat desa.

Tidak hanya jumlah penduduk miskin yang jauh lebih besar, tingkat kemiskinan di daerah pedesaan ternyata juga lebih parah daripada di daerah perkotaan. Nilai Indeks Kedalaman Kemiskinan dan Indeks Keparahan Kemiskinan di daerah pedesaan jauh lebih tinggi dari pada perkotaan.

Kesenjangan lain antara desa-kota juga sudah diungkap banyak pihak dari berbagai aspeknya. Selain tingkat kesejahteraan penduduk, ketersediaan infrastruktur, fasilitas pendidikan, dan derajat kesehatan, juga memperlihatkan daerah pedesaan lebih rendah dibandingkan dengan daerah perkotaan.

Jadi, tidak ada alasan untuk tidak memajukan desa. Ada sesuatu yang strategis yang memaksa pemerintah untuk memajukan desa. Sebagai lembaga yang langsung berhubungan dengan rakyat, desa menjadi basis penyelenggaraan pelayanan publik dan fasilitator pemenuhan hak-hak publik masyarakat setempat.

Dimulai dari Mana?

Pertanyaannya, apakah ketika RUU tentang desa atau alokasi anggaran 10% untuk desa seperti yang dituntut disahkan, maka desa dan masyarakatnya dijamin akan maju? dari mana pembangunan desa sebaiknya dimulai?

Memang, salah satu persoalan yang dihadapi desa adalah keterbatasan sumber daya keuangan. Namun pemenuhan atas kebutuhan keuangan diyakini tidak serta merta akan membawa kemajuan substansif bagi masyarakat/desa. Alih-alih mensejahterakan masyarakat desa, aliran dana yang besar ke desa tanpa ada perencanaan matang bisa menimbulkan inefisiensi dan inefektivitas. Bahkan jika tidak ada mekanisme dan kontrol yang ketat, penggunaan dana yang tak terkendali bisa-bisa justru menjerumuskan aparat pada persoalan hukum.

Dalam konteks pembangunan desa, hal mendasar dan pertama yang perlu diperhatikan oleh elemen-elemen di desa dan para penyusun RUU tentang desa sesungguhnya terkait kedudukan desa. Realitas bahwa kemajuan desa dan kesejahteraan masyarakat desa belum bisa terwujud selama ini terutama disebabkan oleh ketidak-jelasan (baca: lemahnya) posisi desa dalam sistem pemerintahan nasional.

Kedudukan desa sejak UU Nomor 1 tahun 1945 hingga UU Nomor 32 tahun 2004, tidak memiliki posisi yang kuat. Pondasi yang mendasari kedudukan desa tidak kuat/jelas. Perlu disadari bahwa pengaturan tentang desa tidak diatur secara eksplisit dalam UUD 1945.

Ketidakjelasan kedudukan desa berpengaruh terhadap aspek-aspek yang lain. Kedudukan desa akan sangat menentukan kewenangan desa, hubungan desa dengan supra desa, susunan pemerintahan desa, maupun akses terhadap sumber keuangan desa dan sumber-sumber daya lainnya.

Salah satu bukti dari lemahnya kedudukan desa tersebut ialah persoalan kewenangan desa yang tidak jelas pula. Bisa ditengok pada pasal 206 UU Nomor 32/2004 yang menyatakan, urusan pemerintahan desa meliputi: (a) urusan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (b) urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; (c) tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; dan (d) urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Dalam realitasnya, kewenangan berdasarkan hak asal-usul desa dapat dikatakan tidak ada. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul desa sudah terlanjur hilang, terutama setelah berlakunya penyeragaman bentuk desa oleh UU Nomor 5 tahun 1979. Apalagi hingga sekarang ini banyak pemerintah daerah belum mengidentifikasi jenis kewenangan berdasarkan hak asal-usul desa dan mengembalikannya ke desa, seperti diamanatkan PP Nomor 72 tahun 2005.

Sedangkan tiga urusan pemerintahan yang lain boleh dikata di umumnya daerah juga tidak punya payung hukum. Rata-rata daerah tidak memiliki landasan hukum (Perda) yang mengatur secara khusus penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah daerah ke pemerintah desa, sebagaimana ditentukan oleh pasal 4 ayat (1) Permendagri Nomor 30 tahun 2006.

