

**JOURNAL OF INDONESIAN RURAL AND REGIONAL
GOVERNMENT (JIRReG)**
JURNAL PEMERINTAH DAERAH DAN DESA INDONESIA (JPD2I)

Terbit dua kali setahun pada bulan Juni dan Desember. Berisi artikel ilmiah hasil pemikiran dan penelitian di bidang Ilmu Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat

Dewan Redaksi

Ketua

Rr. Leslie Retno Angeningsih, Ph.D

Sekretaris

Dr. E.W. Tri Nugroho

Anggota

1. Dr. R. Widodo Triputro

2. Dr. Supardal

3. Drs. Hastowiyono, M.S.

Administrasi

1. Rustamaji

2. Yohanes

Alamat Penyunting dan Tata Usaha: Redaksi Journal of Indonesian Rural and Regional Government (JIRReG)/Jurnal Pemerintahan Daerah dan Desa Indonesia (JPD2I), Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD", Jalan Timoho No. 317 Yogyakarta, Telp. (0274) 561971; Fax. (0274) 515989 Yogyakarta; e-mail: Website: www.s2ip.apmd.ac.id

Pedoman Penulisan Artikel untuk Journal of Indonesian Rural and Regional Government (JIRReG)/Jurnal Pemerintahan Daerah dan Desa Indonesia (JPD2I) ada di halaman belakang.

Penjelasan Cover Depan (Gambar): Logo berbentuk segitiga berjumlah dua buah berhadap-hadapan dengan posisi terbalik. Segitiga yang menghadap ke atas menggambarkan struktur pemerintahan desa, sedang segitiga yang menghadap ke bawah mempresentasikan pemerintahan daerah. Masing-masing segitiga terbagi atas tiga lapisan. Lapisan bawah pada pemerintahan desa melambangkan masyarakat, lapisan tengah menggambarkan lapisan perangkat desa beserta jajarannya dan pucuk segitiga adalah Kepala Desa, sedang segitiga pada pemerintahan daerah pucuk pimpinan berada di bawah bertemu pada lapisan masyarakat. Ini merupakan simbol bahwa kepemimpinan daerah beserta jajarannya selalu bersinergi, bekerja sama dengan pemerintahan desa untuk mewujudkan *good governance* dan demokrasi. Warna merah dominan pada sampul merupakan simbol identitas Ilmu Pemerintahan dan putih melambangkan kesucian, ketulusan, dan transparansi, tiga pita *silhouette* meliuk, menjulang ke atas, melambangkan kesatuan tekad pemerintahan daerah dan pemerintahan desa untuk selalu konsisten, berbarengan, bersatu padu dalam mewujudkan kehidupan seluruh warga masyarakat yang berkualitas, adil, makmur, dan sejahtera.

JOURNAL OF INDONESIAN RURAL AND REGIONAL GOVERNMENT
JURNAL PEMERINTAHAN DAERAH DAN DESA INDONESIA

e-ISSN: 1234-5678

ISSN: 1234-5678

Volume 1, Nomor 1, Juni 2017

Halaman 1 - 100

**KAPASITAS DPRD KABUPATEN RAJA AMPAT DALAM FUNGSI
LEGISLASI**

Pujo Sumedi dan R. Widodo Triputro 1

**PROSES SELEKSI INTERNAL CALON LEGISLATIF PARTAI NASDEM DI
DEWAN PIMPINAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA**

Analius Giawa dan Gregorius Sahdan 21

**KERJASAMA PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA DAN PT. PERWITA
KARYA DALAM PENGELOLAAN PELAYANAN PUBLIK DI TERMINAL
GIWANGAN YOGYAKARTA**

Rina Budi Prastiwi dan Triyanto Purnomo Raharjo 37

**DAMPAK PENERAPAN ICT TERHADAP TRANSFORMASI BIROKRASI DI
KABUPATEN BANTUL DAN KOTA YOGYAKARTA**

Bambang Cipto dan Supardal 56

**TERITORIALISASI PASCA ERUPSI MERAPI DAN KEARIFAN LOKAL
“HIDUP BERDAMPINGAN DENGAN MERAPI”**

Sri Murtopo dan Leslie Retno Angeningsih..... 76

**PEMBERDAYAAN KELOMPOK TEGUH MAKARYO DESA PRIMA
KELURAHAN BRONTOKUSUMAN KECAMATAN MERGANGSAN KOTA
YOGYAKARTA**

Diah Nur Astuti dan Tri Nugroho, E.W 97

**PENGELOLAAN AIR BERSIH DAERAH PERBUKITAN DI PRAMBANAN
SLEMAN YOGYAKARTA**

Bambang Kuntoro dan Hardjono 115

KAPASITAS DPRD KABUPATEN RAJA AMPAT DALAM FUNGSI LEGISLASI

Pujo Sumedi

Sekretariat DPRD Kabupaten Raja Ampat
pudjasumedi@yahoo.com

R. Widodo Triputro

Program Pascasarjana (S2) Ilmu Pemerintahan STPMD “APMD” Yogyakarta,
widodotriputro@yahoo.com

ABSTRACT

The objective of this research is to know the institutional capacity and personal capacity and the factors affect the functioning legislation in Raja Ampat Regency Parliament term 2009-2014. The results of this research are the institutional and personal capacity of parliament as well as environmental factors have a considerable role and make a decisive contribution in the stages and process of implementation of the legislative function. Things that need to be recommended are an effort to improve their personal capacity more selective, the need for consistency and seriousness of local legislators in carrying out its duties and functions, as well as the need for more intense supervision in the application and enforcement of local regulations. Similarly, the recommendations are addressed to the central government on consistency in making laws and regulations, so that the local legislative bodies can easily follow higher regulatory policies appropriately.

Keywords: *capacity, parliament, legislation*

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini ialah mengetahui kapasitas kelembagaan dan kapasitas personal serta faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi legislasi DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014. Hasil penelitian ini ialah bahwa kapasitas kelembagaan dan personal DPRD serta faktor lingkungan memiliki peran yang cukup besar serta memberikan kontribusi yang menentukan dalam tahapan dan proses pelaksanaan fungsi legislasi. Hal-hal yang perlu direkomendasi adalah upaya untuk meningkatkan kapasitas personal yang lebih selektif, perlunya konsistensi dan keseriusan anggota DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, serta perlunya pengawasan yang lebih *intens* dalam penerapan dan pelaksanaan peraturan daerah. Demikian pula rekomendasi yang ditujukan kepada pemerintah pusat mengenai konsistensi dalam pembuatan peraturan perundangan, agar lembaga DPRD dapat mudah menindaklanjuti kebijakan perundangan yang lebih tinggi dengan tepat.

Kata-kata Kunci: Kapasitas, DPRD, legislasi

1. PENDAHULUAN

Suatu pemerintahan menjalankan begitu banyak fungsi dan terpusat, dapat disebut sebagai pemerintahan yang absolut, sehingga menjadi hambatan bagi terciptanya pemerintahan yang adil. Kekuasaan absolut memperbesar peluang untuk berlaku sewenang-wenang terhadap rakyatnya. Oleh karena itu, beberapa pemikir mulai mengembangkan pemikiran mengenai pemisahan atau pembagian kekuasaan.

Pemikir seperti John Locke dan Montesquieu menjadi pelopor pemikiran tersebut untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam aktivitas ketatanegaraan. John Locke menjabarkan mengenai *separations of power* (teori pemisahan kekuasaan) sebagai kritik pada kekuasaan absolut Raja Stuart dan membenarkan *The Glorious Revolution* yang dimenangkan oleh Parlemen Inggris. Selanjutnya John Locke menyebutkan tiga lembaga pemerintahan berdasarkan teori pemisahan kekuasaan, yakni: Legislatif sebagai lembaga pembuat Perundang-

undangan; eksekutif sebagai pelaksana Perundang-undangan, termasuk lembaga yang mengadili pelanggaran peraturan Perundang-undangan; dan federatif yang menjalankan fungsi hubungan diplomatik dengan negara lain, seperti mengumumkan perang, Perdamaian dan mengadakan perjanjian (Budiarjo, 2003:151).

Setengah abad kemudian Montesquieu menyampaikan tentang teori Trias Politika yang memisahkan kekuasaan secara mutlak.

Hal ini dilakukan dalam upaya menghindari terjadinya kesewenang-wenangan pemerintah dan agar hak masyarakat terjamin. Meskipun demikian antara ketiga lembaga tersebut harus melakukan *check and balances*, sehingga tidak ada satu lembaga yang memiliki kekuasaan lebih tinggi dari yang lain. Pembagian kekuasaan yang dimaksud adalah: 1) Lembaga legislatif dimana anggotanya dipilih untuk membuat undang-undang dan sebagai refleksi kedaulatan rakyat, mediator dan komunikator antara rakyat dan penguasa, dan agregator aspirasi; 2) Lembaga eksekutif seperti raja

atau presiden yang menjalankan undang-undang; dan 3) Lembaga yudikatif adalah lembaga peradilan yang memiliki tugas menegakkan keadilan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan salah satu elemen pemisahan kekuasaan yang salah satu fungsinya adalah membentuk Peraturan Daerah (Perda). Dalam melaksanakan fungsinya, lembaga ini pada umumnya mengalami kelemahan dalam proses penyusunan rancangan Perda, seperti belum optimalnya dalam mengakomodasi aspirasi *stakeholders*, rendahnya inisiatif dalam Perda dan lemahnya analisis kebijakan publik. Demikian pula dengan pemahaman tugas pokok dan fungsi masing-masing alat kelengkapan, serta badan musyawarah yang cenderung sekedar rnengadministrasikan agenda rapat serta kemungkinan adanya *oligarki* pimpinan DPRD untuk menolak atau menerima suatu Raperda. Hal yang sama dialami oleh DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014.

Menurut data dari himpunan Perda Kabupaten Raja Ampat tahun 2009-2014 telah dihasilkan sebanyak 41 buah Peraturan Daerah, 10 Perda atau 24% diantaranya adalah Perda sebagai hasil inisatif DPRD. Hal ini mengindikasikan adanya permasalahan dengan kapasitas DPRD Kabupaten Raja Ampat dalam menjalankan fungsi legislasi.

2. METODOLOGI

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian tentang kapasitas fungsi legislasi ini adalah deskriptif kualitatif yaitu mengacu pada paradigma mendeskriptifkan peristiwa, perilaku orang atau suatu keadaan secara rinci dan mendalam berupa narasi. Adapun obyek pada penelitian ini adalah pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014. Teknik *purposive* untuk menentukan subyek penelitian. Teknik pengumpulan data melalui observasi dan wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara atau *interview guide* terhadap informan yang terlibat langsung tentang situasi sosial tertentu

(Suyanto dan Sutinah, 2011:53). Adapun informan dalam kajian ini terdiri dari 10 orang berasal dari pihak legislatif dan pihak eksekutif. Teknik analisis data yang digunakan adalah menganalisa data primer berasal dari informan, kemudian melakukan transkripsi untuk kemudian diinterpretasi dan pengambilan kesimpulan. Data sekunder dianalisis kemudian disajikan dalam bentuk tabel atau grafik atau gambar. Data yang telah terkumpul kemudian dilakukan *sortasi* atau dipilah-pilahkan melalui tiga tahap, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Jenis data yang dianalisis adalah berupa data narasi dan uraian penjelasan dari informan serta dokumen tertulis.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Fungsi Legislasi DPRD

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3, DPRD memiliki tiga fungsi utama yaitu legislatif, anggaran dan pengawasan. Secara teoritis, terdapat beberapa komponen yang menjadi dasar dari fungsi legislasi, yaitu:

3.1.1. Fungsi perwakilan

Dua jenis perwakilan politik yang dikenal yaitu *direct democracy* dan *indirect democracy*. Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan yang menampung, membicarakan dan juga memperjuangkan kepentingan rakyat serta merumuskan peraturan adalah "legislatif." Lembaga ini mutlak dibentuk agar kepentingan rakyat terakomodasi, karena tanpa perwakilan, "suara minoritas" (*minority sounds*) mudah ditaklukkan oleh suara mayoritas. DPRD juga sebagai mediator antara rakyat dan penguasa, komunikator dan agregator kepentingan rakyat.

3.1.2. Fungsi legislasi

Fungsi legislasi menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susduk MPR, DPD dan DPRD adalah fungsi membentuk Perda. Perda memiliki arti penting antara lain menentukan arah pembangunan dan pemerintahan daerah, serta sebagai dasar perumusan kebijakan. Langkah-langkah yang dilakukan dalam penyusunan Perda diawali dengan

pembuatan Program Legislasi Daerah (Prolegda) sebagai instrumen perencanaan pembentukan produk hukum daerah, yang disertai naskah akademik.

a. **Penyusunan program legislasi**

daerah (Prolegda) merupakan rencana kerja tahunan DPRD dalam bidang legislasi. Materi penyusunan prolegda dapat berasal dari komisi, fraksi DPRD dan masukan dari masyarakat, untuk kemudian dihimpun dan dijadikan bahan konsultasi dengan eksekutif (Kepala Daerah) untuk dituangkan dalam kesepakatan ber-sama.

b. **Penyusunan Raperda**

sebelum proses penyusunan Raperda, didahului dengan penyusunan Naskah Akademik (NA) yang memuat dasar filosofis, sosiologis dan yuridis, pokok dan lingkup materi yang diatur. NA dimaksudkan untuk mengkaji secara mendalam kebutuhan riil masyarakat dan dapat mengeliminasi kemungkinan pertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik

yang sederajat maupun yang lebih tinggi, sehingga menghasilkan peraturan yang baik.

c. **Pengajuan Raperda**

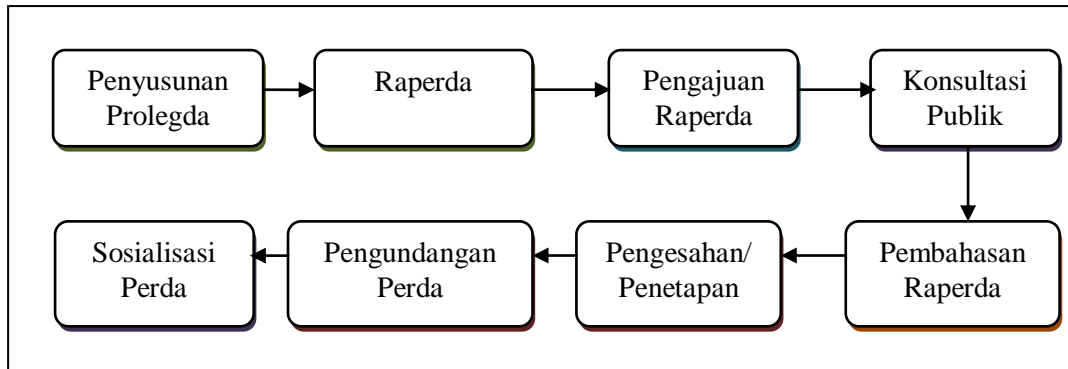
yang berasal dari DPRD, minimal diusulkan oleh 5 orang secara tertulis, untuk dibawa dalam rapat paripurna. Apabila disetujui, kemudian *draft* dimaksud disampaikan kepada kepala daerah untuk dibahas, tetapi bila ditolak, maka *draft* dikembalikan kepada pengusul.

Untuk Raperda yang berasal dari eksekutif, akan dibawa ke rapat paripurna. Apabila disetujui, Raperda akan dibahas bersama, tetapi bila ditolak segera dikembalikan untuk disempurnakan.

d. **Konsultasi publik**

dimaksudkan untuk memperoleh masukan dari masyarakat berkaitan dengan materi Raperda yang akan dibahas. DPRD dapat melakukan konsultasi publik dengan cara menyebarkan *draft* Raperda kepada tokoh masyarakat, mengundang masyarakat untuk mendengarkan

- pemaparan Raperda, kunjungan langsung dilakukan untuk mengkonfirmasi kebutuhan masyarakat dan melalui media cetak dan elektronik.
- e. **Pembahasan Raperda, DPRD** terlebih dahulu membentuk panitia khusus (pansus) yang merupakan gabungan dari lintas komisi maupun lintas fraksi, guna memastikan kesesuaian antara Raperda dan tujuan pembangunan, serta mampu meningkatkan kesejahteraan, pelayanan masyarakat serta mampu meningkatkan daya saing daerah.
- f. **Pengesahan atau penetapan.** Sebelum penetapan Raperda dilakukan terlebih dahulu evaluasi dari pejabat atau instansi yang berwenang. Hasil evaluasi tersebut, dilanjutkan rapat paripurna DPRD melalui pengambilan keputusan fraksi-fraksi yang akan disetujui untuk ditetapkan menjadi Perda. Proses pengambilan keputusan ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD dan kepala daerah. Untuk selanjutnya Raperda dapat ditentukan kelanjutan proses pengesahan atau penetapannya.
- g. **Pengundangan Perda.** Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah, maka dapat diusulkan menjadi peraturan daerah dan selanjutnya dimuat dalam lembaran daerah, setelah memperoleh nomor keputusan /stambuk dari biro hukum sekretariat daerah provinsi.
- h. **Sosialisasi Perda.** Sebagai akhir dari tahapan penyusunan Peraturan Daerah adalah dilakukan sosialisasi kepada masyarakat agar dapat mengetahui peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan maupun aturan lain yang ditetapkan untuk dapat dipatuhi dan dilaksanakan dalam proses pembangunan daerah.



Gambar 3.1. Proses Legislasi

3.1.3. Legal drafting

Legal drafting merupakan proses perancangan peraturan Perundang-undangan seperti Perda, sebagai peraturan pelaksanaan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan menampung kondisi khusus daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, materi Perda tidak boleh bertentangan dengan dan berdasarkan pada peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 menjelaskan bahwa Perda dibentuk oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Secara eksplisit menegaskan bahwa DPRD memiliki kekuasaan membentuk Perda. Dengan persetujuan bersama Kepala

Daerah mengandung makna bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi yang sebangun dengan fungsi legislasi DPR RI, namun DPRD bukan sebagai hirarki dari DPR RI.

3.1.4. Penguatan kapasitas kelembagaan

Penguatan kapasitas kelembagaan (*organizational capacity building*) adalah upaya peningkatan kemampuan manajemen organisasi atau unit kerja untuk pencapaian keluaran, hasil, dan dampak, sesuai maksud, tujuan, visi dan misi organisasi. Penguatan ini lebih bertumpu pada entitas (*entity*) atau pengembangan mutu organisasi (Mardikanto dan Soebiakto, 2012:69).

Dalam konteks kelembagaan menuntut adanya pengembangan mutu entitas atau organisasi agar memiliki: 1) Kejelasan visi, misi dan budaya organisasi; 2) Kejelasan

struktur, kompetensi dan strategi untuk tercapainya tujuan dan efektifitas organisasi; 3) Proses atau pengelolaan organisasi terdiri dari: perencanaan, pengorganisasian atau *organizing*, pelaksanaan, pembiayaan dan pengendalian; 4) Pengembangan jumlah dan mutu sumber daya yang mencakup SDM, sumber daya informasi, keuangan serta sarana dan prasarana; 5) Interaksi antar individu di dalam organisasi; dan 6) Interaksi dengan entitas pemangku kepentingan lainnya (Mardikanto dan Soebianto, 2012:72-73).

Moeheriono (2012:73) menyatakan keenam unsur ini merupakan ruang lingkup pengukuran kinerja kelembagaan yang indikator kerjanya bisa kuantitatif dan kualitatif, yang menggambarkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan, perlu disepakati dan ditetapkan. Organisasi pengelola kegiatan pada umumnya berulang kali melakukan perbaikan dalam perencanaan atau penyiapan pelaksanaan kegiatan dengan menekankan aspek analisis dan pemantauan (*monitoring*).

Hal ini karena perencanaan yang telah disempurnakan dan lebih efisien akan menghasilkan kinerja kegiatan yang lebih baik (Mikkelsen, 1999:39).

3.1.5. Kapasitas kelembagaan DPRD

Perda disusun untuk mengakomodir penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, maka merupakan penjabaran yang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, dengan tetap memperhatikan karakter daerah dan kepentingan umum.

Adapun rancangan Perdanya dapat bersumber dari eksekutif maupun legislatif (DPRD). Sesuai dengan Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, setiap anggota DPRD berhak mengajukan rancangan Perda. Apabila dalam suatu masa sidang DPRD dan Kepala Daerah menyampaikan Raperda dengan materi sama, maka yang dibahas adalah Raperda yang disampaikan DPRD, sedangkan Raperda dari kepala daerah digunakan sebagai bahan sanding.

3.1.6. Kapasitas personal DPRD

Kapasitas personal adalah kemampuan untuk menggunakan sumber daya yang dimiliki yang diintegrasikan dengan tujuan untuk mencapai tujuan akhir yang diinginkan. Kapasitas personal DPRD dalam fungsi legislasi adalah kapasitas untuk melaksanakan kegiatan atau tindakan dengan kuantitas dan kualitas yang terukur yang didasarkan atas kompetensi, pendidikan, pengalaman, dan pengetahuan yang dimiliki oleh anggota DPRD tersebut (Winarna dan Murni, 2007).

Dalam fungsi legislasi, kapasitas anggota DPRD adalah: 1) Latar belakang personal anggota DPRD yang meliputi jenis kelamin, usia, tingkat dan bidang pendidikan, pengalaman pekerjaan, dan pengalaman organisasi; 2) Latar belakang politik atau bidang politik, yang tidak lepas dari partai politik. Setiap anggota DPRD seharusnya mempunyai latar belakang politik yang cukup seperti pengalaman di DPRD, jabatan di partai dan organisasi politik lainnya, 3) Latar belakang pengetahuan

sebagai hasil dari proses melihat, mendengar, merasa dan berpikir yang menjadi dasar manusia dalam bersikap dan bertindak (Winarna dan Murni, 2007).

Pengalaman dan juga pengetahuan yang tinggi akan membantu seseorang dalam memecahkan persoalan yang dihadapinya. Demikian pula semakin luas pengetahuan anggota legislatif, maka semakin besar kapabilitasnya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Diharapkan para anggota DPRD akan mampu menempatkan kedudukannya secara proposional dalam penyelenggaraan pemerintah dan kebijakan publik (Yudoyono, 2000: 4).

Pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, prosedur dan kebijakan juga penting. Peraturan, kebijakan dan prosedur ini berfungsi sebagai pedoman anggota DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi agar berjalan efektif sesuai dengan tujuan dan peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan. Akan tetapi jumlah peraturan, prosedur dan kebijakan yang berlebihan dapat menyebabkan disfungsi individu dan

organisasi akan membunuh inisiatif atau mengurangi kepuasan kerja dan memicu sinisme serta persaingan. Kapasitas personal DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi dapat difokuskan pada kemampuan dalam hal: 1) Memahami bidang pemerintahan umum; 2) Memahami sistem ketatanegaraan; 3) Memahami hukum atau Perundang-undangan yang berlaku; 4) Memahami teknik *legal drafting*; 5) Peka terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat; 6) Memiliki wawasan yang luas; 7) Mempunyai etika dan moralitas yang tinggi; dan 8) Berjiwa disiplin.

3.1.7. Pelaksanaan Fungsi Legislasi

Dalam melaksanakan fungsi legislasi, DPRD Kabupaten Raja Ampat Masa Jabatan 2009-2014, ada beberapa hal yang dapat dijelaskan terkait dengan proses dan tahapan pelaksanaan fungsi legislasi tersebut, yaitu:

- 1) Kapasitas Kelembagaan DPRD. Ditinjau dari sisi kelembagaan, DPRD merupakan suatu organisasi yang terdiri dari beberapa alat kelengkapan yang bekerja sama untuk mencapai tujuan.

Kapasitas kelembagaan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a) Struktur organisasi

Dalam melaksanakan wewenang, tugas dan fungsinya, lembaga DPRD memiliki alat kelengkapan yang masing-masing bekerja sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku serta saling mendukung dalam menjalankan segala aktivitas kelembagaan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang MD3, sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, alat kelengkapan DPRD Kabupaten Raja Ampat terdiri dari: (1) Pimpinan DPRD, terdiri dari ketua, wakil ketua I dan wakil Ketua II; (2) Badan anggaran; (3) Badan musyawarah; (4) Badan legislasi; (5) Badan kehormatan; (6) Komisi, yang terdiri dari Komisi A, Komisi B dan Komisi C; Fraksi, terdiri dari 3 fraksi yaitu fraksi Golongan Karya, fraksi Demokrat dan fraksi Kerakyatan Sejahtera. Sebagai hasil dari penerapan struktur organisasi tersebut, DPRD Kabupaten Raja Ampat mampu menjalankan kinerja lembaga dalam

melaksanakan wewenang, tugas dan fungsinya dengan baik, termasuk dalam fungsi legislasi secara terarah dan maksimal.

b) Pembagian tugas dan fungsi

Bagi alat-alat kelengkapan DPRD memegang peranan penting dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Karena itu harus dilakukan dengan batasan yang jelas dan konsisten, untuk menghindari beban kerja dan tanggungjawab yang tidak seimbang serta tugas dan fungsi yang tumpang tindih antar alat kelengkapan.

Dari hasil pengamatan, meskipun terdapat salah satu alat kelengkapan yang tidak berfungsi secara optimal, namun berkat kinerja alat kelengkapan lainnya yang cukup baik, maka kekurangan tersebut dapat tertutupi. Dengan demikian peran dan fungsi alat kelengkapan masih cukup baik, karena pembagian tugas dan fungsi berjalan sesuai mekanisme, sehingga pelaksanaan fungsi legislasi juga berjalan dengan lancar.

c) Kerjasama internal dan eksternal

Dalam pelaksanaan fungsi legislasi tidak terlepas dari faktor kerjasama, baik

kerjasama antar alat-alat kelengkapan di internal DPRD maupun kerjasama dengan pihak diluar. Adapun kerjasama *eksternal* dilaksanakan dengan pihak-pihak yang berkepentingan atau *stakeholder* atau terlibat dalam proses penyusunan Perda. DPRD Kabupaten Raja Ampat melakukan kerjasama baik dengan pihak *eksekutif* (melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah) maupun NGO dalam rapat dengar pendapat. Selanjutnya pada tahapan konsultasi publik, bekerjasama dengan tokoh-tokoh masyarakat. Sedangkan pada tahap legalisasi, bekerjasama dengan pemerintah atau kementerian untuk konsultasi teknis. Selain itu kerjasama dengan Kepolisian Resort Raja Ampat pada tahapan sosialisasi, seperti Raperda tentang pelestarian terumbu karang dan biota laut tertentu. Kerjasama ini dimaksudkan untuk memberi penyadaran kepada masyarakat tentang pentingnya pelestarian sumber daya alam, khususnya kelautan. Disamping itu dapat disampaikan mengenai sanksi atas pelanggaran Perda. Dari hasil pengamatan diketahui bahwa

DPRD Raja Ampat telah melaksanakan mekanisme kerjasama, baik *eksternal* maupun *internal* secara baik, sesuai dengan kebutuhan dan *urgensinya*. Kerjasama ini tidak sebatas di lingkup wilayah kabupaten, namun juga telah dilakukan dengan pihak Pemerintah Daerah lain, baik dalam Provinsi Papua Barat maupun provinsi lain.

d) Tata Tertib

Menurut UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3 Pasal 398, bahwa tata tertib DPRD ditetapkan oleh DPRD dengan berpedoman pada peraturan Perundang-Undangan. Adapun ketentuan yang termuat dalam tata tertib DPRD pada ayat (3) diantaranya adalah tentang pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas lembaga, serta hak dan kewajiban anggota.

Tata tertib DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014 ditetapkan dengan SK DPRD Nomor 3 Tahun 2009 yang harus dilaksanakan dan bersifat mengikat dalam menjalankan wewenang, tugas dan fungsi DPRD. Namun, pada kenyataannya tata

tertib itu belum ditaati oleh sebagian anggota DPRD.

Perbedaan persepsi dalam memahami tata tertib menyebabkan perbedaan dalam menanggapi persoalan yang muncul dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Perbedaan pemahaman mengakibatkan terhambatnya kinerja DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

Dari hasil pengamatan dalam penelitian ini, pelaksanaan dan pemahaman terkait tata tertib oleh sebagian besar anggota DPRD Kabupaten Raja Ampat sudah memadai. Meskipun masih terdapat perbedaan dalam memahami arti dan makna dari isi tata tertib tersebut, namun seiring dengan berjalannya proses interaksi antar anggota, perbedaan tersebut dapat dihilangkan secara bertahap.

e) Kapasitas Personal DPRD

Ditinjau dari sisi personal, kapasitas DPRD dapat diuraikan menjadi dua, yaitu sumber daya manusia dan kedisiplinan. 1) Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, sumber daya manusia merupakan aspek yang

memegang peranan yang sangat penting, karena berfungsi sebagai implementator kebijakan. Sumber daya manusia tersebut terdiri dari: (a) Pendidikan, DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014 memiliki SDM yang berlatar belakang pendidikan yaitu mulai dari SLTA sampai dengan pascasarjana. dan usia antara 36 sampai dengan 55 tahun, yang sebagian besar merupakan usia produktif; (b) Pengalaman organisasi, para anggota DPRD berasal dari partai politik dengan berbagai latar belakang pengalaman.

Pengalaman dalam berorganisasi ini merupakan modal personal dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Dalam hal ini pengalaman didominasi sebagai aktivis partai dan beberapa diantaranya pernah menjabat anggota periode sebelumnya, sehingga telah memiliki pengalaman dalam pelaksanaan fungsi legislasi, sehingga berpengaruh positif dalam pelaksanaan fungsi legislasi; (c) Latar belakang pekerjaan, sebelum terjun ke partai politik, umumnya para anggota DPRD telah memiliki

pekerjaan. Mayoritas sebagai pengusaha, kemudian karyawan swasta, guru dan PNS, sehingga pengalaman tersebut kurang relevan dengan fungsi legislasi. Bahkan, anggota yang berlatar belakang pengusaha memiliki pemikiran bahwa setiap kegiatan memiliki konsekuensi finansial, sehingga setiap kegiatan dianggap sebagai sumber penghasilan diluar penghasilan tetap. Tentu hal ini berpengaruh terhadap perilaku anggota dalam melaksanakan wewenang, tugas dan fungsinya; (d) Kerjasama antar personal, anggota DPRD Kabupaten Raja Ampat telah terjalin dengan lancar. Baik di dalam situasi *formal* seperti rapat-rapat *internal* DPRD maupun situasi *informal* seperti koordinasi dan *sharing* pada saat diluar agenda sidang. Hal ini memberikan dukungan yang baik kepada pelaksanaan tahapan dan proses yang telah ditentukan, sehingga berjalan dengan lancar dan membuahkan hasil yang maksimal.

2) Kedisiplinan: keberhasilan suatu tahapan atau proses kerja atau kegiatan, salah satunya ditentukan oleh motivasi dari para

pelaku kegiatan tersebut. Tidak dipungkiri bahwa masing-masing anggota DPRD memiliki motivasi dan keseriusan yang berbeda dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Untuk mengetahui keseriusan anggota DPRD dalam menjalankan tugasnya, antara lain dengan mencermati kehadiran pada sidang atau rapat alat kelengkapan DPRD.

Dari hasil pengamatan, tingkat kehadiran anggota DPRD pada rapat-rapat alat kelengkapan memang cukup tinggi. Walaupun ada anggota yang tidak hadir, biasanya karena bersamaan waktunya dengan agenda penting lainnya ataupun karena kondisi kesehatan yang tidak memungkinkan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kedisiplinan dan keseriusannya cukup tinggi, sehingga berpengaruh positif dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

3.1.8. Faktor-faktor yang Mempengaruhi

Pelaksanaan Fungsi Legislasi

a. Kebijakan Pemerintah Pusat

Faktor kebijakan yang mempengaruhi fungsi legislasi. Dalam implementasi peraturan perundangan terkait dengan proses dan tahapan penyusunan Perda terdiri dari:

- 1) Aspek isi kebijakan, dalam beberapa kebijakan yang dirumuskan terdapat kebijakan dari Pemerintah Pusat yang cenderung mendominasi dan mengatur daerah sesuai dengan keinginan Pemerintah Pusat. Hal ini bertentangan dengan makna otonomi daerah yang seluas-luasnya, karena daerah kurang leluasa menentukan peraturan sesuai kebutuhan mereka. Hasil pengamatan, ada kenyataan bahwa suatu peraturan daerah belum dilaksanakan, tetapi sudah muncul Peraturan Baru dari Pusat, sehingga harus mengubah Perda agar sesuai dengan aturan baru tersebut. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan dari Pusat yang sering berubah-ubah, memberi dampak menghambat pelaksanaan fungsi legislasi; 2) Aspek sosialisasi, dari Pemerintah Pusat ada upaya pengenalan kepada DPRD mengenai kebijakan dari Pemerintah Pusat dalam bentuk peraturan perundangan. Pengenalan

ini dimaksudkan agar timbul pemahaman yang setidaknya mendekati kesamaan persepsi oleh lembaga DPRD yang berkaitan dengan fungsi legislasi. Lemahnya sosialisasi membawa akibat terhadap lemahnya pemahaman. sehingga pemahaman terhadap kebijakan menjadi lemah. Dalam upaya untuk meningkatkan pemahaman terhadap kebijakan, DPRD melaksanakan bimbingan teknis yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas dalam fungsi legislasi.

Mengingat latar belakang para anggota DPRD yang berbeda dalam tingkat pendidikan, pekerjaan dan intelektualitas, maka kegiatan sosialisasi ini diperlukan. Namun dari hasil pengamatan, ternyata tidak semua anggota DPRD memiliki keseriusan dalam mengikuti bimbingan teknis. Tetapi kegiatan tersebut tetap penting dan perlu dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kapasitas anggota DPRD; 3) Aspek SDM dan sarana-prasarana. Guna mendukung kinerja tentu diperlukan sumber daya manusia yang mampu bekerja sesuai ritme kerja para anggota legislatif yang memiliki

berbagai karakter sesuai dengan latar belakang sosial dan pendidikannya. Selain itu perlu dukungan sumber daya manusia dari sekretariat DPRD untuk memberikan pengaruh yang besar terhadap kelancaran dan keberhasilan proses pelaksanaan fungsi legislasi lembaga DPRD.

Ketersediaan fasilitas fisik yang memadai akan mendukung pelaksanaan fungsi legislasi. Pada saat ini DPRD menempati gedung milik Pemerintah Daerah sebagai kantor. Gedung tersebut memiliki fasilitas cukup lengkap, diantaranya bangunan permanen dan *representatif* beserta perlengkapan kantor yang cukup layak. Selain itu untuk mendukung mobilitas DPRD disediakan kendaraan dinas roda empat untuk pimpinan dan fraksi, kendaraan laut untuk pimpinan, serta kendaraan roda dua untuk anggota. Sedangkan untuk pelayanan tamu tersedia kendaraan minibus dan *pick up* untuk operasional staf sekretariat.

b. Faktor Lingkungan

Faktor lingkungan terdiri dari lingkungan elit politik dan birokrasi pemerintahan, serta lingkungan partai politik dan lingkungan masyarakat. Pengaruhnya terhadap hak-hak DPRD memiliki intensitas yang berbeda-beda, yakni: 1) Lingkungan elit politik dan birokrasi, dalam melaksanakan wewenang, tugas dan fungsinya, DPRD bermitra dengan eksekutif sebagai pelaksana kebijakan. Namun, terkadang DPRD dapat terpengaruh oleh eksekutif dalam menyelenggarakan fungsi legislasinya. Hal inilah yang dimaksud dengan pengaruh lingkungan birokrasi. Pengaruh ini tidak terlepas dari kondisi makro yang melingkupi hubungan kerja antara dua lembaga tersebut pada masa lalu.

Seiring berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, hubungan antara legislatif dan eksekutif berubah. Legislatif memiliki kewenangan lebih besar dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat.

Kewenangan ini menjadi otoritas yang tidak dapat dipengaruhi oleh eksekutif.

