

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu permasalahan birokrasi pemerintahan Indonesia yang belum terpecahkan hingga kini adalah inefisiensi.¹ Dalam laporan tahunan *Global Competiveness Report* yang dikeluarkan oleh *World Economic Forum* (WEF), menunjukkan bahwa pada tahun 2008-2009 Indonesia berada di peringkat ke 55 kemudian berhasil meningkat tajam ke peringkat 38 di tahun 2013-2014, namun kembali menurun ke peringkat 50 di tahun 2019.² Begitu pun dengan laporan tahunan *Transparency International* (TI), sebuah lembaga koalisi internasional untuk melawan korupsi, yang menempatkan Indonesia berada pada peringkat 143 dari 180 Negara di Dunia pada tahun 2007.³ Kemudian, naik peringkat secara signifikan berada pada posisi 118 dengan skor 32 di tahun 2012.⁴ Pada tahun 2018, ranking Indonesia kembali meningkat menjadi 89, dengan skor 38 dari 180 negara.⁵ *Transparency International* memberi catatan pada laporan tahunan 2018, yakni pemberantasan korupsi stagnan di dunia, hal berpengaruh terhadap peningkatan skor yang cukup signifikan bagi Indonesia sehingga dapat menduduki peringkat tersebut. Indikator laporan tahunan kedua lembaga

¹Lawan dari inefisiensi adalah efisiensi yang menurut kamus besar Bahasa Indonesia adalah ketepatan cara (usaha, kerja) dalam menjalankan sesuatu (dengan tidak membuang waktu, tenaga, biaya); kedayagunaan; ketepatangunaan; kesangkilan; ² kemampuan menjalankan tugas dengan baik dan tepat (dengan tidak membuang waktu, tenaga, biaya);

²WEF_TheGlobalCompetitivenessReport 2019

³<https://riset.ti.or.id/corruption-perceptions-index-2007/>

⁴<https://riset.ti.or.id/corruption-perception-index-2012/>

⁵<https://riset.ti.or.id/cpi2018/>

dunia tersebut, diantaranya efisiensi dan korupsi birokrasi pemerintah, yang dianggap sebagai faktor paling bermasalah dalam dunia bisnis dan pelayanan publik di Indonesia.

Pada hal, program *good governance* telah massif diimplementasikan, terutama, sejak krisis moneter dan jatuhnya pemerintahan orde baru di tahun 1997. Program tersebut sengaja diimplementasikan karena adanya anggapan dari Bank Dunia, seperti *The World Bank*, *Asian Development Bank* dan Lembaga pendonor lainnya, bahwa apapun dan berapapun bantuan yang diberikan kepada negara-negara berkembang seperti Indonesia, pasti habis tanpa bekas dan tidak dapat membawa negara-negara tersebut ke keadaan yang lebih baik. Belakangan ini, terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan internasional mempersyaratkan “*Good Governance*” dalam berbagai program bantuannya, pemerintahan yang baik banyak diperkenalkan oleh lembaga donor atau pemberi pinjaman luar negeri seperti *World Bank*, *Asian Development Bank*, *International Monetary Fund* maupun lembaga-lembaga pemberi pinjaman lainnya yang berasal dari Negara-Negara maju. *Good Governance* dijadikan aspek pertimbangan lembaga donor dalam memberikan pinjaman maupun hibah (Keeban 2000, BIC 2000, Dwiyanto 2005).⁶

Namun, *Good Governance* belum maksimal terwujud, antara lain disebabkan adanya sistem kekuasaan yang tersentralisir, autokratik dengan birokrasi yang tidak

⁶Lihat Agus Dwiyanto, 2005. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Penerbit Pustaka Pelajar, Jakarta. Hal 10-15. Lihat juga Yeremias T. Keeban, 2000. Good Governance dan Capacity Building sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan, Jurnal Perencanaan Pembangunan, Lembaga Administrasi Negara. Lihat juga BIC (Bank Information Centre) Nomor 2, seri Panduan untuk Aktivistis, Rencana Induk Bank Dunia Untuk Negara Anda: Strategi Bantuan Negara (Country Assistance Strategy/CAS). www.bicusa.org.

efisien; disub-ordinasikannya institusi hukum, birokrasi, dan lembaga pelayan publik oleh kepentingan elite dan penguasa tertentu, sehingga mendorong munculnya praktik korupsi dan lemahnya akuntabilitas publik; kompetensi pengetahuan dan keterampilan para pejabat di berbagai jabatan publik dan politik amat rendah; serta tidak adanya partisipasi dan organisasi masyarakat sipil yang cukup kuat dalam proses pembangunan (Santora 2008,⁷ Zuhro 2010, Hidayat dan Gisamar 2010, Waluyo 2019).⁸