Artinya, urusan-urusan yang selama ini dilaksanakan desa cenderung merupakan urusan rutin dan turun temurun walaupun tidak jelas dasar hukumnya. Ketentuan kewenangan yang tidak jelas serta implementasinya yang cenderung seadanya, menyebabkan masa depan desa tidak jelas pula.

Dampak paling nyata, ketergantungan desa kepada supra desa dalam berbagai hal amat besar. Pemerintah desa kehilangan kemampuannya di dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan di desanya sendiri.

Tarik Ulur

Tanpa menafikan faktor kelemahan yang bersumber dari internal desa –seperti kualitas/kuantitas SDM dan sarana/prasarana pemerintah desa- stagnasi atau kelambanan pembangunan desa amat dipengaruhi oleh desain yang dibangun oleh pemerintah supra desa (pemerintah daerah/pusat).

Penempatan desa sebagai sub sistem pemerintah kabupaten bisa dikatakan merupakan bentuk kurang-berpihakan pemerintah kepada desa. Implikasi otonomi yang berhenti di kabupaten/kota ialah marginalisasi kepentingan desa.

Kewenangan besar yang dimiliki pemerintah kabupaten di era otonomi daerah justru sering merugikan desa. Pemerintah dan pemerintah daerah belum mempunyai komitmen kuat dan konsistensi tinggi dalam memperhatikan desa.

Permasalahan utamanya, pemerintahan supra desa belum “rela” berbagi sumber daya (keuangan, peralatan, dan personil) dengan pemerintah desa. Sehingga wajar bila kemudian persoalan kewenangan sering menjadi obyek tarik ulur antar desa dengan pemerintah supra desa. Pemerintah supra desa ada kecenderungan untuk mengkooptasi, mengontrol, dan menjadikan desa sebagai “bawahan” yang tidak memiliki “hak” untuk mengatur rumah tangganya (otonomi).

“Otonomi” desa yang sering diwacanakan pada realitasnya tidak bisa terwujud sepanjang kedudukan, kewenangan, dan akses terhadap sumber daya di desa tidak terjamin. Tudingan bahwa desa belum mampu untuk diberikan otonomi jelas masih harus dibuktikan.

Menurut Kartohadikoesoemo (1984), secara historis daerah desa adalah daerah otonom yang paling tua. Kewenangan dan kewajiban desa untuk menjalankan hak otonominya itu sangat banyak. Kecuali beberapa pembatasan yang ditetapkan dalam peraturan kekuasaan pusat dan daerah lebih atas, maka desa itu

memegang hak otonomi penuh. Kekuasaannya tidak saja berisi pemerintahan dalam arti sempit (*bestuur*), tetapi juga pemerintahan dalam arti yang lebih luas (*regering*).

Berpijak dari pengalaman bahwa desa pernah melaksanakan otonomi, maka sesungguhnya tidak ada yang perlu terlalu dikhawatirkan mengenai pemberian kedudukan/kewenangan besar kepada desa. Sekarang ini, tergantung bagaimana *political will* dari masing-masing pihak guna memutuskan mau di bawa kemana desa di masa depan.

Tarik menarik kepentingan antara desa dan supra desa hampir dapat dipastikan akan mewarnai penentuan masa depan desa tersebut. Termasuk dalam konteks ini adalah penyusunan RUU tentang Desa. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 11 Juni 2012)

Optimalisasi Dana Desa

Berdasar data Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi; sebanyak Rp. 16,5 triliun (atau 80% dari Rp. 20,766 triliun) dana desa tahun 2015 telah disalurkan dari pusat ke kabupaten/kota, namun sampai Oktober baru sekitar Rp.7,091 triliun yang telah dicairkan masing-masing desa.

Khusus pencairan dana desa di Provinsi Jawa Tengah, menurut Kementerian Keuangan baru mencapai 19,25% dari total Rp. 2,2 triliun yang dialokasikan APBN 2015. Padahal, waktu efektif yang tersisa tinggal sekitar dua bulan.