Namun kenyataannya masih terjadi intervensi dari eksekutif kepada legislatif dalam menentukan kebijakan. Meskipun demikian dalam setiap tahapan penyusunan Perda, DPRD selalu bekerjasama dengan eksekutif, sehingga hubungan kemitraan keduanya cukup harmonis; 2) Lingkungan partai politik dan keanggotaan DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014 adalah hasil pemilu tahun 2009. Antara anggota DPRD dan partai politik terdapat dua bentuk hubungan yaitu, hubungan kendali dan hubungan produktif (Sarmin, 2009). Hubungan kendali kuat biasanya terjadi pada partai politik yang keterwakilan di parlemen banyak dan membentuk fraksi mandiri. Adapun hubungan kendali lemah bila keterwakilan partai politik di parlemen kecil sehingga fraksi gabungan. Namun, kemudian ada kecenderungan bahwa semakin strategis isu dalam Raperda, semakin tinggi kontrol partai kepada wakilnya. Sebaliknya jika isunya tidak strategis, partai cenderung menyerahkan kepada kemampuan wakilnya.

Dalam hubungan produktif, wakil partai politik wajib menyetorkan sebagian pendapatannya kepada partai pengusung secara resmi. Besarnya setoran tergantung kesepakatan antara wakil dengan partai ketika pencalonan legislatif. Dari hasil pengamatan peneliti, dalam proses pengambilan keputusan suatu kebijakan, pengaruh partai politik dapat menjadi kendala sekaligus pendukung tercapainya kesepakatan dalam pengambilan keputusan. Sebagai contoh, dalam tahapan rapat paripurna penetapan suatu Perda, masih sering terjadi tarik ulur yang berkepanjangan, sehingga memakan waktu cukup lama dan mengganggu agenda yang sudah ditetapkan;

3) Lingkungan masyarakat memiliki fungsi sebagai kontrol bagi DPRD. Bentuk kontrol tersebut dapat berupa demonstrasi terhadap kebijakan yang diterbitkan, ajakan untuk melakukan dialog, komentar tokoh masyarakat di berbagai media yang menyoroti tindakan dewan, serta sorotan pers melalui pemberitaannya.

DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014, mendapat respon dari masyarakat berupa pemberitaan di media massa sebanyak 265 kali, pengaduan langsung baik melalui surat maupun lisan sebanyak 34 kali dan berbentuk demonstrasi sebanyak 3 kali.

Hal ini mencerminkan bahwa respon masyarakat terhadap kinerja DPRD tidak terlalu tinggi namun cukup beragam.

4. SIMPULAN DAN SARAN

4.1. Simpulan

Kapasitas kelembagaan DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014 memiliki kinerja yang cukup baik. Struktur organisasi yang diterapkan cukup mengakomodir kebutuhan melaksanakan wewenang, tugas dan fungsi. Pembagian tugas dan fungsi alat kelengkapan DPRD dapat dijalankan sesuai mekanisme yang telah ditetapkan. Peran kerjasama dalam pelaksanaan fungsi legislasi, baik yang bersifat *internal* maupun *eksternal* dapat berjalan dengan optimal. Demikian pula tata-tertib DPRD, secara umum telah ditaati pada setiap tahapan dalam proses fungsi legislasi,

sehingga proses tersebut berjalan cukup lancar dan terarah serta memberikan hasil cukup optimal.

Dari sisi kapasitas personal, DPRD Kabupaten Raja Ampat memiliki SDM yang cukup memadai untuk melaksanakan fungsi legislasi. Kerjasama antar personal dan antar anggota DPRD yang baik dan *intensif*, memberi kontribusi dan peran yang cukup besar, terutama berkaitan dengan mekanisme penerapan aturan-aturan dan tatacara pelaksanaan fungsi legislasi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi legislasi terdiri dari: 1) sarana dan prasarana yang cukup memadai; 2) SDM di sekretariat DPRD yang dapat bekerjasama, berkoordinasi dan mampu memfasilitasi DPRD, memberi dukungan yang cukup besar dalam pelaksanaan fungsi legislasi; dan 3) faktor lingkungan masyarakat dalam bentuk aspirasi dan isu-isu strategis yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat merupakan masukan yang berharga. Lingkungan masyarakat juga memberikan fungsi kontrol kepada DPRD berupa respon-respon yang

memberi motivasi kepada anggota DPRD dalam menjalankan wewenang, tugas dan fungsinya.

Faktor penghambat dalam pelaksanaan fungsi legislasi adalah kebijakan dari Pemerintah Pusat sering berubah sehingga menghambat pelaksanaan fungsi legislasi, mulai dari perencanaan, penyusunan, penetapan dan penerapannya. Demikian pula faktor lingkungan partai politik berupa kesepakatan-kesepakatan antara anggota DPRD dengan partai pengusung cenderung menghambat kelancaran fungsi legislasi karena dapat membatasi kebebasan dan kreativitas para anggota DPRD dalam menyampaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

4.2. Saran

Kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan peningkatan kapasitas personal anggota DPRD perlu dilaksanakan lebih selektif. Demikian pula konsistensi dalam keseriusan para anggota DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya perlu ditingkatkan. Selain itu perlu dicegah adanya

intervensi berbagai pihak yang dapat mengakibatkan kinerja anggota DPRD tidak maksimal dalam menyuarakan aspirasinya.

Pengawasan dan monitoring terhadap implementasi suatu kebijakan yang dituangkan dalam sebuah Perda perlu ditingkatkan dan dilaksanakan secara rutin oleh lembaga DPRD. Pemerintah Pusat perlu mempertimbangkan bahwa setiap daerah memiliki karakter, keunikan, ciri khas dan kultur budaya yang berbeda-beda, sehingga dalam merumuskan suatu kebijakan untuk daerah tidak disama-ratakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiarjo, Miriam. 2003. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Marbun, B.N. 1983. *DPR Daerah Pertumbuhan, Masalah & Masa Depan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Mardikato, Totok dan Soebianto, Poerwoko. 2012. *Indikator Kerja Utama (IKU): Perencanaan, Aplikasi dan Pengembangan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Mikkelsen, Britha. 2011. *Metode Penelitian Parsipatoris dan Upaya Pemberdayaan: Panduan bagi Praktisi Lapangan (terjemah)*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Moeheriono. 2012. *Indikator Kinerja Utama (IKU): Perencanaan, Aplikasi dan Pengembangan*. (eds. 1). Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Suhelmi, Ahmad. 2001. *Pemikiran Politik Barat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Syaukani, HR, Gaffar, A., Rasyid, R.M. 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Kerjasama Pustaka Pelajar-PUSKAP.
- Thaib, D., 1994. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Winarna, Jaka dan Sri Murni. 2007. *Pengaruh Personal Background, Political Background dan Pengetahuan Dewan tentang Anggaran terhadap Peran DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (Studi Kasus Di Karesidenan Surakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2006)*,” dalam Simposium Nasional Akuntansi X. 26-28 Juli. Makassar: Universitas Hasanudin.

Sumber Lain

- Dasgupta, Rohini. Online. 2012. *Notes on the Montesquieu Separation of Power*. www.preservearticle.com. Diakses 7 Mei 2015.
- Herdiana Budi. 2008. *Pengaruh Komunikasi Internal*. <http://kuliahkomunikasi.blogspot.co.id>. Diakses 9 September 2016.
- Kelly, Martin. Online. 2011. *Separation of Power by Montesquieu*. www.americanhistory.about.com. Diakses 15 Juli 2015.
- Keputusan DPRD Kabupaten Raja Ampat Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Penetapan Rancangan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD Menjadi Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Raja Ampat.
- Keputusan Pimpinan Sementara DPRD Kabupaten Raja Ampat Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Tim/Panitia Kerja Penyusunan Rancangan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD Kabupaten Raja Ampat.
- Locke, John. Online. 1690. *Two Treatises on Civil Government*. <http://www.lonang.com>, (Lonang Library). Diakses 15 Juli 2015.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Produk Hukum Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD.
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3).
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Yudoyono, Bambang. 2000. *Optimalisasi Peran DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. <http://www.bangda.depdagri.go.id/jurnal/jendela/jendela3.htm> Diakses 7 Oktober 2016.

PROSES SELEKSI INTERNAL CALON LEGISLATIF PARTAI NASDEM DI DEWAN PIMPINAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA

Analius Giawa
Karyawan Swasta

Gregorius Sahdan
Prodi Ilmu Pemerintahan STPMD “APMD” Yogyakarta

ABSTRACT

General election is an essential element in the development of democratic values. The general election is closely related to the participation and development of political culture in the society. In the 2014 general election of legislative candidates, NasDem Party was one of parties which passed verification and competed with 9 other parties to get the position in the legislation. This research attempts to know how is the internal selection process of legislative candidates of NasDem Party on general election 2014 in the local House of Representative of Yogyakarta City. This research utilized descriptive qualitative method. The researcher use combination technique between purposive and snowball to determine the informant. The data analysis process utilized Miles and Huberman's interactive analysis technique model. The result of this research in NasDem Party has not run well because the party has not used clear and transparant benchmark or requirements in the legislative candidate selection process of legislative general election members 2014. It is not tranparant, democratic and objective. The determination of selection results still become a certain elite domain without discussion and involvement of all components in the internal of NasDem Party.

Keywords: *General Election, democracy, selection process, Legislation*

ABSTRAK

Pemilihan umum menjadi unsur penting terhadap perkembangan nilai-nilai demokrasi. Penyelenggaraan pemilihan umum berhubungan erat terhadap partisipasi dan pengembangan budaya politik di masyarakat. Pada pemilihan calon legislatif tahun 2014 Partai NasDem merupakan salah satu partai yang lolos verifikasi dan ikut bersaing dengan 9 partai lainnya dalam memperebutkan kursi di legislatif. Penelitian ini berusaha mengetahui bagaimana proses seleksi internal calon legislatif Partai NasDem pada pemilihan umum 2014 di Dewan Pimpinan Daerah Kota Yogyakarta. Metode penelitian menggunakan metode kualitatif deskriptif. Dalam penentuan informan menggunakan teknik kombinasi antara *purposive* dan *snowball*. Analisis data menggunakan teknik analisis interaktif model Miles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses seleksi calon legislatif di internal Partai NasDem belum berjalan dengan baik karena belum menggunakan tolok ukur yang jelas dan transparan pada proses seleksi caleg peserta pemilu anggota legislatif 2014. Penentuan hasil seleksi tidak transparan, demokratis dan obyektif. Hasil seleksi masih menjadi domain elit tertentu tanpa ada musyawarah dan keterlibatan semua komponen di internal Parties NasDem.

Kata-kata kunci: Pemilu, demokrasi, proses seleksi, Legislatif

1. PENDAHULUAN

Sampai saat ini, hampir semua partai politik mengalami masalah dalam proses seleksi calon anggota legislative, di antaranya adalah: 1) masalah kualitas kandidat yang dinominasikan partai; 2) proses seleksi kandidat oleh partai; dan 3) keterlibatan pihak terkait dalam proses seleksi dan masalah pengambilan keputusan dalam menetapkan hasil-hasil seleksi oleh partai di level internal.

Penelitian ini secara khusus mencoba menggali permasalahan tersebut dan menggambarkan bagaimana masalah tersebut dapat dipecahkan oleh Partai khususnya partai NasDem. Sebagaimana diketahui penyelenggaraan pemilu baik pemilihan presiden dan wakil presiden atau pemilihan anggota legislatif partai diharapkan mencalonkan kandidat yang berkualitas untuk menjadi anggota parlemen dan untuk menjadi presiden.

Pada pemilihan anggota legislatif tahun 2014 sesuai dengan SKKPU Nomor: 05/Kpts/KPU/Tahun 2013 mengumumkan

10 (sepuluh) partai politik yang lolos dalam verifikasi dan dinyatakan ikut sebagai peserta dalam pemilihan umum tahun 2014.

Dari sepuluh partai yang lolos verifikasi, Partai NasDem merupakan satu-satunya partai baru yang lolos dalam verifikasi KPU. Partai NasDem hadir dengan tujuan untuk mengembalikan cita-cita luhur bangsa Indonesia yaitu menjadi bangsa yang mandiri, berdaulat dan sejahtera. Hal ini terlihat pada Manifesto Partai NasDem yang menegaskan bahwa “Partai NasDem berdiri untuk merestorasi cita-cita Republik Indonesia (AD/ART Partai NasDem, 2011:13).

Fungsi partai politik sebagaimana dikemukakan oleh Miriam Budiardjo (1981:16) bahwa adalah berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik. Rekrutmen politik dalam hal ini adalah proses mencari anggota baru dan mengajak orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam politik. UU Nomor 2 tahun 2011 Tentang Partai Politik pada pasal 29 ayat (1) menerangkan bahwa Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap

warga negara Indonesia untuk menjadi: (a) anggota partai politik; (b) bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (c) bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; dan (d) bakal calon Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam wawancara Liputan 6 kepada Sekjen NasDem Patrice Rio Capella pada tanggal 5 Maret 2013 menjelaskan bahwa ada 3 poin yang menjadi syarat utama bagi setiap warga negara agar lolos seleksi dan menjadi calon anggota legislatif di partai NasDem yaitu: 1) Tingkat popularitas; 2) Tingkat keterpilihan atau elektabilitas dan tidak tersangkut kasus hukum; 3) Memiliki dedikasi yang tinggi di daerah pemilihannya. Oleh karena itu, proses seleksi diharapkan menjadi langkah nyata untuk mendapatkan kader-kader atau kandidat potensial dengan kualitas dan kapasitas yang baik. Proses seleksi calon anggota legislatif di masing-masing partai memiliki ciri khas tersendiri. Namun terdapat suatu kecenderungan bahwa individu-individu yang berbakat untuk

menduduki jabatan politik maupun jabatan pemerintahan mempunyai latar belakang yang sama, berasal dari kelas menengah atau kelas atas dan walaupun mereka berasal dari kelas bawah, maka mereka merupakan orang-orang yang telah memperoleh pendidikan yang memadai (Haryanto 1982:47).

Dalam penjelasan Widodo Triputro selaku pengelola lembaga Pengkaderan Partai NasDem DPW (Dewan Pimpinan Wilayah) DIY mengemukakan bahwa, “semula proses seleksi calon anggota legislatif di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten kota Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki tolok ukur sebagai acuan team seleksi agar mampu melahirkan kader-kader yang berkualitas dan berintegritas yaitu sebagai berikut: 1) Tingkat pendidikan formal; 2) Pengalaman ke-legislatif-an atau aktifitas sejenis; 3) Pengalaman kepengurusan dalam partai NasDem; 4) Pengalaman Diklat Partai NasDem; 5) Pengalaman dalam organisasi atau profesi non kepartaian; 6) Tingkat intensitas dalam

aktifitas di Partai NasDem; 7) Masa keanggotaan dalam Partai NasDem; 8) Integritas menurut penilaian kolega dan lingkungan; 9) Kemampuan berkomunikasi dan menjaring aspirasi; 10) Popularitas di masyarakat; dan 11) Potensi dukungan finansial terhadap Partai NasDem.

Menurut Norris dalam Katz dan Crotty (2006) sebagaimana yang dikutip didalam buku Sigit Pamungkas menyatakan bahwa terdapat empat hal penting yang dapat menunjukkan bagaimana pengorganisasian partai politik dalam rekrutmen politik yaitu:

- 1) Siapa kandidat yang dapat dinominasikan;
- 2) Siapa yang menyeleksi;
- 3) Dimana Kandidat di seleksi;
- dan 4) Bagaimana kandidat diputuskan.

Bagi Partai NasDem yang mengusung visi misi dan semangat restorasi, citra dan konsistensi partai akan teruji dalam keseriusannya dalam menjalankan fungsi-fungsi partai secara optimal dan profesional. Oleh karena itu, proses seleksi kader dalam partai memiliki kekhasan dan daya tarik untuk diteliti lebih mendalam.

Penelitian ini peneliti memusatkan pokok permasalahan dengan subyek dan obyek dari Partai NasDem dengan melihat proses seleksi internal calon legislatif yang dilakukan oleh partai pada pemilihan umum tahun 2014 di tingkat Dewan Pimpinan Daerah Kota Yogyakarta.

Berangkat dari masalah yang dipaparkan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimana proses seleksi internal calon legislatif partai NasDem pada Pemilihan Umum 2014 di Dewan Pimpinan Daerah kota Yogyakarta? Adapun fokus yang menjadi perhatian dalam penelitian ini adalah proses seleksi di internal partai NasDem yang dilihat dari: 1) Kandidat yang dinominasikan partai; 2) Proses seleksi yang dilakukan oleh partai NasDem; 3) Keterlibatan pihak terkait dalam proses seleksi; dan 4) Proses dalam memutuskan dan menetapkan hasil-hasil seleksi oleh internal partai.

1.1. Perwakilan Politik

Kata perwakilan digunakan di Parlemen Inggris pada tahun 1583 oleh Thomas Smith. Secara umum konsep perwakilan digambarkan sebagai suatu hubungan antara yang mewakili dan yang diwakili, namun perkembangan kehidupan politik mendorong adanya pemahaman baru yang lebih kompleks terhadap makna perwakilan itu sendiri.

Untuk memahami konsep perwakilan politik perlu dipahami dua teori klasik tentang hubungan wakil dengan terwakil (Sanit, 1985:37) yaitu: 1) Teori mandat; dan 2) Teori kebebasan.

Arbi Sanit (dalam Charles Simabura, dkk. 2009:14) mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan di antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan yang terwakil.

Aktor-aktor yang disebut sebagai perwakilan dari warga masyarakat merupakan representasi dari masyarakat untuk menjalankan peran sebagai kontrol dan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah yang mengatur kehidupan bersama. Dalam Simabura, dkk (2009:14) menjelaskan bahwa Anggota DPRD merupakan wakil dari rakyat, sehingga tindakannya hendaknya dilakukan berdasarkan kesepakatan yang dibuat dengan konstituen. Keberadaan perwakilan politik merupakan suatu wadah untuk mewakili kepentingan anggota masyarakat yang diwakilinya.

Pitkin (dalam Sanit, 1985:194) menyatakan bahwa keterwakilan politik (*political representativeness*) diartikan sebagai terwakilinya kepentingan anggota masyarakat oleh wakil-wakil mereka di dalam lembaga-lembaga dan proses politik. Jadi dapat dikatakan bahwa perwakilan politik adalah seseorang atau sekelompok orang yang mendapat mandat untuk mewakili kepentingan-kepentingan kons-

tituen dalam lembaga-lembaga perwakilan modern.

1.2. Rekrutmen Politik

Rekrutmen politik menurut Afan Gaffar (2006:155) adalah proses pengisian jabatan politik dalam sebuah negara, agar sistem politik dapat memfungsikan dirinya dengan sebaik-baiknya, guna memberikan pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat. Rekrutmen politik memiliki peran penting dalam menjaring personil-personil yang berkualitas.

Dalam implementasinya, proses rekrutmen dilakukan secara terbuka, semi tertutup, bahkan secara tertutup. Dalam pandangan Gaffar (2006:170) bahwa rekrutmen politik terbuka yang paling baik adalah melalui mekanisme Pemilihan Umum, yang dilakukan secara kompetitif dan demokratis.

Dalam Ramlan Surbakti (2010:150-151) menegaskan bahwa rekrutmen politik adalah seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan

dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya.

Dalam hal rekrutmen politik, Lester Sligman (dalam Azani, 2010:18) mengatakan bahwa pola rekrutmen mencakup dua proses yaitu: *pertama*, perubahan dari peranan non politik menjadi peranan politik yang berpengaruh; *kedua*, penetapan dan seleksi orang-orang untuk memegang peranan politik yang khusus.

Cumming dan Wise (dalam Noorsetyo, 2013:12) mengatakan bahwa dalam melakukan rekrutmen partai-partai politik dituntut untuk mendengarkan suara masyarakat juga ditunjukkan untuk memilih dan mencetak pemimpin yang berkualitas dan berwawasan nasional. Bahkan dengan tegas Scarrow (dalam Noorsetyo, 2013:12) mengatakan bahwa rekrutmen dan seleksi kandidat merupakan tugas yang krusial bagi partai politik, karena penampilan partai selama pemilihan dan pada saat menjabat lebih banyak ditentukan oleh bagaimana proses pemilihan kandidat dan kemana loyalitas mereka diikatkan.

Oleh karena itu, menurut pandangan Syamsuddin Haris (dalam Ade Setiawan, 2015:5) perekrutan anggota legislatif oleh partai politik secara umum mencakup tiga tahap penting yaitu: 1) Penjaringan calon, dimana dalam tahapan ini mencakup interaksi antara elite partai di tingkat desa/kelurahan atau ranting partai dengan elite partai di tingkat atasnya atau anak cabang; 2) Penyaringan dan seleksi calon yang telah dijaring. Tahapan ini meliputi interaksi antara elite tingkat anak cabang dan elite tingkat kabupaten/kota atau cabang/daerah; dan 3) Penetapan calon berikut nomor urutnya. Tahapan ini melibatkan antara elite tingkat cabang atau daerah, terutama pengurus harian partai tingkat cabang atau daerah dengan tim kecil yang dibentuk dan diberikan wewenang menetapkan calon legislatif.

1.3. Seleksi Calon Legislatif

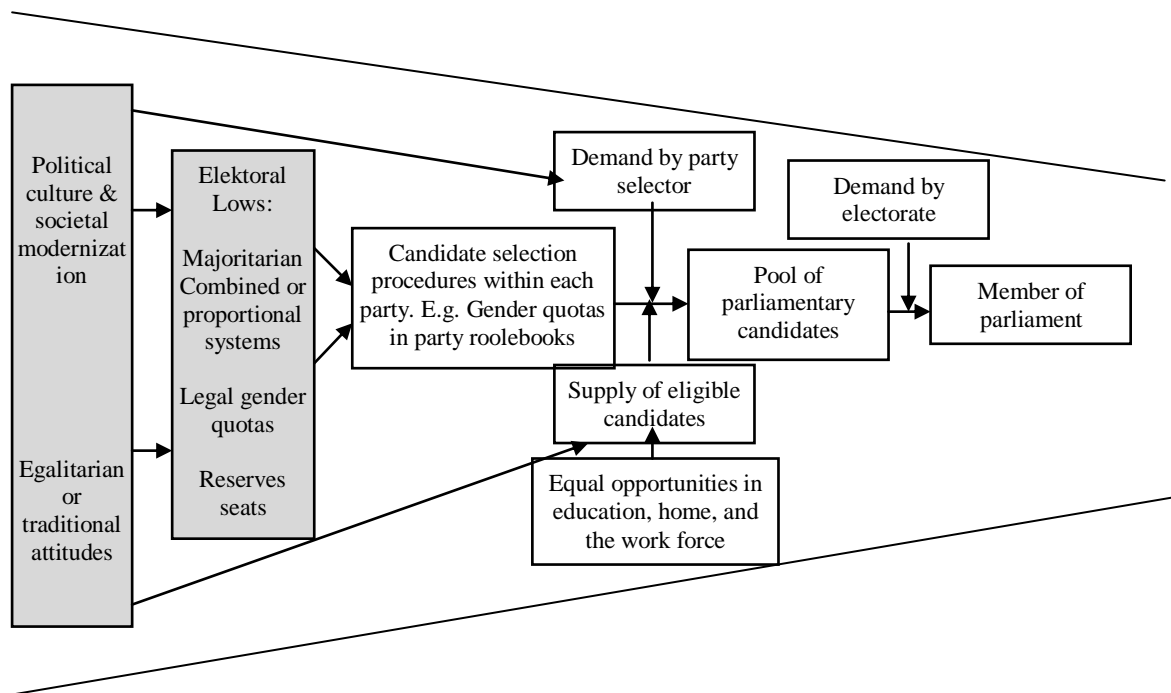
Seleksi politik memiliki pengaruh besar terhadap lahirnya para pemimpin-pemimpin yang berkualitas. Miriam Budiardjo (2008:408) menegaskan bahwa

rekrutmen politik sangat berkaitan dengan masalah seleksi kepemimpinan baik internal maupun nasional.

Untuk menguatkan nilai demokratisasi partai politik dalam seleksi calon legislatif dan pemimpin partai, Norris menyarankan untuk dilakukan desentralisasi dalam proses pengambilan keputusan dengan mengikutsertakan para aktivis partai ditingkat akar rumput (*grass root activist*) (dalam Noorsetyo, 2013:12).

Norris mengajukan tiga tahap proses yang berjalan secara berurutan yaitu: sertifikasi (*certification*) meliputi undang-undang pemilu, aturan partai dan norma-norma sosial yang secara informal membatasi kriteria-kriteria persyaratan pencalonan; nominasi (*nomination*) meliputi permintaan calon-calon yang memenuhi persyaratan sesuai dengan yang diperlukan dan penawaran dari para selektor untuk menentukan siapa yang layak dinominasikan; dan pemilihan (*election*), tahap akhir penentuan siapa saja yang menjadi

nominasi pejabat legislatif sebagaimana digambarkan dalam bagan 1.1. berikut.



Gambar 1.1. *The “funnel” model of the candidate selection process*

Sumber: Norris (dalam Noorsetyo, 2013:13)

Norris (dalam Sugeng, 2014:6) legislatif yang tersedia; 4) Permintaan menyatakan bahwa beberapa faktor yang kriteria tertentu yang diinginkan oleh para mempengaruhi model seleksi kandidat penyeleksi internal partai; dan 5) Kondisi legislatif sebuah negara yaitu: 1) Budaya kandidat yang menawarkan diri yang politik dan modernisasi yang terjadi pada dianggap memenuhi syarat.

sebuah negara; 2) Sejauhmana sikap Dalam Konteks negara demokrasi egalitarian membumi dan perubahan proses seleksi menjadi komponen yang kebiasaan tradisional; 3) Aturan pemilu yang sangat penting. Hazan dan Rahat (dalam dipakai di negara tersebut apakah Sugeng, 2014:6) memandang bahwa metode majoritarian, kombinasi atau proporsional, seleksi calon sebagai komponen penting pemakaian kuota gender dan jumlah kursi dalam demokrasi partai secara internal.

Hal ini disebabkan oleh 3 hal yaitu: 1) Calon merupakan salah satu aktor utama yang menentukan arah kegiatan partai politik sehingga jadi salah satu pemegang kekuasaan dalam partai; 2) Seleksi calon juga merupakan komponen utama memahami evolusi berbagai model organisasi partai yang berbeda; dan 3) Seleksi calon juga mempengaruhi faktor luar partai: pilihan yang dihadapi pemilih, komposisi badan legislatif, kohesi fraksi-fraksi di parlemen, kepentingan yang menonjol dalam perdebatan kebijakan, dan produk legislatif.

Proses seleksi terhadap wakil rakyat perundang-undangan telah mengatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik Pasal 29 (1a) yang menerangkan bahwa: rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Proses Seleksi di Partai NasDem, menurut Richard

S. Katz (dalam Surbakti & Supriyanto, 2013:7) melihat bahwa seleksi kandidat merupakan salah satu fungsi khas partai politik dalam demokrasi.

2. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif deskriptif. Menurut Nazir (dalam Prastowo, 2014:186) metode deskriptif adalah suatu metode yang digunakan untuk meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.

Menurut pandangan Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2015:4) metodologi kualitatif adalah sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Menurut Bogdan dan Taylor, pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh).

Dalam pandangan Spadley disebut *social situation* atau situasi sosial yang terdiri dari tiga elemen, yaitu tempat (*place*),

pelaku (*actor*), dan aktivitas (*activity*) (Prastowo, 2014: 199). Dalam penelitian ini yang menjadi objek adalah proses seleksi di internal Partai NasDem terhadap calon anggota DPRD Kota Yogyakarta pada pemilu tahun 2014 yang berlokasi di DPD (Dewan Pimpinan Daerah) Partai NasDem Kota Yogyakarta. Penentuan informan menggunakan teknik *purposive*, dimana informannya adalah: 1) Ketua DPW Partai NasDem Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; 2) Ketua DPD Partai NasDem Kota Yogyakarta; 3) Sekretaris DPW/DPD Partai NasDem Kota Yogyakarta; 4) Team seleksi calon anggota DPRD Kota Yogyakarta Partai NasDem pada pemilu tahun 2014; 5) Orang-orang yang menjadi peserta seleksi calon DPRD Kota Yogyakarta di Partai NasDem (baik yang berhasil menang dan duduk di legislatif maupun yang tidak menang); dan 6)

Beberapa kader dari DPD

Partai NasDem Kota Yogyakarta.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini penulis menggunakan: 1)

Observasi berupa pengamatan secara langsung di lapangan terhadap berbagai peristiwa yang terkait dengan penelitian; 2) dokumentasi yang berupa rekrutmen data yang berasal dari berbagai dokumen seperti peraturan tertulis, AD/ART, notulen rapat, dan lain-lain; 3) wawancara terhadap para informan yang dipandu dengan interview.

Pada penelitian ini teknik analisis data yang digunakan adalah interaktif model Miles dan Huberman. Menurut Miles dan Huberman (Prastowo, 2014: 214) analisis data kualitatif adalah suatu proses analisis yang terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Tahap-tahap dalam analisis interaktif Miles dan Huberman meliputi: 1) Proses Reduksi Data; 2) Proses Penyajian data (*data display*); dan 3) Penarikan kesimpulan atau verifikasi.

3. HASIL

3.1. Rekrutmen Politik Partai NasDem Pada Pileg 2014

Proses rekrutmen yang dilakukan oleh partai NasDem dalam mendapatkan kandidat terbaik untuk calon anggota legislatif tahun 2014 mengalami berbagai kendala. Hal ini disebabkan karena kesadaran dan keterlibatan warga masyarakat yang sangat rendah terhadap pentingnya kegiatan politik.

Dari hasil wawancara diketahui bahwa beberapa faktor yang menyebabkan kurangnya minat warga untuk terlibat dan menjadi calon pada partai NasDem pada Pileg 2014 yaitu: 1) NasDem termasuk partai baru; 2) Belum memiliki basis massa; 3) Visi dan Misi partai belum teruji; 4) Belum memiliki tokoh publik (*public personage*) yang berpengaruh; 5) Jaringan partai yang masih terbatas; dan 6) Adanya dominasi elit partai sehingga proses rekrutmen tidak transparansi dan demokrasi.

3.2. Seleksi Internal Calon Anggota Legislatif

Proses seleksi terhadap para calon anggota legislatif di partai NasDem bertujuan untuk mendapatkan kandidat yang berkualitas dan mampu menjalankan visi

misi partai dengan baik dan bertanggungjawab. Agar proses seleksi berjalan dengan baik, maka perlu ada tolok ukur yang jelas. Pengelola Pengkaderan Partai NasDem DIY, Widodo Triputro mengemukakan bahwa semula ada 11 kriteria atau standar dalam proses seleksi caleg di internal partai Nasdem pada Pileg tahun 2014 sebagai berikut: 1) Tingkat pendidikan formal; 2) Pengalaman ke-legislatif-an atau aktifitas sejenis; 3) Pengalaman kepengurusan dalam Partai NasDem; 4) Pengalaman Diklat Partai NasDem; 5) Pengalaman dalam organisasi atau profesi non kepartaian; 6) Tingkat intensitas dalam aktifitas Partai NasDem; 7) Masa keanggotaan dalam Partai NasDem; 8) Integritas menurut penilaian kolega dan lingkungan; 9) Kemampuan berkomunikasi dan menjaring aspirasi; 10) Popularitas dalam masyarakat; dan 11) Potensi dukungan finansial terhadap Partai NasDem.

Proses seleksi di internal partai NasDem mengalami disorientasi, semangat restorasi dan partai tanpa mahar sulit

dilakukan dengan baik. Hal ini karena dalam proses seleksi belum berjalan sebagaimana idealnya. Seleksi internal yang dilakukan pada pemilihan umum calon anggota legislatif tahun 2014 mengalami beberapa kendala yaitu: 1) Dominasi elit di internal partai NasDem dalam mengambil keputusan; 2) Proses seleksi tidak terbuka; 3) Hasil seleksi tidak transparan; 4) Proses seleksi sampai pada penentuan nomor urut kandidat calon tidak melibatkan semua komponen partai; 5) Adanya calon anggota legislatif lolos tanpa melalui proses seleksi yang transparan; 6) Munculnya disorientasi pengurus partai yang hanya berkeinginan untuk mendapatkan suara pada Pileg 2014 dengan mengabaikan kualitas dan tidak melakukan tahap-tahap seleksi yang ketat.

3.3. Proses Pendominasian Kandidat

Proses pendominasian kandidat merupakan salah satu tahap akhir dalam menentukan calon anggota legislatif yang telah lolos melalui tahap-tahap seleksi di internal partai. Oleh karena itu, proses pendominasian membutuhkan tolok ukur

yang harus berdasarkan regulasi partai dan atas kesepakatan bersama.

Dalam penentuan nomor urut kandidat caleg partai NasDem pada Pileg tahun 2014 masih belum memiliki tolok ukur yang jelas, sehingga proses penentuan nomor urut kandidat hanya sebatas kehendak elit yang berkuasa.

Kurangnya transparansi dan juga munculnya kepentingan kelompok elit mempengaruhi proses penentuan nomor urut kandidat. Faktor kedekatan kandidat dan dukungan finansial ikut mewarnai proses penentuan nomor kandidat yang ikut dalam proses seleksi di internal partai NasDem daerah pemilihan Kota Yogyakarta pada Pileg tahun 2014.

3.4. Team Seleksi Internal Partai NasDem

Kehadiran team seleksi dalam proses seleksi calon anggota legislatif di internal partai NasDem memiliki peran yang besar. Keberhasilan mendapatkan kandidat yang berkualitas dipengaruhi oleh kejelian dan kemampuan dari team seleksi dalam

melakukan tahapan seleksi bagi para calon. Namun, pada proses seleksi kandidat calon anggota legislatif di internal Partai NasDem, kekuasaan dari kelompok elit menyebabkan lembaga seleksi internal partai tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Hal ini menyebabkan rangkaian proses seleksi sebagaimana konsep Norris dan tahapan-tahapan di internal partai pada penjelasan sebelumnya tidak dilaksanakan.

4. SIMPULAN DAN SARAN

4.1. Simpulan

Dari deskripsi dan analisis tentang seleksi calon legislatif (DPRD) tingkat Kota Yogyakarta oleh Partai NasDem disimpulkan bahwa: 1) Proses seleksi calon anggota DPRD Kota Yogyakarta yang dilakukan di internal di Partai NasDem belum memiliki tolok ukur dan syarat-syarat yang jelas dan terukur dalam menentukan seorang kandidat; 2) Dalam proses penentuan hasil seleksi para calon legislatif di internal partai NasDem masih didominasi kelompok elit partai tanpa melibatkan pengurus secara keseluruhan; 3) Team seleksi formal belum difungsikan

dengan baik tetapi justru team informal yang mendominasi dalam melakukan proses seleksi caleg di internal Partai NasDem; 4) Partai NasDem masih lebih mengutamakan tingkat kuantitas dan lebih berorientasi pada caleg yang hanya dijadikan sebagai diorientasikan sebagai *food gather* untuk memperoleh suara dari pada kualitas calon yang di usung oleh partai dalam mengawal pelaksanaan fungsi-fungsi legislatif; dan 5) Terjadinya distorsi nilai (*value*) di internal Partai NasDem yang tergambarkan dengan rendahnya komitmen dari elit-elit internal dalam menjalankan visi misi serta tujuan dasar dari Partai NasDem sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai.

4.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, berikut saran peneliti terhadap seleksi calon anggota legislative di internal Partai NasDem: 1) Dalam melakukan proses seleksi caleg di internal Partai NasDem perlu ada syarat-syarat dan tolok ukur; 2) Dalam menentukan hasil seleksi calon anggota

legislatif di internal partai perlu melibatkan semua komponen di internal partai sehingga tidak di dominasi oleh elit tertentu; 3) Memfungsikan secara baik team seleksi formal sehingga hasil dari proses seleksi yang dilakukan di internal partai NasDem dapat dipertanggung jawabkan. Team seleksi juga sebaiknya diisi oleh orang-orang yang berkualitas dan memiliki integritas; 4) Partai NasDem harus memberi prioritas dengan mengutamakan kualitas dari para caleg yang akan diusung pada pemilihan umum; dan 5) Pengurus dan simpatisan partai NasDem harus berkomitmen mengelola dan menjalankan fungsi partai sesuai dengan visi misi yang diatur dalam AD ART partai NasDem.

