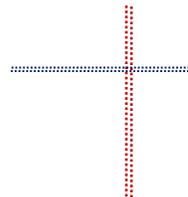




BUNGA RAMPAI

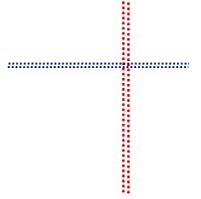
Isu-Isu Sosial, Demografi, Politik dan Hukum dalam Pengembangan Administrasi Publik di Indonesia





Bunga Rampai
**ISU-ISU SOSIAL, DEMOGRAFI,
POLITIK DAN HUKUM DALAM
PENGEMBANGAN ADMINISTRASI
PUBLIK DI INDONESIA**

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
DEPUTI BIDANG KAJIAN KEBIJAKAN
PUSAT KAJIAN SISTEM DAN HUKUM ADMINISTRASI NEGERA
Jakarta, 2018**



Bunga Rampai
**ISU-ISU SOSIAL, DEMOGRAFI, POLITIK
DAN HUKUM DALAM PENGEMBANGAN
ADMINISTRASI PUBLIK DI INDONESIA**

Editor :

Tri Saksono

Penulis :

**Alfina Fedora Kotta
Frenky Kristian Saragi
Nisa Agistiani Rachman
Putra Budi Darmawan
Riyadi Sri Purnomo
Sastia Yunanta Putri
Tisa Lestari
Virgiawan Listanto**

Diterbitkan oleh:

Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara

Lembaga Administrasi Negara

Jl. Veteran No. 10 Jakarta Pusat

Telp. (021) 3868201-05 ext. 142-146 Fax. (021) 3868208

Bunga Rampai Isu-Isu Sosial, Demografi, Politik Dan Hukum Dalam Pengembangan Administrasi Publik di Indonesia. – Jakarta :
PKSANHAN - LAN, 2018

198 hlm.

ISBN : 978-602-72295-9-4

KATA PENGANTAR

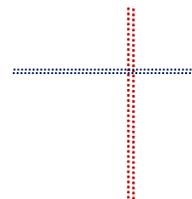
Administrasi publik merupakan *enabling factor* bagi pembangunan, dan visi dan misi pembangunan suatu negara-bangsa merupakan orientasi dari administrasi publik. Kapasitas administrasi publik yang kuat menggambarkan kemampuan untuk menciptakan dan mengimplementasikan kebijakan publik dalam menjawab tantangan dinamika perubahan konteks sosial, politik dan ekonomi (lingkungan strategis) suatu negara bangsa, baik yang berada dalam tataran global, regional, maupun domestik. Kapasitas administrasi publik tersebut mencerminkan fungsi dan peran strategis dalam menyediakan kebijakan dan layanan publik yang berkontribusi bagi pencapaian tujuan pembangunan nasional ditengah-tengah dinamika perubahan konteks sosial-politik-ekonomi-hukum (lingkungan strategis) yang melingkupi suatu negara, dan administrasi publik itu sendiri. Dampak dari lingkungan strategis tersebut pada gilirannya menciptakan kekhususan sistem administrasi publik yang menjadi sendi utama pembangunan suatu negara-bangsa.

Bunga Rampai ini menggambarkan kondisi lingkungan strategis administrasi publik, yang meliputi isu sosial, demografi, politik dan hukum. Kondisi sosial dan demografi menggambarkan karakteristik dan konstruksi relasi negara/pemerintah dan masyarakat yang terbentuk oleh nilai dominan, perilaku, kepercayaan, tradisi sosial serta kondisi demografis yang tercermin dalam karakteristik populasi (seperti umur, jenis kelamin, ras, etnis dan agama). Kondisi politik dan hukum menggambarkan karakteristik kelembagaan dan proses politik (sistem pemilu, hasil/dampak pemilu, partai politik) serta sistem pemerintahan yang dianut oleh negara. Dalam pendefinisian ini terkait pula karakteristik hukum yang berkaitan dengan kelembagaan hukum, proses dan kepastian hukum.

Bunga Rampai ini diharapkan dapat dijadikan kerangka kerja dan arah kebijakan pemerintah dalam merumuskan pembangunan administrasi publik Indonesia ke depan. Disadari bahwa bunga rampai ini belum sempurna, oleh karena itu diharapkan kritik dan masukan untuk perbaikan bunga rampai yang telah disusun ini. Diharapkan hasil kajian ini bisa bermanfaat bagi para pihak yang berkepentingan dengan substansi yang terdapat dalam hasil kajian ini.

Jakarta, Agustus 2018

Editor



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
Identitas Sosial dan Politik dalam Pemanfaatan Bonus Demografi Pembangunan Manusia di Indonesia.....	1
Oleh: Putra Budi Darmawan	
Peran Pemerintah dalam Penguatan Inklusivitas Sosial di Indonesia	22
Oleh: Frenky Kristian Saragi	
Multikulturalisme dalam Ruang Publik Indonesia dengan Merekam Keberadaan <i>Indigenous People</i> guna Membentuk Sebuah Lembaga	54
Oleh: Sastia Yunanta Putri	
Penguatan Praktik Pemerintahan Terbuka Di Indonesia: Tantangan dan Peluang Di Era Masyarakat Tanpa Batas	72
Oleh: Tisa Lestari	
Perkembangan Demografi Di Indonesia: Peluang Dan Tantangan Menuju Indonesia Emas	94
Oleh: Riyadi Sri Purnomo	
Meningkatkan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Melalui Pengembangan E-Government untuk Mendukung Perwujudan Demokrasi secara Substansial.....	124
Oleh: Alfina Fedora Kotta	
Peningkatan Partisipasi Warga Negara demi Terwujudnya Pelayanan Publik yang Berkualitas Berlandaskan Nilai Publik.....	141
Oleh: Virgiawan Listanto	
Menuju Pelayanan Publik Non Diskriminatif: Bagaimana Seharusnya Birokrasi Merespon Keberagaman Indonesia?.....	153
Oleh: Nisa Agistiani Rachman	
Implementasi Konsep Negara Hukum di Indonesia yang Mempengaruhi Pembangunan Administrasi Publik	174
Oleh: Frenky Kristian Saragi	

IDENTITAS SOSIAL DAN POLITIK DALAM PEMANFAATAN BONUS DEMOGRAFI PEMBANGUNAN MANUSIA DI INDONESIA

SOCIAL AND POLITICAL IDENTITY IN THE UTILIZATION OF HUMAN DEVELOPMENT DEMOGRAPHIC BONUSES IN INDONESIA

Putra Budi Darmawan

Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara
putrabudidarmawan@gmail.com

Abstract

Indonesia, which has extraordinary resources, has an area of approximately 8,205,961 km², with 13,466 islands that have names and coordinates with a total coastline length of 99,093 kilometers, Indonesia is the largest archipelagic country in the world, which has more than 300 groups ethnicity and 1,340 ethnic groups can certainly have an impact on complex social structures consisting of diverse political, religious and ethnic groups as identities for the Indonesian Nation. The consociational democratic model referred to as the political process proposed to achieve results, not to see who loses and who wins, each sub-culture must accept sharp differences in certain matters, diplomacy at the peak level, sub-culture will be met with needs security and because the consequences are in accordance with the propositions they have, in this case it determines with arguments that cannot be colored by political sentiment so that mass communication can be muted, that leaders must be able to grow and use the secrecy of what has been decided is not needed by the community, with hence, political sentiment can be carried out and negotiations are easy to do, on the model of democracy that can be done, realizing political and social conditions for the Indonesian nation, based on pluralism, cultural, ethnic and religious diversity, and not making politics an identity that enables future unity and ties Onesia can be realized to advance the common interest and in the bonus period the demographic of the productive age population is predicted to reach 64 percent of the total population projected at 297 million. Then the Indonesian Nation can reap the maximum benefits from the bonus of human development demographics in Indonesia.

Keywords: identity, social, political, demographic



Abstrak

Indonesia yang memiliki sumber daya yang luar biasa memiliki luas wilayah kurang lebih 8.205.961 km², dengan jumlah pulau 13.466 yang sudah memiliki nama dan koordinat dengan total panjang garis pantai 99.093 kilometer, Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia, yang memiliki lebih dari 300 kelompok etnik dan 1.340 suku bangsa maka dapat dipastikan akan berdampak pada struktur sosial yang kompleks terdiri dari politik, agama dan etnik yang beragam sebagai identitas bagi Bangsa Indonesia. Model demokrasi konsosiasional artinya proses politik hendaknya ditujukan untuk mencapai hasil, bukan untuk melihat siapa yang kalah dan yang menang, setiap sub kultur harus mengakui ada perbedaan yang tajam dalam hal-hal tertentu, diplomasi pada tingkat puncak, sub-kultur akan memperoleh porsi kekuasaan dan konsekuensi-konsekuensinya sesuai dengan proporsi kekuatan yang dimiliki, bahwa dalam memberikan argumen hendaknya argumen tersebut tidak selalu diwarnai oleh sentimen politik agar emosi massa dapat diredam, bahwa para tokoh harus mampu membatasi dan menjaga kerahasiaan dari apa yang telah diputuskan tidak perlu dibawa ke masyarakat, dengan demikian sentiment politik dapat dikurangi dan negosiasi mudah untuk dilaksanakan, atas model demokrasi konsosiasional diharapkan dapat menjadikan identitas sosial dan politik bagi Bangsa Indonesia berdasarkan pluralisme keberagaman budaya, etnis dan agama dan tidak menjadikan sebagai politik identitas sehingga kedepannya persatuan dan kesatuan Bangsa Indonesia dapat diwujudkan untuk memajukan kepentingan bersama dan dalam periode bonus demografi penduduk usia produktif diprediksi mencapai 64 persen dari total jumlah penduduk yang diproyeksikan sebesar 297 juta jiwa. Maka Bangsa Indonesia dapat memetik manfaat maksimal dari bonus demografi pembangunan manusia di Indonesia.

Kata kunci: identitas, sosial, politik, demografi

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Indonesia memiliki luas wilayah kurang lebih 8.205.961 km², dengan jumlah pulau 13.466 yang sudah memiliki nama dan koordinat dengan total panjang garis pantai 99.093 kilometer¹, Indonesia adalah

¹<http://www.bakosurtanal.go.id/big-sediakan-data-dan-informasi-geospasial-untuk-mendukung-industri-bahari/> di akses tanggal 7 Agustus 2017



negara kepulauan terbesar di dunia, yang memiliki lebih dari 300 kelompok etnik² dan 1.340 suku bangsa.³ Indonesia saat ini secara *de facto* terdiri dari 34 provinsi, lima di antaranya memiliki status yang berbeda (Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua Barat, Papua, dan DKI Jakarta). Provinsi dibagi menjadi 416 kabupaten dan 98 kota atau 7.024 daerah setingkat kecamatan atau 81.626 daerah setingkat desa.

Terkait dengan keberadaan Indonesia yang memiliki sumber daya yang luar biasa tersebut, maka dapat dipastikan akan berdampak pada struktur sosial yang kompleks terdiri dari politik, agama dan etnik yang beragam sebagai identitas bagi Bangsa Indonesia.

Sementara itu, *Political identity* merupakan konstruksi yang menentukan posisi kepentingan subjek di dalam ikatan suatu komunitas politik sedangkan *political of identity* mengacu pada mekanisme politik pengorganisasian identitas (baik identitas politik maupun identitas sosial) sebagai sumber dan sarana politik. Pemaknaan bahwa politik identitas sebagai sumber dan sarana politik dalam pertarungan perebutan kekuasaan politik sangat dimungkinkan dan kian mengemuka dalam praktek politik sehari-hari. Agnes Heller mendefinisikan politik identitas sebagai gerakan politik yang fokus perhatiannya adalah perbedaan sebagai suatu kategori politik yang utama.⁴ Apabila keragaman yang dimiliki oleh Bangsa Indonesia tersebut yang dicari adalah perbedaannya untuk kepentingan politik praktis maka cita-cita bangsa dalam sila Pancasila dengan Persatuan Indonesia tidak akan terwujud jika identitas sosial dan politik tidak dikelola dengan tujuan yang baik maka yang terjadi adalah perpecahan dan akan menyebabkan hancurnya Bangsa Indonesia.

Terlebih pada tahun 2030-2040, Indonesia diprediksi akan mengalami masa bonus demografi, yakni jumlah penduduk usia produktif (berusia 15-64 tahun) lebih besar dibandingkan penduduk usia tidak produktif (berusia di bawah 15 tahun dan di atas 64 tahun). Pada periode tersebut, penduduk usia produktif diprediksi mencapai 64 persen dari total jumlah penduduk yang diproyeksikan sebesar 297 juta jiwa.

Agar Indonesia dapat memetik manfaat maksimal dari bonus demografi, ketersediaan sumber daya manusia usia produktif yang

²<http://www.netralnews.com/news/rsn/read/71459/di.indonesia.ada.1340.suku.bangsa.dan.300.kelompok.etnik>, di akses tanggal 18 Januari 2019

³https://id.wikipedia.org/wiki/Suku_bangsa_di_Indonesia, di akses tanggal 18 Januari 2019

⁴ Muhtar Haboddin, *Menguatnya Politik Identitas di Ranah Lokal*. Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Brawijaya, Malang. hal. 119

melimpah harus diimbangi dengan penguatan identitas sosial dan politik yang baik bagi Bangsa Indonesia itu sendiri. Oleh karenanya, identitas sosial dan politik menjadi salah satu alat ukur dalam kemajuan Bangsa Indonesia dalam rangka mendukung pemanfaatan bonus demografi pembangunan manusia di Indonesia.

2. Tujuan dan Pemanfaatan Penulisan

Penelitian ini bertujuan untuk:

- 1) Mengetahui identitas sosial dan politik di Indonesia
- 2) Mengetahui pemanfaatan bonus demografi pembangunan manusia Indonesia
- 3) Mengetahui identitas sosial dan politik dalam pemanfaatan bonus demografi pembangunan manusia di Indonesia

Penelitian ini bermanfaat untuk:

- 1) Manfaat Teoritis
Untuk mengetahui pemanfaatan bonus demografi pembangunan manusia Indonesia.
- 2) Manfaat Praktis
Untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan, khususnya tentang pemanfaatan bonus demografi pembangunan manusia Indonesia dengan identitas sosial dan politik.

3. Perumusan Masalah

- a. Bagaimana kedudukan identitas sosial dan politik di Indonesia?
- b. Bagaimana pemanfaatan bonus demografi pembangunan manusia Indonesia?
- c. Bagaimana kedudukan identitas sosial dan politik dalam pemanfaatan bonus demografi pembangunan manusia di Indonesia?

B. METODE PENELITIAN

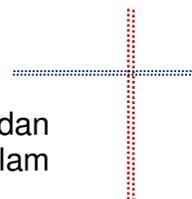
1. Tahapan Penelitian

Pendapat dari Endang S Sedyaningsih Mahamit tahapan penelitian kualitatif meliputi⁵:

- a. Menentukan permasalahan

Permasalahan dalam penelitian ini adalah yang berkaitan dengan kedudukan identitas sosial dan politik; bagaimana pemanfaatan

⁵ Asep Suryana, *Tahap tahap penelitian kualitatif mata kuliah analisis data kualitatif. Jurusan Administrasi Pendidikan, Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Pendidikan Indonesia, 2007*



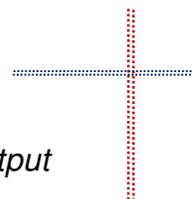
bonus demografi pembangunan manusia Indonesia; dan bagaimana kedudukan identitas sosial dan politik dalam pemanfaatan bonus demografi di Indonesia.

- b. Melakukan studi literature
Studi literatur yang berasal dari kajian ilmiah dan jurnal ilmiah serta buku-buku relevan yang berkaitan dengan identitas sosial dan politik sebagai upaya dalam pemanfaatan bonus demografi pembangunan manusia Indonesia.⁶
- c. Studi pendahuluan
Studi pendahuluan yang dilakukan dengan mencari fokus permasalahan yang terjadi di masyarakat yang kaitannya dengan identitas sosial dan politik di Indonesia.
- d. Penetapan metode pengumpulan data;
Observasi partisipasi (*participatory*) dan dokumen (buku yang relevan)
- e. Analisa data selama penelitian
Mendeskripsikan hasil observasi apa adanya; Melakukan kategorisasi hasil temuan temuan itu menurut jenis datanya yang sesuai dengan tujuan penelitian; Melakukan analisa secara kritis terhadap seluruh hasil temuan yang ada⁷; Untuk penyajian hasil observasi secara mendalam perlu dipisahkan antara pengamatan yang sebenarnya dan pengamatan hasil interpretasi;
- f. Analisa data setelah pengumpulan data;
 - 1) Analisis Tema Kultural (*Discovering Cultural Themes*).
Analisis Tema Kultural adalah analisis dengan memahami gejala-gejala yang khas dari analisis sebelumnya. Selain itu, analisis ini berusaha menemukan hubungan-hubungan yang terdapat pada domain yang dianalisis, sehingga akan membentuk satu kesatuan yang holistik, yang akhirnya menampakkan tema yang dominan dan mana yang kurang dominan.⁸
 - 2) Analisa Komparasi Konstan (*Grounded Theory Research*)
Dalam pendekatan teori *grounded* ini, peneliti mengkonsentrasikan dirinya pada deskripsi yang rinci tentang sifat/ ciri dari data yang dikumpulkan, sebelum berusaha menghasilkan pernyataan-pernyataan teoritis yang lebih umum.

⁶ <http://sosiologis.com/teknik-pengumpulan-data>

⁷ https://www.academia.edu/11328522/Analisa_Data_Penelitian_Kualitatif

⁸ <https://bersukacitalah.wordpress.com/2011/01/20/tahapan-analisis-data-penelitian-kualitatif/>



2. Luaran

Untuk penelitian ini, maka hal-hal yang dapat menjadi *output* adalah makalah, rekayasa sosial, dan kebijakan.

3. Indikator Capaian

Indikator capaian pada penelitian ini adalah pencapaian pemanfaatan bonus demografi yang membawa manfaat pada kelembagaan yang ideal melalui identitas sosial dan politik.

4. Teknik Pengumpulan Data dan Analisis Data

a. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini, pengumpulan data menggunakan:

- 1) Observasi yang dilakukan oleh peneliti adalah observasi partisipasi (*participatory*).
- 2) Dokumen yang dihimpun sebagai pengumpulan data terdiri dari dokumen kajian ilmiah dan jurnal ilmiah serta buku-buku relevan untuk penguatan sebagai *Grounded Theory* (teori dasar).

b. Analisis Data

Pada penelitian ini, pengumpulan data menggunakan observasi partisipasi. Selain observasi partisipasi (*participatory*) dalam menganalisisnya juga menggunakan studi literatur dimaksudkan untuk mengadakan pencarian data yang lebih luas dan spesifik dalam bidang kedudukan identitas sosial dan politik dalam pemanfaatan bonus demografi.

5. Cara Penafsiran

Penafsiran data merupakan suatu kegiatan yang menggabungkan hasil analisis dengan pernyataan, kriteria, atau standar tertentu untuk menemukan makna dari data yang dikumpulkan agar menjawab permasalahan dalam penelitian yang sedang diperbaiki.⁹ Dan berkehendak untuk membangun suatu konsep yang bersifat menjelaskan.¹⁰

6. Penyimpulan Hasil Penelitian

Kesimpulan berisi jawaban atas pertanyaan yang diajukan pada bagian rumusan masalah. Keseluruhan jawaban hanya terfokus pada ruang lingkup pertanyaan dan jumlah jawaban disesuaikan dengan jumlah rumusan masalah yang diajukan.

⁹ Nuriez Jung, *Yahoo Answer*, id.answers.yahoo.com (08 Juni 2015).

¹⁰ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2005, hlm. 28.



C. KERANGKA KONSEPTUAL

1. Identitas Sosial dan Politik

Dalam studi pasca-kolonial pemikir seperti Ania Loomba, Homi K. Bhabha dan Gayatri C Spivak adalah nama-nama yang biasa dirujuk. Mereka dirujuk karena sumbangsuhnya dalam meletakkan politik identitas sebagai ciptaan dalam wacana sejarah dan budaya. Sementara dalam literatur ilmu politik, politik identitas dibedakan secara tajam antara identitas politik (*political identity*) dengan politik identitas (*political of identity*).¹¹

Sedangkan Donald L Morowitz (1998), pakar politik dari Univeritas Duke, mendefinisikan: Politik identitas adalah memberikan garis yang tegas untuk menentukan siapa yang akan disertakan dan siapa yang akan ditolak Karena garis-garis penentuan tersebut tampak tidak dapat dirubah, maka status sebagai anggota bukan anggota dengan serta merta tampak bersifat permanen. Baik Agnes Heller maupun Donald L Morowitz memperlihatkan sebuah benang merah yang sama yakni politik identitas dimaknai sebagai politik perbedaan. Konsep ini juga mewarnai hasil Simposium Asosiasi Politik Internasional di selenggarakan di Wina pada 1994.

Kesan yang lain dari pertemuan Wina adalah lahirnya dasar-dasar praktik politik identitas. Sementara Kemala Chandakirana (1989) dalam artikelnya *Geertz dan Masalah Kesukuan*, menyebutkan bahwa: Politik identitas biasanya digunakan oleh para pemimpin sebagai retorika politik dengan sebutan kami bagi “orang asli” yang menghendaki kekuasaan dan mereka bagi “orang pendatang” yang harus melepaskan kekuasaan. Jadi, singkatnya politik identitas sekedar untuk dijadikan alat memanipulasi, alat untuk menggalang politik, guna memenuhi kepentingan ekonomi dan politiknya”. Pemaknaan politik identitas antara Kemala dengan Donald L Morowitz sangat berbeda. Kemala melangkah lebih jauh dalam melihat politik identitas yang terjadi pada tataran praktis.

Namun, pada bagian yang lain, argumen Kemala mengalami kemunduran penafsiran dengan mengatakan bahwa: Dalam politik identitas tentu saja ikatan kesukuan mendapat peranan penting, ia menjadi simbol-simbol budaya yang potensial serta menjadi sumber kekuatan untuk aksi-aksi politik. Pemahaman ini berimplikasi pada kecenderungan untuk: *Pertama*, ingin mendapat pengakuan dan perlakuan yang setara atau dasar hak-hak sebagai manusia baik

¹¹ Muhtar Haboddin, *Menguatnya Politik Identitas di Ranah Lokal*. Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Brawijaya, Malang. hal. 119



politik, ekonomi maupun sosial-budaya. *Kedua*, demi menjaga dan melestarikan nilai budaya yang menjadi ciri khas kelompok yang bersangkutan. *Terakhir*, kesetiaan yang kuat terhadap etnisitas yang dimilikinya. Selain tiga kecenderungan di atas Klaus Von Beyme menyebutkan ada tiga karakteristik yang melekat pada politik identitas, yakni; Gerakan politik identitas pada dasarnya membangun kembali “narasi besar” yang prinsipnya mereka tolak dan membangun suatu teori yang mengendalikan faktor-faktor biologis sebagai penyusun perbedaan-perbedaan mendasar sebagai realitas kehidupannya; Dalam gerakan politik identitas ada suatu tendensi untuk membangun sistem apartheid terbalik. Ketika kekuasaan tidak dapat ditaklukkan dan pembagian kekuasaan tidak tercapai sebagai tujuan gerakan, pemisahan dan pengecualian diri diambil sebagai jalan keluar.

a. Konsep Etnisitas

Dari sudut pandang etimologis, etnis berasal dari bahasa Yunani ‘*ethnos*’ yang berarti ‘penyembahan’ atau pemuja berhala’. Di Inggris, terminologi ini digunakan mulai pertengahan abad XIV yang dalam perjalanannya mengalami reduksi ke arah penyebutan karakter ras. Sementara di Amerika Serikat, terminologi ini digunakan secara massif pada saat Perang Dunia I sebagai penghalus penyebutan bangsa-bangsa yang dianggap *inferior*. Meskipun terjadi perbedaan pandangan mengenai etnis, namun ditangan para ilmuwan politik konsepsi mengenai hakekat etnisitas dimaknai dua hal: *Pertama*, pembacaan realitas perbedaan bentuk penciptaan, yaitu wacana batas yang bersifat oposisioner dan dikotomis. *Kedua*, suatu konstruksi pemahaman yang didasarkan atas pandangan dan bangunan sosial. Etnis merupakan konsep relasional yang berhubungan dengan indentifikasi diri dan askripsi sosial. Dua makna ini bisa kita tarik sebuah pemahaman bahwa etnisitas selalu akan terbaca sebagai realitas perbedaan yang selalu dipandang dikotomis dalam mengidentifikasi diri. Karena itu identitas etnis relatif sulit diubah karena pemahaman ini dibangun di atas persamaan darah (kelahiran), warna kulit, kepercayaan yang mencakup suku, ras, nasionalitas dan kasta.

b. Politik Etnisitas di Indonesia

Prof. Henk S Nordholt (2007) kesimpulannya bahwa *politik identitas merupakan bentukan dari Negara Orde Baru*. Pandangan ini senada dengan Rachmi Diyah Larasati yang mengatakan bahwa ‘*negara sangat berperan dalam pembentukan politik identitas*’. Dua pandangan menguatkan pemahaman kita bahwa politik etnisitas merupakan kreasi negara yang monumental dalam rangka pelabelan



warga negaranya. Pelabelan ini menjadi penting dalam urusan politik pengaturan atau bisa juga sebagai politik kontrol negara terhadap warganya untuk mengetahui 'siapa lawan' dan 'siapa kawan'. Pengaturan dan kontrol negara terhadap warganya tidak berhenti sampai di sini.

Menurut pandangan Henk (2007) ada empat kebijakan yang dijalankan Orde Baru untuk melemahkan politik etnisitas di tanah air. Pertama, tidak ada daerah yang asli. Maksud semua daerah terbuka sebagai daerah migrasi maupun transmigrasi sehingga semua komunitas tercerabut dari akar sosio-kultural dan politiknya. Kedua, pemerintah Orde Baru menghindari terbentuknya kelas karena itu persoalan SARA dikontrol sedemikian ketat. Dan yang berhak menggunakan SARA hanya pemerintah dalam menjustifikasi kelompok mana yang bersalah dan dikucilkan relasi sosial-politiknya. Ketiga, modernisasi dijalankan supaya pengaruh etnis dan agama merosot. Keempat, negara mengatur supaya jangan ada yang tumpang tindih antara agama dan suku. Karena dengan cara ini persatuan tidak pernah ada dan pemerintah pusat tidak terancam. Keempat kebijakan diatas, mempunyai implikasi politis yang sangat besar dalam pengelolaan relasi pusat dengan daerah, pemerintah dengan rakyatnya. Karena itu gairah etnisitas dan agama tidak lagi menjadi tempat orang mengespresikan diri secara politik dan mengungkapkan diri secara budaya, tetapi akan berubah menjadi tempat orang menyembunyikan diri secara politik dan mencari keamanan diri secara budaya. Pilihan politik maupun budaya masyarakat menutup diri merupakan jalan terbaik dalam mengikuti jejak langkah politik kekuasaan Orde Baru.

Karena itu ketika Negara sudah mengalami pelemahan basis materialnya maka masyarakat meminjam istilah Henk (2007) mencari perlindungan pada kelompok agama maupun etnisitas. Pencarian perlindungan masyarakat kepada etnisitas maupun agama cepat atau lambat akan membahayakan posisi pemerintah dalam bangunan relasi vertikalnya tetapi juga rawan, rentan, penuh resiko dan sangat berbahaya dalam relasi horizontalnya. Ternyata, dugaan ini benar adanya. Benturan yang berbau politik identitas tidak hanya mempermalukan para penguasa tetapi juga para cendekiawan-ilmuwan yang selama ini merasa optimis bahwa agama, ras dan suku bangsa akan segera hilang kekuatannya karena sudah mengalami pencerahan dan kemajuan. Pada kenyataannya optimisme itu meleset karena mereka lupa bahwa sentimen-sentimen primordial yang sejak semula telah ada dan akan selamanya tetap bertahan bahkan identitas



kelompok akan mengguncang tatanan politik yang selama ini diduga kokoh bangunannya.

Pengamatan Lucian W Pye (1993) terbukti, guncangan politik karena ledakan politik etnisitas sudah kita rasakan pengaruhnya. Celaknya negara absen dalam melindungi warganya. Hal ini nampak dalam pertikaian Dayak-Madura, peristiwa kekerasan politik Mei 1998 di Jakarta, pengusiran etnis Buton-Bugis dan Makassar (BBM) di Ambon. Selain berbau kekerasan sebagaimana dijelaskan di atas politik etnisitas juga hadir dan mengental dalam era politik desentralisasi.

Pencarian politik etnisitas, baik kolektif maupun individual menjadi sumber paling mendasar dan bermakna untuk menduduki jabatan-jabatan strategis di daerah. Karena itu, para politisi di daerah sedang sibuk membangun masa lalu yang mereka miliki, lalu energi mereka kerahkan untuk memproyeksikan bangunan masa lalu itu ke masa depan guna memperkuat rasa dan perasaan atas etnisitas mereka. Dengan demikian, gerakan dapat “diperluas” dan “dilestarikan” dengan pagar-pegar pembatas untuk dapat dirayakan sembari menjaga jarak dengan orang lain yang berbeda dengan mereka.

Realitas empiris dari gerakan politik etnisitas menemukan relevansinya di beberapa daerah, misalnya politik etnisitas yang mengandalkan mobilisasi massa dengan tujuan akhir adalah perampasan kekuasaan muncul dalam mengiringi politik desentralisasi dengan lahirnya konsepsi putra daerah.

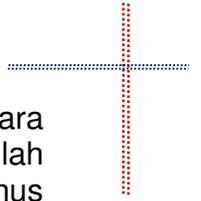
2. Pemanfaatan Bonus Demografi Pembangunan Manusia Indonesia

a. Definisi Bonus Demografi

Bonus demografi adalah suatu keadaan dimana jumlah penduduk usia produktif lebih besar dibandingkan dengan jumlah penduduk usia non produktif. Kondisi demikian, memiliki nilai positif dan keuntungan besar bila dikelola secara profesional. Kondisi dimana jumlah penduduk usia produktif lebih besar dibandingkan usia non produktif mengandung arti bahwa potensi beban ketergantungan penduduk akan berkurang apabila kelebihan dari potensi bonus demografi dikelola dan dimanfaatkan dengan baik.

b. Pemanfaatan bonus demografi pembangunan manusia Indonesia

Banyak manfaat yang bisa diperoleh bangsa Indonesia dari keadaan bonus demografi yang dialaminya. Salah satu manfaat utama sekaligus manfaat terbesar dari adanya bonus demografi bagi



Indonesia adalah merubah tingkat ekonomi Indonesia dari negara berkembang menjadi negara maju. Pernyataan tersebut, bukanlah suatu hal yang mustahil terjadi. Sebab dengan adanya bonus demografi di Indonesia, maka jumlah penduduk produktif di usia kerja lebih besar dibandingkan usia tidak bekerja.

c. Kualitas Penduduk Indonesia

Secara kuantitas, jumlah penduduk Indonesia saat mengalami bonus demografi tidak perlu diragukan lagi seberapa besar jumlahnya. Bahkan merupakan negara dengan jumlah terbesar di ASEAN (negara-negara kawasan Asia Tenggara). Namun ketika segi kuantitas tinggi tanpa disertai dengan tingkat kualitas yang tinggi, justru akan berdampak buruk dan menimbulkan polemik. Oleh karena itu, indikator bonus demografi sudah seharusnya juga diikuti dengan tingkat pendidikan yang baik.

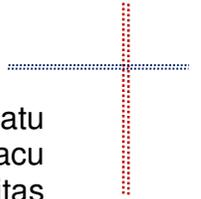
d. Bahaya Bonus Demografi

Bonus demografi tidak hanya berpotensi memberikan keuntungan saja, namun juga potensial menimbulkan ancaman berbahaya bagi suatu bangsa. Untuk mencegah potensi dari ancaman bonus demografi yang ada, maka pemerintah harus memperhatikan tingkat Indeks Pembangunan Manusia dalam setiap kebijakan pemerintah yang dikeluarkan untuk masyarakat.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Peran Identitas Sosial dan Politik dalam Pemanfaatan Bonus Demografi Pembangunan Manusia Indonesia

Acuan Literatur politik maupun sosiologi, mengkategorisasikan identitas dalam dua kategori, yakni: (1) identitas sosial (agama, kelas, ras, etnis, gender, dan seksualitas) dan (2) identitas politik (nasionalitas dan kewarganegaraan-*citizenship*). Identitas sosial menentukan posisi individu di dalam relasi atau interaksi sosialnya, sedangkan identitas politik menentukan posisi individu di dalam suatu komunitas melalui suatu rasa kepemilikan (*sense of belonging*) dan sekaligus menandai posisi subjek yang lain di dalam suatu pembedaan (*sense of otherness*). Dikarenakan identitas juga menyangkut apa-apa saja yang membuat sekelompok orang menjadi berbeda dengan yang lainnya, maka konstruksi identitas berkaitan erat dengan konstruksi mengenai “perbedaan” (*diference*). Identitas politik (*political identity*) secara konseptual berbeda dengan “politik identitas” (*politics of identity*); identitas politik merupakan konstruksi



yang menentukan posisi kepentingan subjek di dalam ikatan suatu komunitas politik, sedangkan pengertian politik identitas mengacu pada mekanisme politik pengorganisasian identitas (baik identitas politik maupun identitas sosial) sebagai sumberdaya dan sarana politik.

Menurut Cressida Heyes (dalam Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2007) politik identitas adalah tindakan politis untuk mengedepankan kepentingan-kepentingan dari anggota-anggota suatu kelompok karena memiliki kesamaan identitas atau karakteristik, baik berbasiskan pada ras, etnisitas, gender, atau keagamaan. Menguatnya Politik identitas ini dapat kita lihat contoh-contohnya di banyak daerah, yaitu adanya gerakan-gerakan serba kedaerahan, keagamaan, kesukuan, sampai gerakan cara berpakaian yang melambangkan kedaerahan dan keagamaan tertentu.

Sebuah gerakan yang berlandaskan identitas dapat disebut sebagai politik identitas, tetapi dalam pengertian teori sosial dan politik, politik identitas memiliki makna yang lebih spesifik ketimbang pengertian yang luas.

Cressida Heyes memberi definisi politik identitas yang sangat jelas. Menurutnya politik identitas adalah aktivitas politik dalam arti luas yang secara teoritik menemukan pengalaman-pengalaman ketidakadilan yang dirasakan kelompok tertentu dalam situasi sosial tertentu. Politik identitas lebih mengarah pada gerakan dari 'kaum yang terpinggirkan' dalam kondisi sosial, politik, dan kultural tertentu dalam masyarakat. Dalam perjuangan politik, penggunaan identitas memberi hasil positif yang berpengaruh secara signifikan. Identitas adalah konsep kunci dalam arena politik. Secara teoritik, identitas memiliki definisi yang cukup dalam.

Pemaknaan bahwa politik identitas sebagai sumber dan sarana politik dalam pertarungan perebutan kekuasaan politik sangat dimungkinkan dan kian mengemuka dalam praktek politik sehari-hari, karena itu para ilmuwan yang bergelut dalam wacana politik identitas berusaha sekuat mungkin untuk mencoba menafsirkan kembali dalam logika yang sangat sederhana dan lebih operasional. Misalnya saja Agnes Heller mendefinisikan politik identitas sebagai gerakan politik yang fokus perhatiannya adalah perbedaan sebagai suatu kategori politik yang utama.

Sedangkan Donald L. Morowitz (1998) dalam Haboddin (2012), pakar politik dari Universitas Duke, mendefinisikan; politik identitas adalah memberikan garis yang tegas untuk menentukan siapa yang akan disertakan dan siapa yang akan ditolak. Karena garis-garis penentuan tersebut tampak tidak dapat dirubah, maka status sebagai



anggota bukan anggota dengan serta merta tampak bersifat permanen. Baik Agnes Heller maupun Donald L.

Morowitz memperlihatkan sebuah benang merah yang sama yakni politik identitas dimaknai sebagai politik perbedaan. Konsep ini juga mewarnai hasil Simposium Asosiasi Politik Internasional diselenggarakan di Wina pada 1994.

Dalam perjuangan politik, menurut Widiashih (2013) bahwa penggunaan identitas memberi hasil positif yang berpengaruh secara signifikan sebab identitas adalah konsep kunci dalam arena politik. Secara teoritik, identitas memiliki definisi yang cukup dalam. Dalam kondisi perkembangan politik identitas agama di Indonesia, perjuangan tidak hanya dimunculkan oleh kelompok agama minoritas, tetapi oleh kelompok mayoritas yang pada saat Orde Baru mengalami represi besar-besaran. Sehingga era Reformasi dan demokrasi menjadi peluang untuk menyatakan eksistensi diri mereka. Data tabel dari hasil survei nasional yang dilakukan oleh Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat UIN Jakarta berikut menunjukkan bahwa sentimen terhadap umat agama lain dari umat Islam di Indonesia masih tinggi. Ini bukan hanya menunjukkan sentimen identitas keagamaan, namun juga merupakan tindakan kelompok mayoritas yang secara halus melanggar hak kelompok agama minoritas untuk beragama sesuai dengan agama dan kepercayaan yang mereka anut.¹²

Menurut Rahayu (2009) penguatan-penguatan politik identitas yang tidak dilandasi semangat pluralisme dapat membuat konflik antar etnis dan budaya, konflik antar kelompok berbeda agama dan kepercayaan, bahkan banyak konflik dapat terjadi hanya karena tapal batas desa, kuburan maupun hanya karena tidak adanya toleransi dan pemahaman atas kebiasaan dan cara berpakaian pada etnis, suku maupun agama tertentu. Sementara itu, dalam studi-studi gerakan sosial bahwa terminologi politik identitas mengacu pada gerakan yang berusaha membela dan memperjuangkan kepentingan kelompok-kelompok tertentu yang tertindas karena identitas yang dimilikinya.

Hal ini timbul karena kepentingan kelompok dan individu didefenisikan menurut kategori-kategori seperti ras, etnis, agama, dan gender serta orientasi seksual yang sulit bahkan tidak dapat dinyatakan dalam basis kelas dan negara. Politik identitas sangat berkaitan erat dengan usaha memperjuangkan hak-hak dan pengakuan terhadap keberadaan kelompok-kelompok minoritas.

¹² Fitri Ramdhani, *Politik Identitas Berbasis Agama*. Jurusan Sosiologi Universitas Bangka Belitung. dalam Proceeding Konferensi Nasional Sosiologi III (Transformasi Demokrasi Indonesia Menuju Perubahan Yang Bermakna), Yogyakarta, 2014, hal. 514



Pengakuan terhadap kelompok-kelompok minoritas dapat dilihat dalam berbagai gerakan berbasis politik identitas di Barat yang berbeda dengan konteks Indonesia. Misalnya seperti di Amerika Serikat, politik identitas dikaitkan dengan kepentingan anggota-anggota suatu kelompok sosial yang merasa didiskriminasi oleh kepentingan kelompok dominan arus besar dalam suatu bangsa atau negara. Perjuangan ini dilakukan oleh kelompok feminis yang menuntut kesetaraan gender, gerakan kulit hitam, dan kelompok identitas lainnya. Semua gerakan yang bergulir mengarah pada keinginan untuk memperoleh persamaan hak atas kelompok dominan atau mayoritas.

Politik identitas adalah proses penyatuan berbagai identitas ke dalam *self-concept* dan *self-image*. Politik identitas adalah sebuah politik yang dibangun dari dalam sebagai sebuah gambaran *stereotype* lingkungan.

Politik identitas dengan demikian memiliki dua hal penting, pertama bahwa demokrasi dan reformasi akan menghasilkan perkembangan atas nilai-nilai pluralisme hingga ke tingkat minoritas dan sebagai akibatnya kalangan minoritas yang selama ini termarginalkan kemudian mendapatkan perlakuan yang sama. Kedua, adalah pengakuan atas berbagai identitas tidak lagi dipandang sebagai alat dalam rangka nation building, melainkan akan merusak identitas nasional (Latif, 2007 dalam Ibrahim, 2013:2).

Menurut Mudzakkir (2010) agama, dalam hal ini Islam, masih menjadi faktor penting dalam politik. Berlawanan dengan perspektif modernisasi yang percaya bahwa pembangunan negara modern yang berwatak sekuler akan menghempaskan agama ke sisi jurang peradaban, kenyataan menunjukkan hal sebaliknya. Terutama di negara-negara Dunia Ketiga, di mana pembangunan ekonomi dan politik tidak selalu diiringi dengan pemerataan kesejahteraan, agama justru terus hidup dan berkembang menjadi sumber bagi solidaritas sosial dan perlawanan politik. Di Indonesia, pengaruh agama bahkan ditegaskan, meski secara ambigu, dalam konstitusi.

Sebagai mayoritas, Muslim Indonesia menikmati *privilege* tersebut, meski pada periode tertentu, misalnya pada masa awal Orde Baru, mereka merasa direpresi oleh Soeharto yang dianggap mengidap '*Islamophobia*'. Akan tetapi, Robert W. Hefner (2000) memunjukkan bahwa justru pada masa Orde Baru, khususnya pada periode akhir, Islamisasi berlangsung semarak hingga ke desa-desa. Sampai tingkat tertentu, program pembangunan pemerintah Orde Baru, misalnya melalui pendirian sekolah-sekolah yang massif, berhasil melahirkan kelas menengah Muslim yang cukup penting,



paling tidak secara sosial dan ekonomi, dalam formasi masyarakat Indonesia kontemporer.

Lima tahun terakhir, peta politik keagamaan di Indonesia dan Asia Tenggara didominasi oleh wacana dan praktik *Trans National Islamic Movement* yang merupakan suatu gerakan yang tidak mengenal ruang batas kewilayahan dengan agenda Khilafah Islamiah dan romantisme kejayaan Islam, termasuk penegakan syariat Islam. Akhirnya wacana dan praktik gerakan ini kemudian dihubungkan dengan terorisme, radikalisme, dan fundamentalis sebagai peta gerakan politik keagamaan.

Orientasi agama yang berlebihan dalam bidang politik praktis oleh para elit menempatkan para pemimpin agama menjadi semakin elit walau dalam waktu yang bersamaan para elit agama menjadi kehilangan kharismanya akibat kepentingan umat yang didominasi oleh kepentingan kelompok atau pribadi.

Menurut Ibrahim (2013:3), dalam konteks politik perbedaan di lapangan praktis, dua hal yang menjadi sumber utama konflik adalah etnis dan agama. Konflik etnis secara umum terjadi di banyak tempat, baik antar negara maupun di dalam sebuah negara dengan pluralitas warganya. Sementara konflik religius selalu nyaris melibatkan konflik antara identitas. *Sense of Identity* yang Menghasilkan Konflik Sosial Keagamaan A.N., Wilson dalam bukunya *Against Religion; Why We Should Try to Live Without It* (Melawan Agama; Mengapa Kita Harus Mencoba Hidup Tanpa Agama) dalam Jamuin (2004), agama dapat dianggap menjadi penyebab terjadinya berbagai konflik sosial. Dalam suasana ekstrim dan fanatik, agama bisa membawa manusia terjebak kepada situasi untuk saling “menganiaya sesamanya”. Gambaran tersebut menunjukkan bahwa agama memiliki peran ganda, dimana pada satu sisi agama berperan sebagai pembimbing manusia mencapai kemuliaan, sementara di sisi lain, agama justru mengantarkan manusia kepada keadaan yang sebaliknya.

Realitas agama ini secara sosial dapat ditimbulkan oleh agama ketika doktrin agama mengkristal dalam perasaan dan sikap secara eksklusif pada diri pemeluknya. Perasaan dan sikap yang muncul adalah klaim atas kebenaran yang hanya mereka miliki melalui agamanya, sementara agama atau kelompok lain adalah salah dan sesat, sehingga tidak mengherankan jika perasaan dan sikap seperti itu akan menjadi sumbu potensial untuk timbulnya konflik terhadap sesama pemeluk maupun penganut agama berbeda.

Pengkotakan yang didasari oleh *sense of identity* membuat suatu kelompok merasa berbeda dari kelompok lain dan merasa memiliki superioritas. Kelompok-kelompok ini merasa istimewa karena



menganggap bahwa keberadaan mereka merupakan suatu kehendak yang Maha menguasai alam. Masing-masing merasa memiliki lokus geografis, ekonomi, sosial-budaya dan teologi khusus dan lebih unggul dari kelompok-kelompok lainnya. Keistimewaan ini membuat setiap kelompok ingin mendapatkan ruang dan momentum untuk menyatakan keberadaannya di tengah alam semesta. Akhirnya, keyakinan sebagai pusat alam semesta ini semakin menguatkan superioritas di antara kelompok-kelompok lainnya (Maarif, dkk., 2012).

Berbagai studi telah mencatat bahwa selama satu transisi dan reformasi, konflik agama, baik lintas agama maupun yang bersifat sektarian menjadi pemandangan yang lazim. Jika Orde Baru sukses melakukan politik represi atas nama stabilitas, maka reformasi mengandung decak bersama mengenai bagaimana negara galau dalam menangani berbagai kerusuhan bernuansa identitas keagamaan.

Seringkali kegalauan itu bersifat sangat absurd dan pada akhirnya politis (Ibrahim, 2013:42). Identitas agama muncul sebagai salah satu pemicu pengelompokan dalam konteks politik lokal (Dwipayana, 2011 dalam Ibrahim, 2013:42).

Kasus kekerasan atas nama agama seperti yang pernah terjadi di Kalimantan, Sulawesi, dan Maluku seperti menempatkan bangunan nasionalisme Indonesia ke titik nadir. Situasi yang demikian menurut Santoso (2004) menunjukkan betapa masih primitifnya bangsa ini dalam berdemokrasi. Agama pun menjadi sumber daya yang kuat untuk dimobilisasi menjadi kekuatan politik. Muncullah apa yang kemudian disebut dengan politik identitas (Bagir, 2011).

Konflik agama seperti tidak memiliki arah dan bangsa ini pun disibukkan dengan konflik antaragama, misal karena alasan pendirian rumah ibadah, ritus agama, atau karena singgungan-singgungan yang sifatnya diskursif-teologis. Atas nama identitas agama, pengusiran, pengeroyokan, dan pembakaran menjadi semacam gaya baru yang sepertinya ingin mengafirmasi bahwa perbedaan tidak bisa dibenarkan dan karenanya kesamaan selalu menjadi ajang pencarian yang dapat dibayar dengan harga mahal. Banyak kasus kekerasan yang terasa menjalar membentuk sebuah budaya bangsa yang mulai alergi dengan istilah-istilah kerukunan, inklusivitas, tenggangrasa, dan sebagainya (Ibrahim, 2013:43-44).

Secara konstitusi dan ideologi negara, kelompok pemeluk agama minoritas ini tetap memiliki identitas nasional sebagai warga negara Indonesia yang bersamaan dengan itu memiliki hak penuh untuk beragama dan beribadah sesuai dengan agama yang ia peluk.



Selain karena adanya sikap intoleransi dan stigma negatif, konflik-konflik agama juga kerap dipicu oleh adanya politisasi agama. Agama semakin mudah dijadikan alat politik untuk mencapai kepentingan politik tertentu. Sebaliknya, institusi agama, dalam hal ini pimpinan atau tokoh agama, tidak sedikit pula yang menggunakan politik sebagai kendaraan untuk mencapai kepentingan sesaat, yang dengannya dianggap lebih mudah untuk mendapatkan jabatan, kekuasaan, dan uang. Segitiga yang tidak bisa lepas satu dengan yang lain itu, terutama berkaitan dengan politik di Indonesia saat ini sehingga tidak jarang konflik agama bermuara pada masalah kekuasaan dan politik.

Mudzakkir (2010) mengidentifikasi memasuki masa reformasi menurut hubungan antara Islam dan politik menjadi sebuah tema pelik yang mengiringi proses demokratisasi. Kehadiran partai-partai Islam dan terutama gerakan-gerakan Islam garis keras adalah fenomena khas pasca-Orde Baru yang mengundang banyak tanggapan. Bagi para pendukungnya, kehadiran Islam dalam politik, baik itu berupa partai atau gerakan sosial, adalah bagian dari proses demokratisasi. Dengan menggunakan argumen sebagai mayoritas, kelompok keras dari mereka berpendapat bahwa sudah selayaknya Islam menjadi dasar Negara.

Di sisi lain, argumen kelompok keras di atas ditentang oleh kalangan yang tetap yakin Indonesia bukan negara agama, tetapi negara Pancasila, yang berdiri di atas semua golongan termasuk agama-agama. Bagi kelompok yang terakhir, Islam adalah agama yang mempunyai hak hidup dan berkembang di Indonesia, seperti juga agama-agama yang lain, tetapi ia harus ditempatkan pada ruang privat, bukan ruang publik. Atau jika pun hendak ditempatkan dalam ruang publik, agama harus di-"sipil"-kan terlebih dulu dengan melucuti dimensi eksoterisnya yang sempit.

Sulit untuk mengukur secara kuantitatif seberapa banyak masing-masing kelompok yang disebut di atas mempengaruhi pandangan-pandangan dalam masyarakat. meski demikian menurut Mudzakkir, kekalahan partai-partai Islam dalam Pemilu 1999, 2004, dan 2009, bahkan 2014 adalah kenyataan yang menunjukkan kurangnya dukungan masyarakat terhadap ide pengintegrasian Islam dan politik atau negara.

Meski demikian, di beberapa daerah tertentu di mana Islam telah sejak lama mempunyai pengaruh kuat, beberapa partai Islam meraih suara yang signifikan. Di tengah ketidakmampuan partai-partai non-agama dalam memenuhi janji-janji yang disampaikannya selama masa kampanye, selain kurangnya semangat dan nuansa ideologis yang

melanda hampir semua partai politik di Indonesia masa kini, partai-partai Islam masih mempunyai kemampuan untuk memobilisasi dukungan dengan cara menawarkan janji yang sifatnya teologis kepada para pengikutnya.

2. Menata Politik Etnisitas

Kebangkitan politik etnisitas sebagaimana dijelaskan di atas, tentu saja butuh pencermatan yang lebih serius. Karena kalau tidak, akan terjadi gesekan dan pertentangan yang maha dahsyat untuk Indonesia ke depan. Karena itu Indonesia yang plural dari sisi etnisitas menimbulkan pertanyaan dapatkan masyarakat yang multi-etnik ada tanpa konflik yang berarti dikalangan kelompok-kelompok etnis yang berbeda? Jawaban atas pertanyaan di atas adalah demokrasi konsosiasional. Karena demokrasi konsosiasional menyarankan agar semua aktor yang ada di dalam masyarakat melakukan kerjasama antara etnisitas.

Demokrasi konsosiasional mengharapkan berbagai kelompok etnis itu saling merembes secara teritorial dan genetika. Sedangkan dari sudut pandang politik Demokrasi konsosiasional berusaha menciptakan suasana harmonis antar etnis dengan menerapkan dua nilai penting, yakni. Pertama, tidak terdapat susunan kelompok hirarkis sehingga tidak ada kelompok yang dominan atau yang mengeksploitir yang lainnya. Kedua, terdapat pembagian kekuasaan politik yang sama dan semua kelompok etnis terwakili secara proporsional di dalam struktur kekuasaan.

Dua nilai yang ditawarkan dalam demokrasi konsosiasional tentu saja membutuhkan prasyarat dan aturan main yang harus ditaati oleh semua komunitas yang begitu plural pembilahan SARA-nya di beberapa lokal.

Ada empat prasyarat menurut Lijphart (1997) dalam mempraktekkan demokrasi konsosiasional. Pertama, kemampuan dan kemauan untuk mengakui bahaya-bahaya instabilitas yang merupakan inheren dalam masyarakat yang tingkat fragmentasi dan polarisasi sosialnya tinggi. Kedua, memerlukan adanya komitmen untuk memelihara *nation-state* yang ada. Artinya para tokoh masyarakat harus mempunyai keinginan untuk mencegah adanya kemungkinan disintegrasi daerah. Ketiga ada kemampuan untuk mengangkat persoalan antar sub kultur masing-masing *cleavages* ke tingkat yang lebih tinggi. Keempat ada kemampuan untuk menempa usaha mencari penyelesaian yang tepat guna memenuhi tuntutan dari masing-masing sub kultur, dengan ditemukannya aturan main yang jelas serta pada tingkat kelembagaan yang tepat.



Aturan main merupakan hal yang sangat esensial dalam demokrasi konsosiasional. Adapun aturan mainnya mencakup: *Politics is not a game, it is a business*. Artinya proses politik hendaknya ditujukan untuk mencapai hasil, bukan untuk melihat siapa yang kalah dan yang menang; *Agree to disagree*. Artinya setiap sub kultur harus mengakui ada perbedaan yang tajam dalam hal-hal tertentu, misalnya ideologi, sehingga tidak perlu ada pemaksaan dari satu ideologi atas ideologi yang lain; *Summit mooting*. Yang dimaksudkan disini adalah diplomasi pada tingkat puncak. Memang akan ada peranan yang besar dari para pemimpin, akan tetapi hal ini ditujukan untuk meredam konflik sehingga tidak meluas. Peranan mereka adalah menemukan persamaan supaya tercapai kompromi; *Proportionality* Artinya sub-kultur akan memperoleh porsi kekuasaan dan konsekuensi-konsekuensinya sesuai dengan proporsi kekuatan yang dimiliki; *Depolitization* Artinya, bahwa dalam memberikan argumen hendaknya argumen tersebut tidak selalu diwarnai oleh sentimen politik agar emosi massa dapat diredam; *Secrecy* Maksudnya adalah bahwa para tokoh harus mampu membatasi dan menjaga kerahasiaan dari apa yang telah diputuskan tidak perlu dibawa ke masyarakat, dengan demikian sentiment politik dapat dikurangi dan negosiasi mudah untuk dilaksanakan.

Model demokrasi konsosiasional ala Arend Lijhart (1997) cocok untuk pengelolaan politik identitas Indonesia ke depan. Tawaran ini membuka kebekuan dan sekat-sekat politik primordial sedang marak di ranah lokal. Pengadopsian demokrasi konsosiasional akan mengikis pandangan oposisi biner yang selama ini dijalankan oleh para elit untuk menggapai kekuasaan bisa diminimalisir. Politik etnisitas yang di bangun di atas fondasi politik perbedaan tidak lagi sebagai sesuatu yang terpisah atau dari yang lain dan masing-masing berdiri sendiri.

Homi K Bhabha menganjurkan terjadi ruang negosiasi identitas kultural yang mencakup pertemuan dan pertukaran budaya untuk menghasilkan pengakuan timbal-balik. Tawaran Bhabha menarik, hanya saja belum terbukti. Sementara tawaran Arend Lijhart dengan demokrasi konsosiasional terlepas dari cacat bawaannya sudah teruji dalam penataan politik identitas khususnya di Eropa Barat, misalnya di Negara Kanada, Belgia dan Swis. Bahkan Van den Berghe mengemukakan bahwa Swis adalah contoh terbaik bagi keharmonisan etnisitas. Selanjutnya dengan nada berkellar Van den Berghe mengatakan “jika negara ini tidak ada, maka negara ini perlu ditemukan”. Ia berkata demikian karena kemampuan Swis dalam menata negaranya yang multi etnis.



Maka dengan model demokrasi konsosiasional ini diharapkan dalam periode penduduk usia produktif diprediksi mencapai 64 persen dari total jumlah penduduk yang diproyeksikan sebesar 297 juta jiwa. Bangsa Indonesia dapat memetik manfaat maksimal dari bonus demografi pembangunan manusia di Indonesia.

E. PENUTUP

Tindakan politis yang mengedepankan kepentingan-kepentingan dari suatu kelompok atas dasar kesamaan identitas atau karakteristik, baik berbasiskan pada ras, etnisitas, gender, atau keagamaan merupakan sebuah pernyataan identitas politik. Politik identitas ini menjadi sebuah gerakan-gerakan yang bercorak kedaerahan, keagamaan, kesukuan, yang menggambarkan ciri kedaerahan atau agama tertentu. Penggunaan identitas ini berpengaruh secara signifikan sebab identitas adalah konsep kunci dalam arena politik. Dalam konteks politik di Indonesia, identitas agama yang ditunjukkan dalam sebuah perjuangan tidak hanya dimunculkan oleh kelompok agama minoritas, tetapi oleh kelompok mayoritas. Identitas agama muncul sebagai salah satu pemicu. Agama menjadi sumber daya yang kuat untuk dimobilisasi menjadi kekuatan politik. Konflik agama, baik lintas agama maupun yang bersifat sektarian menjadi pemandangan yang lazim. Oleh karenanya, model demokrasi konsosiasional ini diharapkan dapat menjadikan identitas sosial dan politik bagi Bangsa Indonesia berdasarkan pluralisme keberagaman budaya, etnis dan agama dan tidak menjadikan sebagai politik identitas sehingga kedepannya persatuan dan kesatuan Bangsa Indonesia dapat diwujudkan untuk memajukan kepentingan bersama dan dalam periode penduduk usia produktif diprediksi mencapai 64 persen dari total jumlah penduduk yang diproyeksikan sebesar 297 juta jiwa. Maka Bangsa Indonesia dapat memetik manfaat maksimal dari bonus demografi pembangunan manusia di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asep Suryana, *Tahap tahap penelitian kualitatif mata kuliah analisis data kualitatif. Jurusan Administrasi Pendidikan, Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Pendidikan Indonesia, 2007*
- Fitri Ramdhani, *Politik Identitas Berbasis Agama. Jurusan Sosiologi Universitas Bangka Belitung. dalam Proceeding Konferensi Nasional Sosiologi III (Transformasi Demokrasi Indonesia Menuju Perubahan Yang Bermakna), Yogyakarta, 2014.*



- Haboddin, Muchtar., 2012, Menguatnya Politik Identitas di Ranah Lokal, *Jurnal Studi Pemerintahan*, Volume 3 Nomor 1 Februari 2012, Hal. 109-126.
- Ibrahim, 2013, Dari Politik Identitas ke Politik Kewarganegaraan, Danadyaksa, Jogjakarta.
- Jamuin, Ma'arif., 2004, Resolusi Konflik antar Etnik dan Agama, Ciscore, Solo.
- Maarif, Ahmad Syafii., dkk, 2012, Politik identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita, Democracy Project, Jakarta.
- Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2005.
- Mudzakkir, Amin., 2010, Demokratisasi, Islamisasi, dan Posisi Kaum Minoritas: Pengalaman Indonesia, Makalah, Disajikan dalam Seminar Nasional Membangun Masyarakat Tasikmalaya yang Demokratis, Tasikmalaya, 27 Mei 2010.
- Muhtar Haboddin, *Menguatnya Politik Identitas di Ranah Lokal*. Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Brawijaya, Malang.
- Muhtar Haboddin, *Menguatnya Politik Identitas di Ranah Lokal*. Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Brawijaya, Malang. hal. 119
- Rahayu, Luh Riniti., 2009, Politik Identitas, Kebergaman, dan Pluralisme, LSM Bali Sutri, www.balisutri.org, diunduh pada 10 Mei 2014.
- Widhiasih, Anggraeni., 2013, Konflik Politik Identitas Agama di Indonesia dan Sikap Negara, <http://hujankesorean.blogspot.com/>, diunduh pada 10 Mei 2014.