Jika dibongkar bilik sejarah kita, kajian tentang permasalahan birokrasi pemerintah (terutama permasalahan in-efisiensi), telah banyak kajian dilakukan melihat penyebabnya. Alfiandi (2012) mengelompokkan menjadi tiga penyebab yakni struktural, kultural dan ketergantungan. Namun, structural (struktur-struktur di dalam birokrasi) biasanya berkelindan dengan kultural (tradisi budaya), maka secara umum terdapat dua permasalahan struktural dan kultural serta ketergantungan. Pada tingkat structural-kultural penyebabnya, birokrasi pemerintah Indonesia merupakan birokrasi patrimonial sehingga tidak melayani rakyatnya (Jackson 1978, King 1982, Castle 1983, Robinson 1986, Muhaimin 1990, Kuntowijoyo 1994, Webber 2006, Wertheim 2009), birokrasi dibajak oleh kepentingan parsial birokratnya (Robinson 1986, Ambardi 2009), birokrasi dikuasai elite (Sutherland 1983, Kartodirjo 1983), elite terkelompok berdasarkan aliran (Castle dan Feith 1970). Ruang birokrasi pemerintah merupakan arena kontestasi elite penguasa (Feith 1960), Elite terstruktur secara oligarkhi (Robinson dan Hadiz 2004, Winters 2011) terkelompok berdasarkan aliran politik, partai, birokrat

⁷Djohari Santosa, 2008. Kegagalan Penerapan Good Corporate Governane Pada Perusahaan Publik di Indonesia, dalam Jurnal Hukum, Vol.2. 15 April 2008: 108-205), Universitas Islam Indonesia (UII), Jogyakarta.

⁸Lihat Jurnal Penelitian Politik, Vol.7, No.1 Tahun 2010. Good Governance dan Korupsi. Penerbit LIPI. Jakarta. Lihat Juga Subagio S.Waluyo, 2019. Hoax: sebuah catatan untuk penegagakan Good Governance, Deepublish, Jogyakarta.

dan pengusaha yang kemudian bertindak sebagai pemburu rente keuangan negara (Muhaimin 1990, Thoha 2004, Ambardi, 2009).

Pada permasalahan ketergantungan, permasalahan birokrasi didominasi oleh permasalahan timbulnya kelas kapitalisme, baik yang lahir dari birokrasi maupun yang lahir akibat perselingkuhan pengusaha dengan birokrasi, dan kapitalisme substitusi atau yang berperan sebagai junior partner modal asing (Mortimer 1973, Robinson 1986, Muhaimin 1990).⁹ Fenomena terbaru, menjadi percakapan hangat dikalangan politisi dan akademisi kritis di Pusat adalah tema “dwi fungsi pengusaha”¹⁰ di dalam birokrasi pemerintah. Sebagaimana sudah menjadi rahasia umum, banyak dari kalangan pengusaha menjadi kepala daerah, menteri, pejabat partai dan anggota legislatif. Para pengusaha ini memiliki kepentingan parsial yang ingin dicapainya dengan memanfaatkan kedudukan di dalam birokrasi pemerintahan. Dwi fungsi pengusaha ini mengakibatkan lebih kompleks lagi permasalahan birokrasi pemerintahan Indonesia, karena para pengusaha ini berada di pusat jantung sumberdaya keuangan, sumberdaya alam, sumberdaya manusia yang dimiliki Negara Indonesia (Bappenas 2006,¹¹ Wibisono 2010,¹² Investor Daily 2016,¹³ Gatara 2019).¹⁴

⁹Lihat Bob Alfiandi, 2012. Otoritas Tradisional Minangkabau dan Birokrasi Pemerintahan: Kontestasi Elite Dalam Perencanaan dan Penganggaran APBD Sektor Pertanian-Perdesaan di Kab.Agam. Sumatera Barat. Disertasi pada Sekolah Pascasarja, Institut Pertanian Bogor. Unpublish.

¹⁰Tepatnya dwi fungsi pengusaha dan penguasa.