DAFTAR PUSTAKA

- Almond, Gabriel., Verba, Sidney. 1990. *Budaya Politik. Tingkahlaku Politik dan Demokrasi di Lima Negara* (terjemahan. Sahat Simamora). Jakarta: Bumi Aksara.
- Azani, Muhammad. 2010. *Tesis. Rekrutmen Politik Caleg PKS dan Caleg Golkar dalam Pemilu Legislatif 2009 di Kota Yogyakarta*. Yogyakarta: Pasca sarjana UIN Sunan Kaliaga Yogyakarta.
- Budiardjo, Miriam. 1981. *Partisipasi dan Partai Politik, Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: PT Gramedia.
- Budiardjo, Miriam. 2010. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Gaffar, Afan. 2006. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Haryanto. 1982. *Sistem Politik. Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Herdiansyah, Haris. 2012. *Metodologi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Indonesia, Republik. 2008. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik*. Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4801. Sekretariat Negara: Jakarta.
- Indonesia, Repuplik. 2011. *Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik*. Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5189. Jakarta: Sekretariat Negara.

- Kurniawan, Hamdan., dkk. 2014. *Data Hasil Pemilu 2014 Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: KPU DIY.
- Maleong, Lexy J. 2015. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Meyer, Thomas. 2012. *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*. Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Najib, Muhammad., dkk. 2014. *Pengawasan Pemilu Problem dan Tantangan*. Yogyakarta: Bawaslu Provinsi DIY.
- Nasdem, Partai. 2011. *Buku Saku Partai Nasdem. Anggaran Dasar Anggaran Rumah Tangga*: Jakarta.
- Prasetyoningsih, Nanik. 2014. *Dampak Pemilihan Umum Serentak Bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia*. *Jurnal Media Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*. Yogyakarta : UMY Yogyakarta.
- Prastowo, Andi. 2014. *Metode Penelitian Kualitatif dalam Perspektif Rancangan Penelitian*. Yogyakarta: AR-RUZZ MEDIA.
- Putra, Yuda Manggala. 2013. 70 persen Caleg Gunung Kidul Lulusan SMA. <http://www.republika.co.id/berita/nasional/jawa-tengah-diy-nasional/13/09/10/msx500-70-persen-caleg-gunung-kidul-lulusan-sma>. Diakses: 2 Januari 2016.
- Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali.
- Shimabura, Charles., dkk. 2009. *Membangun Konstitusional Indonesia Membangun Budaya Sadar Berkomunikasi*. *Jurnal Konstitusi PUSaKO Universitas Andalas*. Vol. II, No.1. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Sugeng. 2014. *Rekrutmen Politik Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) Pada Pemilihan Umum Legislatif Di Kota Pekanbaru*. *JOM FISIP* Vol. 2 No. 2 tahun 2015. Universitas Riau. jom.unri.ac.id/index.php/JOMFSIP/article/download/7462/7136. Diakses tanggal 2 Maret 2016.
- Sugiyono. 2015. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Surbakti, Ramlan. & Supriyanto, Didik. 2013. *Seri Demokrasi Elektoral Buku 6. Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Surbakti, Ramlan. 2010. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Taufik, Mohamad. 2013. *Caleg Kulon Progo 40 persen lulusan SMA*. <http://>

www.merdeka.com/politik/caleg-kulon-progo-40-persen-lulusan-sma.html. Diakses: 2 Januari 2016.

Thoha, Miftah. 2012. *Birokrasi Pemerintahan dan Kekuasaan di Indonesia* (edit. Suraji). Yogyakarta: Thafa Media.

Yudhi Prasetya, Imam. 2011. *Pergeseran Peran Ideologi Dalam Partai Politik*. *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*. Vol. 1, No. 1, Universitas Maritim Raja Ali Haji. http://fisip.umrah.ac.id/wp-content/uploads/2012/03/JURNAL-ILMU-PEME-RINTAHAN-BARU-KOREKSI-last_36_46.pdf. Diakses tanggal 2 Maret 2016.

KERJASAMA PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA DAN PT. PERWITA KARYA DALAM PENGELOLAAN PELAYANAN PUBLIK DI TERMINAL GIWANGAN YOGYAKARTA

Rina Budi Prastiwi
Pemerintah Kota Yogyakarta
rinarasty@gmail.com

Triyanto Purnomo Raharjo
Prodi Ilmu Pemerintahan STPMD “APMD” Yogyakarta
tri_pr@yahoo.co.id

ABSTRACT

The objective of this research is to describes the process of cooperation between the Yogyakarta government with PT Perwita Karya in the development of the Bus Station, Giwangan. Using qualitative descriptive research's method, the results of the analysis that the terminal management involves the management of PT Perwita work and some government agencies in the city of Yogyakarta. Constraints in the management of the terminal is poor planning analysis into account the effects of external factors so that the implementation of the cooperation failure. Constraints in the division of this task is louded entire risk of loss to private and there is no special policy support so that PT Perwita work is to bear the loss in the management of the Bus Station. Constraints in financing concept is the reception is not consistent with predictions that PT Perwita work is to bear the loss of operational costs. Yogyakarta City Government also suffers financially because the revenues (PAD) is reduced and the concept of regional economic development have failed, causing disharmony relations of cooperation. Follow-up process of cooperation PT Perwita Karta and the City Government of Yogyakarta ended before the expiration of the cooperation, Yogyakarta City Government decided to end the cooperation relationship because no prospective businesses. This termination of the cooperation did not solve the problem because of differences in the valuation of assets to be taken over so it must be solved through legal channels.

Keywords: *Public Private Partnership (PPP), Terminal Management*

ABSTRAK

Artikel ini bertujuan mendeskripsikan kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dan PT Perwita Karya dalam pengelolaan pelayanan publik di Terminal Giwangan. Dengan metode penelitian deskriptif-kualitatif, penelitian ini menghasilkan temuan yaitu kendala dalam manajemen pengelolaan terminal adalah analisis perencanaan yang kurang memperhatikan pengaruh faktor eksternal, sehingga pelaksanaan kerjasama mengalami kegagalan. Kendala dalam pembagian tugas adalah pembebanan seluruh resiko kerugian kepada swasta dan tidak ada dukungan kebijakan khusus sehingga PT Perwita Karya menanggung kerugian dalam pengelolaan terminal Giwangan. Kendala dalam pembiayaan adalah penerimaan tidak sesuai dengan prediksi sehingga dan PT Perwita Karya menanggung kerugian dan menimbulkan disharmonisasi hubungan kerjasama. Kerjasama PT Perwita Karya dan Pemerintah Kota Yogyakarta akhirnya diakhiri sebelum waktunya.

Namun hal ini ternyata tidak menyelesaikan masalah karena perbedaan penilaian aset yang akan diambil alih sehingga harus diselesaikan melalui jalur hukum.

Kata-kata Kunci: Kerjasama Pemerintah dan Swasta, Manajemen pengelolaan Terminal

1. PENDAHULUAN

Pemerintah Kota Yogyakarta tahu dan menyadari bahwa tanggungjawab sebagai pelayan masyarakat sangat banyak dan juga berat, yang tidak dapat dipikul sendiri. Oleh karena itu, Pemerintah Kota merasa perlu menjalin kemitraan dengan pihak swasta dalam penyediaan sarana dan prasarana publik serta penyelenggaraan pelayanan publik di daerah (<http://etd.ugm.ac.id/>, diakses tanggal 12 September 2015). Untuk itulah Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan kerjasama dengan PT Perwita Karya dalam pengelolaan pelayanan publik di Terminal Giwangan Yogyakarta.

Konsep kerjasama yang dilakukan Pemerintah Kota Yogyakarta dengan PT Perwita Karya yang tertuang dalam perjanjian kerjasama meliputi dua tahapan proses yaitu tahap pembangunan terminal Giwangan dan tahap pengelolaan sarana

prasarana pelayanan publik di terminal Giwangan. Kerjasama pengelolaan terminal Giwangan merupakan proses kerjasama yang tidak terpisahkan dari proses pembangunan terminal karena kesepakatan kerjasama kedua belah pihak menyatakan bahwa kerjasama dilakukan dengan konsep BOT (*Build, Operate, Transfer*). Dalam konsep ini PT Perwita Karya diberikan kewenangan untuk membangun terminal selama dua tahun, mengoperasikan selama dua puluh delapan tahun dan kemudian menyerahkan aset tersebut kepada Pemerintah Kota Yogyakarta pada tahun 2032.

Berbagai permasalahan dan dinamika yang terjadi dalam pengelolaan menjadi sesuatu hal yang menarik untuk diteliti karena proses kerjasama yang seharusnya bisa memberikan *benefit* bagi kedua belah pihak justru menjadi sebuah bumerang yang mengharuskan kerjasama tersebut dihentikan sebelum waktunya. Dampak dari keadaan

tersebut adalah keberlanjutan kerjasama pengelolaan terminal Giwangan menjadi tidak prospektif untuk dilaksanakan sampai dengan tahun 2032 dan penambahan prasarana berupa pembangunan pusat perbelanjaan sebagai bagian dari pengembangan kawasan terminal Giwangan tidak dapat direalisasikan, karena PT Perwita Karya kesulitan mendapatkan dana dari investor untuk menambah modal dan melanjutkan proses pembangunan *mall* yang merupakan kesepakatan dalam kerjasama tersebut.

Beberapa hal tersebut menarik untuk diteliti karena kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pengelolaan terminal Giwangan kedua belah pihak justru mengalami kerugian. Penulis memfokuskan diri pada masalah kerjasama pengelolaan terminal Giwangan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dan PT Perwita Karya yang mengalami kegagalan tersebut. Secara rinci fokus penelitian ini adalah: 1) Manajemen pengelolaan terminal oleh PT Perwita Karya dalam

melaksanakan kewajiban sebagai institusi pelaksana pelayanan publik; 2) Mekanisme dari kerjasama pengelolaan terminal Giwangan yang meliputi pembagian kerja antara Pemerintah Kota Yogyakarta dan PT Perwita Karya; 3) Koordinasi dan komunikasi yang dilakukan dalam kerjasama pengelolaan Terminal; 4) Pembiayaan operasional pengelolaan dan bagi hasil atas perolehan retribusi dan pendapatan pengelolaan terminal; dan 5) Tindak Lanjut kesepakatan kerjasama dalam pengembangan kawasan Terminal Giwangan.

Berdasarkan uraian di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimana kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dan PT Perwita Karya dalam pengelolaan pelayanan publik di Terminal Giwangan?

Tujuan penelitian ini adalah untuk: 1) Mendeskripsikan manajemen pengelolaan terminal Giwangan oleh PT Perwita Karya dalam melaksanakan kewajiban sebagai institusi pelaksana pelayanan publik; 2) Mendeskripsikan mekanisme kerjasama

pengelolaan terminal Giwangan meliputi pembagian kerja antara Pemerintah Kota Yogyakarta dan PT Perwita Karya; 3) Mendeskripsikan koordinasi dan juga komunikasi dalam kerjasama pengelolaan Terminal Giwangan; 4) Mendeskripsikan pembiayaan operasional pengelolaan terminal Giwangan dan bagi hasil atas peranan retribusi dan pendapatan pengelolaan terminal Giwangan; dan 5) Mendeskripsikan tindaklanjut kesepakatan kerjasama untuk pengembangan kawasan Terminal Giwangan.

1.1. Good Governance

Dalam konteks *governance* bahwa pelaksanaan pemerintahan daerah bukan hanya tanggungjawab pemerintah, namun juga melibatkan pelaku bisnis dan aktor *civil society*. Sedangkan *Good Corporate Governance* (GCG) merupakan:

Suatu keadaan yang ingin diwujudkan melalui tata kelola perusahaan yang baik agar terjadi harmonisasi hubungan antar pemangku kepentingan dalam perusahaan baik oleh pemegang saham, pengelola

perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, para pemegang kepentingan internal dan eksternal lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka agar perusahaan terkendali dan juga terarah (<http://lib.ui.ac.id/file...> diakses tanggal 14 Oktober 2016).

Konsep GCG ini sangat penting untuk diterapkan dalam kerangka kerjasama antara pemerintah dengan swasta. Penerapan GCG di Indonesia terkait korporasi sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang mencerminkan prinsip-prinsip tentang transparansi, akuntabilitas, *responsibility*, *fairness* atau kewajaran (<http://lib.ui.ac.id/file>, diakses tanggal 14 Oktober 2016).

1.2. Kerjasama Pemerintah Daerah dan Swasta

Kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewajibannya merupakan salah satu solusi untuk mengatasi keterbatasan kemampuan, sumber daya dan pembiayaan dalam menyelenggarakan layanan publik.

Pratikno berpendapat bahwa konsep kerjasama menegaskan institusi negara dapat bekerja dengan baik apabila melibatkan aktor *civil society* dan juga institusi swasta untuk mengimbangi dominasi pemerintah yang dianggap sebagai sumber kegagalan pembangunan (Pratikno, 2007c: 23). Beberapa substansi yang melandasi terbentuknya kerjasama antara pemerintah daerah dengan swasta yaitu: 1) adanya tujuan bersama; 2) *sharing of benefit* (berbagi keuntungan); 3) *sharing of burdens* (berbagi tanggung jawab) baik dalam hal pendanaan maupun dalam pembagian tugas dan kewajiban yang mengutamakan kemitraan sejajar atau *equal partnership* (Pratikno, 2007)

1.3. Manajemen Pengelolaan Terminal

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan Umum, terminal merupakan:

Tempat untuk keperluan memuat dan menurunkan orang atau barang serta mengatur kedatangan dan pemberangkatan kendaraan umum yang merupakan satu simpul jaringan transportasi. Dari definisi

tersebut terminal merupakan unit fasilitas pelayanan publik sebagai pusat layanan transportasi angkutan umum untuk pergerakan manusia dan barang dari satu tempat ke tempat lain.

Menurut Budi (2005: 182-183) bahwa terminal memiliki beberapa fungsi, yaitu: 1) menyediakan tempat dan kemudahan perpindahan moda transportasi; 2) menyediakan sarana untuk simpul lalu lintas; dan 3) menyediakan tempat untuk mendapatkan kendaraan angkutan umum.

Ketika terminal tersebut dalam pengelolaannya bekerjasama dengan pihak swasta, maka manajemen pengelolaan kerjasama menjadi faktor penentu karena dalam manajemen tersebut terdapat pengaturan pembagian tanggungjawab, pengaturan kepentingan pelaku usaha dan upaya pemenuhan layanan publik.

1.4. Pengelolaan Sarana dan Prasarana Pelayanan Publik

Pelayanan masyarakat atau sering disebut pelayanan publik adalah:

Suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang, sekelompok orang atau suatu instansi tertentu untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam memperoleh tujuan tertentu dengan memberikan jasa (*service*) baik berupa pengaturan maupun penyediaan layanan (Thoha, 2001).

Mekanisme kerjasama pemerintah dengan PT Perwita Karya dalam pengelolaan terminal Giwangan mencakup aspek-aspek pelayanan publik dan komersial.

1.5. Mekanisme Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Swasta

Mekanisme kerjasama dalam pengadaan barang dan jasa dengan pihak III dilakukan dengan proses lelang. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan harga penawaran terbaik sesuai dengan kualifikasi pekerjaan yang dipersyaratkan.

Kerjasama terkait terminal Giwangan termasuk kategori pengadaan dengan prosedur lelang, kemudian dilanjutkan dengan pembuatan perjanjian kerja melalui kontrak kerjasama dengan pemenang lelang. Dalam kontrak kerjasama tersebut

pengoperasian dan pengelolaan terminal menjadi hak dan kewajiban pihak swasta, dan Pemerintah Kota Yogyakarta berperan menjadi *supporting* kegiatan dengan membantu kelancaran pelayanan publik di terminal Giwangan melalui UPT Terminal.

1.6. Koordinasi dan Komunikasi dalam Proses Kerjasama

Ndraha menjelaskan koordinasi sebagai berikut:

Koordinasi berasal dari kata *coordination*, *co* dan *ordinare* yang berarti *to regulate*, dari pendekatan empirik diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh berbagai pihak yang sederajat (*equal in rank or order*) untuk saling memberi informasi dan mengatur (menyepakati) hal tertentu (Ndraha, 2003: 290).

Makna koordinasi dan komunikasi adalah dua pengertian yang saling berhubungan karena hasil akhir dari proses komunikasi (hubungan kerja) yang intensif adalah tercapainya koordinasi yang efektif dan efisien dalam menyatukan kegiatan-kegiatan dari satuan atau unit organisasi

sehingga organisasi bergerak mewujudkan tujuan yang ditetapkan.

1.7. Pembiayaan Kerjasama dan Keberlanjutan Kerjasama

Dalam proses kerjasama dengan pihak swasta konsep pembiayaan menjadi hal yang paling utama, karena pada dasarnya pihak swasta melakukan kegiatan usaha untuk mendapatkan *benefit* dari bisnis yang dilakukan. Seperti diungkapkan oleh Poerbo (1993) bahwa:

Investor yang melakukan investasi selalu mengharapkan pengembalian modal yang telah ditanam pada proyek tersebut dan menginginkan bahwa *return of investment* yang didapat melebihi dana semula, dengan kata lain investor ingin mendapat keuntungan dari penanaman investasinya.

Penentuan masa kerjasama ditentukan dengan memperhatikan usia ekonomis dari aset yang merupakan masa dimana aset tersebut layak dipergunakan. Dan sumber pendapatan terminal adalah pendapatan Retribusi terminal meliputi: 1) Retribusi masuk bagi kendaraan angkutan umum; 2)

Retribusi peron bagi penumpang atau pengantar yang masuk area terminal; 3) Sewa loket atau kios di lokasi terminal; 4) Retribusi parkir dan toilet.

Dalam perjanjian kerjasama, PT Perwita Karya harus menyetor bagi hasil penerimaan retribusi kepada Pemerintah Kota Yogyakarta yang besarnya telah ditentukan dalam perjanjian kerjasama.

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Pemilihan informan dengan menggunakan teknik *snowball* dengan informan utama staf Bagian Kerjasama Pemerintah Kota Yogyakarta. Penentuan informan selanjutnya berdasarkan dari hasil rekomendasi dari informan utama. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan *interview*, observasi dan dokumentasi.

3. HASIL

3.1. Kerjasama

Kerjasama pembangunan dan juga pengelolaan terminal Giwangan yang dilakukan oleh PT Perwita Karya dengan

Pemerintah Kota Yogyakarta tertuang dalam Akta Nomor 2 tentang Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Kota Yogyakarta dengan PT Perwita Karya pada tanggal 9 September 2002. Dalam Perjanjian kerjasama (MOU) tersebut memuat beberapa bentuk kerjasama, yaitu: 1) Pembangunan dan pengelolaan terminal Giwangan; 2) Pembiayaan kerjasama; 3) Bagi hasil pengelolaan terminal Giwangan; 4) Pembagian hak dan kewajiban/tanggung jawab; 5) Pengorganisasian pengelolaan terminal Giwangan; 6) Proses penyerahan aset terminal giwangan; 7) Penyelesaian perselisihan dan konflik.

Capaian/hasil kerjasama Pemerintah Kota Yogyakarta dan PT Perwita Karya yang diharapkan adalah: 1) Terwujudnya pembangunan terminal Giwangan tipe A dengan fasilitas yang memberikan kenyamanan; 2) Kemudahan akses transportasi bagi masyarakat; 3) Pemerintah Kota Yogyakarta mampu mengoptimalkan potensi dan peran swasta untuk turut serta dalam penyediaan sarana prasarana pelayanan public; dan 4) Pemerintah Kota Yogyakarta mendapatkan

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari kontribusi yang diberikan oleh PT Perwita Karya.

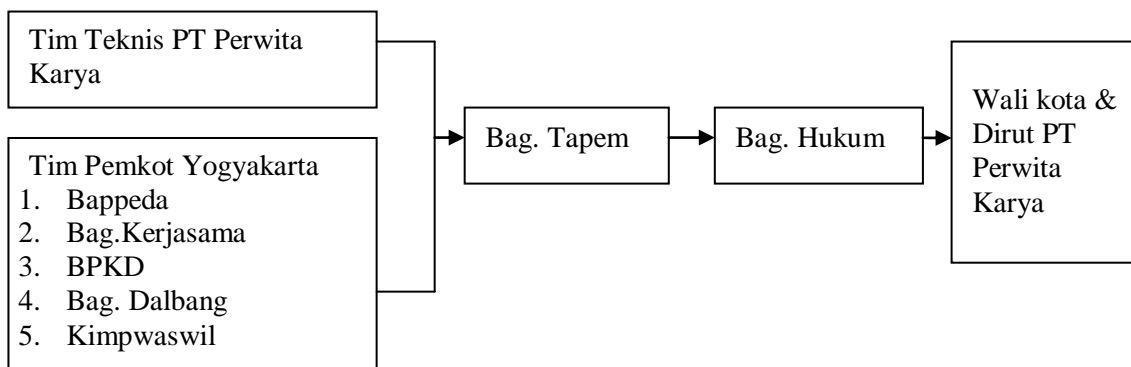
3.2. Analisis Kerjasama Pemerintah Kota Yogyakarta dan PT Perwita Karya dalam Pengelolaan Pelayanan Publik Terminal Giwangan Yogyakarta

3.2.1. Manajemen pengelolaan terminal Giwangan oleh PT Perwita Karya dalam melaksanakan kewajiban sebagai institusi pelaksana pelayanan publik.

Manajemen kerjasama merupakan keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh PT Perwita Karya, sebagai pelaksana dan UPT Terminal Giwangan sebagai pembantu dalam operasionalnya. Fungsi-fungsi manajemen yang dilakukan meliputi:

a. *Planning* atau Perencanaan

Mekanisme proses perencanaan dapat dijelaskan seperti dalam Bagan 3.1. berikut.



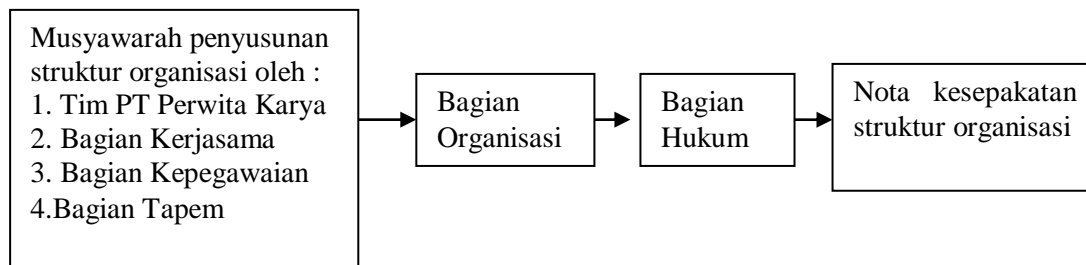
Bagan 3.1 Mekanisme Perencanaan Kerjasama

Kendala yang dihadapi dalam proses perencanaan kerjasama adalah dalam menyatukan dua aspek yang berbeda yaitu aspek pelayanan publik yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dan aspek komersial terkait kerjasama dengan PT. Perwita Karya, sehingga membutuhkan analisis dan pembahasan yang detail agar keduanya dapat terlaksana dan masing-masing pihak mendapatkan manfaat dari kerjasama ini. Dalam proses perencanaan pemilihan lokasi terminal hanya berdasarkan pada pertimbangan ketersediaan lahan yang luas untuk pengembangan terminal dan pengalihan kepadatan lalu lintas dari pusat kota, namun kurang mempertimbangkan

akses menuju lokasi terminal. Letak terminal jauh dari pusat perkotaan.

b. *Organizing* atau Pengorganisasian

Proses pengorganisasian (*organizing*) dilakukan oleh PT Perwita Karya dan tim Pemerintah Kota Yogyakarta. Kendala yang dihadapi dalam pengorganisasian adalah mensinergikan tugas dan tanggung jawab PT Perwita Karya dan UPT terminal Giwangan sebagai unit pendamping. Demikian pula dengan pelaksanaan tugas operasional lainnya, karena meskipun area tugas berbeda, namun masing-masing saling terkait karena penyelenggaraan pelayanan publik di terminal Giwangan merupakan satu kesatuan



Bagan 3.2. Pengorganisasian pengelolaan terminal sebagai berikut:

- c. *Actuating* atau Penggerakkan dilakukan dan melakukan analisis dengan *Actuating* adalah upaya menggerakkan membandingkan realisasi pelaksanaan semua personil dalam struktur organisasi kegiatan dengan standar atau rencana yang untuk meningkatkan kinerja dalam mencapai ditetapkan. Kendala yang dihadapi dalam tujuan organisasi. Kendala dalam meng- manajemen pengelolaan terminal adalah gerakkan kinerja organisasi dalam kerjasama konsep perencanaan yang kurang ini menurut pengamatan penulis adalah mempertimbangkan peran Pemerintah DIY dukungan kebijakan dari Pemerintah Kota sehingga kebijakan dalam pengelolaan Yogyakarta untuk menjamin penggunaan terminal Giwangan tidak sinkron dengan terminal oleh masyarakat. Pemerintah Kota kebijakan Propinsi DIY. Selain itu penentuan Yogyakarta kurang serius menggerakkan lokasi terminal Giwangan kurang strategis institusi untuk melakukan penertiban. Hal ini untuk pengembangan kawasan ekonomi, kemudian berpengaruh pada kinerja PT sehingga kepentingan bisnis PT Perwita Perwita Karya yang mengalami kesulitan Karya tak terlindungi. Pemerintah Kota Yogyakarta juga kurang serius meng- gerakkan institusi untuk melakukan penertiban angkutan umum yang liar, sehingga fungsi terminal Giwangan kurang optimal.
- d. *Controlling* atau Pengendalian
 Pengendalian memiliki beberapa optimal.
 fungsi untuk mengawasi kegiatan yang

3.2.2. Mekanisme Kerjasama Pengelolaan Terminal Giwangan Terkait Pembagian Kerja dan Tanggung Jawab antara Pemerintah Kota Yogyakarta dan PT Perwita Karya.

Faktor resiko yang kemungkinan akan mempengaruhi kelangsungan kerjasama memang telah diatur dalam perjanjian kerjasama. *Force Majeur* yaitu hal-hal yang terjadi diluar kekuasaan atau kemampuan pihak kedua (PT Perwita Karya) yang dapat mempengaruhi pengelolaan terminal Giwangan. Apabila PT Perwita Karya tidak dapat melakukan pengelolaan terminal Giwangan sesuai perjanjian karena *Force Majeur* tersebut maka PT Perwita Karya tidak dikenakan sanksi.

Kendala yang muncul adalah pembagian tugas dan tanggungjawab ini adalah terkait faktor eksternal yang kurang diperhitungkan dalam konsep kerjasama yaitu pengaturan kebijakan di luar terminal Giwangan untuk menjamin keberhasilan pengelolaan Giwangan, yang seharusnya dilakukan Pemerintah Kota Yogyakarta.

Pemerintah Kota Yogyakarta kurang memperhatikan peran Pemerintah DIY dalam pengaturan lalu lintas secara makro sehingga kebijakan Pemerintah DIY tidak sinergi dengan kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta.

Permasalahan atau kendala lain adalah pembebanan resiko kegiatan yang seluruhnya dibebankan kepada pihak swasta tidak didukung kebijakan yang mendukung keberhasilan kerjasama, sehingga PT Perwita Karya menanggung kerugian dalam pengelolaan terminal Giwangan ini.

3.2.3. Koordinasi dan Komunikasi Untuk Kerjasama Dalam Pengelolaan Terminal Giwangan.

Koordinasi dan komunikasi yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dengan PT Perwita Karya kurang efektif, terutama dalam menyamakan persepsi bahwa ada kendala faktor eksternal di luar terminal Giwangan yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Yogyakarta untuk mengatasinya, namun pemerintah Kota menganggap regulasi terkait transportasi

secara makro bukan merupakan kewenangan pemerintah Kota Yogyakarta. Regulasi secara makro tersebut terkait dengan kepentingan pemerintah Kabupaten Sleman terhadap keberadaan terminal Jombor yang juga akan dikembangkan sebagai kawasan ekonomi dan bisnis. Keadaan ini menjadi dilema bagi PT Perwita Karya untuk menambah fasilitas pengembangan terminal. Kendala yang muncul dalam proses koordinasi dan komunikasi adalah tidak adanya tindak lanjut yang dilakukan sebagai hasil proses koordinasi dan komunikasi.

3.2.4. Pembiayaan Dalam Operasional Pengelolaan Terminal Giwangan dan Bagi Hasil atas Perolehan Retribusi dan Pendapatan Pengelolaan Terminal Giwangan.

Prinsip tentang pengelolaan terminal Giwangan berorientasi pada mekanisme pasar (*market mekanism*). Dalam prinsip ini besarnya pendapatan dan penerimaan bergantung pada perilaku dan pilihan

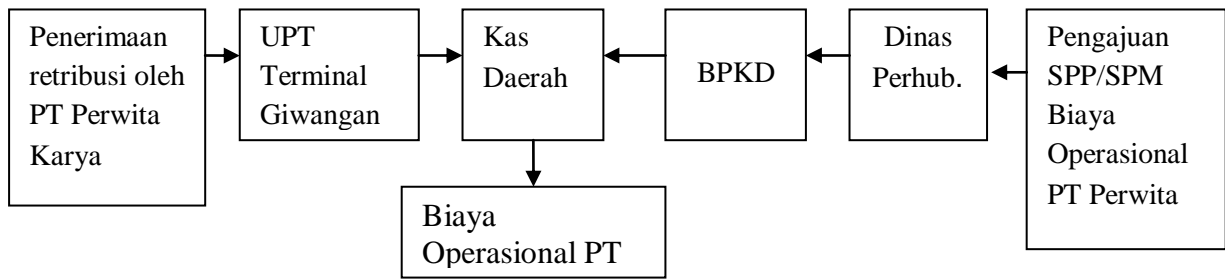
masyarakat sebagai pengguna jasa terminal. Konsep perencanaan pembiayaan dalam pengelolaan terminal telah diatur dalam perjanjian kerjasama sebagai berikut:

a. Penyusunan target retribusi

Target retribusi setiap tahun ditetapkan secara bersama-sama antara PT Perwita Karya dan Pemerintah Kota Yogyakarta. Jumlah target dan realisasi menunjukkan semakin berkurang dari tahun ke tahun, yang berpengaruh pada menurunnya pendapatan retribusi terminal sehingga tidak dapat menutup biaya operasional. Sejak awal perencanaan PT Perwita Karya mengendalikan penerimaan terbesar dari sewa kios-kios yang dianggap paling *profitable*, sehingga kurang memperhitungkan pengaruh banyaknya jumlah penumpang terhadap pendapatan PT Perwita Karya.

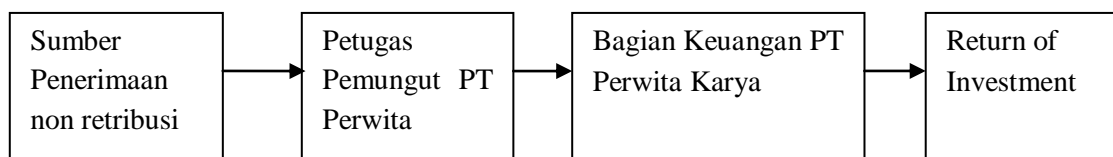
b. Pengelolaan retribusi terminal

Mekanisme penerimaan retribusi dan pengajuan biaya operasional PT Perwita Karya dapat dilihat pada Bagan 3.3. berikut.



Bagan 3.3 Mekanisme Penerimaan Retribusi dan Pengajuan Biaya Operasional

c. Pembagian bagi hasil penerimaan PT Perwita Karya, sehingga PT Perwita retribusi Karya menanggung kerugian karena penerimaan retribusi tidak dapat menutup biaya Perjanjian kerjasama terkait pembagian biaya hasil menjadi permasalahan, karena operasional. Hal ini sebagai akibat dari dianggap tidak adil. Padahal sebenarnya adanya faktor eksternal yang tidak dapat apabila target penerimaan retribusi sesuai ditanggulangi dengan kebijakan Pemerintah dengan prediksi awal, maka kedua belah Kota Yogyakarta dalam menjamin kepentingan pihak akan mendapatkan keuntungan. tingan bisnis PT Perwita Karya di terminal Kendala dalam pembiayaan kerjasama Giwangan. Mekanisme penerimaan non adalah pembebanan seluruh resiko kerugian retribusi terminal Giwangan seperti pada dari operasional terminal dibebankan kepada Bagan 3.4. berikut ini.



Bagan 3.4 Mekanisme penerimaan non retribusi terminal Giwangan

3.2.5. Tindaklanjut Kesepakatan Pembahasan tindak lanjut kerjasama Kerjasama Dalam Pengembangan dilakukan dalam forum rapat kerja antara Kawasan Terminal Giwangan kedua belah pihak untuk membahas solusi tindak lanjut. Kegagalan pembangunan pusat

perbelanjaan di area terminal Giwangan oleh PT Perwita Karya merupakan tindakan lawan prestasi, karena tidak sesuai dengan kesepakatan kerjasama. Keberlanjutan dari kerjasama menjadi tidak prospektif bagi kedua belah pihak karena dari aspek komersial tidak dapat memberikan keuntungan secara finansial, namun PT Perwita Karya berkomitmen tetap memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, meskipun harus menanggung kerugian biaya operasional. PT Perwita Karya dan Pemerintah Kota Yogyakarta telah melakukan musyawarah dalam rangka menyelamatkan kerjasama ini, namun tidak ada titik temu, sehingga Pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan surat pemutusan hubungan kerjasama dengan pertimbangan untuk mengurangi resiko kerugian yang lebih banyak. Pemutusan hubungan kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dengan pengambil-alihan pengelolaan diharapkan dapat mengatasi beberapa permasalahan, meskipun bukan merupakan pilihan yang terbaik bagi kedua

belah pihak. Pemutusan hubungan kerja yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta ternyata juga tidak menyelesaikan masalah, karena adanya perbedaan penilaian terhadap aset yang akan diambil alih oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, sehingga harus diselesaikan melalui jalur hukum.

Kerjasama tidak dapat dilanjutkan karena tidak sesuai rencana, hal ini dapat dilihat dari fakta-fakta berikut: 1) Jumlah penumpang yang masuk terminal semakin berkurang; 2) Angkutan Umum banyak yang tidak masuk ke terminal Giwangan; 3) Kios-kios di terminal banyak yang tidak termanfaatkan; 4) Keadaan sarana dan prasarana terminal yang tidak terawat dan banyak fasilitas-fasilitas yang terbengkalai dan mulai mengalami kerusakan; 5) Jumlah penerimaan retribusi dan non retribusi terminal yang semakin menurun.

Penyebab kegagalan dari kerjasama pengelolaan terminal Giwangan adalah disebabkan karena beberapa faktor, yaitu: 1) Pemilihan lokasi pembangunan yang kurang strategis; 2) Kebijakan Pemerintah DIY

terkait pengaturan lalu lintas secara makro tidak sinkron dengan kebijakan strategis Pemerintah Kota Yogyakarta; 3) Kurang adanya dukungan kebijakan dari pihak Pemerintah Kota Yogyakarta untuk melindungi kepentingan bisnis PT Perwita Karya; 4) Proses perencanaan yang kurang mempertimbangkan faktor resiko sehingga PT Perwita Karya mengalami kerugian karena faktor eksternal terkait perubahan perilaku penumpang disamping kebijakan Pemerintah DIY yang tidak sejalan dengan perencanaan tentang pengelolaan terminal Giwangan.

4. SIMPULAN DAN SARAN

4.1. Simpulan

1) Mekanisme perencanaan dalam pengelolaan terminal Giwangan kurang memperhatikan faktor eksternal sehingga dalam tahap pelaksanaan timbul banyak persoalan internal dan eksternal; 2) Pemerintah Kota Yogyakarta memiliki andil dalam kegagalan kerjasama ini karena pemilihan lokasi terminal yang berada di pinggiran kota menyebabkan akses ke terminal maupun ke pusat kota dari terminal

menjadi lebih sulit; 3) Pembebanan tanggungjawab dan seluruh resiko finansial kepada PT Perwita Karya dalam pengelolaan terminal Giwangan tidak didukung kebijakan yang dapat melindungi kepentingan bisnis PT Perwita Karya; 4) Kegagalan pengelolaan terminal Giwangan yang menyebabkan PT Perwita Karya mengalami kesulitan merealisasikan pembangunan pusat perbelanjaan sesuai kesepakatan kerjasama. Pemerintah Kota Yogyakarta yang memutuskan mengakhiri hubungan kerjasama karena tidak lagi prospektif secara bisnis. Namun hal ini ternyata juga tidak menyelesaikan masalah karena perbedaan penilaian terhadap aset yang akan diambil alih Pemerintah Kota Yogyakarta, sehingga harus diselesaikan melalui jalur hukum.