Internet

- <http://sosiologis.com/teknik-pengumpulan-data>
- <http://www.bakosurtanal.go.id/big-sediakan-data-dan-informasi-geospasial-untuk-mendukung-industri-bahari/> di akses tanggal 7 Agustus 2017
- <http://www.netralnews.com/news/rsn/read/71459/di.indonesia.ada.1340.suku.bangsa.dan.300.kelompok.etnik>, di akses tanggal 18 Januari 2019
- <https://bersukacitalah.wordpress.com/2011/01/20/tahapan-analisis-data-penelitian-kualitatif/>
- https://id.wikipedia.org/wiki/Suku_bangsa_di_Indonesia, di akses tanggal 18 Januari 2019
- https://www.academia.edu/11328522/Analisa_Data_Penelitian_Kualitatif
- Nuriez Jung, *Yahoo Answer*, id.answers.yahoo.com (08 Juni 2015).

PERAN PEMERINTAH DALAM PENGUATAN INKLUSIVITAS SOSIAL DI INDONESIA

THE ROLE OF THE GOVERNMENT IN THE STRENGTHENING OF SOCIAL INCLUSIVITY IN INDONESIA

Frenky Kristian Saragi

Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara

frenky.kristian@gmail.com

Abstract

An inclusive society can be interpreted as a society that is capable of accepting various forms of diversity and diversity and accommodating them into various structures and infrastructure in the community. Various forms of diversity and diversity include diversity in culture, language, gender, race, ethnicity, economic strata, and including within it are different physical / mental abilities. In the move towards an inclusive society, the government facilitates the realization of an inclusiveness which includes social justice. The government gave spaces to religious leaders who voiced about pluralism, cultural leaders who voiced about multiculturalism, women activists who voiced about gender sensitive and mainstream gender, including community leaders who voiced about groups of people with disabilities. This paper discusses how the practice of social inclusiveness in Indonesia, and how the government plays a role in strengthening social inclusiveness in Indonesia. The government plays an important and strategic role in realizing social inclusiveness in community groups, both victims of discrimination, intolerance and religious based violence; victims of gross human rights violations; transgender group; remote indigenous and local communities that depend on natural resources; disabled people; and vulnerable groups of children and adolescents.

Keywords: Indonesia's Inclusivity, Inclusive Society, Government's Role

Abstrak

Masyarakat yang inklusif dapat diartikan sebagai sebuah masyarakat yang mampu menerima berbagai bentuk keberagaman dan keberbedaan serta mengakomodasinya ke dalam berbagai tatanan maupun infrastruktur yang ada di masyarakat. Berbagai bentuk perbedaan dan keberagaman diantaranya adalah keberagaman



budaya, bahasa, gender, ras, suku bangsa, strata ekonomi, serta termasuk juga didalamnya adalah keberbedaan kemampuan fisik/mental. Dalam pergerakan menuju sebuah masyarakat inklusif, pemerintah memfasilitasi untuk terwujudnya sebuah inklusivitas yang termasuk didalamnya adalah juga keadilan sosial. Pemerintah memberikan ruang-ruang kepada tokoh agama yang menyuarakan tentang pluralisme, tokoh budaya yang menyuarakan tentang multikulturalisme, aktifis perempuan yang menyuarakan tentang *gender sensitive* serta *gender mainstream*, termasuk tokoh masyarakat yang menyuarakan tentang kelompok masyarakat difabel. Tulisan ini membahas bagaimana praktik inklusivitas sosial di Indonesia, dan bagaimana peran pemerintah dalam penguatan inklusivitas sosial di Indonesia. Pemerintah berperan penting dan strategis untuk mewujudkan inklusivitas social pada kelompok-kelompok masyarakat, baik korban diskriminasi, intoleransi dan kekerasan berbasis agama; korban pelanggaran HAM berat; kelompok waria; masyarakat adat dan lokal terpencil yang tergantung pada sumber daya alam; kaum disabilitas; dan kelompok anak dan remaja rentan.

Kata Kunci: Inklusivitas Indonesia, Masyarakat Inklusif, Peran Pemerintah

A. PENDAHULUAN

Kita menyadari bahwa manusia diciptakan dengan segala perbedaan. Perbedaan tersebut menyebabkan manusia terperangkap dalam identitas diri mereka. Identitas memang penting ketika ia dimaksudkan untuk menandakan individu atau kelompok satu dari kelompok lainnya, sehingga masing-masing dapat berinteraksi dengan yang lainnya secara sejajar (*equal*). Tetapi, identitas menjadi kendala dan bahkan merusak ketika sekelompok atau seseorang dengan identitas tertentu mulai mengangap identitas lain lebih rendah.

Secara bebas, inklusivitas dapat dipahami sebagai sebuah pengakuan, penghargaan atas eksistensi/keberadaan serta penghargaan dan penghormatan atas keberbedaan dan keberagaman. Dengan demikian, masyarakat yang inklusif dapat diartikan sebagai sebuah masyarakat yang mampu menerima berbagai bentuk keberagaman dan keberbedaan serta mengakomodasinya ke dalam berbagai tatanan maupun infrastruktur yang ada di masyarakat. Adapun yang dimaksud dengan berbagai bentuk perbedaan dan keberagaman diantaranya adalah

keberagaman budaya, bahasa, gender, ras, suku bangsa, strata ekonomi, serta termasuk juga didalamnya adalah keberbedaan kemampuan fisik/mental yang selanjutnya kita sebut juga dengan difabilitas.

Lebih jauh, prinsip-prinsip inklusivitas sesungguhnya telah muncul dalam tatanan masyarakat kita. Semangat dan nilai-nilai bineka tunggal ika, kegotongroyongan, tepo saliro, tenggang rasa, serta toleransi sebagaimana yang tumbuh dan diajarkan oleh leluhur masyarakat bangsa kita sesungguhnya dapat diartikan sebagai bagian dari prinsip-prinsip yang membawa kepada pemahaman mendasar akan masyarakat inklusif. Bukan hanya itu, fakta bahwa Indonesia merupakan sebuah negara besar yang multi budaya, multi agama serta multi keberagaman yang lain sesungguhnya merupakan sebuah media yang subur atas tumbuh dan berkembangnya inklusivitas. Dengan demikian, tidaklah bisa dikatakan bahwa inklusif merupakan sebuah nilai baru yang dipaksakan untuk masuk dan di adopsi oleh tatanan masyarakat kita, namun sebaliknya, justru merupakan nilai-nilai yang telah lama tertanam dalam tatanan sosial bangsa Indonesia.

Jika kita menengok ke belakang, terjadinya serangkaian konflik antar masyarakat dengan latar belakang suku/budaya yang berbeda, konflik antar umat beragama, penolakan terhadap salah satu kelompok etnis asing yang intinya adalah terjadinya sebuah proses dimana sebuah kelompok ditolak keberadaannya oleh kelompok lain yang lebih besar, sebenarnya fenomena ini dapat dilihat sebagai sebuah bukti bahwa tidaklah mudah untuk menuju kepada sebuah masyarakat yang inklusif, dan masyarakat kita sejatinya telah memulainya.

Dalam pergerakan menuju sebuah masyarakat inklusif, pemerintah memfasilitasi untuk terwujudnya sebuah inklusivitas yang termasuk didalamnya adalah juga keadilan sosial. Pemerintah memberikan ruang-ruang kepada tokoh agama yang menyuarakan tentang pluralisme, tokoh budaya yang menyuarakan tentang multikulturalisme, aktifis perempuan yang menyuarakan tentang *gender sensitive* serta *gender mainstream*, termasuk tokoh masyarakat yang menyuarakan tentang kelompok masyarakat difabel.

Untuk itu, penulis akan membahas permasalahan dalam inklusivitas sosial, dengan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana praktik inklusivitas sosial di Indonesia?
2. Bagaimana peran pemerintah dalam penguatan inklusivitas sosial di Indonesia?



B. KONSEP INKLUSIVITAS SOSIAL

Di dalam masyarakat ternyata istilah inklusi belum dapat dikatakan familiar. Sangat sedikit masyarakat yang sudah paham dengan hal tersebut. Bahkan makna dari istilah itu sendiri sangat jauh dari harapan. Inklusi berasal dari kata "*inclusion*", yang artinya mengajak masuk atau mengikutsertakan. Lawan katanya adalah eksklusif, yang berasal dari kata "*exclusion*", yang artinya mengeluarkan atau memisahkan. Pengertian inklusi digunakan sebagai sebuah pendekatan untuk membangun dan mengembangkan sebuah lingkungan yang semakin terbuka; mengajak masuk dan mengikutsertakan semua orang dengan berbagai perbedaan latar belakang, karakteristik, kemampuan, status, kondisi, etnik, budaya dan lainnya¹³. Terbuka dalam konsep lingkungan inklusi, berarti semua orang yang tinggal, berada dan beraktivitas dalam lingkungan keluarga, sekolah ataupun masyarakat merasa aman dan nyaman mendapatkan hak dan melaksanakan kewajibannya. Jadi, lingkungan inklusi adalah lingkungan sosial masyarakat yang terbuka, ramah, meniadakan hambatan dan menyenangkan karena setiap warga masyarakat tanpa terkecuali saling menghargai dan merangkul setiap perbedaan.

Sejauh ini cara mendefinisikan inklusi sosial (*social inclusion*) mengacu pada definisi eksklusif sosial (*social exclusion*). Inklusi sosial adalah kebalikan dari eksklusif sosial. Mengutip Paul Francis, Rawal (2008) mendefinisikan eksklusif sosial sebagai proses yang membuat individu atau kelompok tertentu tidak dapat berpartisipasi dalam kehidupan sosial, baik secara penuh maupun sebagian. Dengan membalik definisi tersebut, inklusi sosial dapat diartikan sebagai proses yang memungkinkan individu atau kelompok tertentu berpartisipasi dalam kehidupan sosial, baik secara penuh maupun sebagian. Jadi, inklusi sosial dan eksklusif sosial dapat diandaikan sebagai dua sisi mata uang¹⁴ (Rawal 2008: 171). Eksklusif sosial adalah pasangan (*counterpart*) inklusi sosial, begitupun sebaliknya¹⁵ (Gidley et al. 2010). Gidley et al. (2010: 2) membuat gradasi inklusi sosial dari tingkat terendah hingga tertinggi dalam bentuk akses, partisipasi, dan pemberdayaan.

¹³ <https://www.kartunet.com/apa-dan-siapa-masyarakat-inklusif-1068/>

¹⁴ Rawal, N. 2008. "Social Inclusion and Exclusion: A Review." *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology* 2: 161–80.

¹⁵ Gidley, J.M., G.P. Hampson, L. Wheeler, dan E. Bereded-Samuel. 2010. "Social Inclusion: Context, Theory and Practice." *The Australasian Journal of University-Community Engagement* 5 (1): 6–36.



Inklusi membawa perubahan sederhana dan praktis dalam kehidupan masyarakat. Sebagai bagian dari masyarakat, kita menginginkan tinggal dalam lingkungan masyarakat yang memberikan rasa aman dan nyaman, yang memberikan peluang untuk berkembang sesuai minat dan bakatnya, sesuai cara belajarnya yang terbaik, yang mengupayakan kemudahan untuk melaksanakan kewajiban dan mendapatkan hak sebagai warga masyarakat. Perubahan sederhana dan praktis menjadi ciri dari lingkungan inklusi. Dalam lingkungan inklusi, perubahan sederhana dan praktis merupakan upaya memudahkan setiap individu melakukan setiap kegiatannya dalam kehidupan sehari-hari.

Inklusi sosial adalah mengenai perubahan sosial dalam masyarakat atau komunitas dan bagaimana mengakomodasi perbedaan-perbedaan yang ada di tengah masyarakat dengan menghilangkan semua rintangan bersifat deskriminatif. Inklusi sosial merupakan proses untuk memastikan semua kelompok masyarakat yang terpinggirkan bisa terlibat sepenuhnya di dalam proses pembangunan. Konsep tersebut mengupayakan pemberian hak. Secara sederhana, inklusi sosial adalah situasi dan proses demokratis dengan partisipasi penuh setiap kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat untuk menghindari eksklusi sosial.¹⁶

Inklusi Sosial juga dapat didefinisikan sebagai berikut¹⁷:

“Pengecualian melanggar hak asasi manusia dan martabat. Pengecualian menahan masyarakat dari pembangunan berkelanjutan. Ini adalah pentingnya 2030 Agenda Pembangunan Berkelanjutan (SDG) – untuk memberdayakan setiap pria dan wanita, untuk memajukan keadilan, memberantas kemiskinan, untuk melindungi planet ini, inklusi berdiri di jantung Agenda”

Masyarakat inklusi adalah kita semua dalam wilayah tertentu, yang saling bertanggung jawab untuk mengupayakan dan menyediakan kemudahan berupa bantuan layanan dan sarana agar masing-masing di antara kita dapat terpenuhi kebutuhannya, melaksanakan kewajiban dan mendapatkan haknya. Secara umum dapat diupayakan ketersediaan layanan dan sarana bagi semua warga masyarakat, tetapi dengan catatan tidaklah bisa sama untuk semua

¹⁶ <https://geotimes.co.id/opini/masyarakat-adat-dan-upaya-inklusi-sosial/>

¹⁷ Irina Bokova, UNESCO Director-General, 29. October 2015 at Sofia University, Bulgaria, http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/sv/news/inclusion_at_the_heart_of_the_2030_agenda_for_sustainable_development/#.VrsPpJN97wc



orang walaupun mereka tinggal dalam satu lingkungan masyarakat. Hal itu karena setiap individu dalam masyarakat unik dan berbeda. Dengan demikian maka setiap orang dalam masyarakat membutuhkan cara berbeda berupa layanan dan sarana khusus yang sesuai dan tepat dengan keunikan dan kebutuhan khususnya.

Masyarakat inklusi adalah masyarakat yang terbuka bagi semua tanpa terkecuali, yang universal tanpa mengenal perbedaan suku, agama, ras dan ideologi. Oleh karena itu, dalam masyarakat inklusi kita bertemu dan melakukan interaksi sosial dengan pribadi-pribadi individu yang memiliki keunikan dan perbedaan. Keunikan dan perbedaan dapat dilihat dari etnik, agama dan kepercayaan, warna kulit, postur tubuh, status sosial-ekonomi, latar belakang pendidikan, profesi dan jabatan, budaya seperti bahasa, tradisi, adat istiadat, karakteristik dan masih banyak lagi perbedaan yang ditemukan. Jadi, masyarakat inklusi adalah masyarakat yang terbuka dan universal serta ramah bagi semua, yang setiap anggotanya saling mengakui keberadaan, menghargai dan mengikutsertakan perbedaan.

Setiap warga masyarakat inklusi, baik yang memiliki perbedaan pada umumnya maupun yang memiliki perbedaan khusus yang sangat menonjol, punya tanggung jawab lewat perannya masing-masing dalam mengupayakan kemudahan, agar setiap warga masyarakat secara inklusif dapat memenuhi kebutuhannya, melaksanakan kewajibannya dan mendapatkan haknya terhadap semua bidang kehidupan bermasyarakat dan berbangsa.

C. PRAKTIK INKLUSIVITAS SOSIAL DI INDONESIA

Menurut pengertian formal, kelompok yang mengalami eksklusi dalam pembangunan dan kehidupan sosial disebut sebagai kelompok rentan. Beberapa dokumen peraturan dan kebijakan telah menentukan cakupan kelompok rentan, yang meliputi perempuan, penduduk miskin, manusia lanjut usia (manula), korban bencana alam dan bencana sosial, dan penyandang disabilitas. Dalam bentuk terbatas, masyarakat adat juga dimasukkan dalam cakupan tersebut¹⁸. Kelompok yang punya asosiasi dengan kelompok rentan adalah kelompok marginal. Kelompok marginal biasanya dikaitkan dengan kemiskinan, sekalipun tidak selalu demikian. Kelompok marginal bisa mencakup perempuan, penduduk miskin, dan kelompok minoritas

¹⁸ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). 2013. "Masyarakat Adat di Indonesia: Menuju Perlindungan Sosial yang Inklusif." Jakarta: Kementerian PPN/BAPPENAS.



agama. Baik kelompok rentan maupun kelompok marginal dapat diartikan sebagai kelompok yang tidak memiliki akses terhadap sumberdaya, informasi, dan kepercayaan diri¹⁹.

Menurut klasifikasi Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemendagri) ada enam kelompok masyarakat yang memerlukan inklusi sosial, yaitu: (1) korban diskriminasi, intoleransi dan kekerasan berbasis agama; (2) korban pelanggaran HAM berat; (3) kelompok waria; (4) masyarakat adat dan lokal terpencil yang tergantung pada sumber daya alam; (5) kaum disabilitas; dan (6) kelompok anak dan remaja rentan.²⁰

Berikut ini kita bahas isu dan permasalahan pada ke enam kelompok masyarakat tersebut.

1. Kelompok Masyarakat Korban Diskriminasi, Intoleransi dan Kekerasan Berbasis Agama

Penyebab timbulnya kekerasan dan diskriminasi antar umat beragama di Indonesia, karena perbedaan pemahaman dalam nilai-nilai menjadi pertentangan dalam umat beragama, yaitu kewajiban-kewajiban yang diwajibkan agamanya, Ideal-ideal mengenai kepastian hak-hak umat beragama, paham-paham mengenai ajaran-ajaran dan pandangan-pandangan, berbagai penalaran yang berbeda, perbedaan doktrin, perbedaan suku dan ras pemeluk agama, perbedaan kebudayaan, dan adanya perbedaan mayoritas dan minoritas menjadi faktor timbulnya konflik antar umat beragama.²¹

Berdasarkan hasil survei bersama antara Komnas HAM dan Kompas pada 25 September sampai 3 Oktober 2018 atas 1.207 responden di 34 provinsi tentang penilaian masyarakat terhadap upaya penghapusan diskriminasi ras dan etnis, diketahui bahwa perbedaan ras dan etnis adalah hal yang memudahkan dan menguntungkan dalam konteks negatif, yakni melakukan segregasi sosial menjadi lebih mudah.²² Berdasarkan data Komnas HAM, selama 2015 terdapat 24 pengaduan tentang pelanggaran kegiatan ibadah atau keagamaan. Setahun kemudian jumlahnya turun, namun jumlah pengaduan tidak menggambarkan keadaan sebenarnya, karena banyak korban tidak mengadu ke Komnas HAM atau lebih percaya kepada lembaga lain. Pada tahun 2015 terdapat 37

¹⁹ Akatiga. 2010. Kelompok Marjinal dalam PNPM-Perdesaan. Bandung: Akatiga.

²⁰ <https://www.republika.co.id/berita/kolom/resonansi/16/09/21/oduyvf319-inklusi-sosial-enam-kelompok>

²¹ <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/viewFile/3016/2561>

²² <https://www.voaindonesia.com/a/jaringan-gusdurian-praktik-intoleransi-dalam-masyarakat-menguat/4704193.html>

pengaduan mengenai pelanggaran ibadah dan perusakan tempat ibadah. Setahun kemudian, ada 44 kasus.

Jumlah institusi paling banyak diadukan adalah pemerintah daerah (52 aduan), organisasi (13), kelompok masyarakat (12). Ada tiga faktor penyebab pemerintah daerah menjadi pelaku diskriminasi etnis dan ras terbesar, yaitu: (1) Lemahnya pengetahuan dan kesadaran aparat pemerintah daerah terhadap norma HAM dan konstitusi. Sekarang ini, ketika berbicara pilkada, hampir tidak ada satu kandidat pun yang berani berkampanye soal jaminan atas kebebasan beribadah dan berkeyakinan. (2) Pemerintah daerah mendapat tekanan dari kelompok masyarakat sehingga akhirnya bertindak diskriminatif terhadap kelompok minoritas atau kelompok yang tidak diinginkan. (3) Masih banyak aturan di tingkat pusat yang tidak sejalan dengan norma HAM²³

Terkait pendirian tempat ibadah, dasar hukum pendirian rumah ibadah merujuk pada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah. Dalam aturan tersebut, pendirian rumah ibadah wajib memenuhi persyaratan administratif dan teknis seperti IMB dan sejenisnya. Selain itu, pendirian tempat ibadah juga harus memenuhi persyaratan khusus. Antara lain, daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadah sedikitnya 90 orang yang disahkan oleh pejabat wilayah setempat. Dukungan masyarakat setempat paling tidak 60 orang yang disahkan oleh kepala desa, adanya rekomendasi tertulis dari kantor Kementerian Agama kabupaten atau kota, serta rekomendasi tertulis dari Forum Kerukunan Umat Beragama kabupaten atau kota.

Hasil riset The Wahid Foundation, organisasi nirlaba yang memberi perhatian kepada isu keagamaan dan kemanusiaan, menyebut bahwa dalam praktiknya, klausul-klausul dalam peraturan tersebut lebih sering mempersulit minoritas non-muslim ketika ingin membangun tempat ibadah di wilayah yang mayoritas penduduknya muslim. Komposisi tidak berimbang antara penduduk muslim dan non-muslim di suatu daerah, memperkecil kemungkinan kelompok non-muslim membangun tempat ibadahnya tanpa menemukan hambatan. Munculnya banyak ormas Islam berkarakter intoleran belakangan ini kian menambah runyam situasi. Kondisi yang demikian itu tentu bertolak belakang dengan narasi besar keindonesiaan kita.

²³ ibid



2. Kelompok Masyarakat Korban pelanggaran HAM Berat

Penegakan supremasi hukum dan hak asasi manusia (HAM) tampaknya masih menjadi pekerjaan rumah terbesar yang harus diselesaikan Indonesia sejak republik ini berdiri pada 17 Agustus 1945. Menilik 20 tahun ke belakang saja, terdapat sejumlah catatan hitam dalam ranah hukum dan HAM. Amanah gerakan Reformasi 1998 terkait supremasi hukum belum juga terwujud. Ini belum bicara keseluruhan konflik sosial apalagi soal sengketa tanah.

Kasus pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu belum juga menemukan titik terang terkait penyelesaiannya. Sampai saat ini, masih ada tujuh kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu yang "tertahan" di Kejaksaan Agung. Tujuh kasus itu adalah Tragedi 1965; Penembakan Misterius (1982-1985); Peristiwa Talangsari di Lampung (1989); Kasus Penghilangan Orang secara Paksa (1997-1998); Kerusuhan Mei 1998; Penembakan Trisakti, Semanggi I, dan Semanggi II (1998-1999); serta Kasus Wasior dan Wamena di Papua (2000).²⁴

Di sisi lain, rentetan kasus intoleransi keagamaan di Indonesia cenderung meningkat dalam era "kebebasan berdemokrasi". Sejumlah kasus diskriminasi bernuansa suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA) masih saja terjadi di negara berasas Pancasila ini. Bahkan, intoleransi itu berujung konflik berbasis SARA dengan korban jiwa yang tak sedikit. Misalnya, konflik antar-agama yang terjadi di Ambon, Maluku, sepanjang 1999, dan konflik etnis yang terjadi di Sampit, Kalimantan Tengah pada 2001. Polemik di Papua pasca-reformasi juga menarik untuk menjadi perhatian. Berdasarkan laporan Setara Institute pada 2016, terjadi peningkatan pelanggaran HAM di Papua yang sangat signifikan jika dibandingkan tahun sebelumnya.

Berbagai pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia menyisakan berbagai masalah yang tak kunjung selesai. Korban pelanggaran HAM (korban langsung maupun tidak langsung) kesulitan dalam mengakses keadilan melalui sistem peradilan pidana yang berlaku sekarang ini. Sulitnya pembuktian kesalahan pelaku mengakibatkan tidak berjalannya proses peradilan bagi pelaku, apalagi proses pemulihan kerugian bagi korban.

Melihat kondisi penegakan hukum yang ada, kebanyakan orang menyaksikan betapa banyak kasus hukum yang belum terselesaikan secara tuntas. Seperti yang sering terdengar, ketika proses

²⁴ <https://nasional.kompas.com/jeo/konflik-dan-pelanggaran-ham-catatan-kelam-20-tahun-reformasi>



pengadilan sedang berlangsung, upaya naik banding berlarut-larut, muncul isu mafia peradilan dan tuduhan suap yang dapat membebaskan terdakwa dari jerat hukum dan sebagainya. Selalu muncul alasan klise dari pengadil, yaitu telah diputus sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku, sehingga secara yuridis formal tidak salah. Perbedaan antara pengadilan dan instansi-instansi lain adalah bahwa pengadilan dalam melakukan tugasnya sehari-hari selalu positif dan aktif memperhatikan dan melaksanakan macam-macam peraturan hukum yang berlaku di suatu negara.

Deklarasi HAM bagi Indonesia telah ada sejak zaman dahulu. Namun, baru diikrarkan pada pedoman dasar negara ini, yaitu dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang di dalamnya terdapat hak-hak asasi selaku manusia, baik manusia selaku makhluk pribadi maupun sebagai makhluk sosial, yang di dalam kehidupannya itu semua menjadi sesuatu yang inheren, serta dipertegas dalam Pancasila. Jika dilihat dari terbentuknya deklarasi Hak Asasi Manusia, bangsa Indonesia telah lebih dulu terbentuk daripada HAM PBB yang baru terbentuk pada 1948.

Pelanggaran HAM di Indonesia masih menjadi isu yang menarik untuk diperbincangkan di mimbar akademik maupun dikaji secara hukum karena sampai saat ini, hal tersebut masih menyisakan persoalan mendasar tentang bagaimana penanganan korban pelanggaran HAM masa lalu. Kasus Tanjung Priok misalnya, berbagai masalah yang muncul dalam proses peradilan, dugaan suap untuk menuju islah, vonis bebas bagi sang terdakwa, hingga mekanisme kompensasi dan restitusi bagi korban pelanggaran HAM di Tanjung Priok belum menemukan titik terang.

Selanjutnya, kasus Talangsari di Lampung, yang merupakan dusun yang tertinggal dari pembangunan. Sarana dan prasarana yang ada di sana jauh dari harapan. Listrik, jalan, dan pendidikan masih sangat mengkhawatirkan. Belum lagi tekanan psikologis selama puluhan tahun menjadi korban pelanggaran HAM. Pada kenyataannya, tidak ada dendam dalam diri para korban, mereka hanya menginginkan adanya pengakuan negara terhadap pembantaian dan pemulihan hak-hak para korban.

Masih lekang di ingatan, peristiwa penembakan mahasiswa Trisakti yang lebih dikenal dengan Tragedi Semanggi I dan II. Pelanggaran HAM pada kasus ini pun belumlah selesai. Siapa yang harus bertanggung jawab dalam penembakan tersebut? Sampai hari ini, belum atau tidak bisa ditunjuk tangan, apalagi diputus pengadilan. Padahal, nyawa sudah melayang sia-sia.



Dari beberapa contoh kasus pelanggaran HAM masa lalu di atas, dapat disimpulkan bahwa pelanggaran HAM mempunyai dampak yang signifikan bagi korban. Apa pun jenis pelanggaran HAM yang dilakukan, semisal pembunuhan, percobaan pembunuhan, penghilangan secara paksa, penganiayaan, dan tindakan-tindakan lainnya, tetap saja menimbulkan kerugian yang harus diderita oleh korban.

Oleh karena itu, korban merupakan pihak yang harus mendapatkan pemulihan kerugian dari terjadinya pelanggaran HAM. Penghukuman pelaku pelanggaran HAM merupakan salah satu bentuk keadilan yang harus didapatkan oleh korban. Pengakuan negara terhadap terjadinya pelanggaran HAM dan ganti kerugian bagi korban pelanggaran HAM merupakan sesuatu yang selama ini diidam-idamkan. Padahal, negara seharusnya bertanggung jawab dalam memberikan jaminan hak asasi, termasuk hak korban tindak pidana.

3. Kelompok Waria

Masalah gender dan kesetaraannya selalu menjadi pembicaraan tanpa ujung di negara kita. Budaya patriaki menjadi hukum yang mengakar kuat dan tak bisa lagi diubah. Meskipun LSM dan gerakan pembelaan kesetaraan gender telah banyak bermunculan, namun praktik ketidakadilan tetap saja menjamur di tiap lapisan masyarakat. Masalah gender sendiri biasa diartikan sebagai sesuatu yang menyimpang oleh masyarakat, seperti halnya transgender.

Tidak bisa dipungkiri bahwa transgender atau waria merupakan salah satu kelompok masyarakat yang sangat rentan terhadap perlakuan diskriminatif. Mereka yang memiliki identitas gender dan orientasi seksual yang berbeda cenderung tidak mendapat banyak pilihan dalam menjalankan kehidupannya di tengah masyarakat. Perilaku waria tidak dapat dijelaskan secara sederhana. Konflik identitas jenis kelamin yang dialami waria hanya dapat dipahami melalui kajian terhadap setiap tahap perkembangan dalam hidupnya. Setiap individu akan selalu berkembang. Dari perkembangan tersebut, individu akan mengalami perubahan-perubahan baik fisik maupun psikologis. Apabila individu tidak mampu berperan sesuai dengan tuntutan jenis kelamin, maka individu tersebut dapat dikatakan menyimpang dari apa yang seharusnya.

Tatanan sosial dalam masyarakat di Indonesia yang sebagian besar masih menganggap bahwa waria adalah sebuah “penyakit”, deviasi, dan ketidakwajaran sosial sehingga mereka belum diterima secara seutuhnya dalam masyarakat. Permasalahan sosial yang



dihadapi kaum waria di Indonesia masih sangat rumit dan kompleks karena berbagai faktor yang kurang mendukung dalam menjalani kehidupannya secara wajar baik.

Menurut data Direktorat Jenderal Administrasi dan Kependudukan Departemen Dalam Negeri, jumlah waria di Indonesia tahun 2005 lalu, mencapai 400.000 jiwa. Estimasi jumlah waria di Indonesia pada 2011 adalah sekitar 38.000 orang dan mengalami peningkatan hampir 30 persen bila dibandingkan dengan data yang tersedia satu dekade yang lalu (Kemenkes dalam Survei Kualitas Hidup Waria, 2015). Waria dapat ditemukan di seluruh wilayah di Indonesia. Data Kementerian Sosial (Kemensos) tahun 2012 menyatakan waria ditemukan di 31 provinsi di kecuali Sulawesi Barat dan Jambi, dengan jumlah terbanyak berada di Jawa Timur sebesar lebih dari 4.000 orang²⁵. Data tersebut menunjukkan bahwa masih cukup besar angka waria di Indonesia dan angka tersebut masih cukup abstrak untuk menggambarkan bagaimana kesetaraan bagi waria.²⁶

Kesetaraan bagi waria di Indonesia masih belum dapat tercapai karena siklus anggapan dari masyarakat sendiri terhadap waria belum hilang serta penerimaan masyarakat yang kurang terhadap kaum waria. Contoh jelas dapat kita lihat dari kehidupan waria di negara kita. Waria menjadi kaum yang sangat termarginalkan. Perasaan jijik dan berbagai penolakan masyarakat sangat besar terhadap kaum ini. Tidak hanya masyarakat, pemerintah dan aparat negara bahkan menjadi pelaku penolakan terbesar terhadap kaum waria. Banyak anggapan terhadap waria yang cenderung negatif hingga penolakan harus diterima, dan hal tersebut menyebabkan para waria akhirnya lari pada pekerjaan-pekerjaan yang mengundang cibiran masyarakat, seperti pengamen, serta pekerja seks komersial (PSK).

Ketidaksetaraan bagi kaum waria dapat dilihat dari segi pendidikan. Berdasarkan data Sanggar Waria Remaja (SWARA), dari 150 waria di Jakarta yang bergabung di sanggar tersebut, sebagian besar hanya memiliki latar belakang pendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA). Sementara itu, hanya sekitar 1 persen yang beruntung merasakan bangku kuliah dan mendapatkan ijazah pendidikan

²⁵ Praptoraharjo, Ignatius., Navendorff, Laura., Irwanto. 2015. Laporan Penelitian: Survei Kualitas Hidup Waria di Indonesia. Laporan tidak diterbitkan. Jakarta: Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya.

²⁶ <https://programpedulio.org/blog/memaknai-inklusi-sosial-mengubah-penyakit-cara-pandang-terhadap-kaum-waria-dalam-membangun-kesetaraan/>



sarjana strata 1 (S1).²⁷ Hal tersebut menyebabkan minimnya peluang seorang waria untuk mendapatkan pekerjaan yang layak.

Dalam Survei Kualitas Hidup Waria di Indonesia, disebutkan bahwa lebih separoh dari responden melaporkan pendidikan mereka adalah lebih rendah dari SMA. Bagi mereka yang telah lulus pada jenjang pendidikan tertentu, tidak semua bisa meneruskan sekolah ke tingkat yang lebih tinggi karena alasan kemiskinan atau kemungkinan terjadinya diskriminasi. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kaum waria memiliki pendidikan yang kurang, sedangkan pendidikan merupakan kebutuhan yang mendasar bagi seluruh masyarakat. Tetapi, fakta menunjukkan bahwa selain mereka tidak melanjutkan pendidikan karena alasan perekonomian, mereka juga menerima perlakuan diskriminasi di lingkup sekolah berupa olokan, cacian, dijaui, hingga menerima perlakuan kekerasan.

Selain dalam bidang pendidikan, kaum waria juga mengalami ketidaksetaraan dalam hal hak-hak yang berhubungan dengan kependudukan. Dominan kaum waria tidak memiliki tanda pengenal seperti Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Apabila waria tidak memiliki tanda pengenal, dapat menyebabkan permasalahan yang rumit, seperti susahnya mencari pekerjaan, dapat terjaring razia, hingga susahnya mengakses layanan sosial yang dikeluarkan oleh pemerintah, seperti mengakses layanan dasar, seperti asuransi kesehatan pemerintah BPJS, layanan kesehatan di bank, layanan transportasi, dan lain sebagainya.

Ketidaksetaraan dapat muncul dari kekerasan yang diterima oleh kaum waria. Banyak razia yang dilakukan untuk mentertibkan kaum waria dan dalih melindungi. Namun, razia tersebut kadang berujung kekerasan. Tidak hanya razia, tetapi di lingkungan hidup waria cenderung lebih kuat untuk terjadinya kekerasan terhadap waria. Berdasarkan Survei Kualitas Hidup Waria pada 2015, disebutkan bahwa “Terkait dengan pengalaman kekerasan, sekitar dua pertiga (64%) dari responden melaporkan pernah mengalami setidaknya satu jenis kekerasan sepanjang hidupnya. Kekerasan yang dimaksud adalah empat jenis kekerasan, yaitu kekerasan fisik, kekerasan psikis, kekerasan seksual, dan kekerasan ekonomi.”²⁸

²⁷ Erdianto, Kristian. 2016. Warga Negara yang Rentan Pelanggaran HAM. (Online) diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2016/08/22/06002301/waria.warga.negara.yang.entan.pelanggaran.ham> pada 28 Oktober 2018.

²⁸ Diani, Hera. 2018. Transpuan Lawan Patriarki Bersama SWARA. (Online) diakses melalui <https://magdalene.co/news-1563-transpuan-lawan-patriarki-bersama-swara-.html> pada 28 Oktober 2018.

Informasi tersebut di atas cukup menggambarkan ketidaksetaraan bagi kaum waria karena menerima perlakuan kekerasan, sedangkan mereka memiliki hak untuk merasa aman dalam lingkungan masyarakat.

4. Kelompok Masyarakat Adat dan Lokal Terpencil

Cara hidup yang khas dan keterpencilan geografis menjadi faktor utama terjadinya eksklusi sosial terhadap masyarakat adat. Banyak kasus menunjukkan stigma terhadap masyarakat adat yang lahir dari prasangka atas kondisi masyarakat adat tersebut, misalnya julukan silelek kaulu dengan konotasi udik atau bodoh untuk komunitas adat terpencil yang hidup di hulu-hulu Sungai di Kabupaten Mentawai Sumatera Barat.

Identitas sosial masyarakat adat erat hubungannya dengan alam, yang terbentuk secara organis (alamiah). Ikatan masyarakat adat dengan alam tersebut berada pada setiap kondisi ekologis, bisa itu di kawasan pertanian-perladangan, hutan maupun pesisir dan laut. Ikatan masyarakat dengan alam ini membentuk pola pengelolaan sumber daya yang khas pada masing-masing komunitas adat berdasarkan kondisi sosial-ekologisnya, seperti ada yang masih melaksanakan berburu-meramu, bertani ladang hutan, dan nelayan.

Pada umumnya, pengelolaan sumber daya alam oleh sebagian besar masyarakat adat terletak pada wilayah terpencil dan kawasan hutan. Ikatan erat masyarakat adat dengan alam ini banyak dipersepsikan dengan label-label negatif berbasis prasangka, seperti primitif, kelompok keras kepala, kelompok malas berubah, anti pembangunan dan sebagainya. Selanjutnya, ikatan masyarakat adat dengan alam dalam dimensi yang lebih luas meliputi aspek magis-religius. Aspek magis-religius ini sering dimaknai sebagai kearifan lokal, yang secara khusus pada sisi religiusnya disebut juga dengan kepercayaan lokal.

Persoalan eksklusi sosial muncul akibat posisi kepercayaan lokal yang inferior dari kebudayaan besar agama-agama mainstream. Oleh sebab itu, perspektif masyarakat dominan terhadap kepercayaan lokal masih dalam kerangka “penyimpangan” dari agama yang mainstream, sehingga sering terstigma sebagai kelompok menyimpang. Dalam konteks ini, eksklusi sosial terhadap masyarakat adat adalah situasi penolakan dan *ostracism* pada kelompok-kelompok ini. Penolakan terhadap masyarakat adat, baik secara individu maupun kelompok muncul karena identitas sosial masyarakat tidak diinginkan oleh masyarakat luas. Sedangkan dalam konteks *ostracism* adalah pengabaian dalam relasi sosial terhadap individu



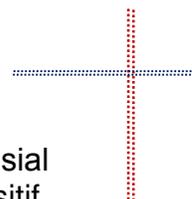
dan kelompok masyarakat adat yang dianggap sebagai suatu penyimpangan budaya dominan. Artinya, eksklusi sosial terhadap masyarakat adat juga terkait dengan ketimpangan relasi sosial.

Banyak kasus menunjukkan bahwa masyarakat adat mengalami keterbatasan akses atas sumber daya dan layanan dasar akibat kondisi eksklusi sosial. Keterbatasan ini terkait dengan minimnya akses mereka pada proses politik dan administratif di tingkat lokal. Walhasil adalah minimnya akses terhadap hak. Selaras dengan itu, eksklusi sosial beriringan dengan stigma sosial atas masyarakat adat yang menyebabkan isolasi masyarakat adat atas sumber daya politik dan sosial. Isolasi sosial dan politik ini meminggirkan mereka dari setiap proses politik dan kebijakan, terutama di daerah.

Di sisi lain, kerangka legal kita masih mempersyaratkan pengakuan masyarakat adat sebagai subjek hukum, yang dalam kerangka legal ditentukan oleh otoritas Pemerintah Daerah melalui proses politik pembentukan aturan daerah. Pengakuan sebagai subjek hukum adalah prasyarat legal bagi masyarakat adat untuk mengakses dan menguasai sumber daya alamnya. Dengan kata lain, kondisi inferioritas masyarakat adat dan kerangka legal yang ada tentang pengakuan hak masyarakat adalah bentuk pembatasan akses dan kontrol masyarakat adat untuk memiliki sumber daya alamnya.

Sedangkan pada sisi layanan dasar, hambatan legal tidak serumit seperti halnya pengakuan masyarakat adat di bidang sumber daya alam. Bidang-bidang layanan dasar seperti Pendidikan, kesehatan dan identitas legal tidak mempersyaratkan pengakuan subjek hukum masyarakat adat terlebih dahulu. Namun, cara hidup dan identitas budaya yang khas acapkali menjadi alasan pengabaian pelaksanaan layanan dasar, misalnya masih banyak masyarakat adat yang hidup secara nomaden atau semi nomaden tak terjangkau layanan identitas legal, baik itu akta kelahiran, kartu tanda penduduk dan sebagainya karena perangkat dan mekanisme pencatatan identitas legal bertumpu pada masyarakat menetap.

Dari kasus diatas, bisa disebutkan bahwa persoalan eksklusi sosial terhadap masyarakat adat bersifat sosial sekaligus struktural. Sifat struktural terkait dengan muatan kebijakan dan implementasi beserta prosedur-prosedurnya yang potensial melahirkan deskriminasi, pelanggaran dan pengabaian hak oleh negara. Sedangkan sifatnya yang sosial adalah pengisolasian secara sosial masyarakat adat dalam relasinya dengan masyarakat luas.



5. Kelompok Masyarakat penyandang Disabilitas

Diskursus ‘normal’ dan ‘cacat’ yang menjadi konstruksi sosial dalam masyarakat sering menjadi sumber persoalan yang sensitif. Individu dengan keterbatasan fisik atau individu yang cara melakukan kegiatannya berbeda dari individu kebanyakan secara otomatis akan dianggap cacat. Hal ini disebut pula dengan *handicapism*, yang berarti prasangka atau sikap-sikap negatif terhadap orang yang memiliki kecacatan yang di dalamnya orang dengan kecacatan kerap dipandang sebagai orang yang secara sosial tidak “matang” dan tidak mampu dalam segala hal²⁹. Sebutan cacat yang lazim digunakan dalam dunia medis dirasa memiliki konotasi negatif sehingga dibuat sebutan-sebutan lain untuk menggantikan kata ‘cacat’ dalam masyarakat.

Pemerintah, dalam regulasi-regulasi yang diaturnya, menggunakan istilah ‘penyandang disabilitas’ sebagai sebutan untuk masyarakat cacat. Menurut definisi undang-undang, ‘penyandang disabilitas’ adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama, yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak (UU No. 8/2016 Pasal 1).

Karena maknanya yang tidak berkonotasi mendiskriminasi kelompok cacat, istilah difabel mulai dipergunakan beberapa kelompok di masyarakat. Istilah difabel dipopulerkan dan menjadi ‘alat’ perjuangan para pegiat difabel. Istilah ini mereka gunakan dalam program-program pemberdayaan, kampanye hak, sebagai nama lembaga dan organisasi, bahkan dalam sejumlah kasus berhasil menjadi nama dokumen-dokumen pemerintahan semisal peraturan daerah. Meski pada akhirnya tidak digunakan sebagai istilah resmi dalam undang-undang, istilah difabel sudah amat populer digunakan.³⁰

Fakta yang terjadi di lapangan, masyarakat masih saja secara langsung maupun tidak langsung mengucilkan kelompok-kelompok difabel. Banyak dari mereka yang masih saja menganggap kasihan tanpa ada tindakan bantuan, masih saja menganggap bahwa difabel tidak dapat melakukan apa-apa. Sehingga, kelompok difabel

²⁹ Suharto, Edi. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: PT Refika Aditama.

³⁰ Maftuhin, Arif. 2016. MENGIKAT MAKNA DISKRIMINASI: Penyandang Cacat, Difabel, dan Penyandang Disabilitas. *INKLUSI: Journal of Disability Studies*.3(2). P.139-162.

mengalami kesulitan dalam kehidupannya sehari-hari, dalam bersekolah, mendapatkan pekerjaan, hingga berkeluarga.

Tidak hanya perlakuan masyarakat secara keseluruhan, bahkan dalam lingkup keluarga terdekat saja terjadi diskriminasi yang dilakukan terhadap penyandang difabel. Masih banyak keluarga yang salah satu anggota keluarganya adalah penyandang individu difabel, lantas anggota keluarga lainnya merasa malu sehingga kasus-kasus yang terjadi adalah individu difabel tersebut dikurung agar tidak keluar dari rumah, bahkan sampai dipasung. Akibatnya, kaum difabel yang mengalami diskriminasi tersebut akan semakin merasa tertekan, terpuruk, dan tidak berdaya. Padahal, keluarga merupakan sumber semangat terbesar bagi kaum difabel untuk dapat menerima keadaan yang dimilikinya dan berdaya dengan mengembangkan potensi di berbagai bidang.³¹

Upaya pemerintah dalam menyediakan sarana yang merata terkadang masih kurang memperhatikan dan cenderung mengesampingkan kelompok difabel. Sebagai contoh kecil, trotoar yang dikhususkan bagi pejalan kaki dalam ruang publik masih saja tidak menyediakan jalan khusus bagi kelompok buta. Contoh lainnya, segala bentuk pekerjaan yang disediakan oleh pemerintah memiliki persyaratan yang menutup kesempatan bagi kelompok difabel, yaitu 'sehat jasmani dan rohani'. Tidak hanya dalam bidang penyediaan sarana dan lapangan pekerjaan, kelompok difabel juga sangat mengalami diskriminasi di bidang pendidikan dan pemenuhan kebutuhan hidupnya.

6. Kelompok Anak dan Remaja Rentan

Secara umum, anak dan remaja rentan mengalami keterpinggiran. Mereka ini sebagian adalah anak 'oleh-oleh'. Ini istilah sopan untuk menyebut anak TKW yang pulang dari Timur Tengah atau kawasan mancanegara lain dengan 'oleh-oleh' anak. Penampilan fisik mereka juga bermacam; ada berwajah Arab atau Pakistan atau Bangladesh. Mereka menjadi terpinggirkan karena status kewargaannya dan terjadinya stigmatisasi, yang tidak terbatas dari masyarakat melainkan juga dari negara, sebagaimana dihadirkan dalam kebijakan-kebijakan. Situasi ini menyebabkan terbatas atau tidak disediakan layanan sosial kepada kelompok terpinggirkan ini.³²

³¹ Demartono, Argyo & Hari Sudarto. 2005. Menyibak Sensitivitas Gender dalam Keluarga Difabel. Surakarta: Sebelas Maret University Press.

³² <http://business-law.binus.ac.id/2016/02/04/anak-harus-keluar-dari-situasi-inklusi-yang-eksploitatif/>

Kesulitan pendidikan juga dialami anak dan remaja rentan. Mereka ditelantarkan begitu saja oleh ibunya, sehingga harus ada pihak lain seperti pemerintah atau LSM yang mempedulikan mereka. Anak 'oleh-oleh' ini tidak memiliki berbagai dokumen seperti surat nikah ayah dan ibunya. Akibatnya mereka juga tidak mempunyai akta kelahiran. Akibatnya mereka tidak dapat diterima di sekolah; tidak pula diterima dalam berbagai urusan lain.³³

D. PERAN PEMERINTAH DALAM MENGATASI INKLUSIVITAS SOSIAL DI INDONESIA

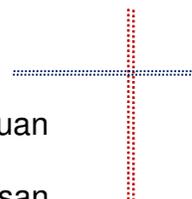
1. Untuk Masyarakat Korban Diskriminasi, Intoleransi dan Kekerasan Berbasis Agama

Sebagai negara yang memiliki keberagaman suku, etnis, dan agama, toleransi menjadi salah satu isu utama yang sedianya diperhatikan oleh masyarakat dan pemerintah. Apalagi banyak pihak sudah menyoroti munculnya kelompok-kelompok intoleran berbasis etnis atau agama yang berani bertindak diskriminatif dan bahkan melakukan kekerasan.³⁴

Hak-hak dari setiap warga negara dijunjung tinggi oleh UUD 1945. Dengan kedua factor pelopor terbentuknya NKRI ini yaitu Pancasila dan UUD 1945 bisa membuat kekerasan dan diskriminasi antar umat beragama di Indonesia berkurang dan terhindarkan, tetapi tidak lepas dari peran pemerintah yang harus mengambil tindakan lebih bijak dalam menyelesaikan konflik antar umat beragama. Dan juga harus didukung oleh kesadaran masyarakat yang menjunjung tinggi toleransi antar umat beragama. Salah satu cara menyelesaikan kekerasan dan diskriminasi antar umat beragama yaitu dengan peran pemerintah dan masyarakat untuk berdialog antara pihak-pihak yang berkonflik yang dikoordinir oleh pemerintah. Cara dialog atau musyawarah ini mereka yang konflik tetap berada di suatu wilayah yang sama. Tetapi mereka mulai berdialog, membuat kesepakatan dan menghormati perbedaan. Dengan tujuan menyadari kemajemukan tidak harus disertai konflik tetapi harus saling toleransi sehingga terwujud kehidupan yang penuh kedamaian. Cara ini pula yang bisa saja diupayakan di Indonesia. Setiap warganegara harus menyadari bahwa konflik horisontal, yang disertai kekerasan karena perbedaan

³³ <https://www.republika.co.id/berita/kolom/resonansi/16/09/21/oduyvf319-inklusi-sosial-enam-kelompok>

³⁴ <https://www.voaindonesia.com/a/jaringan-gusdurian-praktik-intoleransi-dalam-masyarakat-menguat/4704193.html>

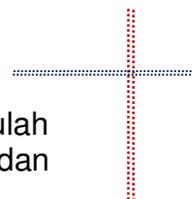


yang bersumber dari kemajemukan dapat melemahkan persatuan bangsa dan menghambat pembangunan nasional.

Persoalan struktural sekaligus kultural terkait kebebasan beragama perlu dicarikan solusi yang memadukan pendekatan struktural dan kultural, agar tidak bereskalasi menjadi konflik horizontal di masa depan. Secara struktural, regulasi terkait pendirian tempat ibadah yang mengacu pada SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri mendesak untuk ditinjau kembali. Peraturan tersebut, harus diakui, tidak menjiwai semangat egalitarianisme dan kebebasan beragama yang diamanatkan oleh konstitusi, terutama UUD 1945 pasal 2. Di sana disebutkan bahwa “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu”. Deklarasi itu idealnya menjadi dasar bagi negara untuk memberikan jaminan kebebasan beragama warganegara tanpa mempertimbangkan latar belakang identitasnya. Negara harus memfasilitasi semua komunitas beragama agar dapat mengekspresikan keimanannya tanpa merasa cemas, takut dan terancam. Pada titik inilah, aturan-aturan terkait pendirian rumah ibadah yang cenderung diskriminatif pada kelompok minoritas menjadi tidak relevan dan mendesak untuk direvisi.

Kerukunan umat beragama merupakan bagian terpenting dari kerukunan nasional. Jadi pemerintah dan Majelis Agama mempunyai kewajiban yang sama dalam memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Kerukunan, persatuan dan kesatuan bangsa, khususnya kerukunan antar umat beragama merupakan syarat mutlak demi terwujudnya suasana aman, damai, tentram dan sentosa. Komunitas beragama seharusnya juga lebih giat mengembangkan model hubungan antaragama yang mendukung terciptanya tata kehidupan beragama yang setara. Kemunculan FKUB yang hampir ada di setiap kota atau kabupaten adalah salah satu bukti nyata pengembangan model hubungan antar agama.

David R. Smock menyebut bahwa dialog antaragama merupakan basis terpenting dalam mengupayakan perdamaian antaragama. Dalam buku *Interfaith Dialogue and Peace Building*, dia menekankan bahwa dialog antaragama bukanlah sekadar forum seminar, lokakarya, workshop atau debat publik formal yang melibatkan berbagai kelompok keagamaan. Menurutnya, dialog antaragama adalah sebuah proses komunikasi yang dilakukan secara berkesinambungan dan mampu melahirkan apa yang disebutnya sebagai ‘perjumpaan teologis’. Perjumpaan teologis itu tercapai manakala dialog tidak berorientasi pada “siapa paling benar”, melainkan untuk memahami pemikiran, ajaran, sistem kepercayaan



serta filosofi agama lain. Dari tumbuhnya kesalingpemahaman itulah diharapkan tercipta relasi sosial yang steril dari sikap saling curiga dan prasangka.³⁵

Mewujudkan relasi antaragama yang ideal tentu tidak mudah. Dibutuhkan komitmen komunitas beragama, terutama kelompok mayoritas, untuk melepaskan arogansinya. Komitmen untuk membangun dialog, komunikasi dan kerjasama yang berkesinambungan antarpemeluk agama diyakini akan melahirkan sebuah transformasi keberagamaan, dari yang bercorak fanatik-militan-konservatif ke arah yang moderat-inklusif-pluralis. Upaya pencegahan timbulnya kekerasan dan diskriminasi antar umat beragama di Indonesia harus dilakukan pemerintah dengan upaya, antara lain mensosialisasikan kembali Pancasila dan UUD 1945, termasuk UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dengan dialog khusus dan musyawarah dengan masyarakat. Yang membuat kesadaran masyarakat untuk hidup rukun antar umat beragama timbul. Serta penggunaan lembaga-lembaga yang mengurus masalahmasalah Hak Asasi Manusia dengan lebih baik lagi. Pemerintah harus lebih tegas dengan sanksi-sanksi yang tepat dalam konflik yang berakibat tindak pidana sesuai dengan KUHP dan peraturan-peraturan lain yang mengatur.³⁶

Komnas HAM mendorong negara segera melakukan evaluasi terhadap segala kebijakan pemerintah pusat dan daerah yang diskriminatif, yang bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM. Serta memperkuat peran pemerintah pusat dalam mengatur pemberlakuan aturan daerah yang tidak sesuai konstitusi dan norma HAM. Komnas HAM mendorong upaya peningkatan peran masyarakat dalam mempertegas kewajiban negara untuk mencegah penyebaran intoleransi dan penanganan intoleransi sesuai Undang-undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Komnas HAM menyatakan kebebasan beragama merupakan hak asasi manusia yang bersifat mutlak yang tidak boleh ditangguhkan pemenuhannya dalam situasi dan kondisi apapun, termasuk dalam keadaan bahaya seperti perang.

2. Untuk Masyarakat Korban pelanggaran HAM Berat

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (2), disebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan

³⁵ <https://beritagar.id/artikel/telatah/diskriminasi-minoritas-dan-kebuntuan-dialog-antar-agama>

³⁶ <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/viewFile/3016/2561>



dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Jelaslah bahwa Indonesia adalah suatu negara yang berdasarkan atas Undang-Undang Dasar yang mengatur segala sendi-sendi kehidupan dengan peraturan-peraturan yang bermula dari kedaulatan rakyat yang didelegasikan kepada negara, yang bermuara demi kedaulatan rakyat itu sendiri. Walaupun sebenarnya perangkat-perangkat yang ada dirasa sudah cukup memadai, pada kenyataannya, hukum masih belum menunjukkan keadaan seperti yang diharapkan.³⁷

Berbagai upaya yang dilakukan untuk mendapatkan keadilan (dalam kasus pelanggaran HAM) belum menemukan titik terang yang dapat melindungi korban. Hingga muncul sebuah pemikiran tentang kemungkinan penerapan keadilan restoratif dalam pelanggaran HAM.

Menurut Arif Gosita, yang dimaksud dengan korban adalah mereka yang menderita jasmaniah dan rohaniah sebagai akibat tindakan orang lain yang bertentangan dengan kepentingan diri sendiri atau orang lain, yang mencari pemenuhan kepentingan diri sendiri atau orang lain yang bertentangan dengan kepentingan hak asasi yang menderita. Yang dimaksud mereka oleh Arif Gosita di sini adalah:

- a. Korban orang perorangan atau korban individual (viktimisasi primer).
- b. Korban yang bukan perorangan, misalnya suatu badan, organisasi atau lembaga (viktimisasi sekunder).
- c. Korban keterlibatan umum, keserasian sosial, dan pelaksanaan pemerintah pada pelanggaran peraturan dan ketentuan-ketentuan negara (viktimisasi tersier).

Korban juga didefinisikan oleh van Boven yang merujuk pada Deklarasi Prinsip-prinsip Dasar Keadilan bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan sebagai berikut:

“Orang yang secara individual maupun kelompok telah menderita kerugian, termasuk cedera fisik maupun mental, penderitaan emosional, kerugian ekonomi, atau perampasan yang nyata terhadap hak-hak dasarnya, baik karena tindakan (*by act*) maupun karena kelalaian (*by omission*).”

Dalam pengertian di atas, tampak bahwa istilah korban tidak hanya mengacu pada perseorangan, tetapi juga mencakup kelompok dan masyarakat. Pengertian di atas juga merangkum hampir semua

³⁷ <https://programpeduli.org/blog/kondisi-perlindungan-bagi-korban-pelanggaran-ham/>



jenis penderitaan yang diderita oleh korban yang tidak hanya terbatas pada kerugian ekonomi, cedera fisik maupun mental, tetapi juga mencakup derita-derita yang dialami secara emosional oleh para korban, seperti mengalami trauma. Mengenai penyebabnya, ditunjukkan bukan hanya terbatas pada perbuatan yang sengaja dilakukan, tetapi juga meliputi kelalaian.

Istilah korban juga termasuk keluarga atau orang yang bergantung pada orang lain yang menjadi korban. Dengan demikian, korban yang dimaksud bukan hanya korban yang mengalami penderitaan secara langsung, melainkan keluarga atau orang yang mengalami penderitaan akibat dari menderitanya si korban tadi. Dalam konteks pelanggaran HAM, konsep tentang korban sangat luas pengertiannya. Tidak hanya seseorang yang mengalami langsung akibat dari suatu kejahatan pelanggaran HAM, tetapi juga keluarga dekat atau tanggungan langsung korban dan orang-orang yang mengalami kerugian ketika membantu mengatasi penderitaannya atau mencegah viktimisasi.

Kajian hukum dalam kaitannya dengan korban berhubungan dengan pertanyaan dasar “apakah ada kejahatan (pelanggaran hukum pidana)”, “siapa pelakunya”, “siapa yang menderita kerugian oleh suatu kejahatan”, “apa kerugiannya”, dan “bagaimana kerugian tersebut dipulihkan?”

Konsep kejahatan dan siapa yang menjadi korban kejahatan adalah pangkal tolak yang dapat menjelaskan bagaimana posisi korban. Ada dua konsep kejahatan. Pertama, kejahatan dipahami sebagai pelanggaran terhadap negara atau kepentingan publik yang direpresentasikan oleh instrumen demokratik negara. Kedua, kejahatan dipahami sebagai pelanggaran terhadap kepentingan orang perseorangan dan juga melanggar kepentingan masyarakat, negara, yang esensinya melanggar kepentingan pelakunya sendiri.

Konsep pertama dilandasi oleh pemikiran yang berbasis pada konsep keadilan retributif (*retributive justice*) dan konsep kedua dilandasi konsep keadilan restoratif (*restorative justice*). Konsep pertama memberikan landasan pemikiran bahwa kepentingan yang dilanggar adalah kepentingan publik atau negara sehingga dapat ditarik suatu konklusi bahwa negaralah yang dirugikan apabila terjadi suatu kejahatan atau pelanggaran hukum pidana. Konsep ini dibangun untuk menghindari tindakan balas dendam dari orang perseorangan. Negara dan orang yang disangka melanggar hukum pidana menjadi pusat perhatian dalam penyelenggaraan peradilan pidana. Sementara itu, negara memperoleh legitimasinya sebagai wakil sah dari representasi kepentingan publik dan basis pelampiasan



balas dendam personal yang bersifat emosional dan subjektif, selanjutnya direkonstruksi dalam penyelenggaraan peradilan pidana sebagai rasionalisasi atau objektivikasi balas dendam kepada pelanggar hukum pidana.

Posisi korban kejahatan, yakni negara, dalam sistem peradilan memainkan peranan sentral dan dominan dalam mengambil keputusan terhadap tersangka atau pelanggar hukum pidana. Sebaliknya, pihak lainnya yang tidak dikonsepsi sebagai yang terlibat atau tercakup sebagai pelaku atau korban, diposisikan sebagai instrumen pembuktian dalam proses pidana, yakni sebagai saksi. Sebagai salah satu alat bukti, saksi tidak mempunyai hubungan hukum dengan perkara pelanggaran hukum pidana yang disaksikan, yang selanjutnya dijadikan instrumen dalam penjatuhan pidana.

Pelanggaran HAM berat masa lalu di Indonesia, sebagai bagian dari penguasa otoriter, banyak yang tidak diselesaikan secara adil oleh sistem yang ada sehingga menjadi bom waktu atau duri yang menghalangi upaya perbaikan menuju tatanan yang lebih demokratis. Padahal, sudah tersedia banyak instrumen yang dapat dirujuk dan difungsikan sebagai mekanisme untuk menyelesaikan masalah, baik pada tingkat internasional maupun secara nasional.

