Jurnal
Transformasi Administrasi
MEDIA PENGEMBANGAN KEBIJAKAN DAN MANAJEMEN KINERJA PEMERINTAHAN

● VOLUME 03 ● NOMOR 02 ● TAHUN 2013 ● HALAMAN 522-608 ● 2013 ● ISSN 2088-5474

Editorial
Membudayakan Nilai-Nilai Reformasi Birokrasi

T. Kemal Fasya
Beban Berat Demokrasi Partisipatoris

Suadi Zainal
Transformasi Politik dan Prospek Bagi Perdamaian Positif Berkelanjutan di Aceh

Eli Jumaeli
Tantangan Pengembangan Kapasitas e-Government di Provinsi Aceh

Info Kebijakan
Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2013 Tentang Lembaga Administrasi Negara

Amrizal J. Prang
Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa

Muhajir Al Fairusy
Dinamika dan Tantangan Pemberdayaan Komunitas Nelayan Pulau Banyak Aceh Singkil

Resensi Buku
Best Practise Di Daerah

PENERBIT
PKP2A IV LAN

ISSN 2088-5474

Jurnal
Transformasi Administrasi

Pengarah
Kepala PKP2A IV LAN

Pemimpin Redaksi/Penanggung Jawab
Kabid Kajian Aparatur PKP2A IV LAN Ir. Faizal Adriansyah, M. Si

Penyunting
Said Fadhil, S.IP, Edy Saputra, SH, Rati Sumanti, S.Sos,
Ervina Yunita, S.Si, Hilma Yuniasti, S.Hi, Yasnifa Yasin S.Pd

Desain Grafis
Fairus, S.Ag
Taufik, AMd

Sekretariat
Henri Prianto Sinurat, S.IP

Mitra Bestari:
Dr. M. Saleh Sjafei, SH, M.Si. (Sosiologi Hukum)
Prof. Dr. Syahrizal Abbas, MA (Hukum dan Syari'at Islam)
Prof. Dr. Faisal A Rany, SH, M.Hum. (Hukum Tata Negara)
Tri Widodo W. Utomo, SH., MA, APU. (Kebijakan, Administrasi Publik)
Prof. Dr. Husni Jalil, S.H., M.H. (Hukum Tata Negara, Otonomi Daerah)
Prof. Dr. Nasir Azis, SE., MBA. (Ekonomi Manajemen dan Pembangunan)
Prof. Dr. Marion Sihombing, MA. (Sosial dan Politik, Administrasi Negara)
Prof. Dr. Rusdi Muchtar, MA, APU. (Kebijakan Publik, Sosial Kemasyarakatan)
Saiful Mahdi, S.Si., M.Sc., Ph.D. (Statistik Kepemerintahan, Statistik Sosial, dan Statistik Ekonomi)

Penerbit
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur IV
Jl. T.P. Nyak Makam 12 Lampineung Banda Aceh
Telp. 0651-7552569 – Fax. 0651-7552568
Email.Jurnal.pkp2a4lan@gmail.com
Akses ke – website. www.lan.go.id

Petunjuk Penulisan Artikel

JURNAL TRANSFORMASI ADMINISTRASI merupakan jurnal ilmiah berkala yang diterbitkan oleh Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur IV Lembaga Administrasi Negara–Aceh (PKP2A IVLAN). Memuat tulisan ilmiah hasil kajian konseptual atau penelitian empirik pada bidang administrasi negara, seperti kinerja aparatur dan pemerintahan, kelembagaan, tatalaksana, pelayanan publik, otonomi daerah, hukum, sosial, ekonomi dan sebagainya. Tulisan dapat bersifat penemuan baru, koreksi, pengembangan atau pen guatan terhadap paradigma atau teori yang sudah ada. Tulisan belum pernah dimuat/dipublikasikan pada media jurnal/media lainnya. Tulisan harus didukung oleh referensi/bibliography yang relevan.

Petunjuk penulisan naskah adalah sebagai berikut:

1. Naskah diketik dalam bahasa Indonesia (untuk *abstract* dan *keywords* dalam dua bahasa Indonesia-Inggris), menggunakan kertas ukuran A4 sepanjang 1020 halaman, jenis huruf *book antiqua*, spasi tunggal (1), margin 3 cm dari atas dan kiri, serta 2,5 cm dari kanan dan bawah;
2. Format tulisan/artikel terdiri atas:
   a. Judul tulisan (14 pt), ditulis 2 hingga 4 baris, spasi tunggal;
   b. Nama penulis (12 pt), diberikan footnote tentang identiitas penulis. Apabila penulis lebih dari satu orang maka penulis yang ditulis pertama adalah penu lis utama;
   c. Abstract (12 pt) merupakan ringkasan dari isi artikel yang dituangkan secara padat, bukan komentar atau pengantar penulis, terdiri dari 100200 kata yang disusun dalam satu paragraf dengan format esei bukan enumeratif, ditulis dalam bahasa Inggris;
   d. Keywords (12 pt) ditulis dalam dua bahasa (Indonesia-Inggris);
   e. Pendahuluan (12 pt), spasi tunggal (1). Memuat dan menguraikan informasiinformasi umum, topik dan sub stansi yang mampu menarik dan mengundang rasa keingintahuan (*curiousity*) pembaca, dengan memb erikan acuan bagi permasalahan yang akan dibahas, arti pentingnya materi yang ditulis, atau gagasan baru yang inovatif dan konstruktif. Tulisan disertai dengan datadata pendukung dan sumber referensi. Bagian ini terdiri; (i) rumusan masalah; (ii) tujuan; (iii) dan deskripsi singkat mengenai kerangka pemikiran. Apabila tulisan merupakan hasil penelitian empirik maka perlu dicantumkan; (i) metode penelitian; (b) hasil analisis data dan penelitian;
   f. Pembahasan (12 pt). Memuat uraian, analisis, argumentasi, interpretasi penulis terhadap data berkenaan masalah yang disoroti. Datadata yang digunakan disertai sumber referensi yang mendukung;
   g. Penutup (12 pt). Memuat kesimpulan yang menjadi ringkasan uraian atau jawaban sistimatis dari masalah yang diajukan secara singkat dan diikuti oleh saransaran atau rencana tindak lanjut;
   h. Daftar Pustaka (12 pt). Berupa buku teks, artikel dari majalah, makalah, perundangundangan dan dokumen pendukung lainnya, ditulis pada bagian akhir tulisan dengan mengikuti kaidahkaidah penerbitan daftar pustaka dalam publikasi ilmiah.
3. Penulisan Tabel dan Gambar/Grafik. Judul tabel ditulis diatas tabel, sedangkan judul gambar/grafik ditulis di ba wah gambar/grafik. Jika tabel atau gambar/grafik ter sebut merupakan kutipan atau modifikasi dari buku atau sumber tertentu maka wajib menyebutkan sumber aslinya. Jika tabel tadi merupakan data olahan terhadap suatu instrumen penelitian, maka harus pula diberikan keterangan;
4. Penulisan Kutipan menggunakan format *bodynote*, dan untuk defenisi istilah dalam bentuk catatan kaki (footnote);
5. Tulisan yang diserahkan kepada Redaksi akan diseleksi dan direview oleh Tim Redaksi. Tim berhak mengubah susunan kalimat, panjang tulisan dan aspekaspek penulisan lainnya sesuai dengan visi misi JTA, tanpa menghilangkan substansi tulisan. Untuk tulisan yang tidak dimuat, akan di kembalikan kepada penulis, dan untuk tulisan yang dimuat akan diberikan honorarium sepantasnya sesuai dengan jumlah halaman terbitan;
6. Naskah dapat dikirim ke Redaksi JTA d/a: PKP2A IV LAN Jalan T. Panglima Nyak Makam No. 12, Lampineung Banda Aceh 23125, Telp 0651-7552569, Fax 0651 7552568 atau melalui email ke: jurnal.pkp2a4lan@gmail.com.

Jurnal Transformasi Administrasi mengundang Anda mengirimkan artikel hasil kajian konseptual maupun penelitian empirik bersifat penemuan baru, koreksi, pengembangan, dan atau penguatan terhadap paradigma maupun teori yang telah ada

editorial

Membudayakan
Nilai-Nilai Reformasi

Pelayanan publik terdiri dari pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif, yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik dan dilakukan oleh pelaksana yang ditugaskan. Pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi. Pelaksana pelayanan publik bertanggung jawab memberikan pelayanan secara baik dan prima kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Jika menyimak potret pelayanan publik saat ini, belum menunjukkan sebuah kinerja yang mengembirakan, baik bila dilihat dari kinerja maupun output serta outcome. Kinerja pelayan publik dewasa ini lebih cendrung dimaknai/orientasi kepada capian output program (masih minim menggunakan pendekatan outcomes). Timbul istilah bahwa "yang penting terlaksana dan anggaran terserap". Ironis memang, ditengah-tengah gencarnya tuntutan pelaksanaan Reformasi Birokrasi untuk peningkatan kualitas pelayanan publik.

Tidak dapat dipungkiri bahwa lemahnya kinerja aparatur pelaksana pelayanan publik merupakan salah satu diantara beberapa penyebab buramnya kinerja pelayanan publik itu sendiri. Terdapat beberapa indikator, antara lain ditunjukkan oleh pelayanan yang bertele-tele dan cenderung birokratis, biaya yang tinggi, pungutan-pungutan tambahan, perilaku aparat yang lebih bersikap sebagai pejabat ketimbang abdi masyarakat, pelayanan yang diskriminatif, dan sederetan persoalan lainnya (Abas & Triandyani, 2001). Kemudian, masih menjamurnya sejumlah 'budaya negatif' di kalangan aparat pemerintah yang merugikan kepentingan publik seperti mendahulukan kepentingan pribadi, golongan atau kelompok,

termasuk kepentingan atasannya ketimbang kepentingan publik, adanya perilaku malas dalam mengambil inisiatif di luar peraturan, masih kuatnya kecenderungan untuk menunggu petunjuk atasan, sikap acuh terhadap keluhan masyarakat, lamban dalam memberikan pelayanan, kurang berminat dalam mensosialisasikan berbagai peraturan kepada masyarakat, dan sebagainya (Center of Population and Policy Studies Universitas Gadjah Mada,2001). Berkembang kesan bahwa semangat aparatur bilamana "berkerja karena ada honor", bahkan yang sangat miris adalah adanya istilah "tidak ada pelayanan yang gratis".

Kondisi tersebut mencermikan ada persoalan terkait dengan pola pikir *(mindset)* dan budaya kerja *(cultureset)* dalam pelayanan publik. Gambaran buram pelayanan publik tersebut, telah menjadikan isue kinerja aparat pelayanan publik menjadi isue penting dalam reformasi administrasi publik di berbagai negara, termasuk untuk konteks Indonesia (Antonius Tarigan, 2001). Menyikapi fenomena tersebut, Pemerintah Indonesia menetapkan Reformasi Birokrasi yang telah dimulai sejak 2010. Salah satu tujuan dari penerapan RB ini adalah untuk menata profesionalitas dan kompetensi SDM aparatur pelayanan publik. Untuk konteks tersebut, berbagai agenda diatur dalam RB, mulai dari proses rekruitmen pegawai yang berbasis kompetensi dan skill, pengembangan pegawai berdasarkan kompetensi dan profesionalitas, pengisian jabatan untuk eselon II dan I secara terbuka, serta upaya – upaya penghargaan kepada kinerja pegawai secara fair berdasarkan nilai prestasi kerjanya.

Diatas telah disinggung tentang pola pikir dan budaya kerja merupakan salah satu penyebab rendahnya kinerja pelayanan publik, maka dibutuhkan strategi menata dan meningkatkan profesionalitas pegawai secara komprehensif. Melalui pendayagunaan kompetensi aparatur, transformasi nilai-nilai *bestpractise* paradigma dan budaya kerja, pemberian *reward* dan *punisment* yang berbasis prestasi kerja, dinyakini dapat meningkatkan motivasi (etos kerja) dan menciptakan budaya kerja yang produktif dan inovatif. Khusus konteks pemberian *Reward* kepada pegawai berprestasi selain dapat menjadi stimulus dalam meningkatkan motivasi dan inovasi kerja bagi pegawai itu sendiri, juga dapat berpengaruh positif sebagai pendorong melahirkan motivasi dan produktifitas bagi pegawai – pegawai lainnya untuk mendapatkan bentuk penghargaan yang sama.

Dengan pendekatan penilaian kinerja berdasarkan prestasi kerja tersebut, diharapkan dapat menutupi (bahkan memperbaiki) kelemahan-kelemahan dari pendekatan metode penilaian kinerja pegawai selama ini yang dilakukan melalui pengisian Daftar Penilaian Prestasi Pegawai (DP3), yang lebih bersifat sebagai rutinitas, hasil yang terkesan subjektif atasan (terkesan tergantung pada selera atasan), tidak partisipatif, lebih ditekankan kepada kedisplinan dari kehadiran. Sehingga akibatnyaoutput penilaian tidak saja tidak bisa menggambarkan kondisi yang sesungguhnya (riil), tetapi juga tidak dapat digunakan sebagai input dalam perencanaan pengembangan dan pembenahan kinerja aparat pemerintah. Oleh karena itu terbukti bahwa pendekatan penilaian kinerja melalui DP3 dirasakan tidak relevan

lagi dengan kondisi dan ekspetasi masyarakat akan produktifitas dan profesionalitas pegawai, serta terbukti tidak menciptakan iklim motivasi dan kompetisi karier antar aparatur secara proporsional,tidak membuat pegawai lebih berkinerja dari segi prestasi kecuali hanya pemaknaan kinerja yang sempit yaitu "asal rajin masuk dan absen kantor saja".

Dengan demikian sebuah sistem baru penilaian kinerja dengan memasukkkan nilai-nilai, responsif,motivasi, budaya kerja, dan etika pelayanan sangat dibutuhkan, yang mampu menggambarkan kinerja riil aparat dan kelembagaaan pemerintah. Beberapa negara tetangga seperti Malaysia, Filipina, dan Singapura sudah mengembangkan kerangka kerja misalnya dengan menyusun *Code of Conduct* tertentu yang berbasis nilai-nilai profesionalisme, produktivitas, tanggung jawab, dan kepemimpinan, serta menciptakan *Culture of Excellence* (Ibrahim, 1999). Demikian halnya dengan Jepang dan India yang berupaya menyusupkan dimensi-dimensi nilai moral dan etika ke dalam praktek pelayanan publik. Sedangkan negara-negara maju lainnya berusaha untuk melakukan transformasi kebijakan pengembangan SDM aparat demi peningkatan kinerja pelayanan publik yang pada akhirnya diharapkan mampu mengembalikan legitimasi dan kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Tentunya untuk dapat berjalan dengan baik dan berkesinambungan, maka apapun pilihan pendekatan yang dipilih (bila mengadopsi) dari beberapa negara yang sudah lebih baik tingkat pelayanan aparaturnya, namun tanpa didorong dengan kebijakan, komitmen dan konsistensi (kesungguhan) pimpinan dan jajaran aparaturnya dalam meng implementasikannya, serta tanpa ruang dan apresiasi terhadap control publik (sebagai penerima manfaat) maka tidaklah lebih bermakna setiap sistem yang diciptakan. Sistem penilaian kinerja aparatur hendaknya tidak hanya berhasil menjadi control kelembagaan terhadap kinerja staff, akan tetapi juga harus mampu melahirkan rasa tanggung jawab, kepemilikan dan integritas individu aparatur terhadap tugas –tugasnya (tanpa harus merasa terpaksa bekerja karena ada aturan yang mengharuskan), tapi lebih dari itu yakni sebagai individu yang telah bersumpah sebagai pelayan publik, menjadi sebuah kewajiban dan kesempatan belajar dan beramal dalam melaksanakan tugas-tugas tanpa pamrih.

Dengan pendayagunaan (*red.*pembinaan) secara terukur, profesional, komprehensif dan terus-menerus maka diharapkan melahirkan aparatur-aparatur yang berkinerja tinggi dan berintegritas yang akan berkontribusi terhadap kinerja kelembagaan secara keseluruhan. Melalui transformasi aparatur dan kelembagaan yang berkinerja tinggi, tujuan hakiki dari optimalisasi pelayanan publik ke arah yang lebih baik diharapkan dapat diwujudkan. Maka jangan pernah puas dan berhenti pada satu keberhasilan, jadikan keberhasilan itu sebagai motivasi, inovasi dan transformasi kesuksesan selanjutnya. (Edy Saputra)

ISSN 2088-5474

daftar isi

Editorial
Membudayakan Nilai-Nilai Reformasi Birokrasi — iii

Eli Jumaeli
Tantangan Pengembangan Kapasitas e-Government di Provinsi Aceh — 523

T. Kemal Fasya
Beban Berat Demokrasi Partisipatoris — 537

Suadi Zainal
Transformasi Politik dan Prospek Bagi Perdamaian Positif Berkelanjutan di Aceh — 553

Info Kebijakan
Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2013 Tentang Lembaga Administrasi Negara — 567

Amrizal J. Prang
Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa — 571

Muhajir Al Fairusy
Dinamika dan Tantangan Pemberdayaan Komunitas Nelayan Pulau Banyak Aceh Singkil — 591

Resensi Buku
Best Practise Di Daerah — 603

Tantangan Pengembangan

Kapasitas e-Government di Provinsi Aceh [1]

Development challenges The capacity of e-Government in Aceh Province

ELI JUMAELI

Lembaga Administrasi Negara

Jl. Veteran No. 10 Jakarta. email : eli_jumaeli@yahoo.com

ABSTRAK

Pengembangan *E-Government* di Aceh bertujuan meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi Pemerintahan Aceh yang berbasis teknologi komunikasi dan informasi dalam rangka memberikan pelayanan informasi kepada publik secara transparan dan akuntabel melalui web. Dalam pengelolaan informasi dan dokumentasi (PID) masih mengalami kendala dalam hal ketidakjelasan pembagian ruang lingkup tugas pengelolaan antara Dishubkomintel dengan Biro Hubungan Masyarakat Setdaprov, lemahnya pemahaman tentang PID di kalangan pejabat, terbatasnya pegawai yang memiliki kemampuan dalam mengelola PID. Tulisan ini merekomendasi pentingnya pengembangan kapasitas *e-Government* Aceh dari tiga dimensi yaitu pada dimensi system perlu ada Peraturan Gubernur tentang pengelolaan PID; pada dimensi kelembagaan, perlu menguatkan koordinasi antar organisasi pengelola PID; dan diseminasi e-goverment kepada pejabat dan staf, serta merencanakan pejabat fungsional PID.

Kata kunci : Pengembangan kapasitas, *e-Government*, Pemerintah Aceh.

ABSTRACT

E-Government Development in Aceh aims to improve the quality of the administration of the Government of Aceh-based communications and information technology in order to provide information services to the public in a transparent and accountable through the web. In the management of information and documentation (PID) is still experiencing problems in terms of vagueness management division of tasks between the scope of the Bureau of Public Relations Dishubkomintel Setdaprov, lack of understanding of PID among officials, employees who have a limited ability to manage the PID. This paper recommends the importance of capacity development of e-Government of Aceh in three dimensions, namely the dimension of the system needs to be Governor Regulation on the management of PID; institutional dimension, need to strengthen coordination between the PID management organization, and dissemination of e-government officials and staff, and planning officials PID functional.

Keywords : Capacity building, e –Government

1 *Naskah Diterima 19 September 2013. Revisi 07 Desember 2013*

A. PENDAHULUAN

Berdasarkan Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, visi reformasi birokrasi adalah "Terwujudnya Pemerintahan Kelas Dunia", yakni pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat dan manajemen pemerintahan yang demokratis agar mampu menghadapi tantangan pada abad ke-21 melalui tata pemerintahan yang baik pada tahun 2025.

Untuk mencapai visi tersebut perlu dilakukan penyempurnaan kebijakan nasional di bidang aparatur, yang akan mendorong terciptanya peraturan perundang-undangan yang tertib, organisasi yang sesuai kebutuhan, tatalaksana pemerintahan yang jelas, SDM aparatur yang efektif, serta sistem pengawasan dan akuntabilitas yang mampu mewujudkan pemerintahan yang berintegritas tinggi. Pengimplementasian agenda-agenda tersebut akan mendorong perubahan *mind set* dan *culture set* pada setiap birokrat ke arah budaya yang lebih profesional, produktif, dan akuntabel. Perubahan tersebut akan berdampak pada penurunan praktek KKN, peningkatan kualitas layanan, dan peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. Secara bertahap, upaya tersebut diharapkan akan terus meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, sehingga mencapai kondisi profil birokrasi yang diharapkan.

Kondisi tersebut di atas akan dicapai melalui berbagai upaya, antara lain :

1. Penerapan program *quick wins*, yaitu suatu langkah inisiatif yang mudah dan cepat dicapai yang mengawali suatu program besar dan sulit;
2. Penyelenggaraan monitoring dan evaluasi secara periodik dan melembaga;
3. Penerapan manajemen perubahan (*change management*) agar tidak terjadi hambatan terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi;
4. Penerapan *knowledge management* agar terjadi suatu proses pembelajaran dan tukar pengalaman yang efektif bagi K/L dan Pemda dalam melaksanakan reformasi birokrasi;
5. Penegakan hukum agar terwujud batasan dan hubungan yang jelas antara hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan masing-masing.

Upaya-upaya tersebut akan dapat berjalan dengan baik, setidaknya bilamana dibantu dengan teknologi informasi dan komunikasi (TIK). Misalnya :

1. Pada penerapan program *quick wins* yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik secara signifikan, TIK dapat dimanfaatkan untuk memberikan layanan secara on-line (*e-Services*). Melalui layanan seperti itu, masyarakat dapat melakukan transaksi layanan secara efektif dan efisien tanpa ada diskriminasi.
2. Pada penerapan monitoring dan evaluasi, TIK dapat dimanfaatkan untuk menyampaikan data/ informasi kinerja kepada pihak-pihak terkait secara on-line

(*e-Monev*). Melalui cara demikian, monitoring dan evaluasi dapat segera dilakukan, dan tindak lanjut dapat segera diberikan untuk perbaikan yang lebih baik.

3. Pada penerapan manajemen perubahan, TIK dapat dimanfaatkan sebagai sarana komunikasi dan kolaborasi antar pihak terkait, melalui e-mail, e-chatting, e-forum, dll. Melalui cara demikian, semua pihak yang terlibat memiliki pemahaman yang benar tentang perubahan, dan mampu berpartisipasi secara aktif dalam perubahan.
4. Pada penerapan manajemen pengetahuan, TIK dapat dimanfaatkan untuk menyampaikan pembelajaran secara on-line (*e-Learning*). Melalui cara demikian, semua pihak yang terlibat dapat memperoleh pengetahuan penting, sehingga mampu terlibat secara aktif dalam reformasi birokrasi.
5. Pada penegakan hukum, TIK dapat dimanfaatkan untuk menyampaikan informasi hukum kebijakan secara on-line (*e-policy*), dan menyediakan sarana pengaduan secara on-line (*e-complaint*). Melalui cara demikian, semua pihak memiliki perasaan setara secara hukum, yang dapat menimbulkan semangat penegakan hukum dan pada akhirnya meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan aparatur.

Aplikasi-aplikasi TIK tersebut telah digunakan oleh beberapa Negara. Pengalaman mereka telah membuktikan bahwa TIK sangat berperan penting dalam mempercepat reformasi birokrasi. Contohnya di Korea Selatan, TIK telah merubah cara pemerintah menyelenggarakan fungsi-fungsinya dan membantu mengurangi biaya operasional, sehingga meningkatkan efisiensi dalam pelayanan publik. TIK juga merupakan salah satu kunci pendukung terselenggaranya kepemerintahan yang baik melalui peningkatan transparansi dan akuntabilitas pemerintah, dan membantu dalam mengurangi peluang-peluang untuk melakukan korupsi. Selain itu, TIK mampu memberdayakan masyarakat untuk lebih aktif terlibat dalam formulasi kebijakan dan membantu terwujudnya transparansi dalam penggunaan keuangan negara.

Di Indonesia, pemanfaatan TIK di kalangan birokrasi telah dimulai sejak tahun 1960-an. Namun baru pada tahun 2003, Presiden menginstruksikan kepada Menteri, Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Gubernur, dan Bupati/Walikota untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing guna terlaksananya pengembangan *e-Government* secara nasional, dan merumuskan rencana tindak di lingkungan instansi masing-masing dengan berkoordinasi dengan Menteri Komunikasi dan Informasi.

E-Government adalah penyelenggaraan kepemerintahan yang berbasis (menggunakan)

elektronik (Inpres 3/2003) yang memiliki kemampuan untuk mengubah hubungan dengan warga, bisnis, dan dengan pemerintah lainnya, untuk penyediaan informasi dan pelayanan publik kepada masyarakat.

Pengembangan e-Government perlu dilakukan secara sistematik, melalui tahapan yang realistik dan terukur. Ada 4 (empat) tahapan pengembangan *e-Government*, yakni :

1. Tahap Persiapan (*Presentation*), meliputi pembuatan situs web yang menyediakan informasi secara online.
2. Tahap Pematangan (*Interaction*), meliputi pembuatan situs web yang menyediakan database informasi publik, dan menyediakan layanan informasi publik secara interaktif.
3. Tahap Pemantapan (*Transaction*), meliputi pembuatan situs web yang menyediakan layanan publik secara online, yang melibatkan transaksi finansial maupun non finansial
4. Tahap Pemanfaatan (*Integration*), meliputi pembuatan situs web yang menyediakan layanan publik secara online, yang terintegrasi antar satuan kerja dalam sebuah instansi, maupun dengan organisasi terkait lainnya.

Namun, setelah satu dekade sejak Inpres tersebut dikeluarkan, Pengembangan *e-Government* di Indonesia seperti berjalan di tempat. Pada umumnya, situs web pemerintah masih berada pada tahap persiapan, sebagian sudah berada pada tahap interaksi, dan hanya sebagian kecil yang berada pada tahap transaksi.

Mengingat bahwa *e-Government* merupakan "enabler" dalam mewujudkan reformasi birokrasi, maka kondisi tersebut sungguh memprihatinkan. Terkait dengan hal tersebut di atas, maka dinilai penting untuk mengembangkan kapasitas *e-Government*. Dalam hal ini, mengambil kasus di Pemerintah Provinsi Aceh.

Tulisan berikut bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai pengembangan kapasitas *e-Government* yang dibutuhkan oleh pemerintah Aceh untuk mempercepat penyelenggaraan reformasi birokrasi di Aceh. Gambaran tersebut disajikan secara deskriptif terhadap beberapa dimensi dalam pengembangan kapasitas *e-Government*.

B. PEMBAHASAN

1. Dimensi Pengembangan Kapasitas E-Government

Kapasitas adalah sebuah konsep yang komplek untuk didefinisikan. Namun, pada intinya dari konsensus pengembangan internasional mencatat bahwa kapasitas adalah kemampuan individu-individu, institusi-institusi, dan masyarakat-masyarakat untuk memecahkan masalah-masalah, membuat pilihan-pilihan, dan mendefinisikan prioritas-prioritas mereka dan merencanakan masa depan mereka (Wordbank). Dengan kata lain, kemampuan tersebut dimaksudkan untuk menentukan dan mencapai tujuan-tujuan dalam sesuatu hal secara berkelajutan (Cox,2006).

Sedangkan pengembangan kapasitas didefinisikan sebagai sebuah proses yang berangsur-angsur, dengan turut campur inisiatif negara untuk mempertemukan kebutuhan-kebutuhan melalui investigasi dan pembangunan pada kapital

manusia serta perubahan dan penguatan institusi (Worldbank), proses tersebut dilakukan melalui individu, organisasi dan masyarakat agar memperoleh, memperkuat dan mempertahankan kemampuan untuk mencapai tujuan pembangunan mereka sendiri dari waktu ke waktu (UNDP, 2009).

Berdasarkan definisi tersebut di atas, maka pengembangan kapasitas terdiri dari pengembangan individu, institusi, dan masyarakat yang didekati secara terpadu dalam tiga dimensi, yakni :

- Dimensi peraturan dan kebijakan yang mempengaruhi secara sistemik perilaku masyarakat (Dimensi Sistem);
- Dimensi struktur organisasi, proses pengambilan keputusan, prosedur dan mekanisme kerja, instrumen manajemen, hubungan dan jaringan antar organisasi, yang mempengaruhi perilaku organisasi/ institusi (Dimensi Kelembagaan);
- Dimensi ketrampilan, kualifikasi, pengetahuan, sikap, etika dan motivasi individu, yang mempengaruhi perilaku individu (Dimensi Individu).

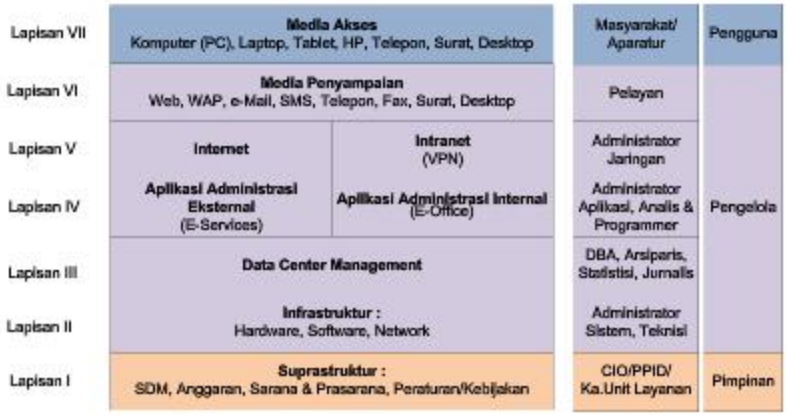
Terkait dengan pengembangan kapasitas *e-Government*, maka terdapat beberapa indikator yang perlu ditinjau dari dimensi sistem, kelembagaan dan individu.

1. Dimensi Sistem, berupa upaya peningkatan kapasitas kebijakan mengenai *e-Government*, yang meliputi data, aplikasi dan infrastruktur jaringan.
2. Dimensi Kelembagaan, berupa upaya peningkatan kapasitas organisasi pengelola *e-Government*, baik yang mengelola data, aplikasi maupun infrastruktur jaringan.
3. Dimensi Individu, berupa upaya peningkatan kapasitas SDM Aparatur dalam menyelenggarakan *e-Government*.

Berdasarkan pedoman umum penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis teknologi informasi dan komunikasi dalam menunjang e-Government, SDM *e-Government* terdiri dari 3 (tiga) kelompok, yakni pimpinan, pengelola dan pengguna. Untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan *e-Government* ketiga kelompok tersebut harus memiliki kompetensi tertentu.