4.2. Saran

Perencanaan Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) ke depan harus mempertimbangkan faktor eksternal. Disamping itu dalam melakukan kerjasama dengan pihak swasta, Pemerintah Kota Yogyakarta seharusnya tidak melimpahkan seluruh resiko

kepada pihak swasta, karena Pemerintah kota Yogyakarta memiliki andil juga dalam kegagalan kerjasama yang dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Budi D. Sinulingga. 2005. *Pembangunan Kota: Tinjauan Regional dan Local*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Handyaningrat, Soewarno. 1989. *Pengantar Studi Administrasi dan Manajemen*, Jakarta: CV Haji Masagung.
- Haryanto, dkk. 2007. Hubungan Pemerintah dan Masyarakat. Dalam: *Mengelola Dinamika Politik dan Jejaring Pemerintahan: Kemitraan, Partisipasi dan Pelayanan Publik*, Yogyakarta: PLOD UGM.
- Kompas*, tanggal 10 Maret 2009.
- Moelong, Lexy J. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: ROSDA.
- Mustafa, Delly. 2013. *Birokrasi Pemerintahan*, Bandung: Alfabeta.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology*, Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. 1999. *Mewirauahakan Birokrasi*, Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo.
- Pamudji, Nanang dkk. 2007. Sinergi dan Interelasi Dalam Pemerintahan. Dalam : *Mengelola Dinamika Politik dan Jejaring Pemerintahan: Kemitraan, Partisipasi dan Pelayanan Publik*, Yogyakarta: PLOD UGM.
- Poerbo H, 1993. *Tekno Ekonomi Bangunan Bertingkat Banyak*, Jakarta: Djambatan.
- Pratikno. 2007c. Dari Hierarki ke Jaringan. Dalam: *Mengelola Dinamika Politik dan Jejaring Pemerintahan*. Yogyakarta: PLOD Universitas Gajah Mada.
- Pratikno. 2007d. Relevansi dan Fungsi Kerjasama Antar Daerah. Dalam *Kerjasama Antar Daerah: Kompleksitas dan Tawaran Format Kelembagaan*, Yogyakarta: PLOD Universitas Gajah Mada.
- Pratikno. 2008. Manajemen Jaringan Dalam Perspektif Strukturisasi. *Jurnal Administrasi Kebijakan Publik*, Volume XII (1), Mei: 1-19.
- Purwanto, Erwan Agus, Ph.D dan Sulistiyastuti, Dyah Ratih, M.Si. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Ruhyanto, Arie. Dan Hanif, Hasrul. 2007. Kerjasama Antar Daerah Sebagai Jaringan Interorganisasional: *Kerjasama Antar Daerah*, Pratikno ed.

- Yogyakarta: PLOD Universitas Gajah Mada. <http://indoplaces.com> dan <http://portalgaruda.org/....> diakses 5 September 2015.
- Sugiyono, Prof.Dr. 2014. *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta. <http://indoplaces.com> tanggal 19 April 2014. Diakses 19 Nopember 2015.
- Suharko. 2005. *Merajut Demokrasi: Hubungan NGO, Pemerintah dan Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (1966-2001)*. Yogyakarta: Tiara Wacana. <http://lib.ui.ac.id/.....> diakses 12 September 2015. <http://lib.ui.ac.id/file..> Diakses 14 Oktober 2016.
- Sukmajati, Mada. Dardias, Bayu. Ruhyanto, Arie. 2007. Format Kerjasama Antar Daerah. Dalam: *Kerjasama Antar Daerah*. Pratikno.ed. Yogyakarta: PLOD UGM. <http://library.binus.ac.id/.....> Diakses 14 Oktober 2016.
- Sumarto, Herifah Sj. 2009. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. <http://ppid.lan.go.id/> Diakses 12 September 2015. <http://repository.usu.ac.id/.....> Diakses 14 Oktober 2014.
- Thoha. Miftah. 2001. *Good Governance dalam Administrasi Publik*, Jakarta: Gunung Agung. <http://trainingadvokasi.smara.or.id/>. Diakses 9 Februari 2016.
- Winardi, 1986. *Asas-Asas Manajemen*, Bandung: Alumni. <https://www.scribd.com/doc/....> / *Pedoman–Pengelolaan-Terminal-pdf,.....* Diakses 12 September 2015.
- Website/Digital journal**
<http://etd.repository.ugm.ac.id/>.. Diakses tanggal 12 September 2015.
- Soedjito, Poegoeh. 2005. Tinjauan Investor Dalam Penanaman Modal Dalam Negeri Terhadap Pembangunan

- Komponen Transportasi Terminal Giwangan di Kota Yogyakarta. <http://portalgaruda.org/article.php?article> diakses tanggal 9 Nopember, 2015.
- Perundang – undangan dan dokumen**
- Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta. 2015. Profil Pembangunan Kota Yogyakarta 2015.
- Kementrian Pekerjaan Umum. 2010. Pedoman Pengelolaan Terminal.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No 63/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- Pemerintah Kota Yogyakarta. 2002. Surat Keputusan Walikota Yogyakarta No. 212/KD/2002 tentang Penetapan Perjanjian Kerjasama Pembangunan dan Pengelolaan Terminal Giwangan.
- Pemerintah Kota Yogyakarta. 2002. Surat Keputusan Walikota Yogyakarta No 590/3543 mengenai Persetujuan Penjaminan Sertifikat HGB Terminal Giwangan No 00188 kepada Presiden Direktur PT Perwita Karya.
- Pemerintah Kota Yogyakarta. 2002. Surat Perjanjian Bersama Nomor 2/SP/IX/2002 tentang Konsep Pembangunan Terminal Giwangan.
- Pemerintah Kota Yogyakarta. 2009. Surat Walikota Yogyakarta No. 645/3543 tanggal 7 September 2009 tentang Piutang PT Perwita Karya.
- Pemerintah Kota Yogyakarta. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Untuk Kota (RTRUK).
- Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan Umum
- Republik Indonesia. 2000. Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 125.
- Republik Indonesia. 2004. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 18 tahun
1997 tentang Pajak dan Retribusi
Daerah.

DAMPAK PENERAPAN ICT TERHADAP TRANSFORMASI BIROKRASI DI KABUPATEN BANTUL DAN KOTA YOGYAKARTA

Bambang Cipto

Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Supardal

Program Pascasarjana (S-2) Ilmu Pemerintahan, STPMD “APMD”, Yogyakarta
gusdal@gmail.com

ABSTRACT

Information Communication Technology (ICT) initiative and application in local government should transform local government bureaucracy. In Bantul and Yogyakarta, however, ICT initiative and application has not successfully transformed local government bureaucracy. This study will assess the impact of ICT initiative and application on the bureaucracy transformation in both cities. The mix research method is chosen in order to answer and analyze the phenomena in depth. The research found that the influence of the ICT's initiative on the bureaucracy transformation in the Bantul District is only 4,1% and 44,1% in Yogyakarta city. The low effect of the implementation of the system of ICT in those cities is affected by strong patronage culture, the hierarchical organizational structure and centralized regulation on local government structure, low capacity e-leadership of middle range leader, and no delegation from top leader to middle management.

Keywords: *bureaucracy, transformation, culture, ICT*

ABSTRAK

Inisiatif dan aplikasi Teknologi Komunikasi dan Informatika (ICT) di Pemerintah Daerah seharusnya mengubah birokrasi pemerintah daerah. Di Bantul dan Yogyakarta, bagaimanapun, inisiatif dan aplikasi TIK belum berhasil mengubah birokrasi Pemerintah Daerah. Studi ini akan menilai dampak dari inisiatif dan penerapan TIK terhadap transformasi birokrasi di kedua kota tersebut. Metode penelitian campuran dipilih untuk menjawab dan menganalisis fenomena secara mendalam. Penelitian ini menemukan bahwa pengaruh dari ICT pada transformasi birokrasi di Kabupaten Bantul hanya 4,1% dan 44,1% di Kota Yogyakarta. Rendahnya pengaruh penerapan sistem TIK di kota-kota tersebut dipengaruhi oleh budaya patronase yang kuat, struktur organisasi hirarkis dan peraturan terpusat dalam struktur pemerintahan daerah, rendahnya kapasitas e-kepemimpinan pada pemimpin ditingkat menengah, dan tidak ada delegasi dari pucuk pimpinan sampai dengan manajemen menengah.

Kata-Kata Kunci: birokrasi, transformasi, budaya, ICT

1.

2. PENDAHULUAN

Reformasi politik tahun 1998 menjadi awal perubahan paradigma birokrasi dari sentralisasi menuju desentralisasi sehingga otonomi daerah dimaknai dengan bertambahnya kewenangan daerah beserta dengan segala konsekuensi yang ada. Perubahan paradigma ini berarti perubahan struktur birokratis yang rumit menjadi ramping, sehingga dibutuhkan pemangkasan birokrasi atau reformasi birokrasi dan mengarah ke transformasi birokrasi. Untuk itu penggunaan ICT dalam penyelenggaraan pemerintahan bisa lebih transparan dan partisipatif.

Kumorotomo (2008) memfokuskan penelitiannya pada pelaksanaan sistem UPIK Kota Yogyakarta yang mampu membangkitkan partisipasi warga dalam penyelenggaraan pemerintahan Kota. Selanjutnya, pelaksanaan *e-procurement* di Kota Surabaya membantu proses dan pemenang tender berjalan transparan bagi pengusaha lokal dan kecil. Hal ini menun-

jukkan pentingnya komitmen pimpinan organisasi agar teknologi informasi dapat dimanfaatkan untuk mengikis budaya birokrasi yang kurang efisien dan penuh dengan persoalan korupsi, kolusi dan nepotisme. Di sisi lain buruknya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia (Dwiyanto, 2002; Kumorotomo, 2007), seperti penyelenggaraan pelayanan publik yang masih diskriminatif, terjadinya rente birokrasi, suap, pungutan liar, tidak adanya kepastian pelayanan, arogansi kekuasaan, serta masih lemahnya posisi tawar warga masyarakat terhadap pejabat birokrasi, menunjukkan bahwa *mindset* birokrasi dalam memberikan pelayanan belum banyak mengalami perubahan.

Dalam hal kapasitas birokrasi pelayanan dalam melakukan tindakan inisiatif pelayanan untuk memuaskan pengguna jasa masih sangat lemah. Birokrasi pelayanan masih sangat *rules-driven* dalam mengambil keputusan. Hasil penelitian Supardal (2014) sebelumnya

menunjukkan bahwa UPIK Kota Yogyakarta dan *SMS Center* Kabupaten Bantul sebagai saluran komunikasi strategis bisa dijadikan sarana deliberasi warga dengan Pemerintah Kota dalam perencanaan pembangunan. Namun, dalam pelaksanaannya belum berjalan secara optimal. Perdebatan yang berlangsung dalam UPIK belum terjadi secara intensif. Hal ini nampak dari respon Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap sistem *online* UPIK yang belum berjalan secara responsif, terutama pada proses perencanaan pembangunan. Sistem UPIK lebih banyak menyalurkan aspirasi mengenai pembangunan ke SKPD terkait. Informasi ini ditampung sebagai masukan formulasi perencanaan pembangunan saja.

Pemerintah Daerah sesungguhnya bisa memanfaatkan jejaring sosial yang tumbuh pesat dan banyaknya warga yang aktif menggunakan internet melalui *mobile phone*, seperti ponsel, internet, *facebook*, *twitter*, *youtube*, *BBM* dan *Whatsapp*. Pemerintah Daerah bisa menerapkan sistem *web* atau *online* dalam perumusan kebijakan publik

yang akan berdampak pada efektivitas dan efisiensi kinerjanya. Hasil penelitian Topo Hudoyo (2010) menunjukkan bahwa pengelolaan media UPIK Kota Yogya kurang optimal karena birokrat belum reponsif sehingga tujuan dan nilai-nilai transparansi belum tercapai. Birokrat yang seharusnya bisa lebih cepat merespon aspirasi warga, faktanya lebih banyak menunggu, seolah kurang memiliki kapasitas memadai.

Portal UPIK Kota Yogya bisa menjadi media interaksi warga dengan para pejabat Pemerintah, jika para birokrat mempunyai kapasitas di bidang ICT. Faktanya di setiap unit dan SKPD hanya beberapa aparat yang mampu mengolah informasi ICT. Hasil penelitian Wahid (2014) tentang tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik merupakan keniscayaan untuk dicapai melalui UBKP (Umpan Balik Kebijakan Publik) di era Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Hal tersebut dimungkinkan dengan dukungan TIK dan konvergensi media yang telah mengubah pola masyarakat bermedia.

UPIK di bagian Humas dan Informasi (Bagian HI) Kota Yogyakarta merupakan salah satu perintis dalam pengelolaan UBKP. Hasil penelitian Fathul Wahid (2012) menunjukkan bahwa UPIK Kota Yogyakarta sudah mengalami institusionalisasi sistem, sehingga tidak terpengaruh berbagai faktor lain.

Di Kabupaten Bantul pelaksanaan sistem ICT sudah ada sejak tahun 2005, namun belum menunjukkan kapasitas birokrasi yang memadai dalam merespon aspirasi warga. Menurut Kepala Kantor Pengolahan Data Telematika Sri Budoyo (2015) bahwa:

"Setiap tahun diselenggarakan penguatan kapasitas aparat Pemerintah Kabupaten Bantul untuk meningkatkan kemampuan aparat dalam bidang ICT. Karena tantangan terbesar dalam pelaksanaan sistem ICT di Kabupaten Bantul adalah rendahnya kapasitas aparat dalam mengoperasikan perangkat ICT."

Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar aparat Pemda belum mempunyai

kapasitas memadai dalam bidang ICT dan pelaksanaan sistem ICT belum mampu mendorong transformasi birokrasi daerah.

Dalam penelitian ini mengambil celah riset (*research gap*) tentang kapasitas respon birokrasi dalam menerima aspirasi warga karena belum banyak dilakukan oleh para peneliti sebelumnya, khususnya penerapan sistem ICT dan pengaruhnya terhadap transformasi birokrasi. Penelitian ini menggunakan studi penerapan ICT khususnya *e-government* UPIK Kota Yogyakarta dan *SMS Center* atau sistem *online* diskusi warga Kabupaten Bantul. Kebijakan *e-government* di Kota Yogyakarta dimulai tahun 2003 dan Kabupaten Bantul tahun 2005. Sejauhmana pelaksanaan ICT mampu mempengaruhi transformasi birokrasi di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul?

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian *mixed method* antara teknik analisis kuantitatif dan kualitatif. Dimulai dengan uji statistik untuk mengetahui pengaruh hubungan antar variabel. Selan-

jutnya, hasil dianalisis secara kualitatif untuk membuktikan dan memberikan argumentasi yang mendukung hasil tersebut. Unit analisis: objek penelitian yaitu pelaksanaan ICT dan pengaruhnya dalam transformasi birokrasi di Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta. Subjek penelitian adalah pejabat struktural di lingkungan Pemda Bantul dan Pemkot Yogyakarta. Informan dan responden diperoleh dengan teknik *population sampling*, terhadap 100 orang di masing-masing wilayah. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi untuk mengamati praktek pelayanan publik berbasis ICT oleh Pemerintah Daerah, kapasitas pegawai dalam melaksanakan

pelayanan berbasis ICT. Kuesioner untuk mengetahui pendapat responden dari unsur pejabat struktural terkait pelaksanaan ICT dan pengaruhnya terhadap transformasi birokrasi. Wawancara mendalam untuk memperoleh wawasan dan perspektif informan terkait pelaksanaan ICT dan perannya dalam mendorong transformasi birokrasi. Teknik Analisis data dengan analisis kuantitatif maupun kualitatif

4. HASIL PENELITIAN

Dari variable yang diteliti perlu dilakukan uji validitas dan realibilitas data. Hasil uji Pearson dari 4 variabel yang diteliti dapat dilihat pada Tabel 3.1 berikut.

Tabel 3.1. Uji Validitas dan Realibilitas

Variabel	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if item Deleted
Visi kebijakan	117.3000	179.459	.526	.766
Struktur Organisasi	119.5857	162.478	.718	.652
Perubahan Budaya Organisasi	122.4429	132.772	.707	.662
Pembaharuan ICT	123.1234	231.023	.614	.725
Transformasi Birokrasi	132.2857	235.946	.486	.778

Sumber: Hasil Tabulasi Data 2016

Dari hasil perhitungan menunjukkan signifikan pada tingkat 0,05 karena ketika dibandingkan dengan r tabel sebesar 0,220,

maka r hitung lebih besar. Artinya variabel yang diteliti termasuk kategori yang valid atau layak dilakukan penelitian. Deskriptif

statistik dipaparkan terkait jumlah penelitian menunjukkan angka sebaran yang responden, sebaran nilai minimal, maksimal cukup antara satu responden dengan dan nilai rata-rata, serta standar deviasi. responden lain.

Dalam Tabel 3.2 dijelaskan bahwa nilai minimal, nilai maksimal dan nilai rata-rata dari masing-masing variabel dan lokasi

Tabel 3.2. Deskripsi Statistik

Variabel	Kabupaten Bantul					Kota Yogyakarta				
	N	Min	Max	Mean	Standar Deviasi	N	Min	Max	Mean	Standar Deviasi
Transformasi birokrasi	80	27	39	31,3250	2,53470	70	35	56	31.5857	3.21001
Visi dan kebijakan	80	42	56	50,5025	3,54713	70	36	56	46.5714	5.77243
Struktur Organisasi	80	38	56	47,0500	2,92133	70	30	55	34.2857	5.52502
Perubahan Organisasi	80	43	55	43,6000	2,60282	70	25	36	31.4286	6.94402
Pembaharuan ICT	80	16	27	20,61	2,52523	70	20	32	28,21	3121223

Sumber: Data primer, 2016

Untuk mengetahui hubungan antara dalam memberikan informasi dan keluhan variabel bebas dengan variabel terikat dapat kepada Pemerintah Daerah/Kota, sehingga digambarkan pada Tabel 3.3. yang diperlukan kecepatan respon birokrasi dalam menjelaskan bahwa besar korelasi antara menjawab keluhan dan tuntutan warga. variabel penerapan sistem ICT dan variabel Artinya pelaksanaan ICT menuntut transformasi birokrasi dengan di Kabupaten terjadinya reformasi birokrasi di lingkungan Bantul sebesar 0,41 atau 4,1%, sedangkan di organisasi pemerintahan daerah. Kota Yogyakarta sebesar 4,41 atau besar pengaruhnya 44%. Dibukanya sistem ICT mampu meningkatkan partisipasi warga

Tabel 3.3. Pengaruh Variabel Bebas Terhadap Terikat

Variabel Bebas	Kabupaten Bantul	Kota Yogyakarta
Visi dan Kebijakan	0,260	0,341
Struktur Organisasi	0,318	0,438
Pembaharuan ICT	0,280	0,582
Perubahan Budaya	0,005	0,442
R	0,369 ^a	0,488 ^a
R ²	0,136	.0,238
Adjusted .R ²	0,102	0,204
SE of the estimate	2,40174	2.86470
N	80	70T

Sumber: Data Primer

4.1. Pengaruh antara Visi dan Kebijakan dengan Transformasi Birokrasi

regulasi itu secara konsisten dilaksanakan. Faktanya saat ini banyak regulasi diciptakan untuk meningkatkan kualitas layanan publik, tetapi konsistensi dan komitmen pelaksanaan sangat rendah. Untuk itulah aspek konsistensi dalam pelayanan publik harus menjadi perhatian pucuk pimpinan organisasi. Dalam hal ini di kedua daerah juga secara regulasi sudah cukup lengkap, bahkan sampai petunjuk operasional prosedurnya sudah tersedia, namun implementasinya belum semua kebijakan ini bisa terlaksana, bahkan banyak aktivitas pelayanan pada masyarakat yang didasarkan pada perintah atasan. Untuk itulah pentingnya inovasi dan progresivitas Kepala SKPD

Dari hasil analisis pengaruh visi dan kebijakan terhadap transformasi birokrasi di Kabupaten Bantul sebesar 0,260 atau sebesar 26% dengan tingkat kepercayaan 95.5%, sedangkan di Pemerintah Kota Yogyakarta relasi sebesar 0,341 atau sebesar 34,1% dengan F tabel sebesar 0,220, sehingga pengaruhnya signifikan. Hubungan visi dan kebijakan dengan transformasi birokrasi di Kota Yogyakarta lebih kuat dibandingkan dengan di Bantul, artinya di Kota Yogyakarta visi dan kebijakan ICT lebih jelas dan lengkap dibandingkan kebijakan ICT Kabupaten Bantul.

Faktor visi dan kebijakan atau regulasi daerah juga sangat menentukan atas keberhasilan pelaksanaan kebijakan ICT, jika untuk berinovasi dalam menjalankan dan mensikapi kebijakan, termasuk dalam pelaksanaan sistem ICT.

4.2. Pengaruh Struktur Organisasi dengan Transformasi Birokrasi

Hasil analisis pengaruh struktur organisasi dengan transformasi birokrasi sebesar 0,3158 atau sebesar 31,8% di Kabupaten Bantul, sedang di Kota Yogyakarta sebesar 0,438 atau sebesar 43,8% dan semua signifikan ketika dibandingkan dengan F tabel pada angka 0,220 karena F hitung lebih besar dibandingkan dengan f tabel.

Dalam konteks struktur organisasi di Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta menunjukkan pengaruh organisasi hierarki yang ketat, sehingga seorang aparat bawahan tidak mungkin bertindak tanpa komando pimpinan. Dalam pelaksanaan sistem ICT membutuhkan hubungan antar aparat bersifat horizontal. Di sisi lain aparat yang mempunyai kapasitas ICT tidak disertai dengan kewenangan tertentu, sehingga tidak bisa mengembangkan inovasi dalam merespon aspirasi warga. Rata-rata penerima aspirasi dan keluhan warga adalah admin di masing-masing SKPD, selanjutnya petugas mem-*print out* dan melaporkan pada atasan,

selanjutnya dirapatkan dan direspon oleh bidang terkait, sehingga terkesan penerimaan dan respon kepada warga menggunakan sistem manual atau tradisional, karena proses relasi antar aparat belum *paperless*.

Pimpinan SKPD yang seharusnya bisa mengakses langsung aspirasi warga berbasis ICT ini, tidak dilakukan melainkan menunggu laporan admin dalam bentuk *print out*.

Dengan demikian lebih menekankan hubungan yang berbasis hierarki atau atas-bawah. Hal ini bertentangan dengan prinsip pelayanan berbasis ICT yang berbasis pendekatan relasi horizontal. Struktur SKPD cenderung mengikuti *nomenklatur* kebijakan Pemerintah Pusat. Untuk itu dalam rangka aplikasi sistem ICT di instansi dinas, dibutuhkan kepemimpinan SKPD yang fasilitatif dan terbuka terhadap sistem ICT.

Kepemimpinan menengah (*middle manager*) yaitu Kepala SKPD akan menentukan efektif tidaknya pelaksanaan sistem ICT. Dalam kasus Pemerintah Kota Yogyakarta, misalnya dimana Walikota (*top*

manager) memberikan pelimpahan kewenangan merespon secara cepat aspiratif dan tuntutan warga, sehingga Kepala SKPD bisa langsung merespon. Di Kabupaten Bantul Pimpinan SKPD masih menunggu disposisi Bupati untuk merespon tuntutan warga berbasis ICT sehingga respon birokrasi terkesan lamban. Pendelegasian kewenangan *top manager* dalam konteks relasi dengan warga sangat penting. Hal-hal yang bisa direspon secara cepat tidak perlu rapat karena bisa diselesaikan dengan komunikasi elektronik seperti SMS, BBM, WA atau telepon. Seharusnya pimpinan SKPD sebagai *middle manager* tidak harus menunggu laporan admin, tetapi bisa akses langsung dimanapun yang selanjutnya merespon sesuai perencanaan program tahunan SKPD, sehingga keberadaan admin hanya bersifat administrasi. Hal ini bisa dilakukan jika SDM aparat dan pimpinan mempunyai kapasitas bidang ICT. Faktanya belum semua pimpinan SKPD mempunyai kapasitas tersebut. Pemerintah Kota Yogyakarta mempunyai kesiapan dan

kapasitas cukup memadai karena dalam manajemen sumberdaya diterapkan sistem semacam *reward and punishment*, dimana pegawai yang sudah menguasai sistem ICT akan dilibatkan dalam berbagai kepanitian dan tugas tambahan, sehingga setiap pegawai berlomba-lomba meningkatkan kapasitas.

Pemda Kabupaten Bantul lebih berorientasi pada penyediaan *hardware* dan *software* ketimbang SDM sehingga tidak jarang justru perangkat ICT ini menjadi penghambat pelayanan daripada meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan masyarakat.

4.3. Pengaruh Perubahan Budaya Organisasi dan Transportasi Birokrasi

Pengaruh dari perubahan budaya organisasi terhadap transformasi birokrasi di Kabupaten Bantul menunjukkan pengaruh sebesar 0.005 atau sebesar 5%, sedangkan Kota Yogyakarta menunjukkan pengaruh sebesar 0,442 atau 44,2%, dan signifikan pada tingkat kepercayaan 0.05 karena

dibandingkan dengan F tabel hasilnya lebih besar f hitung.

Di lapangan ditemukan masih ada pimpinan yang cenderung bersifat tradisional atau patron-klein, sehingga perilakunya belum sesuai dengan *IT minded*. Ada sebagian pimpinan SKPD di kedua daerah yang belum familiar dengan kerja berbasis ICT dan tidak menempatkan ICT pada posisi prioritas tetapi hanya sebagai pelengkap.

"Penempatan sarana pendukung ICT di SKPD tertentu ditempatkan di bilik belakang yang kecil dan kumuh. Informasi dan keluhan warga lewat *online* dianggap hanya latah dan tidak perlu ditanggapi serius. Mereka menganggap kalau warga serius ya mestinya datang ke kantor dan menyampaikan maksud dan masalahnya" (Wawancara dengan Pejabat di SKPD Bantul, 5-10-2015).

Belum semua pejabat struktural di lingkungan SKPD menganggap penting masukan dan aspirasi berbasis *website*, belum semua mempunyai komitmen mengembangkan sistem informasi berbasis

website yang lebih praktis, efektif dan efisien atau belum ada perubahan budaya organisasi ke arah ICT. Budaya kepemimpinan patron-klien sangat kuat baik di Bantul maupun di Kota Yogya yang ikut mempengaruhi warga dalam aplikasi pelayanan berbasis ICT. Pelaksanaan sistem ICT cenderung termarginalkan. Aparat bawahan tidak akan bergerak sekalipun aturan dan prosedurnya, tetapi tanpa komando pimpinan.

"Ada keluhan warga kepada satpol PP tentang PKL yang berdagang di trotoar yang mengganggu pedestrian. Dalam hal ini aturannya sangat jelas, namun belum tentu ditindak-lanjuti kalau belum ada perintah dari pimpinan. Ternyata pimpinan tidak memerintahkan satpol PP, karena PKL mendapat restu dari oknum anggota DPRD. Jadi faktor kepemimpinan patron-klein dengan politisasi birokrasi sangat berpengaruh dalam pelaksanaan suatu kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah/kota" (Wawancara dengan Afrio, Januari 2016).

Faktor lain di SKPD ada semacam pembusukan birokrasi (patologi birokrasi), sehingga dalam pelaksanaan tugas cenderung bernuansa politis. Fakta menemukan dalam menindak-lanjuti aspirasi warga.

"Suatu SKPD menerima laporan warga tentang jalan berlobang misalnya, dalam hal ini anggaran Pemda ada, namun realisasinya tidak bisa secepat yang diharapkan warga, sehingga harus menunggu lebih dahulu untuk sementara waktu, baru ketika ada laporan korban kecelakaan akibat jalan berlobang, barulah diperbaiki" (Wawancara dengan Pejabat Struktural Kota Yogyakarta, Desember 1015).

Demikian pula saat realisasi tuntutan warga untuk *fogging* demam berdarah realisasinya juga menunggu ada korban dulu. Seolah birokrasi dalam merespon warga ada semacam *vested interest* tertentu. Hal ini tidak terlepas bahwa birokrasi tidak bekerja pada aspek teknokrat saja tetapi juga pada demensi politis. Ini dikaitkan dengan proses rekrutmen pimpinan SKPD yang sangat kental dengan nuansa politis. Dengan dilaksanakan sistem ICT ada perubahan budaya kerja di Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta. Manajemen pemerintah lebih fleksibel, aparat bergerak sesuai regulasi dan selalu beradaptasi dengan berbagai

perubahan kebutuhan para pelanggan, baik yang berasal dari kalangan internal birokrat maupun eksternal lembaga pemerintahan. Kunci sukses manajemen dengan gaya fleksibel ini terletak pada kemampuan para birokrat bekerja secara tim (*teamwork*).

"Pendistribusian informasi oleh sekretariat UPIK ke setiap SKPD dan unit kerja di Kota Yogyakarta dilakukan secara *paperless*, penyampaian pesan langsung melalui SMS *gateway*, *email* dan aplikasi *chatting* internal menyebabkan biaya komunikasi menjadi sangat murah dan cepat" (Wawancara dengan Aris di TIT, Januari 2016).

Beberapa perubahan dalam reformasi birokrasi ini dicapai dalam waktu 9 tahun. Proses informasi masyarakat masuk sistem UPIK, langsung dikirim ke SKPD, Pimpinan SKPD yang memperoleh kewenangan segera merespon langsung berbagai masukan dan aspirasi warga.

Di Kabupaten Bantul, perubahan kultur organisasi dan birokrasi cenderung berjalan lamban karena sebagian besar aparat daerah

bergerak menunggu komando pimpinan. Padahal sudah ada regulasi dan standar operasional prosedur yang menjadi dasar aparat bertindak.

Dalam banyak hal diciptakan harmonisasi organisasi, sehingga dinamika hubungan pimpinan dan bawahan tidak terjadi. Sulit mengharapkan ada perubahan dalam sistem seperti ini, karena ketergantungan yang tinggi kepada pimpinan. Informasi dan keluhan yang masuk ke sistem *SMS Center*, selanjutnya disampaikan kepada Bupati untuk diteruskan ke SKPD, dari SKPD dilakukan koordinasi untuk ditugaskan kepada Kepala Seksi terkait dengan aspirasi warga.

Proses dari informasi masuk sampai SKPD merespon membutuhkan waktu lebih lama dibandingkan proses di sistem UPIK Kota Yogyakarta.

4.4. Pengaruh Pembaharuan Sistem

ICT terhadap Reformasi Birokrasi

Pengaruh pembaharuan sistem ICT dengan transformasi birokrasi di Kabupaten Bantul sebesar 0,280 atau 28%, sedangkan

untuk Kota Yogyakarta sebesar 0,582 atau sebesar 58,2%. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan ICT dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kota Yogyakarta lebih siap dibandingkan di Kabupaten Bantul. Dari berbagai argumentasi sebelumnya menunjukkan bahwa pelaksanaan sistem ICT di Kota Yogyakarta lebih maju.

5. PEMBAHASAN

5.1. Penerapan ICT

Penerapan sistem ICT membawa konsekuensi perubahan struktur organisasi harus sesuai dengan kebutuhan sistem dan lebih menekankan hubungan organisasi yang bersifat horizontal. Dalam struktur organisasi dalam SKPD berdasarkan *nomenklatur* yang diatur Peraturan Pemerintah, relasi antara aparat dan pimpinan lebih bersifat vertikal. Akibatnya pelaksanaan sistem ICT terkendala oleh struktur organisasi yang hierarki.

SKPD sebagai pelaksana kebijakan Bupati/Walikota mengalami kebuntuan. Implikasi hubungan ini pada peran inovatif pimpinan SKPD (*middle manager*) untuk

mengambil inisiatif dan prakarsa untuk melaksanakan sistem ICT secara konsisten berkurang. Pelaksanaan sistem ICT akan bisa berjalan di Pemda jika ada peran inovasi dari pimpinan SKPD atau Kepala Dinas, seperti kasus Kota Yogyakarta, pimpinan SKPD diberi mandat dan kewenangan dari Walikota mengambil peran untuk mengakses langsung aspirasi warga untuk SKPD.

Berbeda dengan di Kabupaten Bantul, aspirasi warga untuk SKPD diterima oleh admin, selanjutnya admin menyampaikan kepada Sekretaris Dinas selaku PPID dan diteruskan kepada Pimpinan SKPD untuk diambil keputusan sebagai respon terhadap warga berdasarkan rapat pimpinan di lingkungan SKPD. *The findings is similar with the previous research in government organization, although ICT initiative has been implemented, however leadership and culture as significant challenges need to be addressed* (Weerakkoddy, et al., 2011). Dengan kondisi sumberdaya pegawai sudah terjadi perubahan budaya organisasi

terhadap sistem ICT, maka pelaksanaan sistem ICT akan semakin optimal. Perubahan kultur birokrasi akan mempengaruhi efektivitas sistem ICT. Fakta menunjukkan perubahan budaya organisasi ke arah budaya ICT, sebagian besar SKPD sebagai implementator sistem ICT belum ada perubahan struktural ke arah budaya ICT, belum terjadi perubahan secara signifikan di Kabupaten Bantul. Pelaksanaan ICT di dinas masih dianggap sebagai pelengkap saja, buktinya ICT diserahkan pengelolaannya kepada staf admin tanpa ada kewenangan sama sekali kecuali menerima pesan dan melaporkan pada atasan. Transformasi birokrasi berbasis ICT ini ditentukan oleh 4 (empat) faktor yakni redesain visi dan kebijakan, struktur organisasi, kebiasaan dan budaya birokrasi, dan sistem ICT yang diperbaharui.

Setelah temuan ini dijadikan acuan untuk mengetahui transformasi birokrasi berbasis ICT di Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta, ternyata hasilnya tidak signifikan karena hubungannya di Bantul

sebesar 4.1% dan Kota Yogya 44,1%. Lambannya perkembangan pelaksanaan sistem ICT di Kabupaten Bantul karena masih banyaknya faktor penghambat ICT.

Penelitian sebelumnya terkait dengan pelaksanaan sistem ICT telah berhasil menekan Pemkot Yogyakarta lebih transparan dan akuntabel (Kumorotomo, 2008; Supardal, 2014). Selanjutnya, penelitian Wahid (2012) dan Nurmandi (2013) menunjukkan bahwa pelaksanaan ICT dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti: kepemimpinan, SDM, kebijakan daerah, sistem integrasi, dan tersedianya infrastruktur.

Dalam penelitian ini lebih fokus pada pengaruh pelaksanaan sistem ICT terhadap transformasi birokrasi di Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta. Topo Hudoyo (2010) memfokuskan penelitian UPIK sebagai aplikasi *e-government* Pemerintah Kota Yogyakarta menunjukkan bahwa pengelolaan media tersebut kurang optimal karena belum tercapainya tujuan dan nilai-nilai transparansi.

Pengelolaan portal UPIK masih terlihat adanya kekurangan terkait unsur tujuan dan nilai-nilai yang hendak dicapai dari aplikasi *e-government*. Portal tersebut sebetulnya bisa sebagai media interaksi antara warga dan para pejabat Pemerintah. Jika Pemda ingin melaksanakan sistem ICT dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dibutuhkan adalah kesiapan kapasitas sumber daya, bukan perangkat keras IT. Dalam rangka penguatan kapasitas birokrasi, perlu dilakukan perubahan dari sisi visi dan kebijakan yang pro ICT, struktur organisasi yang kondusif bagi pelaksanaan ICT dan perubahan kultur birokrasi ke *ICT minded*.