Kelembagaan yang ada, misalnya badan badan pengadilan, komisi-komisi nasional, badan-badan pemerintahan maupun organisasi-organisasi non pemerintah, merupakan mekanisme-mekanisme yang dapat diaktifkan untuk bekerja memajukan dan melindungi HAM. Upaya penyelesaian dapat dilakukan melalui dua jalur, yaitu pengadilan dan rekonsiliasi (Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi). Kedua mekanisme ini memiliki kekuatan dan kelemahan. Dengan demikian, upaya pengintegrasian perlu dikaji secara mendalam dan utuh sehingga menghasilkan pola penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu secara baik.

Pendekatan melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang menghasilkan pengakuan atas pelanggaran HAM oleh pelaku, yang disusul dengan permohonan maaf, dipandang merupakan langkah yang paling akomodatif terhadap perasaan keadilan para korban dan diharapkan dapat memulihkan keseimbangan sosial dan memelihara persatuan dan kesatuan nasional. Pengakuan tentang adanya pelanggaran HAM berat di masa lampau dipandang merupakan salah satu cara ksatria dan dapat mengatasi konflik berkepanjangan antara pelaku dan korban atau keluarga korban.

Selanjutnya, negara dapat memberikan amnesti kepada pelaku pelanggaran HAM berat. Meski demikian, suatu amnesti dapat memiliki pengaruh negatif dalam penyelesaian pelanggaran HAM



berat. Pertama, dengan amnesti, korban pelanggaran HAM berat masa lalu tidak memiliki hak lagi untuk melakukan penuntutan sehingga amnesti dipandang sebagai hak prerogatif dari negara dan peran korban telah diambil alih oleh negara. Dalam kasus pelanggaran HAM berat, konsep amnesti harus dikaji ulang sehingga tidak saja merupakan hak dan tanggung jawab negara, tetapi juga merupakan hak para korban.

Tidak ada rumusan yang mudah untuk menghasilkan demokratisasi bagi negara -negara yang keluar dari praktik kenegaraan yang otoriter, terutama apabila menghadapi upaya penanggulangan kejahatan terhadap kemanusiaan atau pelanggaran HAM berat. Perbedaan ciri-ciri dasar proses transisi, tahapan-tahapan transisi, dan hakikat dari kejahatan masa lampau dalam sejarah akan menentukan ketepatan pendekatan yang diambil.

Meskipun demikian, ada beberapa cara agar dapat menyelesaikan kejahatan HAM berat di masa silam. Pertama, harus ada komitmen bermakna berupa kehendak dan sumber-sumber daya dari pihak pemerintah, di samping meningkatkan upaya investigasi dan pengusutan, serta penuntutan yang diperlukan bagi pelanggaran HAM berat. Kedua, harus ada partisipasi masyarakat untuk turut mengupayakan penyelesaian yang adil dengan memperhatikan hak-hak korban pelanggaran HAM berat. Penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu perlu dilakukan dengan transparan sehingga sumber hidup dari benih-benih demokratisasi akan berkembang seiring dengan ditegakkannya hukum melalui mekanisme hukum yang menjunjung tinggi kepastian hukum dengan bersandar pada keadilan.

3. Untuk Kelompok Waria

Inklusi sosial bagi kaum waria adalah jembatan bagi kaum waria untuk mencapai kesetaraan sebagai warga negara yang juga memiliki hak. Bentuk-bentuk inklusi yang dapat dilakukan untuk mencapai kesetaraan antara lain pelayanan administrasi kependudukan yang sama, karena hal ini merupakan sesuatu yang sangat mendasar, dengan memberikan kesetaraan dalam pelayanan kependudukan seperti KTP dan Kartu Keluarga (KK). Hal tersebut membantu kaum waria untuk mengakses pelayanan, seperti layanan kesehatan BPJS Kesehatan, layanan keuangan di Bank, dan layanan transportasi, serta membantu kaum waria untuk mendapatkan pekerjaan.

Selain itu, bentuk mencapai kesetaraan dapat dilakukan dengan meningkatkan toleransi di dalam lingkungan dengan kaum waria. Hal tersebut dapat mengurangi segala bentuk kekerasan yang terjadi kepada kaum waria. Toleransi dapat terjadi dengan mengubah cara



pandang kita terhadap kaum waria. Untuk mencapai kesetaraan gender, seharusnya perihal cara pandang menjadi salah satu fokus utama. Untuk mengubah perilaku seseorang, perlu pula untuk mengubah cara pandang dari orang tersebut.

Bentuk kesetaraan lainnya dapat dicapai dengan menciptakan sekolah yang aman tanpa adanya bullying di antara siswa maupun mahasiswa. Dengan terciptanya sekolah yang aman, hal tersebut dapat menstimulasi remaja yang sedang mengalami masa akil balig merasa diri mereka dapat memosisikan diri mereka tanpa adanya olokan bahkan kekerasan sehingga hak dasar untuk memperoleh pendidikan dapat merata.

Selain itu, hal yang dapat dilakukan adalah dengan menciptakan ruang beragama tanpa adanya intimidasi bagi kaum waria. Terkadang, kaum waria kurang dihargai saat hendak beribadah karena anggapan negatif yang melekat pada kaum waria. Menciptakan ruang beragama, memberikan kesempatan kaum waria untuk melakukan ibadah sesuai dengan kepercayaan masing-masing tanpa adanya intimidasi atau pun tekanan adalah hal penting.

Sejatinya, Inklusi Sosial dapat diciptakan apabila kita sebagai masyarakat dapat mengubah cara pandang kita terhadap kelompok rentan, termasuk kaum waria. Sebenarnya yang membangun pemikiran atau stigma kita terhadap kelompok rentan adalah cara pandang kita. Cara pandang kita masih berakar pada cara pandang yang mengacu pada anggapan yang bersifat lokal. Anggapan lokal tersebut membangun kita bahwa sesuatu yang menyimpang harus dihakimi, sesungguhnya anggapan itulah yang telah membunuh cara pandang kita dalam melihat kelompok rentan. Dengan mengubah cara pandang kita, kita dapat membangun kesetaraan di antara kelompok rentan.

4. Untuk Masyarakat Adat dan Lokal Terpencil

Inklusi sosial memastikan semua kelompok masyarakat yang terpinggirkan bisa terlibat sepenuhnya di dalam proses pembangunan. Konsep tersebut mengupayakan pemberian hak. Inklusi sosial merupakan situasi dan proses demokratis dengan partisipasi penuh setiap kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat untuk menghindari eksklusi sosial. Inklusi sosial dalam konteks masyarakat adat adalah bagaimana mendorong proses demokratis yang mampu membuka peluang sebesar-besarnya bagi partisipasi masyarakat adat, baik pada ranah politik maupun sosial.³⁸

³⁸ <https://geotimes.co.id/opini/masyarakat-adat-dan-upaya-inklusi-sosial/>



Pada ranah politik, kebijakan deskriminatif terhadap masyarakat adat selayaknya dikaji ulang, misalnya kebijakan pengelolaan sumber daya alam yang membatasi hak masyarakat adat. Di sisi lain, kebijakan afirmatif (*affirmative action*) negara untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan khusus masyarakat adat semestinya dilahirkan, khususnya di bidang layanan dasar maupun perlindungan hak. Dalam konteks ini, RUU Masyarakat Adat yang sedang digodok Pemerintah dan DPR RI sangat relevan untuk diterbitkan untuk memastikan perangkat hukum komprehensif dan khusus tentang perlindungan hak masyarakat adat, yang bersifat afirmatif dan menjamin partisipasi masyarakat adat.

Sedangkan pada ranah sosial, pemahaman atas keberagaman mesti melembaga, terutama melalui jalur Pendidikan dan kebudayaan dalam rangka memperbaiki interaksi dan penerimaan sosial antar kelompok masyarakat. Dengan hal ini, maka diharapkan identitas adat ke depan bukan lagi dipandang sebagai pembeda dalam kehidupan bermasyarakat, namun sebagai mozaik kekayaan bangsa.

Desa merupakan institusi sosial sekaligus institusi negara yang paling dekat dengan masyarakat adat. UU Desa secara gamblang menyebutkan perpaduan institusi sosial dan negara yang bersifat otonom (*local self-governance*). Sebagai institusi formal terdepan, desa mempunyai peran strategis dalam pelaksanaan pembangunan, layanan-layanan dasar, sekaligus menciptakan kondisi demokrasi lokal, partisipasi kelompok-kelompok sosial dan inklusi sosial, terutama dalam hal penerimaan sosial dan pengakuan identitas adat di tingkat tapak. Artinya, UU Desa adalah salah satu peluang kebijakan untuk memecahkan masalah eksklusi sosial masyarakat adat dengan mengintegrasikan institusi sosial dengan institusi negara.³⁹

Secara normatif, UU Desa memberikan peluang kepada masyarakat untuk membentuk kelembagaan desa yang sesuai dengan aspirasi lokal (adat) dalam memperkuat hak dan menjamin proses demokratis, partisipatif, termasuk aspirasi pelaksanaan prinsip-prinsip adat dan inklusi sosial dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Inklusi sosial sangat selaras dengan program dan cita-cita pemerintah untuk mewujudkan keadilan dalam pembangunan nasional. Bentuk nyata dari inklusi sosial yang sudah dilakukan pemerintah terlihat dalam program pendampingan desa. Melalui program ini, pemerintah berkomitmen membangun Indonesia secara bergotong royong dari pinggiran. Tujuannya supaya

³⁹ <https://programpeduli.org/blog/desa-dan-pembangunan-masyarakat-adat-inklusif/>

manfaat pembangunan dapat dirasakan tidak hanya masyarakat di kota, tapi juga mereka yang tinggal di desa. Program pendampingan desa merupakan cerminan dari inklusi sosial sekaligus juga bentuk nyata dari implementasi peningkatan kesejahteraan masyarakat yang ada di desa sesuai dengan Nawacita.

5. Untuk Masyarakat penyandang Disabilitas

Kelompok difabel memiliki hak untuk mendapatkan kesejahteraan yang sama dengan masyarakat lain sebagai warga negara. Dengan demikian, pemerintah memiliki tanggung jawab dominan dalam memenuhi hak-hak warga negaranya, termasuk kelompok difabel. Seperti yang tertera dalam UUD 1945 Pasal 28 Ayat 4 Amandemen II, disebutkan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Oleh karena itu, upaya pemerintah untuk bertanggung jawab atas kesejahteraan seluruh warga negaranya dapat dilakukan dengan pelaksanaan program pembangunan sosial yang bersifat inklusif.

Inklusif yang dimaksud adalah program pembangunan pemerintah yang tidak hanya menysasar beberapa kelompok masyarakat dan tidak hanya menguntungkan kelompok-kelompok tertentu, tetapi juga merangkul seluruh lapisan masyarakat, terutama kelompok yang termarginalkan seperti halnya kelompok difabel. Pembangunan yang inklusif juga dapat berarti pembangunan dirancang secara adil dan merata dengan melibatkan seluruh masyarakat secara aktif sehingga hasil-hasil pembangunan dapat dinikmati oleh seluruh bangsa Indonesia.

Pemerintah Indonesia telah mengadopsi sejumlah peraturan perundangan, kebijakan, standard dan prakarsa terkait penyandang disabilitas. Namun, banyak pasal-pasal dari peraturan perundangan ini masih berbasis sumbangan (*charity-based*). Berikut adalah peraturan perundangan utama:⁴⁰

- a. Undang-Undang No. 4/1997 tentang Penyandang Disabilitas dan Peraturan Pemerintah 43/1998 tentang Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Penyandang Disabilitas (1997/ 1998): Secara khusus mengatur penyandang disabilitas. Pasal 14 menegaskan kuota 1 persen untuk ketenagakerjaan penyandang disabilitas di perusahaan pemerintah dan swasta. Pasal 5 menyatakan bahwa “setiap penyandang disabilitas

⁴⁰http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_233426.pdf

memiliki hak dan kesempatan yang sama dalam segala aspek kehidupan”. Pasal 6 mendaftarkan berbagai hak bagi penyandang disabilitas seperti pendidikan, pekerjaan, perlakuan yang sama, aksesibilitas, rehabilitasi.

- b. Undang-Undang No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (1999): Pasal 41(2) menyatakan bahwa setiap orang dengan disabilitas memiliki hak atas fasilitas dan perlakuan khusus.
- c. Undang-Undang No.25/2009 tentang Layanan Publik (2009): Pasal 29 menyatakan bahwa penyedia layanan umum harus memberikan layanan khusus kepada penyandang disabilitas sesuai dengan peraturan.
- d. Undang-Undang No.28/2002 tentang Pembangunan Gedung (2002) mengatur secara jelas bahwa fasilitas harus aksesibel bagi penyandang disabilitas. Pasal 27 menyatakan fasilitas harus mudah, aman dan menyenangkan, terutama bagi para penyandang disabilitas.
- e. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. KEP-205/MEN/1999 (1999): Pasal 7 menyatakan orang dengan disabilitas berhak atas sertifikat pelatihan kejuruan.
- f. Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 01.KP.01.15.2002 mengenai penyaluran pekerja dengan disabilitas di sektor swasta.

Dalam Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 07/HUK/KEP/II/1984 tentang Pola Dasar Pembangunan Bidang Kesejahteraan Sosial, juga terdapat kebijakan dan langkah-langkah dalam penanganan masalah sosial penyandang cacat. Kebijakan tersebut adalah rehabilitasi sosial yang diarahkan pada peningkatan, perluasan, dan pemerataan usaha kesejahteraan sosial bagi para penyandang cacat yang berbasiskan masyarakat. Kedua, peningkatan, perluasan, dan pemerataan sarana bagi para penyandang cacat. Ketiga, peningkatan partisipasi masyarakat untuk mendukung usaha kesejahteraan sosial bagi para penyandang cacat.⁴¹

Hal kecil berdampak besar yang dapat kita lakukan sebagai warga masyarakat adalah dengan memaknai kembali istilah-istilah yang dipakai untuk menyebut kelompok-kelompok marginal, seperti kelompok difabel. Salah satu bentuk resistensi dan pemberdayaan yang hakiki adalah justru mulai dari usaha untuk membongkar

⁴¹ Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 07/HUK/KEP/II/1984. *Pola Dasar Pembangunan Bidang Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: Departemen Sosial RI.



konvensi sosial yang diyakini kalangan masyarakat, birokrat, akademisi, bahkan aktivis LSM untuk melakukan dekonstruksi terhadap diskursus ‘disable’ atau pun ‘penyandang cacat’ dengan memunculkan wacana tandingan yang lebih adil dan memberdayakan, yakni konsepsi bahwa mereka yang tidak memiliki kaki, misalnya, ternyata memiliki different abled atau yang jika diindonesiakan dan disingkat menjadi ‘difabel’⁴². Pemaknaan istilah yang tepat menjadi langkah awal bagi terbentuknya sikap yang inklusif terhadap kelompok difabel.

6. Untuk Kelompok Anak dan Remaja Rentan

Pemerintah perlu mempertimbangkan untuk merombak sistem layanan kepada kelompok inklusi ini termasuk perombakan pada sistem hukum pidana dengan memberikan pendekatan yang berspektif *child right and victims oriented* agar mereka dapat merasakan arti pentingnya kehadiran Negara.⁴³

Gerakan inklusi sosial komprehensif dalam bidang pendidikan selain melalui kelembagaan pendidikan formal, memerlukan penggalangan segala potensi pembelajaran dan belajar dalam masyarakat menjadi ‘jaringan belajar’ (*learning webs*) seperti diusulkan Ivan Illich dalam Deschooling Society (1971). ‘Jaringan belajar’ ini dapat disebut sebagai ‘sekolah tanpa dinding’ (*schools without wall*). Gagasan ini dapat dimodifikasi dengan menciptakan ‘jaringan belajar’ di antara berbagai lembaga pendidikan formal dan non-formal dengan segenap potensi kependidikan yang *genuine* ada dalam masyarakat di lingkungan kelompok marjinal dan rentan bersangkutan seperti Majelis Taklim, Kerapatan Adat, pengajian anak-anak, Didikan Subuh/Duha, Diniyah, Karang Taruna dan seterusnya.⁴⁴

Pendekatan ‘jaringan belajar’ dapat dipadukan dengan kerangka Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed* (1968; dan 1970). Menurut Freire, pendidikan perlu refungsionalisasi agar dapat membebaskan peserta didik (anak dan remaja kelompok marjinal dan rentan) dari ketertindasan (*oppression*). Pendidikan formal belum mampu membebaskan mereka karena kelemahan filsafat pendidikan, dan praktek-pedagogi tidak kreatif, kurikulum sangat berat dan juga sebab masih bertahannya struktur sosial, budaya, agama, ekonomi,

⁴² Maftuhin, Arif. 2016. Mengikat Makna Diskriminasi: Penyandang Cacat, Difabel, dan Penyandang Disabilitas. INKLUSI: Journal of Disability Studies.3(2). P.139-162.

⁴³ <http://business-law.binus.ac.id/2016/02/04/anak-harus-keluar-dari-situasi-inklusi-yang-eksploitatif/>

⁴⁴ <https://www.republika.co.id/berita/kolom/resonansi/16/09/21/oduyvf319-inklusi-sosial-enam-kelompok>



dan politik opresif. Sebab itu, harus dikembangkan pedagogi baru yang melibatkan guru, peserta didik, dan warga masyarakat menuju 'konsientisasi' (*conscientization*), yaitu penciptaan kesadaran baru peserta didik marjinal dan tersisih. Dengan begitu, mereka dapat menjadi bagian integral lingkungan sosial lebih luas; itulah tujuan pokok gerakan peduli inklusi sosial.

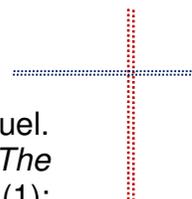
E. PENUTUP

Dari data dan informasi yang diperoleh di atas, masih terlihat bahwa keenam kelompok masyarakat (korban diskriminasi, intoleransi dan kekerasan berbasis agama; korban pelanggaran HAM berat; kelompok waria; masyarakat adat dan lokal terpencil yang tergantung pada sumber daya alam; kaum disabilitas; dan kelompok anak dan remaja rentan) masih cenderung tidak diterima masyarakat lingkungannya. Pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan serta melaksanakan berbagai program inklusi sosial untuk keenam kelompok masyarakat tersebut, namun isu-isu dan permasalahan terkait ke enam kelompok masyarakat ini masih banyak terjadi di berbagai tempat di Indonesia.

Pemerintah berperan penting dan strategis untuk mewujudkan inklusivitas sosial di Indonesia terutama pada kelompok-kelompok masyarakat tersebut melalui kebijakan dan program-program, sehingga inklusivitas sosial di Indonesia dapat segera terwujud.

REFERENSI

- Akatiga. 2010. *Kelompok Marjinal dalam PNPM-Perdesaan*. Bandung: Akatiga.
- Demartono, Argyo & Hari Sudarto. 2005. *Menyibak Sensitivitas Gender dalam Keluarga Difabel*. Surakarta: Sebelas Maret University Press.
- Diani, Hera. 2018. *Transpuan Lawan Patriarki Bersama SWARA*. (Online) diakses melalui <https://magdalene.co/news-1563-transpuan-lawan-patriarki-bersama-swara-.html> pada 28 Oktober 2018.
- Erdianto, Kristian. 2016. *Warga Negara yang Rentan Pelanggaran HAM*. (Online) diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2016/08/22/06002301/waria.warga.negara.yang.rentan.pelanggaran.ham> pada 28 Oktober 2018.



Gidley, J.M., G.P. Hampson, L. Wheeler, dan E. Bereded-Samuel. 2010. "Social Inclusion: Context, Theory and Practice." *The Australasian Journal of University-Community Engagement* 5 (1): 6–36.

- <https://beritagar.id/artikel/telatah/diskriminasi-minoritas-dan-kebuntuan-dialog-antar-agama>, di akses pada 1 Oktober 2018
- <http://business-law.binus.ac.id/2016/02/04/anak-harus-keluar-dari-situasi-inklusi-yang-eksploitatif/>, di akses pada 1 Oktober 2018
- <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/viewFile/3016/2561>, di akses pada 1 Oktober 2018
- <https://geotimes.co.id/opini/masyarakat-adat-dan-upaya-inklusi-sosial/>, di akses pada 1 Oktober 2018
- <https://nasional.kompas.com/jeo/konflik-dan-pelanggaran-ham-catatan-kelam-20-tahun-reformasi>, di akses pada 1 Oktober 2018
- <https://programpedulio.org/blog/desa-dan-pembangunan-masyarakat-adat-inklusif/>, di akses pada 1 Oktober 2018
- <https://programpedulio.org/blog/kondisi-perlindungan-bagi-korban-pelanggaran-ham/>, di akses pada 1 Oktober 2018
- <https://programpedulio.org/blog/memaknai-inklusi-sosial-mengubah-penyakit-cara-pandang-terhadap-kaum-waria-dalam-membangun-kesetaraan/>, di akses pada 1 Oktober 2018
- http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_233426.pdf, di akses pada 1 Oktober 2018
- <https://www.kartunet.com/apa-dan-siapa-masyarakat-inklusif-1068/>, di akses pada 1 Oktober 2018
- <https://www.republika.co.id/berita/kolom/resonansi/16/09/21/oduyvf319-inklusi-sosial-enam-kelompok>, di akses pada 1 Oktober 2018
- <https://www.voaindonesia.com/a/jaringan-gusdurian-praktik-intoleransi-dalam-masyarakat-menguat/4704193.html>, di akses pada 1 Oktober 2018
- Irina Bokova, UNESCO Director-General, 29. October 2015 at Sofia University, Bulgaria, http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/sv/news/inclusion_at_the_heart_of_the_2030_agenda_for_sustainable_development/#.VrsPpJN97wc
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). 2013. "Masyarakat Adat di Indonesia: Menuju Perlindungan Sosial yang Inklusif." Jakarta: Kementerian PPN/BAPPENAS.

- 
- Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 07/HUK/KEP/II/1984. *Pola Dasar Pembangunan Bidang Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: Departemen Sosial RI.
- Maftuhin, Arif. 2016. MENGIKAT MAKNA DISKRIMINASI: Penyandang Cacat, Difabel, dan Penyandang Disabilitas. *INKLUSI: Journal of Disability Studies*.3(2). P.139-162.
- Praptoraharjo, Ignatius., Navendorff, Laura., Irwanto. 2015. Laporan Penelitian: Survei Kualitas Hidup Waria di Indonesia. Laporan tidak diterbitkan. Jakarta: Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya.
- Rawal, N. 2008. "Social Inclusion and Exclusion: A Review." *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology* 2: 161–80.
- Suharto, Edi. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: PT Refika Aditama.

**MULTIKULTURALISME DALAM RUANG PUBLIK INDONESIA
DENGAN MEREKAM KEBERADAAN *INDIGENOUS PEOPLE*
GUNA MEMBENTUK SEBUAH LEMBAGA**

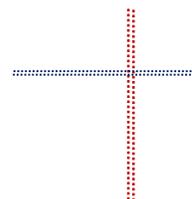
***MULTICULTURALISM IN INDONESIA PUBLIC SPHERE WITH
RECORDING THE EXISTENCE OF INDIGENOUS PEOPLE TO
FORM AN INSTITUTION***

Sastia Yunanta Putri

Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara
sastiyunanta@gmail.com

Abstract

Indonesia's national motto Bhineka Tunggal Ika (Unity in Diversity) refers to the variety in the country's internal composition but also indicates that - despite all differences in its multicultural society - there is a true sense of unity (Indonesianness) among the people of. In Indonesia, many of us find indigineous people where would be form an indigineous society. This independent society is important because we could see in Indonesia there are still have not been recorded and may even be institutionalized in the public sphere. One example of the problem of increasingly unidentified indigenous peoples is occurring in Jakarta. Due to its sheer vastness Indonesia contains a rich variety of cultures. Jakarta, Indonesia's capital city and the center of national politics and economics, is the melting pot of many such cultures. The distance from the area of cultural origin, however, has resulted in a fading of some cultural features (especially for those families that have been living in Jakarta for multiple generations), but it has been 'enriched' by a distinct urban culture. In Article 18B paragraph (2) the 1945 Constitution determines that the state recognizes and respects the existence and rights of indigenous peoples. But the recognition and respect is carried out on a number of conditions. Conditional recognition is an obstacle to the implementation of self-determination. The research method used is descriptive qualitative. The results of the study shows, The institutional core of the public sphere comprises communicative networks amplified by a cultural complex, a press and, later, mass media; they make it possible for a public of art-enjoying private persons to participate in the reproduction of culture, and for a public of citizens of the state to participate in the social integration mediated by public opinion.



Keywords: Multiculturalism, indigineous people, public shpere

Abstrak

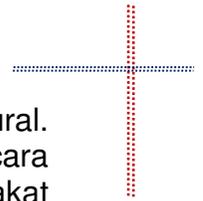
Semboyan nasional Bhineka Tunggal Ika (Kesatuan dalam Keragaman) mengacu pada komposisi beragam negara ini. Motto ini juga menunjukkan bahwa, biarpun masyarakat multikultural, ada perasaan kesatuan sejati di pikiran dan hati masyarakat Indonesia. Di dalam negara Indonesia banyak kita temukan *indigineous people* atau yang biasa disebut dengan masyarakat adat dimana *indigineous people* ini akan membentuk komunitas yaitu *indigineous society*. *Indigineous society* ini menjadi penting karena kita melihat di Indonesia masih banyak yang masih belum terekam bahkan mungkin dilembagakan di ruang publik. Salah satu contoh masalah masyarakat adat yang semakin tidak teridentifikasi terjadi di Jakarta. Seiring dengan luasnya wilayah Indonesia, negara ini ada budaya yang beragam. Jakarta, ibu kota Indonesia serta pusat politik dan ekonomi nasional, merupakan bauran budaya-budaya lokal tersebut. Jarak yang terlalu jauh dari daerah asal dan Jakarta membuat budaya-budaya bawaan perlahan memudar, terutama untuk keluarga-keluarga yang sudah selama beberapa generasi tinggal di Jakarta. Tetapi kehidupan mereka 'diperkaya' dengan budaya perkotaan yang khas. Pada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa negara mengakui dan menghormati keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Namun pengakuan dan pernghormatan tersebut dilakukan dengan sejumlah syarat. Pengakuan bersyarat tersebut menjadi hambatan bagi penerapan penentuan nasib masyarakat adat itu sendiri. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, inti kelembagaan ruang publik terdiri dari jaringan komunikatif yang diperkuat oleh kompleks budaya, pers, dan, media massa; mereka memungkinkan publik pribadi yang menikmati seni untuk berpartisipasi dalam reproduksi budaya, dan bagi publik sebagai warga negara untuk berpartisipasi dalam integrasi sosial yang dimediasi oleh opini publik.

Kata Kunci : Multikulturalisme, Masyarakat Adat, Ruang Publik

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Masyarakat Indonesia adalah masyarakat dengan tingkat keanekaragaman yang sangat kompleks. Masyarakat dengan



berbagai keanekaragaman dikenal sebagai masyarakat multikultural. Pandangan tentang multikulturalisme tentunya dapat diterima secara positif oleh masyarakat Indonesia, karena entitas masyarakat Indonesia yang sangat majemuk. Indonesia sendiri mencakup negara kepulauan dengan lebih dari 17.499 pulau yang dihuni oleh sekitar 255 juta penduduk dari Sabang hingga Merauke, sebuah angka yang membuat Indonesia menjadi negara di urutan keempat dalam hal negara dengan jumlah populasi yang terbesar di dunia. Angka ini juga mengimplikasikan bahwa banyak keanekaragaman budaya, etnis, agama maupun bahasa yang dapat ditemukan di dalam negara ini. Budaya tersebut sangat bervariasi, dari pemberlakuan (parsial) hukum syariah di Aceh dan gaya hidup pemburu-pengumpul orang Mentawai hingga ritual potong jari di Papua ketika mereka kehilangan anggota keluarga. Dan penduduk Indonesia hidup menyebar di berbagai wilayah kepulauan tersebut, sehingga memiliki keragaman budaya, bahasa dan pola keyakinan. Terdapat 358 suku bangsa, dan ratusan sub suku bangsa. Serta keragaman agama yaitu : 88,1% Islam; 7,89% Kristen dan Katolik; Hindu 2,5%; Budha 1% dan sisanya 1% (Dokumen GDPA, 2018)

Konsep multikulturalisme terdiri atas dua pijakan konsep lainnya yakni konsep self dan konsep kultur. Dari sudut pandang psikologi antar budaya (*cross cultural psychology*), konsep kultur seringkali didefinisikan dengan dua cara. Pertama, kultur dipandang sebagai latar belakang yang tidak terdefinisikan dari fenomena psikologis manusia (*undefined background to psychological phenomena*). Orang yang berasal dari kultur yang berbeda memiliki perilaku yang berbeda pula, yang mungkin saja sebab-sebab dari perbedaan tersebut sungguh disadari oleh masing-masing orang. Akan tetapi menurut Rohner, hakekat dari kultur dan faktor-faktor apa yang membentuknya tidak direfleksikan lebih jauh (Rohner: 1984, 111)⁴⁵. Dengan kata lain para psikolog antar budaya yakin, bahwa kultur adalah sesuatu yang diberi dan selalu ada disana, dan tidak lagi bisa terdefinisikan. Kultur juga bisa dibayangkan sebagai kumpulan dari variabel-variabel yang singular (*collection of singular variables*). Variabel-variabel ini mencakup perlakuan orang tua kepada anaknya, nilai-nilai yang diyakini, cara hidup dan pandangan dunia suatu masyarakat.

Konsep multikulturalisme sudah banyak dipahami oleh masyarakat Indonesia, namun perlu dibuat kebijakan-kebijakan yang menjawab permasalahan multikulturalisme yang ada di negara ini.

⁴⁵ Rohner, R, "Toward a conception of culture for cross-cultural psychology", *Journal of cross-cultural psychology*, 15, 1984, hal 111-138, seperti dikutip Ratner, 2000



Permasalahan identitas yang seringkali terjadi di Indonesia yaitu pengakuan terhadap kelompok minoritas, aksi terorisme yang memberontak pada identitas bersama dan kepentingan rakyat banyak, gerakan separatisme yang mengancam persatuan Indonesia, aksi klaim mayoritas pada ruang digital dan sosial media, lemahnya pengakuan terhadap subkultur atau dominasi etnik, dan lain-lain. Masyarakat multikultural setiap kelompok memiliki adat kebiasaan, cita-cita dan nilai hidup yang berbeda. Yang sering terjadi adalah bahwa setiap kelompok cenderung menganggap kelompoknya berhak atas klaim kebenaran absolut. Heterogenitas masyarakat multikultural seringkali menyangkut perbedaan mengenai apa yang dipandang sebagai “hidup baik”.

2. Perumusan Masalah

Multikultural di era sekarang memiliki keunikan tersendiri. Menurut Parekh keunikan tersebut biasanya terwujud di dalam pertanyaan-pertanyaan kritis terkait dengan fakta keberagaman kultur masyarakat tersebut, seperti tentang hak-hak kaum minoritas hakekatnya dari hak-hak kultural suatu kelompok, tentang apakah keberagaman tersebut dapat disingkapi secara positif, sehingga memungkinkan orang-orang yang berbeda latar belakang untuk hidup bersama secara harmonis⁴⁶. Multikulturalisme bukan hanya soal identitas dan perbedaan identitas semata, tetapi tentang segala sesuatu yang tertanam di dalam kultur, yakni susunan kepercayaan dan praktek-praktek sosial, dimana suatu kelompok dapat memahami siapa diri mereka, dunia, serta dapat menata kehidupan mereka, baik kehidupan individual maupun sosial. Pertanyaan-pertanyaan kritis yang diajukan secara gencar itulah yang mencirikan permasalahan multikultur sekarang ini. Bagaimana adat istiadat yang sekarang mulai tergerus dengan budaya yang lebih universal yang kian bias dapat mengambil peran nyata di dalam ruang publik?

B. METODE PENULISAN

Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan metode yang banyak digunakan untuk menganalisis dan memahami permasalahan yang timbul baik dari individu maupun kelompok, sedangkan penelitian deskriptif dilandaskan pada pertanyaan dasar “bagaimana” sehingga peneliti dapat memperoleh jawaban yang holistik dengan mengetahui

⁴⁶ Parekh, Bhikhu, *Rethinking Multiculturalism*, New York, Palgrave, 2000



beberapa variabel yang terkait dengan masalah penelitian⁴⁷. Metode set kualitatif yang digunakan pada penelitian ini lebih menitikberatkan pada penafsiran data dan dokumen yang tersedia dan diseleksi sejauh relevan dengan tema multikulturalisme dan *indigenous people*. Unit analisisnya berupa situs-situs yang menampilkan penjelasan-penejelasan masing-masing konsep.

Dalam penelitian ini pemilihan sampel dilakukan secara purposive yaitu teknik pengambilan sampel sumber data yang didasarkan pada pertimbangan tertentu, semisal orang yang dianggap pakar dan ahli di suatu bidang atau orang yang menekuni bidang tersebut. Jumlah sampel dalam penelitian ini disesuaikan dengan kebutuhan peneliti terhadap data yang dibutuhkan. Subjek penelitian dalam penelitian ini adalah para praktisi di kementerian/lembaga dan BUMN yang terkait erat dengan multikultural dan masyarakat adat. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis Brennan⁴⁸. Data yang telah diperoleh kemudian diolah dan dianalisis melalui tahapan yaitu: *reading data/ data immersion* (membaca data), *coding data* (mengkode data), *data reduction* (memilah data) dan *data interpretation* (menafsirkan data).

C. KERANGKA KONSEPTUAL

1. Konsep Multikulturalisme

Multikulturalisme ditinjau dari akar katanya multi berarti plural dan kultur yang berarti budaya, berkaitan dengan budaya. Multikulturalisme mengisyaratkan pegakuan terhadap realitas keragaman budaya, baik keragaman suku bangsa, maupun ras, agama, maupun keberagaman bentuk-bentuk kehidupan atau subkultur yang selalu berkembang dalam kehidupan bermasyarakat. Menurut Parekh (2001) terdapat tiga komponen multikulturalisme, yaitu kebudayaan, pluralitas kebudayaan, dan cara merespons keberagaman. Sedangkan, menurut Lawrence Blum (2006) Multikulturalisme meliputi pemahaman, apresiasi dan penilaian budaya seseorang, serta penghormatan dan keingintahuan tentang budaya etnis orang lain.

Pengertian multikultural mensyaratkan pemahaman akan dua hal. Pertama, mengenai kebutuhan akan pengakuan. Kedua, legitimasi keanekaragaman budaya atau pluralism budaya. Di dalam konsep

⁴⁷ J.W. Creswell, *Research Design (Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed)*, Edisi ke-3, terj. Ahmad Fawaid, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm 29

⁴⁸ Denise Brennan, *Methodological Challenges in Research with Trafficked Persons: Tales from the Field*, 2005, hlm 35



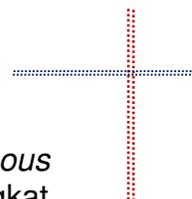
multikultural juga terdapat penyetaraan atau pengakuan agama yang berbeda-beda yang dianut oleh para penduduk. Berdasarkan konstitusi yang dimiliki menyatakan bahwa negara Indonesia harus didasarkan pada keyakinan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa. Meskipun Indonesia bukan negara Islam, namun prinsip-prinsip Islam memang mempengaruhi kebijakan politik. Selain itu, kelompok-kelompok Muslim radikal tertentu terbukti kadang-kadang mempengaruhi kebijakan politik dan yudisial dengan ancaman kekerasan. Sebuah keganjilan dari sikap pemerintah Indonesia terhadap kebebasan agama di dalam negara ini adalah bahwa pemerintah mengakui hanya enam agama yaitu: Islam, Protestantisme, Katolisisme, Hinduisme, Buddhisme dan Konghucu. Setiap orang Indonesia wajib untuk merangkul salah satu agama tersebut yang merupakan data pribadi yang disebutkan di dalam dokumen resmi seperti paspor dan kartu identitas lain.

Agama	Persentase (dari populasi total)	Angka Absolut (juta)
Muslim	87.2	207.2
Kristen	6.9	16.5
Katolik	2.9	6.9
Hindu	1.7	4.0
Buddha	0.7	1.7
Konghucu	0.05	0.1

Sumber: Badan Pusat Statistik, Sensus Penduduk 2010

2. Konsep Ruang Publik

Konsep mengenai ruang public (*public sphere*) pada awalnya dikemukakan oleh Jurgen Habermas, seorang filsuf Mazhab Frankfurt yang berasal dari Jerman. Menurut Habermas ruang public adalah ruang di mana warganegara bisa berunding mengenai hubungan bersama mereka sehingga merupakan sebuah arena institusi untuk berinteraksi pada hal-hal berbeda. Menurut Habermas, ruang public dianggap ideal bila terjadi suatu proses yang menghasilkan wacana kritis – setiap orang dipandang setara, dan setiap individu memiliki hak yang sama dalam menyampaikan aspirasinya. Aspirasi publik diperoleh dalam proses komunikasi atau melalui pembentukan opini yang dapat terjadi melalui organisasi sosial, ruang ibadah, ruang olahraga, komunitas, gerakan rakyat, maupun perkumpulan dagang untuk menyalurkan pesan dari pihak yang memiliki otoritas.



3. Konsep *Indigenous People*

United Nation mencatat terdapat lebih dari 370 juta *indigenous people* yang tersebar di 70 negara diseluruh dunia. Tingkat keberagaman yang sangat tinggi ini yang menjadi faktor yang mempersulit menemukan sebuah definisi yang pas untuk menggambarkan seluruh *indigenous people* yang ada. Namun demikian, United nation mengidentifikasi istilah *indigenous* yang dimaknai oleh beberapa negara sebagai suatu suku bangsa, aborigin, masyarakat pertaa, kelompok, etnis, dll. *Indigenous* juga serin diasosiasikan dengan aktivitas dan istilah geografis seperti berburu-bercocoktanam, nomaden, bertani, atau hidup di lereng gunung. Kriteria yang lebih jelas tentang *indigenous people* diungkapkan oleh Kingsbury (dalam Sangaji, 2010) yaitu: (1) mengidentifikasi dirinya secara otonom sebagai kelompok suku yang berbeda; (2) pengalaman historis dalam hubungan dengan kerentanan kondisi kehidupan mereka terhadapgangguan, dislokasi dan eksploitasi; (3) memiliki hubungan yang panjang dengan wilayah yang didalamnya; dan (4) berkeinginan mempertahankan ideologi yang berbeda.

D. HASIL PEMBAHASAN

Menurut Ratner definisi koheren dari konsep kultur itu mencakup empat hal. (Ratner, 2000). Pertama, definisi tersebut haruslah mendeskripsikan hakekat esensial dari fenomena kultural. Kedua, definisi tersebut haruslah menjelaskan bentuk-bentuk dari fenomena kultural tersebut. Ketiga, definisi itu juga haruslah menjelaskan bagaimana relasi antara bentuk-bentuk yang berbeda dari fenomena kultural yang ada. Dan keempat, definisi tersebut juga harus bisa menjelaskan relasi fenomena-fenomena kultural yang ada dengan fenomena-fenomena non kultural, seperti alam biologis misalnya. Di dalam kultur sendiri tidak pernah terlepas dengan konsep majemuk atau keberagaman. Suatu masyarakat disebut sebagai masyarakat majemuk jika masyarakat tersebut memenuhi satu dari dua definisi berikut:

1. Masyarakat majemuk adalah masyarakat yang terdiri dari komunitas etnik yang berbeda-beda. Komunitas etnik tersebut hidup terpisah-pisah, dan masing-masing memiliki moralitasnya sendiri.
2. Masyarakat majemuk adalah masyarakat yang hidup di dalam satu komunitas yang sama, namun dipisahkan satu sama lain oleh pasar,



Bahkan menurut Smith masyarakat majemuk justru diikat oleh adanya dominasi kelompok yang satu atas kelompok lain. Jadi, elemen yang mengikat masyarakat majemuk untuk tetap eksis sebagai masyarakat justru adalah dominasi. Dalam konteks ini Smith menawarkan suatu model untuk menjelaskan terjadinya diskriminasi rasial di dalam masyarakat majemuk. Dengan adanya kemajemukan ini maka adanya pengakuan dari satu kelompok dengan kelompok lain. Maka beragam kelompok yang majemuk ini di sebut dengan multikulturalisme. Di dalam multikulturalisme terdapat tiga model konteks yang ditawarkan oleh Rex, yakni:

1. Kita dapat memikirkan sebuah masyarakat yang memiliki ruang publik yang tunggal, namun justru mendorong terciptanya perbedaan di dalam ruang privat.
2. Kita dapat membayangkan sebuah model masyarakat, dimana masyarakat sekaligus mendorong kesatuan di dalam ruang publik maupun di dalam ruang privat. Kesatuan tersebut tentunya didasarkan pada seperangkat nilai-nilai moral yang disepakati bersama.
3. Suatu masyarakat juga dapat mendorong perbedaan dan mengakui pluralitas nilai sekaligus di ruang publik, dan di dalam ruang privat.

Masyarakat multikultur yang ideal, menurut Rex adalah masyarakat yang memenuhi model pertama, dimana setiap orang dan setiap kelompok diberi kebebasan untuk mengekspresikan nilai-nilai maupun cara hidup mereka, namun tetap mengacu terus pada ruang publik sebagai satu kesatuan. Pandangan Rex mengenai ruang privat dan ruang publik ini. Menurutnya refleksi tentang ruang publik dan ruang privat masih jarang ditemukan di dalam teori-teori sosiologi klasik. Pemikiran Talcott Parsons, serta para pemikir Struktur Perancis, seperti Althusser. Mereka cenderung untuk berpendapat bahwa ruang publik dibentuk oleh semacam moralitas bersama, dan moralitas itu pula yang mengatur kehidupan ruang privat melalui institusi-institusi sosial, seperti institusi agama. Sistem ekonomi dan sistem hukum telah dilepaskan dari tata nilai tradisional, dan mengadopsi tata nilai yang sama sekali baru. Tentu saja nilai-nilai kultural dan nilai-nilai agama tradisional tidak otomatis sama sekali lenyap. Akan tetapi praktek-praktek yang didasarkan atas tata nilai tradisional *tidak pernah* boleh mencampuri kinerja sistem-sistem sosial yang ada, baik sistem politik, ekonomi, maupun hukum.⁴⁹ Kultur publik ini terlihat dengan jelas di

⁴⁹ Talcott Parsins, *The Socal System* , London Tavistock 1952.



dalam moralitas publik, hukum, dan agama yang didasarkan pada rasionalitas. Munculnya kultur publik ini juga menandakan berakhirnya kultur rakyat (*folk culture*) yang terwujud di dalam moralitas, hukum, dan agama rakyat.

Tentu saja pengandaian-pengandaian yang ada di dalam masyarakat multikultur itu hanya mungkin, jika masyarakat telah mengalami perubahan menjadi masyarakat bermentalitas modern. Di dalam masyarakat yang masih sederhana, seluruh kehidupan masyarakat diatur oleh seperangkat aturan nilai tertentu. Hal yang sama kiranya berlaku di dalam masyarakat multikultur, walaupun dengan pola yang berbeda. Seperangkat nilai yang didasarkan pada moralitas bersama haruslah diterapkan untuk mengatur kehidupan sosial masyarakat dalam skala yang masif. Sementara perangkat nilai yang sama haruslah juga memungkinkan individu-individu yang ada di masyarakat tersebut untuk memperoleh kenyamanan dan stabilitas eksistensial. Masyarakat multikultur haruslah memiliki perangkat nilai semacam itu. Dengan kata lain adalah suatu keharusan, bahwa perangkat nilai yang didasarkan pada moralitas bersama dapat mengatur kehidupan masyarakat, baik di dalam ruang publik maupun di dalam ruang privat. Tanpa perangkat nilai semacam itu, kehidupan bermasyarakat di dalam masyarakat multikultur tidak akan mungkin dapat terjadi.

Di dalam masyarakat multikultur, menurut Rex, ruang publik dan ruang privat seringkali bersinggungan. Ketika bersinggungan tegangan dan konflik kepentingan pun tidak dapat dihindarkan. Bidang-bidang yang kiranya menandai persinggungan itu adalah bidang pendidikan dan bidang politik. Pendidikan dan pengaruh ideologi politik terasa dari ruang publik sampai ke dalam ruang privat. Ketika sudah terhubung di dalam ruang publik, pendidikan dan ideologi politik pun kini juga berurusan dengan hukum dan ekonomi. Hukum menentukan bagaimana orang, baik secara individual dan komunal, dapat hidup bersama dan terintegrasi secara positif ke dalam masyarakat. Inilah yang kiranya menandai ciri dari masyarakat modern, bahwa orang-orang yang berasal latar belakang berbeda dapat terintegrasi secara positif ke dalam masyarakat. "Di dalam masyarakat multikultur yang ideal", demikian tulis John Rex, "bagaimanapun juga, kita mengandaikan bahwa semua individu secara setara terintegrasi dan bahwa mereka memiliki kesetaraan di hadapan hukum."⁵⁰ Ideal semacam ini tidak akan pernah tercapai ke dalam realitas, jika banyak orang masih mengalami diskriminasi di hadapan hukum, atau hak-

⁵⁰ Rex, 1997, hal. 210



haknya sebagai warga negara tidak lagi diakui sepenuhnya. Dalam konteks politik misalnya, kelompok-kelompok yang berbeda di dalam masyarakat multikultur seringkali juga memiliki kekuatan politis yang berbeda-beda pula. Ini tentu saja bukanlah suatu kondisi yang ideal.

Di dalam masyarakat multikultur yang ideal, kelompok-kelompok sosial yang berbeda haruslah memiliki kekuatan politik yang setara. Kesetaraan ini dapat dirasakan dalam bentuk partisipasi yang setara di dalam kehidupan-kehidupan publik, maupun di dalam proses-proses pembuatan keputusan yang terkait dengan kehidupan bersama. Salah satu bidang yang memiliki dampak besar bagi kehidupan bersama adalah bidang ekonomi. Bidang ekonomi haruslah memiliki seperangkat aturan moral yang memungkinkan bidang tersebut bisa ditata demi kepentingan publik. Bidang ekonomi haruslah mengalami proses institusionalisasi. Proses ini melibatkan proses tukar menukar dan kompetisi antara penjual dengan penjual, ataupun pembeli dengan pembeli. Proses tukar menukar dan kompetisi ini haruslah dibebaskan dari penggunaan kekerasan ataupun pemaksaan. Moralitas yang berlaku di dalam bidang ekonomi adalah moralitas pertukaran yang damai (*peaceful bargaining*). Upaya untuk mempertahankan proses pertukaran yang adil dan harmonis sangatlah menentukan tingkat keberadaban suatu masyarakat multikultur.

Akan tetapi walaupun masyarakat multikultur telah memiliki seperangkat tata nilai yang dianggap sebagai moralitas bersama, hal ini sama sekali tidak menjamin bahwa masyarakat tersebut akan selalu hidup dalam keadaan damai. Seringkali upaya-upaya untuk mewujudkan tujuan-tujuan politis menghasilkan konflik politik yang lebih besar intensitasnya. Upaya-upaya politis tersebut tidak pernah boleh menyangkal hak-hak individual seorang pun, Terutama atas dasar alasan-alasan perbedaan etnis. Dengan demikian proses pembentukan hukum, politik, dan ekonomi merupakan suatu proses institusionalisasi ruang publik. Proses institusionalisasi tersebut haruslah didasarkan pada nilai-nilai moral yang telah disepakati bersama. Nilai-nilai moral yang sama jugalah yang dapat digunakan untuk menata kehidupan privat yang berkaitan dengan moralitas dan agama. Akan tetapi terutama pada praktek politik *welfare state*, negara, dengan menggunakan kekuasaan birokratis politiknya, bisa memaksakan otoritasnya juga pada persoalan-persoalan agama maupun moralitas. Dalam batas tertentu ekspansi kekuasaan birokrasi negara ini memiliki dampak negatif. Negara misalnya memiliki kekuatan untuk melakukan intervensi ke dalam ekonomi melalui mekanisme kontrol kepemilikan, dan campur tangan melalui subsidi maupun peraturan hukum. Dalam hal ini kebebasan berusaha dibatasi



oleh regulasi negara. Dalam prakteknya pembatasan tersebut berkembang menjadi control yang berlebihan. Akibatnya negara seolah menjadi totaliter di dalam penerapan kebijakan-kebijakannya. Kontrol terus menerus dari masyarakat sipil diperlukan untuk mencegah hal ini.

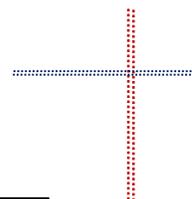
Di sisi lain negara juga memiliki otoritas untuk ikut campur tangan dalam soal-soal moralitas privat maupun keluarga. Mekanisme intervensi ini tentu saja juga mempunyai dampak positif, yakni memungkinkan terjadinya pembagian kekayaan yang merata. Negara juga memiliki otoritas untuk menjamin berfungsinya serikat buruh, sekaligus memastikan bahwa setiap orang, apapun sukunya, memiliki pekerjaan yang layak. Dengan otoritas politiknya, negara juga bisa menjamin bahwa setiap orang yang tidak memiliki pekerjaan memperoleh pendapatan secukupnya. Negara juga bisa membentuk suatu instansi pemerintahan yang memperhatikan problem-problem di dalam keluarga maupun problem individual. Semua ini tentunya membutuhkan kemampuan untuk melampaui batas antara ruang publik maupun ruang privat. Dalam arti ini negara wajib menjamin bahwa kepentingan yang lebih besar dan lebih universal dapat tercapai.

Di dalam bukunya T. Marshall pernah berpendapat, bahwa di dalam masyarakat multikultur, negara tidak hanya memenuhi hak-hak politik maupun hak-hak legal rakyatnya, tetapi juga hak-hak sosial maupun kultural warganya. Harapannya adalah dengan diperhatikan hak-hak sosial maupun kulturalnya, warga bisa memahami bahwa kepentingan bersama lebih penting dari sekedar kepentingan kelas sosial semata. Dengan kata lain rakyat jadi memiliki loyalitas yang otentik pada negaranya, dan bukan hanya pada kelas sosialnya semata. Rex menulis begini, "banyak dari perasaan identifikasi yang dimiliki individu dulunya hanya pada ruang privat, kini ditransfer ke level negara. Setiap orang menghargai dan menghormati kepentingan partikular kelas sosialnya, tetapi lebih dari itu, setiap orang lebih menghargai dan menghormati kepentingan negaranya yang melingkupi kelas sosial yang lebih luas. Memang yang terjadi disini adalah seolah peran keluarga kini telah digantikan oleh negara. Akan tetapi tidak ada yang salah dengan hal ini, terutama ketika negara dapat menjalankan fungsi sosialisasi dan penanaman nilai-nilai secara lebih efektif daripada keluarga. Pada titik inilah ruang publik dan ruang privat menyatu. Namun ketika negara dengan otoritas politiknya mulai mencampuri urusan pendidikan, maka akan ada beberapa masalah-masalah baru muncul.

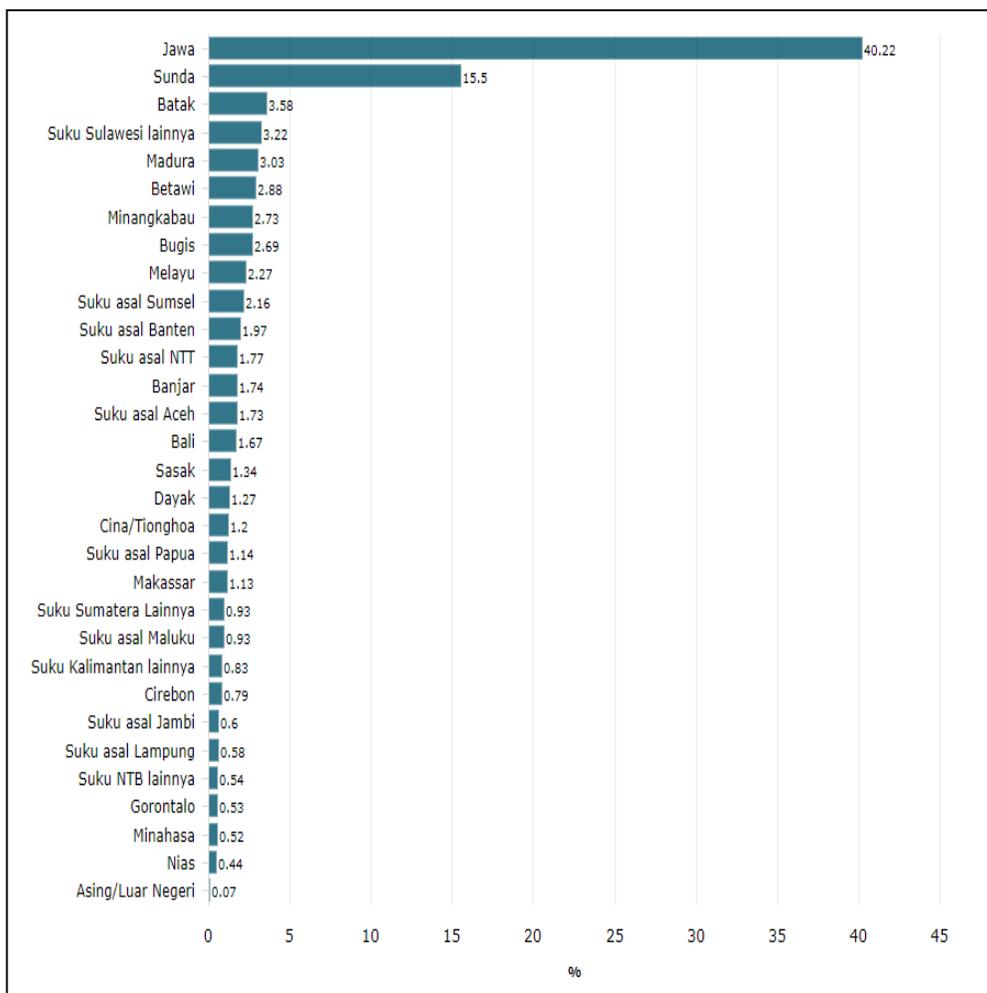


Indonesia merupakan bangsa yang lahir dari keragaman suku bangsa, agama dan bahasa. Berdasarkan hasil sensus penduduk 2010, Jawa mendominasi 40,22% (95,2 juta jiwa) suku bangsa/etnis penduduk Indonesia yang berjumlah 236.73 Juta Jiwa. Penduduk yang tinggal di provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur mayoritas merupakan suku Jawa. Sementara Sunda merupakan suku terbesar kedua di tanah air, yakni mencapai 15,2 % (36, 7 Juta jiwa) dari total penduduk, kemudian diikuti Madura di posisi ketiga dengan 3,23% (7,6 juta jiwa). Adapun etnis Cina/Tionghoa hanya mencapai 1,2% (2,83 juta jiwa) penduduk.

Secara umum, suku bangsa merupakan kelompok etnis dan budaya masyarakat yang berbentuk secara turun temurun. Sebagai bagian dari sistem budaya yang lahir di masyarakat, identitas dan atribut kesukuan dari suatu kelompok masyarakat yang akan diwariskan pada generasi berikutnya. Biasanya, secara kultural, identitas dan atribut suku bangsa langsung melekat pada setiap orang sesuai dengan suku bangsa sari kedua orang tuanya. Berikut adalah data suku bangsa yang ada di Indonesia berdasarkan penelitian Badan Pusat Statistik pada tahun 2010. Dapat dilihat dari hasil presentasi bahwa didalam kemajemukan suku bangsa Indonesia masih ada satu kelompok yang mendominasi kelompok lain dengan berdasarkan jumlah masyarakatnya. Sering kali ini membuat sektor-sektor politik, ekonomi, dan hukum hanya dipenuhi oleh satu kelompok masyarakat yang mendominasi tersebut. Maka diperlukan adanya pembinaan, pemberdayaan dan pengikutsertaan kelompok-kelompok lain yang lebih kecil agar dapat masuk dan berpartisipasi di aspek-aspek atau sektor vital yang ada di Indonesia. hal ini agar dapat menunjukkan bahwa kelompok lain juga memiliki hak-hak sebagai sudah diatur di dalam Undang-Undang untuk dapat menjadi bagian yang merumuskan bahkan sebagai pengambil keputusan terhadap kebijakan-kebijakan di Indonesia.



Persentase Penduduk Indonesia Menurut Suku Bangsa (Sensus Penduduk 2010)



Sumber: Badan Pusat Statistik, Sensus Penduduk 2010 (diolah oleh katadata.co.id)

Merujuk pada pasal 28I ayat 3 UUD 1945 yang berisikan “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman” masyarakat adat pada pasal tersebut disebut dengan masyarakat tradisional. Namun berdasarkan kenyataannya masyarakat adat atau *indigenous people* di Indonesia justru terlihat tergusur seiring berkembangnya zaman yang ada.

Padahal berdasarkan Keputusan Presiden No.111 Tahun 1999 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial komunitas adat terpencil yang menjelaskan bahwa komunitas adat terpencil atau yang selama



ini lebih dikenal dengan sebutan masyarakat terasing adalah kelompok sosial budaya yang bersifat lokal dan terpencar serta kurang atau belum terlihat dalam jaringan dan pelayanan baik sosial, ekonomi, maupun politik. Setelah menyadari bahwa masyarakat adat terpencil jarang terekam jejak keberadaannya terutama dalam pengambilan keputusan ataupun kebijakan-kebijakan di NKRI. Maka, mulai adanya RUU yang buat tahun 2013 yang berisikan pengakuan dan perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat. Dijelaskan pada RUU ini bahwa masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungannya yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, memiliki pranata pemerintah adat, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya.

Hak yang diberikan bagi masyarakat di Indonesia salah satunya berada di suku Badui. Hak ini diberikan untuk suku badui dalam dimana hukum yang berlaku adalah bahwa suku badui dalam tidak boleh dikunjungi oleh orang-orang asing diluar suku tersebut. Dimana pemerintah memberikan izin terhadap kewenangan pemberian peraturan bagi suku tersebut. Namun, dilihat dari orang-orang suku badui yang kerap kali muncul di kota sambil membawa hasil bumi mereka kerap kali memperlihatkan bahwa belum adanya upaya untuk mengakomodir mereka dalam ruang publik. Kerap kali justru keberadaan masyarakat adat ini justru dikucilkan karena mereka yang sering terlihat berbeda dari cara berpakaian, bahasa, dan bahkan kebiasaan-kebiasaan mereka. Hal ini membuat mereka menjadi kaum minoritas di dalam ruang publik.

Lalu bagaimanakah agar *indigeneous people* ini bisa tetap eksis dan memiliki power di dalam ruang publik. Namun, power yang ditunjukkan juga merupakan power yang positif demi kemajuan NKRI. Maka dari itu, pemerintah perlu mengeluarkan upaya-upaya pemberdayaan terhadap masyarakat adat ini. Menurut Kaputra (2013) ada tiga tujuan utama dalam pemberdayaan masyarakat yaitu mengembangkan kemampuan masyarakat, perubahan perilaku masyarakat dan mengorganisasi masyarakat. Pengembangan kemampuan masyarakat dapat dilakukan misalnya dalam bentuk kemampuan berwirausaha, mencari informasi, mengelola kegiatan, bertani dll sesuai kebutuhan masyarakat. Adapun perubahan perilaku masyarakat yang diharapkan yaitu perubahan perilaku yang merugikan atau menghambat peningkatan kesejahteraan masyarakat dan lingkungan sekitarnya. Tujuan ketiga, yaitu pengorganisasian masyarakat. Pengorganisasian masyarakat ini dimaksudkan agar

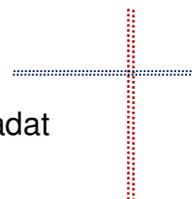


masyarakat dapat mengatur dan mengelola kegiatan yang mereka kembangkan (Kaputra 2013:72).