Untuk pimpinan dibutuhkan kompetensi terkait dengan kepemimpinan dalam peningkatan layanan publik melalui pemanfaatan TIK, serta kemampuan dalam mengelola perubahan yang diakibatkan dari pemanfaatan TIK tersebut. Untuk pengelola dibutuhkan kompetensi yang terkait dengan pengelolaan *e-Government*, mulai dari merencanakan, menyelenggarakan, mengawasi, dan mengendalikan penggunaan TIK dalam proses pemerintahan. Dan untuk pengguna dibutuhkan kompetensi terkait dengan literasi terhadap TIK, yang dimulai dari kesadaran akan pentingnya TIK dalam meningkatkan kinerja dan layanan, dan bagaimana memanfaatkan aplikasi yang ada untuk memenuhi kebutuhannya.

Peran SDM tersebut terkait dengan layanan publik yang berbasis TIK. Layanan publik berbasis TIK terdiri dari 7 (tujuh) lapis layanan, yaitu :



Gambar 1. Lapisan Layanan *E-Government* dan SDM yang Terlibat.

a. Lapisan I – Suprastruktur, meliputi peraturan/kebijakan, sarana/ prasarana, anggaran, sumber daya manusia yang mengarahkan dan mendukung layanan. Suprastruktur ini dikelola oleh pimpinan.

b. Lapisan II – Infrastruktur, meliputi perangkat-perangkat dasar yang terdiri dari perangkat keras (server), perangkat lunak (sistem operasi), dan perangkat jaringan (Local Area network). Disebut juga dengan *Network Operational Center*/NOC, dan dikelola oleh administrator sistem.
c. Lapisan III - Pusat Data, dimana data dikumpulkan oleh para jurnalis, statistisi, arsiparis, dll. Disimpan oleh arsiparis. Diolah secara elektronik oleh Administrator Database (Data Base Administrator/DBA).
d. Lapisan IV - Aplikasi, dimana beberapa aplikasi dirancang oleh analis, dan diprogram oleh programmer, untuk dapat memberikan layanan, baik secara on-line maupun offline. Operasional aplikasi dipantau dan dievaluasi oleh administrator aplikasi.
e. Lapisan V - Jaringan Komunikasi, dimana sebuah jaringan komputer baik publik (Internet) maupun privat (Intranet) menyediakan layanan bagi situs web agar dapat diakses oleh pengguna. Jaringan ini harus selalu dioperasikan, dipantau, dievaluasi, dan dipelihara oleh administrator jaringan, agar dapat memenuhi kebutuhan pengguna.
f. Lapisan VI - Media Penyampaian atau *interface* (antarmuka), dimana sebuah situs web menyediakan layanan secara online, baik melalui *World Wide Web* (WWW) maupun *Wireless Application Protocol* (WAP). Disamping itu, juga disediakan layanan secara off line melalui SMS, Telepon, Fax, Surat (termasuk surat elektronik/e-mail) dan meja layanan (desktop). Layanan offline ini dilakukan oleh operator layanan (pelayan) dengan didukung dengan perangkat sistem aplikasi.
g. Lapisan VII - Media Akses, dimana para pengguna yang terdiri dari

masyarakat (*eksternal user*) dan pegawai (*internal user*) mengakses layanan melalui berbagai media, misalnya melalui komputer (*personal computer*), *laptop/notebook*, komputer *tablet*, *handphone*, telepon, surat, atau secara langsung di meja layanan (*desktop*).

2. Kondisi Pengelolaan *E-Government* di Aceh

Secara nasional, pengembangan *E-government* merupakan bentuk dukungan terhadap pelaksanaan UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan UU No.25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Atas dasar regulasi tersebut, beberapa instansi pemerintah di pusat dan daerah mulai mengembangkan *e-Government*, termasuk di Provinsi Aceh.

Komitmen Pemerintah Aceh dalam mengembangkan *E-Government*, diatur dalam Qanun Aceh Nomor 2 tahun 2006 tentang Pemberdayaan Masyarakat dibidang Teknologi Informasi dan Sistem Informasi. Dan Peraturan Gubernur Aceh Nomor 68 tahun 2010 tentang Sistem Pelayanan Informasi dan Perizinan Investasi secara Elektronik. Sebuah situs web, sebagai tahap awal pengembangan *E-Government* telah dikembangkan dengan alamat http://www.acehprov.go.id.

Agenda penerapan dan pengembangan *e-Government* Aceh dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Pemerintah Aceh (RPJMA) 2012-2017. Penerapan e-gov tersebut khususnya sebagai upaya mereformasi sistem informasi birokrasi dalam tata kelola penyelenggaraan pemerintahan Aceh. Dalam RPJMA tersebut disebutkan bahwa pengembangan *e-Government* Aceh ditekankan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi Pemerintahan Aceh yang berbasis teknologi komunikasi dan informasi dalam rangka memberikan pelayanan informasi kepada publik secara transparan dan akuntabel.

Penerapan *e-Government* Aceh merupakan bentuk implementasi dari pelaksanaan UU 11 Tahun 2006 Pemerintahan Aceh (UUPA). Dalam UU PA disebutkan pentingnya penyampaian informasi Pemerintahan Aceh kepada masyarakat (pasal 42), laporan penyelenggaraan Pemerintah Aceh kepada masyarakat (pasal 46), kegiatan keterbukaan informasi publik kepada masyarakat (pasal 59), dan informasi tata ruang (pasal 143).

Berdasarkan UU Keterbukaan Informasi Publik, UU Pemerintahan Aceh dan RPJM Aceh, maka konten *E-Government* idealnya memuat informasi-informasi berikut:

a. Informasi profil Pemerintah Aceh (UUKIP, RPJMA)
b. Informasi mengenai kegiatan dan kinerja Pemerintah Aceh (UUKIP, UUPA)
c. Informasi mengenai laporan keuangan (UUKIP, UUPA)
d. Informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum (UUKIP)
e. Daftar seluruh Informasi Publik yang berada di bawah penguasaannya, tidak termasuk informasi yang dikecualikan (UUKIP)

f. Hasil keputusan Pemerintah Aceh (Qanun & Keputusan/Peraturan Gubernur) dan pertimbangannya (UUKIP)
g. Seluruh kebijakan yang ada berikut dokumen pendukungnya (UUKIP)
h. Rencana kerja proyek termasuk di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan Pemerintah Aceh (UUKIP)
i. Perjanjian Pemerintah Aceh dengan pihak ketiga (UUKIP)
j. Informasi dan kebijakan yang disampaikan oleh Gubernur/Wakil Gubernur dalam pertemuan yang terbuka untuk umum (UUKIP)
k. Prosedur kerja pegawai Pemerintah Aceh yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat (UUKIP)
l. Laporan mengenai pelayanan akses Informasi Publik (UUKIP)
m. Informasi Tata Ruang (UUPA)
n. Informasi Pembangunan Infrastruktur/Permukiman, Geologi dan Sumber Daya Mineral, Kesehatan, Penanggulangan Bencana, Investasi, Sumber Daya Air, Lingkungan Hidup, Pertanahan, dan Pertambangan, dll. (RPJMA)

Namun, konten-konten tersebut belum seluruhnya tersedia pada situs web resmi Pemerintah Aceh. Yaitu informasi laporan keuangan, daftar seluruh informasi publik yang ada, rencana kerja kegiatan, perjanjian kerja sama dengan pihak III, prosedur kerja layanan, dan laporan mengenai layanan informasi. Sehingga menyulitkan bagi pengunjung untuk mencari informasi yang dibutuhkannya

Kemudian dari aspek pengelolaan *e-government* juga belum dikelola dengan baik. Selain situs web Provinsi Aceh tersebut, terdapat sekitar 50 (lima puluh) situs di lingkungan Pemerintah Aceh sebagai sub domain dari Situs Web Aceh. Diantaranya (sekitar 15 situs atau sekitar 30%) belum bisa dibuka karena masih dalam tahap pengembangan. Namun demikian beberata situs yang dapat dibuka, ternyata konten yang tersedia masih terbatas pada informasi profil organisasi dan berita, yang sebagian besar kurang diperbarui dengan baik.

Beberapa aplikasi juga telah diterapkan, misalnya Kantor Maya (Kantaya), Sistem Informasi Eksekutif Daerah (SIEDA), *Aceh Geospatial Data Center* (AGDC), Sistem Informasi Kesehatan Daerah (SIKDA), Layanan Pengadaan Sistem Elektronik (LPSE), Sistem Manajemen Surat, Sistem Informasi Akuntansi Dinas Daerah (SIADINDA), Bank Data Perhubungan Aceh, Sistem Informasi Monitoring dan Evaluasi (SIMONEV), Sistem Informasi Manajemen Operasional Pelabuhan Laut (SIMOPPEL), Sistem Informasi Geografis Prasarana (SIG Prasarana) dan lain-lain. Aplikasi-aplikasi tersebut masih terbatas untuk meningkatkan layanan pada level internal atau manajerial (*backoffice*). Dengan perkataan lain, aplikasi yang ada belum menyediakan layanan yang dapat diakses secara langsung oleh masyarakat (*front office*). Aplikasi yang ada, juga masih beroperasi hanya di lingkup SKPA yang bersangkutan, belum berintegrasi dengan aplikasi lain yang ada pada SKPA lainnya.

Sedangkan dari sisi infrastruktur jaringan, di Propinsi Aceh telah tersedia 1 (satu) *Very Small Aperture Terminal*

(*VSAT*), 6 (enam) *Tower Backbone*, 3 (tiga) *hotspot*, dan 42 (empatpuluh dua) *radio link*. Kondisi infrastruktur jaringan ini sebenarnya sudah cukup untuk mendukung penyelenggaraan *e-Government* di Aceh. Namun, tidak demikian dengan kondisi konten dan aplikasi yang ada. Yang ternyata masih jauh dari harapan, sehingga perlu ada pengembangan kapasitas untuk pengembangan *e-Government* di lingkungan Pemerintahan Aceh.

3. Pengembangan Kapasitas *E-Government* Di Aceh

a. Dimensi Sistem

Pengembangan kapasitas *e-Government* Aceh dapat dilakukan melalui memperbaharui konten-konten dan updating data-data pada web resmi provinsi Aceh. Dibutuhkan sharing dan updating data dari SKPA –SKPA terkait untuk diintergrasikan dalam web resmi Aceh. Untuk menunjang strategi tersebut, diperlukan kebijakan SOP dan petugas penghimpun dan updating data. Perlu ditetapkan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Utama, dan pada setiap SKPA penting ditunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), yang akan menjamin ketersediaan infromasi di internal SKPA untuk diintregrasikan kedalam web resmi propinsi Aceh. Mekanisme koordinasi kerjasama antara PPID Utama dan PPID SKPA perlu diatur secara formal.

Mengingat peraturan tersebut belum tersedia di Pemerintah Aceh, maka untuk pengembangan kapasitas *e-Government* dari sisi dimensi sistem, dibutuhkan Peraturan Gubernur Aceh mengenai Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Pemerintah Aceh.

b. Dimensi Kelembagaan

Berdasarkan Keputusan Gubernur Aceh Nomor 480/590/2010 tanggal 27 September 2010, telah dibentuk Tim Koordinasi Pengelola Informasi dan Dokumentasi di lingkungan Pemerintah Aceh, yang telah direvisi dengan nomor 480/ 335/2012 tentang Penetapan Struktur PPID Aceh. Dalam peraturan tersebut, Kepala Dinas Perhubungan, Komunikasi, Informasi dan Telematika (Dishubkomintel) Aceh ditunjuk sebagai PPID Utama Aceh. Untuk kelancaran penyelenggaraan Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi, di Dishubkomintel telah dibentuk tim penyaji informasi dan dokumentasi pada desk layanan Informasi atau "**Balee Hukom**". Akan tetapi pada sisi lain, berdasarkan Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Aceh Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, sebagaimana telah diubah berdasarkan Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2012, terdapat unit organisasi yang memiliki tugas dan tanggung jawab terhadap pengelolaan informasi dan dokumentasi, yakni Bagian Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi - Biro Hubungan Masyarakat (Humas).

Sedangkan berdasarkan Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2007 tentang SOTK Dinas, Lembaga Teknis Daerah, dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam,

sebagaimana telah diubah berdasarkan Qanun Aceh Nomor 15 Tahun 2012, terdapat unit organisasi yang memiliki tugas dan tanggung jawab terhadap pengelolaan informasi dan dokumentasi, yakni Bidang Manajemen Data Base, Pelayanan Media dan Informasi – Dishubkomintel. Selain itu pada Peraturan Gubernur Aceh Nomor 18 Tahun 2009 tentang SOTK Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) pada Dishubkomintel Provinsi Aceh, terdapat UPTD Seuramo Informasi Aceh yang melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang di bidang pengelolaan informasi melalui media konvensional, elektronik, cetak dan grafika.

Mengingat banyaknya unit kerja yang memiliki tugas dan fungsi terkait dengan pengelolaan informasi dan dokumentasi di Pemerintah Aceh, maka pengembangan kapasitas *e-Government* dari sisi dimensi kelembagaan, dapat ditujukan untuk menguatkan koordinasi dan kolaborasi diantara unit-unit tersebut. Upaya yang dapat dilakukan melalui pembentukan peraturan yang mengatur kejelasan tugas dan fungsi diantara unit-unit tersebut, dan bagaimana mereka dapat bekerja secara bersinergi. Peraturan tersebut dapat dituangkan melalui Peraturan Gubernur Aceh tentang Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Pemerintah Aceh. Dimana, dalam Peraturan Gubernur tersebut sekaligus memuat tentang kelembagaan dan pedoman dalam pengelolaan informasi dan dokumentasi di Lingkungan Pemerintah Aceh.

Peraturan Gubernur tersebut harus disosialisasikan ke seluruh pegawai, agar masing-masing dapat memahami dan mampu berpartisipasi dalam pengelolaan informasi dan dokumentasi sesuai dengan tugas dan fungsinya. Serta didukung oleh perangkat yang memungkinkan berbagai pihak dapat bertukar informasi dan dokumentasi secara relatif lebih mudah, cepat dan murah. Dalam hal ini dapat diterapkan aplikasi e-Office atau perkantoran elektronik yang berbasis Intranet.

c. Dimensi Individu/Sumber Daya Manusia

Terkait dengan Rencana Pengembangan *e-Government* di Aceh, yang menitik-beratkan pada layanan informasi, maka yang dimaksud dengan pimpinan adalah PPID, dan pengelola adalah Pejabat Fungsional Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PFPID), dan pengguna adalah pengguna informasi yang terdiri dari masyarakat (eksternal) dan aparatur (internal).

SDM yang menduduki PPID, perlu memiliki beberapa kompetensi agar dapat memimpin penyelenggaraan layanan data/informasi berkualitas yang dibutuhkan masyarakat melalui pemanfaatan TIK. Kompetensi tersebut meliputi :

a. Kemampuan memahami kebijakan, khususnya UUPA dan UUKIP;
b. Kemampuan memahami pengelolaan informasi dan dokumentasi, termasuk yang berbasis TIK;
c. Kemampuan berkomunikasi secara tulisan, dan lisan;
d. Kemampuan memberikan pernyataan pers;

e. Kemampuan mengelola SDM Pengelola Informasi dan Dokumentasi;
f. Kemampuan mengelola anggaran;
g. Kemampuan mengelola sarana dan prasarana;
h. Kemampuan memahami dan menyelesaikan sengketa.

Sedangkan untuk PFPID dibutuhkan kompetensi agar dapat mengelola data/informasi berbasis TIK, sesuai perannya dalam pelayanan informasi. Kompetensi tersebut meliputi:

a. Kemampuan melayani para pengguna layanan baik secara langsung melalui meja layanan, maupun tidak langsung melalui SMS, Telepon, Fax, Surat (termasuk surat elektronik/e-mail);
b. Kemampuan menyediakan jaringan komunikasi (Internet/Intranet), untuk mendukung layanan secara online selama 24 jam sehari, 7 hari seminggu;
c. Kemampuan menulis, khususnya bagi para jurnalis (pranata humas);
d. Kemampuan mengolah data statistik (statistisi);
e. Kemampuan mengelola dan memeliharara arsip data/informasi yang dimiliki oleh organisasi (arsiparis);
f. Kemampuan merancang aplikasi komputer (analis sistem/pranata komputer);
g. Kemampuan menyusun koding/script bahasa pemograman komputer (programmer/pranata komputer);
h. Kemampuan mengoperasikan program aplikasi komputer (operator/pranata komputer);
i. Kemampuan mengelola dan memelihara database elektronik (administrator database/pranata komputer);
j. Kemampuan mengelola dan memelihara jaringan komputer (administrator jaringan/pranata komputer);
k. Kemampuan mengelola dan memelihara perangkat-perangkat komputer (administrator sistem/pranata komputer);
l. Kemampuan mengatasi permasalahan pada operasional perangkat-perangkat komputer (teknisi/pranata komputer).

Namun sayangnya, masih sedikit pegawai pemerintah Aceh yang memiliki kemampuan-kemampuan tersebut. Masih banyak PPID yang belum memahami ruang lingkup kegiatan PPID. Selain itu, jumlah pegawai yang menjabat sebagai PFPID juga masih rendah. Misalnya untuk Pejabat Fungsional Pranata Komputer yang hanya berjumlah 6 orang, atau jika dibandingkan dengan jumlah PNS Aceh yang berjumlah **9.122**[2], maka prosentasenya hanya sekitar 0,06%. Jumlah yang sangat kecil, untuk mendukung penyelenggaraan *e-Government* di Aceh.

Berdasarkan keterangan tersebut, maka upaya pengembangan kapasitas dapat dilakukan melalui :

a. Menyelenggarakan bimbingan teknis (bimtek) bagi PPID/Calon PPID;

2 *Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Dinas, Golongan Ruang dan Jenis Kelamin di Lingkungan Pemerintah Provinsi Aceh, 2011, data online, diperoleh melalui http://aceh.bps.go.id/index.php?r=artikel/view&id=135, diakses tanggal 25 Juli 2013.*

b. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan (diklat) teknis fungsional bagi PFPID, sesuai dengan jabatannya, misalnya :
   - Diklat Kehumasan dan Jurnalisme bagi Pranata Humas;
   - Diklat Statistik bagi Statistisi;
   - Diklat Kearsipan bagi Arsiparis;
   - Diklat Pemograman Komputer bagi Programmer (Pranata Komputer);
   - Diklat Pengoperasian Komputer bagi Operator (Pranata Komputer);
   - Diklat Sistem Manajemen Database bagi Administrator Database (Pranata Komputer);
   - Diklat Sistem Manajemen Jaringan (Network) bagi Administrator Jaringan (Pranata Komputer);
   - Diklat Teknisi Komputer bagi Teknisi (Pranata Komputer);

c. Mempromosikan pegawai untuk menduduki jabatan FPID;
d. Menyediakan aplikasi e-learning mengenai pengelolaan informasi dan dokumentasi, untuk memfasilitasi semua pegawai agar dapat belajar mengenai pengelolaan informasi dan dokumentasi secara lebih mudah dan murah.

C. KESIMPULAN

Upaya pengembangan kapasitas *e-Government* di Aceh, masih mengalami beberapa tantangan yang perlu segera dan langkah konkrit yang harus ditindaklanjuti oleh Pemerintahan Aceh. Strategi pertama yang perlu dilakukan adalah menetapkan peraturan pembagian tugas dan tanggung jawab organisasi yang mengelola. Kemudian dibutuhkan mekanisme koordinasi antar SKPA dalam upaya updating data, sharing dan integrasi data. Langkah selanjutnya penting meningkatkan kapasitas SDM pengelola baik dari sisi jumlah dan kualitas.

Meningat lemahnya pemahaman terhadap Sistem Pengelolaan Informasi dan Dokumentasi, maka dibutuhkan diseminasi secara kontiyu, bimbingan teknis, dan pelatihan-pelatihan jurnalisme, kearsipan, dan diklat pemograman Sistem Manajemen Database, Sistem Manajemen Jaringan (Network), dan Teknisi Komputer bagi Pranata Komputer. Mempromosikan pegawai untuk menduduki jabatan FPID. Menyediakan aplikasi e-learning mengenai pengelolaan informasi dan dokumentasi, untuk memfasilitasi semua pegawai agar dapat belajar mengenai pengelolaan informasi dan dokumentasi secara lebih mudah dan murah.

DAFTAR PUSTAKA

Cox, Aidan, *Capacity Development and the MDGs*, UNDP Regional Centre in Bangkok, UN Regional Workshop on MDG-Based Planning, Pro-Poor Policy and Budgeting Framework, 4 October 2006.

Instruksi Presiden nomor 3 tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government*

Pedoman Umum Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Teknis Teknologi Informasi dan Komunikasi dalam Menunjang *e-Government*, Kementerian Komunikasi dan In-

formasi Republik Indonesia, 2003.

Peraturan Gubernur Aceh nomor 68 tahun 2010 tentang Sistem Pelayanan Informasi dan Perizinan Investasi secara Elektronik

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025

Qanun Aceh nomor 2 tahun 2006 tentang Pemberdayaan Masyarakat dibidang Teknologi Informasi dan Sistem Informasi

United Nations, *e-Government Development*, artikel elektronik, diakses melalui http://unpan3.un.org/egovkb/egovernment_overview/ereadiness.htm

Worldbank, Dimensions, artikel online di situs : http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTCDRC/0,contentMDK:20280558~menuPK:568226~pagePK:64169212~piPK:64169110~theSitePK:489952,00.html, diakses tanggal 27 Juni 2013

United Nations Development Programme (UNDP), *Frequently Asked Questions: The UNDP Approach to Supporting Capacity Development*, Capacity Development Group Bureau for Development Policy, June 2009

Beban Berat Demokrasi Partisipatoris[3]

(Studi Kasus Aceh Besar)

Heavy burden of Participatory Democracy
(Case Study of Aceh Besar)

TEUKU KEMAL FASYA[4]

Email: kemal_antropologi2@yahoo.co.uk. blog : teukukemalfasya.wordpress.com

ABSTRAK

Tulisan ini berangkat dari penelitian kualitatif tentang konstruksi demokrasi lokal di Aceh Besar, Aceh. Melalui penelitian ini digambarkan bagaimana pengalaman pemerintahan otonomi khusus di sebuah kabupaten di Aceh setelah perdamaian Helsinki, yang sebelumnya mengalami kerusakan sosial-ekonomi-kultural akibat konflik dan tsunami. Tulisan ini melihat peran aktor-aktor sosial dan politik melakukan sinergi antara praktik demokrasi representatif dan demokrasi partisipatoris secara seimbang dan berkualitas. Fokus penilaian masalah ada pada tingkat elite dan tingkat masyarakat. Pada level elite terlihat kurangnya keterampilan dalam memimpin sehingga roda pemerintahan tidak berjalan, sedangkan pada tingkat masyarakat terlihat belum adanya kemampuan berpartisipasi dan memanfaatkan ruang publik termasuk merespons kebijakan publik. Refleksi buruknya pengelolaan tatapemerintahan (*bad governance*) tecermin dari konflik yang terus terjadi menjelang Pilkada 2012. Pengalaman konflik di masa pilkada seperti menghidupkan kembali trauma konflik kekerasan dan pengekangan kebebasan sipil, sehingga yang muncul adalah apatisme dan fatalisme politik dari rakyat. Hal ini tentu kontradiktif dengan semangat demokrasi lokal model baru yang diharapkan berbeda dengan praktik demokrasi "pemerintah Jakarta".

Kata kunci: Demokrasi Representatif, Demokrasi Partisipatoris, Polemik Pilkada, Kewarganegaraan, dan Transformasi Politik.

ABSTRACT

This paper derives from qualitative research on the construction of local democracy in Aceh Besar, Aceh. The research describes the experience of special autonomy governance in one the districts in Aceh after the Helsinki peace accord prior to social-economy-cultural damage due to conflict and tsunami. It captures the role of social and political actors in terms of synergizing a balance and good representative and participatory democracy. The focus issue is on the elite and society level. In elite level, there is a lack of leadership skill that hinders the performance of local administrative, while on the society level there is yet an ability to participate and utilize the public sphere including responding toward public policies. The bad governance is reflected through the ongoing conflict surrounding 2012 local election. This experience of conflict during local election seems to relive the trauma of violent conflict

3 *Naskah diterima tanggal 27 September 2013. Revisi Pertama 16 November 2013*
4 *Dosen Antropologi FISIP Universitas Malikussaleh.*

and civil rights repression, resulted in political apathy and fatalism among the people. This is surely contradicts the spirit of new model on local democracy that is expected differently with the way it has been practiced in the central government.

Key words: *Representative Democracy, Participatory Democracy, Local Election Polemic, Citizenship, And Political Transformation*

A. PENDAHULUAN

Tulisan ini berangkat dari penelitian yang saya laksanakan beberapa waktu lalu bekerja sama dengan Universitas Gadjah Mada (UGM) dan *Institute for Democracy and Electoral Assisstance* (IDEA) International. Penelitian itu mencoba menilai tentang demokrasi lokal di Indonesia (*State of Local Democracy in Indonesia*) pada aras kabupaten/kota. Ada enam kabupaten/kota yang dipilih seluruh Indonesia, salah satunya Aceh Besar, Aceh.[5]

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan teknik pengumpulan data dan perspektif melalui observasi, wawancara mendalam (*depht interview*) terutama dengan aparatur pemerintahan di Kabupaten Aceh Besar, diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion/FGD*), studi dokumen, literatur dan media massa. FGD dilakukan dengan dua sesi, yaitu melalui pemilahan informan (*clustering*), yaitu berasal dari kelompok pemerintahan (partai politik, anggota DPRK Aceh Besar, representasi beberapa dinas, dan guru) dan kelompok masyarakat sipil (LSM, organisasi kemahasiswaan dan kepemudaan, seniman, perwakilan perempuan dan akademisi yang berasal dari Aceh Besar).

Penelitian lapangan ini dilakukan sejak Desember 2011 hingga Maret 2012. Sepanjang proses penelitian lapangan sempat dilakukan pengujian kelayakan data dan analisis melalui pertemuan pemaparan draf awal temuan (*preliminary report meeting*) di Banda Aceh pada 18 Maret 2012 dan terakhir dilakukan pertemuan pengujian (*validation meeting*) di Yogyakarta pada 25-26 September 2012 yang melibatkan partisipan dari Aceh dan juga nasional.

Penelitian ini juga melibatkan Kementerian Dalam Negeri sebagai lembaga pemerintah yang menentukan daerah mana yang perlu dijadikan sampel penelitian agar tidak terjadi duplikasi dengan daerah-daerah yang telah diteliti oleh kementerian sebelumnya. Penelitian ini disamping untuk kepentingan akademis juga dapat digunakan oleh pemerintah untuk mengukur indikator terkait praktik otonomi daerah dan demokrasi lokal di Indonesia pascareformasi. Pada proyek awal penelitian, penelitian ini di samping berfokus di Aceh Besar (Aceh), juga di lima kabupaten/kota lainnya di Indonesia, yaitu Surakarta (Jawa Tengah), Jombang (Jawa Timur), Parigi Moutong (Sulawesi Tengah), Kupang (NTT), dan Manokwari (Papua Barat). Hasil utama yang ingin dilihat dari penelitian ini adalah terpetakannya indeks demokrasi

5 *Pada penelitian ini dibantu oleh asisten peneliti, Rizki Affiat dan seorang pembaca draf penelitian dari UGM, Mada Suknajati. Adapun dalam penulisan ini sepenuhnya tanggung jawab saya.*

partisipatoris di masing-masing daerah, dengan mengukuran secara kuantitatif dimasukkkan ke dalam tinggi (*high participation*), sedang (*medium participation*), dan rendah (*low participation*) sehingga pemerintah dapat menentukan langkah strategis apa yang dapat digunakan untuk memperbaiki atau mempertahankan kualitas demokrasi di daerah tersebut.

Garis besar yang ingin dilihat dari peta demokrasi ini adalah bagaimana demokrasi lokal mampu membangun sinergi antara dua turbulensi, yaitu demokrasi perwakilan atau representatif (*representative democracy*) dan demokrasi partisipatoris (*participatory democracy*).

Model demokrasi representatif kini telah dianggap klasik karena melulu melihat demokrasi pada pelembagaan elektoral seperti pemilu dan pilkada. Pelbagai kritik atas demokrasi representatif telah membentuk pemahaman bahwa model demokrasi seperti ini masih sangat minimal untuk dapat dikatakan membawa beban dan kualitas demokrasi substansial,[6] yaitu kepada makna sebenarnya dan bukan hanya tersekat pada defenisi model demokrasi prosedural. Sehingga muncul pemahaman bahwa demokrasi representatif belum tentu melahirkan aktor-aktor demokrasi yang berkualitas.[7]

Adapun demokrasi partisipatoris adalah model demokrasi yang mentransformasikan rakyat sebagai warga (*citizen*) yang mengawal kepentingan representasi politik pascamomen elektoral (pilkada, pemilu legislatif, pemilu presiden, *pemilihan keuchik*) agar meningkatkan kualitas pengadian kepada masyarakat (atau warga). Bentuk ini dianggap proses demokratisasi paling ideal saat ini. Salah satu yang menjadi sorotan dalam demokrasi partisipatoris adalah pada definisi dan posisi warga (*citizen*) dan hubungannya dengan dimensi kepublikan (*publicness*) yang dimilikinya untuk aktif melakukan "pelembagaan demokrasi'" di ruang yang lebih luas

6 *Istilah demokrasi substansial sebenarnya mulai populer sejak demokrasi prosedural (demokrasi liberal, demokrasi sosialis, demokrasi representatif) dipertanyakan keefektifannya dalam memberikan "makna". Seperti diketahui bahwa tujuan demokrasi adalah bukan untuk mengabdi pada demokrasi itu sendiri, tapi bagaimana demokrasi dapat menjadi aksi kesejahteraan (how to deliver democracy to welfare action). Perdebatan tentang proseduralisme ini, menurut beberapa pakar demokrasi dianggap hanya menghasilkan perdebatan semu yang meningkatkan tensi sentimen model demokrasi. Padahal, demokrasi adalah alat menuju perbaikan kualitas baik yang sifatnya relasional (antara masyarakat sipil dan negara, sipil dan militer, warga dan industri) atau pun eksistensial (kebahagiaan, keadilan, kesejahteraan). Untuk penjelasan tentang demokrasi substansial dapat lihat Donny Gahral Adian, Demokrasi Substansial : Risalah Kebangkrutan Liberalisme, Jakarta : Koekoesan, 2010.*

7 *Secara khusus saya pernah membahas tentang "keringnya" demokrasi representatif karena gagal membawa peran-peran kesejahteraan (welfare issues) – gagasan yang juga salah satunya dikembangkan oleh pakar politik dari Oslo University, Olle Törnquist. Ulasan kolom itu saya tulis dengan judul "Ikwal Demokrasi Kesejahteraan", Koran Jakarta, 5 Maret 2010. Dalam konteks lokal saya juga pernah mengkritik pemerintahan Irwandi-Nazar, yang terpilih secara demokratis pasca-perdamaian Helsinki dan diliput luas oleh dalam dan luar negeri, namun nyatanya juga miskin peran-peran kesejahteraan (Teuku Kemal Fasya, "Pemerintahan Aceh Minimalis?", Serambi Indonesia, 19 Mei 2010).*

dari sekedar *ethnos* atau sektor privat (Cornelis Lay, 2012 : xx).