Penelitian Ines Mergel (2013) bahwa penerapan ICT berdampak bagi pemerintah berinteraksi secara digital di US Federal. Keberhasilan praktek ICT ditentukan oleh eksistensi aturan regulasi yang menjadi landasan pelaksanaan ICT, dan interaksi *online* untuk mendukung visi dan misi pemerintah. Jadi faktor regulasi sangat mendukung pelaksanaan sistem ICT,

disamping kejelasan visi dan misi pemerintah.

Penelitian lain menyatakan bahwa penerapan ICT menyebabkan reformasi struktur pemerintah dan anggaran di Mexico (Puron, 2012). Dengan penerapan ICT pada organisasi pemerintah akan mempengaruhi struktur organisasi dalam berinteraksi antar unit pemerintahan, terutama terkait pengelolaan anggaran pemerintah. Dengan demikian penerapan ICT telah merubah cara interaksi antar struktur organisasi pemerintah.

Julian M. Bass (2013) menyatakan bahwa penerapan ICT adalah untuk mendukung pelaksanaan pembangunan. Keberhasilan penerapannya ditentukan oleh pendekatan institusi dan kapabilitas SDM aparat, seperti kasus di Ethiopia. Untuk itu kebijakan pembangunan diarahkan pada sektor pendidikan guna memperkuat pembangunan melalui ICT4D (ICT untuk pembangunan).

Rendahnya transformasi birokrasi berbasis ICT, maka perlu dibangun birokrasi

virtual yakni suatu sistem birokrasi baru yang didalamnya sudah mengalami perubahan *mindset* kearah ICT, dimana secara struktur organisasi sudah relevan kebutuhan operasionalisasi ICT, birokrasi dengan perubahan kultur birokrasi, serta produk kebijakan yang bisa menggerakkan dan mendukung aplikasi ICT dalam menjalankan pelayanan publik.

Dalam kasus penerapan OPEN (*Online Procedures Enhancement for Civil Application*) sebagai sarana anti korupsi di Seoul Korea Selatan (Kim et.al., 2009). Dengan pendekatan institusional atau *regulatory/coersive, cognitive/mimeic and normative*), terbukti bahwa OPEN dari dimensi regulasi efektif mencegah korupsi dengan didukung kepemimpinan yang kuat. Faktor kepemimpinan lokal akan menentukan keberhasilan pelaksanaan sistem ICT.

Dalam tataran implementasi konsep birokrasi virtual menghadapi faktor eksternal, seperti struktur organisasi diatur oleh peraturan Pemerintah Pusat, sehingga secara *nomenklatur* sudah ditentukan

struktur Pemda yang diharuskan dengan segala tupoksinya. Oleh karena itu, perlu alternatif kebijakan inovatif terkait dengan peraturan pemerintah yang mengatur struktur organisasi yang relevan. Hal ini mungkin karena penerapan sistem ICT dalam pemerintahan ini dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, sehingga perlu disinkronkan antara keduanya. Sedangkan, di tataran lokal Pemerintahan Daerah dengan segala otonominya bisa berkreasi dan berinovasi terkait aplikasi sistem ICT ini bisa mengembangkan semacam struktur *taskforce* di masing-masing SKPD tanpa harus menghilangkan *nomenklatur* organisasi Pemda yang diatur oleh peraturan pemerintah tersebut.

Perubahan organisasi dibutuhkan untuk merealisasikan ICT, dan organisasi akan berubah jika level hierarki rendah (O'Donnell et.al., 2013). Harus ada delegasi

dalam pelaksanaan dan kreasi baru pemerintah untuk melaksanakan strategi horizontal. Untuk itu perlu dilakukan restrukturisasi proses, sistem manajemen, dan kapasitas SDM. Hal serupa dinyatakan bahwa di era ICT telah menyebabkan transformasi organisasi, manajemen dan pemberian pelayanan publik (Karippacheril, 2013).

Dua hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan ICT akan berdampak pada perubahan struktur organisasi pemerintah. Hasilnya dapat disimpulkan bahwa Bupati/Walikota (*top manager*) mencetuskan visi dan kebijakan terkait dengan penerapan sistem ICT dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pelayanan publik maupun saluran informasi dan keluhan warga pada Pemerintah Daerah. Selanjutnya pimpinan SKPD/Kepala Dinas (*middle manager*) sebagai pelaksana kebijakan sistem ICT harus mempunyai inovasi dan prakarsa untuk mengkondisikan pelaksanaan sistem ICT berjalan optimal dengan melalui pendelegasian pada pimpinan operasional

seperti Kepala Seksi untuk menjalankan kebijakan pimpinan SKPD, dalam merespon dan menindak-lanjuti aspirasi dan keluhan warga. Dengan demikian faktor penentu sukses tidaknya pelaksanaan ICT Pemda adalah pimpinan SKPD (*middle manager*) dengan berbagai inovasinya.

Perubahan kultur organisasi dengan strategi pendelegasian kewenangan kepada bawahan diperlukan untuk merespon pesan yang masuk, sehingga tidak ada lagi ketergantungan aparat terhadap pimpinan, dan terjadi pelembagaan peran dengan dukungan sistem ICT.

Pemkot Yogyakarta telah melakukan pendelegasian kewenangan pada level pemerintahan yang lebih rendah, sehingga mengurangi budaya ketergantungan terhadap pimpinan. Dengan demikian, pelaksanaan ICT di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul yang sudah berjalan puluhan tahun belum mampu mendorong transformasi birokrasi. Temuan ini menyangkal temuan Wahid (2012) bahwa pelaksanaan sistem ICT di Kota Yogyakarta sudah sampai tahap

institusionalisasi atau pelembagaan. Faktanya pelaksanaan sistem ICT banyak dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan birokrasi dan kapasitas aparat dan juga kultur organisasi Pemerintah Kota.

6. SIMPULAN DAN SARAN

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa: 1) Mayoritas responden di Kabupaten Bantul berpendapat bahwa dari sisi regulasi, standar operasional dan sarana pendukung sudah cukup lengkap, namun dalam pelaksanaannya belum optimal, karena sumberdaya belum cukup memadai dan kepemimpinan budaya patron klien kuat, sehingga inovasi pimpinan SKPD sangat rendah. Implementasi sistem ICT belum mampu mendukung transformasi birokrasi secara cepat dan memadai. Sebaliknya, Kota Yogyakarta disamping sudah tersedianya perangkat keras dan lunak, juga adanya komitmen pimpinan mendelegasikan kewenangannya kepada Pimpinan SKPD untuk berinovasi dalam pelaksanaan ICT. Kota Yogyakarta dengan UPIK nya relatif lebih maju dalam sistem *website* dalam

menerima dan merespon aspirasi dan keluhan warga secara efektif dan efisien; 2) Perkembangan transformasi birokrasi berbasis ICT berjalan lambat di Kabupaten Bantul. Penerapan ICT belum banyak mendorong terjadinya transformasi birokrasi. Di Kota Yogyakarta hubungan antara visi dan kebijakan, struktur organisasi, dan perubahan budaya organisasi, serta pembaharuan sistem ICT terbukti cukup kuat dan ada hubungan dengan transformasi birokrasi; 3) Responsivitas birokrasi Kabupaten Bantul belum optimal karena terkendala struktur organisasi SKPD yang belum mendukung sistem web dan ketatnya hubungan hierarki antara aparat dan pimpinan, sehingga respon birokrat lambat. Faktor kultur patron-klien masih dominan dan kurang ada delegasi kewenangan, sehingga pimpinan SKPD kurang inovatif melaksanakan sistem web, cenderung menunggu perintah atasan dalam merespon aspirasi warga. Untuk Kota Yogyakarta pimpinan SKPD relatif kreatif, inovatif dalam melaksanakan sistem web sehingga bisa mensiasati agar sistem IT

berjalan optimal. Dalam kultur organisasi, Kota relatif terkondisi melaksanakan sistem ICT dalam pelayanan publik secara cepat dan responsif.

DAFTAR PUSTAKA

- Bass, J. M., Nicholson, B. and Subhranian, E. 2013. A Framework Using Institutional Analysis and the Capability Approach in ICT4D. *Information Technologies & International Development*, 9 (1): 19-35.
- Dwiyanto, Agus, et.al (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: PPSK-UGM.
- Karippacheril, Tina George. 2013. *Public Service Delivery in the Era of Digital Governance: Case Studies from Indonesia*. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/733741467986258900/Public-service-delivery-in-the-era-of-digital-governance-case-studies-from-Indonesia>.

- Kim, S., H. J. Kim, H. Lee. 2007. An Institutional Analysis of an E-Government System for Anti-Corruption: The Case of OPEN, *Government Information Quarterly*, 26, (1): 42-50.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2007. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2008. *Akuntabilitas Birokrasi Publik* (Sketsa Pada Masa Transisi). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mergel, Ines. 2013. A Three-Stage Adoption Process for Social Media Use in Government. *Public Administration Review*, Volume 73, Issue 3, May-June: 390-400. DOI: 10.1111/puar.12021.
- Nurmandi, A. 2013. What is the Status of Indonesia's E-Procurement? *Journal of Government and Politics*, Vol. 4, No. 2: 1-38.
- Orla O'Donnell, Richard Boyle and Virpi Timonen. 2003. Transformational Aspects of E-Government in Ireland: Issues to be Addressed. *Electronic Journal of e-Government*, Volume, Issue 1: 22-30.
- Puron, Gabriel. Cid., J. Ramon Gil-Garcia, and Luis F Luna-Reyes. 2012. IT-Enabled Policy Analysis: New Technologies, Sophisticated Analysis and Open Data for Better Government Decisions, *Proceedings of the 13th Annual International Conference on Digital Government Research*, June 4: 97-106.
- Supardal. 2014. *Efektivitas UPIK Dalam Pelayanan Publik, Penelitian Kota Yogyakarta*.
- Wahid, Fathul. 2012. Institutionalization of Public Systems in Developing Countries: a Case Study of E-Procurement in Indonesian Local Government, *Proceedings of the Transforming Government*

Workshop, Brunel University, August
23.

Wahid, Fathul. 2014. Understanding E-
Participation Services in Indonesian
Local Government. Information and
Communication Technology-
EurAsia Conference, ICT-EurAsia
2014: 328-337. DOI:10.1007/978-3-
642-55032-4_32

Weerakkody, Vishanth, Marijn Janssen,
Yogesh K. Dwivedi. 2011. Trans-
formational Change and Business
Process Reengineering (BPR):
Lessons from the British and Dutch
Public Sector, *Government
Information Quarterly* 28 Journal.

TERITORIALISASI PASCA ERUPSI MERAPI DAN KEARIFAN LOKAL "HIDUP BERDAMPINGAN DENGAN MERAPI"

Sri Murtopo

LSM

Kawan_topo@yahoo.com

Leslie Retno Angeningsih

Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD" Yogyakarta

leslie_angeningsih@yahoo.com

ABSTRACT

This study aims to identify the interconnection among actors in the dynamic of Disaster Prone Area arrangement conflicts, and to know how villagers articulate the local wisdom of living side by side with Merapi disasters. This research was conducted in Balerante Village, Kemalang District, Klaten Regency using a case study with qualitative approach. Observation, in-depth interview, and documentation used to examine programs, events and activities on relocation in the Disaster Prone Areas. Seventeen informants were selected using purposive sampling. Political ecology approach and triangulation techniques were used in analyzing data. The results showed that Balerante villagers rejected the government's policy on relocation as results from: the villagers believed that they themselves owned the mechanism to face with Merapi eruption; there were inconsistencies among Regional Government agencies about the Central Government's rules on KSN and KRB maps. Balerante villagers then were back to their belief by performing "kenduri" or "larungan" rituals as a tribute to the Merapi guards. Their observation on Merapi eruption characteristics had become a local wisdom knowledge on the anticipation of Merapi disaster. "Living in harmony with Disaster" was government's strategy to intervene the infrastructure development and community capacity building at the Disaster Prone areas III.

Keywords: Territorial, Disaster Prone Areas, relocation, local wisdom

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi keterkaitan antar aktor dalam dinamika konflik pengaturan Kawasan Lindung, dan untuk mengetahui bagaimana masyarakat mengartikulasikan kearifan lokal kehidupan berdampingan dengan bencana Merapi. Penelitian ini dilakukan di Desa Balerante, Kecamatan Kemalang, Kabupaten Klaten menggunakan studi kasus dengan pendekatan kualitatif. Observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi digunakan untuk mengetahui program, kejadian dan kegiatan relokasi di Daerah Rawan Bencana. Tujuh belas informan dipilih menggunakan purposive sampling. Pendekatan ekologi politik dan teknik triangulasi digunakan dalam analisa data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa warga Desa Balerante menolak kebijakan relokasi karena penduduk desa percaya bahwa mereka memiliki mekanisme sendiri untuk menghadapi erupsi Merapi; Ada ketidakkonsistenan antar instansi Pemerintah Daerah tentang peraturan dari Pemerintah Pusat tentang peta KSN dan KRB. Selanjutnya, warga Desa Balerante kembali ke keyakinan mereka dengan melakukan ritual "kenduri" atau "larungan" sebagai penghormatan kepada para penjaga Merapi. Pengamatan mereka terhadap karakteristik erupsi Merapi telah menjadi kearifan lokal tentangantisipasi bencana Merapi. "Hidup selaras dengan Bencana"

adalah strategi pemerintah untuk mengintervensi pembangunan infrastruktur dan peningkatan kapasitas masyarakat di daerah Rawan Bencana III.

Kata-kata kunci : teritorial, Kawasan Rawan Bencana, relokasi, kearifan lokal

1. PENDAHULUAN

Gunung Merapi berada di tengah Pulau Jawa, tepatnya masuk dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Jawa Tengah (Jateng), dan terbagi dalam empat wilayah administratif yaitu: Kabupaten Sleman, Klaten, Boyolali dan Magelang. Gunung Merapi memiliki keunikan dalam hal erupsi letusannya. Menurut pakar geologi Gunung Merapi masuk dalam salah satu gunungapi paling aktif di dunia. Bagi keraton Yogyakarta, Merapi mengandung arti penting sebagai simbol kosmologis keraton. Dalam mitologi Jawa Gunung Merapi adalah simbol kekuasaan keraton Yogyakarta sebelah utara, yang memiliki garis imajiner horizontal dengan tugu Yogyakarta, Keraton dan Laut Selatan (Hidayat, 2010).

Bencana erupsi Gunung Merapi yang terjadi pada tanggal 27 November 2010 telah menimbulkan banyak korban jiwa dan harta

benda. Berdasarkan data Pusdalops BNPB terdapat 242 orang meninggal di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan 97 orang di wilayah Jawa Tengah. Tercatat ada 3.424 rumah di DIY dan 3.705 rumah di wilayah Jawa Tengah mengalami kerusakan akibat erupsi Merapi (BNPB & Bappenas, 2011: 1).

Memperhatikan banyaknya korban jiwa dan harta benda yang ditimbulkan akibat erupsi Merapi, Pemerintah Pusat akhirnya menetapkan bencana Merapi sebagai bencana alam nasional. Sehubungan dengan kebijakan tersebut, Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral melalui Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG) menetapkan Kawasan Rawan Bencana (KRB) Gunung Merapi dengan menyusun Peta Kawasan Rawan Bencana Gunung Merapi untuk Provinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2010.

Sehubungan dengan kejadian erupsi Merapi, melalui Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG), Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral, menetapkan Kawasan Rawan Bencana Gunung Merapi melalui penyusunan Peta Kawasan Rawan Bencana Gunung Merapi di Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi D.I. Yogyakarta 2010, sebagai petunjuk tingkat kerawanan bencana suatu daerah apabila terjadi letusan gunung Merapi.

Dalam peta tersebut mencakup jenis dan sifat bahaya gunung, daerah rawan bencana, arah jalur penyelamatan diri, lokasi pengungsian dan pos-pos untuk penanggulangan bencana. Pembagian kawasan rawan bencana dilakukan melalui penyusunan peta kawasan rawan bencana tersebut didasarkan kepada geomorfologi, geologi, sejarah kegiatan, distribusi produk erupsi terdahulu, penelitian dan studi lapang. Selanjutnya kawasan rawan bencana gunung Merapi dibagi kedalam tiga tingkatan yaitu:

KRB III, KRB II, dan KRB I (BNPB & Bappenas: 2011: 19).

Peta KRB digunakan sebagai dasar relokasi penduduk yang bertempat tinggal di Area Terdampak Langsung (ATL) I atau KRB III, menurut Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penetapan Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekontruksi wilayah pasca bencana erupsi Merapi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah tahun 2011-2013.

Kebijakan penanggulangan bencana dan konservasi pasca erupsi Merapi dalam pokok-pokok kebijakan rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi antara lain dengan melakukan penyesuaian Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang termasuk dalam KRB erupsi Merapi; Pengalihan status pemanfaatan ruang wilayah pada KRB yang terkena dampak langsung dan tidak langsung erupsi Merapi menjadi Kawasan Hutan Lindung dan Kawasan Konservasi Taman Nasional Gunung Merapi dalam upaya pengurangan risiko bencana; Pelaksanaan

relokasi penduduk dari wilayah KRB III yang terkena dampak langsung erupsi Merapi dan telah ditetapkan sebagai kawasan tidak layak huni (BNPB & Bappenas, 2011: 57).

Sebagian wilayah Desa Balerante Kecamatan Kemalang Kabupaten Klaten, yang dihuni oleh 167 Kepala Keluarga (KK) masuk dalam KRB III, sehingga menjadi target relokasi. Rencana Pemerintah memindahkan masyarakat ke tempat yang lebih “aman”, ternyata menuai penolakan.

Kebijakan teritorialisasi menimbulkan perspektif berbeda jika pemerintah berpikir untuk keamanan dan keselamatan masyarakat, sebaliknya masyarakat merasa memiliki “kearifan lokal”. Keyakinan masyarakat bahwa mereka bisa hidup berdampingan dengan Gunung Merapi. Teritorialisasi adalah suatu proses yang dilalui oleh semua negara modern dalam membagi wilayahnya dalam zona-zona politik dan ekonomi yang kompleks dan tumpang tindih, mengatur kembali penduduk dan sumberdaya di dalam unit-unit ini, dan membuat

aturan yang membatasi bagaimana dan oleh siapa wilayah ini dapat dimanfaatkan (Vandergeest & Peluso, 1995: 387 dalam Li, 2007: 21).

Strategi untuk meningkatkan kontrol dapat melalui swastanisasi sumberdaya (dalam kerangka yang ditetapkan oleh negara) atau pengelolaan langsung oleh badan-badan pemerintahan; mengalakkan pemukiman di daerah yang tidak berpenduduk; atau melarang penghunian; sentralisasi kewenangan pemerintah; atau penyerahan kewenangan kepada yang lebih rendah. Penetapan peta, pelaksanaan sensus, penetapan batas-batas dan daftar desa, penggolongan dan pematokan hutan, semua itu dapat dilihat sebagai mekanisme untuk menetapkan mengatur dan menegaskan control terhadap hubungan antara masyarakat dan sumber daya (Li, 2007: 22).

Kajian tentang bencana erupsi Merapi dan kehidupan masyarakat sekitarnya sudah banyak dilakukan oleh peneliti Indonesia maupun Asing, tetapi kajian dari pendekatan ekologi politik belum banyak dilakukan.

Salah satu penelitian adalah tesis karya Kuswijayanti (2007) tentang Konservasi Sumberdaya Alam Gunung Merapi: Analisis Ekologi politik, berfokus pada pro-kontra terkait Taman Nasional Gunung Merapi (TNGM) pada tahun 2004.

Istilah ekologi politik secara etimologis berasal dari dua kata, yaitu ekologi dan politik. Ekologi berarti sumberdaya alam, dan politik adalah “kekuasaan” (Tarmuji, 2012: 174). Ekologi politik menurut Blaike & Brookfield (1987 dalam Satria (2009: 22) adalah “*political ecology is the concerns of ecology and broadly defined political economy*” (analisis yang memperhatikan ekologi dan apa yang secara luas didefinisikan sebagai ekonomi politik).

Dalam memaknai kajian ekologi politik (Afif, 2009: 23) mempertanyakan siapa otoritas yang memproduksi pengetahuan untuk menjelaskan suatu fenomena yang terkait relasi manusia dengan alam, pengetahuan itu dihasilkan dari suatu proses produksi seperti apa, serta siapa yang punya hak untuk mengontrol produksinya

termasuk juga dari hasil pengetahuan itu. Senada dengan itu, Darmawan menyatakan kajian ekologi politik selalu mempertanyakan, kekuatan ekonomi dan politik apakah yang telah menyebabkan hilangnya kawasan hutan hujan tropis, rusaknya pesisir terumbu karang dilautan serta rusaknya sumberdaya air (Darmawan, 2007: 18).

Sejumlah isu yang menjadi perhatian para ahli ekologi politik (Robbins, 2004 dalam Satria, 2009: 9) mengidentifikasi 4 (empat) tesis atau pendekatan dalam ekologi politik, yaitu: 1) Degradasi dan marginalisasi: isu tentang perubahan lingkungan yang terjadi akibat over-eksploitasi yang kemudian menyebabkan kemiskinan; 2) Konflik lingkungan, isunya akses lingkungan, yaitu adanya kelangkaan sumberdaya akibat pemanfaatan oleh negara, swasta, dan elite sosial yang kemudian menyebabkan kemiskinan; 3) Konservasi dan Kontrol; isunya kegagalan konservasi yang disebabkan oleh tercerabutnya peran masyarakat lokal dalam pengelolaan sumber daya serta terbaikannya mata pencaharian dan

organisasi sosial-ekonomi mereka hanya karena untuk melindungi lingkungan; 4) Identitas lingkungan dan gerakan sosial; perjuangan sosial politik biasanya terkait dengan upaya mempertahankan mata pencaharian dan perlindungan lingkungan.

Sementara penekanan pendekatan aktor menjadi ciri khas pemikiran ekologi politik. Pendekatan ini berpusat pada pelaku (*actor-oriented*). Lima aktor yang disorot oleh Bryan & Bailey (dalam Satria, 2011: 301) antara lain: *State, businessmen, multilateral institution*, NGO dan masyarakat (*grassroot*). Asumsi yang mendasari pendekatan aktor ini adalah: 1) Biaya dan manfaat yang terkait dengan perubahan lingkungan dinikmati para aktor secara tidak merata; 2) Distribusi biaya dan manfaat yang tidak merata tersebut mendorong ketimpangan sosial; 3) Dampak sosial ekonomi yang berbeda dari perubahan lingkungan tersebut, juga memiliki implikasi politik dalam arti bahwa terjadi perubahan kekuasaan dalam hubungan satu aktor dengan yang lain.

Kearifan lokal adalah semua bentuk pengetahuan dan keyakinan, pemahaman atau wawasan serta adat kebiasaan atau etika yang menuntun perilaku manusia dalam kehidupan di dalam komunitas ekologis. Seluruh kearifan tradisional dihayati, dipraktekkan, diajarkan dan diwariskan dari satu generasi ke generasi lain yang sekaligus membentuk pola perilaku keseharian manusia, baik terhadap sesama manusia maupun terhadap alam gaib. Jadi kearifan tradisional bukan hanya menyangkut pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang adat dan bagaimana relasi yang baik di antara manusia, melainkan juga menyangkut pengetahuan, pemahaman dan adat kebiasaan tentang manusia, alam dan bagaimana relasi di antara semua penghuni dan komunitas ekologis ini harus dibangun (Woro Caritas, 2013: 86). Proses tarik-ulur antara masyarakat dan pemerintah pusat berjalan cukup lama dan pada akhirnya kebijakan tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Penataan teritorialisasi kawasan konservasi berdasarkan kebijakan

“*zero growth*” atas dasar karakteristik alamiah erupsi Gunung Merapi.

Peta KRB yang dikeluarkan BVMPG tahun 2010, dikuatkan dengan Kebijakan Renaksi Rehabilitasi dan Rekontruksi pascaerupsi Merapi tahun 2011, dan ditetapkan dengan Peraturan Presiden Nomor 70 tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Taman Nasional Gunung Merapi, masih relevan untuk dikaji dari aspek ekologi politik.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi relasi antar aktor dalam dinamika konflik penataan ruang Kawasan Rawan Bencana III, dan untuk mengetahui artikulasi terkait kearifan lokal dalam pengelolaan sumberdaya alam atas dasar konsep hidup harmoni berdampingan dengan Merapi. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi perspektif ekologi politik dalam studi kebencanaan terutama mengenai penataan pemukiman dan akses sumberdaya alam dalam proses kebijakan rehabilitasi dan rekontruksi, dan pengelolaan sumberdaya alam.

2. METODOLOGI

Penelitian ini dilakukan menggunakan metode kualitatif studi kasus di wilayah Desa Balerante, Kecamatan Kemalang, Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah yang sebagian wilayahnya masuk dalam Kawasan Rawan Bencana III. Berdasarkan dokumen Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana Erupsi Merapi DI Yogyakarta dan Jawa Tengah, Desa Balerante masuk wilayah terdampak kebijakan relokasi. Informan ditentukan dengan teknik *purposive* dengan total keseluruhan 17 orang dari unsur Bappeda, BPBD, Konsultan Bank Dunia, Konsultan Rekompak, Pegiat PRB dan masyarakat Desa. Analisis data dilakukan dengan menggunakan pendekatan ekologi politik, yaitu sebuah pendekatan untuk mengetahui apakah resiko suatu bencana terdistribusi secara merata atau tidak, dan apakah bencana mempertajam ketimpangan sosial-ekonomi atau tidak. Asumsi dasar ekologi politik adalah setiap pelaku memiliki sistem nilai sendiri menghadapi bencana, dan cara pemecahan masalah bencana. Upaya

lanjutan yang bisa dibangun adalah bahwa orang kecil, miskin dan termarginalkan dapat mengemukakan pendapat mereka, yang tidak bisa dengan mudah ditepiskan karena terhambat oleh kelembagaan sosial, dan asimetrik kekuasaan dalam pengambilan keputusan (Lassa, 2006: 2). Ekologi politik digunakan untuk meneliti sumber-sumber keputusan dalam relokasi pasca erupsi Merapi dan memahami bagaimana interaksi manusia dengan lingkungannya.

Desa Balerante adalah satu desa yang menjadi bagian dari Kecamatan Kemalang. Kecamatan Kemalang terletak di bagian paling Barat berbatasan langsung dengan Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta yang membuat Kecamatan Kemalang dipengaruhi oleh budaya Mataram Yogyakarta dan Surakarta. Kedua budaya tersebut secara keseluruhan hampir sama, tetapi ada sedikit perbedaan terkait dengan otoritas kultural.

Masyarakat Cangkringan memiliki otoritas budaya yaitu Mbah Maridjan sebagai juru kunci Gunung Merapi dan diteruskan

kepada Asih, anaknya. Sedang, masyarakat Kemalang hanya bergantung pada keyakinan personal penduduknya.

Desa Balerante terletak di lereng Gunung Merapi, kondisi tanah perbukitan, dengan kelerengan mencapai 30 persen, pada ketinggian 1200 meter di atas permukaan air laut. Jumlah penduduk Desa Balerante tahun 2014 adalah 1919 jiwa, sedang pada tahun 2010 berjumlah 1676 jiwa. Selama 5 tahun pasca erupsi penambahan penduduk sebanyak 243 jiwa. Jumlah Kepala Keluarga 599 KK terdiri atas 951 laki-laki dan 958 perempuan. Kepadatan penduduk Desa Balerante adalah 499/km². Luas wilayah 351.1230 ha berupa tanah desa seluas 38 ha dan tanah penduduk seluas 313,1230 ha.

3. HASIL

3.1. Erupsi Merapi dan Penataan Kawasan Rawan Bencana

Erupsi Merapi tahun 2010, menjadi momentum bagi negara untuk menata ulang kawasan Taman Nasional Gunung Merapi (TNGM) seluas 6.410 ha, yang telah ditetapkan melalui Surat Keputusan Menteri

Kehutanan Nomor 134/Menhut-II/2004 pada tanggal 4 Mei 2004.

Penataan kawasan Merapi diawali dengan membuat peta radius aman dalam situasi bencana. Pemetaan adalah sebuah alat untuk menetapkan otoritas wilayah atas bentang alam. Peta ini untuk mengkonsolidasikan dan menggunakan kekuasaan atas orang, tanah dan sumberdaya (D'andrea, 2013:190).

Permasalahan berkaitan dengan peta KRB adalah bagaimana pendekatan digunakan untuk mengasumsikan ruang sebagai konsepsi abstrak dan hampa. Peta tersebut tidak berhubungan dengan realitas di lapangan dan sejarah kehidupan masyarakat sekitar lereng Merapi. Garis dalam peta Kawasan Rawan Bencana menunjukkan Kadus I, Desa Balerante dari Kampung Sambungrejo, Ngipiksari, Ngleo, Sukorejo, Karangrejo hingga Gondang terdapat 135 rumah masuk wilayah *zero growth*. Hasil dari rekomendasi BPPTK yang disambut baik oleh Pemerintah melalui Kementerian ESDM, Pekerjaan Umum, Kehutanan,

Bappenas, BNPB, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta menghasilkan kesepakatan dan penandatanganan KRB Merapi masuk dalam Kawasan Strategis Nasional (KSN) Gunung Merapi.

Untuk mewujudkan KRB III bebas hunian, Pemerintah berkoordinasi dengan Bank Dunia membentuk sebuah lembaga *Java Reconstruction Fund* (JRF). Bersama dengan Direktorat Jenderal Cipta Karya Kementerian PU yang memiliki program Rehabilitasi dan Rekontruksi Masyarakat dan Pemukiman berbasis Masyarakat (REKOMPAK) tahun 2006 untuk pasca gempa bumi Jogja-Jawa Tengah, berusaha mengalihkan sisa dana untuk pelaksanaan rehabilitasi dan rekontruksi pasca erupsi.

Merapi yang berada di KRB III/ATL I. JRF memiliki sisa dana sebesar US \$ 3,5 juta untuk melakukan relokasi mandiri. Bank Dunia juga mengumpulkan dana hibah dari beberapa negara donor, seperti Australia, Denmark, Belanda, Inggris, Amerika Serikat (AS), dan Uni Eropa. Dana yang diperoleh

sebesar USD 11,5 juta, selanjutnya dikelola "PNPM *Support Facility*" bagi masyarakat terdampak langsung erupsi Merapi (BNPB & Bappenas, 2011: 79). Bersamaan dengan Pemerintah melakukan pembangunan untuk pengurangan risiko bencana, sejak November 2010, sosialisasi KRB tentang relokasi dilakukan kepada warga Desa Balerante yang masih tinggal di pengungsian.

Pernyataan Kepala Dusun I Bapak Jainu pada koran *Republika* tanggal 10 November 2010 ketika di posko pengungsian Gedung Olah Raga (GOR) SMA 3 Klaten, bahwa wilayahnya sudah tidak layak lagi dihuni dan relokasi menjadi kebutuhan mendesak. Pendapat Kadus I tidak mewakili pendapat warga desa secara umum. Sebagian warga ada yang menerima untuk direlokasi dan sebagian lainnya menolak. Penolakan tidak ditunjukkan saat sosialisasi, melainkan dari sikap nekad warga, yaitu ketika pagi hari masyarakat memasuki zona KRB III, yang ketika itu dijaga ketat oleh aparat TNI dan Polri. Sore harinya mereka kembali ke pengungsian.

Ketika ada penurunan tingkat bahaya, secara bergelombang, setiap hari warga pulang-pergi dari tempat pengungsian ke rumah asal mereka, seperti diungkapkan oleh Bapak Kamto, sebagai berikut :

“Selama pengungsian saya memfasilitasi warga untuk naik dan turun ke tempat pengungsian, dengan 10 unit truk. Pagi jemput pengungsian dan saya drop ke RT masing-masing untuk bersih-bersih rumah. Di Balerante sapi yang mati 570 ekor dan itu relawan dan warga yang kubur dan selesai selama 23 hari.”

Setelah normal kembali warga Balerante, satu persatu menolak untuk di relokasi. Dari 167 KK yang tinggal di KRB III/ATL I, hanya tinggal 32 KK yang bersedia direlokasi dengan syarat lokasi baru harus dekat dengan pemukiman lama. Proses relokasi warga yang bersediapun juga cukup alot.

Rencana awal pemukiman akan dibangun di tanah kas Desa, tetapi menurut Peraturan Gubernur Jawa Tengah tanah kas Desa dilarang untuk pemukiman. Sedang rencana relokasi di Dukuh Bendorejo yang berasal dari usulan warga, mendapat persetujuan dari BPBD, tetapi tidak

mendapat rekomendasi dari Bappeda, karena wilayah masih masuk KRB III.

Peta KRB yang menjadi patokan dari BPBD adalah peta awal dari BPPTK yang merekomendasikan 167KK Desa Balerante untuk di relokasi, sedangkan peta yang menjadi acuan Bappeda adalah Peta KSN yang ditandatangani oleh 5 Menteri dan 2 Gubernur. Dalam peta KSN ada perluasan KRB III, yang menurut mantan Kabid RR BPBD Klaten Wachyu Adi Pramono, sekitar 400 KK harus di relokasi. Namun sesuai peta KSN tidak ada pembiayaan untuk sebesar itu.

3.2. Relokasi dan Kepentingan Antar Aktor

Program relokasi yang dilakukan Rekompak adalah replikasi program relokasi korban longsor di Kabupaten Bantul. Program ini memberikan dana stimulan Rp 30 juta, dan masyarakat memiliki keleluasaan menentukan tipe rumah, minimal luas bangunan 36 m² serta konstruksi rumah harus memenuhi persyaratan teknis dan metode rumah tahan gempa. Warga bisa

menggunakan tanah milik sendiri, atau mencari tanah sendiri, atau menggunakan tanah kas Desa. Untuk tanah akan mendapat penggantian sebesar Rp 7 juta, dengan asumsi mendapatkan tanah seluas 100m², ditambah fasum (fasilitas umum) dan fasos (fasilitas sosial) 50 m² per rumah, sehingga total ada 150 m²/KK.

Program relokasi Desa Balerante di lapangan mengalami kegagalan pada tahap sosialisasi. Hal ini disebabkan, sosialisasi awal oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah melarang warga tinggal di KRB III, dan tanah di KRB III akan diberi ganti rugi oleh Pemerintah, karena akan dijadikan hutan lindung, seperti diungkapkan oleh Bapak Sudiro warga Sambungrejo berikut ini:

“Dalam situasi yang masih tegang kami dikumpulkan di aula shelter, kemudian diinformasikan akan di relokasi rumah-rumah kami dan di sini akan dibuat hutan lindung. Warga sini tidak setuju kalau akan dibuat hutan lindung, karena pada tegang semua, maka bicaranya juga macam-macam, ya gagalnya itu tidak boleh untuk dibuat hutan lindung. Setelah itu ada informasi lagi bahwa tidak akan dibuat hutan lindung hanya akan dibuat rumah di bawah, tegalnya di sini, kalau mau menggarap silahkan tapi nanti kalau sore harus turun lagi ke bawah,

kalau sudah direlokasi disini tidak boleh di "sobo"."

Pernyataan ini diperkuat oleh Bapak Wachju Adi Pratama, pelaksana rehab-rekon, yang merasa pernyataan para pihak terkait pelaksanaan relokasi sangat mempengaruhi psikologis warga. Sebagai akibatnya, warga menjadi antipati dengan kata "relokasi", seperti yang diungkapkan Beliau berikut ini:

"Penolakan warga berawal dari statement Pemerintah Provinsi yang menyatakan bahwa warga akan direlokasi dan lahan mereka diganti, dan mendapat penolakan kuat dari masyarakat. Ini belum sosialisasi karena statement-statement yang ada belum ada dasarnya sebelum penetapan Renaksi RR."

Jika meminjam istilah Tania Li (2002: 21-22), program relokasi warga Desa Balerante merupakan teritorialisasi yang belum sempurna yang biasanya ditentang oleh masyarakat. Keterlibatan banyak departemen pemerintah, masing-masing dengan pendekatan yang berbeda atau bertentangan terjadi dalam proses pasca bencana erupsi Merapi. Jika dilihat dari lembaga Internasional, *World Bank* dengan utangnya, program PNPM perdesaan, ternyata yang mengawali pembangunan

akses jalan di KRB III, sedangkan melalui PNPM perkotaan memberikan program *cash for work* untuk membersihkan rumahnya yang rusak. Sedangkan melalui *grand* Rekompak-JRF akan melakukan relokasi terhadap rumah yang diperbaiki dengan program PNPM.