Sebagai contoh lain, masyarakat adat yang hidupnya berburu dapat diberikan informasi bahwa dengan menggunakan teknologi, makanan dapat bertahan lebih lama sehingga jika musim sedang tidak baik, mereka masih memiliki cadangan makanan.

Tujuan dari pemberdayaan ini merupakan proses mengantarkan *indigenous people* menjadi mandiri dalam melakukan sesuatu sesuai dengan kebutuhan mengikuti perkembangan zaman dan tujuan hidup. Konsekuensi dari upaya memandirikan masyarakat adalah pemberian kemampuan berupa kesadaran dan keterampilan agar mampu melakukan sesuatu sendiri dan yang tidak kalah pentingnya adalah pemberian kekuasaan agar masyarakat adat dapat menunjukkan eksistensinya di ruang publik dengan beragam budaya-budaya yang ada di ruang publik tersebut. Pemberian kekuasaan kepada masyarakat adat sesungguhnya dapat berupa peraturan yang menjamin kebebasan dan memberikan kekuasaan untuk bertindak ataupun menghilangkan aturan-aturan mengenai masyarakat adat atau masyarakat tradisional yang menghalangi mereka dalam memenuhi kebutuhannya secara mandiri.

Jika perlu adanya organisasi atau kelembangaan yang memang dibentuk berdasarkan masyarakat adat itu sendiri. Lembaga adat seharusnya mengakomodasi kepentingan masyarakat adat dan juga kepentingan pemerintah. Struktur yang ideal dari lembaga adat yang dibentuk yaitu terdiri dari tiga unsur diantaranya unsur masyarakat adat, unsur pemerintah dan unsur pihak independent yang bisa diisi oleh NGO atau perguruan tinggi. Unsur yang terakhir ini menjadi penting karena berfungsi sebagai mediator antara pemerintah dengan masyarakat adat. Berdasarkan deklarasi PBB tentang hak-hak masyarakat adat atau UNDRIP Pasal 18 dijelaskan masyarakat adat mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan berkenaan dengan hal-hal yang akan berdampak pada hak-hak mereka, melalui perwakilan-perwakilan yang mereka pilih sesuai dengan prosedur mereka sendiri, serta untuk mempertahankan dan mengembangkan lembaga adat pengambil keputusan mereka sendiri. Masyarakat adat juga dijamin haknya dalam UUD 1945 khususnya pada pasal tentang kebebasan berserikat dan berkumpul yaitu, untuk membentuk lembaga adat sendiri di masyarakat adatnya masing-masing. Setiap lembaga harus menyusun aturan main sesuai dengan ciri khasnya dari masing-masing daerah. Lembaga adat juga menjadi perantara yang berada ditingkatan pemerintah daerah baik itu Pemerintah Kabupaten ataupun Pemerintah Provinsi.



Acuan dari Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat adat (UNDRIP), yaitu:

1. Penentuan nasib sendiri
2. Tanah, wilayah dan sumberdaya alam
3. Budaya dan kekayaan intelektual
4. *Free, prior and informed consent (FPIC)*
5. Penentuan model dan bentuk-bentuk pembangunan yang sesuai.

Berdasarkan data sensus penduduk 2010, jumlah suku bangsa yang ada di Indonesia secara keseluruhan mencapai lebih dari 1300 suku bangsa. Selain jenisnya yang beragam, jumlah atau ukuran populasi setiap jenis suku bangsa juga sangat bervariasi. Suku Jawa yang tersebar pada hampir setiap wilayah teritorial Indonesia, populasinya mencapai sebesar 95,2 juta jiwa atau sekitar 40,0 persen dari populasi penduduk Indonesia. Di lain pihak, suku-suku seperti Suku Bantik, Wamesa, Una, Lepo Tau dan Halmahera jumlah populasinya masing-masing kurang dari 10 ribu jiwa.

Berdasarkan pertimbangan besarnya cakupan jenis suku bangsa di Indonesia dan ukuran populasi setiap suku bangsa yang sangat bervariasi, analisis mengenai komposisi penduduk menurut suku bangsa. Sesuai dengan metode klasifikasi yang digunakan, suku-suku bangsa yang ada di Indonesia secara keseluruhan dapat dikelompokkan menjadi sebanyak 31 kelompok suku bangsa.

E. PENUTUP

Multikulturalisme bukan hanya soal identitas dan perbedaan identitas semata, tetapi tentang segala sesuatu yang tertanam di dalam kultur, yakni susunan kepercayaan dan praktek-praktek sosial, dimana suatu kelompok dapat memahami siapa diri mereka, dunia, serta dapat menata kehidupan mereka, baik kehidupan individual maupun sosial. Di dalam masyarakat multikultur yang ideal”, demikian tulis John Rex, “bagaimanapun juga, kita mengandaikan bahwa semua individu secara setara terintegrasi dan bahwa mereka memiliki kesetaraan di hadapan hukum.⁵¹ Ideal semacam ini tidak akan pernah tercapai ke dalam realitas, jika banyak orang masih mengalami diskriminasi di hadapan hukum, atau hak-haknya sebagai warga negara tidak lagi diakui sepenuhnya. Dalam konteks politik misalnya, kelompok-kelompok yang berbeda di dalam masyarakat multikultur seringkali juga memiliki kekuatan politis yang berbeda-beda pula. Ini tentu saja bukanlah suatu kondisi yang ideal. Struktur yang ideal dari

⁵¹ Rex, 1997, hal. 210



lembaga adat yang dibentuk yaitu terdiri dari tiga unsur diantaranya unsur masyarakat adat, unsur pemerintah dan unsur pihak independent yang bisa diisi oleh NGO atau perguruan tinggi. Unsur yang terakhir ini menjadi penting karena berfungsi sebagai mediator antara pemerintah dengan masyarakat adat. Berdasarkan deklarasi PBB tentang hak-hak masyarakat adat atau UNDRIP Pasal 18 dijelaskan masyarakat adat mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan berkenaan dengan hal-hal yang akan berdampak pada hak-hak mereka, melalui perwakilan-perwakilan yang mereka pilih sesuai dengan prosedur mereka sendiri, serta untuk mempertahankan dan mengembangkan lembaga adat pengambil keputusan mereka sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Brennan, Denise. 2005. *Methodological Challenges in Research with Trafficked Persons: Tales from the Field*

Creswell, J. W. 2007. *Research Design (Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed)* Edisi ke-3, terj. Ahmad Fawaid. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. (trans) Thomas Burger, Britain: Polity Press.

Kaputra, Iswan. 2013. *Pemberdayaan masyarakat Era Otonomi Daerah dalam Dampak Otonomi Daerah di Indonesia: Merangkai Sejarah Politik dan Pemerintahan Indonesia*. Bungaran Antonius Simanjuntak (Ed). Jakarta: YOI

Parsons, Talcott, *The Social Systems*, London, Tavistock, 1952.

Parekh, Bhikhu, *Rethinking Multiculturalism*, New York, Palgrave, 2000

Ratner, Carl, "Outline of A Coherent, Comprehensive Concept of Culture", *Cross-Cultural Psychology Bulletin*, 2000, vol. 34, no. 1&2, hal. 5-11.

Rex, John, "Multicultural and Plural Societies", dalam *The Ethnicity Reader*, Montserrat Guibernau dan John Rex (eds), Great Britain, Polity Press, 1997, hal. 205-228.

Wattimena, Reza A.A., *Multikulturalisme Untuk Indonesia*. Kansius.2010

Website

<https://www.arcticcentre.org/EN/communications/arcticregion/Arctic-Indigenous-Peoples/Definitions> (Diakses pada Bulan Januari, 2019)



Website <https://www.indonesia-investments.com/id/budaya/penduduk/item67> (Diakses pada Bulan Januari, 2019)

Website Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, <https://bphn.go.id/news/2015102805455371/INDONESIA-MERUPAKAN-NEGARA-KEPULAUAN-YANG-TERBESAR-DI-DUNIA> (Diakses pada Bulan Januari, 2019)

Website Badan Pusat Statistik, www.bps.go.id data sensus penduduk 2010 (Diakses pada Bulan Januari, 2019)

Website <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/10/29/jawa-mendominasi-40-persen-suku-bangsa-di-indonesia> (Diakses pada Bulan Januari, 2019)

Website United Nation <https://www.un.org/press/en/2000/20000215.sgsm7303.doc.html> (Diakses pada Bulan Januari, 2019)

**PENGUATAN PRAKTIK PEMERINTAHAN TERBUKA DI
INDONESIA: TANTANGAN DAN PELUANG DI ERA
MASYARAKAT TANPA BATAS**

**STRENGTHENING OPEN GOVERNMENT IN INDONESIA:
CHALLENGES AND OPPORTUNITIES IN THE ERA OF
BORDERLESS SOCIETY**

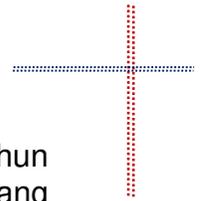
Tisa Lestari

Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara
lestari.tissa@gmail.com

Abstract

The dynamics of globalization and its multidimensional nature in the past few years are predicted to create a global community called 'borderless society' in 2025. This condition, characterized by digitalization in every aspect and various global trends will ultimately require an agile and adaptive policy to deal with it. In Indonesia, such policy-making process has actually been initiated through the initiation of Open Government Indonesia (OGI) which promotes openness, transparency and government responsiveness. This initiative has resulted in several important achievements in terms of openness of the government, and continued efforts are being made to strengthen it through various sustainable Action Plans. The condition of borderless society will in turn affect the sustainability of strengthening open government in Indonesia. This study aims to analyze the development of open government practices in Indonesia, and to identify the challenges and opportunities that the Indonesian government has in strengthening open government in the era of borderless society. By using qualitative description research methods, this study shows that the conditions of borderless society and open government influence each other. Borderless society will also create not only a challenge for strengthening open government primarily related to the readiness and role of the government, but also opportunities related to the level of trust and citizen driven.

Key word: Open Government, Borderless Society, Digitalization, Trust, Citizen Driven



Abstrak

Dinamika globalisasi dan sifat multidimensinya pada beberapa tahun terakhir diprediksi akan menciptakan sebuah komunitas global yang disebut ‘masyarakat tanpa batas’ pada tahun 2025. Kondisi yang ditandai dengan digitalisasi di berbagai bidang dan kecenderungan global yang beragam ini pada akhirnya akan membutuhkan sebuah kebijakan yang *agile* dan adaptif untuk menghadapinya. Di Indonesia, proses pembuatan kebijakan yang demikian sebenarnya telah dimulai melalui inisiasi *Open Government* Indonesia (OGI) yang mengedepankan keterbukaan, transparansi, dan responsivitas pemerintah. Inisiasi ini telah menghasilkan beberapa capaian penting dalam hal keterbukaan pemerintah, dan terus diupayakan penguatannya melalui berbagai Rencana Aksi (Renaksi) yang berkelanjutan. Adapun kondisi *borderless society* pada gilirannya juga akan mempengaruhi keberlanjutan penguatan pemerintahan terbuka di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perkembangan praktik pemerintahan terbuka di Indonesia, serta mengetahui tantangan dan peluang yang dimiliki pemerintah Indonesia dalam memperkuat pemerintahan terbuka di era *borderless society*. Dengan menggunakan metode penelitian deskripsi kualitatif, penelitian ini menunjukkan bahwa kondisi *borderless society* dan *open government* saling mempengaruhi satu sama lain. *Borderless society* juga akan menciptakan tidak hanya tantangan bagi penguatan open government utamanya terkait kesiapan dan peran pemerintah, tetapi juga peluang terkait tingkat kepercayaan dan citizen driven.

Kata Kunci: Open Government, Borderless Society, Digitalisasi, Trust, Citizen Driven

A. PENDAHULUAN

Globalisasi telah membawa perubahan dalam berbagai aspek kehidupan di seluruh dunia, termasuk di Indonesia. Di satu sisi, globalisasi telah memberikan peluang bagi Indonesia untuk mengoptimalkan perkembangan pengetahuan, teknologi, informasi, bahkan *sharing* sumber daya. Di sisi lain, globalisasi telah menciptakan sebuah dunia dimana proses bisnis, informasi, dan sumber daya tidak lagi terbatas secara nasional, tapi sudah menjadi urusan global. Globalisasi telah membentuk wajah dunia dan negara dalam bentuk yang berbeda, dalam pengertian kaburnya batas-batas interaksi sosial, ekonomi dan politik antar negara. Haque (2004) secara singkat menjelaskan bahwa globalisasi merupakan proses pengintegrasian



bangsa, masyarakat dan individu dalam ranah ekonomi, politik, budaya, ideologi dan juga pengetahuan (LAN, 2018). Dalam pengertian ini dapat dipahami bahwa integrasi tersebut berdampak pada relasi negara dan masyarakat di suatu negara-bangsa. Informasi, pengetahuan dan opini yang berkembang di belahan dunia akan mempengaruhi kepentingan dan kebutuhan masyarakat suatu negara.

Pada perkembangannya, globalisasi kemudian menciptakan sebuah 'masyarakat tanpa batas' (*borderless society*). *Borderless society* sendiri merupakan sebuah istilah yang merujuk pada sebuah masyarakat tanpa batasan atau masyarakat yang bebas dari restriksi. Istilah *borderless society* juga dikenal dengan *age of ICT, electronic era, global community and information society*. *Borderless society* dapat terbentuk dalam berbagai aspek globalisasi, seperti ekonomi, sosial, ideologi, maupun individu. PricewaterhouseCoopers (PwC), dalam kajiannya yang berjudul *A Borderless Society 2025*, memperkirakan ke depan akan muncul isu-isu baru terkait hubungan pemerintah dan masyarakat dalam era *borderless society* seperti kepercayaan (*trust*), infrastruktur, dan keamanan (Gagnon, 2007)

Menurut PwC, ada banyak faktor utama yang mendorong terbentuknya *borderless society*, dan salah satunya adalah digitalisasi yang terjadi di berbagai bidang. Digitalisasi telah menjadi faktor pendorong perubahan yang utama saat ini, dan berdampak pada masyarakat secara keseluruhan. *Borderless society* kemudian menciptakan sebuah proses sosial dimana masyarakat dan bahkan pemerintah tidak hanya berupaya mengambil keputusan untuk menyelesaikan masalah yang terjadi saat ini, tetapi perlu juga untuk mengidentifikasi perubahan yang akan terjadi di masa depan serta kesiapan untuk menghadapinya (PwC, 2015). Dalam kondisi yang *borderless*, mau tidak mau kebijakan yang diambil pemerintah harus juga memperhatikan kondisi kecenderungan global (*global megatrends*), dan kebijakan dari negara lain.

Oleh karena itu, dalam konteks kekinian, perkembangan atau kecenderungan global (*global megatrends*) telah menciptakan tantangan tersendiri bagi suatu negara-bangsa. Fenomena ini dikenal dengan singkatan VUCA (*volatility, uncertainty, complexity, ambiguity*). Globalisasi dan kecenderungan global tersebut menjadikan suatu negara-bangsa rentan terhadap perubahan lingkungan. Setiap negara-bangsa akan berkompetisi untuk mencapai tujuan pembangunan ditengah-tengah kepentingan setiap negara-bangsa merespon perubahan dan mengupayakan pembangunannya (LAN, 2018).

Dengan kondisi dunia global yang demikian disruptif, pemerintah Indonesia pun dituntut untuk mampu merespon perubahan



global tersebut, serta menghadapi berbagai isu-isu baru yang muncul di era *borderless society*, baik dalam proses adopsi maupun adaptasi. Kegagalan pemerintah dalam melakukan respon secara cepat dan tepat akan mengakibatkan sulitnya proses pencapaian tujuan pembangunan nasional yang telah dicanangkan. Dengan demikian, pemerintah harus mampu untuk menciptakan model kebijakan publik yang *agile*, yang dapat menyesuaikan dengan perubahan. Kebijakan publik yang dibuat ke depan, harus mengedepankan transparansi, partisipasi masyarakat yang lebih aktif, serta responsif. Salah satu langkah yang telah diambil pemerintah dalam menciptakan model kebijakan yang lebih *agile* untuk menghadapi berbagai perubahan dalam era ini adalah dengan gerakan pemerintahan terbuka (*Open Government*) melalui inisiatif Open Government Indonesia (OGI).

OGI diluncurkan tanggal 20 September 2011 dan Sekretariat Nasional OGI dibentuk pada tahun 2015 untuk memfasilitasi dan mendorong proses realisasi kebijakan untuk menciptakan pemerintah yang lebih transparan, akuntabel, dan partisipatoris. Penguatan kelembagaan melalui SK Menteri PPN/Kepala Bappenas No. Kep.51/M.PPN/HK/08/2016 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Strategis Pelaksanaan Rencana Aksi Keterbukaan Pemerintah (*Open Government* Indonesia). OGI sendiri berangkat dari Inisiatif Open Government Partnership (OGP) diluncurkan pada tanggal 20 September 2011 oleh delapan negara yaitu Indonesia, Brasil, Meksiko, Norwegia, Filipina, Afrika Selatan, Inggris, dan Amerika Serikat melalui persetujuan bersama Deklarasi Keterbukaan Pemerintah (*Open Government Partnership*, 2018). OGP merupakan gerakan inisiatif multilateral yang bertujuan untuk menyediakan kerangka bagi pemangku kepentingan di negara anggota untuk mendorong terbangunnya pemerintahan yang mengusung tansparansi, keterlibatan warga negara, memerangi korupsi dan mendorong pemanfaatan inovasi teknologi terkini. terbuka, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan warga (Primadian dan Prasojo, 2018).

Kondisi *borderless society* dan upaya penerapan *open government* yang terjadi bersamaan pada akhirnya akan saling mempengaruhi satu sama lain. Adapun penelitian ini akan berfokus pada bagaimana upaya penguatan penerapan *open government* yang telah berjalan di Indonesia di era *borderless society* yang sedang dan akan dihadapi. Maka, dari penjelasan di atas, penulis merumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan praktik pemerintahan terbuka di Indonesia sampai saat ini?

2. Apa saja tantangan dan peluang bagi penguatan pemerintahan terbuka di Indonesia pada era *borderless society*?

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perkembangan praktik pemerintahan terbuka yang telah dijalankan pemerintah Indonesia sampai saat ini, juga untuk mengetahui tantangan yang dihadapi dan peluang yang dimiliki pemerintah Indonesia dalam memperkuat pemerintahan terbuka di era *borderless society*.

B. KERANGKA PIKIR

1. Konsep Masyarakat Tanpa Batas (*Borderless Society*)

Sampai saat ini 'masyarakat tanpa batas' (*borderless society*) tidak memiliki definisi yang pasti. Pada umumnya, istilah ini banyak disamakan dengan istilah lain seperti globalisasi, komunitas global (*global community*), kampung global (*global village*), dsb. Seperti telah dijelaskan pada bagian pendahuluan bahwa istilah kemunculan *borderless society* dipengaruhi oleh berbagai faktor, diantaranya pembentukan pasar bebas serta pembangunan telekomunikasi dan transportasi. *Borderless society* merupakan sebuah bentuk demokrasi yang lebih terelaborasi dan bebas, yang diatur bukan oleh undang-undang, melainkan oleh konsensus. *Borderless society* bukan semata tentang penghapusan passport fisik, tetapi tentang distribusi sumber daya yang lebih efektif, tanpa melihat kewarganegaraan atau etnisitas (Gagnon, 2007).

Dalam perspektif ekonomi, kondisi *borderless society* adalah ketika perbedaan ekonomi antar negara telah terhapus, dimana ada kebebasan arus barang, jasa, modal, dan informasi yang mengabaikan batas-batas negara. Dalam sektor lainnya, misalnya kesehatan, *borderless society* telah menciptakan isu-isu tertentu, seperti pelayanan kesehatan yang lebih baik dapat terwujud apabila ada akses universal terhadap sumber daya untuk menciptakan pelayanan tersebut. Idealnya, kondisi *borderless society* akan menciptakan kompetisi antar individu, pengusaha, maupun pemerintah karena banyaknya peluang dan pasar baru yang terbuka. Persaingan dari sisi pemerintah misalnya antar pemerintah negara-negara dunia, maupun antara pemerintah dan perusahaan dalam menyediakan pelayanan publik yang lebih baik. Misalnya, seorang warga negara A mungkin akan memilih untuk berobat di negara B karena pelayanan kesehatan yang lebih baik di sana (Gagnon, 2007).

Dalam paper PwC, beberapa karakter dari *borderless society* adalah adanya pembangunan sosial yang kuat, fokus warga negara (*citizen's focus*), teknologi baru yang disruptif (misalnya Internet of

Things/IoT), perubahan manajemen yang kontinu, serta pembangunan yang didorong oleh kebutuhan yang berbeda-beda. Dari karakter tersebut, beberapa isu yang kemudian dihadapi oleh pemerintah adalah kepercayaan (*trust*), infrastruktur, dan keamanan (PwC, 2015).

2. Konsep Pemerintahan Terbuka (*Open Government*)

Open Government adalah “transparansi dari tindakan pemerintah, akses terhadap layanan dan informasi dari pemerintah, serta ketanggapan pemerintah terhadap ide-ide baru, permintaan, dan kebutuhan.” Kebijakan *Open Government* adalah alat untuk meningkatkan kualitas kehidupan demokratis dalam sebuah negara untuk memperbaiki pemenuhan kebutuhan rakyat. Kebijakan ini menghasilkan beragam keuntungan bagi dunia usaha dan warga negara, termasuk bagi pemerintahan yang melaksanakan kebijakan tersebut. Contoh kunci dari kebijakan di atas meliputi:

- a. Memastikan hasil kebijakan yang lebih baik
- b. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas kebijakan
- c. Memperbaiki kepatuhan terhadap kebijakan dan peraturan
- d. Mendorong pengembangan sosio-ekonomi inklusif
- e. Membina inovasi (OECD, 2016)

Secara singkat *Open Government* meliputi 3 konsep utama yaitu transparansi, keterlibatan dan partisipasi masyarakat, serta responsivitas. Termasuk dalam bentuk transparansi adalah usaha pemerintah untuk mengekspos kinerjanya kepada publik, juga dorongan publik untuk mengekspos informasi tentang performa kinerja pemerintah. Keterlibatan dan partisipasi publik dapat berupa usaha pemerintah dan masyarakat sipil untuk memperkuat dan memperluas hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Adapun responsivitas meliputi reformasi yang dilakukan pemerintah atau pembentukan institusi yang memiliki kekuatan hukum dan memiliki konsekuensi yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Meskipun tidak ada bentuk pasti dari *open government*, namun tiga konsep di atas harus dimiliki untuk menciptakannya.

Sementara itu, Veljkovic (2004) mendefinisikan ide prinsip *open government* berdasarkan ruang lingkup inisiatif *open government*, yaitu:

- a. Membuka data dan informasi sektor publik dan memudahkan masyarakat untuk mengakses data tersebut melalui cara yang serupa (*data transparency*).
- b. Membuka pelaksanaan dan kegiatan yang dilakukan pemerintah ke publik (*government transparency*).

- 
- c. Menjelaskan keputusan dan tindakan ke masyarakat, bertindak sesuai prasyarat yang diharapkan, dan bertanggung jawab atas kegagalan yang terjadi (*government accountability*).
 - d. Melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan (*participation*).
 - e. Memungkinkan kerja sama di berbagai tingkatan pemerintah, antara pemerintah dengan sektor privat dan antara pemerintah dengan masyarakat (*collaboration*) (Primadian dan Prasojo, 2018)

The World Justice menilai *open government* sebagai langkah keterbukaan pemerintah ditentukan oleh sejauh mana pemerintah berbagi informasi, memberdayakan masyarakat untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah, dan mendorong partisipasi warga dalam perumusan kebijakan publik. Faktor *open government* mengukur apakah undang-undang dan informasi hukum dipublikasikan dan mengevaluasi kualitas informasi yang dirilis pemerintah (The World Justice Project, 2018).

C. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan metode yang banyak digunakan untuk menganalisis dan memahami permasalahan yang timbul baik dari individu maupun kelompok, sedangkan penelitian deskriptif dilandaskan pada pertanyaan dasar “bagaimana” sehingga peneliti dapat memperoleh jawaban yang holistik dengan mengetahui beberapa variabel yang terkait dengan masalah penelitian. Artikel ini ditulis menggunakan pendekatan deskriptif dengan metode pengumpulan data melalui kajian dari berbagai literatur terkait dengan *borderless society* dan *open government*.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Dinamika dan Perkembangan Open Government di Indonesia

Indonesia telah menjadi bagian dari Open Government Partnership (OGP) dan menjalankan praktik open government melalui inisiatif Open Government Indonesia (OGI) sejak tahun 2012. Komitmen Indonesia dalam OGP dideklarasikan melalui Keppres No. 13 Tahun 2014 tentang Penetapan Keanggotaan Indonesia pada Open Government Partnership. Selanjutnya, Keppres ini ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri PPN/ Kepala Bappenas No. 51/M.PPN/HK.08/2016 tentang pembentukan Tim Koordinasi Strategis Pelaksanaan Rencana Aksi Keterbukaan Pemerintah (Open

Government Indonesia) yang melandasi keberadaan Sekretariat Nasional. Sekretariat nasional OGI terdiri dari beberapa Kementerian, CSO dan perwakilan daerah (Bappenas, 2017).

Gambar 1. Organogram Tim Inti Sekretariat Nasional OGI

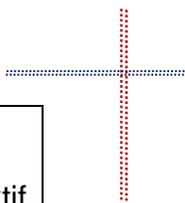


Sumber: Bappenas, 2017

Melalui gerakan *Open Government* Indonesia (OGI), pemerintah memiliki komitmen untuk menjalankan program dan Rencana Aksi OGI (Renaksi) yang memperkuat pilar keterbukaan pemerintah yaitu transparansi, partisipasi publik, dan inovasi (OGI, 2018). Dalam kurun waktu 2012-2018, sejak praktik open government resmi dijalankan di Indonesia, pemerintah menyusun Rencana Aksi (Renaksi), yang merupakan instrumen utama untuk memastikan kesinambungan ide, gagasan, dan kolaborasi dalam menjalankan prinsip-prinsip pemerintahan terbuka di Indonesia. Berikut adalah isu-isu strategis yang ada dalam Renaksi OGI tahun 2012-2018:

Tabel 1. Isu Strategis Dalam Rencana Aksi Open Government Indonesia (OGI) Tahun 2012-2018

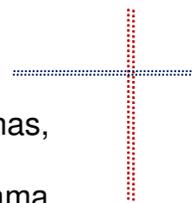
PERIODE	ISU STRATEGIS DALAM RENAKSI
2012	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penguatan dan percepatan program berjalan 2. Pengembangan portal keterbukaan informasi dan partisipasi publik 3. Inisiatif baru



2013	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peningkatan Layanan Publik 2. Peningkatan Integritas Aparatur Pemerintah 3. Manajemen Sumber Daya Publik Yang Efektif Dan Transparan 4. Peningkatan Akuntabilitas Sektor Swasta.
2014-2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penguatan infrastruktur kelembagaan dalam mendorong transparansi, partisipasi publik, dan pelayanan publik 2. Mendorong peningkatan kualitas transparansi, partisipasi publik, dan pelayanan di area layanan dasar masyarakat 3. Mendorong peningkatan kualitas transparansi, partisipasi publik dan pelayanan di area rawan korupsi 4. Mendorong peningkatan kualitas transparansi, partisipasi publik dan pelayanan di area yang menjadi perhatian utama publik
2016-2017	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyusunan <i>Grand Strategy</i> Pemerintah Terbuka 2. Peningkatan Partisipasi Publik 3. Perbaikan Tata Kelola Pemerintahan 4. Reformasi Birokrasi Dan Penguatan Pelayanan Publik (Penguatan Keterbukaan Informasi Publik) 5. Pembenahan Tata Kelola Data.
2018-2019	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tata Kelola Data 2. Akses Informasi 3. Inovasi pelayanan publik 4. Reformasi birokrasi: Pemanfaatan E-Government 5. Partisipasi publik

Sumber: data diolah dari www.opengovindonesia.org

Penyusunan Renaksi dari siklus ke siklus mengalami perubahan metode dari konvensional melalui tatap muka hingga mengarah pemanfaatan sistem teknologi informasi. Keterlibatan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah dari setiap siklus Renaksi secara umum mengalami peningkatan. Dalam proses pembuatan Renaksi, secara umum terdapat banyak pejabat



penanggung jawab Renaksi yang terlibat di tiap tahapan (Bappenas, 2017).

Selama periode 2012-2018, terdapat beberapa capaian utama pemerintah yang sudah terlaksana dalam rangkaian pelaksanaan Renaksi *open government* di Indonesia, yaitu:

- a. Tahun 2012: Beroperasinya portal Sistem Informasi Layanan Publik atau yang disebut Satu Layanan
- b. Tahun 2014-2015: Diluncurkannya inisiatif Satu Data, dan diawali dengan Portal Data Indonesia yaitu data.go.id
- c. Tahun 2016-2017: Tersusunnya Road Map Keterbukaan Pemerintah, Rencana Strategis Sekretariat Nasional OGI serta terselenggaranya Asia Pacific Leaders Forum (APLF) on Open Government 2017.
- d. Tahun 2018: Disahkannya Peraturan Presiden (Perpres) No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) atau E-Government

Meskipun telah banyak capaian Renaksi yang dilakukan, masih ada beberapa tantangan yang dihadapi pemerintah dalam menerapkan praktik pemerintahan terbuka di Indonesia. Diantaranya adalah konsistensi komitmen dari Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah (K/L/D). Komitmen K/L/D ini dapat dilihat dari tingkat ketercapaian instansi dan lembaga pemerintah dalam menjalankan Renaksi Open Government selama periode 2012-2016 sebagai berikut:

Tabel 2. Tingkat Ketercapaian Rencana Aksi Open Government Indonesia 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Jumlah Instansi	14	13	24	21	17
Komitmen	38	21	64	52	50
Capaian 100%	76.6	85.7	54.7	48	70

Sumber: Bappenas, 2017

Data terakhir di tahun 2017, dari 50 komitmen dari 17 K/L/D yang dirangkum dan dijabarkan dalam Renaksi 2016, sebanyak 35 komitmen (70%) berhasil mencapai target akhir capaian, 13 komitmen (26%) sudah mulai dijalankan namun belum mencapai target akhir capaian, dan sebanyak 2 komitmen (4%) yang ditargetkan untuk



diselesaikan di tahun 2017 dikategorikan sebagai tidak memiliki target akhir capaian. Data ini menunjukkan adanya diferensiasi tingkat komitmen di internal maupun antar K/L/D. Meskipun pada beberapa K/L/D tingkat komitmen untuk melaksanakan Renaksi sudah merata di tiap tingkatan pejabat publik, namun di beberapa K/L/D lain pelaksanaan komitmen Renaksi masih sangat bergantung pada figur *reformers*. Hal ini merupakan salah satu tantangan terbesar yang menjadi penghambat ketercapaian Renaksi di tingkat nasional. Pada umumnya daerah kesulitan dalam menerjemahkan tujuan umum dalam Renaksi menjadi tujuan-tujuan khusus, dan pemerintah pusat memastikan komitmen dari K/L/D terhadap proses keterbukaan (Bappenas, 2017).

Selain tantangan perbedaan komitmen antar K/L/D, Bappenas juga melaporkan bahwa penyusunan Renaksi OGI sejauh ini belum menjadi satu dengan siklus perencanaan pembangunan, sehingga penetapan target aksi yang ambisius masih menjadi tantangan. Oleh karena itu, penyusunan Renaksi OGI selanjutnya harus sejalan dengan siklus RJMPP/RPJMP, mulai dari tahap penyusunan rencana kerja di setiap instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan diusulkan sebelum penyusunan anggaran. Arah kebijakan dan program Peta Jalan Keterbukaan Pemerintah 2017-2019 dan 2020-2024 ditujukan untuk mencapai sasaran strategis pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pada pemerintah pusat, yaitu: (1) Pengoptimalan sarana partisipasi publik dalam proses perumusan kebijakan; (2) Pengoptimalan kualitas pelayanan publik; (3) Akselerasi keterbukaan informasi publik; (4) Akselerasi perbaikan tata kelola data; dan (5) Optimalisasi peran Indonesia dalam OGP. Sedangkan pada pemerintah daerah, yaitu: Mendorong perluasan komitmen keterbukaan daerah (Bappenas, 2017).

Hal lain yang juga perlu dibenahi dari praktik pemerintahan terbuka yang telah dijalankan di Indonesia adalah penerapan undang-undang terutama di aspek pengidentifikasi informasi yang dikecualikan dan tidak dikecualikan dan penegakan sanksi bagi pemilik data yang tidak memberikan data. Hal ini ditunjukkan oleh peringkat Indonesia dalam *Global Right to Information Rating* pada tahun 2018 yang menempatkan Indonesia pada posisi 30 dari 111 negara dengan nilai 101 dari 110. Sementara itu, dalam penilaian yang dilakukan oleh The World Justice Project (WJP), dalam kurun waktu 2011-2018 ranking *open government* Indonesia versi WJP sebenarnya justru mengalami tren penurunan, sebagaimana terlihat dalam tabel berikut:

Tabel 3. Peringkat Indonesia dalam The World Justice Project

	2017-2018	2016	2015	2014	2012-2013	2011
Ranking	63/113	61/113	52/102	46/99		
Skor	0.52	0.52	0.52	0.64	-	-
Skor Open Government	0.54	0.58	0.58	0.54	0.53	0.52
Peringkat Open Government	47/113	37/113	32/102	29/99	35/97	29/66

Sumber: Primadian dan Prasajo, 2018

Penilaian yang dilakukan oleh WJP sendiri mengukur keterbukaan pemerintah yang meliputi indikator penyampaian informasi pemerintah, mekanisme akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik. Termasuk di dalam penilaian ini juga publikasi dan evaluasi kualitas informasi pemerintah (The World Justice Project, 2017).

Adapun berdasarkan laporan Open Government Review tahun 2016, beberapa tantangan besar yang dihadapi oleh Indonesia dalam melaksanakan open government adalah:

- a. Kementerian/Lembaga belum memiliki komitmen terhadap proses keterbukaan dan belum mampu menerjemahkan tujuan umum pemerintahan terbuka menjadi tujuan-tujuan khusus.
- b. Keikutsertaan legislatif dan yudikatif dalam proses reformasi *Open Government* masih sangat terbatas.
- c. Belum adanya integrasi antar berbagai agenda pemerintah yang berbeda, sekaligus upaya saling menguatkan, termasuk dalam Prioritas Presiden, tujuan Rencana Pembangunan jangka pendek, menengah, panjang; Rencana Aksi OGP, serta berbagai agenda reformasi lainnya.
- d. Lemahnya koordinasi baik secara horisontal (antar pemerintahan pusat dan kementerian) dan vertikal (antar pemerintah pusat dan pemerintah tingkat daerah yang terdesentralisasi) untuk mempertahankan rasa memiliki terhadap inisiatif keterbukaan pemerintah (*Open Government*).

- 
- e. Minimnya kapasitas daerah dan mendorong budaya yang mendukung prinsip-prinsip Open Government diantara aparatur sipil negara (Bappenas, 2017).

2. Pengaruh Borderless Society

Sejalan dengan diterapkannya praktik Pemerintahan Terbuka, Indonesia juga menghadapi era baru dari globalisasi yang disebut era *borderless society*. Seperti telah dipaparkan pada bagian pendahuluan, kerangka globalisasi menjadikan batas-batas teritorial negara menjadi semakin cair. Kecenderungan global telah menyebabkan batas-batas geografis semakin kabur. Hal ini disebabkan oleh aktivitas yang berlangsung melintasi batas-batas geografis dan keterikatan terhadap batas geografis yang semakin melemah (Abdullah, 2006: 172). Orang bisa dengan mudah pindah ke belahan negara lain termasuk mengakses informasi berskala global. Komunikasi global pun akan melahirkan suatu jaringan yang tidak terhitung, atau yang disebut *Gold-smith*, menggabungkan manusia dalam suatu pikiran global (*global mind*) yang bekerja sama mengembangkan kehidupan ke tingkat yang lebih baik. Laksono (2009: 3) menambahkan bahwa abad XXI dikatakan sebagai abad dimana interkoneksi global telah menjadi kenyataan hampir di seluruh sudut bumi Indonesia (Pujiriyani, 2013).

Konsep ‘mengglobal’ inilah yang mendorong terciptanya sebuah komunitas *borderless society*, dimana pilihan dan kecenderungan masyarakat tidak lagi terbatas pada apa yang ada di dalam negaranya, tetapi juga yang ada di belahan dunia lain. Konstruksi identitas sebagai warga masyarakat global juga dapat terbentuk, yang artinya identitas seseorang tidak lagi ditentukan oleh kewarganegaraannya saja, tetapi juga cara pandang dan pilihan hidupnya sebagai bagian dari dunia global. Kondisi *borderless society* yang demikian, pada akhirnya menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah Indonesia, utamanya dalam pembuatan kebijakan publik. Pada era ini, kecenderungan global (*Global Megatrends*) sangat mempengaruhi kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

PwC dalam kajiannya yang berjudul *A Borderless Society 2025*, mengungkapkan kondisi *borderless society* yang akan dihadapi oleh pemerintahan negara-negara di dunia kedepan dengan menggunakan analisis SWOT (*strength, weakness, opportunity, dan threat*), berdasarkan empat faktor utama yang mempengaruhi *borderless society*, yaitu: (1) digitalisasi masyarakat; (2) dampak eksternal dari globalisasi; (3) kondisi saat ini; dan (4) kemampuan untuk berubah.

Berikut adalah hasil dari analisis SWOT terhadap kondisi borderless society:

Tabel 4. Analisis SWOT Kondisi Borderless Society 2025

	Digitalisasi Masyarakat	Dampak Eksternal Globalisasi	Kondisi Saat Ini	Kemampuan untuk Berubah
Strength	Masyarakat yang terkoneksi secara bebas	Heterogen	Kultur dan Identitas	Digerakkan oleh pengguna (publik)
Weakness	Tidak berharga	Homogen	Kapabilitas strategis	Kepercayaan
Opportunity	Model bisnis baru	Pengorganisasian diri	Tanpa batas	Ramah inovasi
Threats	Model keuangan	Ketertiban dan Keteraturan	Jaminan keamanan	Pemerintahan untuk era yang baru

Sumber: A Borderless Society 2025

Terkait digitalisasi masyarakat, ketergantungan masyarakat terhadap internet dan teknologi menjadi faktor yang sangat penting. Hasil survei dari IPSOS Flair menunjukkan tingginya pengaruh internet dalam kehidupan masyarakat Indonesia, sebagai berikut:

- a. Dalam indikator “*Internet Security and Trust* (Keamanan dan kepercayaan terhadap internet)” menunjukkan 65 persen orang Indonesia percaya kepada internet, dibandingkan 34 persen kepercayaan yang sama oleh orang Korea dan 32 persen orang Jepang.
- b. Indonesia juga menempati peringkat pertama pengguna sistem pembayaran online, yaitu sebanyak 95 persen, dibandingkan 86 persen di China dan India; 44 persen di Australia; 29 persen di Jepang, 27 persen di Jerman dan Prancis.
- c. Sebanyak 14 persen pengguna internet di Indonesia adalah pelanggan belanja online yang menggunakan pembayaran mata uang digital seperti bitcoin (IPSOS, 2018).

Pengaruh internet yang tinggi dalam masyarakat Indonesia akan mendorong partisipasi masyarakat karena semakin terbukanya akses informasi, pada akhirnya akan mendorong (rasa kepemilikan) dari masyarakat pada kebijakan atau program yang digulirkan



pemerintah. Partisipasi ini dapat berkembang jika transparansi telah berjalan, ada informasi yang akurat dan terbuka dari pemerintah.

Sementara itu, dari sisi *borderless society* sebagai dampak dari globalisasi, ke depan masyarakat akan lebih beragam, dan dengan demikian pemerintah harus mampu untuk mengatur urusan dan kebutuhan masyarakat yang sudah bersifat lintas negara. Di era *borderless society*, pemerintah harus bekerja dalam sebuah kerangka dimana terjadi peningkatan pembauran masyarakat yang berkelanjutan, baik dari sisi sosial, ekologi, maupun finansial. Ke depan, *borderless society* juga tidak hanya terjadi di level negara, tetapi akan berpengaruh di level yang lebih kecil yaitu di daerah. Dengan adanya globalisasi, pemerintah harus memiliki kemampuan untuk menjadi inklusif dan kreatif dalam mengelola sumber daya yang dimiliki. Dalam kondisi ini pemerintah harus mampu untuk beradaptasi dengan perubahan sekaligus secara proaktif dapat memprediksi dan menciptakan peluang-peluang baru.

Di sisi lain, kondisi *borderless society* akan menciptakan konstruksi sosial yang lebih longgar, sehingga komitmen publik perlu untuk dipertanyakan kembali. Dalam kondisi ini, setiap individu akan menciptakan identitas digital dan nilainya sendiri. Pada akhirnya masyarakat akan berharap bahwa ada nilai-nilai bersama dari identitas publik dan privatnya. maka tugas pemerintah adalah memastikan bentuk konstruksi sosial seperti apa yang akan dilakukan. Pada era *borderless society* masyarakat juga akan menuntut jaminan keamanan atas identitas mereka kepada pemerintah. Oleh karena itu, kepercayaan masyarakat kepada pemerintah menjadi sangat penting untuk kesuksesan kebijakan publik yang nantinya diambil oleh pemerintah (PwC, 2015).

3. Tantangan dan Peluang

Berdasarkan data dan fakta dari perkembangan praktik *open government* di Indonesia, juga kondisi *borderless society* yang akan dihadapi, maka terdapat beberapa tantangan dan juga peluang bagi Indonesia dalam memperkuat praktik *open government* di era *borderless society*, yaitu:

Tantangan:

1. *Literasi digital masyarakat yang masih rendah dan kesiapan pemerintah memberi jaminan keamanan akses informasi masyarakat Indonesia*

Keterbukaan akses informasi adalah sebuah keniscayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan terbuka (*open government*).



Dalam perkembangan praktik *open government* di Indonesia, pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk keterbukaan akses informasi kepada publik, seperti melalui inisiatif satu data indonesia (data.go.id) dan disahkannya Perpres tentang E-government. Berbagai inisiatif yang telah dilakukan oleh pemerintah ini tentu perlu didukung oleh respon dan partisipasi yang baik dari masyarakat. Dan sebagaimana telah disampaikan sebelumnya bahwa perilaku digital masyarakat indonesia terus mengalami tren yang meningkat, termasuk didalamnya tingkat penggunaan internet.

Namun, tingginya perilaku digital dan penggunaan internet masyarakat Indonesia belum dibarengi dengan peningkatan literasi digital yang maksimal. Hasil survei oleh tim peneliti JAPELIDI selama tahun 2010-2017 menunjukkan upaya peningkatan literasi digital di Indonesia lebih banyak dilakukan perguruan tinggi, dan bukan pemerintah, serta belum mencapai 50 persen di setiap provinsi.



Sumber: Kurnia dan Astuti, 2017

Dari 342 kegiatan literasi digital yang dilakukan di 9 kota, literasi digital dengan komposisi terbesar dilakukan di Yogyakarta (24,85%), Bandung (23,09%), dan Banjarmasin (13,15%). Adapun yang paling sedikit adalah Salatiga (4,09%) (Kurnia dan Astuti, 2017).

Kondisi *borderless society* yang memudahkan setiap orang mengakses informasi, ditambah upaya keterbukaan akses informasi dari pemerintah akan mengarah pada kondisi negatif ketika masyarakat tidak mampu menyaring berbagai konten negatif, seperti *hoax*, *cyber bullying*, atau *hate speech*. Pada akhirnya, tidak menutup kemungkinan tingkat kepercayaan



masyarakat terhadap pemerintah akan menurun dan akan membuat pemerintah lebih sulit untuk menerapkan perubahan kebijakan dan inisiasi baru dalam praktik open government.

Tidak hanya dari sisi masyarakat, tantangan lain yang akan muncul terkait respon masyarakat terhadap keterbukaan akses informasi dari pemerintah adalah jaminan keamanan akan identitas digital masyarakat yang diberikan dalam mengakses informasi dari pemerintah. Kondisi yang *borderless* juga terjadi di dunia digital, memungkinkan pertukaran informasi berjalan sangat cepat, sehingga potensi pelanggaran atas keamanan data dan identitas digital masyarakat dapat terjadi (PwC, 2015).

2. *Berkurangnya peran pemerintah dan meningkatnya tuntutan masyarakat akan proses pelayanan publik dan akses informasi yang setara dengan swasta dan negara lain*

Salah satu esensi utama dari pelaksanaan praktik *open government* adalah keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik. Kondisi *borderless society* juga memungkinkan masyarakat untuk selalu menjadi center dari setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Tidak hanya tren dalam masyarakat yang ada di Indonesia, pemerintah juga harus mampu menangkap tren dari masyarakat global dan negara lain sebagai bentuk antisipasi terhadap perubahan kebijakan yang mungkin terjadi. Kondisi ini pada akhirnya akan menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah, tidak hanya di Indonesia tapi juga di negara lain untuk mampu merevolusi perannya yang sedikit banyak akan terambil oleh privat, masyarakat, dan bahkan negara lain.

Selain itu, pertukaran informasi yang semakin luas dan cepat di era *borderless society*, serta kemudahan dalam mengakses, melakukan bisnis proses, dan berbagai prosedur digital seperti *e-commerce*, akan menimbulkan ekspektasi yang sama dari masyarakat untuk proses pelayanan publik yang disediakan pemerintah. Hal inilah yang menjadi tantangan bagi pemerintah untuk mampu menyediakan prosedur layanan publik yang lebih aksesibel dan sama cepat dengan proses pelayanan digital yang biasa digunakan oleh masyarakat.

Di era *borderless society*, masyarakat juga memiliki akses yang jauh lebih mudah dan lebih luas untuk menggunakan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah negara lain, misalnya pelayanan kesehatan dan keuangan. Pada akhirnya, masyarakat akan menuntut pelayanan yang sama dari pemerintah Indonesia, atau bahkan enggan menggunakan pelayanan dalam

negeri dan lebih memilih pelayanan publik dari negara lain. Masyarakat juga mungkin akan menuntut akses informasi dan transparansi dari pemerintah yang lebih baik, sebagaimana negara lain menyediakan akses informasi bagi warganya (PwC, 2015).



Peluang:

1. *Pembangunan tata kelola digital didukung dengan tingginya kepercayaan (trust) masyarakat kepada pemerintah*

Kurangnya literasi digital yang dibarengi dengan peningkatan perilaku digital masyarakat Indonesia dapat diatasi dengan peningkatan tata kelola digital yang lebih baik. Penataan tata kelola digital ini sendiri menjadi salah satu rencana aksi *open government* yang akan dijalankan pemerintah Indonesia tahun 2018-2020. Untuk itu, butuh dukungan penuh masyarakat dalam menjalankan renaksi ini.

Dalam kondisi kekinian, tren yang ada menunjukkan peningkatan tingkat kepercayaan (*trust*) masyarakat kepada pemerintah. Tingkat kepercayaan masyarakat yang tinggi akan menjadi keuntungan bagi pemerintah dalam menjalankan perbaikan dan perubahan kebijakan. Berikut adalah grafik tingkat kepercayaan masyarakat Indonesia berdasarkan survei yang dilakukan oleh Edelman Trust Barometer tahun 2012-2018:



Sumber: data diolah dari www.katadata.co.id

Hasil survei Edelman Trust Barometer di atas menunjukkan Indonesia mengalami peningkatan tingkat kepercayaan masyarakat sebanyak 2 persen antara tahun 2017-2018. Hasil ini pun menunjukkan fakta lain bahwa peningkatan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah di Indonesia ini berbanding terbalik dengan kondisi mayoritas negara-negara dunia yang mengalami penurunan tingkat kepercayaan. Adapun diantara penyebab utama menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat



terhadap pemerintah di mayoritas negara tersebut adalah globalisasi (73 persen). Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa kondisi *borderless society* sebagai akibat globalisasi tidak terlalu berpengaruh terhadap kepercayaan masyarakat akan kebijakan yang diambil pemerintah menghadapi berbagai tren global yang terjadi, termasuk pembangunan tata kelola digital (Edelman, 2018).

2. *Citizen driven dalam penguatan koordinasi open government di daerah*

Rendahnya komitmen daerah dalam melaksanakan keterbukaan dan transparansi menjadi salah satu tantangan pemerintah dalam menerapkan *open government* di Indonesia. Dalam Renaksi OGI 2018-2020, telah disebutkan juga bahwa perluasan komitmen daerah menjadi salah satu target yang akan dilaksanakan. Salah satu substansi Renaksi yang akan dijalankan di daerah berasal dari masukan dan kebutuhan masyarakat, sehingga komitmen yang disusun dan dijalankan akan menjadi konkret dan tepat guna. Salah satu contoh masukan dan kebutuhan masyarakat dalam Renaksi *open government* adalah pengembangan situs PPID provinsi sebagai perwujudan penguatan infrastruktur keterbukaan informasi publik DKI Jakarta (Bappenas, 2017).

Dengan demikian, keterlibatan masyarakat menjadi sangat penting dalam menguatkan dan mengembangkan praktik *open government* di daerah. Kondisi *borderless society*, yang mengaburkan batas-batas negara, sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya, juga telah mencapai level yang lebih kecil yaitu daerah. Pertukaran informasi yang cepat di era *borderless society* tentu juga akan mempengaruhi tren yang berkembang di masyarakat, termasuk dorongan dari publik di daerah untuk meminta keterbukaan informasi, transparansi dan akuntabilitas dari pemerintah daerah. Masyarakat di daerah dapat dengan mudah melihat contoh keterbukaan yang ada di daerah lain, maupun di pusat, dan dengan demikian dapat berinisiatif untuk berpartisipasi dalam kebijakan daerah.

E. PENUTUP

Di Indonesia, penerapan *open government* sejak tahun 2011 telah berjalan dengan cukup baik, dengan tercapainya beberapa target unggulan, seperti pembuatan portal satu data, Road Map Keterbukaan



Pemerintah, dan pembentukan peraturan *e-government* (UU SPBE). Pemerintah sendiri telah mencanangkan Rencana Aksi (Renaksi) untuk melanjutkan penerapan open government di Indonesia dari tahun 2018 sampai tahun 2020 mendatang. Seiring dengan penerapan *open government*, Indonesia juga dihadapkan pada kondisi dunia global yang akan mengalami era masyarakat tanpa batas (*borderless society*) yang menurut prediksi PwC akan terjadi pada tahun 2025. Kondisi ini akan menyebabkan batas-batas negara menjadi kabur, digitalisasi dan pertukaran informasi yang berjalan cepat, serta tren yang berkembang di dunia global akan sangat mempengaruhi kebijakan pemerintah. Pada akhirnya kondisi *borderless society* akan mempengaruhi penerapan *open government* di Indonesia, baik dengan menciptakan maupun peluang.

Diantara tantangan yang muncul dari kondisi *borderless society* dalam penerapan open government adalah dari sisi kesiapan masyarakat dan pemerintah menghadapi digitalisasi pemerintahan, yaitu Literasi digital masyarakat yang masih rendah dan belum adanya jaminan keamanan akses informasi masyarakat Indonesia. Tantangan lain yang mungkin muncul adalah berkurangnya peran pemerintah dan meningkatnya tuntutan masyarakat akan proses pelayanan publik dan akses informasi yang setara dengan swasta dan negara lain, karena kondisi *borderless* yang memungkinkan pertukaran informasi terjadi sangat cepat dan luas. Namun demikian, kondisi *borderless society* juga memberikan peluang bagi penguatan open government di Indonesia. Diantara peluang tersebut adalah pembangunan tata kelola digital didukung dengan tingginya kepercayaan (*trust*) masyarakat kepada pemerintah, serta terbentuknya *citizen driven* dalam penguatan koordinasi *open government* di daerah.

Pada akhirnya, penulis menyimpulkan bahwa *open government* dan *borderless society* dapat berjalan secara beriringan dan bersifat mutual, dimana penerapan praktik *open government* membutuhkan keterbukaan yang tersedia semakin luas di era *borderless society*, dan sebaliknya untuk menghadapi era *borderless society*, dibutuhkan kebijakan publik yang *agile* dan adaptif, yang dihasilkan melalui *open government*. Kondisi *borderless society* memberikan tantangan sekaligus peluang untuk memperkuat penerapan open government di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Direktorat Aparatur Negara Kedeputan Politik Hukum Pertahanan dan Keamanan Kementerian PPN/Bappenas. (2017). *Laporan*

- 
- Kegiatan Koordinasi Pelaksanaan Rencana Aksi Keterbukaan Pemerintah (Open Government Indonesia)*. Retrieved January 2019, from <http://aparatur.bappenas.go.id/files/OGI-2017.pdf>
- Edelman. (2018). *2018 Edelman Trust Barometer Global Report*. Retrieved December 2018, from https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2018-10/2018_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report_FEB.pdf
- Gagnon, David L. (2007). *Borderless Society*. Retrieved December 2018, from <http://mcgillvisionaries.blogspot.com/2007/07/borderless-society.html>
- IPSOS Flair. (2018). *Indonesia 2018, Dealing with the opposites*. Retrieved January 2019, from <http://www.ipsosconsulting.com/pdf/investing-in-indonesia-ipsos-flair-2018.pdf>
- Kurnia, Novi dan Santi Indra Astuti. (2017). *Peta Gerakan Literasi Digital di Indonesia: Studi Tentang Pelaku, Ragam Kegiatan, Kelompok Sasaran dan Mitra*. Jurnal INFORMASI Kajian Ilmu Komunikasi Volume 47, No. 2, Desember 2017. Retrieved January 2019, from https://www.researchgate.net/publication/322249856_PETA_GERAKAN_LITERASI_DIGITAL_DI_INDONESIA_STUDI_TENTANG_PELAKU_RAGAM_KEGIATAN_KELOMPOK_SASARAN_DAN_MITRA YANG_DILAKUKAN_OLEH_JAPELIDI
- OECD. (2016). *Open Government Review Indonesia Highlights 2016*. Retrieved January 2019, from <https://www.oecd.org/gov/open-gov-review-indonesia.pdf>
- Open Government Indonesia. (2018). *Bagaimana OGI Bekerja*. Retrieved January 2019, from <https://www.opengovindonesia.org/about/1/open-government-indonesia>
- PricewaterhouseCoopers. (2015). *A Borderless Society 2025*. Retrieved December 2018, from <https://www.pwc.se/sv/pdf-reports/a-borderless-society-2025-eng.pdf>
- Primadia, Ratih dan Eko Prasajo. (2018). *Analisis Kesiapan Indonesia dalam Praktik Pemerintahan Terbuka*. Proceeding Konferensi Nasional Ilmu Administrasi 2.0 (KNIA 2.0– 2018) "Strategi Administrasi Pembangunan Dalam Merespons Era Revolusi Industri 4.0". Retrieved December 2018, from https://www.researchgate.net/profile/Delly_Maulana/publication/329233517_Pentingnya_Inovasi_Pelayanan_Publik_di_Indon



esia/links/5bdfd51192851c78dfafb2a7/Pentingnya-Inovasi-Pelayanan-Publik-di-Indonesia.pdf

Pujiriyani, Dwi W. (2013). *Re-Imajinasi Ke-Indonesia-an dalam konteks 'Network Society'*. Jurnal Komunitas Vol. 5, No.2, 2013: 151-161. Retrieved January 2019, from https://www.researchgate.net/publication/307818091_RE-IMAJINASI_KE-INDONESIA-AN_DALAM_KONTEKS_'NETWORK_SOCIETY

PERKEMBANGAN DEMOGRAFI DI INDONESIA: PELUANG DAN TANTANGAN MENUJU INDONESIA EMAS

DEVELOPMENT OF DEMOGRAPHY IN INDONESIA: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES TOWARDS A GOLD INDONESIA

Riyadi Sri Purnomo

Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara
riyadi.purnomo@lan.go.id

Abstract

The working age population increase will be carried out by Indonesia in the 2020-2030 period. Increasing productive age in the working age group will produce a demographic bonus that can be used by the Indonesian people. The study of the development of Indonesian Demographics aims to look at opportunities and challenges that will be proposed by the Indonesian people towards 100 years of Indonesian gold. This study sees that the state of Indonesian labor is still in the group of basic educated labor, with the largest sector in the manual labor sector. The biggest challenge that will be faced is the mismatch between Indonesian labor and the labor requirements in the labor market. The Industrial Revolution 4.0 and the development of new technologies have created new jobs, and reversed previous employment. Seeing this, the government must provide workers that are in line with the world of work by creating appropriate education, appropriate training, facilitating health infrastructure, and professionally managed human resources.

Keywords: Demographic Bonuses, Productive Age, Work Force, Industrial Revolution 4.0

Abstrak

Pertambahan penduduk usia kerja akan dihadapi Indonesia pada rentang waktu 2020 – 2030. Pertambahan usia produktif dalam kelompok usia kerja akan menghasilkan bonus demografi bila dapat dimanfaatkan dengan tepat oleh bangsa Indonesia. Studi tentang perkembangan Demografi Indonesia ditujukan untuk melihat peluang dan tantangan yang akan dihadapi oleh bangsa Indonesia menuju 100 tahun Indonesia emas. Studi ini melihat bahwa keadaan tenaga kerja Indonesia masih berada pada kelompok tenaga kerja berpendidikan



sekolah dasar, dengan sektor terbesar pada sektor tenaga kerja kasar. Tantangan terbesar yang akan dihadapi adalah ketidaksesuaian antara tenaga kerja Indonesia dengan kebutuhan tenaga kerja yang ada di pasar tenaga kerja. Revolusi Industri 4.0 dan perkembangan teknologi baru telah menciptakan lapangan kerja baru, dan sebaliknya menghilangkan lapangan kerja sebelumnya. Melihat hal tersebut pemerintah harus mampu menciptakan tenaga kerja yang sesuai dengan dunia kerja dengan menciptakan kurikulum pendidikan yang sesuai, pelatihan yang tepat, ketersediaan prasarana kesehatan, dan investasi sumber daya manusia secara berkelanjutan.

Kata Kunci: Bonus Demografi, Usia Produktif, Angkatan Kerja, Revolusi Industri 4.0

A. PENDAHULUAN

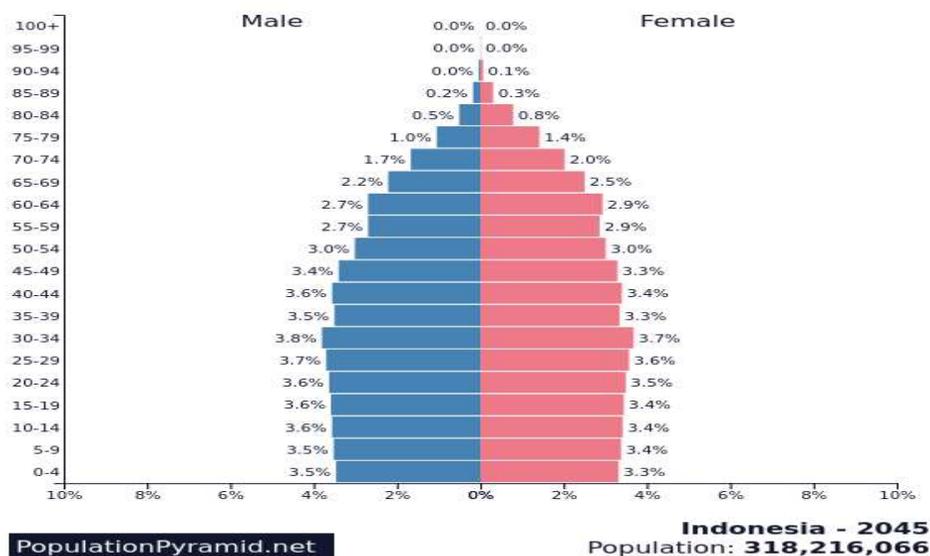
Laju pertumbuhan penduduk Indonesia bertumbuh sebesar 1,49% pertahunnya. Laju pertumbuhan penduduk tersebut dapat dirtikan bahwa penduduk Indonesia akan bertambah sebanyak kurang lebih 4,5 juta jiwa pertahunnya. Jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2018 sebesar 265 juta jiwa dan diperkirakan akan menjadi 321 juta jiwa pada tahun 2045, 63,1% di antaranya akan tinggal di daerah perkotaan. Jakarta-Bandung diperkirakan akan menjadi Megapolitan dengan jumlah penduduk sebesar 80 juta jiwa.