Hal-hal yang berhubungan dengan demokrasi partisipatoris ini memiliki tautan yang khas dengan aspek jejaring politik (*political lingkage*) dan aktivisme (*activism*), yang membedakan dengan sikap apatisme, egoisme dan "kemenyerahan" publik (*public defeatism*), serta kesukarelaan (*voluntarism*) sebagai lawan dari politik kontraktual. Secara praktis hal-hal itulah yang dilihat terkait dengan pembacaan peta demokrasi dalam tulisan yang berbasis penelitian kasus di Aceh Besar ini.

B. PEMBAHASAN

1. Proyeksi Kasus

Aceh Besar sendiri dipilih sebagai objek penelitian karena keunikan historis dan sosiologisnya. Ia merupakan salah satu kabupaten tertua di Aceh, terbentuk sejalan dengan pembentukan provinsi (dulu dikenal dengan istilah Daerah Istimewa Aceh). Aceh Besar dibentuk pada tahun 1956 berdasarkan UU No. 7/1956. Aceh Besar berbatasan dengan Selat Malaka, Kota Sabang dan Kota Banda Aceh di sebelah utara, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Aceh Jaya, sebelah Timur dengan Kabupaten Pidie dan sebelah Barat berbatasan dengan Samudera Indonesia. Hampir seluruh kecamatan di Aceh Besar dapat dijangkau dengan jalan darat kecuali Pulo Aceh yang harus menggunakan kendaraan laut (ferry). Akses antarkabupaten/kota yang berbatasan dengan Aceh Besar keseluruhannya dapat dijangkau dengan jalan darat (*Aceh Besar dalam Angka*, 2011: 3).

Aceh Besar juga dikenal sebagai tempat kelahiran seorang pahlawan nasional, Teuku Nyak Arief yang merupakan keturunan dari Sultan Muzaffar Syah. Ia pernah menjabat sebagai Residen Aceh pada 3 Oktober 1945 hingga 1 Desember 1945 yaitu jabatan pemerintahan tertinggi untuk wilayah Aceh saat itu. Ia juga komandan saat penyelesaian pemberontakan revolusi sosial di masa awal kemerdekaan. Ia meninggal pada 4 Mei 1946 (Mardanas Safwan, 1992 : 9-24).

Saat ini Kabupaten Aceh Besar memiliki 23 kecamatan di mana Kecamatan Seulimuem sebagai kecamatan terluas (487,26 km^2) dan Kecamatan Barona Jaya yang terkecil luasnya (9,06 km^2). Sejak 9 Agustus 1983, Aceh Besar memiliki ibukota sendiri yaitu Jantho. Sebelum di Jantho, ibukota Aceh Besar masih Banda Aceh atau menjadi ibukota bersama dengan Kotamadya Banda Aceh. Pembentukan Ibukota Jantho menimbulkan masalah tersendiri. Masalah paling besar karena Jantho adalah kota yang didesain dari atas (*top-down process*) sehingga dalam perjalanannya kota ini gagal berkembang. Jantho bukan kota transit dan perdagangan, hanya khusus disiapkan sebagai kota pemerintahan. Masalah lain terhadap keberadaan Jantho adalah pada aspek rentang kendali pemerintahan dan jarak tempuh dengan kecamatan-kecamatan yang ada di Aceh Besar. Posisi Jantho dianggap tidak strategis bagi kecamatan-kecamatan yang berada di pesisir barat. Sebagai perbandingan, masyarakat dari kecamatan terjauh Lhoong harus

menempuh perjalanan sepanjang 106 km untuk bisa mencapai ibukota kabupaten (*Aceh Besar dalam Angka*).

Meskipun salah satu dampak reformasi 1998 adalah hadirnya daerah-daerah otonomi baru sebagai bagian dari politik pemekaran, Aceh Besar masih menjadi kabupaten bebas dari politik pemekaran. Sebelum reformasi, Aceh memiliki 11 kabupaten/kota. Namun setelah sepuluh tahun undang-undang otonomi daerah diberlakukan Aceh memiliki 23 kabupaten/kota. Meskipun Aceh Besar belum lagi terbelah, rencana pembentukan beberapa kabupaten baru seperti Aceh Raya dan Aceh Rayeuk terus berdengung, dengan alasan akses terhadap sumberdaya alam, politik diskriminasi dalam penerimaan pegawai dan penempatan pejabat, serta percepatan pembangunan "wilayah yang terabaikan"(hasil focus group discussion/FGD tentang pemetaan demokrasi Aceh Besar, 25 Desember 2011).

Ada pandangan bahwa Aceh Besar memiliki tiga bagian besar yang dibagi berdasarkan sentimen historis dan wilayah: Aceh Besar, Aceh Raya dan Aceh Rayeuk. Masyarakat di wilayah Lhoong -jauh dari Jantho, ibukota kabupaten- yang berada di pesisir Samudera Hindia dan berbatasan dengan Banda Aceh disebut sebagai Aceh Raya. Untuk masyarakat yang berada di tepi timur yang berbatasan Banda Aceh-Aceh Besar cenderung berada dalam wilayah yang sama dengan ibukota kabupaten lazim disebut sebagai orang Aceh Rayeuk. Adapun untuk wilayah yang selama ini dianggap sebagai wilayah penghasil para hulubalang pemerintahan lokal seperti Montasik, Samahani, dan Indrapuri mengaku sebagai *the real* Aceh Besar.

Pembagian ini meski—belum menjadi sebuah pembagian administratif-sebenarnya sudah muncul dalam isu pemekaran. Pulo Aceh juga memiliki isu tersendiri. Pulo Aceh adalah sebuah pulau dan kecamatan sendiri dari Aceh Besar. Letaknya terpisah oleh laut dan juga diperburuk dengan sangat minimnya sarana dan prasarana seperti jalan aspal dan listrik. Pulo Aceh bisa disebut daerah paling tertinggal dan menderita di Aceh Besar, terutama setelah bencana tsunami. Namun di sisi lain, keberhasilan Aceh Besar lepas dari politik pemekaran tidak diikuti dengan semakin baik kualitas pengelolaan demokrasi lokal. Oleh karena itu dari hasil penelitian Aceh Besar diklasifikasi berada tingkat menengah untuk kualitas demokrasi partisipatorisnya (*validation meeting* di Yogyakarta, 25-26 September 2012).

2. Relasi Antar-aktor dan Perilaku Pemerintahan

Dari hasil penelitian terungkap, bahwa sebagian besar aktor yang berperan dalam pemerintahan lokal berasal dari kekuatan lokal dominan baru, yaitu Partai Aceh (PA) dan kelompok pendukungnya yang banyak bekerja sebagai kontraktor dan pialang proyek pembangunan.[8] Kekuatan politik

8 *Sebagian kesimpulan dari Focus Group Discussion (FGD) tentang pemetaan demokrasi Aceh Besar pada 25 Desember 2011. Kesimpulan ini juga hampir sama dengan beberapa*

lokal dominan baru itu membentuk sistem oligarkhi ekonomi yang melibatkan barisan pendukungnya. Mereka ini menjadi kekuatan tak resmi yang tak jarang melakukan tekanan-tekanan politik, sehingga melemahkan integritas pemerintahan lokal. Akhirnya pemerintah terpaksa melakukan kolusi dalam meloloskan proyek pembangunan (*validation meeting*, 25-26 September 2012).

Bupati Aceh Besar hasil pilkada langsung pertama di Aceh pada 2006, Buchari Daud, seorang akademisi yang bergelar doktor juga tak mampu berbuat banyak menghadapi tekanan politik lokal tersebut. Bahkan dalam sejarah kepemimpinannya pernah meminta mundur dari jabatan bupati (wawancara dengan Saifuddin Bantasyam, 22 Februari 2012).[9]

Aktor-aktor lainnya adalah aktivis LSM dan tokoh organisasi kemasyarakatan dan keagamaan yang telah memiliki sejarah tapi tidak mampu merepresentasikan kepentingan politik lokal secara baik. Demikian, pula pemimpin religius, terutama yang berbasis di *dayah* (pesantren), hanya memiliki pengaruh yang terbatas dan tidak menjadi kelompok penekan yang cukup serius.

Dari sebuah reportase media nasional disebutkan Aceh Besar sebagai salah satu kabupaten yang mengalami kebangkrutan (*Kompas*, 26 Maret 2011). Analisis kebangkrutan disebabkan oleh terlalu gemuknya birokrasi, *missed-management* dan tekanan politik lokal. Disamping itu, buruknya politik tatakelola pemerintahan daerah juga diakibatkan lemahnya kepemimpinan Bupati dan ketidakharmonisan hubungan antara bupati dan wakil bupati dalam menjalankan roda pemerintahan. Inilah yang kemudian melahirkan model pemerintahan yang tidak efektif dan retaknya duet pemerintahan daerah, yang kerap ditemui bukan hanya di Aceh Besar, tapi juga di daerah-daerah lain.

Menurut data dari Kementerian

penelitian yang pernah dibuat sebelumnya, termasuk penelitian seorang doktor politik dari Australia,Edward Aspinal, yang melihat adanya pergeseran kepentingan eks kombatan, ketika sebelum berada di dalam pemerintahan bersifat ideologis-politis dan ketika telah berada di dalam kekuasaan menjadi pragmatis-ekonomis. Para eks kombatan yang memilih menjadi kontraktor ini karena memang hanya peluang itu yang mereka bisa ambil ketika beberapa kader Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Sentral Informasi Referendum Aceh (SIRA) - sayap intelektual GAM) - menduduki posisi sebagai gubernur-wakil gubernur dan juga bupati-wakil bupati/ walikota-wakil walikota. Proses itu telah terjadi sejak Pilkada 2006-2007 dan semakin mengkristal sejak Partai Aceh, partai bentukan eks GAM, memenangkan Pemilu Legislatif 2009 di Aceh. Lihat Edward Aspinal, "Combatan to Contractors : The Political Economy Peace in Aceh", SEAP Indonesia 87, April 2009.

9 *Dalam wawancara itu, dosen Hukum Universitas Syah Kuala sekaligus juga aktivis HAM dan demokrasi menjelaskan tentang sosok Buchari Daud yang tak lain rekan satu almamaternya, "…bahkan Bupati Buchari sendiri pernah minta mundur, dan itu menunjukkan ada kelemahan leadership, manajemen konflik, dan visi. Dia pernah minta mundur karena tekanan politik, meskipun mungkin ia tidak pernah mengakui. Ini patut disayangkan karena Aceh Besar tidak pernah dibicarakan terkait prestasi di lingkup Aceh apalagi nasional, dan hanya dibicarakan dari riak-riak politik. Tentu sebuah ironis tersendiri karena dipimpin bupati yang bergelar doktor lulusan Amerika Serikat".*

Dalam Negeri, sebagai perbandingan, 94 persen kepala daerah dan wakil kepala daerah akhirnya pecah kongsi atau tidak berpasangan lagi pada periode berikutnya. Kebanyakan penyebab pecah kongsi antarduet pemimpin daerah ini disebabkan persoalan pragmatis kekuasaan, dan itu terjadi jauh hari sebelum masa pemerintahan berakhir. Akibatnya terbangun faksi-faksi di birokrasi, baik yang mendukung kepala daerah atau wakil kepala daerah (*Republika*, 4 Juli 2013). Jajaran pemerintahan akhirnya terbangun subkultur tatapemerintahan yang kurang profesional, tidak jelas garis instruksional dan koordinatif, dan pengelolaan keuangan yang kurang akuntabel.

Terkait pecah kongsi pasangan kepala daerah, sebenarnya menjadi pengalaman jamak di banyak daerah. Di Aceh sendiri, dari hasil hasil penelitian demokrasi pada tahun 2012, menunjukkan lebih tujuh puluh persen pasangan kepala daerah menjadi "pasangan cerai" dan selalu bertengkar. Pertengkaran itu bahkan menjadi perbincangan publik dan tidak hanya menjadi konsumsi internal pemerintahan (Teuku Kemal Fasya, 7 Maret 2012). Faktor utama ketidakharmonisan pasangan kepala dan wakil kepala daerah menurut Bupati Aceh Besar periode 2007-2012, Buchari Daud disebabkan dua hal yaitu penempatan posisi pejabat dan urusan pengelolaan proyek (wawancara 28 Januari 2012).

Pada era pemerintahan baru hasil Pilkada 2012 juga tidak memberikan harapan pada perubahan. Bupati baru, Mukhlis Basyah yang didukung Partai Aceh (PA), tidak menunjukkan perbaikan kualitas demokrasi. Kombinasi dan relasi kekuasaan mayoritas di Aceh Besar ini cenderung membesarkan jaring-jaring primordialisme. Relasi kekuasaan antara pemerintah formal yaitu bupati dan non-formal yang bermain di wilayah politik anggaran berlangsung dalam temali simbiosis mutualisme atau saling menguntungkan. Bupati terpilih menggunakan lingkaran kerabat untuk mengelola proyek baik yang bersumber dari APBK, APBD, atau APBN (wawancara Yasir Nurdin, tokoh pemuda Samahani, 8 Juni 2013).

Adapun kelompok sipil ekstra parlementariat atau kelompok yang kerap membangun tuntutan pubik di luar parlemen tidak cukup kuat sebagai kekuatan pengimbang. Jumlah *gampong* (desa) di Aceh Besar cukup besar: 604 *gampong* (*Aceh Besar dalam Angka* : 4). Pemilihan *keuchik* (kepala desa) memang dilakukan secara langsung oleh warga, tapi representasi politik paling rendah ini tidak dapat diandalkan sebagai aktor demokrasi di tingkat desa. *Keuchik* yang terpilih kerap dikendalikan oleh kekuatan pendukungnya atau partai politik (FGD, 25 Desember 2011).

3. Premanisme Politik Pilkada

Hal yang juga tak dapat dilepaskan dari watak dan perilaku aktor politik lokal adalah seberapa bersih dan damai proses elektoral terjadi, baik pilkada atau pemilu. Latar belakang momentum elektoral sangat berpengaruh dengan seberapa demokratisnya aktor politik yang dihasilkan dan menjalankan

peran-peran representasi politiknya.

Berbeda dengan momentum pilkada pertama pascaperdamaian yang berlangsung damai dan relatif bersih, momentum Pilkada 2012 dipenuhi prahara politik dan kemanusiaan. Polemik kekuasaan yang menyebabkan pilkada yang seharusnya dijadwalkan tahun 2011 mundur menjadi tanggal 16 Februari 2012, lalu ditunda lagi menjadi 9 April 2012. Aksi massa dikerahkan di beberapa tempat, khususnya Banda Aceh dan pesisir utara-timur, untuk menolak apa yang disebut sebagai "intervensi pemerintah pusat" melalui pembatalan pasal 256 tentang calon independen di UUPA oleh MK.

Kisruh ini kemudian diiringi leh insiden kekerasan bersenjata yang telah mengundang banyak reaksi hingga di tingkat nasional. Pada tahun "huru-hara politik" 2011 saja sudah terjadi 46 kasus kekerasan bersenjata, termasuk di Aceh Besar. Secara resmi beberapa insiden kekerasan tersebut dinyatakan terkait oleh kisruh pilkada (Kemitraan, 2012).

Secara umum Aceh Besar dapat dikatakan daerah yang stabil dan tidak terlalu terpengaruh masalah-masalah keamanan terutama menjelang pilkada. Meskipun termasuk daerah konflik di masa lalu, situasi keamanan masyarakat saat ini masih cukup baik terutama jika dibandingkan dengan kabupaten konflik lain seperti Aceh Pidie, Aceh Utara, Bireun dan Aceh Timur.

Terkait kekerasan jelang Pilkada 2012, dari sebuah data *rapid assessment* Kemitraan (12 Januari 2012), tercatat paling sedikit ada lima peristiwa penembakan besar terjadi di Aceh sepanjang bulan Desember 2011 dan Januari 2012 yang menyebabkan sedikitnya sepuluh orang tewas dan 16 orang terluka. Korbannya adalah buruh dari suku tertentu. Untuk Aceh Besar sendiri ada dua insiden yang terjadi pada 31 Desember 2011 dan 5 Januari 2012 yang menyebabkan dua orang tewas dan dua luka-luka (*Serambi Indonesia*, 6 Januari 2012). Insiden tersebut merupakan bagian dari rentetan kasus penembakan dengan sasaran suku tertentu yang terjadi di Aceh Utara, Lhokseumawe, dan Bireuen menyebabkan pihak keamanan mulai berpatroli dan melakukan pencatatan terhadap warga pendatang.

Kampanye pilkada dimulai pada 22 Maret 2012 dan terhitung pada tanggal 24 Maret sudah terjadi kasus kekerasan terhadap enam calon bupati termasuk pembakaran dan perusakan mobil tim sukses yaitu di Kabupaten Aceh Barat Daya, Aceh Timur, Aceh Utara, Aceh Selatan, dan Bireuen. Selain Aceh Barat Daya, keenam kabupaten tersebut termasuk wilayah basis konflik. Dari keenam calon bupati tersebut, tidak ada yang berasal dari Partai Aceh.

Selain itu, di bulan Maret, polisi berhasil menangkap tiga orang pelaku teror di Aceh Besar karena membawa bahan peledak yang dilakukan komplotan Dugok dan kawan-kawan yang berasal dari Aceh Utara (*Serambi Indonesia*, 12 Maret 2012). Tiga orang lainnya juga ditangkap di Aceh Utara karena membawa bahan peledak pada saat yang hampir bersamaan. Keenam orang tersebut merupakan anggota dari Komite Peralihan Aceh (KPA). Bahkan salah satu orang yang ditembak oleh Densus 88 pada Maret 2012 ini adalah

seorang mantan panglima wilayah GAM dari Kecamatan Lhoong, Aceh Besar, yang dituduh sebagai bagian jaringan penembakan terkait kisruh pilkada.

Latar belakang sosial politik pascakonflik ini penting untuk menjadi basis pemahaman mengenai bagaimana mesin politik dan rumusan kebijakan publik dilakukan, termasuk di Aceh Besar. Aceh Besar sendiri merupakan salah satu kabupaten yang paling besar di Aceh dari segi luas wilayah dan populasinya.

4. Representasi dan Partisipasi Politik

Seperti peta politik di daerah yang terdampak konflik separatisme di masa lalu, Aceh Besar pun merupakan wilayah basis Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Maka tentu saja kekuatan transformasi GAM, yaitu PA, lebih mendominasi di parlemen saat momen pemilu legislatif 2009. Perincian kursi hasil pemilu 2009 di Aceh Besar adalah PA (10), PAN (5), Demokrat (5), Partai Daulat Aceh/PDA (4), Golkar (4), PKS (4) PBB (2) dan PPP (1). Padahal Aceh Besar sebelumnya dikenal sebagai basis PPP yang merupakan kekuatan oposisi Islam pada masa Orde Baru (wawancara dengan Muhammad Nizar, anggota komisioner Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh Besar, 24 April 2012).

Meskipun menjadi kekuatan politik baru, PA lebih banyak membawa peran keseragaman (*political unity*) dan bukan keberagaman (*political diversity*). Ini dialektika negatif demokrasi di era transisi, ketika pesan-pesan subtansial demokrasi gagal dikembangkan karena kekuatan politik baru lebih memilih untuk memperkuat representasi politik sendiri sehingga aspirasi di luar mereka kurang bisa diakomodasi, seperti juga terlihat kegagalan demokrasi di Timor Leste (Olle Törnquist, 2010 : 38).

Untuk tingkat partisipasi pemilih pada Pemilu Legislatif 2009, Aceh Besar seperti juga Aceh lainnya memiliki tingkat elektoral mencapai 75 persen, demikian pula pada Pilkada 2012. Angka ini cukup menyakinkan apalagi jika dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia yang tingkat elektoralnya rendah seperti Pilkada Sumatera Utara (48 persen), Jawa Tengah (55,7 persen), Jawa Barat (63 persen), dan Sumatera Selatan (69 persen) beberapa waktu lalu (Indo Barometer, 6 Juni 2013).

Namun demikian, tingginya angka partisipasi pada momentum pilkada atau pemilu legislatif belum dapat dinilai sebagai kemunculan model demokrasi partisipatoris sesungguhnya. Hal itu karena nilai-nilai demokrasi itu belum sampai ke akar rumput dan melembaga dengan baik. Kasus Aceh Besar menjadi bukti bahwa demokrasi prosedural[10] hampir nyaris berhenti

10 *Demokrasi prosedural sesungguhnya adalah model yang menilai demokrasi pada proses seleksinya. Ini adalah model yang lebih dahulu dikenal sebelum kemudian diperkenalkan demokrasi partisipatoris atau demokrasi kesejahteraan (welfare democracy) atau juga sering disebut dengan istilah Skandinavian model. Masalah pada demokrasi prosedural, oleh beberapa peneliti demokrasi, dianggap tidak cukup meyakinkan akan mengarah pada tindakan yang bermakna bagi kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Demokrasi prosedural kerap jatuh pada tindakan instrumental : proseduralisme tanpa etika. Lihat Kristian Stokke and Olle Törnquist (ed), Democratization in the Global South : The Importance of Transformative*

pada proseduralisme: miskin nilai dan etika ketika berhubungan dengan legitimasi sosial dan politik.

Semakin dalamnya konflik yang melibatkan lembaga DPRD/DPRK bukanlah gambaran khas Aceh. Jika tekun mengikuti perkembangan pemberitaan politik nasional, terlihat bahwa citra lembaga representatif memang sudah demikian buruknya, bukan hanya nasional tapi juga di tingkat lokal. Keburukan itu tecermin dari minimnya kapasitas dan kualitas anggota dewan saat ini. Bahkan menurut *polling* Lingkaran Survey Indonesia (LSI), kualitas para politikus saat ini lebih buruk dibandingkan era Orde Baru (*www.kompas.com*, 2 Oktober 2011). Hal ini menandakan bahwa realitas keterbukaan yang terjadi pasca Orde Baru tidak mengarah pada semakin dalamnya tertatam nilai-nilai demokrasi dalam praktik politik dan kenegaraan. Perilaku politik legislatif semakin jauh dari nilai-nilai keadaban, kesantunan, *fairness*, nalar sehat, dan *rule of law*. Para anggota dewan lebih sering mempraktikkan politik saling hasut dan sandera, yang akhirnya merugikan citra parlemen dan memerosotkan kinerja demokrasi di lembaga perwakilan tersebut.

Di Aceh buruknya kualitas parlemen dalam merepresentasikan kepentingan politik publik dianggap berhubungan dengan kualitas perdamaian yang juga tidak semakin baik. Transformasi politik yang terjadi pasca MoU Helsinki masih menjadi berkah yang hanya dinikmati oleh elite politik, dan tidak menjadi berkah yang bisa dinikmati akar rumput melalui partisipasi yang terbuka dan adil. Situasi saat ini, kekuatan representasi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dikuasai oleh PA (34 dari 69 kursi). Dapat dikatakan, compang-camping politik DPRA yang terjadi saat ini tentu saja terkait dengan kinerja PA.

Pada politik anggaran misalnya menunjukkan belum ada sikap prokesejahteraan rakyat, malah menjadi ajang memperkuat legitimasi kelembagaan dewan sendiri (*self-legitimizing*) seperti masih menganggarkan dana aspirasi yang sebenarnya telah dianggap ilegal oleh Kementerian Dalam Negeri (*Harian Analisa*, 14 Maret 2013). Meskipun dana aspirasi DPRK Aceh Besar tidak sebesar dana aspirasi di tingkat DPRA, yaitu Rp. 5 miliar per anggota dewan, perilaku penyimpangan anggaran ini menunjukkan bahwa libido kekuasaan yang dimiliki anggota dewan lebih besar dibandingkan kemampuan merepresentasikan kepentingan konstituen. Seperti dimaklumi, walaupun dinamakan dana aspirasi, dana itu menjadi "politik gizi" yang digunakan anggota dewan untuk kepentingan pribadi, partai, dan konstituen yang terbatas, melalui negosiasi "bagi hasil", antara pelaksana proyek dengan sang penyetuju proposal.

Kasus terbaru, proses uji kelayakan dan kepatutan Komisi Independen Pemilihan (KIP) di Aceh Besar juga telah menuai protes, karena sarat kontrak-politik antarfraksi mayoritas. Tujuan jernih yang bisa dibaca tentu

Politics, New York : Palgrave MacMillan, 2013, hal. 21-28.

saja bagaimana memuluskan agenda politik elektoral 2014 dengan mencoba memengaruhi aspek akuntabilitas dan kredibilitas pemilu (*www.diliputnews.com*, 1 Juni 2013). Ini menunjukkan bahwa representasi parlemen masih memiliki masalah di dalam dirinya dalam menautkan esensi popularisme dan menegosiasikan kepentingan masyarakat sipil agar menjadi tindakan demokratis partisipatoris (Törnquist, 2009 : 11). Penguatan demokrasi dari bawah (melalui peran pengawasan, opini publik, kritik, dan demonstrasi) masih belum berjalan, karena parlemen masih memiliki otonomi kekuasaan yang cukup besar dalam mensubordinasi rakyat, yang kemudian direkayasa kepada model politisasi komunal, patronasi, dan jaringan pemimpin informal yang menguasai bisnis dan pasar.

5. Adab Kewarganegaraan yang Hilang

Sering kita mendengar kalimat sinis, momentum pilkada hanya menjadi rangkaian politik yang menguntungkan kepala daerah terpilih. Kepala daerah baru itu menjadi sosok demokratis pada hari pemilihan, seturut perjalanan waktu dan kekuasaan, ia akan menjadi figur egoistik, primordial, dan oligakhis. Adapun rakyat sebagai basis legistimasinya akan tertinggal jauh di belakang dalam setiap pengambilan kebijakan.

Sinisme itu tidak dapat disalahkan. Itu karena rakyat hanya hadir pada momentum pilkada. Mereka menjadi sekumpulan orang atau gerombolan (*mob*), yang dilepaskan statusya sebagai warganegara. Padahal konsep kewarganegaraan (*citizenship*) menjadi faktor determinan perkembangan demokrasi partisipatoris ketika melakukan tindakan-tindakan sosial, politik, dan ekonomi di ruang publik.

Kewarganegaraan sebagaimana disampaikan oleh US Marshall adalah bentuk partisipasi penuh warganegara ketika mengartikulasikan kepentingan publiknya. Kewarganegaraan bukan hanya jaminan negara (pemerintah) atas kebebasan individual, tapi juga jaminan sosial-ekonomi yang semakin dikenal dalam model negara kesejahteraan (*welfare state*) (Vegitya Ramadhani Putri, 2012). Konsep kewarganegaraan telah menjadi konsep dasar dalam melihat hubungan negara (*state*) dan masyarakat (*society*), yang sebelumnya tidak begitu jelas batas demarkasinya. Konsep kewarganegaraan juga mereduksi ketidaksetaraan sosial dalam kontrak sipil pada masyarakat modern, bahwa tidak ada yang harus menjadi warganegara kelas dua, marjinal, ilegal, minoritas, dst.

Ironisnya, dalam fenonema politik kontemporer yang semakin tercebur kepada sistem industrial-kapitalistik dan menekankan kepada otonomi individu, konsep warganegara menjadi absurd. Ia "tersesat" di tengah kepungan ekonomi kapitalistis dan politik liberalistis. Kewarganegaraan sering terjerumus pada logika pasar dan statistik. Dampaknya terasa saat momentum pilkada, ketika para peserta pilkada dan konstituen masuk pada sirkuit berbiaya mahal dan permainan uang (Fasya, 26 Maret 2012).

Secara realistis, pola hubungan antara masyarakat dengan lembaga

elektoral yaitu parlemen menjadi hubungan yang didasarkan pada relasi pertemanan dan patron politik. Parlemen hanya membangun hubungan baik dengan "rekan sesama pejuang di masa lalu", yang didasarkan pada model relasi yang eksklusif, *lobbying*, dan pertukaran kepentingan, serta tidak didasarkan pada relasi yang responsif dan bertanggung jawab (Törnquist, 2010: 33).

Realitas transformasi politik hanya mengarah pada situasi bagi-bagi kue politik-ekonomi di antara kelompok yang sedang berkuasa. Tentu saja di sini masyarakat yang "sukses" berhubungan baik dengan parlemen bukanlah masyarakat dalam pengertian sosial *sui generis*. Mereka adalah klien politik yang hidup dalam proses simbiosis politik yang saling menguntungkan.

Itu sebenarnya bukanlah partisipasi. Jika pun ini dikatakan masuk dalam ranah demokrasi, lebih tepat dengan istilah diperkenalkan Gerry Van Klinken, pakar Indonesia dan Papua dari Belanda: demokrasi patronasi (*patronage democracy*) (Törnquist, 2009). Itulah "demokrasi" yang membangun patron eksklusif plus ketergantungan, bukan demokrasi yang mampu memproduksi nilai-nilai partisipasi secara adil dan mandiri.

Dalam konteks ini tentu saja konsep representasi, terutama di parlemen, perlu dibicarakan kembali. Perbincangan menjadi semakin penting di tengah propaganda bahwa parlemen adalah representasi sah rakyat. Dalih yang sering digunakan adalah mereka terpilih melalui mekanisme pemilihan langsung yang demokratis, sehingga tentu saja diimajinasikan memiliki kualitas representasi yang lebih baik dibandingkan representasi publik lainnya. Pertanyaan seperti ini penting dijawab untuk mengetahui bagaimana posisi warga negara di tengah model representasi yang memitoskan proses elektoral seperti pemilu itu (Fasya dalam PMB LIPI, 2011 : 221).