Mencermati permasalahan anggaran dana desa tersebut dirasa cukup memprihatinkan. Dahulu sebelum UU Nomor 6 tahun 2014 terbit, termasuk sebelum adanya dana desa, segenap elemen pemerhati dan penggerak desa memperjuangkan berbagai tuntutan yang intinya memajukan kesejahteraan desa, aparat dan masyarakat desa. Namun kini, setelah secara signifikan tuntutan terpenuhi, hasil yang diharapkan belum maksimal sampai di tingkat bawah.

Kita meyakini bahwa rendahnya realisasi dana desa itu diluar kehendak pemerintah desa. Pemerintah desa beserta masyarakatnya hampir dapat dipastikan ingin segera mendayagunakan dana tersebut.

Masalah Daya Serap

Hambatan di balik persoalan penyerapan anggaran dana desa cenderung dikarenakan masalah teknis administratif. PP Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 22 tahun 2015 pasal 17 ayat (2) menyebutkan bahwa penyaluran dana desa dilakukan setelah APBDesa ditetapkan.

Di bagian lain dinyatakan, kepala desa menyampaikan laporan realisasi penggunaan dana desa kepada bupati/walikota setiap semester (Pasal 24 ayat (1)). Apabila kepala desa tidak/terlambat menyampaikan laporan maka bupati/walikota dapat menunda penyaluran dana desa (Pasal 25 ayat (1)).

Artinya, bila desa kesulitan dalam menyusun APBDesa atau laporan keuangan maka otomatis desa akan terhambat dalam pencairan dananya.

Sementara itu, pemerintah tingkat atas turut andil pula dalam permasalahan penyaluran dana desa sekarang. Pemerintah pusat relatif terlambat dalam memastikan besaran alokasi dana desa. Perubahan besaran dana desa dari pemerintah pusat beberapa waktu lalu membuat sebagian daerah dan desa harus merevisi anggaran pendapatan dan belanjanya.

Di sejumlah daerah, keterlambatan penyusunan peraturan kepala daerah turut berkontribusi terhadap mundurnya penyaluran dana ke daerah. Sebab, syarat penyaluran dana desa dari pemerintah pusat ke kabupaten/kota yakni telah ditetapkannya APBD dan peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan besaran dana desa.

Lebih parah lagi, pemerintah tingkat atas terkesan kurang sigap mengantisipasi masalah di lapangan.

Langkah konkret pemerintah pusat baru terlihat ketika meluncurkan Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang Percepatan Penyaluran, Pengelolaan dan Penggunaan Dana Desa tahun 2015 antara Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, serta Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

Meski memberikan angin segar, SKB dinilai belum mampu menjadi solusi maksimal. Selain soal waktu yang mepet, juga banyak desa -terutama yang selama ini tidak tertib membuat APBDesa- soal perencanaan anggaran bukanlah masalah yang mudah.

Demikian halnya ketika menyusun laporan pertanggungjawaban, tidak sedikit desa yang terhambat dikarenakan mereka tidak mampu untuk membuatnya. Kekurang-tertibannya soal administrasi keuangan di sebagian desa bukan berarti ada kesengajaan atau terjadi penyimpangan, tapi lebih disebabkan aparat di desa kurang terbiasa dengan pola pengadministrasian pemerintahan yang rumit.

Kebermanfaatan

Di samping masalah penyerapan anggaran, terdapat hal lain yang juga tidak kalah penting, yakni berkaitan pemanfaatan dana desa. Idealnya, dana desa yang jumlahnya cukup banyak bisa bermanfaat besar bagi desa, khususnya masyarakat desa.

Seperti diketahui, alokasi anggaran dana desa dalam APBN tahun ini paling sedikit 3% dari anggaran transfer ke daerah. Tahun depan meningkat paling sedikit 6%, serta tahun anggaran 2017 dan seterusnya sebesar 10%. Artinya, dana desa semestinya dapat menjadi pengungkit kemajuan desa.

Mengacu ketentuan, dana yang bersumber dari APBN itu digunakan untuk mendanai penyelenggaraan kewenangan desa yang mencakup penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.

Dalam Penjelasan Pasal 19 Ayat (2) PP Nomor 60 tahun 2014 disebutkan bahwa penggunaan dana desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, antara lain pembangunan pelayanan dasar pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Dana desa juga dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan primer pangan, sandang, dan papan masyarakat dalam rangka pengentasan masyarakat miskin.