¹¹<http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F12822/Fenomena%20Dwifungsi%20Pengusaha.htm>

¹²Christianto Wibisono, 2010. Jangan Pernah Jadi Mailakat; Dari Dwifungsi “Penguasaha”, Intrik Politik, sampai rekening gendut, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

¹³<https://investor.id/archive/perlu-diwaspadai-dwifungsi-pengusaha-penguasa>

¹⁴<https://republika.co.id/berita/powgn7440/pengusaha-dan-perubahan-politik>

Terhadap permasalahan inefisiensi birokrasi diatas,¹⁵ para ahli umumnya merujuk pada KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme),¹⁶ keuangan (pemborosan),¹⁷ Pelayanan (birokrasi yang mengabaikan rakyatnya,¹⁸ dan Tambun (struktur kepegawaian yang terlalu gemuk).¹⁹ Penelitian ini mencoba mengikuti argumentasi teori birokrasi pluralisme, bahwa inefisiensi disebabkan struktur (kedudukan dan wewenang) di dalam birokrasi pemerintah yang plural sehingga menimbulkan konflik-konflik kepentingan antar struktur yang plural tersebut, yang pada akhirnya mengakibatkan inefisiensi.²⁰ Konflik-konflik muncul akibat konsekuensi dari kekuasaan dan kewenangan penyelenggara negara yang diperoleh dari peraturan perundangan, rangkap jabatan, dan *vested interest*.²¹ Namun, yang ingin disigi bukan masalah penyebab, eskalasi, solusi dan management konflik, -tentu akan juga disinggung dalam penelitian ini-, tetapi menyigi dari sisi waktu atau masa. Asumsinya adalah bahwa penyelesaian konflik sangat dipengaruhi waktu yang matang (*ripe moment*).

Salah satu permasalahan konflik yang muncul akibat konsekuensi dari kekuasaan dan kewenangan penyelenggara negara yang diperoleh dari peraturan perundangan, rangkap jabatan, dan *vested interest* tersebut terjadi pada kasus pemekaran 43 nagari

¹⁵Efisiensi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pemborosan; pemubaziran, lihat <https://kbbi.web.id/inefisiensi>

¹⁶Diantaranya lihat B.Hery Priono, 2018. Korupsi; Melacak Arti, Menyimak Implikasi. PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

¹⁷Cermati Pidato Presiden Joko Widodo, menurut beliau inefisiensi birokrasi adalah pemborosan anggaran, diantaranya lihat disini <https://economy.okezone.com/read/2016/11/09/320/1536844/jokowi-korupsi-inefisiensi-birokrasi-dan-infrastruktur-penghambat-daya-saing-ri>

¹⁸Agus Dwiyanto, 2011. Mengembalikan Keperayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

¹⁹Diantara lihat M.A.W.Brower, 2019. Indonesia Negara Pegawai: Sebuah Renungan. Penerit Lembaga Penunjang Pembangunan Nasional. Jakarta.

²⁰Lihat Eva Etzioni-Halevy, 2011. Demokrasi dan Birokrasi, Sebuah Dilema Politik. Penerbit Total Media, Jogyakarta. Hal.63-83.

²¹Lihat https://ti.or.id/wp-content/uploads/2018/08/ppkk_pt.pdf

yang telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah Padang Pariaman No. 1 Tahun 2013 tentang pembentukan 43 (empat puluh tiga) pemerintahan nagari di Kab. Padang Pariaman (Selanjutnya disebut UU 1/2013). Kasus ini unik karena memiliki resonansi yang sangat luas. Berpengaruh pada hubungan birokrasi pemerintah kabupaten, provinsi dan pusat, berpengaruh pada tata administrasi pemerintahan, berpengaruh pada administrasi keuangan daerah. Perda yang telah diterbitkan pada tahun 2013 baru dapat diimplementasikan pada tahun 2018. Ada tenggang waktu lima tahun hingga Peraturan Daerah ini dapat terwujud. Sehingga, menarik untuk mengkaji dinamika yang terjadi dalam birokrasi pemerintah sehingga membutuhkan waktu sepanjang itu.

1.2 Rumusan Masalah

Sebagaimana telah disinggung di latar belakang masalah, pada tahun 2013 pemerintah Kabupaten Padang Pariaman (selanjutnya disingkat pemkab Padang Pariaman) menerbitkan perda No.1/2013. Namun, kode wilayah (nomor registrasi) nagari belum dikeluarkan kementerian dalam negeri (selanjutnya disingkat Kemendagri) hingga tahun 2017. Menurut kemendagri (cq. Direktur Bina Desa Kemendagri), hal tersebut disebabkan surat rekomendasi gubernur, sebagai salah satu syarat untuk menerbitkan kode wilayah, belum ada. Pihak Biro Hukum Provinsi Sumatera Barat belum menuliskan surat rekomendasi gubernur karena persyaratan pemekaran belum memadai, terkesan buru-buru dilakukan. Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman lantas “potong kompas” dengan cara melakukan audiensi dengan Kemendagri, dengan bantuan anggaran APBD, lantas tim kemendagri turun ke lapangan kemudian memutuskan 43

nagari belum memenuhi syarat.²² KPK kemudian mensinyalir 43 Nagari fiktif. Berujung pada belum diterbitkannya kode wilayah, pada hal kode wilayah adalah salah satu syarat utama terdافتarnya nagari baru dalam administrasi negara dan pengucuran Dana Desa (selanjutnya disebut DD).