C. PENUTUP

Sesungguhnya apa yang terjadi di Aceh Besar, juga terjadi di banyak daerah lain ketika demokrasi lokal melalui otonomi daerah tidak terlembaga dengan baik. Hal ini karena konsep otonomi daerah tidak mampu dirumuskan sebagai upaya peralihan dari transisi sentralisasi ke desentralisasi demi memperkuat pembangunan daerah yang berkelanjutan (Isran Noor, 2012 : 12).

Di Aceh, masalahnya semakin bertambah karena multiplikasi transisi. Bukan hanya sindrom transisi otonomi daerah tetapi juga transisi konflik. Yang ditakutkan kondisi labil ini bisa menyebabkannya jatuh pada situasi lingkaran gelap demokrasi yang membuat sebuah masyarakat atau sistem politik tidak bisa memperbaiki kerusakan yang ditimbulkan akibat praktik-praktik kekerasan dan antiperdamaian. Jika kondisi itu berkelanjutan maka ia sangat mungkin terjerembab ke arah – istilah Olle Törnquist, profesor politik dari Oslo University - transisi tidak berkerangka (*frameless transition*) (Törnquist, 2010 : 37).[11]

11 *Sebenarnya jika mau melihat secara kritis apa yang terjadi dalam satu tahun terakhir di Aceh, terutama di*

Meskipun otonomi daerah tidak selalu memberikan kebaikan instan bagi masyarakat, tidak seharusnya ia dianggap kutukan sehingga harus berpikir delusif untuk mundur ke era Orde Baru. Otonomi daerah juga harus dilihat sebagai perekat pembangunan di tingkat lokal dan bukan ajang proyek yang membangkrutkan anggaran nasional atau pemuasan insting kekuasaan dengan ikatan adat dan politik kedaerahan atas nama demokrasi lokal (Widya P. Setyanto dan Halomoan Pulungan (ed), 2011: 35).

Yang harus dipikirkan bagaimana melakukan pelembagaan demokrasi dengan tidak mengorbankan potensi lokal. Politik otonomi daerah dapat diperkuat dengan membenahi kelemahan tatakelola pemerintahan (*governance*), memunculkan inisiatif program-program kesejahteraan lokal, dan mendesain pusat-pusat unggulan pertumbuhan ekonomi berbasis kecamatan yang melibatkan partisipasi masyarakat, misalnya (Noor : 20). Hal itu akan terjadi jika pemerintah daerah mau menggunakan prinsip partisipasi dan deliberasi (musyawarah) sebagai upaya penguatan peran publik melalui fungsi kewarganegaraan.

Sesungguhnya demokrasi partisipatoris menempatkan rakyat tidak hanya sebagai alat pembangunan *an sich*, tapi juga sebagai entitas sosial yang memiliki eksistensi sama pentingnya dengan pengambil kebijakan (*policy maker*) dan elite-elite politik dan ekonomi dalam menentukan arah pembangunan. Rakyat dalam perspektif demokrasi partisipatoris adalah pemegang kedaulatan negara merdeka, bukan sekedar "penonton demokrasi" atau angka-angka yang dihitung dalam skala statistik pembangunan (Daoed Joesoef, 30 April 2012). Dalam hal ini rakyat harus dilihat dalam pendekatan relasional dengan negara dan subjek penentu opsi pembangunan.

Demikian pula pada demokrasi perwakilan. Proses elektoral yang dianggap mendukung demokrasi bukan hanya pada momentum pemilu legislatif atau pilkada tapi juga institusi paling bawah, yaitu *gampong* atau desa. Secara umum demokrasi representatif akan dinilai baik jika publik melakukan inisiatif perubahan dan terlibat dalam perumusan kebijakan pemerintah hingga tingkat sangat lokal dan sederhana. Demokrasi memang harus dipraktikkan dengan cara-cara yang sederhana dan bukan ketangkasan nalar ala akademisi semata.

Terakhir, di Aceh bagaimana prinsip-prinsip perdamaian yang dirancang dan disahkan pada 15 Agustus 2005 antara GAM dan Pemerintah Republik Indonesia, yang

bawah pemerintahan Zaini Abdullah – Muzakkir Manaf transisi yang tidak berkerangka itu sudah terjadi. Publik semakin gerah dengan sikap pemerintah daerah yang hanya sibuk mengurusi hal simbolis seperti bendara dan kelembagaan Wali Nanggroe, tapi gagal memberikan inisiatif pembangunan dan menawarkan program kesejahteraan yang riil. Dari opini publik yang terbaca di media massa atau media sosial terlihat bahwa ekspektasi perubahan kepada kepemimpinan baru ini semakin berkurang drastis. Kampanye tidak seindah perbuatan. Perilaku tanpa inisiatif ini juga terlihat pada pemerintahan Kabupaten Aceh Besar.

dikenal dengan MoU Helsinki dapat menjadi peta jalan damai komprehensif dalam bingkai NKRI. MoU Helsinki harus dilihat sebagai perspektif untuk "memerdekakan" masyarakat Aceh melalui penguatan otonomi daerah, bukan imajinasi tentang sebuah "negara ideal Aceh baru" (*new state building*).

Jika kita perlu melakukan arus balik historis tentang peta damai menuju pengesahan MoU Helsinki juga penuh tantangan tersendiri. Sejak pertama sekali dilakukan perbincangan antara pemerintah RI dan GAM yang diinisiasi oleh Jusuf Kalla *and the gank*[12] hingga pascapengesahan, tokoh-tokoh nasional seperti Megawati, Taufik Kiemas, Pramono Anung, dll bersikukuh menolak MoU Helsinki sebagai bentuk solusi damai bagi Aceh. Bahkan Akbar Tanjung sempat membuat pernyataan "MoU Helsinki telah mengamputasi kedaulatan Indonesia" (Harold Crouch, 2010 : 305).

Namun meskipun telah memiliki kewenangan yang cukup luas seperti partai lokal dan kandidat independen, perjalanan implementasi MoU Helsinki seperti terbaca salah satunya pada penelitian Harold Crouch, gagal menjadi jalan memperkuat federalisme lokal (Crouch : 319). Pemerintah Aceh ternyata lemah, tidak melakukan koreksi atas perilaku militerisme yang menjadi antitesis dari MoU Helsinki. Malah kontradiktif, membangun perilaku pemerintahan yang mengancam perdamaian itu sendiri. Perjanjian damai itu belum efektif sebagai jembatan emas demokrasi lokal dan pembangunan yang berkelanjutan di Aceh.

Memang klise, namun kenyataannya pekerjaan untuk membangun mekanisme demokratis yang melibatkan seluruh unsur publik dalam partisipasi masih merupakan jalan yang panjang. Penuh liku dan onak, apalagi untuk daerah pascakonflik dan baru mengeja pelan-pelan wacana demokrasi praktis seperti Aceh Besar. Jadi, jangan berharap terlalu banyak sekaligus jangan sampai bangkrut terlalu dalam yang akan merugikan masyarakat.

12 *Di antaranya adalah Hamid Awaluddin, Sofyan, Djalil, dan dr. Farid Husein.*

DAFTAR PUSTAKA

Adian, Donny Gahral. 2010. *Demokrasi Substansial : Risalah Kebangkrutan Liberalisme,* Jakarta : Koekoesan.

Aspinall, Edward. April 2009. "Combatans to Contractors : The Political Economy of Peace in Aceh", *SEAP Indonesia 87.*

BPS. 2011. *Aceh Besar dalam Angka.*

Crouch, Harold. 2010. *Political Reform in Indonesia After Soeharto,* Singapore : ISEAS.

Fasya, Teuku Kemal. 7 Maret 2012. "Matahari Kembar Pemerintahan Daerah", *Sinar Harapan.*

----------. 29 Maret 2012. "Tantangan Demokrasi Calon Independen", *Kompas.*

----------. 5 Maret 2010. "Ihwal Demokrasi Kesejahteraan", *Koran Jakarta.*

----------. 19 Mei 2010. "Pemerintahan Aceh Minimalis?", *Serambi Indonesia.*

Indo Barometer. 6 Juni 2013. *Press Release Hasil Quick Count Pemilukada Provinsi Sumatera Selatan.*

Joesoef, Daoed. 30 April 2012. "Pembangunan Pendekatan Budaya", *Kompas.*

Kemitraan. 12 Januari 2012. "*Rapid assessment* Krisis Pilkada Aceh dan Analisis Keberlanjutan Demokrasi dan Perdamaian", Banda Aceh.

Noor, Isran, *Politik Otonomi Daerah untuk Penguatan NKRI,* 2012.

PMB LIPI. 2011. *Prosiding Simposium Kewarganegaraan dan Keindonesiaan,* Jakarta : LIPI.

Putri, Vegitya Ramadhani. 11 Juli 2012. "Memetakan Model dan Mengungkap Konstruksi Ideologis Kewargaan (Sebuah Kajian Teoretik)", makalah pada seminar Internasional Percik ke-13 di Salatiga, 10-14 Juli 2012 dengan tema "*Kewargaan Subnasional dan Cita-cita Negara Bangsa dalam Dinamika dan Perspektif Lokal*".

Safwan, Mardanas. 1992. *Teuku Nyak Arif, Pahlawan Nasional,* Jakarta : Balai Pustaka.

Setyanto, Widya P dan Halomoan Pulungan (ed). 2011. *Ada Apa Dengan 10 TahunOtonomi Daerah : Dinamika Politik Lokal di Indonesia,* Salatiga : Percik.

Stokke, Kristian, and Olle Törnquist (ed). 2013. *Democratization in the Global South : The Importance of Transformative Politics,* New York : Palgrave MacMillan.

Törnquist, Olle, (ed). 2010. *Aceh : The Role of Democracy for Peace and Reconstruction,* Yogyakarta : PCD Press Indonesia._____2009. *Rethinking Popular Representation,* New York : Palgrave Macmillan.

Yulianyo, Otto Adi, (ed). 2012. *Demokrasi Tanpa Representasi : Masalah dan Pilihan Demokrasi di Empat Daerah,* Jakarta : Demos.

Transformasi Politik

dan Prospek Bagi Perdamaian Positif Berkelanjutan di Aceh[13]

Political Transformation And Prospects For Sustainable Positive Peace In Aceh

SUADI ZAINAL[14] DAN KAMARULZAMAN ASKANDAR[15]

Research and Education for Peace (REPUSM), School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang-Malaysia.

Email: suadisostro@yahoo.com

ABSTRACT

A peace agreement *does not automatically create a situation of positive peace in a post conflict area. In fact, many peacefully resolved conflicts have reverted back to become violent after a few years. The people living in these areas are always hopeful that a positive peace is achieved after a peace agreement, even if it is something very difficult to achieve. A peace agreement like the Helsinki MOU is only able to achieve a situation of negative peace in Aceh. To achieve a situation of positive peace, concrete actions must be undertaken by all stakeholders, especially the rulers of Aceh, or the Acehnese government. At the very least, there are three important aspects that must be observed by peace actors: politics, economic, and social. This paper will however only focus on two of these – politics and economy. The paper will analyse the political transformation and efforts made by the Aceh government to change the political situation and economy as a way to fulfill the needs of the Acehnese people. Based on this, a prediction can be made of the prospect to achieve sustainable positive peace in Aceh. Lastly, it is hoped that this study can contribute some thoughts to peace and development actors in their efforts to build peace in post-conflict areas.*

Key Words: Political Transformaton, Peacebuilding, and Sustainable Positive Peace.

ABSTRAK

Kesepakatan damai tidak dapat menciptakan perdamaian positif secara otomatis di kawasan bekas konflik. Bahkan sebahagian konflik yang telah diselesaikan secara politik dapat kembali ke konflik setelah beberapa tahun kemudian. Namun bagaimanapun masyarakat di kawasan bekas konflik sangat berharap adanya perdamaian positif segera setelah kesepakatan damai, walaupun hal itu sangat sukar untuk dicapai. Oleh itu, kesepakatan damai seperti MoU Helsinki hanya baru dapat membentuk perdamaian negatif di Aceh. Untuk mencapai perdamaian positif diperlukan tindakan konkrit dari semua pamangku kepentingan, utamanya Pemerintah Aceh. Paling tidak, ada tiga aspek penting yang mesti diperhatikan oleh pelaku perdamaian, yaitu; politik, ekonomi dan sosial. Namun paper ini hanya menjelaskan dua; politik dan ekonomi. Untuk itu, dianalisis transformasi politik dan usaha-usaha Pemerintah Aceh untuk

---

13 *Naskah diterima 25 Agustus 2013, Revisi Pertama 28 September 2013.*

14 *Peneliti Peace Studies at Research and Education for Peace (REPUSM), School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia.*

15 *Guru Besar Peace Studies at Research and Education for Peace (REPUSM), School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia.*

merubah keadaan politik dan ekonomi sebagai upaya memenuhi keperluan masyarakat Aceh. Selanjutnya berdasarkan hal tersebut dapat diprediksikan prospek wujudnya perdamaian positif berkelanjutan di Aceh. Akhirnya kajian ini diharapkan dapat menjadi satu sumbangan pemikiran kepada pelaku perdamaian atau pembangunan untuk membangun perdamaian di kawasan setelah konflik.
Kata Kunci: Transformasi Politik, pembangunan perdamaian dan perdamaian positif berkelanjutan.

A. PENDAHULUAN

Hubungan Gerakan Aceh Merdeka - Pemerintah Indonesia adalah bersiklus; damai-konflik-damai. Masa konflik lebih lama dibandingkan masa damai. Jika dihitung usia Republik Indonesia (RI) yang sudah mencapai 68 tahun, maka damai di Aceh hanya berlangsung 29 tahun sejak pasca integrasinya ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sedangkan selebihnya (39 tahun) adalah konflik (perlawanan), yaitu; Gerakan Darul Islam/DI (1953-1962)[16] dan Gerakan Aceh Merdeka/GAM (1976-2005). Konflik Aceh (*red*, GAM) - Indonesia yang berlangsung 30an tahun, secara politik telah diselesaikan melalui dialog damai, bersifat kompromistik dan *saving-face atau win-win solution* dengan penandatanganan kesepakatan damai *Memorandum of Understanding (MoU)* tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia.

Keberhasilan mencapai kesepakatan damai tersebut tentu tidak terlepas dari kapasitas sebuah Organisasi Non Pemerintahan (NGO) Internasional, *Crisis Management Initiative* (CMI)[17] dalam memediasi dua kelompok yang bertikai (RI-GAM). Menurut Kalla (2009) berhasilnya pencapaian MoU ini karena dijalankannya dengan cara-cara mengetahui pihak-pihak yang bertikai secara menyeluruh, memperkuat keberanian dan kepemimpinan, membangun kepercayaan diri para pihak yang bertikai, menyatukannya, dan membatasi publikasi, serta menjaga kehormatan dan martabat para pihak.

Namun, MoU bukanlah perdamaian yang sebenarnya (perdamaian positif), di mana suatu keadaan dapat melindungi hak asasi manusia dan memungkinkan setiap individu memenuhi kebutuhannya secara adil dan tanpa kekerasan, baik langsung maupun tidak langsung. MoU merupakan bentuk penghentian perang secara formal, yang hanya menghasilkan keadaan damai negatif, yaitu tiadanya perang atau kekerasan langsung yang terorganisir. MoU hanya telah memberi peluang kepada Aceh untuk bertransformasi, baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial. MoU Helsinki

16 *Dikenal dengan Gerakan Daud Beureueh, yang merupakan gerakan pelaksanaan Syari'at Islam secara Kaffah di Bumi Serambi Mekkah (Aceh). Menurut Nurhasim et. al (2003: 15) gerakan ini merupakan embrio bagi gerakan pemisah Aceh atau Gerakan Aceh Merdeka yang dimotori oleh Hasan Tiro.*

17 *Organisasi ini adalah non profit dan independen, yang didirikan pada tahun 2000. Dipimpin oleh Martti Ahtisaari mantan Presiden Finland. Kantor utamanya di Helsinki, Finland. Bekerja untuk menyelesaikan konflik dan pembinaan perdamaian secara berterusan (CMI). http://www.cmi.fi/mission.html*

hanya merupakan *entry point* dan *roadmap for political policy* bagi pembinaan perdamaian supaya perdamaian positif dapat diwujudkan secara berkelanjutan di Aceh. Sebagaimana dikatakan oleh Miall, *et.al* (2002) bahwa kesepakatan damai bukan akhir dari konflik, tetapi ia adalah alat di mana ke dua kelompok yang berkonflik diharapkan dapat menyelsaikan permasalahan perang yang tidak selesai.

Disadari bahwa meskipun usia perdamaian Aceh sudah ke-8 tahun (2006-2013), belum ada jaminan konflik tidak akan berulang lagi, kecuali pengelolaan perdamaian dapat menjamin terpenuhi kebutuhan atau keperluan masyarakat secara baik, adil dan merata. Diperlukan komitmen dan tindakan nyata dalam merealisasikan isi MoU tersebut sebagai upaya menstransformasikan Aceh dari berbagai sektor, baik sektor ekonomi, politik, hukum dan sosial.

Dengan demikian akar permasalahan *(root causes)* yang telah menimbulkan konflik berkepanjangan, seperti permasalahan politik, ekonomi dan sosial dapat diselesaikan. Permasalahan ini adalah penting untuk ditransformasikan dengan segera oleh semua *stakeholder*, terutamanya Pemerintah Aceh. Tujuannya adalah menjamin terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan masyarakat Aceh secara berkeadilan, karena tanpa keadilan perdamaian hanyalah simbolik (Maina, 2011).

Sebagai wujud komitmen terhadap implementasi MoU, Pemerintah Indonesia menetapkan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU PA). Dengan demikian Pemerintah Aceh telah memiliki *roadmap for political policy* dalam upaya melakukan pembangunan dan menyelesaikan permasalahan konflik Aceh selama ini. Sehingga diharapkan adanya jaminan terhadap proses pembangunan perdamaian positif yang berkelanjutan di Aceh.

Tulisan ini menjelaskan: (i) transformasi politik Aceh pasca MoU; dan (ii) Upaya pembentukan perdamaian positif yang berkelanjutan, melalui analisis dinamika politik dan ekonomi pemerintahan eks GAM.

B. TRANSFORMASI POLITIK

1. Legitimasi Dominasi Aktor Lokal Dalam Pilkadasung Aceh Pasca MoU Helsinki

Wujud pergolakan Aceh adalah disebabkan oleh kekecewaan atas pengabaian Hak Istimewa bagi Aceh, ketidakseriusan Pemerintah Pusat Indonesia dalam membangun Aceh dan mensejahterakan masyarakatnya (Rachman, et.al., 2003: 37). Aceh yang dikenal sebagai daerah modal bagi Republik Indonesia tertinggal dalam pembangunan (Sulaiman, 2000: 4-6; Tippe, 2000: 35). Aspinal (2006) menyatakan bahwa konflik Aceh periode GAM lebih disebabkan oleh persoalan nasionalisme Aceh yang mesti dikembalikan oleh Kerajaan Indonesia. Sejalan dengan itu, Djafar (2008:201) menjelaskan penyebab pergolakan Aceh adalah; mempertahankan identitas politik yang berasaskan syari'at Islam (aspek social, budaya, ekonomi dan politik), otonomi politik (*sharing power*) yang adil, mempertahankan kedaulatan ekonomi dan pembebasan eksploitasi, dan mempertahan harkat dan martabat

Aceh yang menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Kondisi diskriminasi terhadap keistimewaan Aceh tersebut, menimbulkan kebijakan-kebijakan politik yang lahir adalah kebijakan yang lebih menguntungkan pemerintahan pusat dan kepentingan kelompoknya, sehingga Pemerintahan Aceh semasa itu dianggap hanya sebagai perpanjangan tangan Pemerintahan Indonesia. GAM dan simpatisannya menyebutkan sebagai Pemerintah Kolonial Indonesia-Jawa, yang mengeksploitasi sumber daya alam Aceh tanpa mensejahterakan rakyat Aceh. Kesenjangan ekonomi dan politik serta terkikisnya identitas keacehan telah menyakitkan pandangan dan perasaan rakyat Aceh. Akhirnya terakumulasi menjadi alasan kuat bagi Aceh untuk melawan Pemerintah Indonesia dan memisahkan dirinya dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Namun, pasca perdamaian RI-GAM pada tahun 2005 telah menyebabkan banyak perubahan terhadap *landscape* politik di Aceh (Aguswandi & Wolfram Zunzer, 2008: 8), dan dengan sendirinya telah memperkuat kembali posisi pemerintahan sipil di Aceh, yang dinilai lumpuh pada masa konflik. Pasca MoU Helsinki (2006), Aceh pertama kali mengadakan pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkadasung) berlandaskan MoU Helsinki dan UUPA, yang sebelumnya dipilih oleh parlemen.

Pilkadasung tahun 2006 bukan saja terjadi perubahan pada pemilih tetapi juga jalur politik calon kepala daerah yang dipilih. Calon kepala daerah tidak hanya berasal dari partai politik, namun juga dari unsur independen. Sehingga calon kepala daerah tingkat provinsi mencapai delapan (8) pasangan. Lima calon pasangan dari partai politik dan tiga lainnya berasal dari unsur independen. Dari unsur independen pun berasal dari berbagai elemen; dari mantan birokrat dan politisi partai nasional, purnawirawan TNI, dosen, dan eks pejuang kemerdekaan (GAM). (Lihat Tabel 1)

Tabel 1.
Perolehan Suara Pilkadasung Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh 2006

No	Pasangan Calon	Jalur/Unsur	Perolehan Suara
1	Drh. Irwandi Yusuf, M.Sc / Muhammad Nazar, S.Ag.	Independen (GAM/SIRA)	768.745 (38,20%)
2	DR. Ir. H. A. Humam Hamid, MA dan Drs. H. Hasbi Abdullah, M.Si.	PPP-GAM Tua	334.484 (16,62 %)
3	Drs. H. A. Malik Raden, MM dan H. Sayed Fuad Zakaria, SE	Partai Golkar, PDIP, dan PKPI	281.174 (13,97%)
4	Ir. H. Azwar Abubakar, MM dan M. Nasir Djamil, S.Ag.	PAN dan PKS	281.174 (13,97%)
5	Drs. Ghazali Abbas Adan dan H. Salahuddin Alfata	Independen	156.978 (7,80%)
6	Ir. H. Iskandar Hoesin, MH dan Drs. H. M. Saleh Manaf	PBB	111.553 (5,54%)

7	Letjen TNI (Purn) H. Tamlicha Ali dan Drs. Tgk. Harmen Nuriqmar	PBR, PPNUI, dan PKB	80.327 (3,99%)
8	H. M. Djali Yusuf dan Drs. H. R. A. Syauqas Rahmatillah, MA	Independen	65.543 (3,26%)

Sumber: Disadur dari Clark & Palmer (2008)

Koalisi independen mantan pejuang kemerdekaan; GAM-SIRA berhasil menang sebagai Gubernur/Wakil Gubernur Aceh. Kemenangan serupa juga terjadi pada beberapa Pilkadsung Kab/Kota, yaitu ada sembilan posisi Bupati/Wakil Wakil Bupati serta Walikota/Wakil Walikota[18] (Clark & Palmer, 2008).

Suksesnya koalisasi dalam memenangkan pilkadasung, akan tetapi tidak diikuti dengan kesuksesan koalisi dalam mengelola pemerintahan. Sehingga perpecahan di level kader dan masyarakat simpatisan masing-masing kelompok pun tidak dapat dielakkan. Akibatnya, pada tahun 2007 GAM dan SIRA membentuk partai lokal masing-masing untuk merebut kekuasaan di parlemen provinsi dan kabupaten/kota pada tahun 2009. Kemudian terjadi juga perpecahan di ekternal KPA/PA dalam pilkadasung Tahun 2012.

Meskipun sudah terjadi perpecahan di internal KPA/PA, pada pilkadasung tahun 2012, GAM secara partai masih berhasil memenangkan pemilihan di tingkat provinsi dan beberapa kabupaten/kota (dengan cukup satu putaran pemilihan). Secara detail, perolehan suara yang dicapai terlihat pada tabel di bawah ini:

Tabel. 2
Perolehan Suara Pilkadasung Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh 2006

No	Pasangan Calon	Perolehan	Dukungan/Jalur
1	Tgk. H. Ahmad Tajuddin, AB Ir. H. Teuku Surliansyah, M.Si	3.33%	Independen
2	Drh. Irwandi Yusuf Dr. Ir. Muhyan Munan, M.Sc	29.18%	Independen
3	Prof. Dr. H. Darni M. Daud, MA Dr. Tgk. Ahmad Fauzi, M.Ag	4.07%	Independen
4	H. Muhammad Nazar Ir. H. Nova Iriansyah, MT	7.65%	Gabungan Partai
5	Dr. H. Zaini Abdullah Muzakkir Manaf	55.78%	Partai Aceh

Sumber: Disadur dari Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh (2012).

18 *Kabupaten Aceh Timur, Aceh Utara, Pidie, Aceh Barat, Aceh Jaya, Aceh Selatan, Bireuen, Kota Lhokseumawe, Kota Sabang, dan Pidie Jaya (Pilkada 2008).*

Kemenangan Zaini Abdullah sebagai Gubernur Aceh telah memperpanjang masa kekuasaan eks

GAM sebagai pengatur *(the ruller)* pemerintahan Aceh. Hal ini sekaligus telah menampakkan bahwa demokrasi elektoral tidak mampu menjamin lahirnya pemimpin yang plural.

Meskipun pilkadasung 2006 dan 2012 belum mampu merepresentasikan lahirnya pemimpin yang plural, namun kondisi ini sangat diharapkan tidaklah menghambat pembangunan Aceh. Pimpinan terpilih harus mampu mempercepat pembangunan Aceh yang dapat mensejahterakan dan mengharmonisasikan rakyat Aceh. Sangat tidak bijaksana jika mereka beralasan, "Aceh susah dibangun" karena tidak sejalan/satu pemikiran dalam membangun Aceh yang bermartabat dan mandiri.

2. Parlemen Aceh: Partai Nasional dan Partai Lokal

MoU Helsinki dan UUPA benar-benar telah merubah wajah politik Aceh, sarana merebut kekuasaan bertambah, selain unsur independen untuk kekuasaan eksekutif, pun telah lahir partai lokal untuk kekuasaan legislatif. Realitas ini, masyarakat Aceh telah mendapat kesempatan yang lebih luas untuk berpartisipasi dalam politik elektoral tentunya, baik pemilihan eksekutif maupun pemilihan legislatif. Dengan demikian, peluang memiliki pemimpin dan wakilnya yang aspiratif dan responsif sudah terbuka lebar. Untuk mewujudkannya tergantung pada rasionalitas yang digunakannya pada saat dilaksanakan pemilihan tentunya.

Pada Pemilu tahun 2009 terdapat 6 (enam) partai lokal yang lulus verifikasi Komisisi Independen (KIP) Aceh dan ikut bersaing dengan 38 partai nasional dalam perebutan 69 kursi di parlemen tingkat provinsi dan 645 kursi di 23 kabupaten/kota. Partai lokal tersebut mayoritasnya adalah berasal dari organisasi masyarakat sipil yang eksistensinya pada masa konflik adalah menentang kekerasan dan memperjuangkan hak asasi manusia[19]. Untuk itu, awalnya partai lokal diperkirakan akan mendapat mayoritas dukungan rakyat Aceh, namun hasilnya di luar dugaan banyak orang, ternyata hanya Partai Aceh (PA) yang dapat memperoleh kursi mayoritas, baik di tingkat provinsi maupun di beberapa kabupaten/kota. Sementara partai lokal lainnya tidak memperoleh kursi. Jika pun ada, perolehannya jauh di bawah perolehan suara partai nasional. Padahal mulanya partai nasional diasumsikan menjadi musuh bersama partai lokal. Sebagai gambarannya, perolehan suara di tingkat provinsi dapat dilihat pada tabel berikut ini:

19 *Lihat Arie Sujito, 2009, Kalkulasi Partai Lokal dan Demokratisasi di Aceh, Aliansi, Vol. 46 No. I Februari – Maret Partai Aceh (mantan GAM), Partai SIRA (mantan aktivis SIRA), Partai PRA (mantan aktivis SMUR), Partai PDA (golongan ulama/ mantan aktivis Taliban). Sementara partai lokal lainnya, memiliki basis heterogen aktivis, dan juga sebagian peralihan dari partai-partai nasional.*

Tabel. 3
Partai Politik dan Perolehan Kursi di Parlemen Provinsi Aceh

No	Partai	Persentase	Perolehan Kursi
1	Partai Aceh (lokal)	46,91%	33
2	Partai Demokrat	10,84%	10
3	Partai Golkar	6,63%	8
4	PAN	3,87%	5
5	PKS	3,80%	4
6	PPP	3,45%	3
7	PDA (lokal)	1,85%	1
8	PKB	1,41%	1
9	PBB	1,74%	1
10	PKPI	1,92%	1
11	PDI-P	1,01%	1
12	Partai Patriot	0,70%	1

Sumber: Disadur dari Tabloid Politik, Tapol (2009).

Berdasarkan perolehan suara tersebut, partai lokal mendominasi perolehan kursi, PA (33) dan PDA (1). Sementara 35 kursi sisanya masih dikuasai oleh partai nasional. Hal ini menandakan secara politik praktis PA benar-benar telah berubah dari *rebel to ruler, k*arena telah berhasil menguasai dan mendominasi lembaga legislatif. Ditambah lagi hasil pilkadasung 2012 di tingkat provinsi dan beberapa kabupaten/kota juga masih dapat dikuasai oleh PA.

Dengan demikian, sejak berakhirnya perang "Aceh-Jakarta" pada tahun 2005 hingga kini, Pemerintahan Aceh telah dikuasai oleh mantan aktivis pejuang kemerdekaan (GAM). Sehingga sebahagian masyarakat Aceh kadang-kadang menyebutnya "Pemerintahan GAM". Oleh sebab itu, besar harapan mayarakat, Aceh akan segera memasuki tahap perdamaian positif, yang menjamin adanya kemakmuran, kesejahteraan dan keadilan.

Dengan dominasi pada lembaga legislatif dan eksekutif, maka sangat strategis untuk mentransformasi Aceh lebih maju dan sejahtera. Harapannya peluang tersebut dapat membawa terpenuhi kesejahteraan seluruh masyarakat Aceh secara adil dan merata (bukan hanya golongan tertentu).