Peningkatan jumlah penduduk dapat disebabkan oleh sejumlah hal antara lain peningkatan angka kelahiran, umur yang semakin panjang, penurunan angka kematian, dan perpindahan penduduk. Bertambahnya jumlah penduduk Indonesia dapat berimplikasi pada sejumlah hal yang sangat serius. Pada gilirannya akan terjadi tekanan pada pelayanan publik di kota, seperti pelayanan penyediaan perumahan dengan semua hal yang terkait dengannya, seperti ketersediaan pasar, sekolah, rumah sakit, klinik, puskesmas, kebersihan atau pengangkutan sampah, rumah ibadah air bersih, transportasi umum, tempat parkir, penyediaan lapangan kerja dan banyak lagi pelayanan publik yang bersifat perkotaan lainnya. Pada gilirannya dibutuhkan pula tatakelola, regulasi, pengawasan dan tentunya biaya untuk penyediaan Pelayanan publik tersebut, dan semuanya dalam skala yang besar.

Dampak lainnya adalah terjadi kemacetan lalu lintas yang semakin parah, polusi, dan antrian yang panjang dalam banyak hal. Kondisi di atas akan ditambah lagi dengan jenis pelayanan yang cenderung baru yaitu pelayanan-pelayanan untuk penduduk berusia



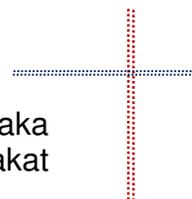
lanjut sebagai akibat bertambahnya usia hidup manusia Indonesia. Selain terjadinya berbagai tuntutan pada pelayanan publik, terjadi pula dampak negatif seperti meningkatnya angka kemiskinan absolut, meningkatnya angka pengangguran, berkurangnya lahan pertanian, hutan, serta tekanan pada persediaan pangan. Pada gilirannya tekanan pada kerja pemerintahpun semakin berat untuk merespons berbagai tuntutan dan masalah yang muncul. Di samping berbagai masalah yang dapat muncul pada era sekitar tahun 2045, jika pembangunan ekonomi, pembangunan pendidikan dan kesehatan baik, maka pada tahun 2045 pula Indonesia mempunyai kelas menengah yang relatif kuat. World Summit pada Januari tahun 2018 di Dubai memperkirakan Indonesia pada tahun 2050 akan muncul sebagai salah satu 7 negara berkekuatan ekonomi terbesar di dunia bersama sama dengan Cina dan India.



Sumber: Population Pyramid.net

Gambar 1. Gambaran Populasi Indonesia di tahun 2045

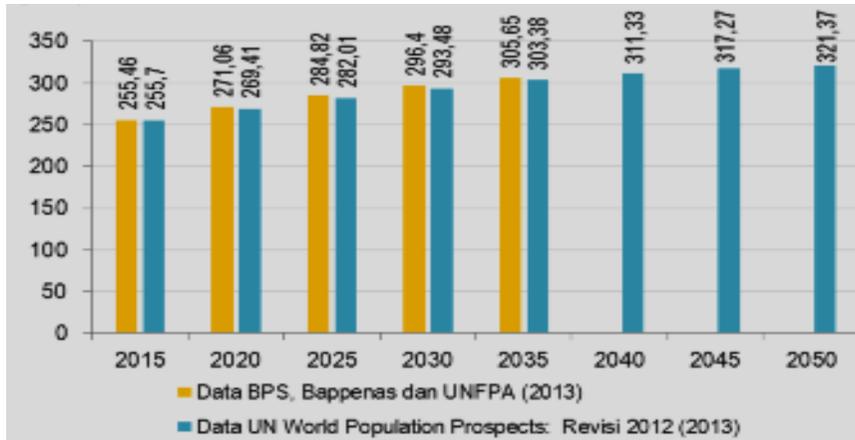
Gambar tersebut merupakan perkiraan piramida populasi Indonesia pada tahun 2045 dengan jumlah penduduk sekitar 318 juta. Diagram di atas memperlihatkan bahwa pada tahun 2045 kelompok umur terbanyak adalah pada usia 30-34 tahun. Jika diperluas maka dapat terlihat pada usia 20-49 tahun, usia yang dapat dikategorikan sebagai usia produktif. Jika pemerintah mampu menurunkan tingkat pengangguran secara terus menerus maka tingkat produktivitas



nasional akan baik. Namun seandainya sebaliknya yang terjadi maka jumlah pengangguran semakin besar dan beban ekonomi masyarakat semakin berat.

Jika perubahan demografi ini dikaitkan dengan kualitas pendidikan dan kualitas kesehatan, dapat pula dikatakan bahwa dalam kurun waktu 25 tahun yang akan datang, anak-anak yang sekarang sedang berada pada tingkat sekolah dasar dan menengah akan menjadi tulang punggung tenaga kerja Indonesia. Padahal kualitas pendidikannya dan kesehatannya tidak baik saat ini. Diketahui pada saat itu globalisasi yang berkaitan dengan tenaga kerja asing semakin terbuka lebar. Kondisi ini menciptakan tantangan yang tidak mudah bagi generasi muda yang berada dalam rentang umur masa produktivitas untuk bersaing dengan tenaga kerja asing.

Melihat perkembangan jumlah penduduk dan komposisi umur penduduk Indonesia di masa mendatang. Akan mendatangkan manfaat bagi pertumbuhan ekonomi manakali dapat di kelola menjadi sumber daya manusia berkualitas, sebaliknya akan menjadi beban apabila tidak dapat dikelola pemerintah dengan baik. Perubahan signifikan demografi akan dialami oleh Indonesia dimasa mendatang. Fenomena “Bonus Demografi” akan dialami setiap daerah di Indonesia dengan kurun waktu yang berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Prediksi bonus demografi yang akan didapat Indonesia berada pada rentang waktu antara tahun 2020 sampai dengan tahun 2030. Melihat perkembangan demografi di Indonesia tersebut, tentunya diperlukan sebuah kebijakan antisipatif mulai saat ini agar nantinya Indonesia dapat memanfaatkan momentum bonus demografi dengan tepat, sekaligus dapat memaksimalkan layanan publik yang sesuai untuk tiap karakter populasi (misalnya layanan publik untuk masyarakat dengan tingkat umur yang produktif, dan layanan publik untuk masyarakat dengan tingkat umur usia non produktif).



Sumber : Indonesia Population Projection 2010-2035, BPS-Bappenas_UNFPA; dan UN World Population Prospect: 2012 Revision (2013)

Gambar 2. Proyeksi Populasi Penduduk Indonesia (dalam juta jiwa)

Berkaca pada pengalaman negara lain di Asia, sebenarnya bonus demografi sudah banyak dialami oleh negara-negara maju di Asia di era tahun 1960 sampai dengan tahun 1990. Negara-negara Asia yang sudah mendapatkan bonus demografi diantaranya adalah China, Jepang, dan Korea. Bonus demografi di negara-negara tersebut di tandai dengan tingginya tingkat pendapatan perkapita di negara-negara tersebut. Di Indonesia sendiri sejak periode tahun 1960 sampai dengan tahun 2005, kenaikan populasi dan proporsi penduduk di usia kerja telah menyumbang sebesar 40% pertumbuhan ekonomi dalam periode waktu tersebut (Bloom dan Finlay, 2009).

Perlu menjadi perhatian serius bahwa peluang untuk mendapatkan kemanfaatan bonus demografi disuatu wilayah hanya akan diperoleh dengan waktu yang terbatas, dan akan berulang kembali selama rentang waktu yang panjang, bisa mencapai 600 tahun setelahnya. Peluang meraih bonus demografi terbesar terjadi pada periode yang dinamakan *window of opportunity*, yakni keadaan yang terjadi saat menjelang berakhirnya periode emas transisi demografi. Pada saat ini, angka rasio ketergantungan berada pada titik yang paling rendah, bisa dibawah 50%, yang mempunyai arti bahwa jumlah rasio ketergantungan yaitu perbandingan Antara jumlah populasi non usia kerja dengan jumlah populasi usia kerja berada pada angka yang kecil. Populasi usia kerja berada pada rentang usia 15-64 tahun, sedangkan populasi non usia kerja berada pada rentang tahun antara

usia populasi anak (0-14 tahun) dan populasi orang tua (usia populasi 65 tahun ke atas). Perubahan komposisi penduduk di Indonesia dimasa datang harus menjadi perhatian serius oleh pemerintah agar dapat dijadikan sebagai modal penting untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan bangsa, bukan sebaliknya menjadi beban ekonomi dan masalah sosial karena memiliki kualitas yang rendah dan tidak terampil.

B. PERMASALAHAN

Kajian ini akan mengangkat topik tentang kesiapan Indonesia dalam menyongsong melimpahnya penduduk dengan usia produktif untuk mendukung pembangunan Indonesia emas 100 tahun merdeka. Dari latar belakang yang di berikan maka ada beberapa permasalahan yang akan di bahas dalam kajian ini yaitu:

1. Bagaimana perkembangan kependudukan Indonesia dalam menyongsong Indonesia emas 2045?
2. Bagaimana upaya pemerintah untuk mendapatkan kemanfaatan bonus demografi Indonesia di tahun 2020 – 2045?
3. Kebijakan yang bagaimana yang diperlukan untuk menggapai penduduk yang berkualitas dan mandiri pada 100 tahun Indonesia merdeka?

C. METODE PENELITIAN

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang diperoleh dari publikasi/dokumen instansi pemerintah antara lain: Kementerian/Lembaga Pemerintah seperti Bappenas, BKKBN, BPS, Kemenko Perekonomian, Setkab, dan lain sebagainya.

Kajian ini menggunakan studi literatur dengan metode analisa deskriptif kualitatif dengan berbasiskan kajian kepustakaan (*library research*). Analisa deskriptif kualitatif merupakan suatu metode analisa dengan melakukan pemetaan masalah yang terdapat dalam variabel atau kasus yang sedang dikaji lalu kemudian dicari titik korelasinya. Tujuan dari penelitian ini adalah mengungkap fakta, keadaan, fenomena, variabel dan keadaan yang terjadi saat penelitian berjalan dan menyuguhkan apa adanya.

Adapun tahapan yang dilakukan dalam analisa kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Studi pendahuluan dengan melakukan kajian-kajian penelitian terdahulu yang terkait dengan bonus demografi di Indonesia

- 
2. Mengumpulkan literatur yang relevan dengan fokus permasalahan yang diangkat sebagai tema utama dalam kajian ini.
 3. Menganalisis sumber literatur yang telah dikumpulkan untuk mendapatkan pemahaman mendasar mengenai korelasi antar studi dan variable yang diteliti
 4. Menulis hasil kajian berdasarkan argumentasi analisis berdasarkan data dan kajian literatur yang telah dikumpulkan.
 5. Merumuskan rekomendasi berdasarkan argumentasi analisis dari berbagai data dan kajian literatur

D. STUDI LITERATUR

Shryock & Jacob (1976) membagi pengertian demografi dalam dua pengertian, yaitu (1) dalam arti sempit disebut *formal demography* yang penekanannya pada masalah jumlah, distribusi, struktur dan pertumbuhan penduduk, dan (2) dalam arti luas, demografi mencakup semua karakteristik penduduk, termasuk budaya, sosial, politik dan ekonomi.

Terkait dengan pengertian ini, analisis aspek kependudukan dalam pembangunan menyangkut tentang bagaimana dampak ekonomi yang ditimbulkan dari dinamika penduduk. Pengertian dinamika penduduk sendiri mencakup perubahan jumlah, struktur dan persebaran penduduk yang diakibatkan oleh variabel fertilitas, mobilitas dan mortalitas. Perubahan dalam dinamika penduduk dapat dicermati berdasarkan transisi demografi yang dialami oleh berbagai negara.

Salah satu fenomena demografi yang tidak terelakkan adalah pertumbuhan penduduk. Pertumbuhan penduduk menunjukkan penambahan jumlah penduduk karena kelahiran maupun migrasi. Penduduk yang semakin bertambah berpotensi menjadi sebuah potensi bagi suatu negara. Hal ini karena pertumbuhan penduduk ditinjau bukan hanya dari segi penambahan, tetapi dari perubahan struktur umur penduduk. Perubahan struktur umur penduduk merupakan hasil dari terjadinya transisi demografi, sedangkan pertumbuhan penduduk merupakan salah satu faktor yang mempercepat terjadinya transisi demografi. Hubungan ini diungkapkan oleh *International Conference on Population and Development's* (ICPD) 1994 di Kairo Mesir yang berpendapat bahwa penduduk memiliki dampak positif pada pertumbuhan ekonomi dan mendukung percepatan transisi demografi (Kuncoro & Sonny, 2016).



1. Teori Transisi Demografi

Teori transisi demografi berkembang di Eropa, pada abad ke-18, ditandai dengan penurunan angka kelahiran dan kematian yang terjadi secara terus-menerus (Lucas, 1987; Mantra, 1994; Todaro dan Stephen, 2011). Namun pada waktu itu, belum ada data yang dapat menjelaskan mengapa transisi demografi terjadi.

Berbeda dengan transisi demografi yang dialami Indonesia. Transisi demografi yang terjadi karena program keluarga berencana (KB) pada era 1970-an hingga 1990-an sangat masif dikerjakan (Adioetomo & Omas, 2011). Program KB mampu mengubah pola pikir orang tua untuk membangun keluarga kecil dengan dua (atau setidaknya tiga) anak saja. Proses transisi demografi pertumbuhan penduduk dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu faktor alamiah dan faktor dari luar. Faktor alamiah terjadinya perubahan jumlah penduduk adalah kelahiran (fertilitas) dan kematian (mortalitas). Sementara itu, faktor-faktor lain yang mungkin memengaruhi laju pertumbuhan penduduk adalah faktor yang berasal dari luar, seperti perpindahan penduduk (mobilitas), pertumbuhan ekonomi, gaya hidup, bencana alam, dan lain-lain.

Blacker (1947) berpendapat bahwa transisi demografi terbagi menjadi lima tahap, yaitu (a) *high stationary*, (b) *early expanding*, (c) *late expanding*, (d) *low stationary*, (e) *declining*. Tahapan satu terjadi pada masyarakat pra-industri dengan tingkat fertilitas dan tingkat mortalitas yang tinggi. Tahapan kedua menunjukkan penurunan tingkat mortalitas pelan dan peningkatan populasi cepat. Tahapan tiga menunjukkan tingkat mortalitas yang turun dengan cepat dan diikuti penurunan tingkat fertilitas, tetapi tidak secepat penurunan tingkat mortalitas. Tahapan empat terjadi ketika kelahiran dan angka kematian rendah atau nol. Oleh karena itu, jumlah penduduk relatif tinggi dan stabil, tahap kelima, tingkat mortalitas lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat fertilitas yang berada dalam keadaan stabil.

2. Bonus Demografi

Bonus demografi dapat terjadi ketika pertumbuhan penduduk usia kerja lebih tinggi dibandingkan penduduk usia muda. Adanya transisi demografi memungkinkan terjadinya penurunan proporsi penduduk muda dan meningkatnya proporsi penduduk usia kerja. Mason (2001) dan Ross (2004) berpendapat bahwa penurunan proporsi penduduk muda dapat memperkecil rasio ketergantungan dengan cara berkurangnya besaran investasi untuk pemenuhan kebutuhan sehingga sumber daya dapat dialihkan untuk investasi



yang mendorong pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan keluarga. Meskipun begitu, masih ada hal lain yang perlu dilakukan untuk dapat memanfaatkan bonus demografi tersebut.

Bonus demografi memberikan satu kesempatan (jendela peluang - *Window of opportunity*) yang hanya terjadi satu kali berupa tersedianya kondisi atau ukuran yang sangat ideal antara jumlah penduduk produktif dan non-produktif (Ananta dan Arifin, 2009). Rasio ketergantungan penduduk akan berada pada titik terendah, biasanya di bawah 50 persen. *Window of opportunity* ini, menurut Khalifa (2009) hanya akan berlangsung satu atau dua dekade saja karena adanya peningkatan harapan hidup menyebabkan meningkatnya proporsi penduduk usia lansia (64 tahun ke atas) sehingga harus dapat dimanfaatkan dengan maksimal.

Bongaarts (2003) dan Bloom et al (2003) mengungkapkan beberapa hal yang mampu menjelaskan hubungan antara bonus demografi dan pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut adalah penawaran tenaga kerja (*labor supply*), peranan perempuan, tabungan (*saving*), dan modal manusia (*human capital*). Dalam hal penawaran tenaga kerja, setidaknya ada dua faktor yang mempengaruhi, yaitu generasi *baby boom* dan penurunan fertilitas. Dengan penurunan tingkat kematian, Generasi *baby boom* tersebut semakin lama akan tumbuh hingga mencapai usia kerja. Sementara itu, penurunan fertilitas yang diikuti penurunan kematian bayi juga akan meningkatkan proporsi penduduk usia kerja sehingga proporsinya lebih tinggi dibanding penduduk muda. Jika tenaga kerja yang melimpah ini mampu terserap dalam lapangan pekerjaan yang baik (*decent work*) maka produksi per kapita akan meningkat sehingga pertumbuhan ekonomi pun juga ikut naik dan bahkan mencapai level tertingginya.

Melimpahnya jumlah tenaga kerja diyakini mampu meningkatkan tabungan (*saving*). Dalam struktur perekonomian, peningkatan tabungan akan meningkatkan *gross domestic product* (GDP—atau dikenal juga sebagai produk domestik bruto (PDB). Dalam *age-dependency model*, penurunan kelahiran, akan menurunkan konsumsi dan beralih pada peningkatan tabungan yang dapat digunakan untuk pembentukan modal (*capital*) (Jong-Il, K. dan L.J. Lau, 1996). Kalau tabungan ini diinvestasikan ke sektor produktif, menurut Bongaarts (2003), akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi tinggi idealnya diikuti penurunan angka kemiskinan dan pengangguran. Adanya transisi demografi, yang ditandai dengan penurunan kematian seiring dengan kemajuan kehidupan sosial ekonomi masyarakat disertai dengan peningkatan angka harapan hidup, telah mengubah perilaku dan paradigma



masyarakat. Angka harapan hidup yang tinggi membuat penduduk memiliki waktu yang cukup banyak untuk memproduksi dan berinvestasi. Terjadi perubahan paradigma, jika pada awalnya manusia dianggap sebagai faktor produksi, kini berubah menjadi manusia sebagai aset. Apabila ditinjau keterkaitan transisi demografi dengan struktur usia penduduk, Adioetomo dan Omas (2011) menjelaskan bahwa penurunan fertilitas akan menurunkan proporsi jumlah anak yang berusia kurang dari 15 tahun. Selain itu, selama masa transisi, angka kematian bayi mengalami penurunan yang cukup drastis sehingga meningkatkan jumlah bayi yang tetap hidup hingga ke usia dewasa. Akibatnya, terjadilah ledakan penduduk usia kerja.

3. Bonus Demografi dan Pertumbuhan Ekonomi

Todaro (2011) menjelaskan bahwa pertumbuhan penduduk pada akhirnya meningkatkan jumlah angkatan kerja. Jumlah tenaga kerja yang besar akan menambah jumlah tenaga produktif. Positif atau negatifnya dampak penambahan penduduk dan tenaga kerja bagi pembangunan ekonomi tergantung pada kemampuan sistem perekonomian yang bersangkutan untuk menyerap dan secara produktif memanfaatkan tambahan tenaga kerja tersebut.

Hubungan bonus demografi, pertumbuhan penduduk, dan pertumbuhan ekonomi adalah satu keadaan di mana pertumbuhan penduduk usia muda mengalami penurunan dan pada keadaan ini pertumbuhan penduduk usia kerja mengalami peningkatan sehingga pertumbuhan ekonomi lebih dapat tercapai karena pada saat bonus demografi inilah tanggungan pada kebutuhan usia muda rendah. Adioetomo (2010) mengungkapkan bahwa penurunan proporsi penduduk muda mengurangi besarnya biaya investasi untuk pemenuhan kebutuhannya, sehingga sumber daya dapat dialihkan untuk memacu pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan keluarga.

Lebih lanjut Adioetomo (2010) menjelaskan keadaan bonus demografi meledaknya penduduk usia kerja dapat menguntungkan pertumbuhan ekonomi melalui empat hal. Pertama, suplai tenaga kerja yang besar meningkatkan pendapatan per kapita apabila mendapat kesempatan kerja yang produktif. Kedua, melalui peran perempuan. Jumlah anak sedikit memungkinkan perempuan memasuki pasar kerja sehingga membantu peningkatan pendapatan. Ketiga, tabungan masyarakat yang diinvestasikan secara produktif. Keempat, modal manusia yang besar apabila terdapat investasi untuk itu. Bloom (2003), menjelaskan bahwa ketika jumlah penduduk usia kerja dalam populasi lebih besar daripada jumlah penduduk tua dan muda,



maka akan ada jendela peluang di mana produktivitas penduduk usia kerja dan tingkat konsumsi dapat meningkat dan perekonomian bisa mendapat keuntungan. Dampak kombinasi dari bonus demografi dan kebijakan yang efektif pada area-area lain dapat menstimulasi pertumbuhan ekonomi.

Manusia-manusia produktif lebih berpendidikan, sehat, mobilitas lebih tinggi dan memiliki aspirasi yang lebih tinggi dari generasi sebelumnya. Periode yang dicirikan oleh rendahnya angka ketergantungan akan dicirikan pula oleh pertumbuhan yang lebih tinggi, jika tersedia pancingan untuk menginvestasikannya. Jika jendela peluang tersedia ketika tambahan penduduk memasuki kelompok usia kerja, akan tercipta akselerasi dalam pertumbuhan. Proses pembangunan harus menjamin bahwa kualitas penduduk yang memasuki usia kerja adalah pada tingkat yang diinginkan dan pekerja tersebut menemukan kesempatan kerja (Chandrasekhar, et al, 2006).

Bloom & Canning (2004) dalam Chandrasekhar, et al (2006) mengungkapkan bahwa secara empiris dan teoritis, tidak ada hubungan yang otomatis antara perubahan demografi dengan pertumbuhan ekonomi. Perubahan distribusi umur hanya membentuk suatu potensi bagi pertumbuhan ekonomi. Ditangkap atau tidaknya potensi ini tergantung pada kebijakan setempat. Hal ini juga menunjukkan bahwa transisi demografis di mana rasio ketergantungan menjadi kecil tidak secara langsung mengakibatkan meningkatnya pertumbuhan ekonomi. Bila potensi ini tidak dimanfaatkan maka sebaliknya yang akan terjadi adalah meningkatnya pengangguran yang akan berdampak pada keadaan sosial dan ekonomi masyarakat.

Namun demikian, terdapat pula peneliti yang menunjukkan bahwa peran modal manusia tidak terlalu besar dalam penciptaan pertumbuhan. Nelson & Phelps (1966) dalam Diliberto, Pigiariu & Chelucci (2008) menghasilkan sebuah pendekatan yang menunjukkan peran langsung modal manusia dalam pertumbuhan hanya kecil. Modal manusia menentukan sejauh mana sebuah Negara yang tertinggal dapat mengekstrak kelebihan teknologi (mengadopsi) dari negara maju. Meskipun modal manusia memiliki peran langsung yang kecil, namun perannya sebagai penentu perkembangan teknologi sangat besar dan secara tidak langsung juga menunjukkan peran besarnya terhadap pertumbuhan ekonomi.



E. ANALISIS PERMASALAHAN

1. Faktor-Faktor yang Berkaitan dengan Pemanfaatan Peluang Bonus Demografi di Indonesia

Bonus Demografi yang terjadi pada Indonesia tidak terlepas dari beberapa faktor yang mengarakteristikkannya menjadi beberapa hal, yaitu:

a. *Sex Ratio*

Sex ratio mengandung pengertian angka yang menunjukkan jumlah penduduk laki-laki dibandingkan 100 penduduk perempuan pada suatu wilayah dan waktu tertentu. Jika angkanya dibawah 100 menunjukkan bahwa lebih banyak penduduk wanita pada wilayah tersebut, dan begitu sebaliknya.

Berkaitan dengan bonus demografi, *sex ratio* memiliki arti khusus. Adalah hal yang sudah umum jika dilihat bahwa kekuatan kerja dari pria dan wanita berbeda. Begitupun dengan produktivitasnya. Penduduk pria cenderung bisa bekerja dan bertahan melakukan hal-hal yang berat dalam rentang waktu yang lama. Berbeda dengan wanita, yang meski fisiknya tidak sekuat penduduk pria, namun memiliki tingkat ketelitian dan kesabaran yang tinggi dalam melakukan pekerjaan-pekerjaan tertentu.

Dengan melihat *sex ratio* pada penduduk usia produktif Indonesia, bisa dilihat bagaimana produktivitas dan jendela peluang bonus demografinya. Bila *sex ratio* berada di angka lebih dari 100, maka itu bisa menjadi salah satu indikator besarnya potensi produktivitas yang dimiliki oleh penduduk golongan muda. Namun, angka *sex ratio* yang lebih dari 100 sangat jarang didapatkan, mengingat memang kecenderungan untuk melahirkan anak perempuan lebih besar bila dibandingkan dengan anak laki-laki.

Di Indonesia, berdasarkan data BPS, *sex ratio* sendiri sejak tahun 1971 hingga tahun 2010 cenderung meningkat. Tahun 1971 angka *sex ratio* berada pada angka 98.82, meningkat menjadi 100.6 di tahun 2000, dan berdasar sensus penduduk di tahun 2010 mencapai nilai tertinggi yaitu di angka 101.40. Namun menurut data terbaru yang dikeluarkan oleh PBB pada Januari 2019, menunjukkan angka *sex ratio* Indonesia berada pada nilai 0.99. *Sex ratio* yang ada pada data tersebut merupakan *sex ratio* penduduk secara keseluruhan, tanpa membedakan usia produktif maupun non produktif.

Tabel 1. Perkembangan Demografi 5 Negara dengan Penduduk terbanyak di Dunia

1. Negara	China	India	USA	Indonesia	Brasil
2. Jmlh Penduduk	1.401.632.535	1.370.851.915	330.493.430	269.509.844	214.690.568
3. Sex ratio	1.08 (727.705.953 men to 673.932.850 women)	1.07 (707.815.057 men to 663.052.390 women)	0.98 (163,156,949 men to 167,338,744 women)	0.99 (134,374,061 men to 135,138,948 women)	0.97 (105,619,251 men to 109,073,613 women)
4. Median Age	37.0 tahun	26.7 tahun	37.6 tahun	28 tahun	31.3 tahun
5. Life Expectancy	74.7 tahun (72.7 men, 76.9 women)	66.8 tahun (65.8 - men, 68.0 - women)	78.4 tahun (75.9 - men, 80.9 - women)	71.3 years (68.8 - men, 74.0 - women)	72.5 years (69.0 - men, 76.3 - women)

Sumber: Population figures are estimates by Countrymeters (countrymeters.info) based on the latest United Nations data, Januari 2019

Pemerintah harus mempunyai kebijakan publik yang adaptif dan responsif dalam melihat perkembangan penduduk pria dan wanita. Beberapa hal yang dapat dilakukan untuk menyediakan sumber daya manusia yang produktif berdasarkan sex ratio adalah menciptakan tenaga kerja yang handal baik pria dan wanita melalui pendidikan formal sampai perguruan tinggi dan informal melalui balai latihan kerja, dan pelatihan-pelatihan melalui LSM dan swadaya masyarakat. Sumber daya manusia yang menguasai teknologi dan perkembangannya akan sangat diperlukan sebagai upaya menggenjot pertumbuhan ekonomi Indonesia dan tantangan dari revolusi Industri 4.0 yang sudah mulai dihadapi Indonesia.

b. Kualitas Sumber Daya Manusia

Bonus demografi Indonesia yang akan terjadi di tahun 2020-2035 harus dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara melalui pemanfaatan sumber daya manusia. Indeks pembangunan manusia atau human development index (HDI) Indonesia masih rendah. Dari 189 negara di dunia, Indonesia berada di urutan 116. Sementara dikawasan ASEAN, HDI Indonesia berada di urutan enam dari 10 negara ASEAN. Posisi ini masih di bawah Filipina, Thailand, Malaysia, Brunei dan Singapura. Bonus Demografi pada tahun 2020-2035, Indonesia akan dipenuhi oleh usia produktif yang harus dapat dimanfaatkan pemerintah untuk menggerakkan pertumbuhan ekonomi negara dalam menghadapi perekonomian regional dan internasional.

Tabel 2. Angka Human Development Index Indonesia

Rank	Country	Human Development Index (HDI) (value)	Life expectancy at birth (years) SDG3	Expected years of schooling (years) SDG 4.3	Mean years of schooling (years) SDG 4.6	Gross national income (GNI) per capita (PPP \$) SDG 8.5
1	Norway	0.953	82.3	17.9	12.6	68,012
2	Switzerland	0.944	83.5	16.2	13.4	57,625
3	Australia	0.939	83.1	22.9	12.9	43,560
4	Ireland	0.938	81.6	19.6	12.5	53,754
5	Germany	0.936	81.2	17.0	14.1	46,136
113	Philippines	0.699	69.2	12.6	9.3	9,154
113	South Africa	0.699	63.4	13.3	10.1	11,923
115	Egypt	0.696	71.7	13.1	7.2	10,355
116	Indonesia	0.694	69.4	12.8	8.0	10,846
116	Viet Nam	0.694	76.5	12.7	8.2	5,859

Source: Human Development Report Office 2018. Created with Datawrapper

Peningkatan produktivitas sumber daya manusia Indonesia dapat dilakukan melalui perbaikan kualitas pendidikan, kesehatan, komunikasi dan penguasaan iptek, artifisial intelegen, robotic dll. Sehingga pada rentang waktu 2020-2030, sekitar 70% penduduk usia produktif Indonesia menjadi manusia yang sehat, berpengetahuan, berpendidikan dan berketrampilan. Penduduk Indonesia yang produktif akan masuk menjadi bagian dari jumlah angkatan kerja yang sangat besar. Diharapkan penduduk usia produktif Indonesia tidak menjadi tenaga kerja kasar dengan upah rendah namun menjadi tenaga kerja yang ahli dibidangnya dan berstandar internasional dengan upah tinggi. Potensi angkatan kerja Indonesia yang besar dengan produktifitas tinggi diharapkan membawa kemajuan perekonomian dan kesejahteraan bagi bangsa Indonesia.

Bonus demografi bisa dimanfaatkan dengan baik jika sumber daya manusianya juga memiliki kualitas yang tinggi dan berketerampilan. Penduduk dalam jumlah besar namun daya saing dan daya dukung dalam produktivitas serta keahlian rendah justru bukan menjadi modal pembangunan namun malah menjadi beban pemerintah dan negara. Ukuran kuantitatif yang sering digunakan dalam melihat seberapa tinggi kualitas yang dimiliki oleh penduduk suatu negara adalah pendidikan tertinggi yang ditamatkan oleh penduduk, dan rata-rata lamanya sekolah sebagai ukuran kasar.

Berdasarkan hasil Sensus Penduduk pada tahun 2010, penduduk berumur 15 tahun ke atas yang bekerja menurut pendidikan tertinggi yang ditamatkan dan lapangan usaha utamanya paling tinggi berada pada kategori SD/M, yaitu 35.59%. Ini menunjukkan masih rendahnya tingkat kualitas penduduk usia produktif di Indonesia. Selain itu, rata-



rata lama bersekolah penduduk Indonesia hanya berkisar pada angka 8,3 tahun (belum lulus SMP). Padahal, sudah sejak lama pemerintah Indonesia mencanangkan program wajib belajar 9 tahun. Pendidikan tinggi adalah hal yang mutlak ada jika ingin memiliki potensi penduduk produktif yang berkualitas.

Agar bonus demografi dapat menjadi *window of opportunity*, maka pemerintah harus berupaya keras meningkatkan mutu dan kualitas pendidikan serta menyediakan sarana dan prasarana bagi penduduk-penduduk usia muda sekarang ini (0 – 15 tahun) yang akan menjadi penduduk produktif pada puncak bonus demografi nanti.

Sayangnya, sistem pendidikan di Indonesia saat ini masih belum seutuhnya merangkul kepentingan masyarakat. Pertama, Belum terlihat adanya konsep sistem pendidikan yang mengakomodasi kebutuhan pengetahuan dan keterampilan anak didik terhadap sektor-sektor kerja potensial di Indonesia. Kedua, sistem pendidikan juga belum memiliki ketegasan untuk benar-benar bertujuan memperbaiki kualitas anak didiknya. Anak didik di sekolah masih belum dibangun daya kreatifitas, daya kritis yang masih minimal, daya imajinasi dan inovasi dalam melihat perkembangan teknologi dan keberanian dalam bertindak kreatif, inovatif dan mandiri belum digali secara optimal di dunia pendidikan Indonesia.

Kurikulum dunia pendidikan Indonesia masih banyak yang bersifat normatif, belum mampu menciptakan pola pikir anak didik yang adaptif dalam mensikapi perkembangan ilmu pengetahuan dan persaingan di dalam lingkungan global. Dalam konteks kritik terhadap sistem pendidikan ini, hendaknya pemerintah perlu menciptakan kurikulum dunia pendidikan mulai dari sekolah dasar, menengah, dan perguruan tinggi yang mampu menciptakan manusia-manusia Indonesia yang mempunyai kemampuan bersaing yang mumpuni dalam ilmu pengetahuan, ketrampilan, dan penguasaan teknologi, serta mempunyai kemandirian dalam berwirausaha kreatif dan inovatif. Bangsa Indonesia perlu membangun mindset dan kultureset manusia Indonesia yang produktif dan mempunyai hasil guna, mulai dari tingkatan mikro, meso, dan menengah. Pendidikan harus mampu menciptakan produk-produk yang mampu dijual di pasar internasional, mulai dari produk rumah tangga, sampai produk yang memerlukan teknologi tinggi untuk menghasilkannya. Hindari menjadi penonton di negeri sendiri dan manusia konsumtif akan produk impor.

c. **Proyeksi Penduduk Usia Produktif pada Puncak Bonus Demografi**

BPS telah memperkirakan bahwa angka *dependency ratio* Indonesia akan berada di titik terendah yaitu pada rentang waktu di tahun 2020 hingga tahun 2030. Artinya, masa puncak bonus demografi akan dirasakan paling cepat pada rentang waktu 1 hingga 11 tahun lagi.

Berdasarkan hasil proyeksi penduduk yang dikeluarkan oleh *Indonesia Population Project* tahun 2013, Indonesia pada tahun 2030 memasuki periode puncak bonus demografi, prediksi jumlah penduduk Indonesia akan berada pada angka 295.595.241 jiwa dengan *sex ratio* sebesar 100,6811 dan angka *dependency ratio* sebesar 46,9 yang merupakan angka *dependency ratio* minimum dalam rentang waktu tahun 2020 hingga 2030.

Tabel 3. Proyeksi Usia Produktif dan Rasio Ketergantungan Penduduk Indonesia

Tahun	Data BPS, Bappenas dan UNFPA (2013)				Data UN World Population Prospects: Revisi 2002 (2004)			
	Komposisi Umur (dalam %)			Dependency Ratio (dalam %)	Komposisi Umur (dalam %)			Dependency Ratio (dalam %)
	0-14	15-64	65+		0-14	15-64	65+	
2015	27,3	67,3	5,4	48,6	25,4	68,2	6,4	46,6
2020	26,1	67,7	6,2	47,7	23,8	69,1	7,1	44,7
2025	24,6	67,9	7,5	47,2	22,3	69,3	8,4	44,3
2030	22,9	68,1	9	46,9	20,9	69,4	9,7	44,1
2035	21,5	67,9	10,6	47,3	19,9	68,6	11,5	45,7
2040					19,1	67,6	13,3	47,9
2045					18,7	67,0	14,3	49,3
2050					17,9	65,2	16,9	53,4

Sumber: Indonesia Population Projection 2010 – 2035 (2013)

Keterangan:

Usia produktif mencakup kelompok umur 15-64 tahun;

Usia nonproduktif mencakup kelompok umur 0-14 tahun dan 65+ tahun

Prediksi komposisi jumlah penduduk Indonesia di tahun 2030, didominasi oleh usia produktif, yaitu penduduk yang berada pada rentang usia 15 – 64 tahun, dengan presentasi penduduk sebesar 68,1%. Sedangkan kelompok usia nonproduktif untuk rentang umur 0- 4 tahun sebesar 22,9%, dan 65 tahun ke atas, sebesar 9 %. Dari data tersebut, jika sesuai dengan prediksi yang telah dibuat, maka pada tahun 2030, Indonesia akan mempunyai jumlah penduduk di usia kerja yang sangat berlimpah, prediksi jumlah tenaga kerja Indonesia di tahun tersebut sekitar 201.300.359,121 jiwa, jumlah yang sangat



besar. Jika jumlah tersebut merupakan tenaga kerja yang cakap dan terampil, dapat dipastikan pertumbuhan ekonomi Indonesia akan meningkat. Sehingga diharapkan semua pihak dapat focus dengan pembangunan sumber daya manusia Indonesia sejak saat ini, dengan berbagai macam daya dan upaya oleh semua pihak.

d. Lapangan Pekerjaan

Lapangan pekerjaan menjadi faktor yang tidak kalah penting dalam kaitannya dengan usaha pemanfaatan fenomena bonus demografi. Lonjakan jumlah penduduk usia produktif ini tentunya memerlukan suatu wadah untuk menyalurkan bakat dan keahlian yang dimilikinya.

Bakat dan keahlian yang mereka miliki ini tentulah ada harganya, dan lapangan pekerjaan adalah wadah yang dapat membayar keahlian mereka tersebut. Dengan bekerja, masalah kesejahteraan penduduk pun kelak akan teratasi karena perekonomian akan berjalan stabil. Apabila lapangan pekerjaan yang tersedia tidak dapat menampung lonjakan penduduk usia produktif tersebut, dapat dibayangkan bencana apa yang akan terjadi. Tentunya keahlian yang mereka miliki akan terbuang sia-sia, pengangguran di mana-mana, kriminalitas meningkat demi memenuhi kebutuhan hidup, roda perekonomian terganggu, dan puncaknya, kesejahteraan masyarakat tidak dapat dipertahankan.

Hal inilah yang perlu dihindari, oleh karenanya penyediaan lapangan pekerjaan yang mencukupi dan merata di seluruh wilayah sangat diperlukan. Penyediaan lapangan kerja yang merata dibutuhkan guna mencegah terjadinya *over population* yang terkonsentrasi di suatu wilayah saja sehingga pembangunan maju di wilayah tersebut dan tertinggal di wilayah lainnya.

Hal yang perlu di perhatikan juga adalah dengan perkembangan teknologi komunikasi dan informasi yang sangat cepat menyebabkan pergeseran besar yang secara total mengubah cara orang bekerja di masa depan. Terobosan di bidang teknologi, terbatasnya sumberdaya dan faktor perubahan iklim, berpindahnya kekuatan ekonomi global, berubahnya struktur demografis, dan pesatnya urbanisasi merupakan penyebab signifikan perubahan cara orang dalam bekerja. Teknologi baru, analisis data, dan media sosial berdampak sangat besar terhadap cara orang berkomunikasi, berkolaborasi, dan bekerja. Saat ini, dunia kerja berisi orang-orang dari generasi yang berbeda. Tenaga kerja yang tersedia akan semakin beragam dan jam kerja akan semakin panjang. Jenjang karir tradisional akan segera menjadi masa lalu.



Kemajuan teknologi komunikasi dan informasi telah menciptakan dunia kerja baru yang berbasiskan penguasaan teknologi tersebut, yang kesemuanya itu harus dikuasai oleh tenaga kerja Indonesia kedepannya, bila tidak mau kalah bersaing dengan tenaga kerja asing. Prediksi lapangan kerja baru yang berbasis pada teknologi baru diantaranya adalah:

1. *Tele-surgeon* (dokter bedah tidak langsung)
Para dokter bedah ini akan bekerja dari berbagai tempat yang jauh dari tempat operasinya dan menggunakan peralatan robot yang terhubung secara online, bukan lagi menggunakan tangan langsung
2. *Nostalgist* (desainer interior spesialisasi nostalgia)
Nostalgists akan khusus menciptakan ulang memori bagi mereka yang sudah pensiun. Orang lanjut usia di tahun 2030 diperkirakan gak mau menghabiskan waktu di "desa pensiunan" umum yang damai, tapi lebih memilih hidup secara mewah di ruang yang terinspirasi dari masa atau tempat favoritnya.
3. *Simplicity expert* (ahli kesederhanaan)
Mereka di tahun 2030 akan lebih berfokus pada bagaimana cara suatu bisnis bisa menyederhanakan dan mengalirkan operasi mereka begitu saja. Misalnya, mereka bisa memangkas 15 kegiatan administratif menjadi hanya 3, atau 4 macam interview menjadi 1 saja, ataupun 3 hari kerja menjadi setengah jam saja.
4. *Garbage designer* (desainer limbah)
Mereka akan menemukan cara-cara kreatif mengubah produk buangan atau limbah dari proses manufaktur menjadi material berkualitas tinggi yang bisa digunakan untuk produk lain yang benar-benar berbeda.
5. *Robot counselor* (konsultan robot)
Di tahun 2030, diperkirakan robot akan berperan banyak dalam melayani rumah tangga dan jasa daripada yang sudah berlangsung sekarang. *Robot counselor* akan menjadi sumber daya yang bagus dalam menentukan robot yang tepat untuk sebuah keluarga, dengan meneliti bagaimana cara anggota keluarga berinteraksi satu sama lain serta mengidentifikasi kebutuhan dan gaya hidup mereka.
6. *Solar technology specialist*
Spesialis teknologi energi tenaga surya bisa jadi memiliki lahan khusus untuk mereka mengatur persebaran petak-petak penangkap energi surya, kemudian akan menjual energi yang terkumpul kepada stasiun energi atau komunitas lainnya. Selain itu mereka juga bisa bekerja sebagai konsultan di perkotaan,



- membantu pemilik gedung dalam mendesain, membangun dan mengoperasikan panel-panel energi surya.
7. *Aquaponic fish farmer* (peternak ikan akuaponik)
Di tahun 2030, diperkirakan populasi ikan di alam liar semakin sangat berkurang, jadi metode produksi baru seperti akuaponik akan menggantikan penangkapan ikan di alam liar. Akuaponik menggabungkan peternakan ikan dengan perkebunan, di mana tanaman-tanamannya tumbuh di atas air yang menutupi bagian atasnya dan ikan-ikannya hidup di air bagian bawahnya tersebut. Tanaman akan melepaskan oksigen ke air dan ikan akan memproduksi kotoran yang menjadi pupuk bagi tanaman-tanaman tersebut.
 8. *Data Analisis*
Perkembangan analisis kebijakan oleh sektor swasta dan pemerintah menuntut banyak ahli dibidang data analisis modern yang menyatukan perkembangan kebutuhan data besar (*big data*) dan pemanfaatannya untuk pengambilan kebijakan secara cepat dan tepat.
 9. *Artificial Intiligen*
Perkembangan teknologi robotic, android, game di masa depan menuntut ahli-ahli yang bergerak dibidang kecerdasan buatan untuk menjalankan alat-alat baru yang berbasiskan teknologi baru.

Pendidikan dan lapangan pekerjaan menjadi faktor terpenting agar para penduduk usia produktif dapat menjalankan perannya dengan baik sebagai modal dasar pembangunan. Jika pengelolaannya baik, boleh jadi bonus demografi merupakan momentum penggerak roda perekonomian negara di mana setiap mereka yang berusia produktif mulai berkarya dan menunjukkan taringnya.

Puncak bonus demografi di Indonesia memang belum terjadi. Namun hal itu akan terjadi dalam kurun waktu 1-11 tahun ke depan. Itu bukanlah waktu yang lama, sehingga diharapkan kita sudah harus mempersiapkan diri sejak saat ini untuk menyambut datangnya fenomena tersebut. Masyarakat Indonesia harus mempunyai semangat untuk berusaha memperbaiki kualitas bangsa dengan pendidikan, kesehatan, dan lapangan pekerjaan yang berlimpah, yaitu melalui industri kreatif, dan penguasaan teknologi digital dan internet.

2. Kebijakan Pemerintah dalam Menyongsong Bonus Demografi

Prediksi bertambahnya jumlah penduduk usia produktif Indonesia akan menjadi bumerang manakala penduduk usia produktif tidak dibekali dengan kemampuan untuk bisa bertahan hidup, bersaing



secara global dan mengembangkan diri dalam menghadapi persaingan perekonomian dunia yang semakin liberal. Sehingga yang ditakutkan adalah bonus demografi ini hanya akan menjadi beban pemerintah dalam menyediakan lapangan kerja dan terciptanya angka pengangguran yang tinggi. Dimungkinkan perekonomian Indonesia dapat dikuasai segelintir orang asing hanya karena tidak adanya pesaing dari tenaga kerja lokal, sebagai akibat kegagalan dalam pembangunan SDM. Oleh karena itu, tak perlu terlalu bergantung pada pemerintah dalam membangun SDM namun sedari sekarang masyarakat Indonesia dapat memulainya dari diri sendiri untuk meningkatkan kualitas diri yang mampu bersaing secara global.

a. Solusi Permasalahan Pendidikan dan Kaitannya dengan Bonus Demografi

Sebagaimana yang telah dikemukakan diatas, masalah pertama dalam sistem pendidikan sekarang ini adalah ketiadaan konsep sistem pendidikan yang mengakomodasi kebutuhan pengetahuan dan keterampilan anak didik terhadap sektor-sektor kerja potensial di Indonesia. Disamping itu tingkat pendidikan penduduk Indonesia yang masuk dalam usia tenaga kerja, yaitu masyarakat yang berusia 15 tahun ke atas dan dibawah 65 tahun, sebagian besar tenaga kerja Indonesia masih berada pada pendidikan dasar, yaitu sebesar 55,81% (2017). Diurutan kedua adalah tenaga kerja yang mempunyai pendidikan sekolah menengah sebesar 29,09%; diurutan ketiga adalah tenaga kerja yang mempunyai pendidikan tinggi sebesar 12,08%, dan yang terkecil adalah tenaga kerja yang tidak tamat sekolah atau tidak pernah sekolah sebesar 3,02%. Dari data tersebut dapat dianalisis bahwa kualitas tenaga kerja Indonesia masih dikatakan rendah jika dilihat dari tingkat pendidikan yang dimiliki oleh tenaga kerja tersebut. Sehingga perkembangan teknologi yang terjadi saat ini dengan cepat, kemungkinan tidak dapat diikuti oleh sebagian besar tenaga kerja Indonesia yang memiliki tingkat pendidikan dasar, dan menengah. Tenaga kerja tersebut hanya dapat bekerja pada sektor-sektor yang tidak membutuhkan keahlian khusus, dan yang menggunakan teknologi baru, padahal saat ini kebutuhan tenaga kerja di pasar tenaga kerja baik Internasional maupun domestik mulai mengarah pada standar kompetensi yang menguasai teknologi untuk memasuki di dunia revolusi industri 4.0 yang berfokus pada penggunaan robot dan kecerdasan buatan. Berikut disajikan tabel gambaran angkatan kerja Indonesia menurut tingkat pendidikan tahun 2016 – 2017.

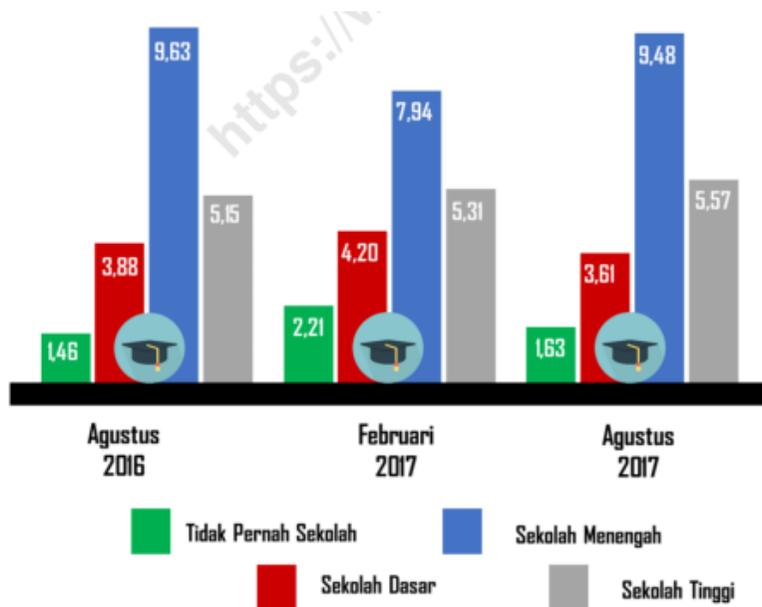
Tabel. 4. Persentase Tingkat Pendidikan Tenaga Kerja Indonesia

Tingkat Pendidikan	2016		2017	
	Agustus	Februari	Agustus	
(1)	(2)	(3)	(4)	
Tidak Pernah Sekolah	3,25	3,17	3,02	
Laki-Laki	2,24	2,20	2,26	
Perempuan	4,88	4,63	4,26	
Perkotaan	1,45	1,39	1,30	
Perdesaan	5,24	5,18	5,01	
Sekolah Dasar	55,82	56,44	55,81	
Laki-Laki	56,27	56,54	55,88	
Perempuan	55,10	56,29	55,69	
Perkotaan	44,80	44,58	43,82	
Perdesaan	67,98	69,77	69,63	
Sekolah Menengah	28,74	28,13	29,09	
Laki-Laki	31,24	30,88	31,58	
Perempuan	24,72	23,99	25,05	
Perkotaan	36,28	36,24	37,49	
Perdesaan	20,42	19,00	19,40	
Sekolah Tinggi	12,19	12,26	12,08	
Laki-Laki	10,25	10,38	10,28	
Perempuan	15,30	15,09	15,00	
Perkotaan	17,47	17,79	17,39	
Perdesaan	6,36	6,05	5,96	

Sumber: BPS, Indikator Pasar Tenaga Kerja Indonesia, 2017.

Tingkat pengangguran terbuka tenaga kerja di Indonesia, angka tertinggi didominasi oleh tenaga kerja yang mempunyai pendidikan sekolah menengah atas, terutama yang menempuh pendidikan di sekolah menengah kejuruan. Angka pengangguran terbuka di kelompok angkatan kerja tersebut sebesar 9,48% pada Agustus 2017, kemudian disusul oleh angkatan kerja yang berada pada kelompok berpendidikan tinggi sebesar 5,57%, sekolah dasar sebesar 3,61% dan tidak tamat sekolah sebesar 1,61%. Hal tersebut mencerminkan bahwa ada ketidaksesuaian antara kurikulum dunia pendidikan di tingkat menengah dan tinggi dengan lapangan kerja yang tersedia di pasar kerja. Hal tersebut juga dapat menjelaskan bahwa kebutuhan jenis pendidikan tenaga kerja di pasar tenaga kerja tidak sesuai dengan penawaran tenaga kerja yang diberikan oleh angkatan kerja. Gambar berikut menjelaskan tentang persentase tingkat

pengangguran terbuka Indonesia menurut jenis pendidikan pada tahun 2017.



Sumber: BPS, 2017

Gambar 3. TPT Menurut tingkat pendidikan (persen) 2017

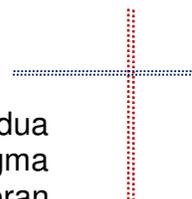
Langkah solutif untuk pemecahan masalah tersebut adalah, *Pertama*, melakukan identifikasi sektor kerja terpopuler di Indonesia pada saat ini dan masa depan. Kondisi lapangan pekerjaan utama di Indonesia pada Agustus 2017 masih mempunyai pola yang sama dengan keadaan Agustus 2016 maupun Februari 2017, yaitu didominasi oleh sektor jasa dengan persentase sebesar 48,06 persen. Selanjutnya adalah sektor pertanian sebesar 29,69 persen, dan manufaktur sebesar 22,25 persen. Kondisi jenis pekerjaan utama di Indonesia pada Agustus 2017 mempunyai pola yang sedikit berbeda dengan keadaan Agustus 2016 dan Februari 2017, yaitu didominasi oleh tenaga produksi, operator alat-alat angkutan, dan pekerja kasar dengan persentase sebesar 30,43 persen. Jenis pekerjaan terbesar kedua dan ketiga adalah tenaga usaha pertanian, kehutanan, perburuan, dan perikanan (28,98 persen) dan tenaga usaha penjualan (17,95 persen).

Tabel 5. Sektor Kerja Terpopuler di Indonesia, 2017

Lapangan Pekerjaan Utama (1)	2016	2017	
	Agustus (2)	Februari (3)	Agustus (4)
Pertanian	31,90	31,86	29,69
Manufaktur	21,41	20,49	22,25
Pertambangan	1,25	1,10	1,15
Industri	13,12	13,31	14,05
Listrik, Gas, dan Air	0,30	0,33	0,33
Konstruksi	6,74	5,75	6,72
Jasa	46,69	47,65	48,06
Perdagangan	22,54	23,37	23,28
Transportasi	4,74	4,57	4,76
Keuangan	2,98	2,89	3,10
Jasa Kemasyarakatan	16,43	16,82	16,92
Total	100,00	100,00	100,00

Sumber: BPS, 2017

Tabel di atas ini memperlihatkan sektor terpopuler yang menyerap paling banyak tenaga kerja. Setelah melakukan identifikasi, langkah selanjutnya adalah, merumuskan konsep materi pendidikan yang relevan dan berkorelasi terhadap kebutuhan tren sektor kerja potensial di masa depan terutama yang berkaitan dengan perkembangan industri yang berdasarkan teknologi baru, revolusi Industri 4.0, dan teknologi internet dalam jaringan. Kurikulum dan materi tersebut seharusnya disesuaikan dengan tingkat jenjang pendidikan dan dapat diimplementasikan mulai dari SD, SMP, SMA dan Perguruan Tinggi. Tujuan akhir dari solusi ini adalah memenuhi pengetahuan dan keterampilan anak didik sejak dini (sebagai calon angkatan kerja) agar lebih produktif dalam tren sektor kerja di masa depan. Peningkatan produktivitas pada masing-masing sektor akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan pekerja. Sehingga, bonus demografi dapat dikelola untuk mewujudkan peningkatan ekonomi negara.



Sebagaimana yang telah dikemukakan diatas, masalah kedua dalam sistem pendidikan sekarang ini adalah adanya paradigma sekolah sebagai pilar pendidikan yang kurang memperhatikan peran orangtua dan lingkungan dalam membangun karakter dan kemampuan manusia Indonesia. Jalan keluar untuk masalah tersebut adalah dengan cara membumikan paradigma pentingnya 3 (tiga) pilar pendidikan yang terdiri dari sekolah, orang tua, dan lingkungan. Institusi sekolah, melalui guru, harus mampu mengobservasi dan memberikan laporan tentang perkembangan anak didik. Pilar lingkungan seyogyanya mengandalkan partisipasi aktif masyarakat untuk menciptakan komunitas pendidikan yang menjadi wadah penyaluran minat dan bakat anak didik (calon angkatan kerja). Jika ketiga pilar ini dapat bekerja sama secara terintegrasi maka, calon angkatan kerja nantinya dapat berkontribusi secara produktif sesuai dengan minat dan bakatnya masing-masing. Sehingga, bonus demografi di masa mendatang benar-benar dapat secara optimal bermanfaat untuk bangsa Indonesia.

Bilamana pemerintah dapat memahami dengan baik permasalahan makro pendidikan dan berusaha menyelesaikan permasalahan dengan solusi yang relevan sebagaimana dikemukakan diatas maka, niscaya perbaikan kualitas bangsa (khususnya, angkatan kerja) dapat diraih. Dengan meningkatnya kualitas angkatan kerja melalui pendidikan yang berorientasi pada manusia, bonus demografi akan hadir sebagai rezeki bagi bangsa Indonesia. Bukan sebuah musibah, melainkan sebuah anugerah.

b. Penciptaan Lapangan Pekerjaan Baru yang sesuai dengan Kebutuhan Pasar.

Dunia pekerjaan di Indonesia dimasa depan akan mengalami perubahan sehubungan dengan perubahan global megatrend dan revolusi industry 4.0 di Indonesia. Kebutuhan tenaga kerja Indonesia di bidang penguasaan teknologi baru mutlak harus di persiapkan dan dikuasai oleh tenaga-tenaga kerja di Indonesia. Sehingga investasi pemerintah untuk mensinkronkan dunia kerja dan pendidikan harus di bangun dengan baik.

Jika melihat jenis pekerjaan utama yang di lakukan oleh tenaga kerja Indonesia, terlihat bahwa sebagian tenaga kerja Indonesia bekerja pada sektor tenaga produksi, operator alat-alat angkutan , dan pekerja kasar, yang tentunya tidak membutuhkan pendidikan tinggi dan keahlian kekhususan. Tenaga usaha pertanian, kehutanan, perburuan, dan perikanan berada di peringkat kedua, namun tentunya lagi-lagi pendidikan yang dimiliki pada sektor tersebut tergolong

pada pendidikan dasar dan menengah. Melihat peluang pasar angkatan kerja kedepan, perubahan fundamental akan terjadi pada sektor-sektor kebutuhan tenaga kerja di pasar tenaga kerja. Tenaga kerja profesional, teknis dan sejenis akan banyak di buruhkan dunia kerja, tenaga kepemimpinan dan ketatalaksanaan juga akan sangat banyak dicari pada masa-masa kedepannya, Ironisnya tenaga kerja Indonesia yang mengisi pada sektor-sektor tersebut masih sangat kecil, sehingga kalau hal ini tidak segera diantisipasi oleh Indonesia, tentunya kebutuhan tenaga kerja tersebut akan diisi oleh tenaga kerja-tenaga kerja asing yang lebih siap untuk menyediakan suplai tenaga kerja yang diperlukan oleh pasar tenaga kerja di Indonesia. Dari kejadian ini, nantinya bangsa Indonesia hanya dapat menonton orang asing yang lebih profesional bekerja di Indonesia, dan angkatan kerja Indonesia tidak dapat masuk untuk mengisinya.