Kebijakan anomali ketika melarang membangun pemukiman, ternyata banyak program mendorong kegiatan berekonomi di kawasan terlarang, penggantian bantuan ternakpun juga diberikan di kawasan yang terlarang untuk pemukiman. Dalam masyarakat sipil dan kelompok peduli, tanpa koordinasi dengan Pemerintah Daerah juga melaksanakan kegiatan rehab-rekon di wilayah Desa Balerante. Mulai dari proses pembersihan puing-puing hingga bantuan pemulihan ekonomi semua dilaksanakan di kawasan yang dilarang untuk pemukiman. Program yang dilakukan tidak saling mendukung dan ternyata juga saling bertentangan. Inilah penyebab kegagalan proses relokasi.

Pilihan menjadikan KRB III diperbolehkan ada pemukiman harus dilakukan oleh pemerintah, karena proses pemindahan secara mandiri tidak mungkin dilakukan. Pendekatan *“living in harmony with disaster”* menjadi jalan tengah dalam penataan Kawasan Strategis Nasional (KSN) Gunung Merapi.

3.3. Artikulasi Kearifan Lokal Dalam PRB Berbasis Komunitas

3.3.1. Wacana Global Penanggulangan Bencana dan Kearifan Lokal

Perspektif global tentang kebencanaan dan kearifan lokal dilakukan oleh LSM dan Negara dalam bentuk *Community Based Disaster Risk Reduction* (CBDRM) atau Pengurangan Risiko Bencana Berbasis Komunitas (PRBBK) sebagai embrio program ini, Kappala (Komunitas Pencinta Alam dan Pemerhati Lingkungan) mengklaim dirinya yang menginisiasi program tersebut sejak pasca letusan Gunung Merapi tahun 1994, secara otodidak dan konseptualisasi merupakan kerja bersama komunitas di lereng Merapi. Kegiatan ini

tidak lepas dari persinggungan dengan aktor-aktor PRB internasional seperti Oxfam yang berbasis di Yogyakarta (Lassa, dkk, 2009: 1).

Komunitas menjadi kata kunci peran masyarakat dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Bagaimana komunitas lereng Merapi tumbuh dan terekspose keluar daerah karena banyak LSM yang bekerja di lokasi. Penguatan komunitas ini terjadi sejak tahun 2006 ketika Gunung Merapi meningkat aktifitasnya. Para penggerak membangun komunitas untuk kesiapsiagaan bencana. Komunitas pertama yang dibentuk adalah Tumpeng Merapi, selanjutnya Pasag Merapi dan Jalin Merapi, Komunitas ini memunculkan tokoh-tokoh lokal yang berperan dalam penanggulangan bencana berbasis komunitas.

Aspek menonjol dari transformasi wacana pengurangan risiko bencana adalah implikasi hadirnya makna kontestasi KRB III. Dalam konteks ini menegaskan bahwa daya tahan masyarakat lereng Gunung Merapi dalam menghadapi ancaman bencana

berdasarkan kearifan lokal masyarakat Balerante.

Pengakuan atas kearifan lokal dalam penanganan bencana ini dapat dilihat dari masuknya komunitas-komunitas itu di media *mainstream* dan juga dalam forum-forum Nasional maupun Internasional. Sukirman koordinator Jalin Merapi selalu dimintai pendapatnya, dalam penanganan bencana tingkat komunitas.

3.3.2. Manifestasi Kearifan Lokal

1) Kepercayaan Lokal

Mayoritas penduduk Desa Balerante beragama Islam, menurut penggolongan Clifford Geerts (1981) termasuk kelompok abangan. Budaya masyarakat lereng Merapi dipengaruhi oleh budaya Jawa-Mataraman terlihat dari tradisi masyarakat yang mempercayai adanya otoritas kerajaan Mataram dengan memberikan mandat pada juru Kunci lereng Merapi. Sedangkan, Desa Balerante tidak memiliki ketergantungan otoritas kebudayaan. Artikulasi lain muncul dari adanya dialektika timbal balik dengan proses internal di masyarakat.

Legitimasi bahwa wilayah sekitar Balerante merupakan halaman depan dari Kerajaan Gunung Merapi, maka tidak mungkin kraton akan membuang kotoran di halaman depan. Di samping itu Gunung Kendil dan Gunung Kukusan sering disebut Biyung Bibi adalah Gunung Purba yang lebih tua dari Gunung Merapi, sehingga tidak mungkin lahar akan melewatinya. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Diro (56) sebagai berikut:

“Ketika Merapi erupsi, tapi jalannya abu malah naik dibuang jauh dan di sini tidak kena. Di sini itu tamengnya Gunung Kendil dan Gunung Kukusan, kalau tidak ada dua gunung tersebut disini tidak berani menempati, gunung ini biasanya disebut Biyung Bibi. Dulu ketika mrempul (erupsi) keluar abu Gunung Kukusan keluar that-thit (lidah api seperti petir) itu kata orang tua dulu, Biyung Bibi menyabetkan kemben agar tidak sampai ke halaman depan, dulu kalau ada abu pasti ada itu, makanya disini tenang saja”.

Bagi kalangan kelompok muda, mitos ini kemudian dirasionalisasikan dalam bentuk wacana tentang kontur Gunung Bibi yang mempunyai jurang cukup dalam, sehingga tidak mungkin ada erupsi besar sampai wilayah mereka. Hal itu juga

dipengaruhi oleh arah angin yang membawa awan panas, bisa terbaca oleh pemahaman masyarakat sekarang. Jadi orang yang tinggal di lereng Gunung Merapi merasa sangat memahami bagaimana sifat dan karakter Merapi.

Larangan, slametan, dan kepercayaan terhadap mitos-mitos merupakan sebuah kepercayaan masyarakat Jawa perdesaan, kemudian di revitalisasi oleh masyarakat di selatan Gunung Merapi dengan mengadakan larungan yang melibatkan banyak *stakeholder*. Warga Desa Balerante yang muda-mudapun diminta terlibat untuk meramaikan acara larungan sebagai momen budaya bagi masyarakat lereng Merapi.

2) Kesiapsiagaan Bencana/Pemantauan Gunung Merapi

Tanda erupsi Merapi bisa diterima orang melalui mimpi yang itu tidak mungkin disampaikan ke orang lain. Tanda-tanda alam seperti suhu sekitar kampung mulai terasa panas, pohon-pohon mulai layu, dan juga hewan-hewan dari gunung yang turun ke pemukiman, tidak bisa menjadi acuan

secara bersama-sama. Yang menjadi tanda acuan masyarakat adalah pos Pemantauan Gunung Merapi yang terletak di Gunung Plawangan.

Pemantauan Gunung Merapi sudah ada sejak jaman kolonial, bagi masyarakat Desa Balerante, Pemantauan Merapi di Plawangan menjadi acuan peringatan dini dalam menghadapi erupsi Gunung Merapi. Dengan hancurnya Turgo tahun 1994, juga mempengaruhi warga Balerante dalam menghadapi bencana erupsi Gunung Merapi. Hal ini dikarenakan pos pemantauan Gunung Merapi di Plawangan sudah tidak ada lagi, akses yang dimiliki masyarakat terhadap peringatan dini Gunung Merapi dari BPPTKG, tidak dapat terdistribusikan dengan cepat kepada warga karena urusan sistem administratif pemerintahan.

Kebiasaan ketika erupsi Gunung Merapi mendengar tanda-tanda dari gunung Plawangan sudah tidak ada lagi, pertemuan antara pengetahuan tradisional dan wacana pengurangan risiko bencana erupsi Gunung Merapi dimulai sejak tahun 2006, dimana

warga Desa Balerante diminta mengungsi oleh pemerintah. Relawan yang bekerja ketika Gunung Merapi waspada pada tahun 2006 hanya ada beberapa organisasi saja, masih sedikit kepedulian terhadap bencana. Ketika koordinasi dalam penanganan pengungsi hanya BMKG dan SAR DIY yang bekerja, salah satu warga Desa Balerante yang terlibat adalah Bapak Agus Sanyoto. Dari pertemuan itulah kemudian dia mulai mempelajari tanda-tanda erupsi dengan menggunakan seismograf.

Selama beberapa bulan mempelajari sifat Gunung Merapi secara autodidak kemudian dia mencari *software* yang bisa menghubungkan tanda-tanda seismograf ke dalam komputer. Kemudian dia membeli komputer rakitan untuk menggunakan *software* yang diberikan salah satu temannya yang bekerja di BPPTKG. Sejak itulah kemudian sinyal seismograf menjadi patokan dalam melihat tanda-tanda erupsi Merapi.

Selain menggunakan peralatan berupa seismograf, dalam pemantauan Gunung Merapi juga menggunakan alat berupa

thermometer untuk mengukur suhu udara, *hygrometer* untuk mengukur kelembaban udara, dan plastik yang digantungkan untuk melihat arah angin. Dengan berbekal, alat-alat tersebut, maka informasi kemudian dibangun. Pengalaman erupsi tahun 2006 menjadi pengalaman berharga bagi Relawan Induk Balerante, bagaimana ketika situasi Gunung Merapi mulai dinyatakan waspada kemudian suhu dan kelembaban udara di catat setiap hari.

Tahun 2010, otoritas pengamatan swadaya yang dilakukan relawan Induk Balerante mendapatkan momentumnya. Seluruh warga Balerante selamat dari terjangan awan panas erupsi Gunung Merapi, kecuali satu orang yang memang tidak mau diminta untuk mengungsi. Apalagi ketika kejadian meninggalnya Mbah Maridjan sebelum pemerintah memberi peringatan untuk warga di sekitar Glagahharjo Cangkringan, dari Induk Balerante sudah menginformasikan dan meminta warga untuk bergeser.

Manifestasi teknologi pemantauan Gunung Merapi yang dilakukan oleh warga Desa Balerante, tidak lepas dari pengalaman sehari-hari yang dimiliki hampir setiap warga yang kemudian dimodifikasi dengan adanya alat pemantauan tersebut, tanpa meninggalkan budaya tutur tentang kawasan Merapi yang diperoleh secara turun-temurun dari para orang tua. Teknologi menjadi alat konfirmasi dari pengalaman warga terhadap kejadian atau tanda-tanda gaib yang masih dipercaya, sehingga dari pengalaman kemudian dikonfirmasi dengan mengakses perkembangan melalui frekwensi 907 dari HT yang mereka miliki atau datang langsung ke Posko Induk Balerante untuk mendiskusikan tentang perkembangan Gunung Merapi.

3) Perencanaan Evakuasi

Pengalaman Bapak Diro (56) pada pengungsian tahun 1950an, ketika belum tinggal di Sambungrejo Desa Balerante dan masih tinggal di Nglangon, Cangkringan sebagai berikut:

“Kalau seperti sekarang pemerintah membuatkan tempat pengungsian, kalau dulu pemerintah menitipkan di rumah orang, dalam satu rumah ditempati tiga orang pengungsi. kemudian setiap sore dikontrol oleh pemerintah, bagaimana urusan makannya, pemerintah waktu itu masih susah hanya diberi beras dan ikan asin. Kalau membagi ikan asin itu pakai kampak, dibagi-bagi. Itu yang saya ingat”.

Dengan seringnya berkomunikasi antar kampung pengungsi, dari tempat pengungsian terjalinlah sebuah hubungan kekeluargaan, bahkan ada yang menikah diantara mereka, sehingga menambah kedekatan.

Perubahan sikap dalam melihat situasi Gunung Merapi ini terjadi mulai tahun 2010, yang ternyata keyakinan terhadap “latar Merapi” bahwa tidak mungkin kotoran akan dibuang di Desa Balerante pupus oleh situasi erupsi tahun tersebut. Hal ini juga disebabkan karena sudah tidak banyak warga yang “sobo” ke gunung-gunung sekitar Merapi, karena akses akan lebih mudah dalam memenuhi kebutuhan penghidupan dengan bekerja di sungai ataupun ketika mencari pakan ternak lebih baik membeli ke pasar daripada harus naik ke gunung.

3.3.3. Integrasi PRBBK Dengan Karifan Merapi tahun 2010. Keputusan untuk hidup Lokal berdampingan dengan bencana oleh pemerintah mengubah *landscape* program relokasi dari JRF-REKOMPAK Kementerian PU. JRF-REKOMPAK Kementerian PU dalam menginisiasi terbentuknya OPRB di 13 desa/kelurahan dan menggelar simulasi penanggulangan bencana erupsi dan lahar dingin Merapi. Bersama masyarakat membuat protap/rencana kontigensi ketika kejadian bencana, dengan membangun gagasan tentang tiga jalur evakuasi sesuai dengan kedekatan masing-masing desa ke wilayah evakuasi yang telah ditata oleh BNPB dan pemerintah Kabupaten dengan shelter-shelternya.

1) Radio Komunitas di sekitar lereng Merapi. Induk Balerante 907 merupakan radio komunitas yang menjadi sumber informasi dan berita tentang kondisi Merapi bagi masyarakat, disamping informasi dari BPPTK. Radio komunitas tidak saja memberikan informasi tetapi juga menyalurkan bantuan logistik, pencarian orang hilang sampai dengan penyembuhan trauma, seperti yang dilakukan oleh Jalin Merapi. Induk Balerante menjadi posko bagi para relawan siaga bencana dalam peningkatan kapasitas dan koordinasi pelaksanaan tanggap darurat oleh BPBD Kabupaten Klaten.

2) Organisasi pengurangan risiko bencana. Pembentukan organisasi akar rumput seperti Jalin Merapi di Sidorejo, Kecamatan Kemalang untuk pengurangan risiko bencana Merapi sudah dibangun sebelum erupsi

3) *Sister Village*
Desa penyangga bagi para pengungsi Merapi merupakan program pemerintah yang cukup lama tetapi tidak diterapkan lagi karena tidak ada *shelter-shelter* bagi para pengungsi Merapi di tahun 1950an. Pemerintah menitipkan warganya ke desa-desa lain yang lebih aman, seperti yang dikemukakan oleh Bapak Diro. Ketika itu

desa-desa yang dititipi pemukiman untuk para pengungsi masih sangat luas. Setiap rumah bisa menampung 4-5 orang pengungsi. Saat ini model *sister village* tersebut digunakan kembali oleh para pegiat pengurangan risiko bencana dan menjadi acuan Pemerintah Kabupaten Klaten dalam membangun shelter dan kandang komunal untuk evakuasi ternak para pengungsi.

4. SIMPULAN DAN SARAN

4.1. Simpulan

1) Kepentingan Pemerintah dalam pengelolaan Akses KRB III untuk mengantisipasi terjadinya bencana yang lebih besar di masa depan dengan rencana merelokasi warga di ATL I/KRB III tidak serta merta diterima oleh warga yang merasa memiliki sistem nilai tersendiri dalam penanganan bencana; 2) Teritorialisasi yang belum sempurna dalam relokasi warga Desa Balerante, terjadi dengan program-program yang berbeda antar instansi, tidak saling menguatkan tetapi kadang bertentangan satu sama lainnya; 3) Kearifan lokal dalam kesiapsiagaan bencana diwujudkan warga

desa Balerante dengan melakukan pemantauan mandiri terhadap Gunung Merapi dengan teknologi sederhana.

4.2. Saran

1) Dalam penataan kawasan pasca bencana, Pemerintah seharusnya melihat sistem nilai di masyarakat dalam penanganan bencana, sehingga kegiatan dalam pembangunan masyarakat dapat terintegrasi dengan program yang dijalankan; 2) Dalam pelaksanaan relokasi warga pascabencana, koordinasi antara pelaku penanggulangan bencana sangat penting dilakukan agar program utama tidak bertentangan; 3) Pemantauan Mandiri terhadap Gunung Merapi diharapkan bisa terjadi disetiap komunitas dan tersimulasikan dengan baik antar pelaku serta terintegrasi dengan kegiatan pemantauan gunung api yang dilakukan oleh negara.

DAFTAR PUSTAKA

BNPB & Bappenas, 2011, *Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekontruksi Wilayah Pascabencana Erupsi Gunung Merapi Di Propinsi DI*

- Yogyakarta dan Propinsi Jawa Tengah, 2011- 2013*, Jakarta: BNPB.
- D'andrea, Claudia. 2013. *Kopi, Adat dan Modal, Teritorialisasi dan Identitas Adat di Taman Nasional Lore Lindu Sulawesi Tengah*, Bogor: Yayasan Tanah Merdeka, Tanah Air Beta & Sajogjo.
- Geertz, Clifford, 1981. *Abangan, Santri, Priyayi dalam Masyarakat Jawa*, terj. Aswab Mahasin, Bandung: Dunia Pustaka Jaya.
- Kuswijayanti, Elisabet Repelita, 2007, *Konservasi Sumberdaya Alam di Taman Nasional Gunung Merapi: Analisis Ekologi Politik*, IPB, Bogor.
- Li, Tania Murray, 2007, *Keterpingiran, Kekuasaan dan Produksi: Analisis Terhadap Transformasi Daerah Pedalaman*. Dalam Li, Tania Murray, (eds), *Proses Transformasi Daerah Pedalaman di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hal. 3-75.
- Satria, Arif, 2009, *Ekologi Politik Nelayan*. Yogyakarta: LKiS.
- Internet**
- Lassa, Jonathan, *Indosasters Working Paper # 5, Indosasters Working Paper # 5 Evaluation of Disaster Governance in Indonesia: 2004-2006*, http://www.zef.de/module/register/media/3ec5_Disaster-Governance-WP5.pdf. Diakses 2 Maret 2014.
- Shohibudin, M, 2003, *Artikulasi Kearifan Tradisional Dalam Pengelolaan Sumber daya Alam Sebagai Proses Reproduksi Budaya (Studi Komunitas Toro di Pinggiran Kawasan Taman Nasional Lore Lindhu, Sulawesi Tengah)*, Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Suryo Adi Pramono, *Pro-Kontra Kebijakan Relokasi Korban Erupsi Merapi Studi Kasus: Desa Umbulharjo Kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman DIY dan Desa Balerante Kecamatan Kemalang Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah*. Program Studi Sosiologi, Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Atma Jaya.
- Tarmuji, Ahmad. 2012, *Ekologi Politik: Body of Knowledge, Sejarah Pemikiran, dan Perkembangan Empirik Terkini*. *Jurnal Komunitas*, Volume 6, Nomor 2, Desember: 173-187, <http://www.labsosiologiunj.org/wp-content/uploads/2013/07/AHMAD-TARMIJI-AEKOLOGI-POLITIK.Pdf>, Diakses 5 Maret 2014.
- Woro Caritas, R. Murdiati. 2013. *Rekontruksi Kearifan Lokal Sebagai*

Fundasi Pembangunan Hukum
Kehutanan Yang Berkelanjutan: Studi
Terhadap Masyarakat Adat Kajang,
Prosiding pada The 5th International
Conference on Indonesian Studies:
“Ethnicity and Globalization. [https://
icssis.files.wordpress.com/2013/09/2
013-01-09](https://icssis.files.wordpress.com/2013/09/2013-01-09). Pdf, Diakses 1 Maret
2015.

**PEMBERDAYAAN KELOMPOK TEGUH MAKARYO DESA PRIMA
KELURAHAN BRONTOKUSUMAN KECAMATAN MERGANGSAN
KOTA YOGYAKARTA**

Diah Nur Astuti

Pemberdayaan dan Perekonomian Kelurahan Brontokusuman, Yogyakarta
diahna2valent@gmail.com

Tri Nugroho, E.W

Program Pascasarjana (S-2) Ilmu Pemerintahan, STPMD "APMD", Yogyakarta
trinug08@yahoo.com

ABSTRACT

This research was conducted on Teguh Makaryo group that has succeeded in empowering women being business actors. Researcher was interested in knowing how the women empowerment have been done by this group? The purposes of this research were to: 1) describe the empowerment of Teguh Makaryo group; 2) to know the supporting factors and constraints of empowerment; and 3) the efforts made to strengthen Teguh Makaryo's group. This research used descriptive qualitative method. Eighteen informants were selected using purposive techniques. Data were collected using observation, interviews, and documentation methods. Data were analyzed using qualitative analysis techniques. The results showed that the empowerment of Teguh Makaryo group were carried out through three stages: awareness, cultivation and empowerment, with the principle of: "from, by and for" the community and local government. The supporting factors were family, community, universities, social institutions, and supports from the government of Village, District, City and Special Region of Yogyakarta. The constraints were: lower human resources, limited network and marketing, and capital (borrowing funds) and returns by members. The efforts to strengthen Teguh Makaryo's group were: 1) efforts should be made to increase community accessment to productive assets: capital, technology and management; 2) increasing market access; 3) need continuous training, as needed, and cheap; 4) the economic institutions of Makuho Makuho Group need to be continuously strengthened, by understanding the rules governing and protecting their business and the regeneration of management; 5) need to improve partnership and expand the network.

Keywords: *Women Empowerment, PRIMA Village.*

ABSTRAK

Artikel ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan terhadap kelompok Teguh Makaryo yang berhasil memperbaiki kehidupan masyarakat dengan memberdayakan kaum perempuan menjadi pelaku usaha. Atas keberhasilan itu, peneliti tertarik untuk mengetahui: Bagaimana pemberdayaan Kelompok Teguh Makaryo ini? Tujuannya ialah: 1) menggambarkan pemberdayaan kelompok Teguh Makaryo; 2) mengetahui faktor pendukung dan 3) kendala dalam pemberdayaan itu; dan 4) mengetahui upaya yang dilakukan untuk memperkuat kelompok Teguh Makaryo. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah deskriptif-kualitatif. Teknik pemilihan informannya: *purposive*, dengan informan sebanyak 18 orang. Teknik pengumpulan data yang digunakan: observasi, wawancara, dan dokumentasi. Teknik analisis datanya: Teknik analisis kualitatif. Hasil penelitian ini sebagai

berikut: Pemberdayaan kelompok Teguh Makaryo dilakukan melalui tiga tahap, yaitu: tahap penyadaran, pengkapasitasan dan pendayaan, dengan prinsip: *dari, oleh dan untuk* masyarakat serta pemerintah setempat. Faktor pendukungnya adalah keluarga, masyarakat, Perguruan Tinggi, Lembaga-lembaga sosial, maupun dukungan dari pemerintah Kelurahan, Kecamatan, Kota serta Provinsi. Faktor kendalanya adalah kemampuan SDM yang rendah, keterbatasan jaringan dan pemasaran, serta modal (dana pinjaman) dan pengembaliannya oleh para anggota. Upaya untuk memperkuat kelompok Teguh Makaryo: 1) perlu diusahakan peningkatan akses masyarakat kepada aset produktif: modal, teknologi, dan manajemen; (2) peningkatan akses pasar; 3) perlu pelatihan yang kontinyu, sesuai kebutuhan, dan murah; 4) kelembagaan ekonomi Kelompok Teguh Makaryo perlu terus diperkuat, dengan cara memahami peraturan-peraturan yang mengatur dan melindungi usahanya serta regenerasi pengurus; 5) perlu meningkatkan kemitraan dan memperluas jaringan.

Kata-Kata Kunci: Pemberdayaan Perempuan, Desa PRIMA.

1. PENDAHULUAN

Pembentukan kelompok Teguh Makaryo berangkat dari keprihatinan terhadap masyarakat miskin di wilayah RW 19, Kelurahan Brontokusuman. Wajah kemiskinan di Kelurahan Brontokusuman terlihat dalam data berikut ini: 1) Jumlah penduduk laki-laki di Kelurahan ini: 4037 orang, perempuan: 4185 orang dan jumlah Kepala Keluarga: 2619 orang; Jumlah Penduduk miskin: 548 orang; Kepala keluarga miskin: 1751 orang; keluarga Pra.S dan KS 1: 571 Orang; 2) Jumlah keluarga sasaran jaminan perlindungan sosial tahun 2016 sebanyak 618 Kepala Keluarga, atau sebanyak 1967 jiwa (Sumber: Perwal, No. 544 Tahun 2016, tentang Penetapan Jaminan Perlindungan

Sosial); 3) Jumlah penerima Kartu Indonesia Pintar (KIP) Tahun 2016 untuk SD sebanyak 100 anak, SMP: 88 anak dan untuk SMA berjumlah 32 anak (Sumber: Kementerian Sosial RI). Jumlah Penerima Kartu Indonesia Pintar Tahun 2016 yang diterima oleh Kelurahan BK, Tahun 2016: 4) Jumlah anggota masyarakat kelurahan Brontokusuman Penerima Kartu Indonesia Sehat (KIS) Tahun 2016 sebanyak 376 Kartu (Kementerian Sosial, Program KIS, Tahun 2016: 5) Sedangkan jumlah Penerima Kartu Raskin Tahun 2016 sebanyak 321 Kartu Raskin By Name (Sumber: Propinsi DIY, Program Raskin Tahun 2016).

Sedangkan wajah kemiskinan masyarakat RW 19 tergambar dalam data berikut

ini: Jumlah penduduk RW 19 Karanganyar ini adalah laki-laki 279, perempuan 280, jumlah 559 jiwa, 181 KK berdasarkan data kependudukan per Juni 2016. Lokasi RW 19 merupakan wilayah permukiman, perkantoran, pertokoan dan aktivitas perniagaan. Tingkat kemiskinan masih tergolong tinggi dengan mata pencaharian: mengurus rumah tangga, sebesar 29,35%, lalu disusul buruh harian lepas sebesar 23,87%. Lainnya di sektor informal yaitu kerajinan, kuliner, dan sektor formal yaitu pegawai swasta. Tingkat pendidikan akhir penduduk RW 19 sebagai berikut: tempat teratas diduduki oleh tamatan SD, yaitu sebesar 25,58%, disusul oleh tamatan SLTA dan kemudian belum tamat SD sebesar 20,34%. Ini berarti penduduk RW 19, sekalipun tinggal di kota, namun pendidikan penduduknya tergolong rendah.

Kondisi perumahan di RW 19 dapat dikatakan belum baik secara keseluruhan. Kondisi fisik bangunan masih semi permanen, dan sarana sanitasi, drainase, persampahan, air bersih dan limbah belum baik. Jarak antar bangunan sangat dekat

sehingga rentan terjadi kebakaran besar dan banjir. Ruang Terbuka Hijau (RTH) masih kurang.

Untuk mengatasi kemiskinan di wilayah Yogyakarta tersebut, Badan Pemberdayaan Perempuan Masyarakat (BPPM) Provinsi DIY mengembangkan Desa PRIMA di Yogyakarta, yang merupakan implementasi dari Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan No. 58/SK/MENEG.PP/XII/2004 tanggal 30 Desember 2004 tentang Kebijakan dan Strategi Peningkatan Produktivitas Ekonomi Perempuan, pengembangan model Desa PRIMA (Perempuan Indonesia Maju Mandiri).

Menurut SK tersebut Desa PRIMA (Perempuan Indonesia Maju Mandiri) adalah sebuah model percontohan untuk menanggulangi kemiskinan melalui upaya ekonomi disertai pengurangan beban biaya kesehatan dan pendidikan bagi keluarga miskin, dengan memanfaatkan seluruh potensi Sumber Daya Alam (SDA) maupun Sumber Daya Manusia (SDM) serta dengan mengkoordinasikan berbagai program pemberdayaan perempuan

dari instansi terkait, LSM, organisasi perempuan dan organisasi kemasyarakatan lainnya untuk bersama-sama membangun kepedulian untuk menghapus kemiskinan. Sasaran dari kebijakan ini adalah perempuan miskin agar terjadi penurunan tingkat kemiskinan di wilayah tersebut.

BPPM Provinsi DIY mengembangkan Desa Prima di Kota Yogyakarta dan empat Kabupaten dalam lima kelompok, yaitu: 1) kelompok Teguh Makaryo di Kelurahan Brontokusuman, Kecamatan Mergangsan, Kota; 2) kelompok Sejahtera di Desa Sriharjo, Imogiri, Bantul; 3) Kelompok Santoso, Desa Bedoyo, Ponjong, Gunungkidul; 4) Kelompok Tri Manunggal, Desa Hargorejo, Kokap, Kulon Progo; dan 5) Desa Margomulyo, Seyegan, Sleman.

Dari semua kelompok tersebut, kelompok yang paling berhasil adalah kelompok Teguh Makaryo di Kelurahan Brontokusuman, Kecamatan Mergangsan, Kota Yogyakarta. Terbentuknya kelompok Teguh Makaryo, Desa Prima dilatarbelakangi oleh banyaknya kaum perempuan

di wilayah RW 19 yang tidak bekerja dan menggantungkan ekonomi keluarga pada suami. Para suami mencari nafkah sebagai tukang becak, buruh bangunan, buruh harian lepas, pencari pasir di sungai. Penghasilan mereka tidak selalu dapat mencukupi kebutuhan sehari-hari. Akibatnya, mereka terjatuh hutang rentenir keliling dengan bunga 20% perbulan dan harus diangsur setiap hari. Beban ekonomi rumah tangga mereka semakin parah karena beban pinjaman tersebut. Beban ini lah yang kemudian memicu tindakan KDRT dan konflik antar tetangga. Keberadaan Kelompok Teguh Makaryo telah banyak membantu usaha anggota dengan adanya Simpan Pinjam bagi anggota, sehingga usaha mereka seperti tas vinil, blankon, tas aplikasi dll dapat berkembang dengan baik dan lancar. Bahkan Kelompok Teguh Makaryo sering mendapat kunjungan dari daerah lain, bahkan luar negeri untuk melihat usaha yang ada di Desa Prima Kelurahan Brontokusuman. Karena keberhasilan ini lah, peneliti tertarik untuk meneliti Kelompok Teguh

Makaryo dengan maksud agar keberhasilan ini dapat ditularkan kepada masyarakat miskin lainnya.

Penelitian Desa Prima (kelompok Teguh Makaryo) ini bukanlah penelitian pertama terhadap Desa Prima. Sebelumnya telah ada penelitian sejenis, antara lain: *pertama*, Yunita, dkk, dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNIB, Tahun 2010, dengan judul: Evaluasi Pelaksanaan Program Model Desa PRIMA di Kota Bengkulu (Studi Kasus pada Pilot Project Kelurahan Pelaksana Program Model Desa PRIMA di Kota Bengkulu), Tesis, <http://repository.unib.ac.id/>, diakses pada tanggal 25 Oktober 2016.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan program model desa PRIMA di kedua kelurahan pelaksana belum maksimal. Hal ini berdasarkan hasil penelitian monitoring terhadap proses pelaksanaan program model desa PRIMA belum memenuhi kriteria Juklak yaitu *monitoring* aspek pemilihan lokasi,

perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pelaksanaan program.

Kedua, penelitian dilakukan oleh Imanuel Agung Pamuji tahun 2013, dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman, Samarinda, Kalimantan Timur, dengan judul Pemberdayaan Perempuan Indonesia Maju Mandiri di Desa Rantau Layung Kecamatan Batu Sopang Kabupaten Paser (*ejournal.ip.fisip-unmul.org*, 25 Oktober 2016).

Hasil penelitiannya sebagai berikut: Kegiatan yang dilakukan di Desa PRIMA (Desa Rantau Layung Kecamatan Batu Sopang) ini ialah mengembangkan ketrampilan dalam membuat anyaman-anyaman dalam pelatihan kerjadan mengembangkan ketrampilan dalam menggali potensi sumber daya alam dan manusianya. Keberhasilan Desa Prima ini berkat dukungan pemerintah, kemauan masyarakat dan hasil produk yang bagus (awet). Namun di era persaingan ini, produk Desa Prima mulai kelihatan kalah bersaing, sehingga hasilnya merosot.

Jika penelitian terdahulu lebih memperhatikan Evaluasi Pelaksanaan Program Model Desa PRIMA dan bersifat deskriptif saja, maka penelitian ini lebih bersifat deskriptif-kualitatif dan berfokus pada proses pemberdayaan, faktor pendukung dan penghambat serta pencarian upaya untuk menjaga keberlanjutan dan memperkuat Kelompok Teguh Makaryo yang telah berhasil itu. Oleh karenanya, penelitian ini akan menjawab permasalahan: Bagaimana pemberdayaan Kelompok Teguh Makaryo? Tujuan penelitian ini adalah: 1) menggambarkan pemberdayaan kelompok Teguh Makaryo; 2) mengetahui faktor pendukung; dan 3) kendala dalam pemberdayaan; dan 4) mengetahui upaya yang dilakukan untuk memperkuat kelompok Teguh Makaryo.

Untuk menjawab permasalahan tersebut, digunakan kerangka konseptual sebagai berikut: Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu sendiri, dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya

serta berupaya untuk mengembangkannya (Kartasasmita, 1996).

Pemberdayaan dilakukan secara bertahap, dan menurut Wrihatnolo dan Dwidjoto (dalam Ngadiman 2013:12), ketiga tahap pemberdayaan adalah:

1. Tahap Penyadaran

Dalam tahap ini target yang akan diberdayakan diberi pencerahan dalam bentuk pemberian pengertian penyadaran bahwa mereka memiliki hak untuk mempunyai sesuatu. Individu atau kelompok masyarakat sebagai target diberikan pemahaman bahwa mereka dapat menjadi berada dengan peningkatan kapasitas untuk keluar dari kemiskinan.

2. Tahap pengkapasitasan

Tahap ini di sebut juga *capacity building* atau *enabling* (memampukan). Dalam tahap ini kelompok masyarakat diberikan daya atau kuasa agar mampu terlebih dahulu. Proses pengkapasitasan ini meliputi manusia, organisasi, dan sistem nilai. Pengkapasitasan manusia dalam konteks individu maupun kelompok dapat

dilakukan dengan pelatihan, seminar dan workshop. Pengkapasitasan organisasi dilakukan dengan restrukturisasi organisasi yang hendak menerima kapasitas tersebut. Pengkapasitasan sistem nilai dalam cakupan organisasi adalah semua aturan main organisasi yang meliputi etika, budaya dan *governance*. Pengkapasitasan ini dilakukan dengan membantu target dalam menyusun dan membuat aturan mainnya.

3. Tahap pemberian daya

Dalam tahap ini target diberikan daya (*empowerment*), kekuasaan, otoritas, dan peluang untuk bisa keluar dari kemiskinan dan ketidak berdayaan tersebut. Sedangkan strategi pemberdayaan perempuan usaha kecil menurut Kertasasmita (1996) sebagai berikut: 1) Peningkatan akses kepada aset produktif, terutama modal, disamping juga teknologi, manajemen, dan segi lainnya yang penting. Berbagai studi menunjukkan bahwa banyak usaha besar negara berkembang yang sesungguhnya lemah dan tidak mampu mandiri jika tidak ditopang oleh pemerintah baik dengan dukungan langsung, seperti

pendanaan, subsidi dan fasilitas atau kebijakan-kebijaksanaan yang menguntungkan mereka; 2) Peningkatan akses pasar, yang meliputi spektrum kegiatan yang luas, mulai dari pencadangan usaha sampai pada informasi pasar, bantuan produksi dan prasarana dan sarana pemasaran; 3) Kewirausahaan seperti pelatihan-pelatihan mengenai pengetahuan dan ketrampilan yang diperlukan untuk berusaha teramat penting. Namun, bersamaan dengan pelatihan itu perlu ditanamkan semangat berwirausaha; 4) Kelembagaan ekonomi dalam arti luas adalah pasar. Maka memperkuat pasar penting, disamping harus disertai dengan pengendalian kerja pasar tidak bias dan mengakibatkan kesenjangan. Adanya peraturan perundangan yang mendorong dan menjamin berkembangnya lapisan usaha kecil sehingga perannya dalam perekonomian menjadi hanya besar, tetapi lebih kukuh. Dengan Undang-undang tentang usaha kecil tahun 1995 dan Undang-undang tentang Perkoperasian tahun 1992. Kedua

undang-undang ini telah mempersiapkan pembinaan usaha kecil termasuk koperasi; dan 5) Kemitraan usaha merupakan jalur yang penting dan strategis bagi pengembangan usaha ekonomi rakyat. Dengan pola *backward linkages* akan terkait erat dengan usaha besar dengan usaha menengah dan usaha kecil serta usaha asing (PMA) dengan usaha kecil lokal. Salah satu pola kemitraan yang juga akan besar adalah pola subkontrak bagi pengembangan usaha kecil, yang memberikan kepada industri kecil dan menengah berperan sebagai pemasok bahan baku dan komponen serta peran dalam pendistribusian produk usaha besar.