C. UPAYA PEMBENTUKAN PERDAMAIAN POSITIF BERKELANJUTAN DI ACEH

Kegiatan sentral dari pembangunan perdamaian adalah menciptakan perdamaian positif, equilibrium sosial yang stabil (Maiese, 2003) dan perdamaian berkelanjutan, yaitu suatu keadaan kekerasan bersenjata atau fisik telah dihentikan, dan kekerasan non fisik, psikologi, struktural dan kultural hampir tidak ada, konflik diselesaikan

dengan cara yang konstruktif, dan perdamaian yang dicapai memperoleh legitamasi yang tinggi dari pihak dalam, ataupun pihak luar (Reychler & Paffenolz, 2001: 13). Untuk itu, dalam upaya membangun perdamaian positif berkelanjutan *(sustainable positive peace)*, pendekatan *problem solving* jangka pendek dan pendekatan struktural jangka panjang adalah sangat diperlukan dan mesti disesuaikan.

Untuk mendorong percepatan pembangunan perdamaian pasca konflik, pemerintah pusat telah membentuk satu badan organisasi penting yaitu Badan Reintegrasi Aceh (BRA)[20] sebagai lembaga koordinasi perencanaan dan pelaksanaan proses reintergrasi setiap orang yang terlibat dalam GAM atau mantan anggota GAM. Dalam hal itu, peran aktif pemangku kepentingan lokal mutlak diperlukan, khususnya pemerintah daerah secara eksplisit telah diberikan tanggungjawab melalui Inpres Nomor 5 tahun 2005 untuk mengimplementasikan isi MoU Helsinksi. Hal ini tidak terlalu sukar bagi Pemerintah Aceh, karena kini pemerintahan Aceh telah dikuasai oleh eks GAM yang merupakan aktor utama dari wujud MoU tersebut.

Untuk itu, proses reintegrasi menuju perdamaian positif berkelanjutan, idealnya akan mudah dilaksanakan, karena mereka sudah sangat memahami permasalahan dasar yang menyebabkan munculnya konflik separatis berkepanjangan. Di mana umumnya secara teoritik, konflik selalu merujuk kepada deprivasi kebutuhan dasar manusia, yang mencakup kebutuhan akan makanan, tempat tinggal, kesehatan, pendidikan, kebutuhan hidup, martabat sosial dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam aktivitas sosial dan ekonomi (Galtung, 1969 dalam Ajith Balasooriya, 2012). Ini dapat menjadi frustasi yang sistematik terhadap kebutuhan manusia ketika keluhan dan rasa tidak adil individu dan kelompok; kebutuhan fisik dan kesehatan, akses kepada partisipasi ekonomi dan politik, ekspresi budaya atau agama terancam dalam waktu yang lama, khususnya apabila merasa tidak adil dan tidak beruntung dibandingkan dengan orang lainnya. Untuk menjawab masalah ini konsep keamanan manusia[21]

20 *Badan Reintegrasi Aceh di bentuk pada tanggal 11 Maret 2006, yang kemudian dikenal juga dengan Badan Reintegrasi Damai Aceh (BRDA) adalah satu badan yang dibentuk untuk menangangani proses transformasi konflik pasca kesepakatan damai. Misinya antara lain mengkoordinasi perencanaan dan pelaksanaan antar-lembaga pemerintah dan non pemerintah, baik domestik maupun asing dalam melaksanakan pemberdayaan ekonomi dan program-pogram yang berkaitan dengan reintegrasi; mengakomodir dan memantau pelaksanaan pemberdayaan di kabupaten/kota agar realisasi program sejalan dengan kesepakatan MoU; memoitor dan mengevaluasi pelaksanaan program dan kegiatan yang sudah disepakati; dan mengompilasi dan mendistribusikan laporan realisasi program yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kepada institusi terkait. Lihat Hamdan Basyar, 2008, Aceh Baru: Tantangan Perdamaian dan Reintegrasi, P2P-LIPI Jakarta, p. xiv-xv.*

21 *Secara sempit diartikan freedom from fears; perlindungan manusia dari ancaman langsung melalui bantuan stabilitas keamanan militer dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi dan social, dan secara luas adalah freedom from wants; bebas dari semua sumber ketidakamanan social dan ekonomi, yang terkait dengan kemiskinan,*

telah dikembangkan sebagai fondasi keamanan negara, *"The most secure states are those that provide the greatest human security to their populations"* (Peck, 1998: 17). Di mana kebijakan publik dituntut secara langsung untuk meningkatkan keamanan individu, kesejahteraan dan marwah/wibawa individu dan komunitas (Fatumura, *et.al.*, 2010: 5).

Oleh sebab itu, transformasi politik akan sangat berarti bagi masyarakat Aceh jika keperluannya dapat dipenuhi, baik keperluan primer maupun keperluan sekunder. Ini sangat tergantung kepada kemauan dan kemampuan pemimpin yang berkuasa untuk merealisasikannya, karena secara yuridis Aceh dengan status Otonomi Khusus *(Self-Government; versi GAM)* yang diperoleh melalui MoU Helsinki dan UUPA telah memungkinkan melakukan semua hal tersebut. Apalagi GAM yang dulunya adalah *the main rebel* sekarang telah menjadi *the main ruler* di Aceh.

Menurut Filipov (2006) konflik yang didasarkan pada politik ekonomi atau identitas harus didekati secara agresif dengan kebijakan-kebijakan dan langkah-langkah yang tepat yang dapat meletakkan fondasi untuk mengeliminasi penyebab munculnya konflik agar perdamaian bertahan lama. Sektor dan kebijakan yang mesti diperhatikan dan dijalankan adalah politik, ekonomi, kesehatan dan pendidikan. Dalam tulisan ini hanya menggambarkan dinamika politik dan ekonomi Aceh:

1. Dinamika Politik

Pasca MoU Helsinki, Aceh telah melaksanakan politik demokrasi electoral tiga kali, yaitu Pemilihan kepala daerah 2006, pemilihan anggota parlemen tahun 2009, dan pemilihan kepala daerah tahun 2012. Pemilihan telah menjadi unsur penting dalam proses perdamaian, karena ia dapat menjadi sarana untuk mencapai sejumlah tujuan, termasuk pemberlakuan aturan-aturan baru demokrasi mengenai persaingan politik, pemberian legitimasi bagi pemerintahan baru, dan penyediaan landasan demokratis untuk memastikan tatakelola pemerintahan dan pembuatan kebijakan yang baik. Namun Pilkada 2006 meskipun telah berlangsung sukses—"bebas, adil dan damai", tetapi pelaksanaannya juga memperlihatkan praktek-praktek politik yang cenderung tidak memperkuat manajemen persaingan politik antara elite lokal dan kurang membantu membentuk pemerintahan yang akuntabel, bertanggung jawab dan responsif pada jangka menengah dan panjang. Beberapa kasus intimidasi memang terjadi terhadap pemilih di daerah-daerah yang dikuasai oleh GAM, dan ada sejumlah indikasi bahwa sebagian warga memilih calon-calon yang berafiliasi dengan GAM disebabkan karena mereka takut akan mendapat aksi balas dendam jika GAM tidak menang (Clark & Palmer, 2008). Walaupun ada pemilihan berdasarkan ketakutan, masyarakat Aceh banyak

pengangguran dan penyakit, yang mengancam individu akibat kekurangan pembangunan, yang sangat diperlukan untuk stabilitas politik dan ekonomi (Lihat, Dulic, Dragana, 2008, Peace Building and Human Security: Kosovo Case, HUMSEC.

memilih GAM atas asumsi akan adanya perubahan kebijakan atau representasi kepentingan orang Aceh lebih baik (ICG, 2007).

Pemilu 2009 di Aceh juga tidak terlepas dari bayang-bayang kekerasan. Kebebasan berafiliasi dengan suatu kelompok/partai belum dapat dirasakan secara maksimal, terutama di kalangan aktivis GAM dan SIRA. Klaim pengkhianat bagi anggota SIRA oleh GAM sangat kentara, dan intimidasi serta tindakan kekerasan fisik pun tidak dapat dihindari menjelang Pemilu 2009. Sehingga hasil Pemilu pun banyak menuai protes. Kekerasan dan intimidasi[22] serupa juga masih terjadi pada masa menjelang Pilkada 2012, terutama kekerasan politik terjadi antara mantan anggota GAM, pedukung Irwandi-Muhyan dan pendukung dr. Zaini Abdullah-Muzakir Manaf. Akibatnya kemenangan PA di tingkat provinsi dan beberapa kabupaten/kota menuai protes dari peserta pemilu lainnya, walaupun pada akhirnya putusan Mahkamah Konstitusi pun memenangkan pihak PA.

Realitas ini, menunjukkan demokratisasi politik Aceh belum mampu mewarnai politik demokrasi Indonesia. Bahkan ada yang berpendapat bahwa demokrasi politik Aceh hari ini lebih buruk daripada praktek politik demokrasi Indonesia yang dulunya dilawan oleh orang Aceh[23]. Implikasinya adalah reformasi birokrasi dan institusi tidak dapat menjawab kebutuhan masyarakat secara adil, kecuali kebutuhan klien patronase sebagai *reward* daripada sokongan politik yang diberikan pada masa suksesi pemilihan. Artinya keberhasilan PA menguasai lembaga eksekutif dan parlemen Aceh lebih berkesan kepada pergeseran kekuatan politik dan ekonomi baru di Aceh, yang didominasi oleh eks GAM (Nurhasim dan Bhakti, 2008). Bahkan ada penilaian masyarakat penentuan kepala-kepala dinas dan pelaksanaan proyek tertentu *disetting* oleh agen-agen politik diluar pemerintahan, terutama KPA. Sehingga memberi kesan ada pemerintah diluar pemerintah[24].

22 *Diantaranya adalah penembakan terhadap ex kombatan GAM di Bireuen, pengranatan Seramau Irwandi-Muhyan, tanggal 29 November 2011 (tidak ada korban), dan tanggal 01 Desember (melukai tiga orang), http://harian-aceh.com/2011/12/01. Penembakan terhadap beberapa buruh kebun di Aceh Utara. Penganiayaan terhadap Timses Irwandi di Aceh Utara, dan bahkan pemukulan terhadap mantan Gubernur Irwandi Yusuf pada saat menghadiri acara pelantikan dr. Zaini Abdullah dan Muzakir Manaf sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh, periode 2012-2017.*

23 *Saiful Mahdi menyebutnya "Aceh more than Indonesia in running politics", dimaksudkan adalah politik Aceh lebih buruk daripada politik Indonesia, dalam Internasional Symposium on Strengthening Peace and human Security, Banda Aceh, 8th September 2012.*

24 *Informal diskusi dengan seorang tokoh masyarakat dan masyarakat Kuta blang Lhokseumawe, Juni 2012. Menurut seorang kontraktor hampir 100 % pelaksanaan proyek dkuasai oleh eks GAM, baik dilakukan sendiri, dijual kepada kontraktor lain ataupun memperolehnya melalui jasa lobi mereka (wanwancara bebas dengan seorang kontraktor, Juli 2012 Cunda Lhokseumawe).*

2. Keadaan Ekonomi

Untuk menjamin keamanan ekonomi rakyat, sebenarnya Pemerintah Aceh telah melaksanakan banyak program, di antaranya; *Aceh Economic Development Financing Facility* (AEDFF); Bantuan Kesejahteraan dan Pembangunan Gampong (BKPG) dan Alokasi Dana Gampong (ADG); Bantuan Ekonomi untuk Usaha Kecil. Bahkan telah mengaplikasikan program-program yang menjadi Sasaran Pembangunan Milenium (MDG'S). Pemerintah Aceh telah mengarusutamakan tujuh (1-7) dari delapan tujuan[25] Pembangunan Milenium ke dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Aceh (RPJPA) 2005-2025, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Aceh (RPJMA) 2007-2012 dan Rencana Kerja Pemerintah Aceh (RKPA) (Tabloid Tabangun Aceh, 2011: 4).

Namun kenyataanya perkembangan ekonomi Aceh masih sangat lambat. Hingga 2011, Aceh menempati peringkat ke 7 tingkat kemiskinan dari 33 provinsi di Indonesia. Manakala pada tahun 2012 Aceh menduduki peringkat ke 5 tingkat kemiskinan dengan persentase 19,46% (BPS Aceh, 2013), yang diikuti oleh provinsi lain di Indonesia, yaitu; Provinsi Nusa Tenggara Timur (20,41%), Maluku (20,76%), Papua Barat (27,04%) dan Papua (30,66%). Kenyataan ini menjelaskan bahwa angka kemiskinan di Aceh masih jauh dari rata-rata nasional, 11, 66% (Bisnis Aceh, 2013).

Jumlah penduduk miskin di provinsi Aceh meningkat mengikuti meningkat jumlah penduduknya. Namun demikian persentasenya menurun dibandingkan pada tahun 2011, yaitu; 894,800 orang (19,57%) menjadi 909,040 orang (19,46%) pada tahun 2012 (BPS Aceh, 2013). Di samping itu angka pengangguran juga terus meningkat. Jumlah penganggur di Aceh per Februari 2011 mencapai 171 ribu orang. Angka ini mengalami peningkatan cukup tinggi dibandingkan angka pengangguran per Agustus 2010 yang totalnya 162 ribu orang. Sedangkan pada Pebruari 2012 tingkat penganguran di aceh sudah mencapai 164.400 orang (Suara Pembaharuan, 2012). Pada Agustus 2012 meningkat 179 ribu orang atau 9.10% (Atjeh Post, 2013).

Realitas ini tentu sangat kontradiktif dengan kekayaan sumber daya dan sumber pendapatan Aceh yang dimiliki pasca MoU Helsinki. Aceh termasuk daerah yang memiliki sumber daya fiskal keenam tertinggi di Indonesia. Setelah desentralisasi dan otonomi khusus, jumlah anggaran yang dikelola langsung oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota Aceh naik beberapa kali lipat. Pada tahun 2008, penerimaan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di Aceh meningkat hampir tujuh kali lipat (Rp 13,9 triliun)

25 *Tujuan adalah: (1) Menanggulangi Kemiskinan dan Kelaparan; (2) Mencapai Pendidikan Dasar untuk Semua; (3) Mendorong Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan; (4) Menurunkan Angka Kematian Anak; (5) Meningkatkan Kesehatan Ibu; (6) Memerangi HIV/AIDS, Malaria dan Penyakit Menular lainnya; (7) Memastikan Kelestarian Lingkungan Hidup; dan (8) Membangun Kemitraan Global untuk Pembangunan (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan perencanaan Pembangunan Nasional, 2010)*

dibandingkan dengan penerimaan pada tahun 1999 (Rp 2,3 triliun). Namun tingkat kemiskinan secara umum masih jauh lebih tinggi dari rata-rata nasional. Ini menunjukkan bahwa kesejahteraan masih merupakan isu utama di Aceh terutama di daerah pedesaan (SICD, 2010). Perdamaian akan terancam jika pembangunan ekonomi gagal, seperti dikatakan oleh Martii Ahtisaari *"The key to success for peace is in economic development"* (Wiratmadinata, 2009: 107)

D. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Secara umum perdamaian Aceh pasca MoU telah menciptakan kondisi damai di Aceh, serta membawa dinamika perubahan dalam transformasi perpolitikan di Aceh. Tranformasi politik hasil pilkadasung dan pemilu legislatif, telah melahirkan aktor-aktor partai politik lokal (red. Partai Aceh) legislatif di Aceh, dan terpilihnya pimpinan daerah dari unsur partai lokal begitu juga dengan terpilihnya pimpinan daerah dari aktor partai politik lokal. Namun meskipun dengan dominasi aktor-aktor partai politik lokal tersebut, belumlah menjamin terwujud perdamaian positif yang berkelanjutan. Hal ini antara lain disebabkan; (i) konstruksi politik aktor baru belum memiliki titik kepentingan yang sama terhadap arah pembangunan Ace; (ii) partai politik lokal belum mampu merepresentasi aspirasi seluruh masyarakat; dan (iii) potensi terjadinya perpecahan disebagian internal aktor politik lokal.

Kemudian untuk sektor ekonomi, pasca MoU dan otonomi khusus, meskipun Aceh diuntungkan dengan dukungan sumber daya finansial yang memadai, akan tetapi perkembangan ekonomi Aceh masih sangat lambat. Indikatornya terlihat dari peringkat ke 7 tingkat kemiskinan dari 33 provinsi di Indonesia (2011) dan peringkat ke-5 (2012), hal ini salah satunya disebabkan karena anggaran pembangunan Aceh (APBA) dipergunakan secara tidak optimal untuk memenuhi kebutuhan atas kesejahteraan masyarakat (ACSTF, 2011).

Dengan demikian situasi politik dan ekonomi Aceh dapat dikatakan belumlah stabil. Untuk itu, diharapkan kepada Pemerintah Aceh dapat mengabaikan dan meninggalkan praktek politik patronase[26] dan fokus pada pembangunan Aceh yang berkelanjutan. Jika tidak menginginkan Aceh terjebak dalam konflik baru, atau muncul generasi pemberontak baru yang menggugat keabsahan MoU Helsinki yang dilakukan oleh GAM, karena tidak dapat menjadikan Aceh *"Freedom from fear and want"*. Transformasi politik yang dapat mewujudkan *good governance and clean government* merupakan hal yang sangat urgen dilakukan dengan segera untuk mempromosikan keadilan prosedural dan substansial.

26 *Praktek politik patron (penguasa) terhadap klien (rakyat) dilandasi atas hubungan personal seperti keluarga, sahabat, dan kelompok untuk balas jasa. Distribusi sumberdaya (ekonomi dan kekuasaan) dan bebijakan politik lebih banyak menguntungkan mereka dibandingkan dengan rakyat lainnya secara umum.*

DAFTAR PUSTAKA

ACSTF (Achehnese civil society Task Force), (2011). Concepts Paper: Situasi Terkini Aceh, http://acstf.org/wp-content/uploads/2011/05/Bahan-multistakeholder-meeting-28-April-2011.pdf. Diakses tanggal 15 Mei 2012.

Aguswandi & Wolfram Zunzer, (2008). From Politics to Arms and to Politics Again: The Transition of Free Aceh Movement (GAM), http://www.berghof conflictresearch.org/documents/publications/transition. Diakses tanggal 03 Agustus 2011.

Ajith Balasooriya, (2012). Toward positive Peace: Government of Sri Lanka's Post Conflict Peacebulding Efforts, Journal of International Development and Cooperation, 18 (3): 17-30.

Arie Sujito, (2009). Kalkulasi Partai Lokal dan Demokratisasi di Aceh, Aliansi, 46 (L): Februari – Maret.

Aspinal, Edward, (2006). Sejarah konflik Aceh, http://www.acehinstitute.org/id/index. Diakses tanggal 29 Desember 2010.

Atjeh Post, (2013), Jumlah Pengangguran di Aceh hingga Agustus 2012, http://atjehpost.com/read/2013/02/25/. Diakses tanggal 28 September 2013.

Basyar, Hamdan, Nurhasim, Asvi, WA., Zuhro, S., Ichwanuddin, W. (2008). Aceh Baru: Tantangan Perndamaian dan Integrasi, Jakarta: Pustaka Pelajar.

Bisnis Aceh, 2013, Kemiskinan di Aceh tertinggi di Sumatera, tertinggi ke 5 di Indonesia,http://www.bisnisaceh.com, Diakses tanggal 26 September 2013.

Clark, Samuel dan Palmer, Blair, (2008). Pilkada Damai, Demokrasi yang Rapuh: Pilkada Pasca Konflik di Aceh dan Implikasinya, Indonesian Social Development Paper No. 11, Jakarta: World Bank.

Djafar, M., (2008). Pilkada dan Demokrasi Konsosiasional di Aceh, Jurnal Kajian Politik, dan Masalah Pembangunan (POELITIK), 4 (1): 195-217, http://sps.unas.ac.id:8080/publikasi/P%20195-217%20Demokratisasi.pdf. Diakses tanggal 25 Maret 2013.

Dulic, Dragana, (2008). Peace Building and Human Security: Kosovo Case, HUMSEC.

Filipov, Filip, (2006). Post-conflict Peacebuilding: Strategies and Lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone, p. 47-50, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/27306/sps123_lcl2613.pdf. Diakses Tanggal 7 Oktober 2011.

Futamura, M., Newman, E., and Tadjbakhsh, S., (2010). *Towards a Human Security Approach to Peacebuilding*, Research Brief, United Nations University, Institute for Sustainability and Peace, http://i.unu.edu/media/articles/000/011/474/. Diakses tanggal 12 November 2012,

Galtung, J., (1967). *Theories of Peace: A Synthetic Approach to Peace Thinking,* Oslo: International Peace Research Institute,

ICG, (2007). *Indonesia: How GAM Won in Aceh,* http://www.crisisgroup.org, Diakses tanggal 23 Mei 2011.

Kalla, M. Yusuf, (2009), *Perdamaian dan Pembangunan Bangsa,* http://www.setneg.go.id. Diakses tanggal 11 Juli 2012.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan perencanaan Pembangunan Nasional, (2010). *Pedoman Penyusunan rencana aksi Percepatan pencapaian Tujuan mdgs di daerah (RAD MDGS),* http://kgm.bappenas.go.id/document/pdf. Diakses tanggal 29 Maret 2013.

Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh, (2012). *Aceh Elections Result 2012,* http://kip-acehprov.go.id/hasil/en/terkinilist.php. Diakses tanggal 27 September 2012

Maiese, Michelle, (2003). *Peacebuilding,* http://www.beyondintractability.org/bi-essay/peacebuilding, Diakses tanggal 21 September 2011.

Maina, Grace, (2011). *Making Deals for Peace: The Peace and Justice Dilemma,* Policy & Practice Brief, Knowledge for durable peace, ACCORD, 08 June, http://accord.org.za, Diakses tanggal 22 Pebruari 2012.

Miall, Hugh, Oliver Romsbotham, Tom Woodhouse, (2002). *Resolusi Damai Konflik Kontemporer,* Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Nurhasim dan Bhakti (2008). *Merajut Perdamaian Berkelanjutan di Aceh* (dalam Beranda Perdamaian), Pustaka Pelajar, Jakarta.

Peck, Connie, (1998). *Sustainable Peace: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict,* USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Rachman, Abdul, Nurhasim, M., Alihar Fadjri, Lamijo, (2004). *Negara dan Masyarakat dalam Konflik Aceh,* Jakarta: LIPI

Reychler, Luc & Paffenolz, Diana, (2001), *Building Peace: A Field Guide,* Lynne Rinner Publisher, United State of America.

SICD (Social institute for community development), (2010). *Perdamaian Aceh Berkelanjutan,* Jeulingke Banda Aceh.

Tabloid Politik, Tapol, (2009). *Pemilu Aceh: Sebuah Keniscayaan,* http://tapol.gn.apc.org/elections/updates/Issue 8 article IND. Kabar Pemilu, No.8 Juni. P. 5. Diakses tanggal 08 April 2012.

Tippe, Syarifudin, (2000). *Aceh di Persimpangan Jalan,* Jakarta: Pustaka Cidesindo.

Wiratmadinata, (2009). *An Evolving Model for Conflict Transformation and Peacebuilding in Aceh,* Banda Aceh: Aceh Justice Resource Centre (AJRC).

Peraturan Presiden Nomor 57 tahun 2013
Tentang

Lembaga Administrasi Negara

Lembaga Administrasi Negara (LAN) adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang dibentuk pada tahun 1957 dengan Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1957 tertanggal 6 Agustus 1957, untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. Tugas tertentu tersebut adalah terkait dengan pelaksanaan pengkajian, penelitian dan pengembangan dibidang administrasi negara serta pendidikan dan pelatihan untuk Pegawai Negeri Sipil. LAN berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden, yang dalam melaksanakan tugas-tugas berkoordinasi dengan Menteri yang bertanggungjawab dibidang pendayagunaan aparatur negara, dalam hal ini Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi.

Seiring dengan dinamika dan tuntutan perubahan pada era reformasi birokrasi guna mewujudkan tata kelola birokrasi ke arah yang lebih baik dan berdaya guna. LAN sebagai salah satu lembaga "*think thank*" pemerintah dituntut untuk dapat menyikapi dan mengiplementasikan penerapan nilai-nilai Reformasi birokrasi di kelembagaannya. Sehubungan dengan itu, dalam rangka mendorong percepatan Reformasi Birokrasi dan mendukung efektifitas serat efisiensi pelaksanaan tugas dan fungsi LAN, dibutuhkan langkah –langkah penyempurnaan organisasi dan tata kerja LAN. Atas dasar kebutuhand an pertimbangan tersebut, pemerintah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 57 tahun 2013 tentang Lembaga Administrasi Negara (yang ditetapkan pada tanggal 30 Juli 2103, diundangkan pada tanggal 6 Agustus 2013, lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2103 nomor 127).

Keberadaan Perpres tersebut, sekaligus menjadi sejarah baru bagi LAN, terutama dalam hal pembaharuan aspek susunan struktur dan tata kerja organisasi. Terjadi restrukturisasi Struktur Organisais dan Tata Kerja LAN, seperti menghapus 2 jabatan struktural setingkat eselon I (kedeputian) dari 5 Kedeputian menjadi 3 Kedeputian. Kemudian hal lainnya adalah penambahan kewenangan tugas pembinaan LAN terhadap jabatan fungsional Analisis Kebijakan Publik (AKP) yang merupakan kelompok jabatan baru.

Perpres Nomor 57 tahun 2013 terbagi dalam 8 (delapan) BAB, memuat 45 Pasal. Pada Bab 1 memuat 4 Pasal, membahas tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi LAN. Disebutkan bahwa LAN berkedudukan sebagai lembaga pemerintah nonkementerian yang berada dibawah presiden, yang dalam melaksanakan tugas dan fungsi lembaga berkoordinasi melalui menteri yang membidangi urusan pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi (Pasal 1 ayat (1)).

Tugas LAN adalah melaksanakan tugas pemerintahan di bidang administrasi negara (Pasal 2). Untuk pelaksanaan tugas tersebut, LAN menyelenggarakan fungsi: (a) pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional tertentu; (b) pengkajian dibidang kebijakan reformasi administrasi negara, dan hukum administrasi negara; (c) pengembangan inovasi administrasi dibidang tata pemerintahan, pelayanan publik, serta kelembagaan dan sumber daya aparatur; (d) pemberian fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah; (e) pembinaan,penjaminan mutu, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumber daya aparatur negara; (f) pembinaan jabatan fungsional tertentu; (g) pengembangan kapasitas administrasi negara; dan (h) pembinaan dan penyelenggaraan dukungan administrasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Pada Bab II mengatur tentang Organisasi memuat 27 Pasal (mulai pasal 5 s.d 31). Dalam perpres ini, SOTK LAN mengalami *Restrukturisasi* pada jabatan struktural setingkat eselon I dari 5 (lima) kedeputian (eselon I) menjadi 3 kedeputian. *Restrukturisasi* susunan organisasi LAN merupakan salah satu bentuk upaya implementasi amanah dan agenda reformasi birokrasi terkait dengan aspek penataan organisasi yang lebih efesien dan efektif.

Pasal 5 menyebutkan bahwa susunan organisasi LAN terdiri dari; a. Kepala; b. sekretariat Utama; c. Deputi Bidang Kajian Kebijakan; d. Deputi Bidang Pendidikan dan Pelatihan Aparatur; e. Deputi Bidang Inovasi Administrasi Negara. Kemudian untuk meningkatkan efektifitas pengelolaan lembaga dibentuk (d) inspektorat sebagai pengawas;. Serta untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada daerah, juga dibentuk satker (e) Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A I, II, III, dan IV). Lebih lanjut uraian sebagai berikut:

a. Kepala LAN;
b. Sekretariat Utama dipimpin oleh Sekretaris Utama (eselon I).

Sekretariat utama mempunyai tugas melaksanakan koordinasi

pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi dilingkungan LAN. Sekretariat Utama terdiri atas paling banyak 3 (tiga) Biro. (2) Biro terdiri atas paling banyak 4 (empat) Bagian. (3) Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) Subbagian.

c. Kedeputian terdiri dari:
   1. Deputi Bidang Kajian Kebijakan (pasal 11). Mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pengkajian reformasi administrasi, sistem administrasi negara dan hukum administrasi negara, desentralisasi dan otonomi daerah, serta pembinaan jabatan fungsional analis kebijakan (pasal 12). Terdiri dari Pusat yang menangani fungsi kajian; dan Pusat yang menangani fungsi pembinaan;
   2. Deputi Bidang Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (pasal 15), yang mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pendidikan dan pelatihan sumber daya aparatur, serta pembinaan jabatan fungsional widyaiswara;
   3. Deputi Bidang Inovasi Administrasi Negara (Pasal 19), mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan pengembangan inovasi administrasi negara dibidang tata pemerintahan, pelayanan publik, serta kelembagaan dan sumber daya aparatur. Terdiri atas Pusat yang menangani fungsi pengembangan inovasi; dan Pusat yang menangani fungsi promosi inovasi dan pengembangan kapasitas.

d. Unsur Pengawas
   Inspektorat (Pasal 23)
   Inspektorat sebagai unsur pengawas, mempunyai tugas melaksanakan pengawasan intern dilingkungan LAN (pasal 24) terhadap kinerja dan keuangan. Inspektorat terdiri atas Subbagian Tata Usaha dan Kelompok Jabatan Fungsional Auditor.

e. Unsur pendukung
   Unsur lainnya di LAN adalah Pusat kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur di daerah. terdiri dari Bagian yang menangani fungsi ketatausahaan; dan bidang kajian.

f. Kemudian di LAN juga dibentuk Jabatan funsional Widyaswara dan Jabatan Fungsional Analisis Kebijakan Publik (AKP).

Pada BAB III memuat tentang Tata Kerja. Pasal 32 menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas, satuan organisasi wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi di lingkungan masing-masing maupun antar satuan organisasi di lingkungan LAN dengan instansi lain yang terkait sesuai dengan tugas masing-masing.

Pada BAB IV memuat tentang Eselon, Pengangkatan, dan Pemberhentian. Pasal 37 disebutkan bahwa: (1) Kepala adalah jabatan struktural eselon Ia; (2) Sekretaris Utama dan Deputi adalah jabatan struktural eselon Ia; (3) Kepala Biro, Kepala Pusat, dan Inspektur adalah jabatan struktural eselon Iia; (4) Kepala Bagian dan Kepala

Bidang adalah jabatan struktural eselon III.a; dan (5) Kepala Subbagian dan Kepala Subbidang adalah jabatan struktural eselon IV.a.