Prioritas penggunaan dana desa tahun 2015 secara rinci diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 5 tahun 2015. Sangat

disayangkan jika dana desa tidak bisa dimanfaatkan untuk mencapai tujuan pembangunan desa, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan.

Langkah Strategis

Dalam konteks persoalan semacam itu maka diperlukan solusi-solusi strategis yang perlu segera dilakukan. Solusi tersebut antara lain: pertama, penyederhanaan sistem perencanaan pembangunan/pemerintahan.

Mekanisme perencanaan pembangunan sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa boleh dikata idealis tapi di sisi lain sangat kompleks, prosedural, dan bertele-tele. Sehingga tahapan yang dilakukan desa untuk menyusun RPJMDesa, RKPDesa, atau APBDesa terlalu panjang dan rumit.

Kedua, penyederhanaan administrasi keuangan. Pengelolaan dana desa diatur melalui Permendagri Nomor 113 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, khususnya pasal 24 sampai dengan pasal 42.

Struktur pemerintah desa yang sederhana serta kapasitas SDM terbatas semestinya tidak dibebani untuk mengikuti pola pertanggungjawaban keuangan pemerintah daerah/pusat. Oleh karenanya perlu model pengadministrasian (Spj) atau pembukuan yang sederhana tanpa mengesampingkan esensi dari LPj.

Penyederhanaan mekanisme perencanaan pembangunan maupun pengelolaan administrasi keuangan sebaiknya tidak hanya dalam bentuk penyediaan *template* dan penyederhanaan kuantitas halaman, tapi juga perlu memangkas prosedur yang harus dilalui atau aspek yang mesti dipenuhi.

Dalam hal ini patut diapresiasi rencana Kementerian Keuangan yang akan merubah mekanisme tahapan penyaluran dana desa dari tiga tahap (40%-40%-20%) menjadi hanya dua

tahap (60%-40%). Setidaknya kebijakan tersebut akan mengurangi beban administratif desa.

Ketiga, peningkatan pengetahuan dan kemampuan teknis administratif/manajerial kepala desa dan perangkat desa. Aparat pemerintah desa –terutama kepala desa- merupakan pelaku penting dalam pengelolaan dana desa.

Kepala desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan dengan dibantu unsur perangkat desa. Kepala desa harus mampu menginisiasi penyusunan APBDesa, melaksanakan APBDesa, dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa.

Keempat, pendampingan bagi desa. Keberadaan pendamping dari institusi pemerintah daerah maupun pendamping yang berada di pemerintah desa amat penting untuk mengatasi kelemahan SDM pemerintah desa.

Pendamping tersebut harus memahami dengan baik persoalan teknis perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, termasuk pelaporan kegiatan. Penempatan pendamping di desa merupakan langkah taktis di tengah upaya meningkatkan secara terus menerus kompetensi aparat pemerintah desa.

Di bagian lain, peran pemerintah kabupaten/kota diharapkan bisa maksimal. Ada kewajiban pemerintah kabupaten/kota untuk membina dan mengawasi pelaksanaan pengelolaan keuangan desa.

Terakhir, peningkatan pemahaman dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa. Paradigma pembangunan desa sekarang ini tidak lagi menempatkan masyarakat cuma sekedar obyek, namun harus berperan sebagai subyek pembangunan.

Paradigma semacam itu menuntut masyarakat untuk terlibat secara aktif dalam pembangunan; baik tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi pembangunan. Partisipasi masyarakat antara lain dapat diwadahi melalui forum musyawarah desa atau terlibat langsung dalam pelaksanaan kegiatan.

Disadari bersama, tanpa upaya konkret membenahi masalah fundamental desa tersebut, persoalan kuantitas penyerapan dan kualitas atau kemanfaatan anggaran dana desa di tahun-tahun mendatang tidak menutup kemungkinan masih menjadi persoalan. (*)

(Dimuat di Joglosemar, 20 Oktober 2015)

Titik-Titik Krusial Pembangunan Desa

Bertahap mulai tahun ini, dana desa mengalami peningkatan signifikan. Hingga pada tahun anggaran 2017 mendatang pengalokasian anggaran dana desa dalam APBN sudah mencapai 10% dari anggaran transfer ke daerah.