2. METODOLOGI

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah deskriptif-kualitatif, dengan obyek penelitian: Pemberdayaan Masyarakat melalui Kelompok Teguh Makaryo. Lokasi penelitian ini di Kelurahan Brontokusuman (RW 19). Teknik pemilihan informannya: *purposive*, dengan informan sebanyak 18 orang. Teknik

pengumpulan data yang digunakan: observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Teknik analisis data yang digunakan: Teknik analisis kualitatif.

3. PEMBAHASAN

3.1. Pemberdayaan Kelompok Teguh Makaryo

Pemberdayaan kelompok Teguh Makaryo dapat dipetakan dan digambarkan dalam 3 (tiga) tahap, sebagaimana dikemukakan oleh Wrihatnolo dan Dwidjoto dalam Ngadiman (2013:12), yaitu: 1) Tahap penyadaran; 2) Tahap pengkapasitasan; dan 3) Tahap pendayaan.

3.1.1. Tahap Penyadaran

Hasil penelitian pada tahap penyadaran ini memperlihatkan bahwa kaum ibu merupakan anggota kelompok masih berada dalam kondisi “*nol*”. Artinya belum memiliki kedarasan bahwa dirinya dapat berubah dan mengubah nasib hidupnya. Mereka telah lama menerima hidup ini sebagaimana adanya dan sebagai keadaan yang tidak dapat diubah. Oleh karena itu

pada tahap pertama pemberdayaan ini yang diperlukan adalah penyadaran.

Pada awalnya mereka menyadari bahwa *pertama*, mereka tidak hidup sendirian di dunia ini. Ia tinggal bersama anggota masyarakat (ibu-ibu) lain. *Kedua*, keberadaan orang lain (ibu lain), dapat memotivasi dirinya untuk *move on* (maju) dalam hidup, berubah dari keadaan semula yang memprihatinkan ke keadaan hidup yang lebih baik. Orang lain merupakan “undangan atau ajakan” bagi dirinya. *Ketiga*, ajakan itu ternyata membawa ibu-ibu ke pengalaman yang lebih luas dan ke pilihan-pilihan usaha yang lebih bervariasi. Pada saat ini lah, para ibu dapat memilih usaha yang sesuai dengan keadaan dan kemampuan yang ibu-ibu miliki. Ini lah titik *move on* yang penting, bahwa ibu-ibu pada akhirnya menyadari pentingnya untuk *move on* dan menetapkan hati untuk memilih manakah usaha yang dapat ia tekuni sebagai penambah penghasilan keluarga. Proses penyadaran itu diungkapkan oleh Ibu Sujatinah sebagai berikut:

"Pada awalnya, saya diajak oleh Ibu Yayuk dan Ibu Nur. Peranan beliau sangat besar, disaat kami tidak berdaya dan tidak bisa berbuat apa-apa setelah usaha macet karena gempa. Mereka mendampingi kami dan mengajak kami membentuk kelompok dan memotivasi kami untuk bekerja kembali menjalankan usaha yang sempat terhenti yaitu usaha rongsok" (Wawancara tanggal 4 Maret 2017).

3.1.2. Tahap Pengkapasitasan

Hasil penelitian pada tahap ini yang dianalisis dengan kerangka pikir Wrihatnolo dan Dwidjoto (dalam Ngadiman 2013:12) sebagai berikut: *Pertama*, pelatihan-pelatihan melibatkan seluruh *stakeholders* (para pemegang kepentingan) dengan penuh tanggung jawab. Semua unsur, baik dari pemerintah maupun masyarakat, serta Perguruan Tinggi dilibatkan dalam penyelenggaraan pelatihan-pelatihan. *Kedua*, pelatihan-pelatihan yang diberikan kepada para anggota kelompok Teguh Makaryo bertujuan untuk memberikan pengetahuan, wawasan dan keterampilan kepada para ibu, sehingga para ibu mampu membuka usaha dan berdiri sendiri. *Ketiga*, jenis pelatihan yang diberikan beraneka ragam, dari pelatihan kuliner, administrasi keuangan,

kerajinan, pengemasan produk, pengurusan ijin usaha sampai pelatihan untuk menjaga lingkungan yang bersih dan sehat. Pelatihan-pelatihan diselenggarakan selengkap mungkin, mencakup pelbagai kebutuhan konkret hidup para ibu. Hal tersebut, antara lain, disampaikan oleh Ibu Dra. Endah Wahyuni. Ia mengatakan:

"BPPM DIY melakukan kegiatan pelatihan dan pembinaan dengan melibatkan seluruh *stake-holder* yang ada (Satker terkait, DPMPA Kota Yogyakarta, Pemerintahan Desa Kecamatan/Kelurahan, dan pihak Swasta/LSM) guna meningkatkan peran para anggota kelompok Desa Prima serta penguatan kelembagaan kelompok Desa Prima. Pelatihan itu antara lain : Pelatihan Pengolahan Industri Rumah Tangga (PIRT) juga bersinergi dengan Dinas Kesehatan Kota pada tahun 2014 untuk semua dan salah satunya adalah Desa Prima Brontokusuman. Di desa prima ini dilakukan beberapa kali pelatihan PIRT. Selain kegiatan pelatihan, peserta diajak orientasi lapangan ke Malang dengan harapan bisa mengambil ilmu dari tempat tersebut agar dapat meningkatkan kualitas produk" (Wawancara tanggal 18 Februari 2017).

Keempat, pelatihan diselenggarakan secara berkelanjutan, meski tidak dalam waktu yang beraturan (*ajeg*). Penentuan waktu pelatihan disesuaikan dengan kesibukan, dan kebutuhan para ibu. *Kelima*,

pelatihan pengemasan, kerjasama dan pemasaran juga diselenggarakan dengan kesadaran penuh bahwa kunci sukses usaha mereka ada dalam tiga hal itu.

3.1.3. Pendayaan

Hasil-hasil penelitian pada tahap pendayaan memperlihatkan bahwa: *pertama*, pemberian daya itu berupa: 1) pemberian dana stimulan, dana pinjaman dengan cara yang mudah, bunga rendah; 2) pemberian akses ke Bank; 3) pemberian akses ke Musrenbang, dan; 4) pemberian alat-alat usaha. *Kedua*, bahwa daya (modal, dana pinjaman) yang diberikan digunakan secara disiplin oleh para anggota, yaitu hanya untuk pengembangan usaha dan bukan untuk pembelian barang-barang konsumtif sekunder. *Ketiga*, bahwa daya itu efektif karena digunakan dalam gerak bersama sehingga juga terbangun kebersamaan dan solidaritas diantara para anggota kelompok.

Bagian penting dari pemberian daya adalah pengawasan, karena pihak yang diberdayakan adalah kaum perempuan lemah. Kaum perempuan perlu pendam-

pingan dan pengawasan yang lama, berkelanjutan dan terarah. Tujuan pengawasan ini supaya terbentuk kebiasaan usaha yang semakin kuat pada dirinya, keluarganya dan masyarakat pendukungnya. Menurut Bapak Lurah, pengawasan yang dilakukan terhadap kelompok Teguh Makaryo ini sebagai berikut:

"Secara terpadu pengawasan melibatkan Pemerintah DIY (melalui BPPM), Pemkot (DPMPPA), Kelurahan dan Kecamatan. Monev pelaporan kegiatan/keuangan yang disetor BPPM Propinsi dilakukan setiap 6 bulan sekali. Selain ada evaluasi dan monitoring rutin juga ada kewajiban Pengurus untuk membuat Laporan Keuangan rutin yang ditujukan kepada instansi Pemerintah dan seluruh anggota. Sampai sekarang pelaporan sudah disampaikan secara rutin" (Wawancara tanggal 26 Februari 2017).

Pelibatan semua pihak dalam pengawasan membuktikan bahwa kelompok Tegar Makaryo *dimiliki* oleh semua dan *dilindungi* oleh semua, serta *diperuntukkan* bagi kesejahteraan semua anggota dan masyarakat.

3.1.4. Dampak Pemberdayaan

Hasil-hasil penelitian tentang dampak positif pemberdayaan menunjukkan tren

positif atas perkembangan dan arah pemberdayaan kelompok Teguh Makaryo. Dampak positif yang ada sesuai dengan tujuan yang direncanakan, misalnya: telah menambah kesadaran, kemauan dan usaha untuk mengubah nasib, menambah pengetahuan, wawasan serta keterampilan untuk usaha, mampu melakukan inovasi dan kreasi sesuai dengan tuntutan pasar, mampu memasarkan dan membina jaringan, meningkatkan penghasilan bagi kehidupan keluarga, meningkatkan kesejahteraan, meningkatkan kebersamaan masyarakat, mampu melepaskan diri dari cengkeraman bank plecit.

Menurut ibu Yayuk, dampak positif pemberdayaan kelompok Teguh Makaryo dapat dilihat dari adanya peningkatan di berbagai bidang kehidupan para anggota kelompok:

"1) Peningkatan produksi; 2) Peningkatan kesadaran hidup untuk keluar dari kemiskinan. Usaha yang mereka lakukan dengan gigih membuat banyak anggota kelompok dapat keluar dari jeratan para rentenir, dan tidak da KDRT; 3) Peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi para anggota. Hal ini dapat dilihat dari barang yang dimiliki, misalnya masing-masing anggota sudah mempunyai

kendaraan bermotor minimal satu unit; 4) Peningkatan di bidang pendidikan. Mereka sudah terbebas dari kebodohan dan dapat menyekolahkan anak sampai jenjang pendidikan yang tinggi SLTA bahkan ada yang lulusan S2 dan bekerja; 5) Meningkatkan kembali kultur sosial masyarakat yang guyup rukun, gotong royong dan terjalinnya kerjasama, kekompakan antara pengurus dan anggota." (Wawancara tanggal 25 januari 2017).

Hasil penelitian tersebut membuktikan bahwa perjalanan usaha kelompok Teguh Makaryo telah sesuai dengan arah dan tujuan pemberdayaan.

Keberhasilan tersebut tak lepas dari faktor-faktor pendukung yang menyertainya.

3.2. Faktor Pendukung Dalam Pemberdayaan Kelompok Teguh Makaryo

Dukungan-dukungan yang ada untuk kelompok Teguh Makaryo pada khususnya dan Desa Prima pada umumnya sesungguhnya cukup kuat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dukungan datang dari keluarga, masyarakat sekitar, pengrajin lain, pengusaha besar, para wisatawan, perguruan tinggi dan lembaga sosial serta pemerintah kelurahan, kecamatan dan Kota. Seakan semua satu suara dalam tekad bahwa

kelompok Teguh Makaryo harus tetap eksis, karena terbukti mendatangkan manfaat bagi banyak orang. Kekuatan dukungan ini harus terus dijaga, dan diperkuat. Untuk itu, kelompok Teguh Makaryo harus menyadari peran sentralnya di tengah masyarakat ini: menjadi contoh, penggerak, solusi alternatif dalam mengatasi berbagai permasalahan sosial, dan menyejahterakan masyarakat.

3.3. Faktor Kendala Dalam Pemberdayaan Kelompok Teguh Makaryo

Hasil-hasil penelitian tentang kendala dalam pemberdayaan kelompok Teguh Makaryo, setelah dianalisis secara cermat, maka terlihat bahwa: *Pertama*, kendala yang perlu mendapatkan perhatian serius adalah rendahnya pendidikan SDM. SDM seperti ini perlu kesabaran dalam pendampingan dan pelatihan, mengingat daya ingat dan daya tangkap mereka terbatas. Selain itu, SDM yang terbatas, seringkali kemampuan mengutarakan pendapatnya juga terbatas. Padahal, suara atau pendapat mereka sangat dibutuhkan dalam merumuskan program

agar program yang dijalankan sesuai dengan kebutuhan mereka. *Kedua*, keterbatasan jaringan harus dilihat sebagai kendala yang mendesak harus dipecahkan, sebab pada akhirnya muara suatu produksi adalah pemasaran. Tanpa pemasaran yang kuat dan luas, maka gerak usaha akan terbatas. *Ketiga*, keterbatasan modal dan pengembaliannya oleh para anggota perlu diperhatikan supaya kelompok Teguh Makaryo dapat terus berlanjut.

3.4. Upaya Memperkuat Kelompok Teguh Makaryo

Jika hasil-hasil penelitian tentang upaya memperkuat kelompok Teguh Makaryo dianalisis dengan kerangka pemikiran Yuni Pratiwati (2005), maka nyatalah bahwa: *Pertama*, perempuan pelaku usaha, BPPM, kelurahan, kecamatan sesungguhnya telah memiliki banyak ide, gagasan, langkah untuk memperkuat kelompok Teguh Makaryo. Dalam pemberdayaan, memiliki ide/solusi ini suatu *starting-point* yang penting, yaitu bahwa para pelaku telah memiliki ide, gambaran, langkah untuk maju

ke depan, dan menjaga keberlangsungannya. *Kedua*, jika diteliti upaya-upaya yang mereka miliki, harus diakui bahwa upaya yang mereka miliki riil, berpijak pada kenyataan hidup, kemampuan dan peluang yang ada.

Ketiga, disadari bersama bahwa pembentukan jaringan kerjasama, pemasaran dan peningkatan kualitas produk menjadi prioritas untuk memperkuat dan menjaga keberlangsungan kelompok Teguh Makaryo.

Upaya-upaya untuk memperkuat kelompok Teguh Makaryo yang telah dimiliki oleh para *Stake-holders* tersebut jika dihadapkan pada kerangka konseptual tentang strategi pemberdayaan perempuan usaha kecil menurut Kertasasmita, maka upaya yang perlu diusahakan adalah: *Pertama*, perlu diusahakan peningkatan akses kepada aset produktif, terutama modal, disamping juga teknologi, manajemen. Kelompok Teguh Makaryo perlu didorong untuk mampu mengakses aset-aset produktif itu. Untuk itu memang perlu peningkatan SDM, peralatan dan tertib administrasi

keuangan, serta peningkatan kemampuan untuk menyampaikan pendapat, perencanaan, dan program-programnya.

Kedua, peningkatan akses pasar. Hal ini meliputi: upaya untuk mengusahakan bahan mentah yang mudah, tepat waktu dan murah, agar produksi dapat terus berjalan sesuai permintaan pasar (pesanan), dan berkualitas, serta harga yang terjangkau oleh konsumen.

Ketiga, untuk mencapai tujuan tersebut, perlu pelatihan-pelatihan yang kontinyu, sesuai kebutuhan, dan murah, agar pengetahuan dan keterampilan mereka meningkat dan mampu melakukan inovasi-inovasi atas produknya. Hasil produk harus terus menyesuaikan selera dan permintaan konsumen.

Keempat, kelembagaan ekonomi Kelompok Teguh Makaryo perlu terus diperkuat. Kelompok Teguh Makaryo tidak dapat terus mengandalkan karisma atau talenta seorang pengurus saja. Ke depan, Kelompok Teguh Makaryo mesti mengembangkan kelembagaan kelompok,

dengan cara memahami peraturan-peraturan yang mengatur dan melindungi usahanya, supaya ia kuat berada di tengah persaingan usaha yang semakin banyak dan keras. Selain itu, kelompok Teguh Makaryo perlu menyiapkan pengurus baru untuk proses regenerasi.

Kelima, perlunya meningkatkan kemitraan usaha dengan pengusaha lain, di luar wilayahnya, baik pengusaha kecil maupun besar. Ini kunci keberlanjutan kelompok. Oleh karena itu, membina jaringan yang sudah ada dan memperluas jaringan merupakan upaya mendesak yang perlu segera dilaksanakan. Untuk itu, kelompok perlu memanfaatkan kekuatan pendukungnya yang selama ini telah menunjukkan kesetiaannya, baik dukungan dari keluarga, masyarakat, Perguruan Tinggi, Lembaga-lembaga sosial, maupun dukungan dari pemerintah Kelurahan, Kecamatan, dan Kota.

4. SIMPULAN DAN SARAN

4.1. Simpulan

Pemberdayaan kelompok Teguh Makaryo dilakukan *dari, oleh dan untuk* anggota kelompok, masyarakat serta pemerintah setempat. Pemberdayaan dimulai dengan tahap *pertama*, yaitu kesadaran terhadap semua pelaku usaha, khususnya kaum perempuan. Langkah ini menyadarkan bahwa kaum perempuan adalah subyek perubahan, dengan berbekal kemampuan dan apa yang dimilikinya. Tahap *kedua*, pemberian kapasitas. Pengetahuan, kemampuan, keterampilan dan apa yang dimilikinya perlu ditingkatkan agar mereka mampu membuka usaha melalui pelatihan, pendampingan, studi banding ke wilayah atau kota lain, pameran, pemberian bantuan alat-alat produksi. Tahap *ketiga*, yaitu pemberian daya berupa modal, akses produktif, perlindungan dalam bentuk kebijakan, akses pemasaran dan kerjasama. Pemberdayaan telah membuahkan dampak positif dalam kehidupan kaum perempuan. Faktor pendukung dalam pemberdayaan kelompok

Teguh Makaryo telah ada yaitu dari keluarga, masyarakat, Perguruan Tinggi, Lembaga-lembaga sosial, maupun dukungan dari pemerintah Kelurahan, Kecamatan, dan Kota. Dukungan tersebut perlu dibina dan disinergikan dengan upaya yang dilakukan oleh Kelompok Teguh Makaryo.

Faktor kendala dalam pemberdayaan kelompok Teguh Makaryo perlu dicermati, dianalisis, dan dicarikan solusinya bersama-sama. Tiga kendala utama yang perlu diselesaikan adalah peningkatan SDM, keterbatasan jaringan dan pemasaran, dan keterbatasan modal (dana pinjaman) dan pengembaliannya oleh para anggota.

Upaya untuk memperkuat kelompok Teguh Makaryo adalah *pertama*, perlu diusahakan peningkatan akses kepada aset produktif, terutama modal, disamping teknologi dan juga manajemen. *Kedua*, peningkatan akses pasar. *Ketiga*, perlu pelatihan-pelatihan yang kontinyu, sesuai kebutuhan, dan murah. *Keempat*, kelemahan ekonomi Kelompok Teguh Makaryo perlu terus diperkuat, dengan cara mema-

hami peraturan-peraturan yang mengatur dan melindungi usahanya serta perlu menyiapkan pengurus baru untuk proses regenerasi. *Kelima*, perlu meningkatkan kemitraan dan memperluas jaringan.

4.2. Saran

Berdasarkan paparan tersebut di atas dan demi keberlangsungan kelompok Teguh Makaryo, penulis memberikan saran sebagai berikut: *Pertama*, agar seluruh anggota kelompok Teguh Makaryo tetap membina kesadaran dan motivasi kerjanya dengan terus menyadari diri bahwa mereka sebagai subyek (pelaku) usaha. Selain itu, kelompok Teguh Makaryo perlu menyiapkan kader baru untuk proses regenerasi demi keberlangsungan usaha kelompok.

Kedua, agar semua elemen pendukung, baik keluarga, masyarakat dan pemerintah kelurahan dan kecamatan terus memberikan dukungan, pendampingan, pelatihan, dan perlindungan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui kebijakan, peraturan, program dan kegiatan yang pro-pelaku usaha.

Ketiga, agar pelaku usaha lain, baik pengusaha kecil maupun besar peduli pada keberlanjutan Kelompok Teguh Makaryo dengan berkerjasama dalam menyediakan bahan produksi, memperbesar produk, meningkatkan kualitas produk dan memperluas pemasaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Isbandi Rukminto. 2008. *Intervensi Komunitas Pengembangan Masyarakat sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Ahmadi, Ruslan. 2014. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Ar-rus Media.
- Armel Yentifa. 2015. Peran Perempuan Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan, *Jurnal Akuntansi*, I/X/Desember.
- Effendi Sofyan, Sairin Sjafrin dan Dahlan Alwi, 1996, *Membangun Martabat Manusia: Peranan Ilmu-Ilmu Sosial dalam Pembangunan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press dan HIPIIS Cabang Yogyakarta.

- Jamasy Owin. 2004. *Keadilan, Pemberdayaan dan Penanggulangan Kemiskinan*, Blantika Mizan.
- Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan. 2006. *Rencana aksi peningkatan Kualitas Hidup Perempuan (PKHP)*, Jakarta.
- Kertasasmita, Ginandjar. 1996. *Pertumbuhan untuk Rakyat: Memadukan Pemerataan dan Pertumbuhan*, Jakarta: CIDES.
- Kreitner, Robert. 2003. *Perilaku Organisasi*, Jakarta: Salemba Empat.
- Miftachul Huda. 2009. *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mubyarto. 1988. *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*, Yogyakarta: Aditya Media.
- Ngadiman. 2013. *Pemberdayaan Kelompok Pengrajin Batu Alam "Karya Ston"*, Tesis, Program Pascasarjana (S-2) Ilmu Pemerintahan, STPMD "APMD", Yogyakarta.
- Nugroho, Heru dan Tri Nugroho EW. 2011. *Teori Pemberdayaan Masyarakat, Modul Program Pascasarjana*, Yogyakarta: STPMD"APMD".
- Sedarmayanti dan Hidayat, Syarifudin. 2011. *Metodologi Penelitian*. Bandung: Mandar Maju.
- Soetomo. 2006. *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat*, Yogyakarta : Penerbit Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif*, Bandung: Alfabeta.
- Sumaryadi, I Nyoman. 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*, Jakarta: Penerbit Citra Utama.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1999. *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaring Pengaman Sosial*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Web-site**
- Imanuel Agung Pamuji. 2013. *Pemberdayaan Perempuan Indonesia Maju Mandiri di Desa Rantau Layung Kecamatan Batu Sopang Kabupaten Paser*. Tesis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman, Samarinda, Kalimantan Timur, dalam *ejournal.ip.fisip-unmul.org*, diakses tanggal 25 Oktober 2016.
- m.kompasiana.com/post/read/*, diakses pada tanggal 25 Oktober 2016.
- Yunita, dkk,. 2010. *Evaluasi Pelaksanaan Program Model Desa PRIMA di Kota Bengkulu (Studi Kasus pada Pilot*

Project Kelurahan Pelaksana Program Model Desa PRIMA di Kota Bengkulu), Tesis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNIB. <http://repository.unib.ac.id/> Diakses 25 Oktober 2016.

Perundang-undangan

Instruksi Presiden RI Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarus-utamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan RI Nomor 58 Tahun 2004 tentang Kebijakan dan Strategi Peningkatan Produktivitas Ekonomi Perempuan.

Peraturan Presiden RI Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.

PENGELOLAAN AIR BERSIH DAERAH PERBUKITAN DI PRAMBANAN SLEMAN YOGYAKARTA

Bambang Kuntoro

Pemda Sleman DIY Jl. Parasarmya Beran Tridadi Sleman 55511
Bamb_kuntoro@yahoo.com

Hardjono

Prodi PMD STPMD "APMD" Yogyakarta
hardjonopak@yahoo.co.id

ABSTRACT

Some of the Prambanan sub-district in the dry season experienced a crisis of clean water for daily necessities such as drinking, washing, bathing, livestock feeding, sawmill, and other productive businesses. The purpose of this study was to obtain an empirical picture of clean water management by the Water User Organization Organization (OPPA) "Mitra Tirta Sembada", and to find out the solution to overcome the lack of clean water in Prambanan. The research method used is descriptive-qualitative. The technique of selecting the informant with the snowball model that started from one key person (key character), continued to roll more and more until the information was enough. Techniques of data collecting were done by observation, depth interview and documentation, while data analysis used qualitative descriptive method. The results showed that the clean water management by OPPA had been run well, because OPPA was equipped with AD ART and the mechanism of being a customer was quite easy and not burdensome to community. Problem that regularly came up was the water shortage. This was because the electricity was commonly blackout, the distribution of water in the tub was not evenly distributed, or there was broken or leaking in the pipelines. The solutions were to maximize the water pump utilization or distributing of clean water as the last choice.

Keywords: *Community Empowerment, Clean Water Management*

ABSTRAK

Sebagian wilayah Kecamatan Prambanan pada musim kemarau mengalami krisis air bersih untuk keperluan sehari-hari seperti, minum, mencuci, mandi, memberi minum ternak, usaha penggergajian batu, dan usaha produktif lainnya. Tujuan penelitian ini untuk memperoleh gambaran empiris mengenai pengelolaan air bersih oleh Organisasi Pengelola Pemakai Air (OPPA) "Mitra Tirta Sembada", serta untuk mengetahui solusi mengatasi kekurangan air bersih di Prambanan. Metode penelitian yang dipergunakan adalah deskriptif-kualitatif, dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik pemilihan informan dengan model *snowball* yaitu mulai dari satu *key person* (tokoh kunci), terus menggelingding semakin banyak sampai informasi cukup. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara mendalam dan studi dokumentasi, sedangkan teknik analisis data dengan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan air bersih oleh OPPA sudah berjalan cukup baik, karean OPPA sudah dilengkapi dengan AD ART dan mekanisme menjadi pelanggan cukup mudah dan tidak memberatkan masyarakat. Permasalahan yang muncul, aliran air sering macet, atau tidak lancar. Hal itu disebabkan karena listrik sering padam, pembagian air di bak distribusi belum merata, atau adanya kerusakan jaringan seperti

pipa bocor. Solusi yang dilakukan adalah optimalisasi pemanfaatan sumur pompa dan *Dropping* air bersih, sebagai alternatif pilihan terakhir.

Kata-Kata kunci : Pemberdayaan Masyarakat, Pengelolaan Air Bersih

1. PENDAHULUAN

Air bersih merupakan faktor yang sangat penting untuk kebutuhan hidup manusia. Menurut agenda dari KTT bumi tahun 2002, di Johannesberg, mengharapkan setiap negara meningkatkan cakupan pelayanan air minum di perkotaan mencapai 80 persen dan 40 persen di pedesaan (<http://www.pu.go.id/publik>, 2 Maret 2015).

Standar kelayakan kebutuhan air bersih adalah 49,5 liter/kapita/hari. Badan dunia UNESCO sendiri pada tahun 2002 telah menetapkan hak dasar manusia atas air yaitu sebesar 60 liter/orang/hari. Memperhatikan standar kelayakan tersebut tentunya banyak hal yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam upayanya untuk pemenuhan kebutuhan air bersih tersebut.

Direktorat Jenderal Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum membagi lagi standar kebutuhan air minum tersebut berdasarkan lokasi: 1) Wilayah Pedesaan

dengan kebutuhan 60 liter/kapita/hari; 2) Kota Kecil dengan kebutuhan 90 liter/kapita/ hari; 3) Kota Sedang dengan kebutuhan 110 liter/kapita/hari; 4) Kota Besar dengan kebutuhan 130 liter/kapita/hari; dan 5) Kota Metropolitan dengan kebutuhan 150 liter/kapita/hari (<https://www.books.google.co.id>, 5 Maret 2015).

Menurut penelitian MDGs (*Millenium Development Goals*) Asia Pasifik tahun 2010, untuk sektor air bersih dan sanitasi di Indonesia cakupan akses nasional rata-rata telah mencapai 80 persen. Dengan angka prosentase tersebut Indonesia telah tercapai melampaui target dari MDGs yang hanya 74 persen. Namun, hal tersebut baru sebatas kuantitas, bukan kualitas. Apabila ditinjau dari kuantitas dan kualitas masih berkisar 51,02 persen keluarga di Indonesia yang memiliki akses air bersih dan sanitasi yang memadai. Targetnya, pada tahun 2015 akses

air bersih dan sanitasi dapat naik hingga di angka 60 hingga 70 persen (UNDP, 2004).

Pemerintah sudah berupaya maksimal dalam mengatasi ketersediaan air bersih yang layak dikonsumsi masyarakat. Namun masih banyak mengalami kendala. Permasalahan air bersih dan sanitasi disebabkan oleh faktor masyarakat sebagai pelaku sekaligus sebagai pengguna, teknologi dan manajemen pengelolaan air bersih serta sanitasi yang saling mempengaruhi. Keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan air bersih dan sanitasi merupakan hal yang sangat penting dalam pemberdayaan masyarakat agar tercukupi ketersediaan air bersih.

Kecamatan Prambanan memiliki luas wilayah: 4.136,9200 ha, terbagi menjadi 6 desa, yaitu Desa Bokoharjo, Sambirejo, Madurejo, Sumberharjo, Wukirharjo dan Desa Gayamharjo, serta 68 padukuhan (*Monografi Kecamatan Prambanan*, 2013: 2-3). Sebagian besar berupa perbukitan berbatu, setiap musim kemarau selalu mengalami kekeringan, dan kekurangan air bersih untuk kebutuhan rumah tangga dan

ternak, usaha penggergajian batu, dan usaha produktif lainnya. Pemerintah telah membuat sumur pompa sebagai upaya mengatasi kekurangan air bersih. Pembangunan sumur pompa beserta jaringan pipa air bersih dimulai pada tahun 2003/2004 dengan bantuan Pemerintah Pusat di Padukuhan Majasem, Desa Bokoharjo, disebut Sistem Prambanan I. Pada tahun 2004/2005 dibangun Sistem Prambanan II di Padukuhan Bleber, Desa Sumberharjo untuk melayani 3 Padukuhan di wilayah Desa Sumberharjo dan 5 Padukuhan di wilayah Wukirharjo dengan jumlah penduduk saat itu \pm 4.800 Jiwa. Tahun 2005/2006 dibangun Sistem Prambanan III di Padukuhan Ngeburan Desa Sumberharjo untuk melayani kebutuhan air bersih bagi masyarakat di Desa Gayamharjo yang meliputi 7 Padukuhan, dengan jumlah penduduk pada waktu itu \pm 3.500 jiwa (Data OPPA, 2014).

Pengelolaan air bersih di Prambanan dilakukan oleh Organisasi Pengelola Pemakai Air (OPPA) “Mitra Tirta Sembada”. Dari 3 sumur pompa, masing-masing

dapat menghasilkan debit air rata-rata 10 liter/ detik.

Penelitian ini berusaha mengetahui bagaimana pengelolaan air bersih yang dilakukan oleh OPPA “Mitra Tirta Sembada”, dalam memenuhi kebutuhan air bersih di Prambanan? Adapun tujuan penelitian untuk mengetahui model pengelolaan air bersih oleh OPPA di Prambanan, dan permasalahan yang timbul serta solusi yang telah dilakukan.

Pengelolaan merupakan sebuah bentuk kerja sama antar orang-orang secara pribadi dan kelompok demi tercapainya tujuan organisasi atau lembaga. Satu hal yang perlu diingat bahwa pengelolaan berbeda dengan kepemimpinan. Menurut Kamus Bahasa Indonesia pengelolaan mempunyai arti: 1) Proses, cara, perbuatan mengelola; 2) Proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; 3) Proses yang merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; dan 4) Proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan

pencapaian tujuan (<http://kamusbahasa.indonesia>, 14 April 2015).

Pengelolaan air bersih dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan untuk menggerakkan dan mengorganisasikan serta mengerahkan segala macam usaha manusia supaya air bersih dapat lebih bermanfaat berdaya dan berhasil guna untuk mencapai tujuan bersama.

Menurut Oki Setyandito dkk., yang dikutip oleh Hardjono dkk (2014: 9), pengelolaan air bersih hendaknya memperhatikan beberapa aspek: 1) Aspek peranserta masyarakat meliputi komponen: a) Kebutuhan peningkatan penyediaan air bersih; dan b) Persepsi tentang hubungan antara manfaat dan peningkatan penyediaan air bersih, rasa tanggungjawab dan memiliki (*ownership*), kebudayaan, kebiasaan dan kepercayaan yang berhubungan dengan air bersih; 2) Aspek teknis antara lain: a) Kebutuhan air saat ini dan masa yang akan datang, pengelolaan air bersih; dan b) Standar teknis, prosedur organisasi dan manajemen,

kualitas air; 3) Aspek lingkungan mencakup kualitas dan kuantitas sumber air baku dan perlindungan air baku; 4) Aspek keuangan meliputi analisis *cost-revenue*, kemampuan dan kemauan untuk membayar, serta struktur tarif; 5) Aspek kelembagaan yakni strategi di tingkat nasional dan kebijakan atau landasan hukum.

Dari beberapa aspek di atas dapat disimpulkan bahwa pengelolaan air bersih adalah suatu proses pengolahan, penyimpanan dan pemanfaatan air minum air yang digunakan untuk produksi makanan dan keperluan lain. Penyediaan air bersih untuk masyarakat memainkan peranan yang sangat penting dalam meningkatkan kesehatan masyarakat atau lingkungan, yakni berperan dalam menurunkan angka penderita penyakit khususnya penyakit yang berkaitan dengan air (*waterborne diseases*), dan berperan dalam meningkatkan standar hidup (*living standard*) masyarakat (<http://www.kelair.bppt.go.id>, 19 September 2015).

Air merupakan kebutuhan pokok yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan sehari-

hari bagi makhluk hidup di dunia dan merupakan bagian yang esensial bagi makhluk hidup baik manusia, hewan maupun tumbuhan, (Asmadi, Kayan, Heru, 2011:5).

Ditinjau dari segi kualitas, ada beberapa persyaratan air bersih yang harus dipenuhi, diantaranya kualitas fisik terdiri atas bau, warna dan rasa, kualitas kimia yang terdiri atas pH, serta kualitas biologi dimana air terbebas dari mikroorganisme penyebab penyakit. Agar kelangsungan hidup manusia dapat berjalan lancar, air bersih juga harus tersedia dalam jumlah yang memadai sesuai dengan aktifitas manusia pada tempat tertentu dan kurun waktu tertentu (Gabriel, 2001). Lebih lanjut Gabriel menyebutkan kualitas air secara umum menunjukkan mutu atau kondisi air yang dikaitkan dengan suatu kegiatan atau keperluan tertentu. Sedangkan, kuantitas menyangkut jumlah air yang dibutuhkan manusia dalam kegiatan tertentu, seperti: 1) Keperluan rumah tangga, misalnya untuk minum, masak, mandi mencuci, dan pekerjaan lain; 2) Keperluan umum, misalnya untuk menyiram tanaman, taman

kota, tempat rekreasi dan lainnya; 3) Keperluan profesi, misalnya untuk pabrik dan bangunan pembangkit tenaga listrik; 4) Keperluan perdagangan, misalnya untuk hotel, restoran, air kemasan; dan 5) Keperluan pertanian, peternakan, perikanan dan pelayaran.

Ditinjau dari segi kuantitas kebutuhan air dalam rumah tangga untuk minum dan mengolah makanan 5 liter/orang per hari adalah sebagai berikut: 1) Kebutuhan untuk higien yaitu: mandi dan membersihkan dirinya 25-30 liter/orang per hari; 2) Kebutuhan untuk mencuci pakaian dan peralatan adalah 25-30 liter /orang per hari; 3) Kebutuhan air untuk menunjang pengoperasian dan pemeliharaan fasilitas sanitasi atau pembuangan kotoran 4-5 liter/orang per hari, sehingga total pemakaian perorang adalah 60-70 liter/orang per hari, sehingga apabila dalam 1 (satu) KK terdapat 4 (empat) orang anggota keluarga, maka air bersih yang dibutuhkan mencapai 240-280 liter/KK (Karsidi dalam Asmadi, dkk., 2011: 23).

Ada 4 (empat) syarat yang harus diperhatikan sebelum mengkonsumsi air bersih yaitu syarat fisika, kimiawi, mikrobiologis, dan radioaktif. Syarat fisika menentukan air bersih dapat dikonsumsi dilihat dari wujud air bening (tidak berwarna), tidak berasa, dan tidak berbau. Untuk warna dikatakan bersih apabila memiliki 15 tcu, selebihnya dikatakan kurang baik untuk dikonsumsi. Dilihat dari zat padat yang terkandung di dalamnya, air yang layak dikonsumsi tidak boleh mengandung zat padat melebihi 500 miligram perliternya. Setelah dikatakan layak, air tidak langsung dapat dikonsumsi, melainkan harus direbus dahulu hingga mendidih dalam suhu 100⁰C.