Pasal 38. Kepala LAN diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi. Demikian juga dengan Sekretaris Utama dan Deputi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi berdasarkan usulan Kepala (Pasal 39). Sedangkan Pejabat struktural eselon II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Kepala. Pejabat struktural eselon III ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Kepala.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, fungsi, susunan organisasi, dan tata kerja LAN ditetapkan oleh Kepala setelah mendapat persetujuan dari menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan RB.

Dengan keluarnya Perpres tersebut,sesuai dengan semangat pembaharuan Reformasi Birokrasi, LAN diharapkan lebih optimal dan berkinerja tinggi lagi dalam memberikan perbaikan dalam bidang pembangunan administrasi Negara.

Tabel 1.
Rincian Jumlah Pasal Perpres No. 57 tahun 2013 Tentang LAN

BAB	Subsantasi Pengaturan	Jumlah Pasal
I	Kedudukan, Tugas dan Fungsi LAN	Terdiri 4 pasal, mulai Pasal 1 s.d 4, memuat 2 ayat, dan 7 huruf
II	Organisasi	Terdiri 27 pasal, mulai pasal 5 s.d 31, memuat 38 ayat, dan 29 huruf
III	Tata Kerja	Terdiri 5 pasal, mulai pasal 32 s.d 36
IV	Eselon, Pengangkatan, Dan Pemberhentian	Terdiri 3 Pasal, mulai pasal 37 sd. 39
V	Pendanaan	Terdiri 1 Pasal, yaitu Pasal 40
VI	Ketentuan Lain-Lain	Terdiri dari 1 Pasal, yaitu Pasal 41
VII	Ketentuan Peralihan	Terdiri dari 1 pasal, yaitu Pasal 42
VIII	Ketentuan Penutup	Terdiri dari 3 Pasal, mulai 43 s.d 45

Sumber: Disadur dari Perpres 57/2013.

Perbuatan Melawan Hukum

Oleh Penguasa[27]

(Onrechtmatige Overheids Daad)

AMRIZAL J. PRANG[28]

Email: j.prang73@gmail.com

ABSTRAK

Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa *(onrechtmatige overheids daad)* maupun Perbuatan Melawan Hukum *(onrechtmatige daad)* diatur oleh dasar hukum yang sama, yaitu Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, namun mempunyai konotasi dan pengaturan yang berbeda. Untuk perbuatan melawan hukum gugatannya dilakukan kepada peradilan umum (perdata). Sementara, perbuatan melawan hukum oleh penguasa, digugat kepada pengadilan Tata Usaha Negara, jika perbuatan pemerintahan bersifat individual, kongkrit, dan final seperti, pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana diatur UU No. 5/1986 *joncto* UU No. 9/2004, *joncto* UU No. 51/2009. Sedangkan, bersifat umum dan abstrak, seperti, Bupati mengeluarkan Peraturan Bupati dalam pelaksanaan suatu ketentuan peraturan daerah. Selanjutnya, yang bersifat umum dan kongkrit, seperti Bupati mengeluarkan keputusan yang menyatakan bahwa daerahnya terjangkit penyakit Deman Berdarah dan bersifat individual dan abstrak, seperti izin untuk mendirikan pabrik cat yang disertai bermacam-macam syarat atau ketentuan-ketentuan, maka dapat dimungkinkan untuk digugat kepada peradilan umum.

Kata kunci: *penguasa, melawan hukum, gugatan*

ABSTRACT

Unlawful acts by authorities (onrechtmatige overheids daad) and Unlawful acts (onrechtmatige daad) governed by the same legal basis, namely Article 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata *(Burgerlijk Wetboek), but has connotations and different settings. For tort claim made to the general court (civil). Meanwhile, the unlawful act by the authorities, sued the state administrative court, if the actions of individual governments, concrete, and final such, dismissal of civil servants, as stipulated in Act Number 5/1986 joncto Act Number 9/2004, joncto Act Number 51/2009. Meanwhile, general and abstract, like, Regent issued a decree in the implementation of a regional regulatory requirements. Furthermore, the general nature and concrete, such as the Regent issued a decree stating that Dengue Fever infected area and individual and abstract, such as permission to establish a factory paint with a variety of terms or conditions, it was possible to be sued to court general.*

Key words: authority, against the law, lawsuit

27 *Naskah diterima 22 April 2013, Revisi Pertama 6 Juli 2013, Revisi kedua 19 September 2013.*

28 *Dosen Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, Jl. Jawa, Bukit Indah, Blang Pulo-Lhokseumawe*

A. PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI 1945), perubahan ketiga, 2001. Dimana hukum itu sendiri bertujuan adanya kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Oleh karena itu, semua subjek hukum baik badan hukum maupun individu keniscayaan tunduk pada hukum.

Sebagaimana, dikatakan Krabbe, bahwa yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam Negara adalah hukum. Kesadaran hukum dan rasa keadilan merupakan faktor diatas Negara, sehingga hukumlah yang berdaulat. (Abu Daud Busroh, 2010:72). Untuk itu, agar tujuan hukum tercapai maka siapapun yang melanggar atau melawan hukum keniscayaan hukum ditegakkan, termasuk Negara (pemerintah).

Berdasarkan pandangan tersebut, terhadap kasus pemberhentian para Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari jabatannya dalam pemerintahan Kabupaten Nagan Raya, Aceh dan tidak dilaksanakannya Putusan Mahkamah Agung (MA) Nomor 352 K/TUN/2008 antara Bupati Nagan Raya melawan Samsul Bahri, oleh Teuku Zulkarnaini, selaku Bupati Nagan Raya, dapat dikategorikan sebagai Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa *(onrechtmatige overheids daad)*.

Dalam proses persidangan bahwa Putusan MA, menguatkan Putusan Pengadilan Tinggi TUN Nomor: 06/BDG/2008/PT. TUN-MDN, yang memerintahkan kepada Bupati Nagan Raya untuk mengembalikan para PNS tersebut kepada jabatannya masing-masing. Namun, karena mereka tidak dikembalikan pada jabatan sebelumnya, maka melalui kuasa hukum, Zulfikar Sawang, dan Dadi Meradi, kembali menggugat Bupati Nagan Raya dan menuntut ganti rugi materil dan inmateril. Tuntutannya kali ini dilakukan melalui peradilan umum (pengadilan Negeri Meulaboh) secara perdata, melalui Surat Gugatan Nomor 04/PDT.G/2012/PN-MBO, di registrasi pada 09 Maret 2012, dengan gugatan Bupati melakukan Perbuatan Melawan Hukum *(onrechtmatige daad)*. Selanjutnya, para penggugat juga meminta sita jaminan *(conservatoir beslag)* terhadap Kantor Bupati Nagan Raya, aset-aset pribadi Bupati, dan uang paksa *(dwangsom)*.

Sementara, dari pihak Bupati selaku tergugat melalui kuasa hukum jaksa pengacara negara, Kejaksaan Negeri Sukamakmue, dalam eksepsi dan jawaban tergugat pada 24 Mei 2012, menyatakan bahwa Pengadilan Negeri Meulaboh tidak berwenang untuk memeriksa dan mengadilinya. Menurut mereka, sengketa yang terjadi adalah berkaitan dengan kepegawaian sebagai tindakan hukum Tata Usaha Negara (TUN) dan bersifat individual, kongkret dan final antara Bupati dengan para PNS tersebut. Selanjutnya, gugatan yang dilakukan dianggap kabur *(obscur libel)*, karena masa terjadinya pada periode 2007-2012, dan Teuku Zulkarnaini, selaku Bupati Nagan Raya saat itu sudah di berhentikan. Meskipun, pada periode 2012-2017, kembali terpilih menjadi Bupati Nagan Raya.

Oleh karena, perbedaan pandangan

diatas perlu kiranya ditelaah dan analisis permasalahan tersebut, baik dari aspek asas, norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang ada, terhadap kewenangan dan implementasinya. Sehingga, berimplikasi terjadinya gugat-menggugat antara para pihak baik yang dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Negeri (Perdata).

Dari dinamika kasus diatas, maka dalam tulisan ini akan menanalisis tentang: (i) Perbuatan melawan hukum oleh penguasa; dan (ii) perbuatan melawan hukum oleh penguasa yang dapat digugat pada peradilan umum (perdata).

B. ANALISIS KONSEPTUAL

1. Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa

a. Pengertian

Terdapat persamaan pengertian antara pemerintah (penguasa) dengan 'pemerintahan', namun mempunyai istilah yang berbeda. Secara etimologis istilah pemerintah berasal dari kata "perintah", berarti menyuruh melakukan sesuatu, sehingga dapat dikatakan:

1. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara seperti kabinet merupakan suatu pemerintah. Pemerintah yakni kata nama subyek yang berdiri sendiri. Contohya, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan sebagainya.
2. Pemerintahan dilihat dari segi tata bahasa merupakan kata jadian, oleh karena subyek mendapat akhiran 'an'. Artinya, pemerintah sebagai subyek melakukan tugas/kegiatan. Sementara, cara melakukan kegiatan tersebut disebut sebagai pemerintahan. (Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, 1994:4)

Kemudian mengenai perbedaan antara istilah pemerintah dan pemerintahan menurut Mariun, adalah:

"Istilah pemerintahan menunjuk kepeda bidang tugas pekerjaan atau fungsi. Sedangkan, istilah pemerintah menunjuk kepada badan, organ atau alat perlengkapan yang menjalankan fungsi atau bidang tugas pekerjaan itu. Dapat dikatakan kalau pemerintahan menunujuk kepada objek, sedangkan istilah pemerintah menunjuk kepada subyek." (Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, 1994:4-5)

Sementara, menurut Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 1952, yang mengartikan penguasa sebagai Pemerintah dan menurut Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 838 Tahun 1970 disebut sebagai penguasa. Sedangkan, menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 *joncto* Pasal 1 angka 2 UU No.5 Tahun 1986 *jo* UU No. 9 Tahun 2004 *jo* UU No.51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebut sebagai badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga pengertian tidak hanya meliputi instansi-instansi resmi yang berada dalam lingkungan eksekutif di bawah Presiden akan tetapi termasuk juga badan/pejabat lain yang melaksanakan urusan pemerintahan.

(Ujang Abdullah, 2005:3)

Setiap (pejabat) pemerintah secara otomatis merangkap sebagai administrator, oleh karena pemerintah adalah Kepala Administrasi Negara, kecuali dalam hal organisasi pemerintahan daerah. Presiden adalah pemerintah negara merangkap sebagai kepala administrasi negara. Menteri adalah pemerintah departemen merangkap sebagai kepala administrasi departemen. Direktur jenderal adalah pemerintah direktorat jenderal merangkap sebagai administrator direktorat jenderal. Gubernur kepala provinsi adalah pemerintah provinsi merangkap sebagai administrator provinsi, dan seterusnya sampai bupati/walikota/camat/lurah, dan kepala desa, sebagai kepala aministrasi di kabupaten/kota/kecamatan/kelurahan, dan desa. (Prajudi Atmosudirjo, 1983:13-15)

Berdasarkan pengertian diatas menunjukan bahwa pemerintah atau penguasa termasuk pejabat atau badan dalam pemerintahan adalah merupakan subyek pelaksana tugas pemerintahan, yang kewenangannya diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Adapun tugas pemerintah, yaitu:

1. Pemerintahan, yaitu penegakan kekuasaan dan wibawa negara
2. Tata Usaha Negara, yaitu pengendalian situasi dan kondisi negara mengetahui secara informasi dan komunikasi apa yang terdapat dan terjadi di dalam masyarakat dan negara sebagaimana dikehendaki oleh undang-undang (dalam arti luas).
3. Pengurusan Rumah Tangga Negara, baik rumah tangga intern (personil, keuangan, domein negara materil, logistik) maupun rumah tangga ekstern (domein publik, logistik masyarakat, usaha-usaha negara, jaminan sosial, produksi, distribusi, lalu lintas, angkutan, komunikasi, dan kesehatan rakyat).
4. Pembangunan, disegala bidang yang dilakukan secara berencana.
5. Pelestarian lingkungan hidup, yang terdiri atas mengatur tata guna lingkungan, perlindungan lingkungan dan penyehatan lingkungan. (Prajudi Atmosudirjo, 1983:11-12).

b. Asas-asas Hukum Administrasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, asas adalah dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat); atau dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi; atau hukum dasar. (Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, 2008:91-92). Sementara, pengertian asas hukum adalah merupakan pikiran dasar yang bersifat umum dan mendasari atau yang terdapat di dalam atau dibelakang peraturan hukum kongkret. (Sudikno Mertokusumo, 2012:46). Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hukum administrasi negara terdapat beberapa asas yang dikenal dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Sebagaimana, Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, disebutkan, Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan

Negara;
3. Asas Kepentingan Umum;
4. Asas Keterbukaan;
5. Asas Proporsionalitas;
6. Asas Profesionalitas; dan
7. Asas Akuntabilitas.

Menurut Muin Fahmal, yang dikutip Hotma Sibuea, mengatakan:

"Asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya."(Hotma P. Sibuea, 2010:151)

Disamping AAUPB, juga dikenal asas-asas, antara lain:
1. Bahwa terhadap benda-benda publik tidak dapat diletakkan sita jaminan;
2. Asas *rechtmatigheid van bestuur;*
3. Asas bahwa kebebasan pejabat pemerintah tidak bisa dirampas;
4. Asas bahwa negara (dalam hal ini) pemerintah selalu dianggap mampu *membayar(solvable).* (Denny Indrayana dan Zainal Arifin Mochtar, 2007:452).

Berdasarkan, asas-asas AAUPB diatas keniscayaan penyelenggara negara menjalankan kewenangannya dengan baik, demi kepentingan pemerintahan dan kesejahteraan rakyat. Selanjutnya, asas ini juga dapat dijadikan alasan gugatan apabila dilanggar oleh pemerintah (penguasa). Kemudian, dalam hukum administrasi tidak mengenal benda-benda publik dijadikan sebagai sita jaminan. Sementara, berdasarkan asas *rechtmatigheid van bestuur,* konsekuensinya melahirkan suatu asas kewenangan bagi pejabat TUN untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Selanjutnya, mengacu asas kebebasan pejabat menghasilkan kemungkinan bahwa tidak mungkin seorang pejabat dikenai tahanan karena tidak melaksanakan Putusan Pengadilan TUN. (Denny Indrayana dan Zainal Arifin Mochtar, 2007:452).

c. Dasar Hukum

Berdasarkan Pasal 1 angka 8, angka 9 dan angka 10 UU No. 5 Tahun 1986 *jo* UU No. 9 Tahun 2004 *jo* UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), disebutkan:

a. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
b. Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.
c. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan

tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian ukuran untuk disebut badan atau jabatan TUN adalah siapa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku melaksanakan urusan pemerintahan. Sehingga, selain instansi atau jajaran pemerintah dibawah presiden, instansi lain dapat juga disebut badan/jabatan TUN apabila melakukan urusan pemerintahan bahkan pihak swasta sekalipun seperti BUMN, BUMD, Universitas, Rumah sakit dan lain lain. Sementara, KTUN yang dimaksud adalah tindakan (perbuatan) hukum TUN yang bersifat individual, kongkret, dan final.

Selanjutnya, dalam Pasal 97, disebutkan:

(1) Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan masing-masing.
(2) Setelah kedua belah pihak mengemukakan kesimpulan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka Hakim Ketua Sidang menyatakan bahwa sidang ditunda untuk memberikan kesempatan kepada Majelis Hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan segala sesuatu guna putusan sengketa tersebut.
(3) Putusan dalam musyawarah majelis yang dipimpin oleh Hakim Ketua Majelis merupakan hasil permufakatan bulat, kecuali jika setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak dapat dicapai permufakatan bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak.
(4) Apabila musyawarah majelis sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak dapat menghasilkan putusan, permusyawaratan ditunda sampai musyawarah majelis berikutanya.
(5) Apabila dalam musyawarah majelis berikutnya tidak dapat diambil suara terbanyak, maka suara terakhir Hakim Ketua Majelis yang menentukan.
(6) Putusan Pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalam sidang yang terbuka untuk umum, atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak.
(7) Putusan Pengadilan dapat berupa:
    a) gugatan ditolak;
    b) gugatan dikabulkan;
    c) gugatan tidak diterima;
    d) gugatan gugur.
(8) Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.
(9) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa:
    a. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau
    b. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau

c. penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.

(10) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi.

(11) Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10), dapat disertai pemberian rehabilitasi.

d. Perbuatan Pemerintah

Pemerintahan dijalankan oleh pemerintah, berupa perbuatan hukum *(rechtshandeling)* dan atau keputusan hukum *(rechtbesluiten)* dalam fungsi: (1) pengaturan, regulasi, menetapkan peraturan-peraturan yang mempunyai kekuatan undang-undang *(delegated legislation);* (2) pembinaan masyarakat, umumnya bersifat penetapan *policy-policy,* pengarahan terhadap jalannya kehidupan masyarakat; (3) kepolisian, yakni bertindak langsung terhadap pelanggar undang-undang dan pengganggu wibawa negara serta keamanan umum; (4) peradilan, yang berarti meyelesaikan berbagai macam konflik atau sengketa antara masyarakat atau antara instansi dan warga masyarakat atau antara instansi dan instansi. (Prajudi Atmosudirjo, 1983:12).

Sementara, menurut Hanif Nurcholis, pemerintahan baik pusat maupun daerah mempunyai tiga fungsi utama:

1. Memberikan pelayanan/*services* baik pelayanan perorangan maupun pelayanan publik/khalayak;
2. Melakukan pembangunan fasilitas ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi *(development for economic growth);* dan,
3. Memberikan perlindungan/ *protective* masyarakat. (Hanif Nurcholis, 2005:179).

Untuk melaksanakan dan mendapatkan keabsahan dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut, tentu saja pemerintah perlu adanya wewenang. Wewenang atau kewenangan adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut :

"Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaa yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/ Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik". (Prajudi Atmosudirjo, 1983:73).

Dalam Kamus Bahasa Indonesia, wewenang diartikan, yaitu: hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan; atau kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.

(Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, 2008:1560). Sementara, Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi, delegasi,* dan *mandat,* yaitu sebagai berikut:

Wewenang yang diperoleh secara "*atribusi*", yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/ diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru". Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat,* disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain. (Ni Nyoman Mariadi, 2011:25).

Diantara jenis-jenis pelimpahan wewenang ini, perbedaan antara keduanya adalah sebagai berikut: (Ujang Abdullah, 2005:9).

DELEGASI	MANDAT
Pendelegasian diberikan biasanya antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain, dan biasanya pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang	Umumnya mandat diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan
Terjadi pengakuan kewenangan atau pengalihtanganan kewenangan	Tidak terjadi pengakuan kewenangan atau pengalih tanganan kewenangan dalam arti yang diberi mandat hanya bertindak untuk dan atas nama yang memberikan mandat
Pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang dimilikinya karena telah terjadi pengalihan wewenang kepada yang diserahi wewenang	Pemberi mandat masih dapat menggunakan wewenang bilamana mandat telah berakhir
Pemberi delegasi tidak wajib memberikan instruksi (penjelasan) kepada yang diserahi wewenang mengenai penggunaan wewenang tersebut namun berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut	Pemberi mandat wajib untuk memberikan instruksi (penjelasan) kepada yang diserahi wewenang dan berhak untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang tersebut
Tanggungjawab atas pelaksanaan wewenang berada pada pihak yang menerima wewenang tersebut	Tanggungjawab atas pelaksanaan wewenang tidak beralih dan tetap berada pada pihak yang memberi mandat

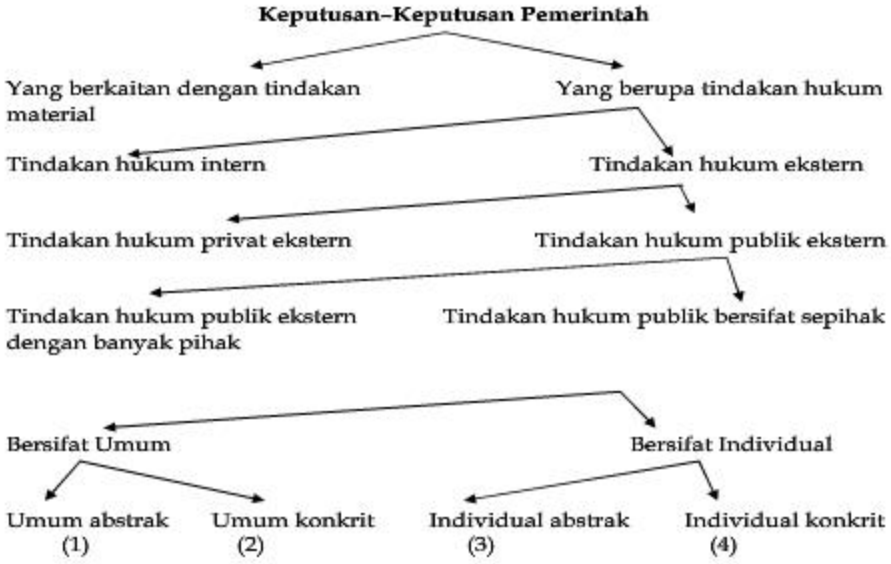
Baik wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi maupun berdasarkan pelimpahan sama-sama harus terlebih dahulu dipastikan bahwa yang melimpahkan benar memiliki wewenang tersebut dan wewenang itu benar ada berdasarkan konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan. Demikian pula wewenang dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dibedakan antara atribusi dan delegasi. Atribusi terdapat apabila adanya wewenang yang dberikan oleh UUD atau undang-undang kepada suatu badan dengan kekuasaan dan tanggung jawab sendiri (mandiri) untuk membuat/membentuk peraturan perundang-undangan.

Sedangkan, delegasi terdapat apabila suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (wewenang atribusi) menyerahkan *(overdragen)* kepada suatu badan atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri wewenang untuk membuat/membentuk peraturan perundang-undangan. Wewenang atribusi dan delegasi dalam membuat/membentuk peraturan perundang-undangan timbul karena:

1. tidak dapat bekerja cepat dan mengatur segala sesuatu sampai pada tingkat yang rinci.
2. adanya tuntutan dari para pelaksana untuk melayani kebutuhan dengan cepat berdasarkan aturan-aturan hukum tertentu.

Berdasarkan Pasal 1 UU PTUN dan bentuk kewenangan pemerintah menujukan bahwa keabsahan perbuatan pemerintah (pemerintah daerah), sebagai pejabat TUN dilahirkan dari kewenangan atribusi yaitu kewenangan yang diberikan UU PTUN.

Jika dikategorikan bentuk dari keputusan-keputusan yang dapat dilakukan oleh pemerintah menurut Van Wijck, sebagai berikut: (Ujang Abdullah, 2005:12).



Dengan demikian, dari sifat umum dan individualnya tindakan hukum publik yang bersifat sepihak, maka keputusan TUN yang dapat diterbitkan badan/pejabat TUN adalah:

1. Bersifat umum abstrak, seperti Presiden mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah dalam pelaksanaan suafu ketentuan undang-undang.
2. Bersifat umum kongkrit. seperti Gubernur mengeluarkan keputusan yang menyatakan bahwa daerahnya terjangkit penyakit busung lapar.
3. Bersifat individual abstrak. seperti izin untuk mendirikan pabrik cat yang disertai bermacam-macam syarat atau ketentuan-ketenfuan, umpama tentang tata cara pembuangan air limbah pabrik yang bersangkutan.
4. Bersifat individual kongkrit. seperti penetapan pengangkatan sebagai PNS, penetapan pajak, dan lain-lain. (Ujang Abdullah, 2005:13).

Dari berbagai macam keputusan TUN yang dapat diterbitkan oleh badan/jabatan tersebut, menurut ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 5/1986 *jo* UU No. 9/2004, *jo* UU No. 51/2009 adalah keputusan TUN yang bersifat individual, kongkrit, final saja yang dapat digugat melalui Peradilan TUN, sedangkan keputusan-keputusan lain dimungkinkan dapat digugat di pengadilan umum.

Hal inti dari pasal ini adalah jika gugatan dikabulkan sebagaimana ayat (8) dan ayat (9), maka memunculkan kewajiban: a) pencabutan KTUN yang bersangkutan; atau, b) pencabutan KTUN yang bersangkutan dan menerbitkan KTUN yang baru; atau c) penerbitan KTUN dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.

Sementara, dalam Pasal 116 disebutkan:

(1) Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja.
(2) Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.
(3) Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.
(4) Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang

bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif.

(5) Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

(6) Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.

(7) Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Dari uraian pasal ini bahwa jika pejabat TUN tidak melaksanakan kewajibannya terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap *(incraht)*, maka penggugat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan kewajibannya. Jika hal ini juga tidak dilaksanakan oleh tergugat, maka dikenakan upaya paksa berupa pembayaran swejumlah uang paksa *(dwangsom)* dan/atau sanksi administratif. Selanjutnya, jika upaya ini juga tidak dilaksanakan, maka diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera dan Ketua Pengadilan mengajukan hal ini kepada Presiden untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan.

Namun, dalam tataran implementasi ayat (7) masih terdapat banyak permasalahan, menyangkut:

1) belum adanya produk hukum yang mengatur tentang prosedur dan mekanisme cara pembayaran uang paksa maupun sanksi administratif;
2) terhadap siapa uang paksa tersebut dibebankan, apakah pada keuangan pribadi pejabat yang enggan melaksanakan putusan atau pada keuangan instansi pejabat tata usaha negara;
3) sanksi administratif apa yang dapat dijatuhkan kepada tergugat yang enggan melaksanakan putusan.

Sementara, dasar hukum yang ada berkaitan dengan ganti rugi sebagaimana ketentuan Pasal 3 PP No 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara, disebutkan:

(1) Besarnya ganti rugi yang dapat diperoleh penggugat paling sedikit Rp.250.000,-(dua ratus lima puluh ribu rupiah), dan paling banyak Rp.5.000.000,-(lima juta rupiah), dengan memperhatikan keadaan yang nyata.

(2) Ganti rugi yang telah ditetapkan dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara jumlahnya tetap dan tidak berubah sekalipun ada

tenggang waktu antara tanggal ditetapkannya putusan tersebut dengan waktu pembayaran ganti rugi.

e. Perbuatan Melawan Hukum

Menurut, M.A. Moegini Djodjodirdjo dalam bukunya "Perbuatan Melawan Hukum", mengatakan:

"bahwa suatu perbuatan dapat dianggap sebagai perbuatan melawan hukum, kalau, bertentangan dengan hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri atau bertentangan dengan kesusilaan yang baik atau bertentangan dengan keharusan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat mengenai orang lain atau benda. Adalah kealpaan berbuat, yang melanggar hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku atau melanggar kesusilaan ataupun bertentangan dengan kepatutan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat tentang orang lain atau barang." (http://rangselbudi.wordpress.com/2010/01/24/perbuatan-melawan-hukum-oleh-penguasa/, di akses 10 Maret 2013).

Selanjutnya, Moegini Djodjodirdjo, menambahkan yang dimaksud:

1. Bertentangan dengan hak orang lain adalah bertentangan dengan kewenangan yang berasal dari suatu kaidah hukum, dimana yang diakui dalam yurisprudensi, diakui adalah hak-hak pribadi seperti hak atas kebebasan, hak atas kehormatan dan hak atas kekayaan.
2. Bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri adalah berbuat atau melalaikan dengan bertentangan dengan kaharusan atau larangan yang ditentukan dalam peraturan perudanag-undangan
3. Melanggar kesusilaan yang baik adalah perbauatan atau melalikan sesuatu yang bertentangan dengan norma-norma kesusilaan, sepanjang norma tersebut oleh pergaulan hidup diterima sebagai peraturan-peraturan hukum yang tidak tertulis.
4. Bertentangan dengan peraturan yang diindahkan adalah bertentangan dengan sesuatu yang menurut hukum tidak tertulis harus diindahkan dalam lalulintas masyarakat. (http://rangselbudi.wordpress.com/2010/01/24/perbuatan-melawan-hukum-oleh-penguasa/, di akses 10 Maret 2013).

Berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum, baik yang dilakukan oleh individu atau badan hukum atau penguasa (pemerintah), Indonesia mengadopsi pengertian dari Negara Belanda. Hal ini karena adanya asas konkordasi yang dilakukan oleh Belanda terhadap Negara jajahannya. Perbuatan Melawan Hukum diatur dalam Pasal 1365 s/d Pasal 1380 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). (*Burgerlijk Wetboek*). Dalam Pasal 1365 menyatakan:

"bahwa setiap perbuatan yang melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain menyebabkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian mengganti kerugian tersebut." (http://moostaqim.

blogspot.com/2012/04/perbuatan-melawan-hukum-oleh-pemerintah.html, di akses pada 10 Maret 2013).

Molegraaff, menyatakan bahwa Perbuatan Melawan Hukum tidak hanya melanggar undang-undang akan tetapi juga melanggar kaedah kesusilaan dan kepatutan. Sedangkan Hoge Raad, mengatakan Perbuatan Melawan Hukum harus diartikan sebagai berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan:

a. Hak Subyektif orang lain.
b. Kewajiban hukum pelaku.
c. Kaedah kesusilaan.
d. Kepatutan dalam masyarakat (yang bertentangan dengan sikap yang baik dalam masyarakat untuk memperhatikan kepentingan orang lain). (http://moostaqim.blogspot.com/2012/04/perbuatan-melawan-hukum-oleh-pemerintah.html, di akses pada 10 Maret 2013).

Pada dasarnya sebuah Negara dalam menjalankan tugasnya perlu diberikan kebebasan atau ruang gerak yang cukup. Namun kebebasan tersebut ada batasnya, dengan mengikuti asas-asas pemerintahan/administrasi yang baik, seperti asas-asas mengenai kebenaran daripada fakta-faktanya yang dipakai sebagai dasar untuk pembuatan keputusannya. Misalnya, pelarangan kesewenang-wenangan *(willekeur, arbitrary act).*

Perbuatan sewenang-wenang ini merupakan perbuatan atau keputusan administrasi negara yang tidak mempertimbangkan semua faktor yang relevan dengan kasus yang bersangkutan secara lengkap dan wajar, sehingga tampak atau terasa oleh orang-orang yang berpikir normal adanya ketimpangan. Keputusan tersebut dapat digugat pada peradilan perdata sebagai "perbuatan melawan hukum" *(onrechtmatige overheids daad)* berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata (*Burgerlijk Wetboek*). (Prajudi Atmosudirjo, 1983:87).