Tabel 6. Jenis Pekerjaan Utama dan Persentase Tenaga Kerja Pada Sektor tersebut

Jenis Pekerjaan Utama	2016	2017	
	Agustus	Februari	Agustus
(1)	(2)	(3)	(4)
Tenaga Profesional, Teknisi, dan yang Sejenis	7,02	7,34	7,42
Tenaga Kepemimpinan dan Ketatalaksanaan	1,18	1,17	1,17
Tenaga Tata Usaha dan yang Sejenis	6,78	6,02	5,96
Tenaga Usaha Penjualan	17,91	17,78	17,95
Tenaga Usaha Jasa	5,05	6,04	6,30
Tenaga Usaha Pertanian, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	31,28	31,20	28,98
Tenaga Produksi, Operator Alat-Alat Angkutan, dan Pekerja Kasar	29,04	28,74	30,43
Lainnya	1,74	1,71	1,79
Total	100,00	100,00	100,00

Sumber : BPS, 2017

c. Perbaikan Kesehatan dan Fasilitas Kesehatan

Kesehatan merupakan salah satu hak asasi manusia dan juga investasi guna menunjang kesuksesan dari pembangunan suatu bangsa. Mengapa kesehatan dikatakan sebagai penunjang



kesuksesan pembangunan? Hal ini disebabkan pembangunan mustahil dapat dilakukan jika masyarakatnya hidup dengan tingkat kesehatan rendah. Apabila tingkat kesehatan masyarakat rendah, maka produktivitas pun akan menurun dan pada akhirnya pertumbuhan ekonomi juga akan lesu. Oleh karena itu, tak pelak kesehatan masyarakat ini menjadi patokan utama bagi setiap pemerintahan di dalam melakukan pembangunan.

Bonus Demografi dapat terwujud, dan memberikan manfaat bagi pembangunan ekonomi Indonesia karena kesehatan memiliki dampak langsung terhadap produktivitas masyarakat yang pada akhirnya mempengaruhi GDP suatu negara. Ke depannya, terutama bagi pemerintahan, diharapkan untuk lebih memperhatikan pembangunan infrastruktur kesehatan, misalnya dengan cara meningkatkan kualitas pelayanan rumah sakit, memberikan akses kesehatan kepada semua orang, terlebih kepada orang yang kurang mampu, juga melakukan inovasi pada metode pengobatan, karena sejujurnya metode pengobatan kita sudah tertinggal dibandingkan negara lain. Hal ini terlihat dimana orang-orang yang secara materil kaya pasti lebih memilih untuk berobat ke luar negeri karena metode pengobatannya lebih jelas dan terjamin. Dengan adanya peningkatan dalam infrastruktur dan fasilitas akan kesehatan, diharapkan sumber daya manusia di Indonesia pun menjadi lebih berkualitas yang pada akhirnya dapat membantu pembangunan ekonomi negara.

Suksesnya pembangunan infrastruktur dan sdm kesehatan yang tangguh, akan memberikan kekuatan bagi manusia Indonesia dalam menjalankan kegiatan ekonomi, sehingga semakin banyak orang Indonesia yang sehat, semakin banyak angkatan kerja Indonesia yang sehat dan tangguh, maka bonus demografi Indonesia akan menghasilkan kebermanfaatannya yang diharapkan menuju Indonesia Emas 100 tahun.

Tabel 7. Jumlah Puskesmas di Indonesia Tahun 2017

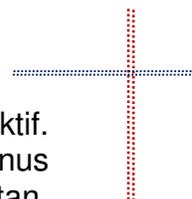
No	Provinsi	Jumlah Puskesmas				
		2013	2014	2015	2016	2017
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1	Aceh	334	337	339	340	341
2	Sumatera Utara	570	570	571	571	571
3	Sumatera Barat	262	264	264	264	269
4	Riau	207	211	212	213	215
5	Jambi	176	176	176	183	186
6	Sumatera Selatan	319	321	322	322	322
7	Bengkulu	180	180	180	180	180
8	Lampung	280	290	291	292	297
9	Kepulauan Bangka Belitung	60	61	62	62	63
10	Kepulauan Riau	70	73	72	73	74
11	DKI Jakarta	340	340	340	340	340
12	Jawa Barat	1.050	1.050	1.050	1.050	1.056
13	Jawa Tengah	873	875	875	875	876
14	DI Yogyakarta	121	121	121	121	121
15	Jawa Timur	960	960	960	960	963
16	Banten	230	231	233	233	233
17	Bali	120	120	120	120	120
18	Nusa Tenggara Barat	158	158	158	158	160
19	Nusa Tenggara Timur	362	370	371	371	372
20	Kalimantan Barat	237	238	238	238	241
21	Kalimantan Tengah	194	195	195	195	196
22	Kalimantan Selatan	228	228	230	230	230
23	Kalimantan Timur	222	174	174	175	179
24	Kalimantan Utara	-	48	49	49	49
25	Sulawesi Utara	183	187	187	188	189
26	Sulawesi Tengah	183	184	189	189	193
27	Sulawesi Selatan	440	446	448	448	451
28	Sulawesi Tenggara	264	269	269	269	274
29	Gorontalo	91	93	93	93	93
30	Sulawesi Barat	92	94	94	94	94
31	Maluku	190	197	199	199	199
32	Maluku Utara	125	127	127	128	129
33	Papua Barat	143	149	151	151	155
34	Papua	391	394	394	393	394
Indonesia		9.655	9.731	9.754	9.767	9.825

Sumber: Pusat Data dan Informasi, Kemenkes RI, 2018

Pemerintah setiap tahun terus berupaya untuk meningkatkan ketersediaan sarana kesehatan di seluruh Indonesia dari kota sampai pedesaan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat dan membangun masyarakat Indonesia yang tangguh dan kuat.

F. KESIMPULAN SARAN DAN SOLUSI

Bonus demografi adalah kondisi ledakan penduduk usia produktif dan hanya terjadi satu kali dalam umur suatu negara. Di Indonesia, puncak bonus demografi diperkirakan pada tahun 2020-2032. Pada



tahun-tahun tersebut, 75% penduduk Indonesia adalah usia produktif. Ada beberapa contoh negara-negara yang berhasil mengelola bonus demografi dan menjadi negara maju, seperti Jepang, Korea Selatan, China, dan Singapura.

Ini merupakan kesempatan emas untuk Indonesia. Jadi, jika Indonesia ingin menjadi negara maju dan merebut dominasi negara lainnya seperti China, Jepang, dan Korea tersebut, maka optimalisasi bonus demografi menjadi mutlak dilaksanakan,” Situasi demografi di Indonesia saat ini masih mengkhawatirkan. Berbagai data statistik Indek Pembangunan Manusia tahun 2017, Indonesia masih berada pada peringkat 116 dari 189 negara, dan peringkat 6 dari 10 negara ASEAN. Angka *dependency ratio* di Pulau Jawa berada di bawah angka 50, sedangkan luar Jawa masih berada di atas 50.

“Hal ini menunjukkan bahwa persebaran penduduk, khususnya usia produktif masih terpusat di Jawa. Jika kondisi ini dibiarkan, maka bukan tidak mungkin Indonesia gagal dalam mengoptimalkan bonus demografi,”.

Kebijakan yang tepat didasarkan pada perumusan masalah yang tepat. Artinya, penyebab kegagalan kebijakan disebabkan oleh kesalahan identifikasi permasalahan. Berdasarkan studi literatur yang dilakukan terdapat beberapa problem utama dalam optimalisasi bonus demografi di Indonesia.

“Pertama, masalah dalam pengendalian pertumbuhan penduduk, masalah kualitas pendidikan, kualitas tenaga kerja, kualitas kesehatan, persebaran penduduk, hambatan sosial, ekonomi, dan kultural, dan masalah kebijakan makro,”

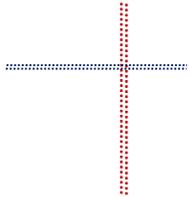
Rekomendasi kebijakan terkait optimalisasi bonus demografi yang disarankan diantaranya mendesain kembali konsep kependudukan yang tepat dengan memperhatikan jumlah dan kualitas yang bisa dibentuk oleh keluarga, mendesain kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan dunia kerja, peningkatan alokasi anggaran dan sumber daya Balai Latihan Kerja yang mampu menyediakan sarana pelatihan yang tepat menghadapi perkembangan teknologi baru dan revolusi Industri 4.0, disamping beberapa hal tersebut, peran keluarga juga sangat diperlukan dalam membentuk karakter manusia Indonesia yang tangguh, sehingga perlu dibentuk dan perbaikan ahlak manusia Indonesia yang sesuai dengan Pancasila. Perlu pula dibentuk lembaga konseling remaja agar tak terjebak dalam perilaku menyimpang, membentuk pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru di luar Jawa, dan sinergitas antarsektor dan pusat-daerah untuk optimalisasi bonus demografi.



DAFTAR PUSTAKA

- Adioetomo, S. M. (2005). *Bonus Demografi Menjelaskan Hubungan antara Pertumbuhan Penduduk dengan Pertumbuhan Ekonomi*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Adioetomo, S. M. et al. (2010). *100 Tahun Demografi Indonesia: Mengubah Nasib Menjadi Harapan*. Laporan BKKBN dan Lembaga Demografi FEB, Jakarta.
- Adioetomo, S. M. & Samosir, O. B. (Ed.). (2011). *Dasar-Dasar Demografi (Ed.2)*. Jakarta: Salemba Empat Bekerja Sama dengan Lembaga Demografi FEB UI.
- Ananta, A. & Arifin, E. N. (2009). *A Demographic Window of Opportunity*. Singapore: University of South East Asian Studies.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2010). *Sensus Penduduk Tahun 2010*. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2014b). *Survei Angkatan Kerja Nasional 2013*. Jakarta: BPS.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2017). *Indikator Pasar Tenaga Kerja Indonesia*. Jakarta: BPS.
- Blacker, C. P. (1947). Stages in Population Growth. *The Eugenic Review*, 39(3), 88-102.
- Bloom, D. E., et al. (2003). *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*. Santa Monica: RAND.
- Bongaarts, J. (2003). *Dependency Burdens in the Developing World*. in Birdsall, K., Kelley, A. C. & Sinding, S. (Eds.). *Population Matters: Demographic Change, Economic Growth, and Poverty in the Developing World* (pp.55-64). New York: Oxford University Press
- Chandrsekhar, et al. (2006). *The Demographic Dividend and Young India's Economic Future*. *Economic and Political Weekly*, 5055-5064.
- Diliberto, A, Pigliaru, F. & Chelucci, P. (2008). *International TFP Dynamics and Human Capital Stocks: a panel data analysis, 1960-2003 [Working Paper]*. Diakses dari <http://crenos.unica.it/crenos/publications/international-tfp-dynamics-and-human-capital-stocks-panel-data-analysis-1960-2000>.
- Jong-ll, K. & L. J. Lau. (1996). *The Sources of Asian Pacific Economic Growth*. *The Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'Economique (Special Issue: Part 2)*, 29(April), S448-S454.

- 
- Kementerian Koordinator Bidang Kesra, 2011. *Grand Design Pembangunan Kependudukan Tahun 2011-2035*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesra.
- Kementerian Kesehatan. 2018. *Data dan Informasi Profil Kesehatan Indonesia 2017*. Jakarta.
- Kuncoro, A. & Harmadi, S. H. B. (Eds.). (2016). *Mozaik Demografi: Untaian Pemikiran tentang Kependudukan dan Pembangunan*. Jakarta: Salemba Empat Bekerjasama dengan Lembaga Demografi FEB UI.
- Mason, A. (Ed.). (2001). *Population Change and Economic Development in East Asia*. Challenge Met, Opportunities Seized. Stanford: Stanford University Press.
- Todaro, M. P. & Stephen C. S. (2011). *Pembangunan Ekonomi (terjemahan) (Ed. 11)*. Jakarta: PT.Erlangga
- <http://hdr.undp.org/en/2018-update>



**MENINGKATKAN AKUNTABILITAS KINERJA PEMERINTAH
MELALUI PENGEMBANGAN E-GOVERNMENT UNTUK
MENDUKUNG PERWUJUDAN DEMOKRASI SECARA
SUBSTANSIAL**

**IMPROVING GOVERNMENT PERFORMANCE ACCOUNTABILITY
THROUGH E-GOVERNMENT DEVELOPMENT TO SUPPORT
SUBSTANTIALLY DEMOCRACY EVALUATION**

Alfina Fedora Kotta

Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara
alfinafedora7@gmail.com

Abstract

The wave of democracy that continues to strengthen after the reform movement has increasingly given various impacts on the governance of life in Indonesia. The people as the highest holder of sovereignty as well as the owner of all sources of wealth, authority and power, so that it is natural that the holders of power who have been entrusted as representatives of the people to use the sources of wealth from the people must be accountable to the people. The government is also required to be more transparent in carrying out its duties and functions and provide space for the community to participate in influencing each process of making and making decisions together with the government. The study of Improving Government Performance Accountability Through E-government Development to Support the Substantial Embodiment of Democracy is aimed at finding out what obstacles are faced in realizing accountable government performance and what efforts can be taken to overcome them using qualitative descriptive writing methods. Compiled from the assessment conducted by the Ministry of PAN-RB on the performance accountability of ministries and agencies shows that the majority of ministries / institutions obtain BB and B scores, while the majority of regional governments get CC and C values. The implementation of democracy is still conceptual and not substantive, so community involvement in controlling and evaluating the implementation of government performance has not been able to run optimally. The government's efforts to build clean, effective, democratic and reliable governance are one of them by developing e-government based on Presidential Instruction No. 3 of 2003. Through the use of e-government, it allows citizens to access information from the government, programs, and services using information technology.

Keywords: Performance Accountability, E-government Development, Supporting Democracy

Abstrak

Gelombang demokrasi yang terus menguat pasca gerakan reformasi semakin memberikan berbagai dampak pada tatanan kehidupan pemerintahan di Indonesia. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sekaligus sebagai pemilik dari seluruh sumber-sumber kekayaan, kewenangan, dan kekuasaan sehingga wajar apabila pemegang kekuasaan yang telah diamanahkan sebagai perwakilan rakyat dalam menggunakan sumber-sumber kekayaan yang berasal dari rakyat tersebut harus mempertanggungjawabkan kepada rakyat. Pemerintah dituntut pula untuk lebih transparan dalam menjalankan tugas dan fungsinya dan memberikan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam mempengaruhi setiap proses pembuatan maupun pengambilan keputusan bersama pemerintah. Studi tentang Meningkatkan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Melalui Pengembangan *E-government* untuk Mendukung Perwujudan Demokrasi Secara Substansial ditujukan untuk mengetahui kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam mewujudkan kinerja pemerintahan yang akuntabel dan upaya apa saja yang dapat dilakukan untuk mengatasi hal tersebut dengan menggunakan metode penulisan deskriptif kualitatif. Dihimpun dari penilaian yang dilakukan oleh Kemen PAN-RB atas akuntabilitas kinerja kementerian dan lembaga memperlihatkan bahwa mayoritas kementerian/lembaga memperoleh nilai BB dan B, sementara mayoritas pemerintah daerah mendapatkan nilai CC dan C. Pelaksanaan demokrasi pun masih bersifat konseptual dan belum secara substantif, sehingga keterlibatan masyarakat dalam mengontrol dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja pemerintah belum dapat berjalan optimal. Upaya pemerintah untuk membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya salah satunya dengan mengembangkan e-government berdasarkan Inpres No. 3 Tahun 2003. Melalui Pemanfaatan e-government, memungkinkan warga untuk mengakses informasi dari pemerintah, program, dan jasa dengan menggunakan teknologi informasi.

Kata kunci : Akuntabilitas Kinerja, Pengembangan *E-government*, Mendukung Demokrasi



A. PENDAHULUAN

Indonesia masuk ke dalam masa transisi menuju pemerintahan yang lebih demokratis dan desentralistis setelah mengalami sentralisasi pemerintahan yang berlangsung selama kurang lebih tiga dekade. Dalam payung besar demokrasi, pemerintah senantiasa harus terbuka kepada rakyatnya sebagai bentuk legitimasi secara substantif. Diterbitkannya UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) secara substansial memberikan jaminan konstitusional agar praktik demokratisasi dan *good governance* bermakna bagi proses pengambilan kebijakan terkait kepentingan publik yang bertumpu pada partisipasi masyarakat maupun akuntabilitas lembaga penyelenggara kebutuhan publik. Bukan hanya dituntut untuk transparan, pemerintah dituntut pula untuk dapat mempertanggungjawabkan hasil pelaksanaan dari program kegiatan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

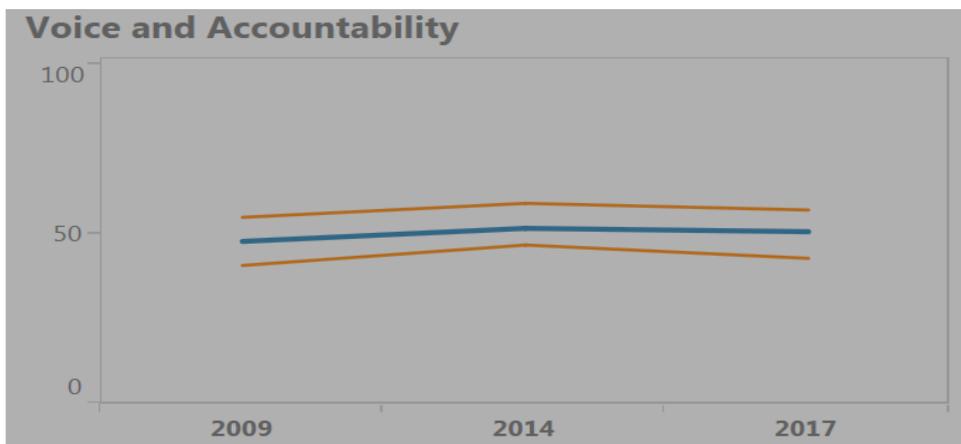
Akuntabilitas dan responsibilitas publik dapat juga dipergunakan sebagai alat/sarana untuk menilai kualitas kinerja aparat pemerintah sehingga mereka dapat mengenali dengan benar kekuatan dan kelemahannya (Islamy, 1998). Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (LAN,2000). Konsekuensi atas keputusan dan tindakan yang diterima dari aktor publik sebagai “hukuman” atau “imbalan” juga merupakan sebuah bentuk dari akuntabilitas yang harus ditopang dengan kepercayaan atau kesediaan politik.

Berdasarkan Indeks Efektivitas Pemerintah (IEP) Indonesia menduduki peringkat ke 121 di dunia dan peringkat ke-7 di kawasan ASEAN dan dapat dikategorikan masih rendah (Bank Dunia 2016). Komponen indeks tersebut meliputi : a) kualitas pelayanan publik, b) derajat independensi birokrasi terhadap intervensi politik, c) kualitas formulasi dan implementasi kebijakan, serta d) kredibilitas pemerintah. Indeks efektivitas pemerintah adalah salah satu ukuran dari kemampuan birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Kementerian PAN-RB secara berkala melakukan evaluasi kinerja kementerian/lembaga (K/L) dan pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Menteri PAN-RB No. 14/2014 tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah. . Penilaian Kemen PAN-RB atas akuntabilitas kinerja

kementerian/lembaga dan pemerintah daerah tahun 2017 memperlihatkan bahwa mayoritas kementerian/lembaga memperoleh nilai BB dan B, sementara mayoritas pemerintah daerah mendapatkan nilai CC dan C.

Rendahnya partisipasi masyarakat sipil dalam proses kebijakan dan penyediaan layanan publik terlihat dari penilaian yang dilakukan oleh *World Bank Institute* tahun 2017 pada indikator *Voice and Accountability* yang menggambarkan tentang keterlibatan warga negara dalam proses pemerintahan, kebebasan berpendapat dan berekspresi. Pada indikator tersebut, Indonesia mendapat nilai 51 dari rentang nilai 0 (terendah) dan 100 (tertinggi). Nilai tahun 2017 tersebut mengalami penurunan 1 poin dari tahun 2014, yaitu 52, namun mengalami kenaikan dari tahun 2009, yaitu 48 (*WGI, 2017*). Di samping itu, masih belum optimalnya peran warga negara dalam proses kebijakan dan penyediaan layanan publik terungkap pula dalam kajian yang dilakukan oleh *OECD Open Government Review* pada tahun 2016.



Dari data tersebut, kita mendapatkan sedikit gambaran terkait masih banyak pekerjaan rumah bagi pemerintah untuk menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif, efisien dan akuntabel untuk menciptakan result oriented government yang menekankan pada kualitas dan hasil. Demokrasi yang berjalan saat ini masih belum terwujud secara substantif ditandai dengan belum optimalnya keterlibatan warga negara sehingga kontrol sosial atas berlangsungnya proses pemerintahan masih minim. Selain itu seiring dengan turut berkembangnya IT, pemerintah dituntut untuk mampu memanfaatkan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi dalam proses pemerintahan (*e-government*) untuk meningkatkan efisiensi,

efektivitas, transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Berangkat dari permasalahan yang dipaparkan diatas, maka penulis merumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam mewujudkan kinerja pemerintahan yang akuntabel?
2. Upaya apa saja yang dibutuhkan untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja birokrasi publik yang mampu menopang aktualisasi demokrasi?

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi kondisi dari kinerja pemerintah saat ini sekaligus memberikan rekomendasi terkait upaya untuk mendorong akuntabilitas kinerja pemerintah untuk mewujudkan demokrasi secara substansial.

B. KERANGKA PIKIR

1. Demokrasi dan Akuntabilitas

Pemerintahan yang demokratis menekankan interaksi antara warganegara, wakil rakyat dan mesin administrasi dengan memberi kesempatan kepada gagasan-gagasan khas warganegara untuk ikut mempengaruhi dan ambil bagian di dalam proses pengambilan kebijakan, pembangunan dan pelayanan” (H.Drüke, 2007, 62). Tuntutan masyarakat akan perbaikan kinerja birokrasi telah menjadi wacana publik di era reformasi sekarang ini. Di samping itu, semakin maraknya isu demokratisasi telah memperkuat posisi masyarakat sipil untuk menuntut hak-hak mereka ketika berhubungan dengan birokrasi. Hubungan korelasi antara akuntabilitas publik dan demokrasi tidak dapat disepelekan. Untuk itu para pemangku kepentingan (stakeholders), yang sedang mendorong perkembangan kehidupan demokrasi di Indonesia, seharusnya berkepentingan untuk mendorong perkembangan dan kemajuan akuntabilitas publik. Studi yang dilakukan oleh beberapa ahli seperti Mainwaring dan Welna (2003), Callahan (2007), dan Bevir (2010), terbentuknya pemerintahan demokratis sejatinya mengandung tatanan kelembagaan yang memastikan bahwa pemerintahan terpilih mampu menyediakan layanan publik secara berkeadilan. Menurut Molina dan McKeown (2009), seorang administrator publik harus memastikan bahwa nilai-nilai demokrasi seperti inklusivitas, integritas, transparansi, dan akuntabilitas diterapkan dalam pelayanan publiknya sebagai alat utama untuk mendorong orang untuk (a) percaya pada organisasi publik; dan (b) memperoleh keterlibatan pemangku kepentingan untuk kebijakan dan proyek. Molina dan McKeown mengusulkan bahwa



pelayanan publik di Indonesia perlu memperhatikan kerangka nilai-nilai demokratis seperti akuntabilitas (accountability), kejujuran (honesty), pelibatan (inclusiveness), integritas (integrity), keadilan sosial (social justice), dan transparansi (transparency). Nilai-nilai demokrasi tersebut perlu diperhatikan dan menjadi yang utama dalam pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik⁵².

Hariyoso mengatakan bahwa ada dua bentuk implikasi akuntabilitas yang diperlukan, antara lain: (1) pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik harus bertanggungjawab dalam menjalankan wewenangnya dengan baik (2) publik memiliki hak untuk mengontrol, mempertanyakan dan meminta pertanggungjawaban pemerintah dalam menjalankan wewenang tersebut termasuk didalamnya pemasukan dan pengeluaran anggaran pemerintah⁵³. Dengan akuntabilitas dan responsibilitas publik, setiap aparat pemerintah diminta untuk dapat mempertanggungjawabkan hak, kewajibannya, tindakannya, keahliannya bahkan waktu yang dipergunakan di depan public, dengan system administrasi negara yang efisien dan efektif bukan berarti pengaduan public di berbagai aspek pembangunan sudah meningkat kearah yang lebih baik, tetapi merupakan ciptaan kreatif dasar pengelolaan pemerintahan yang proaktif terhadap berbagai kebutuhan public. Posisi aparatur pemerintah seharusnya mampu mendorong aktivitas public.

Akuntabilitas merupakan bentuk demokrasi keseharian karena merupakan upaya memperluas lingkup partisipasi masyarakat di dalam pengambilan keputusan kebijakan publik. Akuntabilitas menurut Ronald J Oekerson, sebagaimana dikemukakan Muhammad Zarei mengandung arti sebuah tindakan pertanggungjawaban yang berbentuk pelaporan atau penjelasan atas berbagai keputusan dan tindakan yang telah dilakukan kepada yang berwenang. Pengertian tersebut dapat dipahami juga sebagai sebuah sikap untuk menerima berbagai konsekuensi atas keputusan dan tindakan yang dikeluarkan tadi. *“Accountability means to give account or explain ones decision or action to another authority and accept any consequences thereform”* (Zarei, 2000). Akuntabilitas sangat erat kaitannya dengan instansi/lembaga pemerintah, dan kaitannya dengan mempertanggungjawabkan kinerjanya. Jabra dan Dwivedi (1989) mengatakan bahwa akuntabilitas adalah merupakan pondasi bagi

⁵² Tutik Rachmawati, “Nilai Demokrasi dalam Pelayanan Publik:Studi Kasus Kantor Imigrasi Bandung”, Jurnal Kebijakan & Administrasi Publik Vol 19 No. 2 , November 2015,135

⁵³ Karjuni Dt Maani, “ Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pelayanan Publik”, Demokrasi Vol. VIII No 1 th 2009, 48.

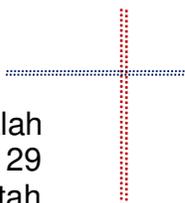


proses penyelenggaraan pemerintahan, dan efektivitas proses itu tergantung pada bagaimana mereka yang berwenang mempertanggungjawabkan dalam memenuhi tanggungjawab mereka secara konstitusional dan legal. Pertanggungjawaban adalah merupakan prasyarat pokok untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang didelegasikan dan sekaligus untuk memastikan bahwa kekuasaan itu diarahkan menuju pencapaian tujuan organisasi dengan derajat efisiensi, efektivitas, kejujuran dan kebijaksanaan. Jabra dan Dwivedi (1989) mengatakan bahwa akuntabilitas publik dapat diwujudkan apabila:

- 1) aparat memahami dan menerima tanggungjawab untuk melaksanakan tugas-tugasnya dengan berhasil;
- 2) aparat diberi kewenangan yang sama besarnya dengan tanggungjawab;
- 3) kegiatan evaluasi kinerja aparat dilaksanakan secara efektif dan hasilnya dikomunikasikan baik kepada pimpinan maupun individu-individu tertentu;
- 4) tindakan- tindakan yang akurat, adil dan tepat waktu diambil sehubungan dengan hasil-hasil yang diperoleh
- 5) diperlukan komitmen pimpinan untuk menghormati mekanisme dan prosedur, dan menghindari penggunaan kewenangan untuk mempengaruhi peran dan fungsi administrasi yang normal

Ada tiga bentuk akuntabilitas, menurut Guy Peeters (1989) dalam Haryatmoko (2011:109) yakni (i) Akuntabilitas disamakan dengan transparansi (ii) Akuntabilitas dipahami dalam kerangka tanggungjawab, yaitu menjamin perilaku pejabat agar sesuai dengan deontologi yang mengatur pelayanan publik (iii) Akuntabilitas dipahami sebagai kemampuan merespon kebutuhan publik atau kemampuan pelayan publik bertanggungjawab terhadap pimpinan politiknya. Pandangan tentang tipe akuntabilitas yang lain disampaikan oleh, Mc Kenney dan Howard (1979) dalam Fernanda (2002) yang menetapkan 5 (lima) ruang lingkup akuntabilitas publik yaitu:

- 1) akuntabilitas fiskal, yaitu pertanggungjawaban atas penggunaan atau pemanfaatan dana publik;
- 2) akuntabilitas legal, yaitu pertanggungjawaban untuk pentaatan atas aturan-aturan hukum dan perundang-undangan yang berlaku;
- 3) akuntabilitas program, yaitu pertanggungjawaban atas pelaksanaan suatu program kegiatan tertentu;
- 4) akuntabilitas proses, yaitu pertanggungjawaban atas pelaksanaan aturan kerja/tata kerja atau prosedur kerja; dan
- 5) akuntabilitas hasil, yaitu pertanggungjawaban atas hasil-hasil pelaksanaan pekerjaan yang dibebankan.



Salah satu perwujudan akuntabilitas kinerja pemerintah adalah dengan diterbitkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia No 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dimana semua pimpinan instansi pemerintah dan unit kerja didalamnya harus membuat laporan akuntabilitas kinerja secara berjenjang dan berkala untuk disampaikan kepada pimpinan yang lebih tinggi. Setiap tahun Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi melakukan evaluasi terhadap kinerja Kementerian/Lembaga. Penilaian mencakup perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, pelaporan kinerja, evaluasi kinerja dan capaian kinerja. Santoso & Pambelum (2008) menyebutkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat berpengaruh dalam pencegahan *fraud*⁵⁴. Sedangkan Badan Pengawas Keuangan Pengembangan (BPKP) memiliki tugas untuk mengevaluasi Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).

2. E- Government

Menurut World Bank, *e- government* ialah “*government-owned or operated systems of information and communications technologies (ICTs) that transform relations with citizens, the private sector and/or other government agencies so as to promote citizen empowerment, improve service delivery, strengthen accountability, increase transparency, or improve government efficiency*”. Lebih lanjut menurut World Bank, *e-government* harus diarahkan pada pemberdayaan melalui akses yang luas terhadap informasi yang tersedia. Beberapa pakar pemerintahan sangat kuat menyatakan hawa *technology* informasi memiliki kapabilitas untuk meningkatkan kinerja pemerintahan. Misalnya, Fountain (2002;45) *in writing about the role of IT in government, argues that “technology is a catalyst for social, economic, and political change at the levels of the individual, group, organization and institution”*⁵⁵.

Instruksi Presiden RI No 3 Tahun 2003 tentang kebijakan dan strategi nasional pengembangan *e-government* mengemukakan pengembangan *e-government* merupakan upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis (menggunakan) elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien. Pencapaian tujuan strategis

⁵⁴ Ika Yuliana dan Dyah Setyaningrum, “ Pengaruh Penerapan E-Government dan Akuntabilitas terhadap Persepsi Korupsi di Kementerian/Lembaga”, Simposium Nasional Akuntansi XIX, Lampung 2016, 2.

⁵⁵ Drs. Suparno, M.Si , “Kinerja Pemerintah Daerah : Akankah berbeda Setelah Penerapan E-Government?”.hlm 3



e-government perlu dilaksanakan melalui 6 (enam) strategi yang berkaitan erat, yaitu :

- a. Mengembangkan sistem pelayanan yang andal dan terpercaya, serta terjangkau oleh masyarakat luas.
- b. Menata sistem manajemen dan proses kerja pemerintah dan pemerintah daerah otonom secara holistik.
- c. Memanfaatkan teknologi informasi secara optimal.
- d. Meningkatkan peran serta dunia usaha dan mengembangkan industry telekomunikasi dan teknologi informasi
- e. Mengembangkan kapasitas SDM baik pada pemerintah maupun pemerintah daerah otonom, disertai dengan meningkatkan *e-literacy* masyarakat.
- f. Melaksanakan pengembangan secara sistematis melalui tahapan-tahapan yang realistis dan terukur⁵⁶

Instruksi Presiden tersebut membahas tentang kebijakan dan strategi nasional pengembangan *e-government* di Indonesia. Dijelaskan bahwa terdapat 4 tingkatan dalam implementasi *e-government* yang masing-masing tingkatannya dapat dicapai secara bertahap, tingkatan tersebut :

1. Persiapan, meliputi : pembuatan situs informasi di setiap lembaga, penyiapan SDM, penyiapan sarana akses yang mudah, sosialisasi situs informasi internal dan publik.
2. Pematangan, meliputi : pembuatan situs informasi publik interaktif, dan pembuatan antarmuka keterhubungan dengan lembaga lain.
3. Pemantapan, meliputi : pembuatan situs transaksi pelayanan publik, dan pembuatan interoperabilitas aplikasi maupun data dengan lembaga lain
4. Pemanfaatan, meliputi : pembuatan aplikasi untuk pelayanan yang bersifat G2G, G2B, dan G2C yang terintegrasi⁵⁷

Dalam RPJP 2005-2025 dikemukakan bahwa Pemanfaatan TI dalam bentuk *e-government*, *e-procurement*, *e-procurement*, *e-business* dan *cyber law* selain akan menghasilkan pelayanan publik yang lebih cepat, lebih baik, dan lebih murah, juga akan meningkatkan diterapkannya prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Melalui Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2001 tanggal 24 April 2001 tentang Telematika (Telekomunikasi, Media dan Informatika) Inisiatif *e-Government* di Indonesia dinyatakan bahwa aparat pemerintah harus

⁵⁶ Instruksi Presiden No 3 Tahun 2003 tentang kebijakan dan strategi nasional pengembangan *e-government*

⁵⁷ Ibid

menggunakan teknologi telematika untuk mendukung *good governance* dan mempercepat proses demokrasi. Pada kantor-kantor pemerintahan e-Government wajib diterapkan dengan tujuan yang berbeda. Administrasi publik adalah salah satu wilayah untuk dapat diaksesnya internet oleh semua masyarakat yang berupa pelayanan yang mendasar dan mensimplifikasi hubungan antar masyarakat dan pemerintah⁵⁸.

C. METODE PENULISAN

Sumber data yang digunakan oleh penulis adalah melalui data sekunder yang diperoleh melalui hasil penelitian ataupun laporan yang telah dilakukan sebelumnya, hasil FGD yang diselenggarakan di instansi penulis, maupun dokumen instansi pemerintah yaitu Lembaga Administrasi Negara, KemenPANRB, dan lain sebagainya,

Pendekatan penulisan ini menggunakan metode analisa deskriptif kualitatif dengan menggunakan teknik pengumpulan data *library research*. Penelitian deskriptif kualitatif adalah penelitian yang menggambarkan atau melukiskan objek penelitian berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Nawawi dan Martini (1996: 73).

Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antarfenomena yang diselidiki. Selanjutnya data tersebut dianalisis kemudian disajikan apa yang dapat menginspirasi bagi pemerintah untuk dapat meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintah agar dapat terealisasinya demokrasi secara substansial di level pemerintah lokal maupun pusat secara merata.

D. PEMBAHASAN

1. Hasil Penelitian

Konsep demokrasi secara umum yang kita kenal merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat yang dapat kita simpulkan bahwa kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat. Pemerintah bertindak sebagai mandataris atau perwakilan untuk menjalankan tujuan yang dicita-citakan berdasarkan kesepakatan oleh rakyat. Maka sudah sewajarnya apabila dalam menjalankan tugas

⁵⁸ Drs. Suparno, M.Si, op.cit.hlm 1.



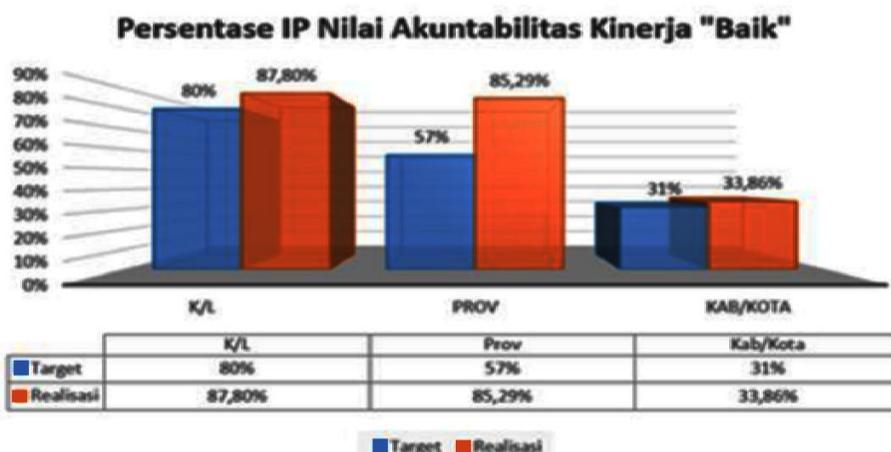
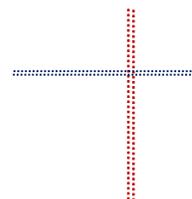
keperintahannya, pejabat publik harus menyediakan informasi kepada publik terkait dengan apa saja yang telah dikerjakannya serta mampu mempertanggungjawabkan konsekuensi yang terjadi terkait dengan pelaksanaan tugas tersebut. Transparansi sangat dibutuhkan agar masyarakat dapat melakukan kontrol sosial atas kinerja pemerintah.

Berdasarkan Perpres No 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), akuntabilitas kinerja merupakan perwujudan kewajiban instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan program dan kegiatan yang telah diamanatkan para pemangku kepentingan dalam rangka mencapai misi organisasi secara terukur dengan sasaran/target kinerja instansi pemerintah secara periodik. Instansi pemerintah yang dinilai akuntabel atau yang akuntabilitasnya baik adalah instansi yang berdasarkan hasil evaluasi memperoleh nilai minimal >60 atau dengan predikat “B” (Baik). Semakin baik hasil evaluasi menunjukkan semakin baik tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dibandingkan dengan capaian kerjanya serta semakin baik kualitas pembangunan budaya kinerja birokrasi di instansi tersebut. Keefektifan dalam penggunaan anggaran bertujuan agar terwujudnya pemerintahan yang berorientasi kepada hasil (*result oriented government*). Adapun Indikatornya diukur dengan nilai akuntabilitas kinerja rata-rata nasional dan persentase IP yang nilai akuntabilitas kerjanya baik⁵⁹.

Berdasarkan hasil evaluasi tahun 2017, akuntabilitas kinerja rata-rata nasional sebesar 57,44 atau dengan kategori cukup baik. Nilai rata-rata nasional dihitung dari jumlah nilai akuntabilitas seluruh instansi pemerintah dibagi dengan jumlah instansi yang dievaluasi. Angka tersebut belum mencapai target nasional sebesar 60 atau 95,73%. Hal tersebut disebabkan nilai akuntabilitas kinerja pemerintah kabupaten/kota belum mencapai target yang ditetapkan. Meskipun demikian jika dibandingkan dengan capaian tahun 2015 sebesar 57,27, maka nilai rata-rata nasional tahun 2017 tersebut mengalami kenaikan 0,17.

Kementerian/Lembaga (K/L) yang memperoleh nilai di atas 60 (atau predikat minimal B) sebanyak 68 K/L atau 82,93 %, sementara pemerintah provinsi sebanyak 22 instansi atau 64,71 % dan pemerintah kab/kota sebanyak 69 kab/kota atau 14,53 %. Realisasi K/L provinsi telah melebihi target namun untuk kab/kota masih belum memenuhi target.

⁵⁹ Laporan Kinerja Kementerian PANRB 2017



Sumber : LAKIP KemenpanRB 2017

Mayoritas kementerian.lembaga pemerintah memperoleh nilai BB dan B, sementara mayoritas pemerintah daerah mendapatkan nilai CC dan C. Hasil penerapan SAKIP yang baik berdampak kepada meningkatnya efisiensi dan penghematan anggaran. Hasil penerapan SAKIP 2015 s.d 2017 menunjukkan masih terdapatnya inefisiensi dan inefektifitas dalam derajat tertentu masih terjadi di berbagai instansi pemerintahan. Dapat disimpulkan kendala tersebut banyak berasal dari tingkat kab/kota.

Hasil Evaluasi Penerapan SAKIP 2015 s,d. 2017

Skala nilai		Kementerian/Lembaga			Provinsi			Kab./Kota		
Kategori	Range	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
AA	90-100	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A	80-90	4	4	4	2	3	3	1	2	2
BB	70-80	21	27	28	7	7	7	7	10	20
B	60-70	36	37	40	8	12	19	31	57	150
CC	50-60	16	11	7	13	10	5	174	199	142
C	30-50	0	3	3	3	2	0	239	193	153
D	0-30	0	0	0	1	0	0	14	14	8

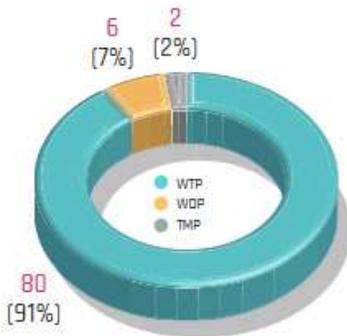
Sumber : LAKIP KemenpanRB 2017

Adapun beberapa penyebabnya ialah masih rendahnya komitmen pimpinan pemerintah daerah, pemahaman yang belum sepenuhnya mendukung upaya penerapan SAKIP, dan peran unit kerja (SKPD) yang menjadi kunci dalam penerapan SAKIP belum

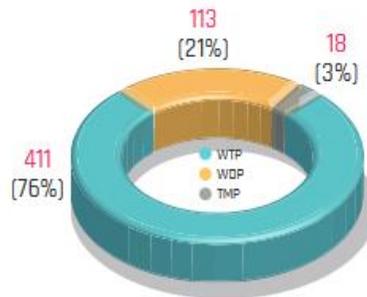
sepenuhnya optimal. Permasalahan tersebut menciptakan inefisiensi penggunaan anggaran pada instansi pemerintahan. Jika mengacu pada hasil evaluasi dan berdasarkan data yang telah dihitung, ada potensi pemborosan minimal 30 persen dari APBN/APBD di luar belanja pegawai setiap tahun. Angka ini setara sekitar Rp392,87 triliun atas instansi pemerintah yang tidak akuntabel.. Bahkan berdasarkan opini dari BPK atas LKPD Kabupaten/Kota masih banyak yang mendapatkan predikat WDP dan TMP dan berbeda cukup jauh dengan opini LKPD di tingkat provinsi.

Opini BPK atas LKKL, LKBUN, dan LKPD tahun 2017

Grafik 1. Opini LKKL dan LKBUN Tahun 2017



Grafik 4. Opini LKPD Tahun 2017



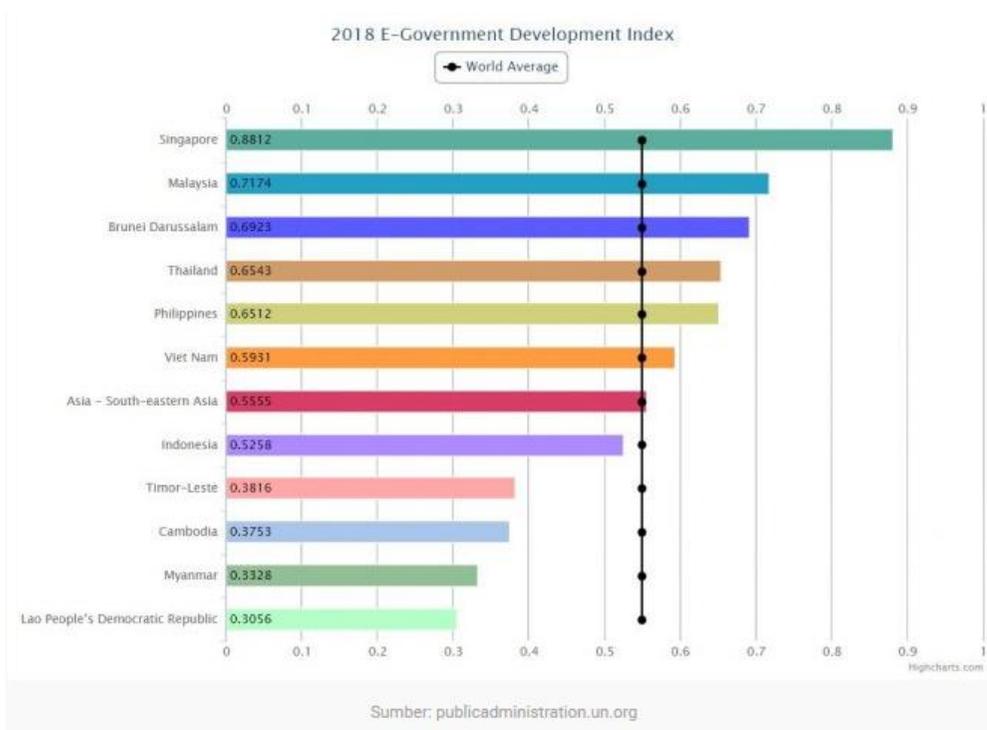
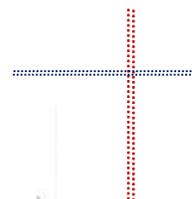
Sumber : Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2018

Dari 542 LKPD Tahun 2017 yang diperiksa BPK, sebanyak 131 LKPD memperoleh opini selain WTP, yaitu 113 WDP dan 18 TMP. Atas 131 LKPD yang belum memperoleh opini WTP karena terdapat akun-akun dalam laporan keuangan yang disajikan tidak sesuai dengan SAP dan/ atau tidak didukung dengan bukti yang cukup. Belanja Modal pada 48 pemda, antara lain pencatatan realisasi belanja modal tidak sesuai dengan prestasi fisik pekerjaan, serta realisasi belanja modal atas kekurangan volume atau ketidaksesuaian spesifikasi teknis belum dipulihkan. Pemerintahan harus mempunyai orientasi pada hasil pembangunan (*result oriented government*), bukan hanya dilihat dari laporan, prosedural, dan serapan anggaran yang baik. birokrasi yang efisien, ditunjukkan melalui penggunaan anggaran negara yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Efisien tidak cukup dengan memotong anggaran, tetapi juga dengan mendorong peningkatan efektivitas pemanfaatan anggaran oleh seluruh instansi pemerintah.

2. Pengembangan *E-Government* untuk mendorong akuntabilitas kinerja pemerintah

Akuntabilitas yang berorientasi pada hasil/kinerja hanya akan tercapai apabila birokrasi dapat menerapkan manajemen berbasis kinerja dengan baik dan tersedianya akses publik yang memadai untuk mendapatkan informasi terkait penyelenggaraan pemerintahan. Arus teknologi dan informasi yang semakin berkembang, memberikan manfaat yang cukup besar sebagai peluang akses masyarakat di setiap daerah untuk dapat dengan mudah berpartisipasi dalam proses pemerintahan. Fungsi masyarakat sebagai kontrol sosial dapat berjalan sehingga kinerja pemerintah dapat terawasi dan memberikan umpan balik untuk perbaikan kinerja pemerintah. Mengembangkan instrumen untuk mengukur hasil, melaporkan dan menafsirkan hasil evaluasi kinerja pemerintah dengan melibatkan masyarakat dapat mewujudkan akuntabilitas yang mendasarkan pada hasil sekaligus menopang proses demokratisasi. Penerapan *e-government* ini sebagai salah satu bentuk Pemerintah Indonesia menuju **pemerintahan terbuka**. Pemerintah Indonesia dengan sistem “pemerintah terbuka” akan menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara yang kuat dan bersih serta akuntabilitasnya terpercaya dimata publik. Kepercayaan publik yang menguat akan menopang terlaksananya proses demokratisasi. Sesuai dengan Nawa Cita, pelaksanaan *e-government* berkaitan erat dengan upaya membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya. Pengembangan *e-government* pada setiap instansi harus berorientasi pada kerangka arsitektur yang dibuat berdasarkan Inpres No. 3 Tahun 2003.

Pada tahun ini Indonesia mendapat peringkat ke-107 EGDI, naik 9 peringkat dibandingkan tahun 2016 yang menduduki peringkat ke 116. Indonesia menempati peringkat ke-7 di ASEAN setelah Vietnam, masih sama seperti tahun 2016. Peringkat Indonesia ini masih berada jauh di bawah negara-negara di ASEAN lainnya seperti Singapura (peringkat ke-7 EDGI), Malaysia (peringkat ke-48 EDGI), Brunei Darussalam (peringkat ke-59 EDGI), Thailand (peringkat ke-73 EDGI), Philippines (peringkat ke-75 EDGI), dan Vietnam (peringkat ke-88 EDGI). Nilai rata-rata EGDI Indonesia juga masih berada di bawah rata-rata di regional Asia Tenggara. Indonesia berada pada angka 0,5258 sedangkan rata-rata EGDI di kawasan Asia Tenggara adalah 0,5555. Hasil peringkat EGDI ini harus semakin mendorong kita untuk dapat lebih meningkatkan implementasi e-Government di seluruh penjuru negeri.



Agar *e-government* dapat lebih dikembangkan lagi dan diaplikasikan di setiap instansi pemerintah pusat maupun daerah maka hal-hal yang harus diperhatikan ialah :

- Pembangunan infrastruktur teknologi dan informasi secara merata di setiap provinsi di Indonesia. Dukungan akses komunikasi di daerah-daerah terutama Indonesia bagian Timur harus lebih dikembangkan sehingga tidak ada perbedaan akses antara wilayah Barat, Tengah dan Timur di Indonesia. Pembangunan infrastruktur TI dapat memberikan kemudahan akses bagi masyarakat di setiap daerah sehingga membantu dalam mewujudkan demokrasi lokal melalui keterlibatan masyarakat dalam fitur-fitur *e-government*
- Melaksanakan pengembangan secara sistematis melalui tahapan yang realistis dan terukur yaitu melalui tahapan persiapan, pematangan, pemantapan, dan pemanfaatan di setiap instansi pemerintah sesuai dengan yang tertuang dalam Inpres No 3 Tahun 2003
- Merekrut dan mengembangkan kapasitas SDM di setiap instansi sehingga melahirkan SDM yang terampil dan ahli dalam teknologi agar mampu mengembangkan sistem yang telah ada.
- Membuat sistem dan aplikasi yang mudah diakses, cepat dan responsive terhadap kebutuhan publik. Aplikasi yang ada harus



dapat menyediakan ruang untuk mengajukan saran bahkan keluhan, protes dan keberatan sehingga pejabat publik harus mampu menyediakan jawaban dan memberikan penjelasan. Respon yang cepat dari instansi penyelenggara pelayanan terhadap keluhan atau pengaduan dari masyarakat perlu pula ditingkatkan agar permasalahan yang ada tidak sekedar “tertampung” namun dapat terselesaikan

- e. Memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi secara optimal dengan cara memberikan informasi secara lengkap terkait perencanaan kerja, target yang akan dicapai dan hasil yang telah dicapai oleh setiap instansi.
- f. Sosialisasi terkait *e-government* ini perlu secara rutin kepada masyarakat dilakukan agar dapat dimanfaatkan dengan baik oleh semua kalangan. Kemampuan dan keterbatasan masyarakat dalam mengadopsi *layanan e-government* harus dipertimbangkan dan dapat diatasi
- g. Memastikan keamanan dari setiap domain instansi yang ada dan terjaganya privasi

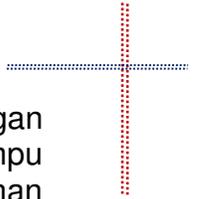
E. PENUTUP

Konsepsi demokrasi yang menitikberatkan kepada kedaulatan rakyat sudah seyogyanya dilaksanakan secara substansial dalam proses pemerintahan. Transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintah sebagai wakil rakyat harus berorientasi kepada hasil dan bukan sekedar formalitas. Berdasarkan data yang telah dipaparkan sebelumnya, capaian akuntabilitas kinerja pemerintah masih belum optimal terutama di level pemerintahan kabupaten/kota.

Untuk dapat mewujudkan akuntabilitas yang berorientasi kepada hasil, diperlukan keterlibatan aktif masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu upaya yang dikembangkan untuk meningkatkan akuntabilitas sekaligus pelayanan publik berdasarkan Inpres no 3 Tahun 2003 ialah melalui pengembangan *e-government*. Melalui pengembangan *e-government* yang merata, tentunya dapat menjangkau setiap lapisan masyarakat di segala penjuru daerah di Indonesia untuk mengontrol kinerja pemerintah sehingga demokrasi lokal dapat terwujud.

Pengembangan *e-government* tentunya masih harus melalui beberapa tahapan untuk dapat berjalan efektif. Untuk dapat mengembangkannya dengan optimal kebijakan yang harus diperhatikan terkait pengembangan infrastruktur teknologi dan komunikasi yang menjangkau setiap wilayah di Indonesia,

pengembangan kapasitas SDM pemerintah yang terampil dengan teknologi, dan pengembangan sistem, aplikasi yang mampu menyediakan informasi secara transparan dan menjawab kebutuhan publik sehingga kinerja pemerintah dapat dirasakan hasilnya.



DAFTAR PUSTAKA

- <https://regional.kompas.com/read/2017/01/25/10531751/tingkat.akuntabilitas.pemda.masih.rendah> , diakses tanggal 09-02-2019
- <https://bpptik.kominfo.go.id/2018/08/23/5938/survei-pbb-2018-peringkat-e-government-indonesia/> , diakses tanggal 09-02-2019
- Zuhro, R. Siti. (2018). Demografi dan Akuntabilitas. LIPI. Disampaikan dalam *FGD* Politik dan Hukum LAN Jakarta
- Instruksi Presiden No 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan e-government
- Tim Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara.2010. Pedoman Akuntabilitas Nasional. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara
- LAKIP KEMENPAN RB 2017
- <http://mediaindonesia.com/read/detail/145183-rapor-akuntabilitas-kinerja-pemda-wilayah-iii-juga-meningkat>, diakses tanggal 09-02-2019
- <http://keuda.kemendagri.go.id/datin/index/6/2017>, diakses tanggal 09-02-2019
- <https://bpptik.kominfo.go.id/2018/08/23/5938/survei-pbb-2018-peringkat-e-government-indonesia/>, diakses tanggal 09-02-2019
- Tim Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara. 2018. Kajian Grand Design Public Administration Indonesia 2045.Jakarta : Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara-Lembaga Administrasi Negara



**PENINGKATAN PARTISIPASI WARGA NEGARA DEMI
TERWUJUDNYA PELAYANAN PUBLIK YANG BERKUALITAS
BERLANDASKAN NILAI PUBLIK**

***IMPROVING CITIZENS' PARTICIPATION TO ENCOURAGE
QUALITY PUBLIC SERVICE BASED ON PUBLIC VALUE***

Virgiawan Listanto

Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara
listanto.virgiawan.egi@@gmail.com

Abstract

Citizenship is basically the main value in democratic governance. Citizen are basically the main actors to govern and have the right and capability to work together for mutual benefit. The concept of citizenship is derived from the perspective of democratic citizenship which essentially places citizens as the owners of democratic power. Managing public services through public value's point of view are aimed to improve the quality of citizens' life. On the contrary, the conditions that occur in Indonesia for now do not represent the ideal conditions. Citizens have lack of the involvement to determine the quality of public services. This can be seen from data on the low level of civil society participation in the policy process and the provision of public services. The important value of citizen involvement in the government process is creating public policies that reflect the needs of the community. Citizens engagement process model can be a solution to help the government to formulate a policy. In short, citizens as the highest power holders could participate to set service standards based on the value of the public.

Keywords: citizen participation, public value, public service

Abstrak

Kewarganegaraan pada dasarnya merupakan nilai utama dalam pembentukan pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) karena warga negara merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan dan memiliki hak dan kapabilitas untuk bekerjasama demi kemaslahatan bersama. Konsepsi warga negara ini bersumber dari perspektif *democratic citizenship* yang pada intinya menempatkan warga negara sebagai pemilik kekuasaan demokrasi. Pengelolaan dan penyediaan layanan publik melalui titik pandang nilai publik (*public*



value) atau masyarakat ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup warga negara. Meskipun demikian, kondisi yang terjadi di Indonesia saat ini belum mencerminkan kondisi ideal keterlibatan warga negaranya untuk menentukan kualitas pelayanan publik. Hal ini dapat terlihat dari data rendahnya partisipasi masyarakat sipil dalam proses kebijakan dan penyediaan layanan publik. Nilai penting dari keterlibatan warga negara dalam proses pemerintahan, yaitu terciptanya kebijakan publik yang mencerminkan kebutuhan masyarakat. Dengan model *citizens engagement process* diharapkan dapat membantu pemerintah dalam merumuskan sebuah kebijakan sehingga pada akhirnya warga negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi ikut berpartisipasi dalam menetapkan standar pelayanan yang berdasarkan pada nilai kepublikan.

Kata Kunci: partisipasi warga, nilai publik, pelayanan publik

A. PENDAHULUAN

Pada dasarnya suatu negara dan masyarakatnya mempunyai keterkaitan yang erat. Salah satu syarat berdirinya suatu negara adalah adanya dukungan masyarakat sebagai warga negara di dalamnya. Begitu juga sebaliknya negara bertanggung jawab memberikan dukungan pelayanan dan mengatur proses administrasi warga negaranya dari semenjak masa kelahiran hingga sampai kematian.

Negara Indonesia menganut asas negara demokrasi dimana warga negaranya memiliki hak yang sama dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Kewarganegaraan pada dasarnya merupakan nilai utama dalam pembentukan pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) karena warga negara merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan dan memiliki hak dan kapabilitas untuk bekerjasama demi kemaslahatan bersama. Dalam pemahaman ini kewarganegaraan memandang bahwa perilaku manusia/individu tidak selalu berkulat pada persoalan pemenuhan *self-interest* (kepentingan pribadi dan insentif) sebagaimana didalilkan oleh model teori ekonomi yang dianut oleh *Public Choice Theory*, tetapi menekankan pada nilai, sistem kepercayaan, dan ikatan kebersamaan antar komunitas. Pandangan tersebut menegaskan adanya perbedaan antara konsepsi warga negara (*citizen*) dan pelanggan (*customer*). Menurut Schatcher (1997), Frederickson (1992) dan Kettl (2000) perbedaan diantara keduanya terletak pada ukuran akuntabilitas. Dalam pemerintahan yang demokratis warga negara tidak hanya

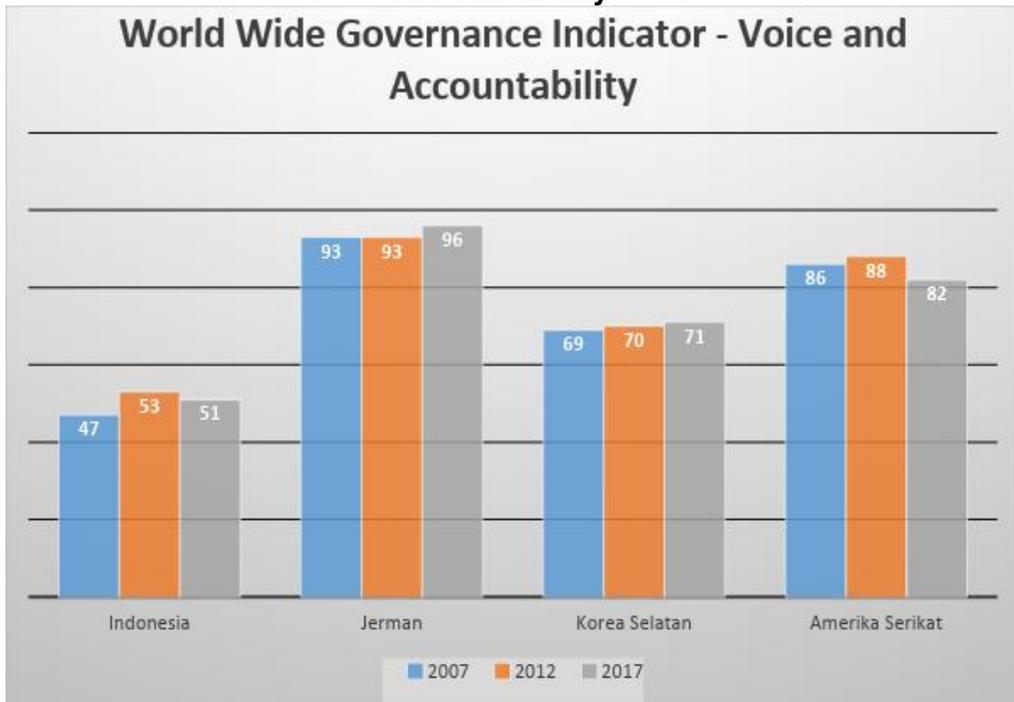


dipandang sebagai pelanggan dari layanan publik, tetapi lebih dari itu sebagai pemilik pemerintahan. Makna dari argumentasi ini adalah warga negara memiliki hak untuk menentukan layanan publik yang harus disediakan dan dibiayai oleh pemerintah, sementara pelanggan memilih produk barang/jasa yang disediakan dalam pasar.