Akibat kode wilayah belum terbit, masalah yang muncul kemudian semakin meluas, melanda seluruh sektor terkait pemerintahan nagari. Diantara konsekuensinya, pertama, DD tidak dapat dikucurkan. Pada hal, alokasi untuk 43 nagari mekar mendapat bagian Dana Desa, di dalam peraturan menteri keuangan PMK.50.7/2017 tentang pengelolaan transfer ke daerah dana desa, *kedua* karena DD tidak dapat ditransfer, maka pengucuran Alokasi Dana Nagari (selanjut disebut ADN) juga menjadi dilematis. Atas dasar normatif apa dan bagaimana pertanggungjawaban ADN dilakukan sementara didalam rekening nagari terselip kode wilayah. *Ketiga*, jika DD dan ADN tidak diberikan, pada nagari yang telah mekar, maka Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman melanggar perda no 1/2013 yang telah ia terbit dan sahkan, pun akan menyebabkan munculnya pergolakan sosial di Nagari-Nagari. *Keempat*, karena belum jelasnya pengucuran DD dan ADN pada nagari 43, maka imbasnya pada nagari induk yang berjumlah 60 adalah belum jelas pula formulasi DD dan ADN mereka, sehingga sampai Akhir Mei 2017 Anggaran Pendapatan Belanja Nagari (Selanjutnya disebut APBNagari) belum dapat dibahas, apalagi disahkan.

Resonansi permasalahan pelaksanaan Perda No.1/2013 ini juga pada akhirnya berimbas pada pengelolaan keuangan daerah Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman, pada awal bulan mei 2017, Pemkab Padang Pariaman mendapat surat teguran resmi dari

²²Lihat laporan hasil verifikasi tim Kemendagri pada 43 Nagari di Kab.Padang Pariaman.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bahwa serapan anggaran triwulan pertama sangat rendah, berpotensi mendapat sanksi pemotongan anggaran di akhir tahun. Permasalahan diatas, berpangkal konflik di ruang birokrasi pemerintahan terkait pelaksanaan Perda 1/2013, pertanyaan yang muncul kemudian adalah:

- 1 Bagaimana terjadinya konflik Peraturan Daerah No. 1 tahun 2013 tentang Pembentukan 43 Nagari Persiapan di Kabupaten Padang Pariaman
- 2 Mengapa pada akhirnya konflik dapat diselesaikan (di damaikan)?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menjelaskan kronologi terjadinya konflik Perda 1 Tahun 2013
2. Menjelaskan penyebab terjadinya konflik melalui kronologi
3. Menjelaskan faktor yang menyebabkan konflik dapat di damaikan..

1.4 Signifikansi Penelitian

Tema penelitian kontestasi elite birokrasi pemerintahan , baik intra maupun antar birokrasi ini penting dilakukan mengingat banyak permasalahan bangsa bertolak dari tidak bersinerginya, tidak kompak atau ego sektoralnya birokrasi pemerintah dalam mengimplementasikan amanah Undang-Undang. Bahkan, konflik antara sekror, bidang kadang terlihat nyata, seperti kasus cicak-buaya antara KPK dan Kepolisian, antara Kementerian Kehutanan dan BPR/ATN dalam mengelola tanah, dan yang masih hangat

antara Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Desa dalam mengelola Desa dan Nagari. Ditengarahi salah satu penyebab permasalahan, berpangkal dari para elite birokrasi pemerintah yang bekerja di dalam birokrasi yang plural, sehingga yang satu dapat menghambat yang lain karena kewenangan yang dimilikinya. Proses dan hasil penelitian ini diharapkan dapat berdayaguna memahami penyebab serta mempersempit jurang konflik di dalam struktur birokrasi sehingga menyebabkan birokrasi semakin efisien dan melayani rakyatnya pada umumnya. **Kedua** penelitian ini diharapkan dapat meretas kebuntuan terhadap langkanya kajian atau penelitian mengenai konflik di dalam ruang-ruang birokrasi. **Ketiga** penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pustaka khasanah teori birokrasi ilmu sosiologi khususnya, dan ilmu-ilmu sosial pada umumnya.