Dari uraian tersebut diatas menunujukan bahwa baik Perbuatan Melawan Hukum (*Onrechtmatige Daad*) maupun Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*Onrechtmatige Overheids daad*) diatur satu ketentuan atau dasar hukum yang sama, yaitu Pasal 1365 KUH Perdata.

Kemudian, secara asas, norma hukum dan UU PTUN, apa yang dilakukan oleh Bupati Nagan Raya, Aceh selaku pejabat TUN, yang tidak melaksanakan Putusan Kasasi MA dapat dikatakan Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa atau yang diistilahkan dengan *onrechtmatige overheids daad.* Namun, bukan yang dimaksud dengan Perbuatan Melawan Hukum biasa, yang diistilahkan dengan *onrechtmatige daad.*

1. Gugatan terhadap Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa

Meskipun pengaturan pengaturan *onrechmatige daad* dan *onrechtmatige overheids daad* berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata, namun mempunyai konotasi dan pengaturan yang berbeda dengan perbuatan melawan hukum dalam hukum pidana yang disebut delik atau perbuatan pidana serta mempunyai

konotasi dan pengaturan yang berbeda pula dengan perbuatan melawan hukum oleh penguasa *(onrechtmatige overheids daad)*. Sehingga, perlindungan hukum dari masyarakat terhadap perbuatan melawan hukum tersebut dapat disalurkan melalui sarana yang berbeda-beda pula. (Ujang Abdullah, 2005:4)

Berdasarkan pasal di atas, setidaknya ada lima unsur yang harus dipenuhi;

(1) adanya perbuatan;
(2) perbuatan itu melawan hukum;
(3) adanya kerugian;
(4) adanya kesalahan; dan
(5) adanya hubungan sebab akibat (kausalitas) antara perbuatan melawan hukum dengan akibat yang ditimbulkan.

Kelima unsur di atas bersifat komulatif, sehingga satu unsur saja tidak terpenuhi akan menyebabkan seseorang tak bisa dikenakan pasal perbuatan melawan hukum. Perbedaan antara *onrechmatige daad* dengan *onrechtmatige overheids daad* hanya terletak pada subjeknya. Bila dalam *onrechmatige daad*, subjeknya adalah perorangan atau badan hukum. Sedangkan, *onrechtmatige overheids daad* harus dilakukan oleh penguasa.

a. Sarana-sarana perlindungan masyarakat terhadap perbuatan melawan hukum

Oleh karena, adanya perbuatan melawan hukum oleh penguasa kepada masyarakat, maka memerlukan sarana untuk perlindungan kepada masyarakat, antara lain: (Ujang Abdullah, 2005:4)

1. Dilakukan oleh Badan/pejabat TUN melalui upaya administratif:
   a. Keberatan, kepada yang mengeluarkan keputusan
   b. Banding administratif, kepada instansi atasan/lain.
2. Melalui Peradilan Umum, yaitu terhadap perbuatan melawan hukum yang didasarkan pada ketentuan pasal 1365 KUH Perdata.
3. Melalui Peradilan TUN, yaitu terhadap perbuatan melawan hukum oleh penguasa yang didasarkan pada ketentuan pasal 53 UU No. 5/1986, *jo* UU No. 9/2004 *jo* UU No. 51/2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, disebutkan:
   1. Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.
   2. Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
      a) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
      b) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu

bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Ad. 1. Maksud melalui Upaya Administrasi

Upaya administrasi merupakan suatu prosedur yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan masalah sengketa TUN oleh seseorang atau Badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu keputusan TUN. Dasar hukumnya diatur dalam ketentuan pasal 48 ayat (1) dan (2) UU No. 5/1986 *jo* UU No. 9/2004 *jo* UU No. 51/2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

(1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/administratif yang tersedia.

(2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Bentuk upaya administrasi terdiri dari dua macam, yaitu :

a. Keberatan, yaitu apabila penyelesaiannya harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi yang mengeluarkan keputusan tersebut.
b. Banding administratif, yaitu apabila penyelesaiannya harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi yang mengeluarkan keputusan tersebut.

Adanya upaya administrasi tersebut dapat dilihat dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan TUN yang bersangkutan dan apabila terhadap putusan banding administrasi tersebut masih juga dirasakan belum memuaskan maka persoalannya dapat diajukan ke pengadilan. Dan berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 2/1991, apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya keberatan maka setelah itu dapat diajukan gugatan ke pengadilan TUN tingkat pertama tapi apabila peraturan dasarnya menentukan adanya banding administatif maka putusannya dapat digugat melalui Pengadilan Tinggi TUN.

1) **Melalui Peradilan Umum**

Sesuai ketentuan pasal 1365 KUH Perdata maka suatu perbuatan melawan hukum yang dapat digugat melalui pengadilan harus mengandung unsur-unsur, antara lain:

a. Adanya suatu perbuatan
   Perbuatan tersebut baik berbuat sesuatu (aktif maupun tidak berbuat sesuatu (pasif) padahal dia mempunyai kewajiban untuk membuatnya, kewajiban tersebut tentunya lahir oleh hukum yang berlaku bukan lahir oleh suatu kesepakatan atau kontrak.
b. Perbuatan tersebut melawan hukum
   Perbuatan melawan hukum disini harus diartikan menurut pengertian

setelah tahun 1919 yaitu dalam arti yang seluas-luasnya yang meliputi:

1. Perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Yang melanggar hak orang lain yang dijamin oleh hukum.
3. Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum sipelaku.
4. Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan
5. Perbuatan yang bertentangan dengan sikap yang baik dalam bermasyarakat untuk memperhatikan kepentingan orang lain

c. Adanya kesalahan
Suatu perbuatan dapat dianggap mengandung unsur kesalahan sehingga dapat dikenakan tanggung jawab secara hukum apabila menemui unsur-unsur:

1. Ada unsur kesengajaan;
2. Ada unsur kelalaian/kealpaan
3. Tidak ada alasan pembenar atau pemaaf

d. Adanya kerugian
Unsur kerugian merupakan syarat agar gugatan berdasarkan ketentuan pasal 1365 KUH Perdata dapat dilakukan, kerugian tersebut meliputi kerugian materiil maupun kerugian immateriil yang juga akan dinilai dengan uang.

e. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian
Untuk dapat dikabulkannya gugatan perbuatan melawan hukum maka antara perbuatan yang dilakukan harus ada hubungan kausal (sebab akibat) dengan kerugian yang timbul, baik hubungan sebab akibat yang faktual (*Sine Qua Non*) maupun sebab akibat kira-kira (*Proximate Cause*).

Dengan demikian apabila terjadi perbuatan yang telah memenuhi unsur-unsur tersebut maka pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ke pengadilan umum dengan tuntutan ganti rugi baik berupa uang, barang maupun pemulihan keadaan semula, sedangkan pihak yang dapat menggugat tersebut antara lain:

1. Pihak yang dirugikan itu sendiri;
2. Penerima nafkah seperti suami/istri, anak atau orang tua yang ditinggalkan;
3. Keluarga sedarah lurus dan istri/suami seperti orang tua, kakek, nenek, anak dan cucu;
4. Ahli waris pada umumnya.

2) Melalui Peradilan Tata Usaha Negara

Sesuai dengan ketentuan pasal 53 UU No. 5/1986 *jo* UU No. 9/2004 *jo* UU No. 51/2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka seorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan TUN, dapat mengajukan gugatan tertulisn kepada pengadilan yang berwenang agar keputusaTUN tersebut dinyatakan batal/tidak sah dengan atau tuntutan ganti rugi atau rehabilitasi. Alasan-alasan yang dapat dijadikan dasar gugatan adalah :

a. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
b. Bertentangan dengan Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)

Tuntutan utama gugatan di peradilan TUN adalah pernyataan batal atau tidak sah keputusan TUN yang digugat, meskipun dapat disertai tuntutan ganti rugi akan tetapi menurut ketentuan Pasal 3 PP No 43 tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara, maksimal hanya Rp 5.000.000 (lima juta) rupiah

b. Gugatan Perbuatan Melawan Hukum dan Perbedaan Penyelesaiannya

Perkara perbuatan melawan hukum dapat dilakukan melalui peradilan umum dan Peradilan TUN, namun terdapat beberapa perbedaan penyelesaiannya, sebagai berikut: (Ujang Abdullah, 2005:9).

Peradilan Tata Usaha Negara	Peradilan Umum (Perdata)
1. Subjeknya: Orang/badan hukum perdata melawan Badan/pejabat TUN	1. Subyeknya: Orang dan badan hukum privat melawan orang dan badan hukum publik yang melakukan perbuatan melawan perdata
2. Subyeknya: Diatur dalam: 1. Pasal 1 angka 3 2. Pasal 3 3. Pasal 49 UU Peradilan TUN	2. Subyeknya: Diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata
3. Inti tuntutan: Pernyataa batal/tidak sah Keputusan TUN + ganti rugi + rehabilitasi	3. Inti tuntutan: Ganti rugi baik materil dan immateril yang dinilai dengan uang
4. Ganti rugi: Maksimal Rp 5.000.000., (Lima Juta) Rupiah	4. Dapat sebesar kerugian yang dialami atau yang diperkirakan dapat terjadi

Persoalan lainnya, adalah Peraturan perundang-undangan tak mengatur secara spesifik kebijakan atau *onrechtmatige overheids daad* dan apa saja yang bisa digugat ke peradilan umum (Pengadilan Negeri). Namun, di PTUN ini, kebijakan penguasa apa saja yang bisa digugat diatur secara spesifik, yaitu Keputusan Pejabat TUN yang bersifat konkret, individual, dan final (lihat Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009).

Artinya, mengacu kepada teori dan norma hukum, maka perbuatan penguasa (pemerintah) yang dimungkinkan untuk digugat pada peradilan umum secara perdata, yaitu:

1) bersifat umum abstrak, misalnya, Bupati mengeluarkan suatu Peraturan Bupati dalam pelaksanaan suatu ketentuan peraturan daerah;
2) bersifat umum kongkrit, seperti Bupati mengeluarkan keputusan yang menyatakan bahwa daerahnya terjangkit penyakit Deman Berdarah; dan,
3) bersifat individual abstrak, seperti

izin untuk mendirikan pabrik cat yang disertai bermacam-macam syarat atau ketentuan-ketentuan, misal tentang tata cara pembuangan air limbah pabrik yang bersangkutan.

Sedangkan, untuk perbuatan penguasa yang bersifat konkret, individual, dan final tidak bisa digugat ke peradilan umum (perdata) karena sudah ada forum lain, yaitu PTUN yang kewenangannya secara atributif diatur dalam UU PTUN.

Berdasarkan uraian diatas, maka keniscayaan baik pemerintah (penguasa) maupun masyarakat dapat memahami dan membedakan keempat perbuatan pemerintah tersebut. Dimana dalam menjalankan perbuatan pemerintah tersebut bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat bukan sebaliknya. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan dalam menjalankan kewenangannya dapat juga berakibat merugikan masyarakat. Bahkan, dengan kewenangannya juga dapat terjadi perlawanan terhadap hukum. Sehingga, perlu adanya pengaturan dan penyelesaiannya secara hukum terhadap sifat-sifat dan implikasi perbuatan pemerintah tersebut melalui proses peradilan. Apakah, penyelesaiannya melalui peradilan umum atau PTUN?.

Oleh karena itu, jika merujuk deskripsi tersebut terhadap kasus pemberhentian para PNS di Nagan Raya, maka dikategorikan sebagai perbuatan pemerintah (penguasa) yang bersifat individual, kongrit dan final. Sehingga, yang dapat menanganinya adalah PTUN bukan Peradilan Umum (pengadilan perdata). Jikapun putusannya sudah *incraht,* maka ruang bagi para PNS adalah oleh Ketua Pengadilan melaporkan hal ini kepada Presiden, sebagaiamana Pasal 116 ayat (6) UU PTUN. Oleh karena itu, agar rakyat tidak dirugikan dengan sikap pemerintah (penguasa), maka segera ditetap peraturan berkaitan dengan upaya paksa dan uang ganti-rugi *(dwangsom),* sebagai turunan UU PTUN.

C. KESIMPULAN

Dari analisa asas-asas, norma hukum dan peraturan perundang-undangan terhadap perbuatan melawan hukum baik *onrechmatige daad* maupun *onrechtmatige overheids daad* adalah:

1. Kewenangan penetapan mengangkat dan memberhentikan jabatan PNS yang ada pada pejabat TUN adalah kewenangan dalam bentuk atribusi yang diberikan oleh UU No. 5 Tahun 1986 *jo* UU No. 9 Tahun 2004 *jo* UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Perbuatan hukum pemerintah/ pejabat TUN dalam hal penetapan mengangkat dan memberhentikan jabatan PNS adalah bersifat individual, kongkret dan final
3. Perbuatan tidak mematuhi putusan pengadilan yang sudah dinyatakan *incraht,* merupakan perbuatan melawan hukum. Jika subyek hukumnya orang dan badan hukum privat melawan orang dan badan hukum publik, disebut dengan perbuatan melawan hukum *(onrechtmatige daad).* Sementara, jika subyek hukumnya orang/badan

hukum perdata melawan Badan/ pejabat TUN, disebut Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa *(onrechtmatige overheids daad).*

4. Perbuatan Bupati Nagan Raya yang tidak mematuhi Putusan Kasasi MA adalah perbuatan melawan hukum, yang dikategorikan sebagai Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa *(onrechtmatige overheids daad).*
5. Asas-asas hukum administrasi tidak mengenal benda-benda publik dijadikan sebagai sita jaminan. Sementara, berdasarkan asas *rechtmatigheid van bestuur,* konsekuensinya melahirkan suatu asas kewenangan bagi pejabat TUN untuk mengeluarkan KTUN. Sedangkan, mengacu asas kebebasan pejabat menghasilkan kemungkinan bahwa tidak mungkin seorang pejabat dikenai tahanan karena tidak melaksanakan Putusan Pengadilan TUN.
6. Ganti rugi yang dapat digunakan terhadap perbuatan melawan hukum oleh Bupati dalam peradilan TUN sesuai Pasal 3 PP 43/1991, sebesar Rp 5.000.000 (Lima Juta Rupiah). Sedangkan, dalam peradilan umum (perdata), sebesar kerugian yang dialami atau yang diperkirakan dapat terjadi.
7. Pemberhentian para PNS oleh Bupati Nagan Raya adalah perbuatan pemerintah yang bersifat individual, kongkret dan final. Oleh karena itu, jika terjadi *onrechtmatige overheids daad,* maka digugat dan kompetensi absolutnya Peradilan TUN. Terhadap sifat ini tidak dapat diselesaikan pada peradilan umum (perdata), kecuali dimungkinkan pada perbuatan hukum pemerintah yang bersifat umum abstrak, umum kongkrit dan indivudual abstrak.

DAFTAR PUSTAKA

Abdullah, Ujang. (2005). *Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa.* Makalah yang disampaikan dalam Bimbingan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara Pemerintah Propinsi Lampung, 13-14 Juli 2005.

Atmosudirjo, Prajudi. (1983). *Hukum Administrasi Negara,* Cetakan Keenam, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Busroh, Abu Daud. (2010). *Ilmu Negara,* Cetakan Ketujuh, Jakarta: Bumi Aksara.

Indrayana, Denny dan Mochtar, Zainal Arifin. (2007). *Komparasi Sifat Mengikat Judicial Review Mahakamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara.* Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.

Mariadi, Ni Nyoman. (2011). *Kewenangan Pemerintah dalam Menetapkan Penguasaan dan Pemilikan Luas Tanah Pertanian,* Program Pascasarjana Universitas Udayana. Denpasar.

Mamazaen.(2012). *Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah.* http://moostaqim.blogspot.com. Diakses tanggal 10 Maret 2013.

Mertokusumo, Sudikno. (2012). *Teori Hukum,* Edisi Revisi, Jakarta: Cahaya Atma Pusaka.

Nirahua,http://www.fhukum-unpatti.

org/artikel/hukum-tata-negara/129-penggunaan-diskresi-dalam-tindakan-pemerintah.html, di akses 24 Oktober 2012.

Nurholis, Hanif. (2005). *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah,* Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.

Sibuea, Hotma P. (2010). *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik,* Jakarta: Erlangga.

Situmorang, Victor M. dan Sitanggang, Cormentyna. (1994). *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah,* Jakarta: Sinar Grafika.

Setyawan, Budi. (2010). *Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa.* http://rangselbudi.wordpress.comhttp://pakmanihuruksh.wordpress.com/2012/01/26/diskrs/di akses pada 30 Oktober 2012.

Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa. (2008). Edisi Keempat, Departemen Pendidikan Nasional. Jakarta.

Dinamika dan Tantangan Pemberdayaan

Komunitas Nelayan Pulau Banyak Aceh Singkil[29]

Dynamics and Challenges of Community Empowerment Many Island Fishermen Aceh Singkil

MUHAJIR AL FAIRUSY S.HUM, M.A[30]

Majelis Adat Aceh Povinsi Aceh, email : muhajir_alfairusy@yahoo.com

ABSTRAK

Tulisan ini, menjelaskan dinamika budaya pola hubungan kerja nelayan tradisional (*palawik*) dengan Pemilik Modal (*tauke*) dan peran pemerintah dalam pemberdayaan ekonomi komunitas nelayan di Pulau Banyak Kabupaten Singkil Provinsi Aceh. Melalui kajian antropologi budaya ditemukan bahwa pola hubungan antara nelayan *palawik* masih terpasung dalam kontrol para *tauke*. Kemudian ditambah lagi tidak tepat sasarannya bantuan-bantuan pemerintah dalam pemberdayaan ekonomi. Kondisi tersebut menyebabkan nelayan palawik belum mencapai kesejahteraan ekonomi.

Kata Kunci : Nelayan Palawik, Pemberdayaan, Aceh Singkil.

ABSTRACT

This paper describes the dynamics of cultural pattern of traditional fisherman working relationship (palawik) with Owner Capital (employer) and the role of government in economic empowerment of fishing communities in the island province of Aceh Singkil District Lots. Through the study of cultural anthropology found that the pattern of relationships between fishermen palawik still stuck in the control of the employer. Then added another goal improper government intervention in economic empowerment. The condition causes palawik fishermen have not reached economic welfare.

Keywords: Fishermen Palawik, Empowerment, Aceh Singkil

29 *Naskah diterima 11 April 2013, Revisi Pertama 9 Juni 2013, Revisi Kedua 28 September 2103*

30 *Peneliti Antropologi masyarakat Nelayan & Pengurus Majelis Adat Provinsi Aceh*

A. PENDAHULUAN

Masyarakat nelayan di Indonesia, identik dengan kemiskinan, mereka seakan luput dari perhatian Negara. Demikian juga komunitas nelayan di Pulau Banyak Kabupaten Aceh Singkil, yang hidup dalam kondisi keterbatasan, kecuali hanya beberapa nelayan juragan (*tauke*), yang hidupnya lebih sejahtera. Kondisi ekonomi mereka tentunya memprihatinkan, hal ini terlihat dari tempat tinggal yang terbuat dari gubuk-gubuk-tidak layak huni. Ternyata, hidup ditengah sumber daya alam-hasil laut yang melimpah, belum menjamin kesejahteraan. Justru, mereka seperti teraneksasi akibat keadaan kompetisi ekonomi oleh para *tauke*.[31] Memang, ada kecenderungan klaim bahwa hidup nelayan selalu memprihatinkan, seperti temuan Kusnadi (2000) yang secara terang-terangan mendeskripsikan kemiskinan masyarakat pesisir, terutama di beberapa titik di Indonesia.

Secara geografis, Pulau Banyak jauh dari ibukota Propinsi Aceh dan berbatasan langsung dengan Propinsi Sumatera Utara. Masyarakat Pulau Banyak, mayoritas bekerja-bermata pencaharian sebagai nelayan. Aktivitas nelayan di sana juga diatur secara hukum adat Aceh, yang mengatur pola dan teknis melaut, seperti penggunaan teknologi yang sederhana, tidak boleh menggunakan alat tangkap yang berbahaya bagi ekologi, seperti menggunakan putasium (bom ikan), pukat harimau dan pukat cincin, yang bisa merusak eksosistem setempat. Apabila ada gangguan dan ancaman konflik, seperti kedatangan nelayan asing, yang ingin mengekploitasi secara illegal sumber daya mereka, sekaligus menggunakan alat tangkap berbahaya bagi ekologi setempat, maka akan dilawan-diusir bersama-sama oleh nelayan Pulau Banyak. Kejadian ini pernah terjadi beberapa tahun terakhir saat nelayan Sibolga Sumatera Utara mencoba menangkap ikan disana. (Serambi Indonesia, 14 Oktober 2009 ; 5).

Secara tipologi sosial, masyarakat nelayan di Pulau Banyak terbagi pada dua kelompok, yaitu *tauke* dengan *palawik*[32]. Hubungan kerja antara dua kelompok tersebut, dimulai dari usaha tauke yang membantu memberi modal dan perkakas melaut pada nelayan palawik. Bantuan biasanya berupa pinjaman uang, terutama di saat mereka (palawik) tidak mungkin melaut. Kondisi ini membuat para *Palawik* terikat secara moral dengan 'jasa' para *Tauke*. Artinya, mereka harus membalas secara moral pula, dengan cara hanya menjual hasil tangkap pada tauke yang telah membantu. Karena itu, tak mengherankan jika seorang Tauke di sana, kadang memiliki hingga sepuluh

31 *Istilah Teraneksasi, sering dipakai oleh peneliti sosial, untuk menggambarkan kondisi yang berafiliasi pada perebutan paksa-kesejahteraan buruh (dalam hal ini nelayan), secara tidak langsung teraneksasi oleh pemilik modal (tauke).*

32 *Tauke merupakan panggilan kepada nelayan yang status ekonominya tergolong kaya, dan biasanya mereka pemilik modal atau seperti juragan yang membantu nelayan dalam proses produksi dan pemasaran. Selanjutnya Palawik adalah panggilan setempat di Pulau Banyak kepada nelayan buruh yang melaut atau sama seperti Pandigha sebutan kepada nelayan buruh di Jawa Timur (Lihat Kusnadi, 2000 : 3).*

orang nelayan *palawik* yang bekerja dan terikat secara moral padanya.

Ketergantungan antara nelayan dengan pemilik modal-*Tauke* (pemodal) secara moral, mendekati hubungan *patron-klien*. Memang, hubungan ini berdinamika, dalam hubungan *patron-klien*, tidak selamanya klien akan terus menjadi klien, adakalanya mereka bisa menjadi patron kemudian hari. Menyangkut potret dinamika patron klien dalam masyarakat nelayan di Pulau Banyak, posisi klien bisa saja "bebas" dari hubungan tersebut. Bahkan, klien dapat berubah menjadi patron, jika seluruh hutang mampu dilunasi oleh nelayan *palawik* (klien) pada tauke. Tentunya, kondisi nelayan sedikit diuntungkan dari pada posisi-buruh tani, sebagaimana digambarkan oleh peneliti hubungan patron dan klien-James Scott, kadang petani harus selamanya menjadi klien dan bekerja pada tuan tanah-nya (Scott, 1976), mengingat lahan tanah dimiliki secara personal, sedangkan laut termasuk hak ulayat-tanpa kepemilikan personal. Apalagi, nelayan buruh-palawik juga bisa bekerja keras untuk meningkatkan produksi mereka, sedangkan petani cenderung terikat pada tanah yang terbatas (Semedi, 2003 : 16). Selain itu, faktor sumber daya laut memiliki pengaruh besar terhadap dinamika *patron-klien* di Pulau Banyak. Sumber daya yang masih potensial, akan bisa mengubah keadaan sosial ekonomi nelayan di sana.

Usaha membebaskan diri dari lingkaran patron (tauke), sangat diinginkan oleh nelayan palawik di sana, terutama untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya (terbebas dari beban hutang dan ketergantungan). Namun, tidak semua nelayan mampu melakukan nya, jika hanya bergantung pada ekologi (sumber daya laut) setempat. Karena itu, dibutuhkan perhatian dan kepedulian dari pemerintah (negara), untuk memperhatikan dan membebaskan nelayan palawik dari lingkaran hubungan *diadik* tersebut.[33] Lebih lanjut, ada kebijakan dan perhatian pemerintah yang mampu menciptakan nelayan mandiri (tidak bergantung pada *Tauke*). Kebijakan ini, nantinya juga diharpakan dapat mencegah potensi konflik nelayan, akibat populasi nelayan semakin meningkat. Namun, pada sisi lain sumber daya laut kian hari semakin tereduksi produksinya.

Karena itu, tulisan ini akan menganalisis kondisi sosial budaya nelayan di Pulau Banyak kabupaten Aceh Singkil. Sekaligus, melihat peran negara melalui kebijakan-kebijakan pemerintah, terutama pemerintah daerah dalam mensejahterakan kehidupan komunitas masyarakat nelayan di sana.

B. METODE

Penelitian ini bersifat kualitatif dengan pendekatan antropologi ekonomi. Penelitian dilakukan dengan cara mengumpulkan data tentang kehidupan nelayan di Pulau Banyak, Kabupaten Aceh Singkil Provinsi Aceh.

Metode penelitian, dimulai lewat

33 *Diadik merupakan hubungan ketergantungan, istilah ini dipakai James Scott untuk menggambarkan hubungan patron klien masyarakat petani.*

tahapan pengkajian berbagai literatur, yang berhubungan dengan konsep patron klien dan tradisi-budaya masyarakat nelayan pada umumnya di Indonesia. Selanjutnya, dilanjutkan dengan pengumpulan data lapangan (*field research*). Penggalian data lapangan dilakukan dengan teknik *observation*, dan *depth interview*, serta perekaman data visual dengan pemotretan. Namun, dengan terpaksa data visual tak mungkin dapat ditampilkan dalam tulisan ini.

Pengumpulan data difokuskan pada makna (meaning) dari informan, terkait dengan aktifitas melaut, pola hubungan kerja dan akumulasi produksi yang dia pahami, dialami atau dia saksikan dalam kehidupannya sehari-hari.

Data dianalisis dengan pendekatan kualitatif dan etnografis (antropologis). Untuk menggambarkan peristiwa apa adanya di lapangan, maka akan ditarik sebuah kesimpulan akhir sebagai temuan dan jawaban atas pertanyaan penelitian.

C. PEMBAHASAN

1. Landasan Teori

Terdapat beberapa kajian dan teori, mengenai kehidupan sosial-budaya nelayan, terutama yang menerangkan gejala kemiskinan dikalangan komunitas pesisir tersebut. Penelitian Mubyarto (1984) terhadap kehidupan nelayan di Jepara, menemukan bahwa kemiskinan nelayan lebih disebabkan oleh tekanan struktur antara nelayan kaya dan nelayan miskin. Faktor utama, tentunya diakibatkan oleh eksploitasi dan dominasi nelayan kaya terhadap nelayan miskin, yang selalu berharap pada pemilik modal (nelayan kaya) tersebut.

Kusnadi (2006), menyebutkan lemahnya perekonomian nelayan lebih disebabkan oleh kondisi budaya dan sosial nelayan, yang sangat bergantung pada sumber daya laut, pemilik modal, diperparah lemahnya kontrol terhadap pasar oleh nelayan sendiri. Selain itu, pengaruh inovasi teknologi alat tangkap dan tidak tersedinya modal yang cukup untuk melaut, memaksa nelayan beradaptasi lewat jaringan sosial (termasuk membentuk hubungan patron klien). Jaringan sosial yang diciptakan oleh nelayan, berfungsi untuk mengatasi tekanan ekonomi sementara (Kusnadi, 2000 : 17). Kusnadi menambahkan, bahwa relasi sosial antar-aktor ekonomi perikanan (nelayan dan pemilik modal), dibangun dalam hubungan kerja-sebagai strategi menghadapi tekanan sosial (kemiskinan dan pengangguran). Namun, hubungan ini selalu menjadi upaya mengakses sumber daya laut (ikan), dengan penggunaan alat tangkap yang dianggap pantas untuk memperoleh produksi yang memuaskan, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan.

Karena itu, nelayan selalu mencoba membangun jaringan sosial dengan berbagai pihak, akibat tuntutan ekonomi yang dialami. Boissevain (1978) menyebutkan bahwa jaringan sosial masyarakat adalah struktur sosial masyarakat itu sendiri. Jaringan sosial (seperti hubungan patron klien) memperlihatkan suatu hubungan sosial yang sedang terjadi, sehingga lebih menunjukkan proses daripada

bentuk (Bee, 1974). Warner (dalam Scott, 1991) hubungan sosial yang terjadi, cenderung bersifat mantap/permanen, memperlihatkan kohesi dan integrasi bagi bertahannya suatu komunitas, serta menunjukkan hubungan timbal balik. Karena itu, suatu komunitas pada dasarnya merupakan kumpulan hubungan, yang membentuk jaringan sebagai tempat interaksi antara satu pihak dengan pihak lainnya. Lebih jauh Mitchell (dalam Scott, 1991) menyebutkan bahwa, kekuatan jaringan dipengaruhi oleh resiprositas, intensitas, dan durabilitas hubungan antarpihak, harus saling merasa diuntungkan.

Pun demikian, perekonomian nelayan di Pulau Banyak menggunakan jaringan sosial-sistem patron klien, yaitu pola pertukaran jasa dan barang dilakukan oleh tauke dan nelayan palawik. Pertukaran barang dan jasa tersebut, didasarkan pada kebutuhan yang timbul diantara mereka. Relasi sosial yang terbentuk bersifat vertikal (hirarkis), di mana sebenarnya hubungan dua pihak berlangsung secara tidak seimbang, karena satu pihak mempunyai dominasi yang lebih kuat dibanding pihak lain.

Scott menjelaskan, bahwa kondisi sosial pertama yang menggiring para aktor (dalam hal ini tauke dan palawik) terlibat pada hubungan *patron-klien,* yaitu perbedaan penguasaan kedudukan (status). Kekuasaan dan kekayaan, merupakan perwujudan dari sistem stratifikasi yang mendasari pertukaran vertikal yang terjadi (dalam Ahimsa Putra, 2007). Jaringan sosial yang terbentuk antara nelayan palawik dengan pemilik modal, sering mengikat nelayan dalam pola hubungan kerja. Akan tetapi, tidak selamanya jaringan yang dibangun mengarah pada kesejahteraan. Beberapa kasus, justru memasung-mengikat nelayan dalam kontrol-pengawasan pemilik modal. Di sinilah, dibutuhkan "patron" baru yaitu pemerintah, untuk bertindak melepaskan pasungan-ikatan tersebut. Pemerintah tentunya bertanggungjawab, dalam pengelolaan sumber daya perikanan untuk kepentingan masyarakatnya.