Peningkatan signifikan dana yang mengalir ke setiap desa tersebut pada hakekatnya ialah dalam rangka bagaimana pembangunan desa lebih berkembang cepat, merata, dan berkeadilan. Kehadiran UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa semangatnya antara lain juga untuk memajukan pembangunan desa.

Pemberlakuan UU Nomor 6 tahun 2014 bisa dikatakan menjadi era baru pembangunan desa. Pembangunan desa diarahkan benar-benar dibangun dari bawah.

Perubahan pendekatan pembangunan desa dengan cara langsung menysasar ke bawah (desa) tentu membawa konsekuensi yang besar, khususnya bagi obyek sasaran. Secara logika, desa – baik pemerintahan maupun masyarakatnya- akan memainkan peran penting dalam pembangunan model *bottom-up* semacam itu. Sebagai pelaku utama pembangunan, desa mau tidak mau harus berdaya alias memiliki kemampuan untuk melakukan pembangunan wilayahnya.

Pembangunan yang langsung ke desa boleh jadi merupakan jawaban atas kegagalan model pembangunan selama ini yang lebih banyak melibatkan *stakeholder* di desa sebatas sebagai obyek semata. Model pendekatan pembangunan *trickle down effect* pada masa lalu tampaknya hingga sekian lama tidak kunjung memberikan efek menetes ke bawah. Artinya, manfaat pembangunan tidak sampai ke desa.

Namun demikian, pendekatan pembangunan yang sekarang dicoba diaplikasikan di desa juga belum tentu dijamin efektivitasnya. Bagaimanapun, persoalan pembangunan desa

merupakan persoalan yang sangat kompleks. Banyak sisi-sisi yang bila tidak diperhatikan bisa berpotensi menjadi ganjalan dalam implementasinya.

Titik Krusial

Terdapat beberapa aspek yang bisa diulas dalam tulisan ini menyangkut perkembangan “era baru” pembangunan desa yang sekarang sedang dijalankan.

Pertama, berkaitan dengan kesiapan regulasi. Kelengkapan peraturan perundang-undangan sebagai payung hukum pembangunan desa menjadi salah satu persoalan yang banyak muncul di kalangan *stakeholder* di daerah/desa.

Hingga kini setidaknya baru ada dua peraturan pemerintah dan sembilan peraturan menteri untuk mengatur lebih lanjut UU Nomor 6 tahun 2015. Banyak ketentuan lanjutan yang penting dan ditunggu-tunggu daerah/desa tapi tak segera disusun pemerintah pusat, seperti SOT dan kedudukan keuangan kepala desa/perangkat desa.

Sementara regulasi lanjutan yang sudah disusunpun kadangkala justru membingungkan pelaksana di tingkat bawah. Terutama akibat adanya “rivalitas” antara Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

Masih *bolong-bolongnya* regulasi yang ada secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi pelaksanaan pembangunan di desa. Sebagai contoh, pemerintahan desa kurang berjalan maksimal karena tidak sedikit jabatan di pemerintah desa sekian lama kosong menunggu turunnya perangkat aturan dari pemerintah pusat atau daerah.

Kedua, kelemahan dalam hal perencanaan pembangunan. Menurut penulis, sebagian besar persoalan krusial pembangunan desa berada di bagian perencanaan pembangunan. Silang sengkabut perencanaan pembangunan desa bersifat multidimensional.

Persoalan utamanya desa memiliki keterbatasan dalam menyediakan perencanaan-perencanaan yang handal. Selama ini, banyak desa yang penyusunan perencanaannya cenderung bernuansa elitis, dimana pemikirannya banyak didominasi hanya oleh kepala desa dibantu sebagian kecil perangkat, dan tokoh masyarakat yang sangat terbatas jumlahnya.

Keberadaan Musrenbangdes pada masa lalu sesungguhnya cukup ideal dalam mengelaborasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat di tingkat bawah, namun karena beberapa sebab (misal karena tidak cukup tersedia sumber anggaran) maka Musrenbangdes seperti kehilangan makna.

Bagaimana dengan era sekarang? Pemerintah telah menerbitkan Permendagri Nomor 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.