Pengelolaan dan penyediaan layanan publik melalui titik pandang nilai publik (*public value*) atau masyarakat ditujukan untuk meningkatkan kualitas hidup warga negara. Konsepsi warga negara ini bersumber dari perspektif *democratic citizenship* yang pada intinya menempatkan warga negara sebagai pemilik kekuasaan demokrasi dan pemerintahan bukannya sekedar pelanggan atau pengguna layanan yang disediakan oleh pemerintah sebagaimana argumentasi yang dibangun oleh perspektif *New Public Service* yang mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan yang demokratis.

Perspektif *New Public Service* menghendaki peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Dalam menjalankan tugas tersebut, administrator publik menyadari adanya beberapa lapisan kompleks tanggung jawab, etika, dan akuntabilitas dalam suatu sistem demokrasi. Administrator yang bertanggung jawab, harus melibatkan masyarakat tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga pelaksanaan program guna mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Namun kondisi yang terjadi di Indonesia saat ini belum mencerminkan kondisi ideal keterlibatan warga negaranya untuk menentukan kualitas pelayanan publik. Hal ini dapat terlihat dari data rendahnya partisipasi masyarakat sipil dalam proses kebijakan dan penyediaan layanan publik secara agregat terlihat dari penilaian yang dilakukan oleh *World Bank Institute* tahun 2017 pada indikator *Voice and Accountability*, yang menggambarkan tentang keterlibatan warga negara dalam proses pemerintahan, kebebasan berpendapat dan berekspresi. Pada indikator tersebut, Indonesia mendapat nilai 51 dari rentang nilai 0 (terendah) dan 100 (tertinggi) pada tahun 2017. Pada gambar grafik *World Wide Governance Indicator – Voice and Accountability* terlihat bahwa keterlibatan dalam proses pemerintahan, kebebasan berpendapat dan berekspresi masih tergolong rendah dibandingkan dengan negara-negara maju lain seperti Jerman, Amerika Serikat, dan Korea Selatan.

Gambar 1. World Wide Governance Indicator - Voice and Accountability



Sumber: world bank – World Wide Governance Indicator 2017

Di samping itu, masih belum optimalnya peran warga negara dalam proses kebijakan dan penyediaan layanan publik terungkap pula dalam kajian yang dilakukan oleh *OECD Open Government Review* pada tahun 2016. Salah satu poin penting yang menjadi perhatian penting dan menuntut untuk dilakukannya perubahan adalah: pertama, belum terbangunnya kultur keterlibatan warga negara dalam tata kelola pemerintahan; dan kedua, masih rendahnya kapasitas organisasi masyarakat sipil untuk terlibat aktif dalam tata kelola pemerintahan (*OECD, 2017*).

Kualitas pelayanan publik instansi pemerintahan belum sepenuhnya memberikan performa terbaiknya bagi seluruh kalangan warga negaranya. Hal tersebut tercermin berdasarkan pengukuran indeks kepatuhan layanan publik yang dilakukan oleh Komisi Ombudsman Indonesia ada tahun 2017 sepanjang bulan Mei-Juli. Fokus pemeriksaan tersebut dipilih karena standar pelayanan publik menjadi ukuran baku yang wajib disediakan oleh penyelenggara pelayanan sebagai bentuk pemenuhan asas-asas transparansi dan akuntabilitas. Penilaian kepatuhan ini bertujuan mengingatkan kewajiban penyelenggara negara agar memberikan layanan terbaik

kepada masyarakat berbasis fakta (*evidence based policy*) dan metodologi pengumpulan data yang kredibel (*public service*). Ombudsman melakukan survei indeks kepatuhan di 107 pemerintah kabupaten. Dari jumlah tersebut sebesar 44,86% atau sebanyak 48 pemerintah kabupaten berada dalam zona merah artinya indeks rendah, sebanyak 42,99% atau 46 pemerintah kabupaten masuk dalam kategori zona kuning atau menengah, dan hanya sebesar 12,15% atau sebanyak 13 pemerintah kabupaten yang masuk dalam zona hijau atau kategori baik. Dari hasil survei indeks tersebut terungkap pula bahwa dari 6.147 laporan publik atas kinerja layanan publik di 107 pemerintah kabupaten tersebut memperlihatkan bahwa mayoritas atau sebesar 86,33% atau 4.258 produk layanan dilaporkan tidak menyediakan layanan bagi pengguna berkebutuhan khusus (Ombudsman, 2017).

Gambar 2. Zonasi Kepatuhan Pemerintah Kabupaten Tahun 2017



Sumber: Ombudsman Republik Indonesia – Laporan Hasil Inisiatif Ombudsman



Temuan tersebut sejalan dengan hasil penilaian akuntabilitas kinerja yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Pada tahun 2016 lalu telah dilakukan evaluasi kinerja terhadap 83 K/L dengan hasil hanya 2 instansi yang memperoleh predikat A (tertinggi), yaitu Kementerian Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan, 43 K/L mendapatkan predikat BB, 31 K/L mendapat predikat B dan 3 K/L dengan predikat CC dan C (terendah). Sementara itu pada level pemerintahan provinsi, predikat tertinggi yang diperoleh adalah BB, yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah, 11 provinsi dengan predikat B, 14 provinsi memperoleh predikat CC, dan 7 sisanya dengan predikat C. Evaluasi kinerja untuk pemerintah kabupaten/kota memperlihatkan hasil yang dapat dikatakan berada di bawah rata-rata provinsi mengingat tidak ada yang memperoleh predikat BB. Sebanyak 22 kabupaten/kota mendapat predikat B, 22 kabupaten/kota lainnya dengan predikat CC, dan sisanya 15 kabupaten/kota memperoleh predikat C (Kemen PANRB, 2017). Dengan demikian, pemerintah harus menyiapkan strategi untuk menarik partisipasi warga negara dalam menentukan kualitas pelayanan publik yang lebih responsif dan berorientasi pada kebutuhan Warga Negara (Masyarakat).

B. KERANGKA PIKIR

1. Konsep *Citizen-based Service*

Dalam perspektif *citizen-based service* basisnya pada nilai-nilai kepublikan atau kewarganegaraan yang menekankan bahwa sejatinya warga negara merupakan pemilik dari layanan publik itu sendiri sebagaimana esensi dari nilai demokrasi. Dalam kerangka ini maka penyediaan layanan publik tidak hanya menitikberatkan pada bagaimana menyediakan layanan publik yang berkualitas untuk warga negara tetapi bergerak lebih jauh untuk menjawab apakah prioritas layanan publik yang ditetapkan sesuai dengan kebutuhan nyata warga negara.

Desain layanan publik yang bersendikan atau berorientasi pada kebutuhan nyata masyarakat memerlukan keterlibatan aktif para pemangku kepentingan. Dalam perspektif *citizen-based service* penyediaan layanan publik tidak lagi hanya menjadi domain dari pemerintah tetapi melibatkan aktor non pemerintah, baik dalam tataran penentuan prioritas layanan, desain penyediaan layanan, pemberian layanan sampai dengan evaluasi kinerja atau yang disebut dengan *co-service delivery* dan *co-production*. Untuk menjalankan model tersebut maka penyediaan layanan publik yang cenderung *business as usual*



tidak lagi relevan, dan untuk mewujudkannya maka SDM aparatur hendaknya dibekali dengan pengetahuan dan keahlian yang memadai, misalnya bagaimana membangun kerja kolektif layanan publik dengan aktor non pemerintah, atau berkreasi dan berinovasi untuk mendesain model penyediaan layanan publik (FGD, 2018 – Grand Design Public Administration Indonesia 2045).

2. Konsep *Citizen Engagement*

Konsep dan praktek *citizen engagement* sejatinya menegaskan bahwa kebijakan dan layanan publik yang dihasilkan berlandaskan pada nilai dan kepentingan publik. Lebih lanjut, melalui keterlibatan aktif tersebut masyarakat/publik dapat mengembangkan kapasitas dan keahlian yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan urusan-urusan publik.

Fondasi bagi praktek *citizen engagement* terletak pada prinsip dan mekanisme *negotiated responsiveness* menekankan bahwa respon pemerintah tidak hanya sebatas bagaimana menciptakan kolaborasi dengan warga negara, tetapi lebih dari itu, pemerintah melakukan upaya negosiasi untuk menyeimbangkan variasi tuntutan publik yang seringkali bertentangan satu sama lain. Dengan kata lain, pemerintah tidak hanya merespon tuntutan publik tetapi memiliki mekanisme resolusi konflik yang terjadi ketika ada satu kelompok masyarakat yang belum terwakili oleh keputusan pemerintah atau terdampak eksternalitas negatif dari keputusan tersebut.

Pandangan ini sekaligus menegaskan bahwa dalam membangun *citizen engagement* fokusnya tidak hanya diletakan pada hak, peran dan tanggung jawab warga negara dalam proses pemerintahan, tetapi lebih dari itu, menata ulang bagaimana pemerintahan dikelola untuk memastikan bahwa warga negara terlibat di dalamnya.

Setidaknya terdapat 4 (empat) elemen dalam proses *citizen engagement* yang terdiri dari: (1) agenda dan isu; (2) sistem-proses pemerintahan dan struktur kelembagaan yang menyediakan ruang bagi partisipasi publik; (3) para pembuat kebijakan, terutama di lingkungan eksekutif; dan (4) partisipan yang terlibat dalam proses partisipasi tersebut.

C. METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan studi literatur dengan metode analisa deskriptif kualitatif dengan berbasiskan kajian kepustakaan (*library research*). Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data



sekunder, yang diperoleh dari publikasi/dokumen baik instansi pemerintah maupun organisasi non-pemerintah / *Non-Government Organization* (NGO) antara lain: Lembaga Administrasi Negara, World Bank Institute, Organization for Economic Cooperation & Development (OECD), Ombudsman RI, dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Tujuan dari penelitian ini adalah mengungkap fakta, keadaan, dan fenomena yang terjadi saat penelitian berjalan dan menyuguhkan apa adanya. Adapun tahapan yang dilakukan dalam analisa kajian ini adalah:

1. Studi pendahuluan untuk mencari fakta kondisi terkini mengenai tingkat partisipasi warga negara dan kualitas pelayanan publik.
2. Mengumpulkan literatur yang relevan dengan fokus permasalahan yang diangkat sebagai tema utama dalam kajian ini.
3. Menganalisis sumber literatur yang telah dikumpulkan untuk mendapatkan pemahaman mendasar.
4. Menulis hasil kajian berdasarkan argumentasi analisis berdasarkan data dan kajian literatur yang telah dikumpulkan.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan yang diberikan menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas, dalam hal ini meliputi kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif⁶⁰. Kurangnya keterlibatan warga negara dalam menentukan kualitas layanan publik, belum optimalnya kualitas layanan publik, dan terbatasnya akses publik untuk mendapatkan layanan merupakan sekelumit permasalahan yang saat ini memerlukan perhatian.

Nilai penting dari keterlibatan warga negara dalam proses pemerintahan, yaitu terciptanya kebijakan publik yang mencerminkan kebutuhan masyarakat, kepastian bahwa proses pemerintahan bermuara pada hasil-dampak yang berorientasi pada kemanfaatan

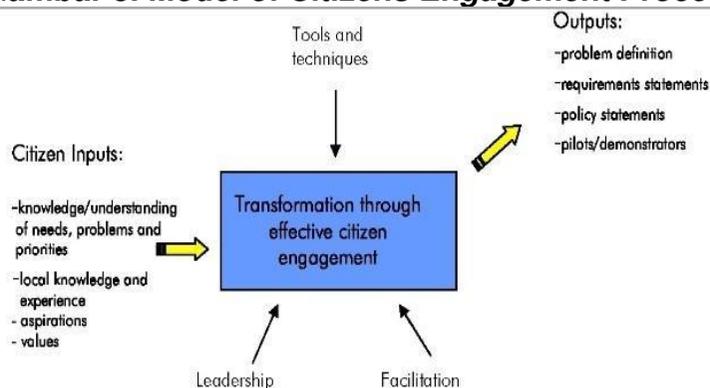
⁶⁰ Indonesia, Undang-Undang Pelayanan Publik, UU No.25 Tahun 2009, LN No. 112 Tahun 2009, TLN No. 5038, Ps. 5.



umum, dan pada akhirnya memperkuat kepercayaan publik dan legitimasi politik pemerintahan terpilih. Pelayanan publik menggambarkan kecenderungan ke depan adalah lemahnya kesadaran warga negara untuk menuntut *sosial right*, yaitu, hak untuk mendapatkan layanan dasar. Hal ini terjadi akibat ruang publik lebih didominasi oleh tuntutan pada *political right* (hak politik) akibat dari lemahnya lembaga-lembaga politik, baik suprastruktur maupun infrastruktur politik. Akibatnya, pemerintah tidak mendapat daya dorong warga negara untuk menghasilkan layanan publik berkualitas dan berkeadilan.

Tidak bisa warga negara serta merta dituntut untuk ikut berpartisipasi namun pemerintah sendiri belum menerapkan kebijakan yang memungkinkan masyarakat dapat berpartisipasi dalam menentukan kualitas pelayanan. Ada banyak literatur tentang subjek partisipasi warga. Tinjauan literatur ini menunjukkan ada beberapa prinsip yang diterima secara umum yang dapat diterapkan dalam pengembangan dan implementasi kebijakan yang melibatkan partisipasi warga. Salah satunya model *citizens engagement process* berikut ini.

Gambar 3. Model of Citizens Engagement Process



Sumber: Olphert (2007)

Model *Citizens Engagement Process* merupakan alternatif yang memungkinkan masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam setiap perumusan kebijakan. Pertama masyarakat memiliki apa yang disebut dengan *local knowledge*, kemampuan yang terbentuk berdasarkan pengalaman masyarakat yang paham betul kondisi permasalahan, prioritas, serta kebutuhan masing-masing individu. Kedua, dalam proses transformasi hingga membentuk suatu kesepakatan diantara individu, terdapat faktor eksternal yang memiliki pengaruh besar dalam



menentukan proses transformasi. Pemerintah memiliki peran kuat melalui faktor Kepemimpinan, Teknik dan Fasilitasi untuk dapat menghimpun semua aspirasi dan menghasilkan beberapa alternatif atau pilihan yang nantinya menjadi sebuah hasil (*output*). Ketiga, hasil dari proses transformasi selanjutnya menghasilkan definisi suatu permasalahan, sebatas menjadi sebuah telaahan atas permasalahan, atau menjadi masukan bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan.

Dalam perspektif *result-oriented government* layanan publik menjadi rujukan bagi warga negara dalam kemanfaatan demokrasi mengingat warga negara merupakan `pemilik` dari layanan publik itu sendiri. Artinya pemerintahan yang demokratis bertanggung jawab untuk memastikan bahwa layanan publik yang disediakan mencerminkan kebutuhan nyata warga negara, dan dalam konteks ini penentuan prioritas layanan publik tidak hanya menjadi domain pemerintah tetapi juga warga negara sebagaimana prinsip *citizen based services*.

Terjadinya pergeseran *paradigmatic* dalam penyediaan layanan publik dari *rule-based service* menuju *citizen-based service* tidak terlepas dari transformasi demokrasi yang terjadi secara global, tak terkecuali Indonesia. Paradigma ini sejatinya berangkat dari nilai kewarganegaraan dan kepublikan yang menekankan pada pemahaman bahwa publik atau warga negara merupakan pemilik dari layanan publik bukan sekedar pengguna. Dalam kerangka ini maka penyediaan layanan publik tidak hanya menitikberatkan pada bagaimana menyediakan layanan publik yang berkualitas untuk warga negara tetapi bergerak lebih jauh untuk menjawab apakah prioritas layanan publik yang ditetapkan sesuai dengan kebutuhan nyata warga negara.

Karakteristik masyarakat Indonesia yang beragam, terutama di tingkat daerah menuntut adanya desain penyediaan layanan publik yang mampu mengadopsi keragaman kebutuhan tersebut. Dalam desain ini pemerintah belum bergeser dari orientasi mandat peraturan perundang-undangan untuk menyelenggarakan layanan publik menuju pada *citizen-based service*. Dalam perspektif ini basisnya adalah nilai-nilai kepublikan atau kewarganegaraan yang menekankan bahwa sejatinya warga negara merupakan pemilik dari layanan publik itu sendiri sebagaimana esensi dari nilai demokrasi. Dampak dari *rule-based service* ini layanan publik cenderung diselenggarakan atas dasar perintah peraturan perundang-undangan dan mengabaikan kebutuhan nyata publik itu sendiri. Permasalahan menjadi kompleks ketika layanan yang disediakan dengan alokasi anggaran tidak dapat memenuhi atau sesuai dengan kebutuhan publik. Akibatnya inefisiensi



dan inefektivitas marak terjadi dalam proses penyediaan layanan publik (FGD, 2018 - Grand Design Public Administration Indonesia 2045). Ada dua scenario baik itu positif dan negatif mengenai kuat dan lemahnya warga negara dalam menuntut *social right*.

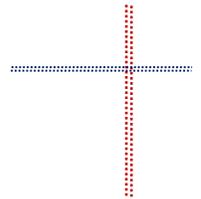
1. Skenario Positif (+): kecenderungan ke depan bahwa warga negara mulai menuntut *social right*, yaitu, hak untuk mendapatkan layanan dasar akan mendorong pemerintah untuk meningkatkan kualitas layanan publik.
2. Skenario Negatif (-): kecenderungan ke depan adalah lemahnya kesadaran warga negara untuk menuntut *social right*, yaitu, hak untuk mendapatkan layanan dasar. Hal ini terjadi akibat ruang publik lebih didominasi oleh tuntutan pada *political right* (hak politik) akibat dari lemahnya lembaga-lembaga politik, baik suprastruktur maupun infrastruktur politik.

E. PENUTUP

Pemerintah memiliki kewajiban memberikan pelayanan masyarakat dengan mengedepankan prinsip netralitas dan independen. Netralitas diartikan sebagai kebebasan dari keberpihakan pada satu golongan kepentingan baik dari unsur politik, sosial dan budaya. Selanjutnya kata independen dalam birokrasi memuat makna bahwa pemerintah tidak mempunyai keterikatan kepentingan dengan berbagai pihak misalnya saja pengusaha, partai politik, dan kepentingan hukum lainnya. Dari asas netralitas dan independensi ini akan memunculkan semangat kebersamaan hak dan kewajiban diantara warga masyarakat dan pemerintah dan merupakan salah satu pengejawantahan semangat Undang – Undang Dasar 1945.

Ada tiga catatan penting terkait peran warga negara dalam penentuan kualitas pelayanan:

- a. Kewarganegaraan dalam negara demokrasi menempatkan warga negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi sehingga standar pelayanan pada hakikatnya berdasarkan pada nilai kepublikan.
- b. Interaksi masyarakat sipil dan pemerintah harus senantiasa terjalin dalam proses pembuatan kebijakan dan penentuan standar pelayanan publik
- c. Masyarakat harus dapat merasakan dampaknya terhadap kebijakan dan layanan publik (*public services* dan *policy*) yang telah dibuat.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Denhardt J. V. and R. B. Denhardt, 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York, M.E. Shape`
- Olphert, C. Wendy and Damodaran Leela. 2007. *Citizen Participation and engagement in the Design of e-Government Services: The Missing Link in Effective ICT Design and Delivery*. J. AIS
- Tim Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara. 2018. *Kajian Grand Design Public Administration Indonesia 2045*. Jakarta: Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara – Lembaga Administrasi Negara

Situs Web

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Pelayanan Publik, UU No.25 Tahun 2009

MENUJU PELAYANAN PUBLIK NON DISKRIMINATIF: BAGAIMANA SEHARUSNYA BIROKRASI MERESPON KEBERAGAMAN INDONESIA?

TOWARDS NON DISCRIMINATIVE PUBLIC SERVICE: HOW SHOULD THE BIROCRACY RESPOND TO INDONESIA'S DIVERSITY?

Nisa Agistiani Rachman

Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara
agistiani.nisa@gmail.com

Abstract

Indonesia is a country that has diversity in terms of ethnicity, culture, religion, beliefs, and social conditions. This diversity ultimately leads to diversity of needs for every citizen. During this time, the bureaucracy was less sensitive to the reality of the diversity of needs, which ultimately led to service discrimination because there were still citizens whose needs were not met. On the other hand, every citizen is guaranteed the right by the constitution to obtain needs services held by the government. This paper tries to answer the question "How should the government carry out non-discriminatory public services?". The answer to the question is based on the results of identifying two main problems, namely; (1) the absence of a good understanding of multiculturalism by the State Civil Apparatus (ASN) as a policy maker and public servant and (2) Uniformity or standard of public service actually creates service discrimination. In the end, this paper recommends two things: (1) improving the insight of multiculturalism in ASN's cultural social competencies and (2) redefining 'standards' in public service standards.

Keywords: Public Service, Discrimination, Multiculturalism, Service Standards

Abstrak

Indonesia merupakan negara yang memiliki keberagaman dalam hal etnis, budaya, agama, kepercayaan, dan kondisi sosial. Keberagaman ini yang akhirnya menimbulkan keberagaman kebutuhan pada setiap warga negara. Selama ini, birokrasi kurang sensitif terhadap realitas keberagaman kebutuhan, yang pada akhirnya menimbulkan diskriminasi pelayanan karena masih ada warga negara yang tidak terpenuhi kebutuhannya. Di sisi lain, setiap warga negara dijamin haknya oleh konstitusi untuk memperoleh pelayanan kebutuhan yang diselenggarakan pemerintah. Tulisan ini mencoba menjawab pertanyaan "Bagaimana seharusnya pemerintah menyelenggarakan pelayanan publik yang non diskriminatif?". Jawaban atas pertanyaan tersebut didasarkan pada hasil identifikasi dua masalah utama, yaitu;



(1) tidak adanya pemahaman yang baik tentang multikulturalisme oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai pembuat kebijakan dan pelayan publik dan (2) Keseragaman atau standar pelayanan publik justru menimbulkan diskriminasi pelayanan. Pada akhirnya, tulisan ini merekomendasikan dua hal: (1) meningkatkan wawasan multikulturalisme dalam kompetensi sosial kultural ASN dan (2) meredefinisi ‘standar’ dalam standar pelayanan publik.

Kata Kunci: Pelayanan Publik, Diskriminasi, Multikulturalisme, Standar Pelayanan

A. PENDAHULUAN

Pelayanan publik merupakan kebutuhan mendasar setiap individu sebagai bagian dari warga negara. Sehingga sudah semestinya pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat memfasilitasi pelayanan publik. Hal ini seperti termaktub dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang mengamanatkan bahwa negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan yang diberikan menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas, dalam hal ini meliputi kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif.

Dari amanah UUD 1945 tersebut, dapat dimaknai secara sederhana bahwa pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, utilitas, dan lainnya. Adapun secara konsep, pelayanan publik menurut Grout dan Stevens (2003) seperti yang dikutip Calabro (2011) dapat didefinisikan sebagai berikut “.. *as any service provided for large numbers of citizens, in which there is a potential significant market failure (broadly interpreted to include as well as efficiency) justifying government involvement in production, finance, or regulation*”. Dalam definisi tersebut, setidaknya terkandung tiga makna, yaitu: *Pertama*, pelayanan publik diberikan kepada segenap warga negara tanpa terkecuali. Hal ini berbeda dengan penyediaan barang/jasa dalam kerangka mekanisme pasar. *Kedua*, pelayanan publik berorientasi pada optimalisasi manfaat bukannya keuntungan oleh karenanya tidak semua layanan publik dapat disediakan melalui mekanisme pasar yang jika dilakukan justru



menurunkan nilai kemanfaatannya. *Ketiga*, adalah suatu keniscayaan bagi pemerintah untuk melakukan intervensi, baik dalam penyediaan layanan langsung, alokasi finansial, dan atau pengaturan untuk memastikan bahwa hak dan kebutuhan publik terpenuhi.

Walaupun disadari bahwa pelayanan publik merupakan kebutuhan dasar setiap warga negara, hal ini tidak menjadikan penyelenggaraannya selalu berjalan mulus. Salah satu tantangan mendasar dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah belum terpenuhinya kualitas layanan yang diharapkan. Buruknya kualitas layanan publik, terbatasnya akses publik untuk mendapatkan pelayanan, kekakuan dan inefisiensi birokrasi, dan keterbatasan sumber daya pemerintah merupakan sekelumit permasalahan yang menghantui banyak negara, tak terkecuali di Indonesia.

Selain itu, keberagaman yang dimiliki Indonesia merupakan tantangan tersendiri dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas bagi setiap warga negara. Tantangan tersebut terutama dalam hal bagaimana pemerintah dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang non-diskriminatif, di mana setiap warga negara dengan apapun karakteristik yang menyertainya, bisa terpenuhi kebutuhan dasarnya dari pemerintah. Tulisan ini mencoba merumuskan bagaimana seharusnya pemerintah menyelenggarakan pelayanan publik yang non-diskriminatif? Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini diawali dengan pembahasan upaya apa saja yang sudah dilakukan pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Bagian selanjutnya membahas tentang kondisi eksisting pelayanan publik di Indonesia. Pada bagian tersebut juga digambarkan apakah sampai saat ini masih terjadi diskriminasi dalam pelayanan publik. Selanjutnya, dibahas tentang apa urgensi dari penyelenggaraan pelayanan publik yang non diskriminatif. Pada bagian terakhir, dijabarkan tentang rekomendasi bagi pemerintah agar terwujud pelayanan publik non diskriminatif.

B. UPAYA PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa penyelenggaraan pelayanan publik sampai saat ini masih menghadapi berbagai permasalahan yang klise, tak terkecuali dengan Indonesia. Permasalahan tersebut tentu saja dijadikan perhatian oleh pemerintah. Pemerintah melakukan beberapa upaya dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik di Indonesia. Upaya ini salah satunya diejawantahkan dalam agenda prioritas Rencana Pembangunan



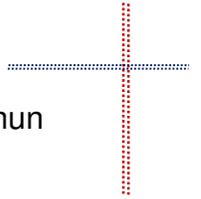
Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 bidang pelayanan publik yang harus dicapai oleh Kementerian/ Lembaga/ Pemerintah Daerah (K/L/D), yang mencakup:

1. Peningkatan kualitas implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
2. Modernisasi sistem dan manajemen pelayanan publik (Sumber Daya Manusia, Teknologi Informasi, Standar Pelayanan);
3. Monitoring dan supervisi kinerja pelayanan publik;
4. Membuka ruang partisipasi publik melalui *citizen charter*;
5. Penguatan integritas dalam pelayanan publik.

Selain itu, upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik juga diwujudkan dalam program Reformasi Birokrasi yang diamanahkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025. Dalam program Reformasi Birokrasi tersebut, pelayanan publik dijadikan salah satu area perubahan, di mana diharapkan dengan adanya reformasi birokrasi di area pelayanan publik akan menghasilkan pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat. Pelaksanaan operasional *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 dituangkan dalam *Road Map* Reformasi Birokrasi yang ditetapkan setiap lima tahun sekali oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Tahun 2019 merupakan tahun terakhir pada tahap kedua (2015-2019) pelaksanaan reformasi birokrasi, yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 11 Tahun 2015 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi Tahun 2015-2019. Dalam upaya mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, pada periode 2015-2019 pemerintah melaksanakan program reformasi birokrasi melalui:

1. Penguatan kelembagaan dan manajemen pelayanan, yang terdiri dari:
 - a. Implementasi Undang-Undang Pelayanan Publik;
 - b. Pemanfaatan ICT;
 - c. Integritas dan Kualitas SDM Pelayanan;
 - d. Budaya Pelayanan;
 - e. *Quick Wins*.
2. Penguatan kapasitas pengelolaan kinerja pelayanan publik, yang terdiri dari:
 - a. Penguatan monitoring dan evaluasi kinerja;
 - b. Efektivitas pengawasan;
 - c. Sistem pengaduan;
 - d. Penerapan *reward and punishment*.



Adapun ide pelaksanaan perbaikan pelayanan publik di tahun 2015-2019 dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Perluasan penerapan *e-services* untuk pelayanan publik
 - Pengembangan sistem pelayanan publik berbasis teknologi informasi
2. Penerapan Standar Pelayanan Publik pada Unit Pelayanan Publik
 - Penerapan Standar Pelayanan Publik untuk seluruh unit pelayanan publik
 - Penyusunan SOP untuk berbagai jenis pelayanan
3. Penerapan Pelayanan Terpadu Satu Pintu untuk pelayanan utama, perizinan dan investasi
 - Percepatan Penerapan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang efektif dan efisien
4. Pembentukan unit pengaduan masyarakat yang berbasis teknologi informasi
 - Penerapan manajemen pengaduan berbasis teknologi informasi yang efektif pada setiap unit pelayanan publik
5. Membangun sistem pengelolaan dan layanan informasi publik yang andal dan profesional
 - Penerapan unit pelayanan publik yang berbasis teknologi informasi
 - K/L/D memiliki kebijakan Standar Pelayanan Minimal
 - K/L/D memiliki standar pelayanan yang disusun secara partisipatif
 - K/L/D wajib melaksanakan forum konsultasi publik dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik
 - K/L/D wajib mengembangkan sistem publikasi informasi proaktif yang dapat diakses, dengan bahasa yang mudah dipahami
 - K/L/D wajib mengembangkan *website* yang berinteraksi dengan masyarakat

C. KONDISI EKSISTING PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA: MASIH ADANYA DISKRIMINASI

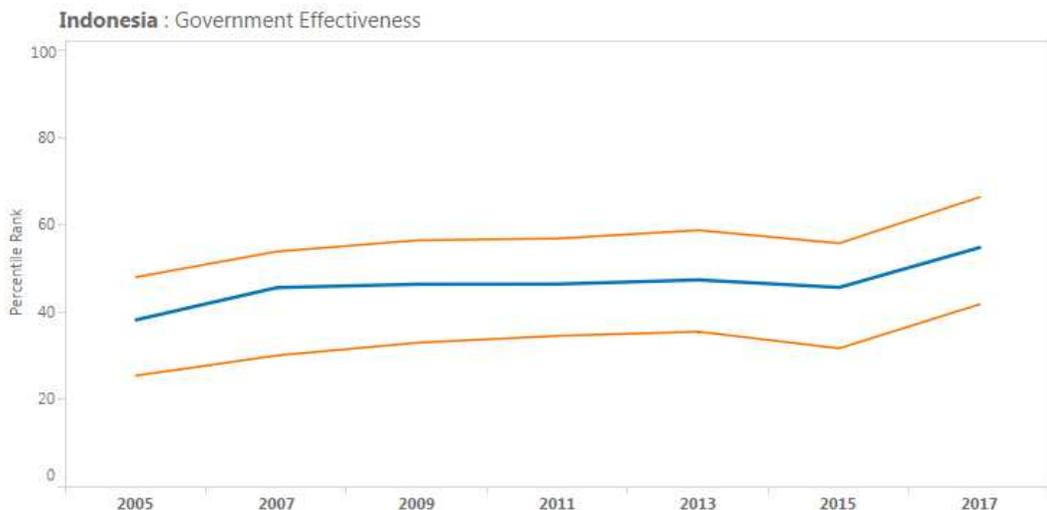
Berbagai upaya sudah dilakukan oleh pemerintah dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Namun demikian, bukan berarti permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik akan hilang begitu saja. Pertanyaan selanjutnya, bagaimana kondisi kualitas pelayanan publik di Indonesia? Untuk menilai kualitas pelayanan publik di sebuah negara, salah satunya dapat dilihat dari bagaimana peringkatnya

dalam *Worldwide Governance Indicators (WGI)*. Salah satu dimensi dalam WGI yaitu *government effectiveness*, di mana dalam *government effectiveness* terkandung beberapa indikator yang salah satunya adalah *the quality of public service* atau kualitas pelayanan publik.

Dalam dimensi *government effectiveness* WGI, skor Indonesia pada 2017 adalah 54,81 (dengan skor tertinggi 100). Dibandingkan dengan negara Asia Pasifik lainnya, dapat dikatakan skor Indonesia masih tertinggal cukup jauh. Singapura memiliki skor 100; Jepang 93,27; Malaysia 76,44; Brunei Darussalam 84,13; India 56,73; dan bahkan Indonesia masih tertinggal dari Thailand yang memiliki skor 66,83. Dari data tersebut, dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan publik Indonesia masih rendah jika dibandingkan dengan beberapa negara Asia Pasifik.

Walaupun skor Indonesia masih jauh tertinggal dengan negara Asia Pasifik lainnya, tetapi sebenarnya Indonesia mengalami peningkatan skor dalam *government effectiveness* WGI dari tahun ke tahun. Hal tersebut seperti dapat dilihat pada Gambar 1.

Gambar 1. Skor *Government Effectiveness* WGI Indonesia 2005-2017

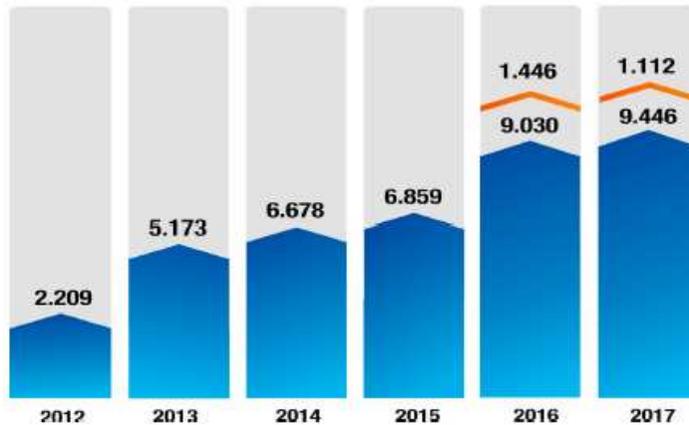


Sumber: WGI (2018)

Namun demikian, meskipun ada peningkatan dalam skor *government effectiveness* WGI, sebaiknya pemerintah Indonesia tidak berpuas diri atas pencapaian tersebut. Karena kualitas pelayanan publik Indonesia juga bisa dinilai dari seberapa banyak laporan

pengaduan masyarakat terkait maladministrasi dalam pelayanan publik yang diterima Ombudsman Republik Indonesia (ORI) sebagai lembaga yang berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Gambar berikut ini menunjukkan laporan pengaduan pelayanan publik yang diterima ORI.

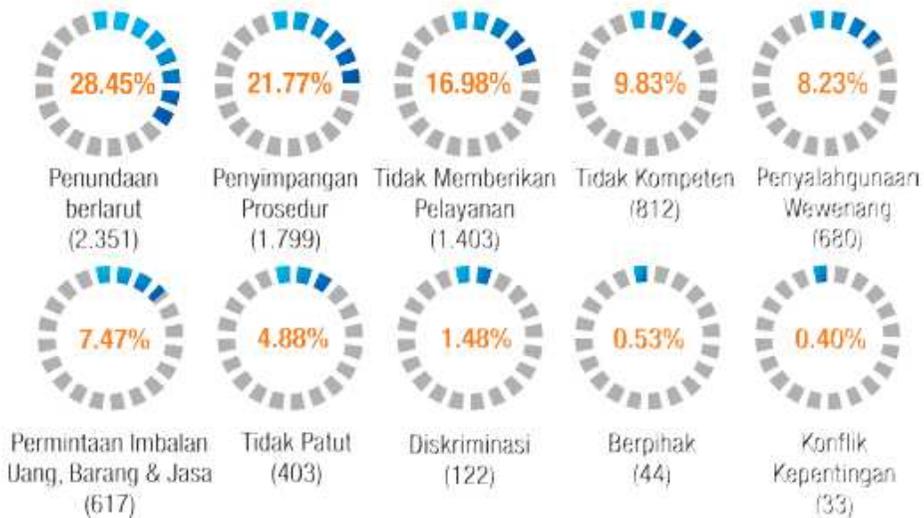
Gambar 2. Laporan Pengaduan Maladministrasi Pelayanan Publik 2012-2017



Sumber: Laporan Tahunan ORI 2017 (2018)

Dari Gambar tersebut dapat dijelaskan bahwa jumlah pengaduan pelayanan publik yang diterima ORI meningkat dari tahun ke tahun. Perlu menjadi catatan bahwa peningkatan ini juga terjadi akibat meningkatnya kesadaran warga atas haknya menerima pelayanan publik yang baik dari penyelenggara negara. Selanjutnya, sesuai dengan tema tulisan ini, kasus diskriminasi dalam pelayanan publik menjadi penting untuk dibahas. Diskriminasi pelayanan publik di Indonesia dapat dilihat dari laporan pengaduan maladministrasi pelayanan publik yang diterima oleh ORI. Adapun maladministrasi pelayanan publik dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa jenis maladministrasi. Gambar berikut menunjukkan klasifikasi maladministrasi pelayanan publik dalam laporan pengaduan yang diterima oleh ORI.

Gambar 3. Klasifikasi Laporan Maladministrasi Pelayanan Publik 2017



Sumber: Laporan Tahunan ORI 2017 (2018)

Keterangan Gambar:

N = 8.264

Dari data pengaduan masyarakat sebanyak 9.446 pada 2017, yang memenuhi syarat formil dan materil serta kewenangan ORI yaitu sebesar 8.264 laporan yang ter-register pada aplikasi SIMPel (Sistem Informasi Manajemen Penyelesaian Laporan)

Dari Gambar di atas, dapat dilihat bahwa masih terdapat diskriminasi pelayanan publik yang diajukan masyarakat, yaitu sebanyak 122 laporan pengaduan atau sekitar 1,48% dari total laporan. Selain itu, ada laporan keberpihakan sebanyak 44 laporan atau sekitar 0,53%. Penyelenggaraan pelayanan publik yang mengandung unsur keberpihakan juga dapat dikatakan sebagai diskriminasi pelayanan. Hal ini sesuai dengan definisi diskriminasi yang dikeluarkan oleh CDPDJ⁶¹, yaitu diskriminasi terjadi ketika seseorang atau sekelompok orang diperlakukan secara berbeda dari orang atau kelompok lain karena karakteristik yang melekat pada mereka. Diskriminasi dapat terwujud dalam pembedaan atau pengecualian dalam memberikan pelayanan.

⁶¹ CDPDJ or Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (in English: Human and Youth Rights Commission) is a government agency created by the Quebec Charter of Human Rights and Freedom.



Jika dilihat dari data pada Gambar di atas, maka terlihat bahwa kasus diskriminasi pelayanan publik hanya merupakan porsi yang kecil dari total keseluruhan laporan maladministrasi pelayanan. Namun, perlu dikritisi lebih lanjut bahwa pada data tersebut terdapat laporan 'Tidak Memberikan Pelayanan' sebesar 1.403 laporan atau sekitar 16,98%. Tidak menutup kemungkinan bahwa sebagian laporan 'Tidak Memberikan Pelayanan' tersebut terjadi karena adanya perbedaan perlakuan dari pelayan publik kepada masyarakat.

Selanjutnya, untuk lebih menunjukkan masih adanya diskriminasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, maka dapat dilihat dari contoh *real* kasus diskriminasi pelayanan yang dapat ditemukan dengan mudah dari penelusuran di media massa. Bagian berikut ini menunjukkan beberapa contoh kasus diskriminasi pelayanan publik yang diterima oleh kelompok yang rentan mengalami diskriminasi pelayanan. Menurut Dwiyanto (2010), kelompok marginal seperti etnis minoritas, perempuan, suku terasing, penduduk lanjut usia (lansia), penduduk miskin, dan penduduk difabel merupakan kelompok yang rentan mengalami diskriminasi akibat dari kurangnya kepedulian pemerintah dalam memenuhi kebutuhan mereka. Selain itu, dalam tulisan ini ditambahkan contoh kasus perbedaan pelayanan publik terhadap orang atau kelompok yang memiliki pangkat atau kekuasaan.

1. Etnis Minoritas/ Komunitas agama/ Komunitas adat/ Agama Minoritas

Diskriminasi yang dialami oleh kelompok ini mayoritas berkaitan dengan pengurusan administrasi kependudukan, seperti KTP, kartu keluarga, kartu nikah, dan dokumen administratif lainnya. Padahal dokumen-dokumen tersebut merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh masyarakat dalam mengakses pelayanan publik lainnya, mulai dari layanan pendidikan sampai layanan kesehatan. Akibatnya, kelompok ini terancam kehilangan atau kesulitan dalam memperoleh layanan-layanan dasar tersebut.

Contohnya seperti yang terjadi pada Warga Jemaah Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Desa Manislor, Kabupaten Kuningan, Jawa Barat yang kesulitan mendapat e-KTP. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dukcapil) Kabupaten Kuningan enggan menerbitkan e-KTP bagi 1.600 jemaah Ahmadiyah warga Desa Manislor, padahal ribuan warga Ahmadiyah telah melakukan perekaman data pribadi dan memenuhi persyaratan administrative (Erdianto, 2017).



Hal serupa terjadi pada Organisasi Gereja GMIH Pembaharuan di Halmahera Utara. Terdapat pengaduan kepada Ombudsman Provinsi Maluku Utara tentang dugaan diskriminasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Utara kepada masyarakat yang berbeda organisasi gereja, yaitu GMIH Pembaharuan. Masyarakat yang berafiliasi dengan GMIH Pembaharuan tidak mendapatkan pelayanan publik dari sisi pencatatan sipil seperti mendapat kartu nikah dan surat keterangan lain baik dari tingkat desa dan kecamatan hingga di tingkat kabupaten (ORI, 2017).

Selain itu, hal yang sangat miris terjadi pada layanan di lembaga pendidikan, yaitu terjadi terhadap penganut kepercayaan tertentu yang dianggap minoritas. Hal ini salah satunya terjadi pada seorang siswi SMK di Semarang yang tidak naik kelas karena mendapat nilai 0 dalam mata pelajaran agama karena siswi tersebut menganut penghayat kepercayaan.

2. Penduduk Miskin

Diskriminasi pelayanan terhadap penduduk miskin merupakan masalah klasik yang terjadi di Indonesia. Hal ini sangat mudah ditemukan di semua jenis layanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Salah satu kasus diskriminasi yang seringkali diberitakan di media massa adalah diskriminasi layanan kesehatan pada layanan BPJS Kesehatan. BPJS Kesehatan diklaim sebagai salah satu cara pemerintah untuk memfasilitasi masyarakat miskin memperoleh layanan kesehatan. Sayangnya, pada penyelenggaraannya banyak ditemukan diskriminasi terhadap penduduk miskin, mulai dari sulitnya mendapatkan ruang perawatan sampai urusan administratif di rumah sakit yang dibuat berbelit.

Salah satunya seperti yang terjadi di Kota Malang. Sejak Januari hingga Mei 2017, Malang Corruption Watch (MCW) mencatat terdapat 52 aduan tertulis terkait pelayanan kesehatan terhadap masyarakat miskin. Aduan tersebut didominasi oleh adanya laporan diskriminasi penyelenggara askes terhadap peserta BPJS, dari mulai pelayanan yang kurang ramah, ditolak oleh rumah sakit, bahkan sampai kamar perawatan yang kosong bagi peserta BPJS, sedangkan tersedia bagi peserta umum (Anggraeni, 2017).

Contoh selanjutnya adalah yang terjadi di Kabupaten Bandung Barat. Seperti ditulis dalam Haryanto (2018) bahwa Ketua DPRD Kabupaten Bandung Barat, Ida Widaningsih, hampir setiap hari menerima keluhan terkait diskriminasi pelayanan BPJS



Kesehatan kepada pasien miskin atau kurang mampu. Lebih spesifik, diskriminasi pelayanan kesehatan yang dimaksud dalam kasus ini adalah pada sikap petugas pelayanan yang terkesan melayani setengah hati.

3. Penduduk Lanjut Usia (Lansia)

Penduduk lansia memiliki kebutuhan yang cenderung berbeda dengan kelompok masyarakat kebanyakan. Perbedaan kebutuhan ini diakibatkan oleh kondisi fisik dan kesehatan mereka yang cenderung melemah serta daya ingat menurun. Maka dari itu, kelompok penduduk lansia memerlukan perlakuan khusus saat mengakses pelayanan publik. Dwiyanto (2010) menyebutkan sayangnya birokrasi terkadang belum bisa memberikan perhatian yang serius terhadap kebutuhan kelompok penduduk lansia. Hal ini dibuktikan dengan beberapa contoh kasus yang terjadi di Indonesia.

Salah satunya yang terjadi di Kantor Imigrasi Kelas 1 Jakarta Barat, di mana terdapat pasangan lansia yang mendapat perlakuan tidak ramah yang cenderung mengacuhkan dari petugas pelayanan saat mengurus paspor pada 20 Mei 2018. Hal ini sangat bertolak belakang dengan peresmian layanan ramah lansia dan disabilitas pada April 2018 (Lopulalan, 2018).

Contoh kasus selanjutnya adalah yang terjadi di Kota Bogor. Seperti diberitakan dalam Sarvika (2017), Ketua Lembaga Lansia Indonesia (LLI) Kota Bogor menyatakan bahwa fasilitas umum atau fasilitas pelayanan publik yang dikhususkan untuk lansia di Kota Bogor masih terbilang minim. Fasilitas yang dimaksud adalah misalnya tempat antri khusus lansia atau loket pembayaran di unit pelayanan publik seperti puskesmas, rumah sakit, dan sebagainya.

4. Penduduk Difabel

Serupa dengan kelompok penduduk lansia, kelompok penduduk difabel dengan keterbatasan fisiknya juga membutuhkan perlakuan khusus dalam mengakses pelayanan publik. Dwiyanto (2010) menyebutkan bahwa keterbatasan yang dimiliki penduduk difabel menjadikan mereka rentan untuk mendapatkan pelayanan diskriminatif bahkan tidak manusiawi dari birokrasi pelayanan publik. Sampai saat ini, kebutuhan dan kendala yang dimiliki penduduk difabel dalam mengakses pelayanan publik masih kurang mendapat perhatian. Kelompok difabel seringkali mengadukan tentang prosedur pelayanan yang tidak *friendly* dengan keterbatasan mereka, tidak tersedianya fasilitas khusus



bagi mereka untuk dapat mengakses pelayanan publik, serta rendahnya empati aparaturnya terhadap kondisi mereka. Pernyataan tersebut masih dapat mudah dibuktikan dengan kasus-kasus yang terjadi di sekitar kita.

Kasus diskriminasi pelayanan terhadap penduduk difabel salah satunya dialami oleh seorang pengguna kursi roda (WA) di Kota Bandung. Seperti diberitakan dalam Syamsi (2018) pada 2018 WA mengalami pengalaman buruk saat mengakses pelayanan transportasi publik, di mana WA tidak dibantu oleh petugas transportasi dalam mengangkat kursi rodanya.

Selain itu, jika kita melakukan observasi terhadap jalan umum yang ada di sekitar kita, maka akan terlihat bahwa jalan umum kita sangat tidak ramah pada penduduk difabel. Hal ini tentu sangat menyulitkan dan membahayakan penduduk difabel saat mereka berjalan kaki misalnya di trotoar.

Gambaran selanjutnya, mengingat bencana alam yang kerap terjadi di Indonesia, penduduk difabel sampai saat ini belum mendapat perhatian yang cukup terkait dengan bencana alam, terutama saat proses evakuasi. Penduduk difabel merupakan salah satu kelompok yang rentan celaka dan membutuhkan prosedur evakuasi khusus. Seperti disebut dalam Nilawaty (2018) bahwa bagi penyandang disabilitas, kondisi yang paling menyulitkan selama proses evakuasi adalah mobilitas dan penanganan yang terkadang tidak sesuai dengan ragam disabilitas. Sampai saat ini, belum ada prosedur evakuasi khusus bagi penyandang disabilitas saat terjadi bencana alam.

5. Penduduk di daerah pedalaman/ Daerah perbatasan

Sampai saat ini, masih terdapat daerah di Indonesia yang bisa dikatakan tertinggal, terutama daerah-daerah yang berada di perbatasan dan pedalaman. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa penduduk yang tinggal di wilayah perbatasan dan pedalaman memiliki karakteristik yang mencolok yaitu kemiskinan. Dwiyanto (2010) menyebutkan bahwa kemiskinan yang dialami kelompok penduduk ini dikarenakan oleh akses masyarakat yang rendah terhadap sumber perekonomian. Selain itu, penyebab yang sangat mendasar dari kemiskinan di daerah perbatasan dan daerah pedalaman adalah rendahnya akses masyarakat terhadap pelayanan dasar, utamanya dalam hal pendidikan dan kesehatan. Rendahnya akses tersebut dikarenakan oleh terbatasnya fasilitas pendidikan dan kesehatan di daerah pedalaman dan daerah perbatasan. Jika dibandingkan dengan daerah yang sudah maju,



maka akan sangat terlihat kesenjangan dalam hal fasilitas pendidikan dan kesehatan, baik secara kualitas dan kuantitasnya. Disparitas fasilitas pelayanan antar daerah yang sudah maju dengan daerah pedalaman dan daerah perbatasan tersebut dapat dikatakan sebuah diskriminasi pelayanan.

Selain fasilitas pelayanan, diskriminasi terhadap penduduk daerah pedalaman/ daerah perbatasan juga dirasakan dalam hal sikap pemberi layanan yang kurang responsif dalam melayani. Salah satu contoh kasusnya adalah diskriminasi pelayanan yang dialami oleh Orang Asli Papua (OAP). Seperti diberitakan pada Suara Papua (2017), Jimmy Weyato seorang guru perintis di Danowage merasa dirinya didiskriminasi saat petugas melayani di rumah sakit Yoware, Sentani, Kabupaten Jayapura, Papua ketika berobat gigitan babi hutan. Lebih lanjut lagi, menurut keterangan Jimmy Weyato bahwa banyak pengalaman diskriminasi pelayanan oleh petugas medis maupun dokter yang dirasakan OAP pedalaman.

6. Penduduk tidak berpangkat

Birokrasi yang dimiliki Indonesia saat ini tidak bisa dilepaskan dari pengaruh birokrasi masa kolonial yang penuh dengan praktik korupsi, kolusi, nepotisme dan tidak tumbuhnya budaya pelayanan dalam birokrasi di Indonesia. Praktik-praktik tersebut masih dapat mudah kita temukan di kehidupan sehari-hari. Salah satunya yang terjadi di Kota Depok (Barimbing, 2017), di mana terdapat perbedaan perlakuan pelayanan pendidikan terhadap masyarakat tertentu. Di Kota Depok terdapat perlakuan istimewa (kuota khusus) terhadap POLRI, TNI, dan Kejaksaan dalam memasukkan siswa ke SMA Negeri pada penerimaan peserta didik baru (PPDB) tahun 2017. Kuota khusus tersebut tidak memiliki dasar kebijakan dan pertimbangan yang jelas sehingga sangat berpotensi merugikan masyarakat lain di luar keluarga anggota POLRI, TNI, dan Kejaksaan.

D. PENTINGNYA PELAYANAN PUBLIK NON-DISKRIMINATIF DI INDONESIA

Negara Indonesia sebagai penganut nilai dan sistem demokrasi sejatinya menempatkan kualitas pelayanan publik sebagai faktor penting yang menentukan tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintahan yang terpilih melalui proses demokrasi. Kualitas pelayanan publik salah satunya dapat dinilai dari ada atau tidaknya

diskriminasi pelayanan. Indonesia sebagai negara yang tinggi dalam keberagaman, menjadi sangat rentan terjadi diskriminasi pelayanan publik.

Seperti diketahui, Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan 17.508 pulau. Populasi Indonesia diperkirakan 258 juta yang terdiri dari 700 kelompok etnis yang berbeda, 867 bahasa, dan memiliki banyak kepercayaan keagamaan yang berbeda. Selain itu, Indonesia sebagai negara berkembang masih dilingkupi ketimpangan antar individu/ antar daerah. Dengan demikian dapat dikatakan Indonesia memiliki perbedaan kondisi sosial. Adapun CDPDJ mendefinisikan kondisi sosial sebagai berikut: *“social condition is the situation you have in society because of your income, your occupation or your level of education”*. Dari definisi tersebut dapat dimaknai bahwa kondisi sosial dapat terbentuk karena adanya perbedaan pendapatan yang pada akhirnya melahirkan si kaya dan si miskin, perbedaan pekerjaan yang akhirnya dapat melahirkan siapa saja yang berkuasa, dan perbedaan tingkat pendidikan.

Indonesia dengan masyarakatnya yang sangat plural tentu saja menjadikan kebutuhan setiap individu berbeda-beda. Dengan demikian, perbedaan kebutuhan tersebut harus diakomodir oleh pemerintah dengan jenis pelayanan yang berbeda-beda. Hal ini menjadikan pertanyaan, apakah birokrasi pemerintah sampai saat ini sudah cukup peduli dan menyadari akan adanya perbedaan kebutuhan setiap individu di setiap daerah di seluruh Indonesia? Sayangnya, seperti diungkap dalam Dwiyanto (2010) bahwa kecenderungan di Indonesia masih dianggap kurang peduli terhadap kelompok marjinal, seperti etnis minoritas, perempuan, suku terasing, penduduk lansia, penduduk miskin dan difabel. Dari hal tersebut dapat dilihat bahwa keadilan pelayanan yang dimaknai di Indonesia masih berupa keseragaman pelayanan. Padahal adil seharusnya adalah disesuaikan dengan kebutuhan.

Dwiyanto (2010) kecenderungan birokrasi memberikan pelayanan yang seragam kepada kelompok masyarakat yang berbeda-beda membuat pelayanan birokrasi pemerintah menjadi tidak relevan dengan kebutuhan warga yang berbeda-beda. Di Indonesia malah terjadi salah kaprah tentang perbedaan pelayanan, perbedaan pelayanan bukan karena adanya perbedaan kebutuhan sebagai akibat dari pluralitas yang tinggi, tetapi yang terjadi adalah perbedaan pelayanan yang diakibatkan oleh adanya ketidaknetralan dan tidak independen. Padahal birokrasi sebagai pelayanan kepada masyarakat mengedepankan prinsip netralitas dan independen. Netralitas diartikan sebagai kebebasan dari keberpihakan pada suatu golongan



kepentingan baik dari unsur politik, sosial dan budaya. Selanjutnya kata independen dalam birokrasi memuat makna bahwa pemerintah tidak mempunyai ketertarikan kepentingan dengan berbagai pihak misalnya pengusaha, partai politik, dan kepentingan hukum lainnya.

Pemerintah dalam memberikan pelayanan perlu mengingat bahwa setiap negara memiliki hak dan kebutuhan dasar yang harus dijamin pemenuhannya oleh negara. Maka dari itu, negara berkewajiban untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan warga tanpa terkecuali, terlepas dari karakteristik yang dimiliki. Dwiyanto (2010) menyebutkan bahwa birokrasi harus mampu mengenali kelompok-kelompok warga yang berbeda, memahami kendala mereka dalam mengakses pelayanan publik, dan menyelenggarakan pelayanan yang mudah diakses oleh berbagai kelompok masyarakat yang berbeda.

Jika birokrasi gagal dalam memahami perbedaan, maka birokrasi akan gagal memenuhi kebutuhan setiap warganya. Dengan demikian, yang akan terjadi adalah ada sebagian masyarakat yang terpenuhi kebutuhannya, dan ada yang tidak. Manajemen pelayanan publik yang menggunakan keseragaman tidak cocok dengan kondisi Indonesia yang memiliki tingkat pluralitas tinggi. Keseragaman dalam pelayanan publik justru akan menimbulkan diskriminasi dalam pelayanan. Jangan sampai hak warga negara mendapatkan kebutuhan dasarnya akan tergadai oleh ketidakmampuan birokrasi dalam memahami perbedaan kebutuhan.

E. REKOMENDASI MENUJU PELAYANAN PUBLIK NON-DISKRIMINATIF

Dari penjelasan pada bagian sebelumnya, dapat disimpulkan setidaknya terdapat dua permasalahan mendasar yang menyebabkan terjadinya diskriminasi pelayanan publik di Indonesia, yaitu:

1. Tidak adanya pemahaman yang baik tentang multikulturalisme Indonesia oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai tulang punggung bagi penyelenggaraan pelayanan publik dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Ketidakhahaman ini dapat dilihat dari kebijakan terkait pelayanan publik yang dikeluarkan oleh ASN. Kebijakan ini dapat berbentuk peraturan maupun standar pelayanan, mulai dari perumusan sampai implementasinya.
2. Keseragaman atau standar dalam pelayanan publik justru menimbulkan diskriminasi pelayanan. Hal ini terjadi karena birokrasi pemerintah gagal dalam memahami keberagaman kebutuhan setiap warga sebagai akibat dari pluralitas yang tinggi

di Indonesia. Keseragaman dalam pelayanan publik salah satunya dapat dilihat dari adanya standar pelayanan yang cenderung seragam di seluruh wilayah Indonesia tanpa memandang kekhasan setiap wilayah.

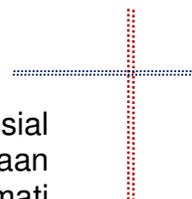
Berdasarkan dua masalah mendasar tersebut, tulisan ini merekomendasikan dua hal, yaitu: (1) meningkatkan wawasan multikulturalisme dalam kompetensi sosial kultural ASN dan (2) Meredefinisi 'standar' dalam standar pelayanan publik. Selengkapnya akan dijelaskan pada bagian berikut ini.

1. Meningkatkan Wawasan Multikulturalisme dalam Kompetensi Sosial Kultural ASN

Salah satu tulang punggung bagi penyelenggaraan pelayanan publik dan pemenuhan kebutuhan masyarakat adalah peran dan fungsi ASN sebagai pelayan publik. Selain itu, sikap dan etika ASN dalam memberikan pelayanan menjadi bagian penting dalam merepresentasikan kualitas pelayanan secara khusus, dan pemerintahan secara umum. Dengan demikian, kemampuan dan kompetensi ASN perlu menjadi perhatian ketika birokrasi ingin memperbaiki kualitas pelayanan publik.

Berkaitan dengan kompetensi ASN, menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang saat ini dijadikan landasan dalam pengelolaan sumber daya aparatur, menyebutkan bahwa ASN harus memiliki tiga kompetensi yaitu kompetensi teknis, kompetensi manajerial, dan kompetensi sosial kultural. Dalam tulisan ini, kompetensi sosial kultural menjadi fokus pembahasan karena kompetensi ini berkaitan dengan sikap dan perilaku ASN. Lebih lengkapnya, Kompetensi Sosial-Kultural menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS adalah pengetahuan, keterampilan, dan sikap/ perilaku yang dapat diamati, diukur, dan dikembangkan terkait pengalaman berinteraksi dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku dan budaya, perilaku, wawasan kebangsaan, etika, nilai-nilai, moral, emosi dan prinsip, yang harus dipenuhi oleh setiap pemegang jabatan untuk memperoleh hasil kerja sesuai dengan peran, fungsi dan jabatan.

Senada dengan definisi dalam PP 11/ 2017, secara konsep kompetensi sosial kultural seperti yang diungkap Bush (2000) dalam Rice (2007) adalah *"respect for, and understanding of, diverse ethnic and cultural groups, their histories, traditions, beliefs, and value system"* in the provision and delivery of services. Dalam



definisi Bush tersebut dapat dimaknai bahwa kompetensi sosial kultural diperlukan oleh seseorang yang memiliki pekerjaan berkaitan dengan pelayanan publik agar dirinya dapat menghormati dan memahami keberagaman yang melekat pada pribadi yang dilayani.