Syarat kimia dalam air kandungan zat kimia tidak dapat dilihat secara langsung. Pengertian air bersih adalah zat yang terkandung dalam air harus murni H₂O, tanpa adanya unsur X perlambangan zat kimia yang berasal dari limbah manusia ataupun industri. Zat kimia yang berbahaya diantaranya adalah arsenik, barium, cadmium, chromium, lead, merkuri, nitrat, selenium,

silver, sulfat, tembaga, besi, flour, dan chlorida.

Syarat mikrobiologis adalah air harus terbebas dari kotoran manusia, selain air juga sehat harus bebas dari bakteri *E. Coli*. Untuk menguji air terkontaminasi bakteri patogen adalah dengan memeriksakan sampel air. Jika hasil pemeriksaan air tersebut dalam 100 mililiter terdapat kandungan limbah manusia dan bakteri *E. Coli*, maupun bakteri lainnya, maka air bersih tersebut tidak layak untuk dikonsumsi karena berdampak buruk pada kesehatan. Syarat radioaktif untuk menentukan air bersih dapat dikonsumsi tidak boleh mengandung zat radioaktif sedikitpun, karena sangat berbahaya untuk kesehatan. Selain itu tingkat keasaman air juga masih dalam ambang batas dengan Ph antara 6,5 hingga 8,5 dan harus memiliki kandungan mineral dibawah 500 selain harus terbebas dari zat kimia yang berbahaya ([www:http/air-minum.org](http://air-minum.org), 15 April 2015).

Organisasi Pengelola Pemakai Air (OPPA) “Mitra Tirta Sembada“ adalah organisasi pengelola air bersih pedesaan non

PDAM dan mempunyai konsep yang mengacu peran dan tanggungjawab dalam pelayanan terhadap kebutuhan air di wilayahnya. Hal ini sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, Surat Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 204/KEP/2008 tentang Pengukuhan Paguyuban Air Minum Masyarakat Yogyakarta atau disebut PAM-MASKARTA. Organisasi ini merupakan *Stakeholders* yang harus ditingkatkan keberdayaannya dalam pengembangan swadaya masyarakat, dikarenakan OPPA “Mitra Tirta Sembada”, merupakan organisasi sosial kemasyarakatan yang sangat dekat dengan komunitas yang akan diberdayakan melalui *capacity building*. Mereka bekerja secara sukarela, tidak memikirkan upah yang didapatkannya, karena untuk kepentingan umum.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya OPPA “Mitra Tirta Sembada”, di bawah koordinasi Camat dan BPBD Kabupaten Sleman diatur dalam Surat

Keputusan Camat yang mengelola secara profesional 3 (tiga) sumur pompa yaitu: Sistem Prambanan 1, Sistem Prambanan 2, dan Sistem Prambanan 3. Kegiatan tersebut dilakukan dengan cara: 1) Menginventarisasi jumlah pelanggan; 2) Mengecek seluruh jaringan perpipaan, serta memperbaikinya bila terdapat kebocoran dan kerusakan; 3) Mengoperasikan mesin pompa air dengan sebaik-baiknya; 4) Mengecek water meter dan menarik setoran air; 5) Melaporkan secara rutin keuangan dan permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan air bersih; dan 6) Menjaga dan melestarikan sumber mata air.

Memperhatikan tugas dan tanggung jawab yang besar dari pengurus OPPA, maka perlunya pengurus dipilih dari masyarakat yang memiliki kemampuan dalam: 1) Mengoperasikan mesin pompa air dengan baik, setidaknya mengetahui seluk beluk tentang mesin pompa air; 2) Mengetahui tentang kelistrikan, karena komponen dalam sumur pompa banyak yang menggunakan listrik; 3) Bersedia bekerja

keras dan mampu menyisihkan waktu untuk mengurus pompa air dan jaringannya; 4) Mampu memperbaiki dan menyambung pipa air yang mengalami kebocoran; 5) Paham tentang administrasi dan pembukuan sederhana terkait pelaporan keuangan dalam pelayanan kepada pelanggan air bersih; dan 6) Memiliki dan paham terhadap pemetaan daerah rawan bencana kekeringan di wilayah Prambanan.

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan model *snowball* yaitu mulai dari satu *key person* (tokoh kunci), terus menggelinginding semakin banyak sampai informasi cukup.

Dalam menggali dan mendapatkan data yang berhubungan dengan tema penelitian ini informan dipilih sebanyak 24 orang meliputi: Kepala Kecamatan (1 orang), tokoh Masyarakat (6 orang), Pengelola OPPA (3 orang), dan Pelanggan Air bersih (12 orang). Teknik pengumpulan data menggunakan observasi (*pengamatan, participant*

observer technique), *interview* dan dokumentasi. Teknis analisis data dengan prosedur: 1) Pengolahan data yang lebih mendalam dilakukan dengan cara mengolah hasil wawancara dan pengumpulan berbagai informasi lapangan; 2) Setelah itu dilakukan pemeriksaan keabsahan data hasil wawancara dengan sejumlah narasumber yang dijadikan informan serta membandingkan data tersebut dengan berbagai informasi terkait. Pengolahan data dianggap optimal apabila data yang diperoleh dianggap lengkap dan dapat merepresentasikan masalah yang dijadikan obyek penelitian. Analisis data dilakukan dengan pendekatan analisis triangulasi (<http://www.thesisdisertasi>, 14 April 2015).

3. HASIL

3.1. Pelayanan Air Bersih

Guna mencukupi kebutuhan air bersih di Kecamatan Prambanan pemerintah pusat telah membangun sumur pompa dan seluruh instalasi jaringan perpipaannya. Masyarakat dapat memanfaatkan fasilitas yang sudah dibangun dengan biaya yang tidak sedikit ini

dengan sebaik-baiknya, yaitu melalui wadah organisasi dan kepengurusan yang sudah dibentuk oleh masyarakat untuk operasionalisasi yang menjaga kelancaran distribusi air bersih kepada masyarakat. Sehubungan dengan pelayanan OPPA kepada para pelanggan atau pemanfaat air bersih dalam mengoperasikan sumur pompa ini pengurus selalu didampingi dan di bimbing, secara rutin oleh Pemerintah Kabupaten Sleman.

Kegiatan pengurus dimonitor dan diawasi secara intensif termasuk munculnya permasalahan yang dihadapi di lapangan terkait dengan peralatan, jaringan perpipaan yang bocor, keluhan masyarakat terhadap layanan air bagi masyarakat. Namun demikian, demi kemandirian OPPA Pemerintah Kabupaten membatasi bantuan berupa insentif bagi operator sumur pompa kepada pengurusnya. Hasil wawancara dengan Camat Prambanan yang menjelaskan bahwa keluhan terhadap layanan air bersih oleh OPPA, antara lain berhubungan dengan masih seringnya macet, atau tidak lancar.

Hal itu disebabkan karena listrik sering padam, pembagian air di bak distribusi belum merata, atau adanya kerusakan jaringan seperti pipanya bocor. Walaupun demikian semua masalah sudah dapat diatasi oleh pengurus OPPA. Pengurus juga pernah menerima keluhan dari warga masyarakat Desa Gayamharjo yang merupakan pelanggan dari OPPA Sistem Prambanan III, bahwa air yang mengalir keruh, agak kecoklatan, namun demikian setelah dicek bersama-sama dengan Puskesmas dan Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman, ternyata tidak membahayakan hanya airnya memang perlu diendapkan dahulu sebelum dipergunakan untuk keperluan sehari-hari.

Camat Prambanan menyampaikan bahwa perlu adanya komitmen bersama dalam mengatasi kekurangan air bersih di Prambanan yaitu adanya sinergitas program dan kegiatan dari pemerintah, swasta, relawan dan LSM yang biasa membantu penanganan kekeringan di Prambanan, untuk mewujudkan *zero dropping* pada tahun 2017. Tangki pengangkut air bersih sudah

tidak ada lagi, masyarakat tercukupi dengan pelayanan air bersih yang dikelola oleh OPPA "Mitra Tirta Sembada".

Heru Saptono mendeskripsikan dengan hitungan secara matematis tentang kebutuhan air di wilayah Desa Sambirejo dan sekitarnya dengan Sistem Prambanan I, masih kekurangan suplai air bersih sebanyak 3.295 liter/harinya. Dengan asumsi bahwa sumur pompa beroperasi selama 12 jam per hari, apabila sumur pompa di operasionalkan lebih dari 12 jam, maka hasilnya akan berbeda. Artinya dimungkinkan adanya penambahan jam atau waktu operasional sumur pompa sehingga akan menghasilkan air bersih yang lebih banyak lagi. Namun demikian, pengurus juga harus memperhatikan efektifitas dan kemampuan kerja dari mesin pompa, supaya tidak rusak. Demikian juga dengan sistem Prambanan II, dan Sistem Prambanan III, keadaan di lapangan hampir semuanya demikian.

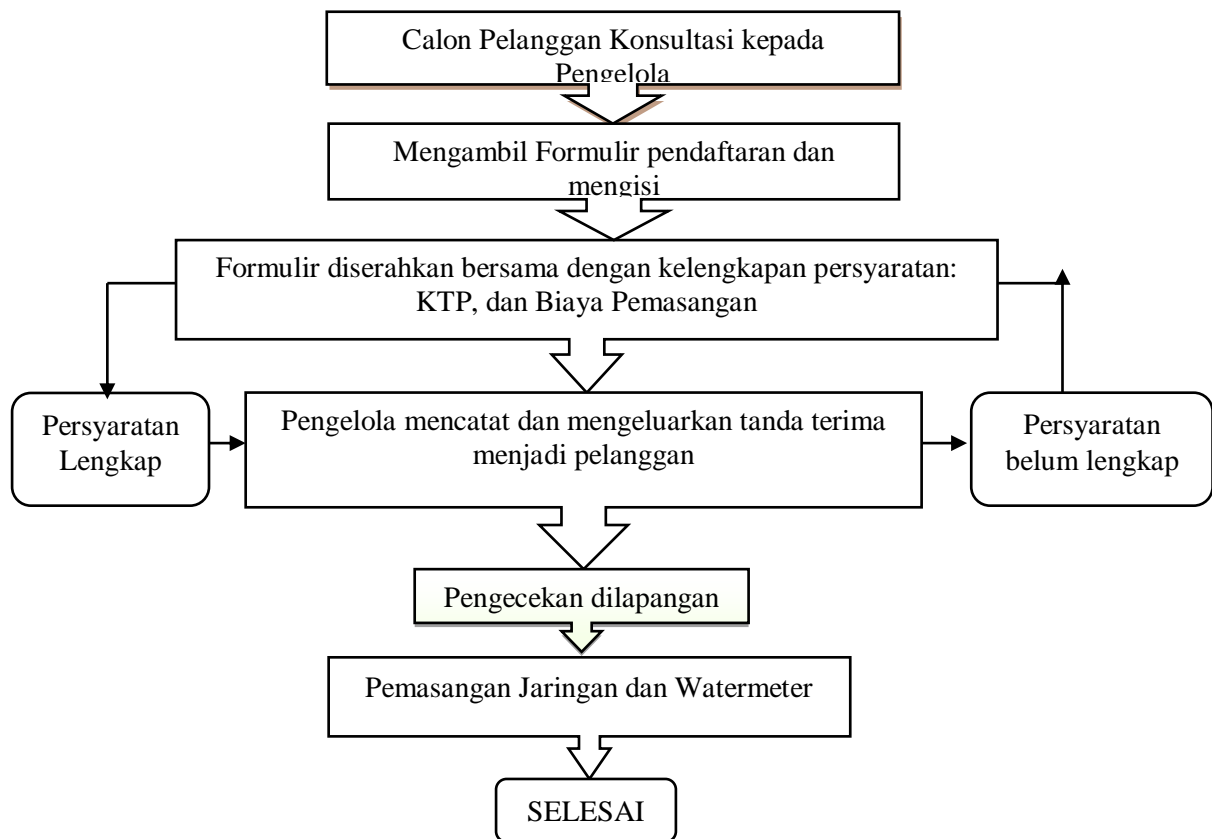
3.2. Mekanisme menjadi pelanggan

Untuk mendapatkan layanan air bersih masyarakat di wilayah Prambanan harus

mendaftarkan menjadi pelanggan sehingga tercatat sebagai anggota OPPA “Mitra Tirta Sembada”. Bagi pelanggan harus mentaati Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga yang sudah dibuat dan ditetapkan secara musyawarah mufakat untuk keuntungan bersama.

Adapun mekanisme untuk menjadi pelanggan air bersih yang dikelola oleh OPPA” Mitra Tirta Sembada”, menurut pengurusnya sangatlah mudah. Biaya yang dibutuhkan untuk pemasangan jaringan baru berkisar antara Rp.500.000,- sampai Rp.1.000.000,- untuk satu sambungan rumah dengan fasilitas yang didapatkan berupa: pipa pralon sesuai dengan kebutuhan, 2 buah kran, 1 buah stop kran, dan *watermeter*. Perbedaan besarnya biaya dipengaruhi oleh jauh dekatnya jarak rumah yang akan dipasang instalasi dengan jaringan terdekat. Calon pelanggan harus mengisi formulir pendaftaran, menyerahkan foto copi KTP

dan mengisi pernyataan kesanggupan untuk mentaati peraturan yang berlaku. Setelah syarat-syarat terpenuhi, maka pengurus dengan tim surveinya akan datang ke lokasi. Mereka akan membuat sket gambar sederhana tentang rencana pemasangan pipa dan jaringannya. Hal tersebut dimaksudkan tim dapat mengetahui jumlah kebutuhan pipa dengan ukurannya, sehingga akan mempermudah untuk mengetahui berapakah besaran biaya pemasangannya. Biaya pemasangannya pun bisa diangsur paling lama 10 kali atau 10 bulan, bagi masyarakat yang tidak mampu, sehingga tidak terlalu memberatkan masyarakat. Setelah persyaratan lengkap, kemudian tim instalasi memasang jaringan paling lama 3 hari telah terpasang. Dengan adanya kemudahan yang di dapatkan oleh masyarakat dalam mengakses layanan air bersih di Prambanan. Harapannya adalah kekeringan dan kekurangan air bersih tidak lagi terjadi.



Gambar 3.1. Prosedur Pendaftaran Calon Pemanfaat Air Bersih

Sumber: Data Primer, Tahun 2016

3.3. Sistem distribusi Aliran Air

Sumur pompa yang dibuat oleh Pemerintah Pusat di 3 titik di wilayah Prambanan dimanfaatkan untuk mengatasi kekurangan air bersih di wilayah Perbukitan Prambanan. Pengelolaan diserahkan sepenuhnya kepada warga masyarakat selaku pemanfaat, agar sumur ini bisa berfungsi maksimal. Warga masyarakat yang merasa

mendapatkan mandat untuk mengoperasionalkan dan mengelola serta memanfaatkan sumur ini kemudian membentuk organisasi yang kemudian bernama OPPA "Mitra Tirta Sembada". Untuk lebih jelasnya mengenai sistem aliran air bersih dari bawah di tarik ke atas di 3 sumur pompa dideskripsikan dalam gambar 3.2. berikut ini.

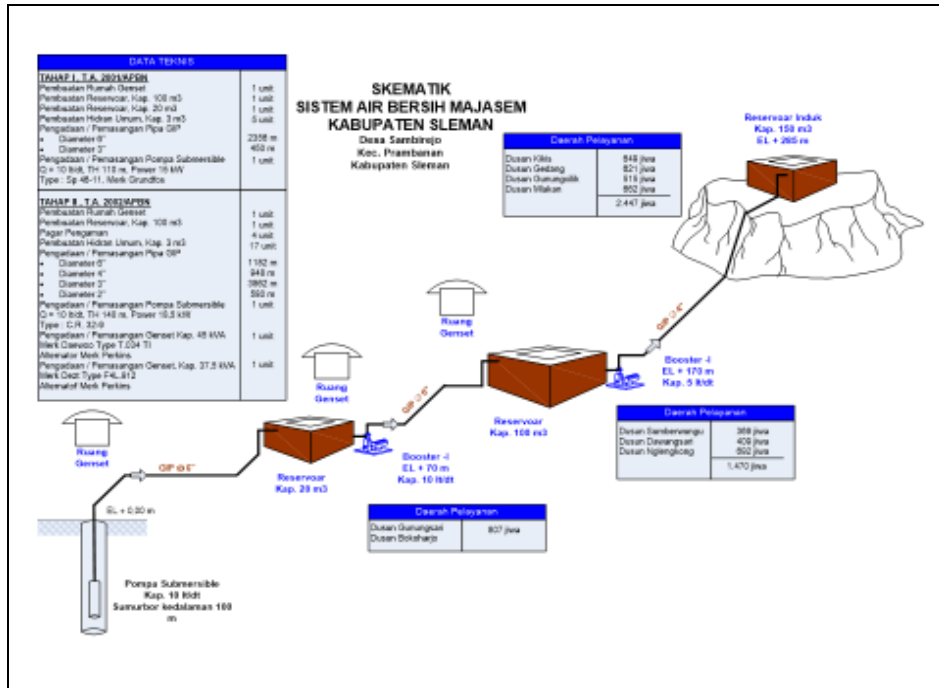


Gambar 3.2. Mekanisme Pengelolaan Air Bersih Di Kecamatan Prambanan

Sumber Data BPBD Kabupaten Sleman 2015

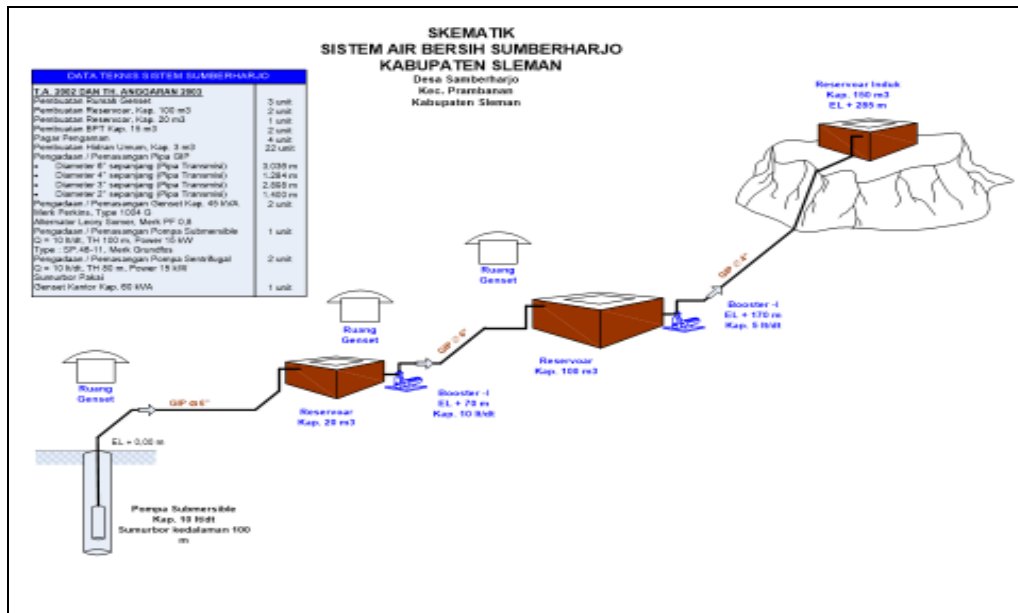
Skematik pengelolaan sumber air dari sumur pompa Sistem Prambanan I (Majasem) Desa Bokoharjo, Sistem Prambanan II (Bleber) Desa Sumberharjo, dan Sistem Prambanan III (Grogol atau Ngeburan) Desa Sumberharjo, yang dibuat harus memperhatikan unsur struktur tanah, kemiringan bukit, ketinggian lokasi dan penempatan bak penampung dan bak pembagi. Unsur-unsur tersebut sangat mempengaruhi kelancaran dan kecepatan aliran air, pipa yang

dibutuhkan dengan berbagai macam ukuran yang bervariasi dan penempatan bak penampung serta bak pembagi yang juga mempertimbangkan jarak ke sambungan rumah (SR). Ketinggian bak penampung dan bak pembagi juga harus di perhatikan karena sistem ini juga menganut gaya gravitasi. Sehingga dapat di gambarkan pola aliran air bersih yang dikelola oleh OPPA “Mitra Tirta Sembada”, dari 3 (tiga) sistem seperti terlihat dalam Gambar 3.3; 3.4; dan 3.5 berikut ini.



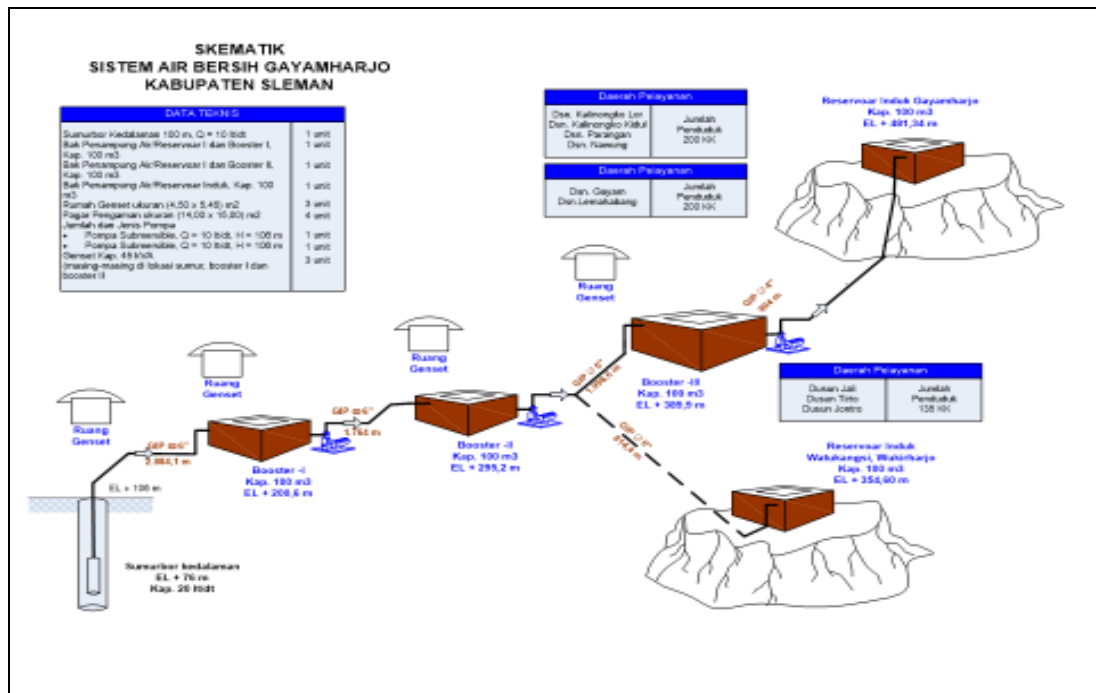
Gambar 3.3. Mekanisme Pengelolaan Air Bersih Sistem Prambanan I (Majasem)

Sumber : Data BPBD Tahun 2016



Gambar 3.4. Mekanisme Pengelolaan Air Bersih Sistem Prambanan II (Bleber)

Sumber: Data BPBD Tahun 2016



Gambar 3.5. Mekanisme Pengelolaan Air Bersih Sistem Prambanan III
(Grogol/Ngeburan)

Sumber: Data BPBD Tahun 2016

Ketiga sistem distribusi air tersebut dirancang dengan baik sehingga mampu menjangkau setiap sudut wilayah perbukitan di Prambanan. Dari Sumur pompa dinaikkan ke bak penampung I (*Reservoir I*), diangkat lagi ke bak penampung II (*Reservoir II*), dinaikkan lagi ke bak penampung ke III (*Reservoir III*), setelah itu dengan sistem gravitasi, air dialirkan ke bak pembagi yang ada, dari bak pembagi dialirkan ke hidaran umum (HU) maupun sambungan rumah (SR) yang sudah menjadi anggota OPPA “Mitra Tirta Sembada”.

Dari 3 sistem yang ada tersebut yang paling mahal operasionalnya adalah Sistem Prambanan III, karena jalur pipanya paling panjang, menjangkau 2 Desa, dan membutuhkan 2 *reservoir* induk, serta 4 buah mesin genset untuk menaikkan air sampai bak penampung induk terakhir, maka listrik yang dibutuhkan untuk Sistem Prambanan III paling banyak, karena menghidupkan 4 buah mesin genset. Dari gambar sistem aliran air yang di rancang terlihat sangat sederhana dan diatas, diharapkan masyarakat dapat mengelola dan

memanfaatkan dengan sebaik-baiknya. Namun demikian masyarakat pemanfaat air bersih yang tergabung dalam OPPA “Mitra Tirta Sembada”, tetap membutuhkan pendampingan Pemerintah, karena apabila kerusakan mesin yang cukup parah dan membutuhkan biaya besar akan membebani masyarakat.

Klasifikasi kerusakan jaringan dan mesin inilah yang harus di perjelas menjadi tanggungjawab dari Pemerintah dalam hal ini Satuan Kerja Pengadaan Air Bersih (Satker PAB) Pemerintah Yogyakarta dan BPBD Kabupaten Sleman.

4. SIMPULAN DAN SARAN

4.1. Simpulan

1) Pengelolaan air oleh OPPA dikoordinasikan oleh camat Prambanan dalam hal: (1) Menginventarisasi jumlah pelanggan; (2) Mengecek seluruh jaringan perpipaan, serta memperbaikinya bila terdapat kebocoran dan kerusakan; (3) Mengoperasikan mesin pompa air dengan sebaik-baiknya; (4) Mengecek water meter dan menarik setoran air; (5)

Melaporkan secara rutin keuangan dan permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan air bersih; dan (6) Menjaga dan melestarikan sumber mata air.

2) Pengelolaan air bersih melibatkan partisipasi masyarakat yang dilakukan oleh OPPA “Mitra Tirta Sembada” dalam mengoperasikan 3 sumur pompa yang sudah dibangun pemerintah pusat sudah cukup baik namun belum bisa optimal dan mencukupi kebutuhan masyarakat di wilayah Prambanan. Hal tersebut di karenakan, waktu operasional mesin pompa yang hanya 12 jam perhari, distribusi masih sering macet dan belum merata, pengelola kurang respionsif dalam mengatasi keluhan pelanggan, air terkadang masih keruh.

3) Keluhan terhadap layanan air bersih oleh OPPA, antara lain berhubungan dengan masih seringnya macet, atau tidak lancar. Hal itu disebabkan karena listrik sering padam, pembagian air di bak distribusi belum merata, atau adanya kerusakan jaringan seperti pipanya bocor. Walaupun

demikian semua masalah sudah dapat diatasi oleh pengurus OPPA.

4) Solusi permasalahan dalam pengelolaan air bersih oleh OPPA meliputi: (1) Optimalisasi fungsi 3 buah sumur pompa. Hal tersebut dilakukan dengan melibatkan masyarakat untuk mengelolanya, merawat mesin dan jaringan perpipanya serta menambah waktu operasional dari 12 jam menjadi 16 jam sehari; dan (2) *Dropping* air bersih; hal ini dilakukan Pemerintah Kabupaten Sleman sebagai alternatif terakhir, dengan memperhatikan situasi dan kondisi dilapangan, serta skala prioritas yang segera mendapatkan bantuan air bersih.

4.2. Saran

Adapun saran yang dapat diberikan adalah untuk optimalkan potensi lokal yang tersedia, dengan memperbaiki bak penampung, sumur gali dirawat, sumber mata air dipelihara, gerakan penghijauan di sekitar sumber mata air dan mencari sumber mata air lainnya. Sedang, partisipasi masyarakat dalam pengelolaan air bersih melalui OPPA juga harus di tingkatkan. Akhirnya, pengurus

OPPA "Mitra Tirta Sembada", tetap bersemangat dan ditingkatkan layanannya kepada pelanggan atau masyarakat dalam mengemban amanah, meskipun belum mendapatkan imbalan yang pantas atas jerih payahnya dalam pengelolaan air bersih di Prambanan.

DAFTAR PUSTAKA

Asmadi, Khayan, dan Heru Subaris Kasjono, 2011, *Teknologi Pengelolaan Air Minum*, Yogyakarta: PT. Gosyen Publishing, Yogyakarta.

Hardjono, Nuraini DA, dan Christine SW, 2013, *Model Pengelolaan Air Bersih di Desa Wukirsari Kecamatan Imogiri Kabupaten Bantul, Yogyakarta*. Yogyakarta: Perpustakaan STPMD, AMPD.

Monografi Kecamatan Prambanan Tahun 2013.

Sugiyono, 2014. *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta.

Website/Digital Journal

<http://kamusbahasaindonesia,.....> Diakses tanggal 14 April 2015.

<http://novawijaya86/pentingnya-memelihara-air-bersih-dan->

lingkungan -untuk-Indonesiasehat),
Diakses 17 September 2015, pukul
10:00 WIB.

http://www.eprints.undip.ac.id/42077/2/BAB_1.pdf Diakses 5 Maret 2015.

http://www.kelair.bppt.go.id/Publikasi/Buku_AirMinum/AirMinum.html.....Diakses tanggal 19 September 2015.

<http://www.pu.go.id/publik/IND/ivent/HariAir2007/Content002.htm>..... Diakses tanggal 2 Maret 2015.

<https://www.books.google.co.id>..... Diakses tanggal 5 Maret 2015.

[www:http/air-minum.org](http://air-minum.org), *Tahukah Anda Pengertian Air Minum Yang Bersih dan Sehat*. Diakses 14 Agustus 2015.

Sumber lain

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor: 3 tahun 2014 Tentang Sanitasi Total Berbasis Masyarakat.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2005 Tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.

Peraturan Perundang-Undangan dan Dokumen.

REVIEWER

1. Rr. Leslie Retno Angeningsih, Ph.D (Sosiologi Keluarga)
2. Dr. R. Widodo Triputro, M.M. (Pemerintahan)
3. Dr. E.W. Tri Nugroho (Filsafat)
4. Dr. Suharko (Metodologi Penelitian Sosial)

INDEKS

- A**
- Abangan, 95
Ade Setiawan, 27
Adi, Isbandi Rukminto, 112
Afan Gaffar, 26
Ahmadi, Ruslan, 112
Akuntabilitas, 74
Armel Yentifa, 112
Asmadi, Khayan, 131
Azani, 26, 34
- B**
- Badan musyawarah, 10
Bogdan dan Taylor, 29
Budi D. Sinulingga, 52
Budiarjo, Miriam, 19
- C**
- Community Based Disaster Risk Reduction (CBDRM), 88
Cumming dan Wise, 26
- D**
- Dasgupta, Rohini, 20
Degradasi, 80
DPRD, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 25, 30, 33, 65
DPW (Dewan Pimpinan Wilayah), 23
Dropping air bersih, 116, 131
Dwiyanto, 57, 73
- E**
- Ekologi politik, 80, 83
Empowerment, 97, 115
e-procurement, 57
Evakuasi, 92
- F**
- Fathul Wahid, 59
- G**
- Gabriel, 34, 74, 119
Geertz, Clifford, 95
- General election, 21
- H**
- Handayaniingrat, Soewarno, 52
Hardjono dkk, 118
Haryanto, 23, 34, 52
Hazan dan Rahat, 28
Heru Saptono, 124
- I**
- ICT, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 75
Imanuel Agung Pamuji, 101, 113
Internal, 20, 31, 32, 35
- J**
- Jamasy Owin, 113
- K**
- Kapasitas, 1, 8, 9, 10, 12, 17
Karippacheril, Tina George, 73
Kartasmita, 102
Kawasan Rawan Bencana, 77, 78, 82, 83, 84
Keadilan, 113
Kearifan lokal, 81, 94
Kebijakan, 14, 50, 52, 59, 62, 78, 79, 82, 87, 95, 99, 114
Kekuasaan, 2, 36, 95
Kelembagaan, 10, 52, 103
Kelly, Martin, 20
Kepemimpinan menengah, 63
Kertasasmita, 103, 109, 113
Kertasasmita, Ginandjar, 113
Ketatanegaraan, 19
Kewirausahaan, 103
Kim, S., 74
Konsultasi publik, 5
Koordinasi, 39, 42, 47, 114
Kreitner, Robert, 113
Kumorotomo, 57, 69, 74
Kumorotomo, Wahyudi, 74
Kuswijayanti, Elisabet, 95
- L**
- Lassa, Jonathan, 95

Legislasi, 4, 5, 7, 10, 14
Legislatif, 2, 16, 21, 27, 31, 34, 35
Legislation, 21
Lembaga, 2, 4, 98, 110, 111
Lester Sligman, 26
Li, Tania Murray, 95
Locke, John, 20

M

Marbun, B.N, 19
Mardikato, Totok, 19
MDGs (Millenium Development Goals), 116
Mergel, Ines, 74
Mikkelsen, Britha, 19
Mitra Tirta Sembada, 115, 121, 124, 125,
126, 127, 129, 130, 131
Moheriono, 8, 19
Moelong, Lexy J, 52
Montesquieu, 2, 20
Mubyarto, 113
Mustafa, Delly, 52

N

Ndraha, Taliziduhu, 52
Ngadiman, 102, 104, 105, 113
Noorsetyo, 26, 28
Nugroho, Heru, 113
Nurmandi, A, 74

O

Oki Setyandito dkk., 118
Organisasi Pengelola Pemakai Air (OPPA),
115, 117, 121
Osborne, David & Gaebler, Ted, 52

P

Paguyuban Air Minum Masyarakat
Yogyakarta, 121
PAM-MASKARTA, 121
Parlemen Inggris, 2, 25
Partai Nasdem, 35
Pelanggan, 122
Pemberdayaan kelompok, 98, 104, 111
Pemerintahan, 1, 20, 21, 35, 36, 37, 52, 53,
54, 56, 71, 97, 106, 113, 133
Pemilu, 21, 34, 35
Pengelolaan air bersih, 117, 118, 130
Penjaringan calon, 27
Peraturan Daerah, 3, 6, 54

Perdamaian, 2
Perjanjian, 44, 49, 54
Persepsi, 118
Perundang-undangan, 2, 7, 9, 114
Peta KRB, 78, 82, 86
Pitkin, 25
PNPM, 85, 87
Poerbo H, 52
Pratikno, 41, 52, 53
Proses seleksi, 23, 24, 29, 31, 33
Purwanto, Erwan Agus, 52
Putra, Yuda Manggala, 35

R

Raja Stuart, 2
Rekrutmen politik, 22, 26
Relokasi, 86, 95
Reservoir I, 129
Reservoir II, 129
Reservoir III, 129
Richard S. Katzn, 29

S

Sanit, Arbi, 35
Sarmin, 16
Satria, Arif, 95
Scarrow, 26
SDM, 8, 13, 15, 18, 64, 69, 70, 71, 98, 99,
108, 109, 111
Sedarmayanti dan Hidayat, Syarifudin, 113
Shohibudin, M, 95
Sigit Pamungkas, 24
SKPD, 58, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 71, 72
Soebianto, Poerwoko, 19
Soedjito, Poegoeh, 53
Soetomo, 113
Sosialisasi, 6
Spdadley, 29
Standar teknis, 118
Struktur organisasi, 10, 17
Sugeng, 28, 35
Sugiyono, 35, 53, 113, 131
Suharko, 53, 133
Suhelmi, Ahmad, 19
Sumarto, Herifah, 53
Sumaryadi, I Nyoman, 113
Sumodiningrat, Gunawan, 113
Supardal, 1, 56, 57, 69, 74
Surbakti & Supriyanto, 29

Suyanto dan Sutinah, 4
Syamsuddin Haris, 27
Syarat fisika, 120
Syaukani, HR, 19

T

Tahap pengkapasitasan, 102, 104
Tahap penyadaran, 104
Target retribusi, 48
Tarmuji, Ahmad, 95
Taufik, Mohamad, 35
Telematika, 59
Teori kebebasan, 25
Teori mandat, 25
Territorial, 76
Thaib, D, 19
Thoha, Miftah, 36
Thomas Smith, 25
Transformasi birokrasi, 61, 68
Tri Nugroho EW, 113

U

UBKP (Umpan Balik Kebijakan Publik), 58

W

Wahid, Fathul, 74
Website, 1, 53, 131
Widodo Triputro, 1, 23, 31, 133
Winardi, 53
Winarna, Jaka, 19
Woro Caritas, R. Murdiati, 95

Y

Yudoyono, Bambang, 20
Yuni Pratiwati, 109
Yunita, 101, 113