Bila dicermati, peraturan tersebut sangat memadai dari perspektif transparansi dan pelibatan partisipasi masyarakat. Namun ironisnya, untuk ukuran tataran desa, model perencanaan yang diatur dalam Permendagri itu sangat rumit dan terlalu bertele-tele yang justru bisa mendorong *stakeholder* di desa lama kelamaan akan apatis dan terjebak hanya sekedar memenuhi aspek administratif prosedural semata.

Permendagri Nomor 114 tahun 2014 dengan rigid mengatur secara rinci tahapan perencanaan, dan juga pelaksanaan serta pengawasan pembangunan. Mekanisme perencanaan pembangunan -baik berupa RPJMDesa, RKPDesa, maupun APBDesa, di dalam Permendagri boleh dibilang tidak cukup sederhana bagi desa yang kemampuan SDMnya relatif terbatas.

Dalam persoalan ini desa membutuhkan tenaga pendamping yang menguasai perencanaan maupun penyusunan anggaran. Di bagian lain, kemampuan aparat pemerintah desa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan mutlak harus ditingkatkan, termasuk kemampuan manajerial dan kemampuan teknis (misal keahlian teknologi informasi dan

administrasi). Harus disadari bahwa para aparat pemerintah desa sampai dengan sekarang masih menjadi tumpuan dan penghela laju pembangunan desa.

Komitmen dan Kemampuan

Ketiga, kemampuan menyusun prioritas desa. Masih berkaitan dengan perencanaan pembangunan, secara khusus desa semestinya mampu dan memiliki komitmen untuk menyusun rencana pembangunan berdasar prioritas, terutama dalam pemberdayaan masyarakat dan pembangunan desa pada umumnya.

Permendesa, PDT, dan Transmigrasi Nomor 5 tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2015 sebenarnya telah memberikan gambaran dan menggariskan dengan detail prioritas penggunaan dana desa. Penerapan atas peraturan tersebut memerlukan komitmen dari para pengambil kebijakan di desa, mengingat sumber daya dana yang tersedia terbatas sedangkan kebutuhan anggaran sudah pasti jauh lebih besar.

Ketersediaan anggaran yang ada seyogyanya lebih diutamakan untuk kepentingan masyarakat dan bukan justru banyak tersedot untuk kebutuhan internal pemerintahan desa. Apabila penyusunan anggaran dilakukan secara tepat berdasar prioritas yang dibutuhkan dalam pemberdayaan masyarakat dan peningkatan ekonomi desa secara berkelanjutan niscaya akan lebih memberikan manfaat bagi pembangunan.

Keempat, sinergisitas pembangunan antar tingkatan pemerintahan. Problem klasik pembangunan di negara kita ialah kurangnya sinergisitas dan koordinasi antar tingkat pemerintahan, dari pemerintah desa hingga pemerintah pusat.

Setiap level pemerintahan mempunyai program masing-masing yang seringkali tidak saling melengkapi dan mendukung.

Program pembangunan, baik yang bersifat kewilayahan maupun sektoral, terkesan berjalan sendiri-sendiri dan tidak terkoordinatif.

Pada masa mendatang, sinergisitas pembangunan desa perlu lebih dikembangkan. Peran pemerintah daerah dan pusat dalam meluncurkan program pembangunan desa masih tetap diharapkan walaupun kini sebagian alokasi pendanaan telah dialihkan ke desa langsung.

Terakhir, titik krusial pembangunan desa berkaitan dengan eksistensi masyarakatnya. Masyarakat pada dasarnya satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan pembangunan desa.

Apalagi tegas-tegas diamanatkan dalam undang-undang bahwa masyarakat selalu dilibatkan dalam setiap proses pembangunan desa. Masyarakat diberi tempat dan mesti terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan kegiatan, serta pengawasan pembangunan desa.

Situasi tersebut menuntut masyarakat aktif dan mampu terlibat dalam pembangunan desa bersama-sama pemerintah desa dan BPD. Sejauhmana efektivitas pembangunan desa, tampaknya banyak tergantung oleh seberapa jauh kontribusi yang diberikan masyarakat dalam setiap tahapannya.

Berdasar pemahaman itu maka kapasitas dan peran serta masyarakat perlu lebih dikembangkan. Semakin banyak elemen masyarakat yang terlibat, harapannya pembangunan desa semakin representatif dan akseleratif.