Karena kondisi tersebut (di atas), maka dibutuhkan kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan, di samping ikut mengatur pola eksploitasi ikan di laut, agar tidak terjadi kepunahan yang bisa merugikan komunitas nelayan (Wiadnya, *et. al*, dalam *Jurnal Penelitian Perikanan Indonesia*, 2005 : 65-77). Lebih lanjut, negara melalui satuan kerja bidang kelautan atau perikanan, juga memiliki fungsi untuk memperhatikan komunitas nelayan, baik melalui kebijakan-kebijakan maupun tindakan yang akan dilakukan (Marx, 1957).

Terkait kebijakan sendiri, Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan menjelaskan "*... a projected program of goals, values and practices*" atau suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Selanjutnya, Carl J. Federick mendefinisikan kebijakan sebagai "*...A proposed course of action of person, group, or goverment within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in a effort to reach a goal or realize an objective or a purpose*", atau

serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu" (dalam Islamy 1997 : 20).

Kebijakan itu dibentuk oleh pemerintah, untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat. Apapun kebijakan publik, selalu berhubungan dengan keputusan-keputusan pemerintah yang berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Untuk memahami kebijakan publik, tentunya tidak hanya sampai pada definisinya. Akan tetapi, juga dibalik sifatnya yang kompleks.

Karena itu, nantinya tulisan ini diharapkan akan mampu melihat kebijakan publik secara ekstraksi dalam konteks perikanan dan kelautan, terutama menyangkut hidup masyarakat nelayan di Pulau Banyak Aceh Singkil yang terikat dengan jaringan sosial yang menguntungkan satu pihak.

2. Nelayan dan "Pasungan" Marginalitas.

Hampir semua peneliti antropologi yang menyoroti kehidupan nelayan, terutama menyangkut kondisi sosial mereka, sepakat menempatkan nelayan sebagai komunitas masyarakat miskin. Bahkan, dalam penelitian studi nelayan miskin yang dilakukan oleh Semedi (1998), menyebutkan mereka (kaum nelayan), memang berada dalam kemiskinan absolut. Pengertian absolut yang dimaksudkan adalah mayoritas masyarakat nelayan memang orang miskin, karena ketergantungan pada sumber daya alam yang semakin krisis. Selain itu, biaya pembekalan melaut justru semakin mahal.

Di samping itu, nelayan digolongkan sebagai komunitas yang terus melakukan pemburuan, tanpa pernah ikut campur dalam usaha reproduksi sumber daya tersebut (Testart, 1988, dalam Semedi, 1998). Tindakan "predator" nelayan tersebut, mengakibatkan nelayan tidak memiliki kemampuan untuk mengatur jumlah dan mutu hasil kerjaan, akibatnya nelayan bekerja dengan ketidaktentuan (Acheson, 1981).

Kondisi laut sebagai arena yang bisa diakses oleh siapapun (komunitas), lahan milik bersama (*common property*), tanpa batasan seperti tanah (petani), telah ikut mempengaruhi kondisi marginalitas komunitas nelayan, terutama nelayan yang tidak memiliki alat produksi memadai. Apalagi, kondisi ini terus dimanfaatkan oleh pemilik modal (*Tauke*), untuk merekrut mereka menjadi "buruh".

Terkait potret kerja nelayan, Koentjaraningrat (1980) mengklasifikasi nelayan berdasarkan cara kerjanya, : *Pertama,* nelayan yang bekerja bersama tanpa kelas sosial, mereka membeli perahu bersama untuk memperoleh hasil produksi dan kemudian hasilnya dibagi bersama sesuai kesepakatan. *Kedua,* ada seorang nelayan yang memiliki modal cukup kemudian membeli perahu dan ikut melaut dengan para nelayan yang bekerja padanya, pembagian hasil disepakati terlebih dahulu dengan nelayan pemilik modal. *Ketiga,* nelayan yang memiliki

modal cukup kemudian memberikan modal tersebut kepada nelayan lain tanpa ikut melaut. Upah nantinya akan diberikan oleh pemilik modal dan hasil tangkapan harus diberikan kepada pemilik modal. Selanjutnya seluruh biaya tanggungan apabila terjadi kecelakaan dilaut menjadi tanggung jawab pemilik modal.

Berdasarkan tipologi nelayan tersebut, maka masyarakat nelayan Pulau Banyak merupakan masyarakat nelayan yang kebanyakan terikat dengan pihak pemilik modal. Atau dengan kata lain, dapat disamakan dengan buruh. Mereka termasuk dalam kategori nelayan buruh (Lihat Kusnadi, 2006), yaitu nelayan yang memiliki keterbatasan akses terhadap peralatan tangkap. Mereka hanya memiliki tenaga dan pengetahuan menangkap ikan dengan alat tangkap sederhana-tanpa memiliki modal.

Dalam hubungan kerja nelayan di Pulau Banyak, nelayan *Palawik* yang terikat hutang dengant tauke, jelas menjadi "buruh." Apalagi, mereka menggantungkan hidupnya pada laut semata. Kondisi ini diperparah, karena kebanyakan nelayan di sana masih hidup dalam kemiskinan, ini tampak dari keadaan rumah yang tergolong tidak layak huni. Umumnya, rumah nelayan buruh di sana, terbuat dari dinding kayu (pohon kelapa dan jenis pohon lainnya), atap rumah terbuat dari daun rumbia. Kondisi ini sangat jauh berbeda dengan rumah tauke dan pegawai pemerintahan yang juga sama-sama hidup di wilayah pulau tersebut. Kondisi sosial ekonomi mereka, ternyata tidak jauh berbeda dengan nelayan-nelayan miskin di tempat lain.

Karena itu, hubungan kerja dilangsungkan karena faktor kemiskinan dan kebutuhan pada alat produksi untuk melaut. Kondisi ini, perlahan tapi pasti terus menggiring nelayan miskin untuk terikat secara moral-hingga sulit dilepaskan pada hubungan kerja patron-klien (Tauke-Nelayan).

Hubungan kerja patron-klien tersebut, semakin bertahan lama karena ketiadaan kegiatan ekonomi di luar perikanan. Pemerintah Kabupaten setempat pun, belum berhasil mengembangkan sektor ekonomi lain-terutama untuk masyarakat kepulauan seperti Pulau Banyak, di luar bidang perikanan. Beberapa bantuan untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat nelayan pun, masih fokus pada sektor perikanan, seperti pemberian alat tangkap dan pembibitan benih ikan laut. Ditambah lagi, kurangnya pendampingan terhadap pemanfaatan bantuan-bantuan tersebut yang rawan terjadi "ketidakadilan". Keadaan ini, kian memudahkan *Tauke* setempat untuk merekrut anggota kerjanya, terutama dalam aktivitas ekonomi perikanan dengan imingan uang, hingga terus menjerat posisi nelayan dalam kemiskinan, dalam jangka waktu lama.

Menyangkut aktivitas hubungan kerja, terutama yang bersifat mengikat tersebut, mudah ditemui pada beberapa tangkahan milik tauke di Pulau Banyak.[34] Media tangkahan,

34 *Tangkahan adalah tempat penampungan ikan di Pulau Banyak sebelum di eskpor ke Medan, keberadaan tangkahan merupakan syarat utama yang harus dimiliki oleh seorang toke. Tangkahan terbuat dari kayu berbentuk keramba, letaknya*

sejatinya adalah tempat interkoneksi dan bertatap muka langsung antara aktor pelaku hubungan patron klien (tauke dan nelayan). Di tangkahan, fenomena budaya ini bisa diamati lewat proses pertukaran sumber daya masing-masing. Para nelayan yang terikat hubungan kerja tak boleh menjual hasil tangkapannya pada tauke lain, ia akan menjual hasil tangkapan pada tauke, dan tauke pun akan menggantikannya dengan "uang"-setelah dipotong pinjaman.

Akibatnya, jika ditelusuri lebih mendalam, hubungan kerja antara tauke dan nelayan di sana, terjadi secara tidak seimbang-meskipun kedua belah pihak melihatnya seimbang. Realitasnya, para tauke lah yang lebih banyak mendapat keuntungan dari hubungan tersebut. Ikatan ini, terus diperkuat oleh perasaan "moral" yang terus dibina. Di sisi lain, kadang keluhan nelayan untuk melepaskan diri dari ikatan tersebut juga muncul sesama mereka.

3. Peran Pemerintah dalam pemberdayaan nelayan.

Beberapa kebijakan mengenai nelayan, memang pernah dikeluarkan oleh Departemen Kelautan dan Perikanan sejak tahun 2011. Setidaknya, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) pernah melaksanakan empat strategi untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan diantaranya: *pertama,* penguatan perubahan budaya nelayan. *Kedua,* penguatan eliminasi hambatan usaha perikanan; *ketiga,* penguatan perlindungan terhadap nelayan, dan *keempat,* penguatan sumber daya manusia nelayan.[35]

Kebijakan utama lainnya, adalah mengembangkan berbagai Tempat Pelelangan Ikan (TPI) di berbagai daerah, untuk membantu meningkatkan kesejahteraan nelayan di Tanah Air dan perumahan yang layak. Kebijakan berskala nasional tersebut, sangat tepat untuk mendorong kesejahteraan sosial para nelayan tradisonal, serta berpotensi memutus pola hubungan kerja ketergantungan pada para tauke selaku pemilik modal. Akan tetapi, aplikasi kebijakan tersebut di lapangan, belum berjalan sebagaimana diharapkan.

Salah satu penyebab kebijakan mengalami hambatan, adalah karena efek globalisasi yang terus menciptakan persaingan pasar, sehingga melahirkan ketidakseimbangan kebijakan ketika dijalankan (Nugroho, 2001). Apalagi, mengingat sistem pemasaran yang selama ini dijalankan lebih menguntungkan nelayan pemilik modal (lihat Kusnadi, 2000; Siswanto,2008; Utsman, 2007). Akibatnya, nelayan pada lapisan bawah, sering merasakan dampak dari ketiadaan kebijakan pemerintah-yang sebenarnya telah berusaha memberdayakan nelayan.

Bahkan, tak sedikit beberapa penyaluran bantuan oleh pemerintah setempat, terindentifikasi unsur nepotisme. Kondisi ini, bisa ditemukan

biasa di belakang rumah toke yang bersebelahan langsung dengan pantai. Setiap tangkahan dibuat sebuah rumah dari kayu berukuran 5 x 6 atau 10 x 10 m. Fungsi rumah tersebut adalah untuk menyimpan ikan-ikan dalam kotak es yang sudah dibeli dari nelayan.

35 *Kebijakan Menteri Kelautan dan Perikanan dalam Info Media, http://www. Menteri kelautan dan perikanan.org.2011 (diakses pada 5 Juli 2011).*

dari istilah yang berkembang di sana *"Siapo yang dakek api, Inyo yang tapanggang"* artinya : "Siapa yang dekat dengan api, maka ia akan kena panasnya," orang-orang yang dekat dengan pemerintah lah yang biasanya mendapatkan bantuan. Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) setempat, sebenarnya pernah membuat program bantuan untuk mendongkrak perekonomi nelayan di sana. Bantuan diberikan dalam bentuk alat tangkap (perahu dan alat tangkap lain). Namun, penerima bantuan juga termasuk tauke, serta beberapa nelayan yang memiliki hubungan dengan pihak pemerinah. Bantuan lain sebenarnya juga datang dari lembaga swasta (LSM), akan tetapi kinerja LSM juga sering bermasalah, hingga menuai protes dari para nelayan. Bantuan yang seyogjanya dapat mensejahterakan nelayan, justru kemudian menuai masalah baru.

Karena itu, nelayan sering sekali menganggap pemerintah tak serius memperhatikan dan memberdayakan kehidupan mereka, pernyataan seperti ini muncul akibat stagnannya program bantuan yang diberikan. Sebagai contoh, pada bantuan pembibitan ikan kerapu yang pernah dilakukan di sana, namun hanya bertahan tiga bulan. Faktor utama macetnya program ini, karena tidak ada bimbingan pendampingan dari pihak pemerintah. Tak hanya itu, bantuan lain pun sering merugikan nelayan, seperti pemberian jaring pukat yang rusak, bantuan perahu-sampan, yang harus diperbaiki lagi terlebih dahulu oleh nelayan sebelum digunakan.

Potret di atas, terus menjadikan nelayan di sana kian termaginalkan dan melanggengkan ketergantungan pada pihak pemilik modal-terus menerus (terjebak dalam jerat hutang). Kondisi lain, diperparah dengan penggunaan alat produksi penangkapan ikan yang masih tradisional (pancing), dengan kuantitas tangkapan lebih sedikit, sangat paradoks bila dibandingkan dengan alat produksi lain yang terus berinovasi dan dipakai oleh nelayan pendatang.

Berbagai temuan kondisi nelayan di Pulau Banyak dan tidak berjalannya konsep kebijakan, sebagaimana telah dideskripsikan, dapat dikomparasi dengan beberapa hasil penelitian lain yang kasusnya berkaitan. Salah satu penelitian yang mengungkap sisi kekeliruan kebijakan pemerintah adalah tesis dari Syamsul Bahri (1995) *"Nelayan Dan Kemiskinan : Suatu Studi Tentang Pola Hubungan Patron Klien di Riau"*. Dalam kajiannya, penulis mengangkat keterlekatan nelayan dengan tauke, karena dipengaruhi oleh kebijakan pihak pemerintah setempat, yang memberlakukan perizinan usaha perikanan tidak tepat guna. Tentunya, kebijakan ini telah merugikan nelayan, karena biaya besar dan pengurusannya yang tidak dimengerti oleh nelayan. Kondisi ini, juga ikut dimanfaatkan oleh tauke untuk membantu nelayan mengurus izin tersebut, agar ketergantungan nelayan semakin kuat. Aktor patron di sini, juga bukan orang sekampung, melainkan tauke China dan klien-nelayannya adalah orang Melayu.

Ketimpangan terhadap aplikasi kebijakan terhadap nelayan, tentu telah membiarkan potret kemiskinan di daerah pesisir. Karena itu, langkah yang

harus ditempuh oleh pemerintah adalah melakukan observasi dan pemetaan kebutuhan nelayan di daerah yang berbeda-beda tingkat kebutuhannya, sebelum mengeluarkan kebijakan.[36] Di samping itu, dibutuhkan pengawalan secara berkala, sehingga kondisi ini akan membawa dampak yang lebih bermanfaat terhadap kesejahteraan hidup nelayan, jauh dari dominasi pemilik modal yang memiskinkan nelayan. Pun demikian, kebijakan juga akan membantu keberlangsungan hidup ekosistem dan ekologi laut Indonesia, tanpa pengrusakan akibat ketimpangan ekonomi masyarakat.

D. KESIMPULAN

Beragam kebijakan pemerintah, melalui bantuan yang bertujuan mensejahteraan masyarakat nelayan di Pulau Banyak, belum mampu teraplikasi dengan baik. Hal ini disebabkan bantuan yang diberikan sering tidak sesuai (relevan), dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat, serta ketiadaan proses pendampingan lanjutan terhadap bantuan.

Lemahnya kontrol pemerintah dan minimnya kebijakan-kebijakan yang aplikatif, telah menyebabkan komunitas nelayan palawik di Pulau Banyak terus terpasung dalam kemiskinan struktural.

Hubungan Kerja yang berlangsung antara tauke dengan nelayan, menunjukkan hegemoni pemilik modal telah mengontrol kehidupan nelayan *palawik*, sehingga menyulitkan nelayan bebas dari kontrol ekonomi politik tersebut. Selain itu, konsep pemasaran yang dilakukan oleh pemilik modal, sering sekali hanya menguntungkan mereka dan tauke lain di Medan.

Tentunya, permasalahan tersebut membutuhkan perhatian pemerintah, dengan menerapkan konsep pemberdayaan dan kebijakan sesuai keadaan setempat. Kebijakan yang bisa membantu nelayan tumbuh mandiri, tanpa terikat dengan kontrol pemilik modal, dan membebaskan nelayan dari kondisi ketergantungan pada tauke. Di samping itu, juga butuh kebijakan yang mampu memberdayakan potensi masyarakat setempat, selain di bidang perikanan.

Karena itu, untuk mewujudkan kebijakan yang efektif dan relevan diterapkan di tengah komunitas nelayan. Maka, perumusan kebijakan dan pemberdayaan harus dimulai dan didasarkan pada model masyarakat pesisir, yang setiap tempat berbeda pola budaya dan struktur sosial nya.

36 *Kebijakan yang memperhatikan proses konstelasi antar aktor dan interaksi yang terjadi di dalamnya (Ripley, 1985).*

DAFTAR PUSTAKA

Ahimsa Putra, Heddy Shri. 2007. *Patron Dan Klien Di Sulawesi Selatan : Sebuah Kajian Fungsional Struktural.* Yogyakarta : Kepel Press.

Bahri, Syamsul. 1995. *Nelayan dan Kemiskinan : Suatu Studi tentang Pola Hubungan Patron Klien di Riau.* Tesis, UGM

Badan Riset Kelautan, dan Perikanan. 2005. *Jurnal Penelitian Perikanan Indonesia : Edisi Sosial Ekonomi.* Vol. 11, No.3.

Bee, R.L. 1974. *Patterns and Processes.* New York : The Free Press.

Islamy, M. Irfan. 1997. *Prinsip-prinsip*

Perumusan Kebijaksanaan Negara. PT. Bumi Aksara Jakarta

Koentjaraningrat. 1980. *Beberapa Pokok Antropologi Sosial.* Jakarta : PT. Dian Rakyat.

Kusnadi. 2000. *Nelayan: Strategi Adaptasi Dan Jaringan Sosial.* Bandung : Humaniora Utama Press.

_____2006. *Konflik Sosial Nelayan : Kemiskinan Dan Perebutan Sumber Daya Alam.* Yogyakarta : LKiS.

Marx, Fritz Morstein. 1957. *The Administration State an Introduction to Beurreucracy.* London : The University of Chicago Press.

Mubyarto, Loekman Soetrisno, dan Michael Dove. 1984. *Nelayan dan Kemiskinan, Studi Ekonomi Antropologi di Dua Desa Pantai.* Jakarta : Rajawali Press.

Nugroho, Heru. 2001 . *Negara, Pasar, Dan Keadilan Sosial.* Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Ripley, Randall B. 1985. *Policy Analysis in Political Science,* Chicago : Nelson-Hall.

Scott, James C. 1976. *Moral Ekonomi Petani : Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara.* Jakarta : LP3ES.

Semedi, Pujo. 1998. *Ketika Nelayah Harus Sandar Dayung : Studi Nelayan Miskin di Desa Kirdowono.* Jakarta : Konphalindo

Siswanto, Budi. 2008. *Kemiskinan Dan Perlawanan Kaum Nelayan.* : Laksbang.

resensi

JUDUL BUKU :

BEST PRACTICES PEMERINTAH DAERAH

INOVASI KELEMBAGAAN, SISTEM DAN PROSEDUR KERJA, PENGEMBANGAN SDM APARATUR DAN PEMANTAPAN BUDAYA ORGANISASI

EDITOR :

DR. ANWAR SANUSI, MPA

PENERBIT :

PUSAT KAJIAN KELEMBAGAAN LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA TAHUN 2009

Buku ini terdiri dari tujuh bagian yang merupakan bunga rampai yang ditulis oleh tujuh orang penulis. Anwar Sanusi membuka bagian pertama, dengan tulisan: "Best Practices Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Sebuah Pengantar. Pada bagian kedua, Budiarjo menulis "Best Practices Birokrasi Provinsi Gorontalo". Dewi Oktaviani menguraikan "Best Practices Birokrasi Pemerintah Sragen" pada bagian ketiga. Pada bagian keempat Ildon menulis "Best Practices Birokrasi Pemerintah Kabupaten Bantul". Bahasan bersama "Best Practices Birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul" yang ditulis secara bersama oleh Girang A Pakpahan dan Yudhi Trisnafian dimunculkan pada bagian kelima. Pada bagian keenam Purwastuti menulis "Inovasi dan Jalan Menuju Best Pratices Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Terakhir, pada bagian ketujuh, Anwar Sanusi menutup buku dengan "Penataan Organisasi Pemerintah Daerah untuk meningkatkan Pelayanan Publik".

Dalam buku setebal 187 halaman ini, dianalisis berbagai inovasi kebijakan dan implementasi dalam konteks otonomi daerah untuk mewujudkan peningkatan pelayanan dan masyarakat serta tingkat kompetisi daerah. Seperti lazimnya kajian reformasi administrasi, buku ini menfokuskan tiga aspek: kelembagaan atau susunan organisasi, ketatalaksanaan dan pengelolaan SDM di beberapa daerah. Susunan organisasi

yang dikaji dalam buku ini memuat tugas dan fungsi masing-masing unit organisasi, yang dilakukan melalui pembagian tugas dan pengelompokan tugas organisasi. Sedangkan tata kelola lebih menjelaskan berbagai aspek terkait dengan penataan mekanisme dan prosedur kerja untuk mencapai optimasi penggunaan sumber daya organisasi. Pengelolaan SDM berfokus kepada berbagai kebijakan yang dijalankan untuk meningkatkan kapasitas dan profesionalisme SDM aparatur untuk menjalankan fungsi organisasi. Berikut dipaparkan best practices dari beberapa daerah:

a. Provinsi Gorontalo. Budiarjo memaparkan praktek-praktek terbaik (best practices) dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Gorontalo yang dihadapkan dengan keterbatasan kuantitas dan kualitas penduduknya. Reformasi Birokrasi Lokal dilakukan guna merespon setiap tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dan heterogen. Inovasi dan pembaharuan dalam bidang birokrasi dan administrasi terutama yang menyangkut kelembagaan, ketatalaksanaan, dan juga penataan sumber daya aparatur juga turut dipaparkan dalam bagian ini. Asumsinya semua inovasi tersebut bermuara akhir pada peningkatan kualitas pelayanan dan perbaikan kinerja sesuai dengan kaidah *good governance*. Pemaparan penulis dimulai dengan deskripsi kondisi sosial politik dan ekonomi, kebijakan reformasi daerah untuk keluar dari persoalan, dan beberapa dimensi kebijakan reformasi yang menjadi *best practice*.

b. Kabupaten Sragen. Pemerintah Kabupaten Sragen melakukan beberapa langkah untuk mereformasi birokrasi. Langkah pertama adalah mengubah paradigma "dilayani menjadi melayani", dalam hal ini sikap ambtenaar PNS diubah menjadi sikap melayani. Kedua, Pemerintah Kabupaten Sragen beupaya mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dengan mengoptimalkan peran satuan kerja/dinas dan inovasi kelembagaan. Langkah ketiga adalah pengelolaan keuangan yang efisien dengan memangkas kegiatan rutin yang tidak efisien. Keempat, desentralisasi kewenangan ke kecamatan/desa melalui *small management*. Langkah terakhir, adalah memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) untuk kepemerintahan *(e-government)*.

Keberhasilan reformasi birokrasi yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Sragen untuk mewujudkan *smart regency*, pelayanan prima dan pemberdayaan masyarakat, telah dibangun melalui komitmen bersama kepada seluruh stakeholder yang ada, yaitu pemerintah, swasta, seluruh lapisan masyarakat serta perguruan tinggi. Sesuai dengan visinya yaitu "Sragen Kabupaten Cerdas", dengan misi "Menuju Masyarakat yang Unggul, Produktif dan Sejahtera", maka program

yang dibangun menitikberatkan pada bidang ekonomi, kesehatan dan pendidikan. Melalui bidang ekonomi dibangun Badan Pelayanan Terpadu (BPT) sebagai upaya untuk memberikan kemudahan dan pelayanan prima kepada masyarakat, serta mengoptimalkan peranan Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan. Di bidang kesehatan dengan menciptakan pelayanan prima kesehatan dasar masyarakat yang terjangkau oleh keluarga kecil terutama di pedesaan. Sedangkan di bidang pendidikan, program Kabupaten Sragen dilakukan untuk membentuk sdm yang dapat menguasai iptek, imtaq dan produktif.

c. Kabupaten Bantul. Kabupaten Bantul menghadapi beberapa persoalan krusial, yaitu: rendahnya mutu pendidikan, masalah pertanian, dan kesehatan. Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Bantul melakukan inovasi program pada bidang pendidikan, yaitu wajib belajar 12 tahun; pada bidang kesehatan, dengan membuat pusat-pusat pelayanan kesehatan di tingkat kecamatan, desa dan dusun dan; pada bidang pertanian, dengan membentuk unit khusus untuk menyelamatkan petani dari kerugian.

d. Kabupaten Jembrana. Inovasi kelembagaan, sistem dan prosedur kerja pengembangan sumber daya aparatur yang dilakukan oleh Bupati Kabupaten Jembrana telah berhasil mengubah sekaligus mendongkrak popularitas kabupaten tersebut dan menekan jumlah korupsi. Hal ini dilakukan dengan pemanfaatan APBD yang digunakan semaksimal mungkin untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di kabupaten Jembrana. Program yang dilakukan diantaranya adalah bebas biaya kesehatan dan biaya pendidikan bagi masyarakat di kabupaten Jembrana. Yudhi Trisnafian, penulis bagian ini juga membahas tugas pokok dan fungsi Kabupaten Jembrana terutama dalam hal peningkatan kualitas sumberdaya aparaturnya sehingga kabupaten Jembrana ini menjadi primadona bagi penyelenggaraan pemerintah daerah *(best practices for local goverment)*. Hal ini juga menjadikan Kabupaten Jembrana sebagai model bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang terbaik, terutama di era otonomi daerah di Indonesia.

Selanjutnya, pada bagian keenam "Inovasi dan Jalan Menuju Best Practices Penyelenggaraan Pemerintah Daerah", Purwastuti membahas berbagai inovasi penyelenggaraan pemerintahan yang merupakan kunci meraih keunggulan dalam penataan organisasi. Berbagai aspek tersebut secara ringkas dapat dikelompokkan dalam bidang penataan kelembagaan, pengembangan sumberdaya manusia, dan perekayasaan tata kelola. Selain itu, aspek budaya organisasi yang merupakan dasar membangun daerahnya masing-masing.

Dari berbagai kebijakan reformasi birokrasi yang telah dijalankan di beberapa daerah kajian ada beberapa hal yang bisa ditarik sebagai prinsif pokok

yang secara filosofis menjadi dasar berpijak untuk bertindak. Pertama, adanya semangat mengubah *mind-set* birokrat daerah sehingga birokrasi dapat bergerak lebih dinamis, kreatif, inovatif, responsif, dan proaktif dalam mengembangkan program dan kegiatan yang dicanangkan. Kedua, harus ada kebijakan yang berani keluar dari pakem kebiasaan *(breakthrough)*. Ketiga, adanya semangat dan komitmen untuk membangun kepercayaan *(trust)* dari publik yang selama ini mulai memudar atau bahkan hilang, caranya adalah dengan memberikan pelayanan dan manfaat yang prima kepada masyarakat untuk mempercepat pemberdayaan serta kesejahteraan masyarakat. Keempat, adanya kemampuan untuk menjalin jaringan *(networking)* dengan lingkungan regional maupun internasional.

Keempat aspek tersebut melandasi reformasi birokrasi daerah yang ditujukan dalam rangka membangun kapasitas manajemen pemerintahan. Beberapa langkah strategis yang dilakukan untuk melakukan pembenahan meliputi: penataan kelembagaan yang berorientasi pada kebutuhan daerah; perbaikan sistem dan prosedur kerja (business process) atau ketatalaksanaan; peningkatan kapasitas SDM aparatur daerah; perbaikan budaya organisasi yang berorientasi pada pelanggan.

Di akhir pemaparannya, penulis mengungkapkan beberapa pembelajaran yang dapat diterapkan untuk memperbaiki citra dan kinerja pemerintahan selama ini. Pertama, dalam melakukan inovasi perlu diawali dengan membangun komitmen bersama yang tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah tetapi juga masyarakat atau stakeholders. Kedua, inovasi yang hendak dilakukan sebaiknya perlu memprioritaskan bidang-bidang tertentu yang disesuaikan dengan kondisi dan karakteristik masing-masing daerah, sehingga inovasi tidak akan menjadi program yang koleps di tengah jalan. Ketiga, membangun suatu kelembagaan pemerintah yang lebih sederhana secara keseluruhan, sehingga masyarakat dapat lebih mudah memperoleh pelayanan. Keempat, perlu dibangun transparansi dalam pengelolaan (secara keseluruhan), di mana masyarakat dapat ikut serta atau berperan aktif dalam melakukan pengawasan sehingga kepercayaan masyarakat dan citra pemerintah di mata publik menjadi lebih baik.

Pada bagian terakhir, Anwar Sanusi membuat kesimpulan, bahwa otonomi daerah dan desentralisasi telah memberikan hasil yang bagus dalam meningkatkan pelayanan publik serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam urusan publik. Lebih lanjut, Sanusi mengadopsi Laporan yang dibuat Bank Dunia *"East Asia Decentralizes: Making Local Goverment Work"*, bahwa untuk meningkatkan kinerja desentralisasi dibutuhkan berbagai kebijakan dan strategi yang sesuai dengan lingkungan masing-masing. Karenanya setiap pengambilan keputusan akan lebih bermanfaat jika fokus pada tiga tantangan utama, yaitu: (1)Meningkatkan sistem kelembagaan antardaerah; (2)Memperkuat daerah dalam pengaturan fiscal serta struktur

keuangannya; (3)Membangun sistem akuntabilitas yang bisa dijadikan rujuakan untuk mengukur kinerja kepemerintahan.

Meski berbagai usaha inovasi telah diambil oleh beberapa daerah untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik *(good governance)*, namun pencapaian dari berbagai daerah tersebut belum diapresiasi sebagaimana mestinya. Dari berbagai best practices yang dikemukakan, ternyata sepenuhnya dipengaruhi oleh kuatnya faktor kepemimpinan daerah. Karenanya pertanyaan besar muncul: apakah kinerja yang bagus tersebut dapat dipertahankankan manakala kepemimpinan daerah berganti? Kita lihat saja nanti (yasniva).

ISSN 2088-5474

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR IV
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA (PKP2A IV LAN)
JALAN T. P. NYAK MAKAM NOMOR 12, LAMPINEUNG
BANDA ACEH 23125, TELEPON (0651) 7552569
FAX. (0651) 7552568