Kompetensi sosial kultural merupakan kompetensi terbaru di antara dua kompetensi ASN lainnya. Sehingga sampai saat ini belum ada standar dan pedoman terkait kompetensi sosial kultural dari pemerintah. Berkaitan dengan hal tersebut, pemerintah seharusnya menambahkan wawasan multikulturalisme sebagai salah satu komponen dalam kompetensi sosial kultural dalam upaya mewujudkan pelayanan publik non diskriminatif. Hal ini seperti yang diungkapkan dalam Dwiyanto (2010) bahwa wawasan multikultural menuntut birokrasi untuk memberikan perhatian terhadap realitas bahwa pengguna layanan yang memiliki budaya, etnis, agama dan ciri-ciri subjektivitas yang berbeda cenderung memiliki aspirasi dan kendala yang berbeda dalam mengakses pelayanan publik.

Dwiyanto (2010) menambahkan bahwa tradisi untuk hidup dalam lingkungan yang beragam bersama dengan pemangku kepentingan yang memiliki kebutuhan berbeda-beda harus dikenalkan dalam kehidupan birokrasi pemerintah. Birokrasi tidak boleh menutup diri dan harus membuka mata terhadap keberagaman yang dimiliki Indonesia. Dengan wawasan multikultural, sistem pelayanan publik akan lebih adaptif dan responsif terhadap kebutuhan jenis dan cara pelayanan yang berbeda sesuai dengan kebutuhan masing-masing individu dalam masyarakat.

Rachman (2017) pun memberikan gambaran tentang pengetahuan apa saja dalam kompetensi sosial kultural yang perlu dimiliki ASN dalam rangka mewujudkan pelayanan publik non diskriminatif, yaitu: konsep multikulturalisme, konsep nasionalisme, konsep hak asasi manusia, pengetahuan moral, sikap empati, dan sikap toleran.

Maka dari itu, pemerintah selanjutnya perlu merumuskan kebijakan nasional mengatur kurikulum pendidikan ASN yang tidak hanya pada peningkatan kompetensi dan profesionalitas SDM aparatur, tetapi juga membangun nilai-nilai wawasan multikulturalisme dan nilai-nilai kepublikan yang dirumuskan dalam *codes of conduct* dan *codes of ethics*.



2. Meredefinisi 'Standar' dalam Standar Pelayanan Publik

Dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, isu tentang standar pelayanan biasanya menjadi isu utama yang dijadikan fokus pemerintah. Pentingnya standar pelayanan ini sudah disadari oleh Weber sejak satu abad lalu. Weber dalam Shafritz & Hyde (1978) mempromosikan bahwa birokrasi tipe ideal akan dapat menciptakan kepastian pelayanan melalui adanya *standard operating procedures* (Dwiyanto, 2010)

Dwiyanto (2010) menyebutkan bahwa dalam negara kesatuan seperti Indonesia, pemerintah biasanya mengembangkan sistem pelayanan publik yang berlaku nasional, yang mengatur bagaimana daerah harus mengelola penyelenggaraan pelayanan publik. Standar pelayanan yang meliputi standar input, proses, dan output pelayanan dibuat oleh pemerintah pusat untuk dijadikan pedoman bagi daerah dalam mengelola pelayanan publik.

Menjadi pertanyaan selanjutnya adalah sudah tepatkah standar pelayanan yang dibuat pemerintah selama ini? Selama ini, pemerintah cenderung menyeragamkan standar pelayanan bagi seluruh masyarakat atas dasar kesamaan dan keadilan. Padahal keadilan dan kesamaan dalam pelayanan tidak harus diwujudkan dalam jenis dan perlakuan pelayanan yang sama. Akan tetapi, seharusnya lebih ditekankan pada penerapan prinsip dan nilai yang sama untuk seluruh masyarakat. Prinsip keseragaman dan kesamaan perlakuan perlu didefinisikan secara berbeda dengan mengarahkannya pada kesamaan prinsip dan nilai-nilai dalam manajemen pelayanan publik.

Dwiyanto (2010) mengungkapkan yang perlu jadi perhatian dalam membuat standar pelayanan adalah prinsip dan nilai dalam manajemen pelayanan publik, seperti persamaan akses perbaikan kualitas yang berkelanjutan, dan keadilan harus mendasari penyelenggaraan setiap jenis layanan publik. Untuk itu, reorientasi dalam penerapan prinsip dan nilai-nilai birokrasi Weberian perlu dilakukan. Dalam birokrasi Weberian, sistem pelayanan dirancang memiliki karakteristik impersonalitas yang bertujuan mencegah jangalan sampai sistem pelayanan berpihak kepada kelompok masyarakat tertentu, terutama yang dekat dengan kekuasaan. Namun disayangkan, nilai impersonalitas inilah yang akhirnya justru sering membuat birokrasi kurang sensitif menangkap terhadap kondisi lingkungan kerja dan warga yang dilayaninya memiliki karakteristik dan kebutuhan yang beragam.

Hal yang sering terlewat dan dianggap sepele oleh pemerintah dalam merumuskan standar pelayanan adalah



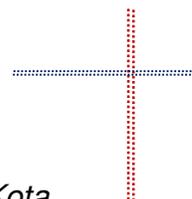
pelibatan masyarakat dalam perumusan standar pelayanan. Partisipasi masyarakat menjadi bagian penting bahkan sudah diamanahkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengatur dengan jelas peran masyarakat dalam pengembangan sistem pelayanan publik, di antaranya sebagai bagian dari organisasi penyelenggara, pengguna yang aktif, serta sebagai pemangku kepentingan yang memiliki hak untuk mengadu dan ikut terlibat dalam perumusan standar pelayanan.

Menurut Dwiyanto (2010) partisipasi masyarakat dalam perumusan standar pelayanan penting untuk menjamin bahwa standar pelayanan yang digunakan sudah mengakomodasi kepentingan dan aspirasi masyarakat. Proses perumusan standar pelayanan yang kolaboratif diperlukan agar standar yang dihasilkan dapat dimanfaatkan secara mudah sebagai instrumen kontrol bagi warga dan pemangku kepentingan.

F. CATATAN PENUTUP

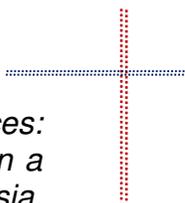
Konstitusi menjamin seluruh masyarakat memiliki hak yang sama dalam memperoleh pelayanan kebutuhan dasar dari pemerintah. Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik sudah seharusnya dapat menjamin setiap masyarakat memiliki akses yang sama terlepas dari karakteristik yang dimilikinya. Indonesia sebagai negara kesatuan memiliki karakteristik multikultur dan pluralitas yang sangat tinggi. Dan tentu saja hal tersebut menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Memiliki wawasan multikulturalisme adalah sebuah keharusan bagi setiap aparatur negara sebagai pembuat kebijakan dan pelayan publik.

Selain itu, manajemen pelayanan publik yang bersifat homogen dan menutup mata dari keberagaman karakteristik warga negara Indonesia sudah tidak bisa lagi diterapkan di Indonesia. Perlu keinginan yang kuat dari pemerintah untuk mendefinisikan 'standar' dalam standar pelayanan, karena standar selama ini cenderung diartikan semua harus sama. Pelayanan yang 'standar' yang selama ini dijalankan pemerintah sering kurang mampu menjawab kebutuhan warga yang beragam.



DAFTAR PUSTAKA

- Anggraeni, P. (2017, July 11). *Benarkah Masyarakat Miskin Kota Malang Susah Akses Layanan Kesehatan?* Retrieved July 31, 2017, from Malang Today Web site: <https://malangtoday.net>
- Barimbing, U. (2017, July 11). *Ombudsman Turun Tangan Selidiki Penerimaan Siswa "Khusus" di Depok.* (D. Chairina, Editor) Retrieved July 30, 2017, from Kriminalitas website: <http://kriminalitas.com/>
- Calabro, Andrea. (2011). *Governance Structures and Mechanism in Public Service Organization: Theories, Evidence, and Future Direction.* Heidelberg. Springer-Verlag.
- CDPDJ. (n.d.). *Discrimination.* Retrieved August 20, 2017, from CDPDJ (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) Web Site: <http://www.cdpedj.qc.ca>.
- CDPDJ. (n.d.). *Social Condition.* Retrieved August 20, 2017, from CDPDJ (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) Web Site: <http://www.cdpedj.qc.ca>.
- Dwiyanto, Agus. (2010). *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Erdianto, K. (2017, July 24). *Warga Ahmadiyah Manislor Alami Kekerasan dan Diskriminasi Berlapis.* (B. Galih, Editor) Retrieved July 30, 2017, from Kompas Website: <http://nasional.kompas.com>
- Haryanto, Adi. (2018, December 7). *Hampir Tiap Hari, Ketua DPRD KBB Terima Keluhan Tentang Pelayanan BPJS Kesehatan.* Retrieved December 23, 2018, from SINDONEWS.COM Jawa Barat Website: <https://jabar.sindonews.com>.
- Lopulalan, Henry. (2018, May 20). *Acuhkan Lansia, Buruknya Layanan di Imigrasi Jakarta Barat yang Jadi Viral.* Retrieved December 21, 2018, from wartakota.com Website: <http://www.wartakota.tribunnews.com>
- Nilawaty, Cheta. (2018, August 1). *Gempa Lombok, Simak Prosedur Evakuasi Bagi Penyandang Disabilitas.* Retrieved December 15, 2018, from Tempo.co Website: <http://www.difabel.tempo.co>
- Ombudsman Republik Indonesia. (2017, March 27). *Ombudsman Bakal Investigasi Kasus Diskriminasi Pelayanan Publik di Halut.* Retrieved July 30, 2017, from Ombudsman Republik Indonesia Website: <http://www.ombudsman.go.id>
- Ombudsman Republik Indonesia. (2018). *Laporan Tahunan 2017.* Jakarta.

- 
- Rachman, Agistiani N. (2017). *Managing Diversity for Public Services: Improving Social-cultural Competency of State Apparatus in a Multi-ethnic, a Multi-religious and a Multi-cultural Indonesia*. Presented in EROPA Conference 2017.
- Rice, F. M. (2007). Promoting Cultural Competency in Public Administration and Public Service Delivery: Utilizing Self-Assessment Tools and Performance Measures. *Journal of Public Affairs Education*, 13(1), 41-57.
- Sarvika, Mohamad Afkar. (2017, August 5). *Kantor Pelayanan Publik di Kota Bogor Tak Ramah Kepada Lansia*. Retrieved December 21, 2018, from TribunNews Bogor Website: <http://bogor.tribunnews.com>
- Suara Papua. (2017, October 24). *Ada Diskriminasi dalam Pelayanan Kesehatan Terhadap OAP*. Retrieved December 20, 2018, from Suara Papua Website: <http://www.suarapapua.com>
- Syamsi, Srikandi. (2018, August 4). *Difabel Kursi Roda Alami Diskriminasi Terbesar*. Retrieved December 21, 2018, from Solider Website: <http://www.solider.id>
- The World Bank Group. (2018). *The Worldwide Governance Indicators (WGI)*. Research Dataset.

Peraturan-Peraturan:

- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 11 Tahun 2015 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi Tahun 2015-2019.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

IMPLEMENTASI KONSEP NEGARA HUKUM DI INDONESIA YANG MEMPENGARUHI PEMBANGUNAN ADMINISTRASI PUBLIK

IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF LEGAL COUNTRIES IN INDONESIA THAT AFFECT PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT

Frenky Kristian Saragi

Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara
frenky.kristian@gmail.com

Abstract

Indonesia is a rule of law which means that all government actions must be based on the law. Problems with law enforcement in Indonesia have so far still been a challenge that must be resolved by the government. A number of issues in the field of law include: corruption, illegal levies, judicial mafia, legal politicization, regulation regulation, improving case management, strengthening human resources, strengthening institutions, and building a legal culture. This paper aims to obtain an overview regarding the implementation of law enforcement in Indonesia and effective law enforcement strategies to achieve better public administration development. To overcome problems in the field of law, the Government issued a package of legal reform policies in two stages. The First Stage is: (1) eradicating illegal levies to encourage investment and national competitiveness; (2) improvement of law enforcement agencies and officials; (3) acceleration of SIM, STNK, and BPKB services; (4) relocation of prisons that have overcapacity; (5) repair of brand and design patent services. The second stage, namely: (1) regulation arrangement; (2) expansion of legal coverage for small communities; (3) development of community police. The regulation of Indonesian regulation is also recommended to be carried out in three stages, namely the short term, with a focus on solving problems in the aspects of legal substance and legal institutions; medium term, with a focus on revisions to Law No. 12 of 2011, specifically related to the type and hierarchy of legislation; and the long term is implementing amendments to the Constitution of the Republic of Indonesia to limit the proliferation of state institutions and government institutions (central and regional) that have the authority to draft regulations.

Keywords: State of Law, Implementation, Development of Public Administration



Abstrak

Indonesia merupakan Negara hukum yang berarti bahwa segala tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Problematika penegakan hukum di Indonesia sejauh ini masih menjadi tantangan yang harus diselesaikan pemerintah. Sejumlah persoalan di bidang hukum antara lain: korupsi, pungutan liar, mafia peradilan, politisasi hukum, penataan regulasi, pembenahan manajemen perkara, penguatan SDM, penguatan kelembagaan, hingga pembangunan budaya hukum. Tulisan ini bertujuan untuk memperoleh gambaran terkait implementasi penegakan hukum di Indonesia dan strategi penegakan hukum yang efektif untuk mewujudkan pembangunan administrasi publik yang lebih baik. Untuk mengatasi permasalahan di bidang Hukum, Pemerintah mengeluarkan paket kebijakan reformasi hukum dalam dua tahap. Tahap Pertama yaitu: (1) pemberantasan pungutan liar untuk mendorong investasi dan daya saing bangsa; (2) pembenahan instansi dan aparat penegak hukum; (3) percepatan pelayanan SIM, STNK, dan BPKB; (4) relokasi lapas yang telah over kapasitas; (5) perbaikan layanan hak paten merek dan desain. Tahap kedua, yaitu: (1) penataan regulasi; (2) perluasan jangkauan hukum bagi masyarakat kecil; (3) pengembangan polisi masyarakat. Penataan regulasi Indonesia juga direkomendasikan untuk dilaksanakan dalam tiga tahapan, yaitu jangka pendek, dengan fokus penyelesaian permasalahan pada aspek substansi hukum dan kelembagaan hukum; jangka menengah, dengan fokus pada revisi atas UU No. 12 Tahun 2011, khususnya terkait jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan; dan jangka panjang yaitu melaksanakan amandemen UUD Negara Republik Indonesia untuk membatasi menjamurnya pembentukan lembaga negara dan lembaga pemerintah (pusat dan daerah) yang mempunyai kewenangan untuk menyusun regulasi.

Kata Kunci: Negara Hukum, Implementasi, Pembangunan Administrasi Publik

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan Negara hukum yang berarti bahwa segala tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum (asas legalitas). Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.



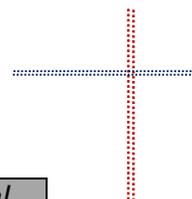
Perumusan pengertian sistem hukum terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan negara tidak bisa dilepaskan dari perkembangan gradual konsepsi mengenai cakupan administrasi negara yang ditelusuri dari perkembangan konsepsi negara semenjak zaman pertengahan yang diwarnai absolutisme, dan kemudian dilanjutkan dengan konsepsi negara hukum dalam arti sempit (negara hukum formil), hingga perkembangan selanjutnya yaitu lahirnya konsepsi negara hukum modern atau yang kemudian dikenal sebagai “*welfare state*” (negara kesejahteraan).

Bidang tugas pemerintah berdasarkan konsepsi “*welfare state*” yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, menjadi sangat luas. Dalam masa negara kesejahteraan, administrasi negara disertai tugas dan fungsi “*Bestuurszorg*”, yaitu penyelenggaraan dan peningkatan kesejahteraan umum yang meliputi semua bidang lapangan kehidupan masyarakat⁶². Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam negara hukum modern telah terjadi perluasan cakupan administrasi negara. Perluasan tersebut tidak hanya di bidang penyelenggaraan pemerintahan saja, tetapi juga meliputi bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (materiil) dan bidang peradilan (*voluntaire juridictie*).

Problematika penegakan hukum di Indonesia sejauh ini masih menjadi tantangan yang harus diselesaikan pemerintah. Ada sejumlah persoalan dalam bidang hukum yang memerlukan penanganan secara holistik agar hukum benar-benar berjalan secara optimal dan memenuhi rasa keadilan masyarakat. Sejumlah persoalan di bidang hukum yang harus segera diselesaikan oleh pemerintah antara lain: korupsi, pungutan liar, mafia peradilan, politisasi hukum, penataan regulasi, pembenahan manajemen perkara, penguatan SDM, penguatan kelembagaan, hingga pembangunan budaya hukum.

Progress penegakan hukum di Indonesia dari tahun ke tahun juga cenderung stagnan, tanpa ada peningkatan. Hal ini tercermin dalam *Rule of law index* yang dirilis *World Justice Project*, Washington DC, penegakan hukum di Indonesia cukup rendah dan tanpa perbaikan. Dari tahun 2014 – 2016 skor penegakan hukum di Indonesia tidak mengalami perubahan yakni 0,52. Indeks ini berdasarkan laporan tahun 2016 menempatkan Indonesia di peringkat 61 dari 113 negara, dan di ranah regioanal Asia Timur & Pasifik beradadi posisi ke 9 dari 15 negara.

⁶² SF.Marbun Dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hal.25



Tabel 1.1.
Rule of Law Index Indonesia Tahun 2014-2016

<i>Tahun</i>	<i>Skor</i>	<i>Peringkat Regional</i>	<i>Peringkat Global</i>
2014	0.52	8/15	46/99
2015	0.52	10/15	52/102
2016	0.52	9/15	61/113

Sumber: *WJP Report*

Untuk itu, tulisan ini bertujuan untuk memperoleh gambaran terkait implementasi penegakan hukum di Indonesia dan strategi penegakan hukum yang efektif untuk mewujudkan pembangunan administrasi publik yang lebih baik.

B. KERANGKA KONSEPTUAL

1. Konsep Negara Hukum

Menurut Arief Sidharta⁶³, Scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

- a. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
- b. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
 - 1) Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
 - 2) Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - 3) Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
 - 4) Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;

⁶³ B. Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hal.124-125.

- 
- 5) Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
 - 6) Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
- c. Berlakunya Persamaan (*Similia Similius* atau *Equality before the Law*)
- Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau memdiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
- d. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
- 1) Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
 - 2) Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
 - 3) Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
 - 4) Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
 - 5) Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
 - 6) Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
 - 7) Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
- e. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- 1) Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
 - 2) Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
 - 3) Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*).

Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

2. Konsep Administrasi Publik

Penyelenggaraan pemerintahan pada dasarnya ditujukan untuk mewujudkan tujuan pembangunan yang dicanangkan oleh suatu negara-bangsa. Administrasi publik sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan menentukan kualitas capaian pembangunan tersebut.

Administrasi Publik merupakan konsep yang memiliki berbagai macam definisi. Merujuk kesepakatan komite ahli administrasi publik di organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam rangka menyamakan persepsi bersama tentang administrasi publik, terdapat setidaknya empat definisi yang berbeda tentang administrasi publik (Committee of Experts on Public Administration, 2006). Pertama, administrasi publik sebagai pengorganisasian kebijakan dan program pemerintah juga perilaku pegawai (yang bukan dipilih secara politis) yang secara formal memiliki tanggungjawab dalam melaksanakan tugas pelaksanaan kebijakan dan program tersebut. Kedua, administrasi publik adalah semua proses, organisasi, dan individu (yang bertindak menduduki jabatan dan memiliki peran) terkait pelaksanaan hukum dan peraturan lainnya yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Dari definisi tersebut diatas, dapat ditarik garis besar, bahwa administrasi publik bukanlah lembaga negara eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, melainkan, keseluruhan pelaksanaan dari apa yang diputuskan oleh lembaga-lembaga negara tersebut dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik. Lebih tepatnya, administrasi publik merupakan keseluruhan instrumen lembaga pemerintah yang dibentuk berdasarkan dasar hukum dalam rangka pelaksanaan pelayanan publik, melalui berbagai dimensinya yang meliputi bidang manajemen, anggaran, sumber daya manusia, struktur dan prosedur.

Hal tersebut tidak jauh berbeda dengan ruang lingkup perhatian administrasi publik sebagaimana dikemukakan dalam SANKRI. Ditinjau dari segi unsurnya yang pokok dalam kehadirannya sebagai disiplin dan sebagai sistem, lingkup perhatian administrasi publik meliputi pokok-pokok sebagai berikut:

- a. Tata nilai yang menjadi dasar dan tujuan serta acuan perilaku dari sistem dan proses administrasi negara, yang menyentuh nilai-nilai kultural, dan institusional yang berkembang dalam kehidupan negara bangsa, termasuk landasan falsafah dan etika serta



- pandangan hidup yang mendasari ataupun nilai-nilai spiritual yang menghikmatinya.
- b. Organisasi pemerintahan negara, yang meliputi tatanan organisasai aparatur pemerintahan negara yang berada di wilayah pemerintahan negara dan sering disebut birokrasi pemerintahan, terdiri dari organisasi lembaga eksekutif (pemerintah), legislatif (badan perwakilan rakyat), yudikatif (badan peradilan), dan lembaga negara lainnya yang diperlukan serta saling hubungannya dalam rangka penyelenggaraan negara; termasuk organisasi kesekretariatan lembaga-lembaga tersebut.
 - c. Manajemen pemerintahan negara, meliputi kegiatan pengelolaan pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan dalam berbagai bidang kehidupan dan wilayah pemerintahan, merupakan pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan pada umumnya, seperti pengelolaan kebijakan, perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan, pengendalian, pelayanan, pengawasan, dan pertanggungjawaban hasil-hasilnya dari setiap ataupun keseluruhan organisasi pemerintahan negara.
 - d. Sumber daya aparatur negara. Sumber daya manusia sebagai unsur dominan dalam penyelenggaraan dalam tugas pemerintahan negara; pengelolaan dan pembinaannya mendapatkan perhatian dalam keseluruhan aspek dan dimensinya, sejak recruitment, pengembangan kompetensi, pengembangan karier dan kesejahteraan, serta pemensiunannya, termasuk pengelolaannya melalui sistem manajemen kepegawaian negara. Demikian pula unsur-unsur dan menejemen sumber daya lainnya (dana, prasarana, peralatan dan fasilitas kerja). Keseluruhan sumber daya aparatur negara tersebut dikelola dalam organisasi kesekretariatan di setiap lembaga.
 - e. Sistem dan proses kebijakan negara. Sebagai sistem penyelenggaraan kebijakan negara, peran administrasi negara dalam pengelolaan kebijakan pemerintahan negara mencakup hal-hal yang berkenaan dengan fungsi dan proses; (1) Perumusan kebijakan; (2) Penetapan kebijakan; (3) Pelaksanaan kebijakan; (4) Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan kebijakan; (5) Penilaian hasil (evaluasi kinerja) pelaksanaan berbagai kebijakan negara untuk menangani atau mengatasi berbagai persoalan lingkungan administrasi negara, seperti dalam bidang kehidupan sosial, ekonomi, politik, hukum, agama, lingkungan hidup, dan sebagainya yang disebut “public affair” yang dikenal pula sebagai lingkungan administrasi negara.

- 
- f. Posisi, kondisi, dan peran masyarakat bangsa dalam bernegara. Negara eksis pada suatu wilayah karena adanya kesepakatan masyarakat bangsa yang hidup pada wilayah tersebut. Negara didirikan oleh rakyat bangsa untuk mencapai tujuan bersama; karena itu merekalah pemilik kedaulatan negara. Sebab itu organisasi dan manajemen pemerintahan tidak dapat mengabaikan aspirasi dan peran masyarakat atau rakyat bangsa dalam penyelenggaraan pemerintah negara. Organisasi yang berkembang dalam dinamika kehidupan bernegara tersebut merupakan unsur penting dalam negara, yang memiliki posisi dan peran tertentu dalam sistem dan proses penyelenggaraan kebijakan negara pada seluruh wilayah negara; dan menjadi bagian dari fokus perhatian administrasi negara.
 - g. Hukum administrasi negara. Hal ini meliputi dimensi hukum bertalian dengan pengaturan sistem dan proses penyelenggaraan negara, termasuk mengenai eksistensi, tugas, fungsi, lembaga-lembaga pemerintahan negara, saling hubungannya satu lain, dan karya masing-masing lembaga serta tata cara menghasilkannya; dimaksudkan agar kelembagaan negara tersusun dan terselenggara secara efisien, proporsional, efektif, tertib, dan legitimate.

3. Konsep Manajemen Kebijakan Publik

Manajemen kebijakan publik merupakan keseluruhan proses pengelolaan kebijakan dalam berbagai tahapannya (formulasi, implementasi dan evaluasi) termasuk unsur/aspek yang terdapat dalam setiap tahapan (teknis, substansi, pelaku dan kelembagaannya), agar mampu mengaktualisasikan nilai dan prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). Proses kebijakan publik tersebut berlangsung dalam sistem administrasi negara, yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan berbangsa dan bernegara. Proses kebijakan publik di Indonesia berlangsung dalam dinamika kehidupan bernegara yang mengampu segenap unsur negara, yaitu penyelenggara negara, masyarakat dan wilayah NKRI.

Manajemen kebijakan publik sebagai konsep dalam ranah publik, ditempatkan sebagai kerangka pengelolaan (*framework*) terhadap *public debate* yang ditandai dengan terdapatnya konflik nilai, konflik kepentingan, aneka pilihan publik (*public choice*), akuntabilitas publik dan lingkup politis. Kondisi demikian mengandung implikasi perlunya porsi yang memadai dalam konsep manajemen kebijakan publik, yakni bahasan tentang persoalan hubungan antara administrator negara, kebijakan publik dengan politik. Dengan tingkat



keterlibatan secara *intents*, baik dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan publik, maka administrator negara sekaligus secara aktif memainkan peran instrumental (*instrumental role*) yakni pelaksanaan dan peran politik (*political role*). Atas dasar itulah, manajemen kebijakan publik harus mampu mengelola peranan administrator negara tersebut secara serasi dan sinergik. Administrator negara ini dalam konteks manajemen kebijakan publik mempunyai peran publik dan kewajiban publik. Manajemen kebijakan publik sangat berkaitan dan dipengaruhi oleh sistem politik, ekonomi, sosial budaya serta hukum, yang secara langsung maupun tidak langsung menentukan peran negara dan masyarakat, dalam rangka penyelenggaraan negara, agar prinsip-prinsip *good governance* dapat teraktualisasikan dengan baik.

Manajemen kebijakan publik sangat berkaitan dan dipengaruhi oleh sistem politik, ekonomi, sosial budaya serta hukum, yang secara langsung maupun tidak langsung menentukan peran negara dan masyarakat, dalam rangka penyelenggaraan negara, agar prinsip-prinsip *good governance* dapat teraktualisasikan dengan baik. Berkenaan dengan kebijakan publik yang mengambil format peraturan perundang-undangan, maka manajemen kebijakan publik harus mampu mengembangkan dan menerapkan persyaratan-persyaratan teknis perundang-undangan (*legal drafting technique*) beserta proses penyusunannya (*legal drafting process*), sehingga produknya dapat dituangkan dalam format peraturan perundang-undangan secara tepat. Maksudnya agar produk tersebut memiliki kekuatan dan kepastian hukum, keterkaitan dan keserasiannya antara satu dengan yang lain, pengorganisasian para pelaku pembuat kebijakan beserta kelembagaannya, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Dasar hukum terkait manajemen regulasi Indonesia adalah Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Formulasi dan pembuatan peraturan perundang-undangan di Indonesia dilaksanakan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.



Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003;

c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

1) Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

2) Perpu adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

d. Peraturan Pemerintah.

Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

e. Peraturan Presiden.

Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

f. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi.

Perda Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

g. Perda Kabupaten/Kota.

Perda Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud di atas sesuai dengan hirarkinya.

Jenis peraturan lain seperti peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan



Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Secara khusus, mengenai Peraturan Menteri sebagaimana dimaksud di atas, adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Implementasi Negara Hukum Indonesia

Pada Amandemen Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada tahun 2002, konsepsi Negara Hukum atau “Rechtsstaat” yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Konsekuensi dari ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, pikiran, perilaku, dan kebijakan pemerintahan negara dan penduduknya harus didasarkan/ sesuai dengan hukum. Ketentuan demikian dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan. Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Jargon yang biasa digunakan untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah *‘the rule of law, not of man’*.⁶⁴

Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan social yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya,

⁶⁴

https://www.pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, di akses pada 10 Agustus 2018

dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tertinggi (*the supreme law of the land*), dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai *'the guardian'* dan sekaligus *'the ultimate interpreter of the constitution'*.

Dari uraian diatas maka dapat dikatakan indonesia telah mengimplementasikan dan memenuhi unsur-unsur Negara Hukum. berikut unsur-unsur negara hukum yang telah di implementasikan dan dipenuhi oleh indonesia:⁶⁵

a. Pengakuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM)

Upaya untuk menjamin dan melindungi hak asasi manusia di Indonesia telah ditegaskan di dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 baik dalam Pembukaan maupun dalam Batang Tubuhnya. Pembukaan UUD 1945 alenia pertama menyatakan sikap bangsa Indonesia yang anti penjajahan dan mendukung kemerdekaan setiap bangsa karena kemerdekaan adalah hak asasi setiap bangsa yang tidak dapat dirampas oleh bangsa lain.

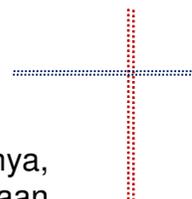
Sedangkan jaminan hak asasi manusia dalam Batang Tubuh UUD 1945 dituangkan dalam pasal-pasalnya yang sesuai dengan tuntutan dimanika masyarakat yang terus berkembang telah diamandemen atau dilakukan perubahan sebanyak empat kali. Perbedaan rumusan hak asasi manusia dalam UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen adalah adanya judul Bab tentang Hak Asasi Manusia yaitu pada BAB X yang sebelumnya tidak ada serta jumlah pasal dan ayat yang mengatur hak asasi manusia yang bertambah banyak.

b. Sistem peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak terpengaruh oleh kekuasaan atau kekuatan lain apapun

Dalam UUD 1945 BAB IX Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 ayat (1): "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan".

Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh terpengaruh oleh siapa pun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan ekonomi.

⁶⁵ [http://www.markijar.com/2017/07/konsep-negara-hukum-dan-
implementasinya.html](http://www.markijar.com/2017/07/konsep-negara-hukum-dan-implementasinya.html), di akses pada 10 Agustus 2018



c. Adanya pembatasan kekuasaan

Pemegang kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakannya, oleh karena itu perlu adanya pembatasan kekuasaan penyelenggaraan negara. Di dalam UUD 1945 telah diatur tentang wewenang penyelenggaraan negara.

Selain itu, pembatasan juga dilakukan dengan membagi dan memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Ketiga cabang kekuasaan tersebut saling mengawasi dan mengimbangi. Badan legislatif, yaitu badan yang bertugas membentuk Undang-undang, Badan eksekutif yaitu badan yang bertugas melaksanakan undang-undang, Badan yudikatif, yaitu badan yang bertugas mengawasi pelaksanaan Undang-undang, memeriksa dan megadilinya.

d. Asas Legalitas

Segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Demikian pula hukuman terhadap seseorang harus didasarkan pada aturan hukum yang sudah ada sebelum perbuatan seseorang tersebut dilakukan.

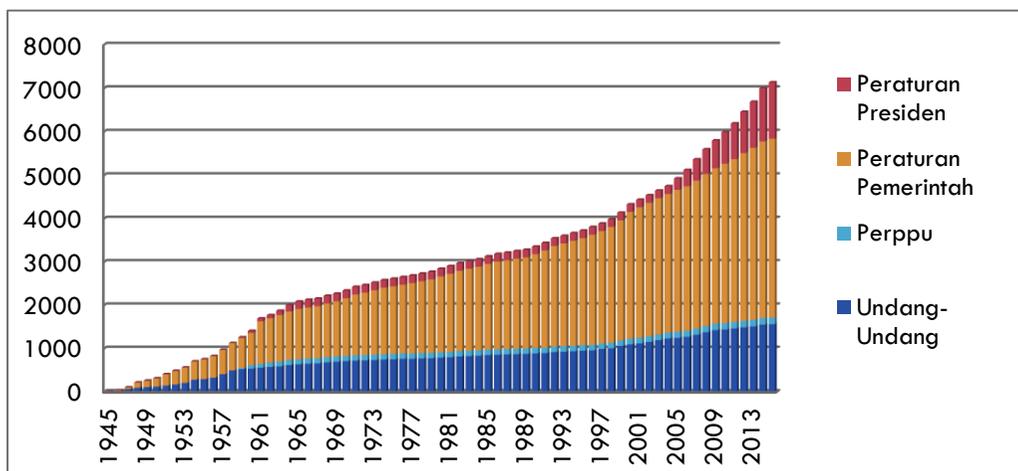
Dalam UUD 1945 telah diatur batas-batas wewenang lembaga-lembaga negara. Antara lain Pasal 14 ayat (1) UUD 1945: "Presiden memberi grasi, dan rehabilitas dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung". Sesuai pasal tersebut Presiden dalam menerima atau menolak permohonan grasi tidak boleh ditetapkan sendiri, meskipun grasi merupakan hak prerogatif Presiden dalam hubungannya dengan bidang Yudikatif, karena hukum (UUD 1945) menegaskan bila memberi grasi harus memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung.

Pada dasarnya, perkembangan asas legalitas eksistensinya diakui dalam KUHP Indonesia baik asas legalitas formal (Pasal 1 ayat (1) KUHP) maupun asas legalitas materil (Pasal 1 ayat (3) RUU KUHP Tahun 2008).

2. Permasalahan dan Tantangan Kebijakan Publik Indonesia

Banyaknya jenis peraturan perundang-undangan menimbulkan kecenderungan untuk mengatur semua materi dalam format peraturan perundang-undangan. Setiap lembaga negara berlomba-lomba untuk membentuk kebijakan/regulasi, hal ini dilakukan untuk melegitimasi kebijakan yang dibuat. Berdasarkan data yang dihimpun oleh Sekretariat Kabinet dari Tahun 1945-2012 tercatat telah dibentuk 1515 Undang-Undang. Dari 1515 sebanyak 484 UU dibentuk dalam kurun 1999-2012 (13 Tahun) yaitu rata-rata 37 UU per tahun, sementara

jumlah UU yang dibentuk sejak tahun 1945-1998 (53 tahun) yaitu 1031 yang berarti rata-rata 19 UU per tahun. Kondisi ini menimbulkan hiper regulasi yaitu banyaknya peraturan sehingga jumlahnya menjadi berlebihan.



Sumber: Bahan paparan Kepala BPHN, pada diskusi di LAN, 23 Agustus 2017.

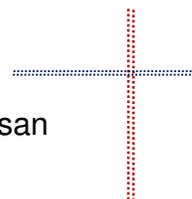
Gambar 1. Kenaikan Peraturan Perundang-undangan Pusat s.d. Tahun 2016

Pemahaman dan penggunaan asas materi muatan yang tepat dalam pembentukan undang-undang merupakan hal penting untuk mencegah terjadinya hiper regulasi.⁶⁶ Kondisi hiper regulasi yang beberapa saat lalu ramai diperbincangkan adalah terkait banyaknya Peraturan Daerah yang bermasalah. Data yang dirilis oleh Kemendagri pada tahun 2014-2015 terdapat 3.143 Peraturan Daerah yang bermasalah telah dibatalkan/direvisi.⁶⁷ Hiper regulasi ini mempengaruhi kualitas peraturan perundang-undangan dan membuka wacana terhadap pengujian peraturan perundang-undangan.⁶⁸ Tingginya angka *judicial review* menunjukkan bahwa

⁶⁶ Tri Sulistianing Astuti, *Hiper Regulasi Di Era Reformasi*, <http://www.itrc.or.id>, diunduh tanggal 20 November 2017.

⁶⁷Daftar Perka/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam negeri Yang Dibatalkan/revisi. http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf

⁶⁸ Tri Sulistianing Astuti, *Ibid.*



kualitas produk legislasi DPR masih buruk. Beberapa alasan pengajuan *judicial review* adalah sebagai berikut :⁶⁹

1. Bertentangan dengan UUD atau peraturan lain yang lebih tinggi.
2. Dikeluarkan oleh institusi yang tidak bawenang untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
3. Adanya kesalahan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
4. Terdapat perbedaan penafsiran terhadap suatu peraturan perundang-undangan.
5. Terdapat ambiguitas atau keraguraguan dalam penerapan suatu dasar hukum yang perlu diklarifikasi.

Pada titik inilah hiper regulasi menjadi berbahaya karena merugikan secara substansi, anggaran, dan bahkan bagi kepastian hukum itu sendiri.⁷⁰ Kepastian hukum yang diidamkan justru menjadi eksekutor yang salah karena penerapan asas materi yang tepat diabaikan sehingga menghasilkan produk hukum yang tidak berkualitas.⁷¹

Pada dimensi kebijakan publik, terdapat tantangan untuk melakukan reorientasi bagi penyusun kebijakan, untuk menghindari ego sektoral dan agar dapat mewujudkan sebuah kebijakan yang berorientasi mensejahterakan masyarakat (*better regulation*) sekaligus membangun membangun proses perencanaan dan penyusunan kebijakan yang harmonis, transparan dan akuntabel. Hal ini harus dibarengi dengan proses pengembangan landasan yuridis yang kuat sebagai landasan agar birokrasi mempunyai ruang untuk berdiskresi dan berinovasi dalam pemberian pelayanan publik. Dengan demikian, diharapkan sistem kebijakan publik dapat terbangun lebih efektif sejak tahap formulasi hingga implementasinya, sehingga dampak dari diberlakukannya kebijakan dapat diukur secara akurat.

Pada dimensi kebijakan publik, disadari sepenuhnya adanya disharmonisasi antar norma kebijakan yang kerap kali menimbulkan konflik antar kebijakan dalam implementasinya. Hal ini dikarenakan proses penyusunan kebijakan, khususnya di fase perencanaan, yang cenderung ego sektoral dan tidak berpijak pada prioritas negara. Kondisi ini diperparah dengan fenomena adanya birokrasi tanpa diskresi. Artinya, dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang semakin dinamis, aparatur pemerintah dibenarkan untuk melakukan diskresi dan “menyimpang secara hukum” sepanjang untuk tujuan

⁶⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi*, UU No.24 Tahun 2003, LN No. 98 Tahun 2003, TLN No. 4316.

⁷⁰ Bayu Dwi Anggono. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*. Jakarta : Konpress (Konstitusi Press), 2014.

⁷¹ *Ibid.*



yang lebih baik (*doelmatigheid*) dan tidak ada perilaku koruptif di dalamnya. Karena pengawasan berlebihan di semua ranah eksekutif, hampir tidak ada celah lagi untuk melakukan diskresi. Berbagai situasi diatas mengakibatkan kebijakan publik di tanah air belum mampu menjadi instrumen negara yang efektif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Proses pengambilan keputusan belum berbasis pada *evidence* yang meyakinkan, sehingga sering mendapat penolakan dari publik maupun pembatalan dari Mahkamah Agung ataupun Mahkamah Konstitusi.

Dari pengumpulan data dan informasi yang dilakukan, teridentifikasi beberapa permasalahan terkait manajemen kebijakan/regulasi di Indonesia. Permasalahan tersebut antara lain sebagai berikut.

- a. Masih terbatasnya sumber daya manusia aparatur yang kompeten dalam penyusunan kebijakan/regulasi

Sumber daya manusia di bidang perancangan peraturan perundang-undangan pada level nasional maupun daerah masih terbatas, diiringi pula dengan tenaga penyusun peraturan perundang-undangan tidak terpenuhi secara kompetensi, hal ini disebabkan karena belum seluruhnya SDM yang ada mengikuti diklat perancang peraturan perundang-undangan.

- b. Lemahnya perencanaan penyusunan/perumusan kebijakan/regulasi

Penyusunan atau perumusan kebijakan/regulasi masih belum direncanakan dengan matang. Akibatnya sering terjadi implementasi peraturan perundang-undangan yang telah disusun tidak sesuai dengan harapan, bahkan ada peraturan perundang-undangan yang memiliki norma akan tetapi tidak bisa dijalankan, tidak harmonis dan/atau tumpang tindih (*overlapping*) dengan peraturan perundang-undangan yang lain, atau tidak sesuai dengan dinamika peraturan perundang-undangan yang telah ada. Permasalahan lain dalam perencanaan kebijakan/regulasi adalah justru masih belum dilakukannya penyusunan/perumusan kebijakan/regulasi yang diamanatkan atau merupakan delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kondisi semakin mengemuka Pasca kemunculan era Reformasi, ketika banyak kebijakan/regulasi baru yang umurnya relatif pendek. Misal adalah UU tentang Pemerintah Daerah telah berganti sebanyak 3 kali hanya dalam kurun waktu 15 tahun (UU 22/1999; UU 32/2004; UU 23/2014. Keberadaan UU baru tidak segera diikuti dengan penetapan Peraturan Turunan/ Peraturan pelaksanaan. Misalnya: Implementasi UU 11/2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak



hingga kini belum didukung oleh peraturan pelaksanaan yang komprehensif. Idealnya, UU ini harus didukung oleh 6 PP dan 2 Keppres.

- c. Lemahnya pengawasan terhadap produk kebijakan/regulasi
Lemahnya pengawasan baik dalam pembuatan maupun pelaksanaan peraturan baik pada level makro sampai mikro memunculkan problem yang ditandai dengan ketidakonsistensi antara peraturan perundangan dengan peraturan di bawahnya terlebih dalam pembuatan peraturan daerah.
Selain itu, lemahnya pengawasan terhadap kebijakan/regulasi menyebabkan masih adanya peraturan perundang-undangan yang telah selesai masa berlakunya tetapi belum ada peraturan pencabutan atau penggantinya.
Beberapa faktor yang menyebabkan lemahnya pengawasan antara lain adalah belum ada mekanisme dan prosedur yang standar untuk melakukan evaluasi terhadap suatu regulasi, terutama yang menyangkut masalah: Waktu/ periodisasi evaluasi, Aktor/ institusi evaluator, Metode/ teknik evaluasi, dan Skala prioritas. Hal ini mungkin disebabkan pula karena fungsi monitoring dan Evaluasi kebijakan/regulasi belum terlembagakan secara komprehensif.
- d. Ketidaktaatan pembentuk UU (Presiden dan DPR) terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan
Ketidaktaatan dimaksud adalah ketidaktaatan terhadap asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, dimana terdapat usaha atau bahkan pemaksaan untuk membentuk sebuah Undang-Undang yang mengatur permasalahan sederhana dan seharusnya tidak perlu diatur dalam Undang-Undang, namun tetap dipaksakan menjadi Undang-Undang
Sekedar contoh, ada tiga UU yang sebenarnya merupakan materi muatan Peraturan Pemerintah (PP) tetapi oleh DPR dan Presiden “dipaksakan” menjadi UU yaitu
- 1) UU 12/2012 tentang Pendidikan Tinggi; UU 16/2012 tentang Industri Pertahanan; dan UU 13/2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.
 - 2) Pasal 24 ayat (4) UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menetapkan ketentuan mengenai penyelenggaraan pendidikan tinggi diatur lebih lanjut dengan PP.
 - 3) Ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU 5/1984 tentang Perindustrian menyebutkan mengenai Industri Pertahanan merupakan materi muatan PP.

- 
- 4) Pasal 23 UU 11/2009 tentang Kesejahteraan Sosial mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai penanggulangan kemiskinan diatur dengan PP.
 - 5) Terdapat 14 UU dari 428 UU yang dibentuk semenjak DPR periode 1999 hingga akhir tahun 2012 tidak memenuhi materi muatan UU (Bayu Dwi Anggono, 2014)
 - 6) Pembentuk UU di Era Reformasi cenderung menafsirkan secara sepihak yaitu menganggap kekuasaan mereka tidak terbatas dalam membentuk UU. Akibat pemahaman tersebut maka menurut mereka, semua aspek kehidupan dapat diatur dengan UU
- e. Rendahnya Kualitas dan Kuantitas partisipasi publik yang rendah. Partisipasi publik yang disediakan oleh DPR selama ini baru sebatas partisipasi formal, dan belum menjamin partisipasi dalam penyusunan kebijakan/regulasi. Selain dalam penyusunan kebijakan/regulasi, dalam proses evaluasi regulasi pun partisipasi publik masih minim.
- Pada konteks penyusunan maupun evaluasi kebijakan/regulasi, tampaknya belum ditemukan metode yang tepat untuk mengolah aspirasi yang datang dari masyarakat. Saat ini masyarakat baru terlihat aktif dan kritis ketika melihat “kegagalan” suatu kebijakan/regulasi.

3. Arah Pengembangan Manajemen Kebijakan/Regulasi

Mengingat problematikan diatas, maka salah satu upaya prioritas yang harus ditempuh adalah mengikis egoisme sektoral dari masing-masing instansi terkait dengan melakukan penyamaan persepsi secara intensif bahwa peraturan perundang-undangan merupakan subsistem dari sistem hukum nasional untuk mencapai tujuan bernegara. Melalui proses koordinasi dan kerjasama yang lebih baik antarbiro hukum kementerian/lembaga diharapkan dapat mengurangi ego sektoral yang selama ini diidentifikasi sebagai salah satu penyebab banyaknya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan/atau bertentangan antara satu dan lainnya. Selain itu, beberapa langkah dibawah ini juga dapat dipertimbangkan untuk memperbaiki kualitas sistem kebijakan publik, yaitu:

- a. Prolegnas dan prolegda harus menjadi dokumen perencanaan yang terintegrasi, sistematis dan partisipatif.
- b. Perlu disusun sebuah pengaturan yang memberi ruang bagi aparat pemerintah untuk melakukan diskresi. Dalam hal ini, perlu kiranya disegerakan pengesahan UU tentang Administrasi Pemerintahan.

- 
- c. Mendorong peran lembaga litbang K/L untuk menjadi *clearing house* bagi rancangan kebijakan di K/L yang bersangkutan.
 - d. Mengembangkan kapasitas peneliti dan analisis kebijakan melalui pengembangan kompetensi secara lebih serius.

Terkait dengan pengembangan regulasi, perlu dipahami mengenai keberlakuan empiris kaidah hukum dalam masyarakat yang menurut Lawrence M. Friedman⁷² dinyatakan bahwa *The legal sistem is not a machine, it is run by human being*. Interpendensi fungsional selalu akan tampak dalam proses pemberlakuan/penegakan hukum. Lebih lanjut, Friedman menyebutkan bahwa paling tidak ada 3 (tiga) faktor yang cukup dominan yang mempengaruhi proses penegakan hukum, yakni:

- a. Faktor substansi hukum (*law substance*), yang dimaksudkan sebagai aturan, norma, pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang;
- b. Faktor struktural hukum (*law structure*), yang dimaksudkan sebagai bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Di Indonesia, misalnya kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk didalamnya struktur institusi penegak hukum, seperti kepolisian, Kejaksaan, dan pengadilan. Juga termasuk unsur struktur jumlah dan jenis pengadilan, yurisdiksinya jenis kasus yang berwenang untuk diperiksa, serta bagaimana dan mengapa. Jelasnya struktur bagaikan foto diam yang menghentikan gerak; dan
- c. Faktor kultural (*law culture*) yang dalam hal ini dimaknai sebagai sikap manusia dan sistem hukum kepercayaan, nilai pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain, kultur hukum adalah suasana pikiran yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum, hukum tak berdaya, seperti ikan mati yang terkapar dikeranjang dan bukan seperti ikan hidup dilaut⁷³.

⁷² Lawrence M. Friedman, 1975. *The Legal System: Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation.

⁷³ *Ibid*



Secara singkat cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah sebagai berikut: (1) struktur di ibaratkan sebagai mesin; (2) substansi adalah apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan mesin itu; dan (3) kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan atau mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Merujuk pada konsepsi Lawrence M. Friedman tersebut serta disesuaikan dengan prioritas skema penyelesaian permasalahan, maka usulan rekomendasi pengembangan dan penataan regulasi Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Jangka Pendek (1 sampai dengan 2 tahun)

Permasalahan utama yang harus segera diselesaikan adalah masalah disharmonisasi dan obesitas regulasi yang dapat menghambat gerak pemerintah dalam melakukan pelayanan publik. Obesitas regulasi ini disebabkan oleh beberapa faktor antara lain sebagai berikut (Mahfud, MD, 2017):

- a) Ketidakmampuan dari para pembentuk peraturan yang biasanya dikarenakan kegagalan dalam membaca hubungan relasi antar peraturan perundang-undangan;
- b) Tukar menukar kepentingan antar pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang biasanya praktik ini diduga sering terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); dan
- c) Niat jahat memperjualbelikan pasal. Hal ini sudah pernah terjadi, baik dalam penyusunan Undang-Undang maupun Peraturan Daerah yang dibuktikan dengan adanya beberapa pembentuk regulasi yang divonis bersalah oleh pengadilan karena jual beli pasal tersebut.

Atas dasar itu, usulan rekomendasi yang ditawarkan untuk reformasi regulasi dalam jangka pendek adalah sebagai berikut:

- a. Aspek substansi hukum (*law substance*)

Perlu *dilakukan legal audit review* (LAR) untuk mengkaji regulasi-regulasi berdasarkan rumpun substansinya. Melalui LAR diharapkan dapat diidentifikasi regulasi yang disharmonis dan kerangka yuridis solusinya. LAR dilakukan oleh Tim ad-hoc yang dibentuk dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tim ini beranggotakan pakar hukum tata negara, ilmu hukum dan keilmuan lain yang terkait dengan materi dasar regulasi.
- b. Aspek kelembagaan hukum (*law structure*)
 - 1) Berdasarkan UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, harmonisasi dan



sinkronisasi merupakan tugas Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham). Begitu luas cakupan regulasi dari level nasional maupun local, serta kapasitas dan minimnya jumlah SDM menjadi kendala utama. Untuk itu, perlu dioptimalkan fungsi kelembagaan di Kemenkumham tersebut yang selama ini dilaksanakan oleh BPHN dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP). Terkait hal ini penyatuan Ditjen PP dan BPHN bisa menjadi alternative solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut. Terlebih kedua lembaga itu, selama menjalankan fungsi dan kompetensi SDM yang serumpun. Diharapkan, melalui merger dimaksud, maka fungsi clearing house regulasi akan dapat dijalankan secara optimal oleh Kemenkumham.

- 2) Disharmonisasi regulasi paling banyak ditemukan di level Peraturan Menteri (Permen). Hal ini dikarenakan tidak berfungsinya kontrol substansi dalam fase penyusunan Permen. Kemenkumham tidak mempunyai energi yang memadai untuk menjalankan tugas tersebut. Untuk itu, perlu dioptimalkan fungsi Kementerian Koordinator (Kemenko) sebagai filter dalam penyusunan Permen dan regulasi yang diusulkan oleh K/L pemrakarsa. Setidaknya Kemenko akan dapat mencegah terjadinya disharmonisasi Permen dan regulasi dimaksud, melalui forum koordinasi yang dapat dilakukan secara intensif. Untuk itu, perlu direvisi Perpres terkait Kemenko dengan menambahkan secara rigid kewenangan Kemenko untuk melakukan harmonisasi dalam proses penyusunan regulasi oleh K/L yang berada di bawah koordinasinya.
- 3) Secara substansi, seyogyanya Peraturan Menteri yang bersifat mengatur, lebih baik jika digantikan dengan Peraturan Presiden (Perpres). Atas pertimbangan, untuk memudahkan pengawasan oleh Presiden. Sedangkan jika Menteri akan menuangkan produk hukum yang bersifat internal, cukup dengan kebijakan saja (surat edaran, instruksi dan lain sebagainya); dan
- 4) Putusan Mahkamah Konstitusi yang mencabut kewenangan pembatalan atas Perda yang dilakukan oleh Presiden cq Kemendagri dengan pertimbangan bahwa kewenangan tersebut merupakan ranah Mahkamah Agung. Namun, sebagai bentuk pelaksanaan fungsi manajerial, maka Presiden selaku pemegang kekuasaan



eksekutif dapat melakukan fungsi pengawasan atas regulasi yang ditetapkan oleh K/L/Pemerintah Daerah. Fungsi ini dilakukan pada saat tahap proses penyusunan regulasi tersebut (legal preview). Terkait penyusunan PP, Perpres dan Permen, legal preview dapat dilakukan dengan merevisi Perpres 87 Tahun 2014 untuk mengakomodasi secara tegas kewenangan Presiden dan Menteri.

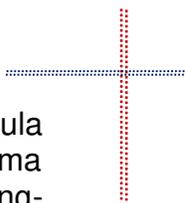
2. Jangka Menengah (2 sampai dengan 5 tahun)

Secara mendasar, obesitas regulasi disebabkan oleh menjamurnya jenis regulasi dan hasrat lembaga untuk menyusun regulasi sesuai sektor kewenangannya. Untuk itu perlu kiranya dilakukan revisi atas UU No. 12 Tahun 2011, khususnya terkait jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, jenis regulasi lain yang dapat dibentuk selain dalam hierarki sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang tersebut, perlu dibatasi alasan pembentukannya. Aspek “dapat dibentuk berdasarkan kewenangan” selama ini menjadi pasal karet sebagai embrio menjamurnya regulasi sektoral. Tentu saja, revisi UU No. 12 Tahun 2011 harus dilakukan secara komprehensif dan didukung oleh naskah akademik yang representatif. Saat ini, proses pengkajian revisi Undang-Undang dimaksud sudah dijalankan, namun belum masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Diharapkan *academic paper* tersebut dapat menjadi dasar pertimbangan akademis dan sosiologis urgensi revisi UU 12 Tahun 2011.

Atas pertimbangan sosial politik, maka penggabungan BPHN dan Ditjen PP sebagaimana diuraikan di atas, dapat dilakukan pasca Pemilihan Umum 2019. Sekaligus pada saat penataan lembaga Kementerian yang menjadi tradisi pasca Pemilu.

3. Jangka Panjang (lebih dari 5 tahun)

Reformasi regulasi Indonesia secara mendasar dapat diselesaikan melalui amandemen UUD Negara Republik Indonesia. Dengan pertimbangan, penataan regulasi sangat erat terkait dengan konfigurasi kelembagaan negara yang diatur dalam konstitusi. Diharapkan melalui amandemen konstitusi dapat membatasi menjamurnya pembentukan lembaga negara dan lembaga pemerintah (pusat dan daerah) yang mempunyai kewenangan untuk menyusun regulasi. Begitu pula dengan kekuasaan kehakiman untuk melakukan uji materi atas regulasi



yang selama ini diemban oleh MK dan MA seharusnya diiringi pula dengan reformasi kelembagaan peradilan di bawah MA. Selama ini uji materi peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, ditempuh melalui proses yang tertutup dan berlangsung dalam waktu relatif lama. Meski demikian, langkah jangka panjang untuk mengamandemen konstitusi ini benar-benar upaya terakhir yang bersifat jangka panjang, serta harus memperhatikan kebutuhan stabilitas politik nasional.

PENUTUP

Suatu negara dikatakan sebagai negara hukum apabila telah memenuhi unsur-unsur negara hukum diantaranya adanya pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia, peradilan yang bebas dan tidak memihak, pembatasan kekuasaan, dan asas legalitas. Secara tertulis Indonesia adalah negara hukum dan sudah memenuhi unsur-unsur negara hukum. Akan tetapi belum sempurna dalam pelaksanaannya. Masih banyak hambatan-hambatan yang perlu kita cari pemecahan masalahnya, dan bersama-sama dengan kesadaran diri untuk bertidak sesuai hukum yang berlaku.

Menyadari sejumlah persoalan dalam bidang penegakan hukum, pemerintah mengeluarkan paket kebijakan reformasi hukum dalam dua tahap. Dalam paket kebijakan reformasi hukum tahap pertama pemerintah memfokuskan pembenahan pada lima aspek: pertama, pemberantasan pungutan liar untuk mendorong investasi dan daya saing bangsa. Permasalahan pungutan liar ini tidak hanya merugikan masyarakat kecil, namun juga menghambat investasi. Kedua, pembenahan instansi dan aparat penegak hukum. Tujuannya agar aparat penegak hukum lebih profesional dalam menjalankan tugasnya sehingga kepercayaan masyarakat terhadap penegak hukum kembali tercipta. Ketiga, percepatan pelayanan SIM, STNK, dan BPKB. Keempat adalah relokasi lapas yang telah over kapasitas, serta kelima adalah perbaikan layanan hak paten merek dan desain.

Paket reformasi hukum tahap kedua memuat tiga poin utama, antara lain; penataan regulasi, perluasan jangkauan hukum bagi masyarakat kecil, serta pengembangan polisi masyarakat. Terkait dengan penataan regulasi, pemerintah sudah membatalkan 3.143 Perda bermasalah yang tumpang tindih, absurd, bertentangan, dan bahkan tidak jelas kegunaan serta manfaatnya. Terkait perluasan jangkauan bantuan hukum kepada masyarakat, kebijakan ini diambil

setelah banyaknya keluhan dari masyarakat kecil yang merasa termajinalkan dalam mendapatkan rasa keadilan dan keamanan. Pada dasarnya kebijakan perluasan jangkauan hukum bertujuan agar masyarakat dapat mengakses bantuan hukum yang murah dan kalau perlu, cuma-cuma. Terkait pengembangan kepolisian masyarakat atau Polmas, diharapkan Polmas menjadi semacam sistem peringatan dini di masyarakat bila ada aktivitas-aktivitas yang mengarah ke radikalisme dan terorisme.

Prioritas skema penyelesaian permasalahan pengembangan dan penataan regulasi Indonesia juga direkomendasikan untuk dilaksanakan dalam tiga tahapan, yaitu **jangka pendek** (1 sampai 2 tahun) dengan fokus penyelesaian permasalahan pada aspek substansi hukum (*law substance*) dan kelembagaan hukum (*law structure*); **jangka menengah** (2 sampai 5 tahun) dengan fokus pada revisi atas UU No. 12 Tahun 2011, khususnya terkait jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan; dan **jangka panjang** (lebih dari 5 tahun) yaitu melaksanakan amandemen UUD Negara Republik Indonesia untuk membatasi menjamurnya pembentukan lembaga negara dan lembaga pemerintah (pusat dan daerah) yang mempunyai kewenangan untuk menyusun regulasi.

REFERENSI

- B. Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hal.124-125.
- Bayu Dwi Anggono. Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia. Jakarta : Konpress (Konstitusi Press), 2014.
- Daftar Perka/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam negeri Yang Dibatalkan/revisi.
http://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf
- https://www.pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, di akses pada 10 Agustus 2018
- <http://www.markijar.com/2017/07/konsep-negara-hukum-dan-implementasinya.html>, di akses pada 10 Agustus 2018
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi*, UU No.24 Tahun 2003, LN No. 98 Tahun 2003, TLN No. 4316.
- Lawrence M. Friedman, 1975. *The Legal System: Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation.

SF.Marbun Dkk, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi
Negara, UII Press, Yogyakarta, 2001, hal.25
Tri Sulistianing Astuti, *Hiper Regulasi Di Era Reformasi*,
<http://www.itrc.or.id>, diunduh tanggal 20 November 2017.





Pusat Kajian
SANHAN

ISBN 978-602-72295-9-4



9 786027 229594

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Jl. Veteran No. 10 Jakarta Pusat 10110
Telp. (021) 3455201, 3868201, Fax. (021) 3848792
www.lan.go.id