Sebagai penutup, tidak ada salahnya kita memahami kembali esensi dari pembangunan desa. Seperti disebutkan dalam UU Nomor 6 tahun 2015 Pasal 78, pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Mengacu pemahaman tersebut, sangat diyakini bahwa membangun desa bukanlah persoalan mudah. Regulasi telah cukup memberikan arah, sekarang giliran bagaimana segenap *stakeholder* desa mensikapinya. (*)

(Dimuat di Solopos, 22 Juli 2015)

Optimalisasi Pelayanan Pempdes

Pelayanan pemerintah desa identik dengan pelayanan yang cenderung informal dan kurang terstandar. Publik mengenal bahwa jam kerja pemerintah desa jauh lebih “fleksibel” dibanding instansi-instansi lain. Para pengguna layanan pemerintah desa biasanya bisa menemui pak lurah dimanapun dan kapanpun untuk meminta pelayanan, misal saat mengurus surat.

Di satu sisi, model pelayanan semacam itu menguntungkan masyarakat pengguna layanan karena pelayanan pemerintah desa tidak dibatasi jam kerja dan tempat pelayanan. Di sisi lain, bagi masyarakat bisa jadi tidak menguntungkan, karena pada jam kerja seringkali kantor desa justru kosong ditinggal oleh aparat pemerintah desa.

Persoalan lain, pelayanan pemerintah desa biasanya miskin inovasi, bersifat rutin, dan kurang berperan dalam menyelesaikan persoalan yang berkaitan dengan pembangunan atau pemberdayaan masyarakat. Padahal, keberadaan pemerintah desa langsung berhadapan dengan masyarakat bawah. Artinya, sebagai ujung tombak pelayanan publik, pemerintah desa diharapkan dapat banyak berkontribusi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Dalam sebuah penelitian yang pernah penulis lakukan, kualitas pelayanan yang telah diberikan pemerintah desa sebenarnya secara umum tidak terlalu mengecewakan. Di sejumlah aspek, masyarakat mengapresiasi kerja aparat pemerintah desa.

Misalnya dalam hal prosedur yang mudah dipahami/tidak berbelit-belit, kejelasan syarat administrasi, tidak diskriminatif, dan keramahan/kesopanan aparat pemerintah desa. Kepuasan masyarakat pengguna layanan terkait aspek tersebut sangat logis mengingat karakteristik jenis pelayanan yang diberikan

pemerintah desa sifatnya relatif sederhana atau tidak memerlukan syarat/prosedur rumit. Demikian pula karakteristik aparat pemerintah desa sebagai orang desa yang terbiasa dengan keramah-tamahan.

Sementara aspek yang masih dikeluhkan masyarakat pengguna layanan berhubungan dengan ketepatan penyelesaian layanan, kejelasan *output*/produk layanan, jaminan ketertiban/keteraturan proses pelayanan, dan ketersediaan kelengkapan sarana/prasarana pelayanan. Kekurang-puasan masyarakat terhadap aspek tersebut juga masuk akal karena karakteristik pelayanan pemerintah desa selama ini cenderung spontan dan tidak mengacu standar yang baku (SOP). Pemerintah desa memiliki keterbatasan pula dalam penyediaan fasilitas pendukung dan kelengkapan sarana/prasarana.

Optimalisasi pelayanan

Posisi strategis pemerintah desa pada hakekatnya berpotensi untuk bisa lebih dioptimalkan. Pelayanan pemerintah desa idealnya lebih diintensifkan dan diekstensifkan.

Ada urusan-urusan pelayanan yang sebenarnya bisa didesentralisasikan ke desa. Contoh, pelayanan KTP atau KK. Masyarakat tentu akan merasa kian terpuaskan jika pengurusan KTP/KK dapat selesai atau tuntas di pemerintah desa, dan tidak perlu harus mengurus ke kecamatan atau kabupaten/kota.

Di masa mendatang, urusan-urusan pelayanan yang bisa diserahkan ke pemerintah desa sebaiknya ditangani pemerintah desa. Desain sistem pemerintahan di Indonesia tampaknya diarahkan untuk memberikan porsi peran semakin besar kepada pemerintah desa.

Untuk semakin meningkatkan kualitas pelayanan dan mengoptimalkan peran pemerintah desa dalam memberikan pelayanan publik perlu ada pembenahan menyeluruh terkait

kapasitas pemerintah desa. Persoalan kuantitas/kualitas SDM aparat pemerintah desa dan sarana/prasarananya, termasuk ketersediaan anggaran, merupakan faktor klasik yang menjadi penghambat upaya-upaya tersebut.

UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa maupun aturan lanjutannya dalam PP Nomor 43 tahun 2014 cukup memberikan harapan bagi terwujudnya pelayanan pemerintah desa yang lebih optimal dan berkualitas. Beberapa pasal memperhatikan dan mendukung peningkatan pelayanan pemerintah desa.

Ketentuan yang pro peningkatan kualitas pelayanan itu antara lain berkaitan dengan kewenangan desa yang semakin diperluas, perlindungan hak dan kewajiban desa dan masyarakat desa, kemudahan akses terhadap sumber daya pendanaan, peningkatan kualitas SDM perangkat desa, dan semakin terbukanya partisipasi masyarakat terutama melalui musyawarah desa.

Peluang dalam regulasi tersebut diharapkan dapat memperkuat kapasitas pemerintah desa. Di bagian lain, masyarakat akan semakin kritis untuk menuntut pelayanan lebih baik. Intinya, semua pada akhirnya mendorong optimalisasi peran dan peningkatan kualitas pelayanan pemerintah desa. (*)

(Dimuat di Suara Merdeka, 19 Nopember 2014)

Tentang Penulis



Didik G. Suharto, lahir di Boyolali pada 7 November 1974. Menyelesaikan pendidikan S1 di Program Studi Ilmu Administrasi Negara UNS Surakarta, S2 di Program Studi Administrasi Negara UGM Yogyakarta, dan S3 di Program Doktor Ilmu Administrasi UB Malang. Sejak tahun 2003 kembali ke almamater UNS menjadi dosen di Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP. Selain menjadi dosen, saat ini masih mengemban tugas sebagai Kepala Program Studi Magister Administrasi Publik (MAP) FISIP UNS (periode 2015-2019 dan 2019-2023). Aktif meneliti dengan topik administrasi publik maupun pemerintahan daerah dari sumber pendanaan universitas, Kemenristekdikti / Kemendikbud, serta pemerintah daerah. Penulis pernah menjadi Koordinator Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Fakultas (KPPMF) ISIP, dan sekarang masih memimpin Riset Grup (RG) *Local Government* FISIP. Publikasi pernah dilakukan di jurnal ilmiah dan prosiding nasional/internasional. Di samping juga aktif menulis di media massa (koran) dan buku. Buku yang sudah diterbitkan antara lain: *Membangun Kemandirian Desa* (Perbandingan UU No. 5/1979, UU No. 22/1999, & UU No. 32/2004 serta Perspektif UU No. 6/2014) (terbit tahun 2016), dan *Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dalam Perspektif Collaborative Governance (book chapter, 2019)*. Pengalaman konferensi internasional diantaranya di China (2016) dan Philipina (2019). Aktivitas lainnya; menjadi narasumber/konsultan ahli di sejumlah pemerintah daerah, reviewer penelitian dan asesor di Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT).

SKETSA ISU BIROKRASI & OTONOMI DAERAH

Hingar bingar keberjalanan reformasi birokrasi dan desentralisasi di Indonesia selama ini terlihat dinamis. Fenomena yang menggambarkan perkembangan reformasi demikian kaya, dan buku ini berusaha memotret sebagian diantaranya. Buku ini merupakan kumpulan artikel dari penulis yang berserakan yang dimuat di beberapa media massa cetak (surat kabar), khususnya yang mengusung tema terkait birokrasi dan otonomi daerah. Buku ini terdiri dari lima puluh tiga artikel yang dikelompokkan ke dalam dua isu besar, Isu Birokrasi dan Isu Otonomi Daerah. Masing-masing isu terbagi menjadi bagian-bagian sebagai pokok bahasan. Isu Birokrasi di dalamnya meliputi bagian: Reformasi Birokrasi, Patologi Birokrasi, Manajemen Sumber Daya Manusia, dan Anggaran Publik. Sedangkan Isu Otonomi Daerah meliputi bagian: Persoalan Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal, Reorientasi Peran Kepala Daerah, dan Pembangunan Desa.