



JURNAL PEMBANGUNAN DAERAH

Media Referensi
Daerah Membangun

VOL. 5 | EDISI 1 | TAHUN 2014

KEPEMILIKAN PULAU-PULAU KECIL OLEH ORANG
ASING DAN KEDAULATAN MARITIM DI INDONESIA:
ANTARA REGULASI DAN IMPLIKASI
Amelya Gustina

KARAKTERISTIK DAN FAKTOR-FAKTOR YANG
MEMPENGARUHI PENGEMBANGAN POTENSI
LOKAL PADA WILAYAH PERI-URBAN (WPU)
KLATEN-JAWA TENGAH
Wiwandari Handayani, Iwan Rudiarto, Reny Yesiana

PENGELOLAAN SITU BERKELANJUTAN SEBAGAI
SUMBER DAYA AIR DI KOTA DEPOK
Septina Marryanti

EVALUATING THE FAILURE OF BUDGETING
INFORMATION SYSTEM IN PUBLIC SECTOR
Sofiarti Dyah Anggunia

MENGEMBANGKAN ETIKA KEPEMIMPINAN
PADA JABATAN PUBLIK
Iwan Nugroho

ISSN 2337-3318



JURNAL
PEMBANGUNAN
DAERAH

Diterbitkan oleh:

Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah
Kementerian Dalam Negeri
Jl. Taman Makam Pahlawan No. 20 Kalibata
Jakarta Selatan 12750

Tahun 2014

Jurnal Pembangunan Daerah diterbitkan empat edisi dalam setahun oleh Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri dengan tujuan sebagai media referensi daerah membangun.

Jurnal ini kiranya berfungsi juga sebagai media komunikasi dalam menyampaikan gagasan, pandangan, pengetahuan, dan pengalaman tentang pembangunan daerah yang meliputi perencanaan pembangunan daerah, pengembangan wilayah, penataan ruang dan lingkungan hidup, pengembangan ekonomi daerah, dan penataan perkotaan, serta hal-hal lain yang berkaitan dengan isu pembangunan daerah dan desentralisasi.

Dewan Redaksi

PELINDUNG	: Menteri Dalam Negeri
PENANGGUNGJAWAB	: Dr. H. Muh. Marwan, M.Si
KETUA DEWAN REDAKSI	: Dr. Drs. Sjojfan Bakar, M.Sc
ANGGOTA	: Hasiholan Pasaribu, SE., MPKP Drs. Binar Ginting, MM Edi Sugiharto, SH., M.Si Widodo Sigit Pudjianto, SH., MH Ir. Dadang Sumantri Muchtar
REDAKTUR UTAMA	: Drs. A. Damenta, Mag.rer.publ
REDAKTUR PELAKSANA	: Subhany, M.Si
EDITOR	: Ahmad Anshori Wahdy, SE., MBA Ali Hasibuan, SH., MM Muhammad Nur Fajar Asmar, S.STP Dede Sulaeman, S.Pdl
MITRA BESTARI	: Prof. Dr. Eko Prasodjo, Mag.rer.publ Achmad Adhitya, M.Sc., Ph.D Dr. Moch. Fachrurrozi, M.Si Dr. Rulli Nasrullah, M.Si
TATA LETAK	: Deni Irawan, S.IKom
ALAMAT REDAKSI	: Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri Jl. Taman Makam Pahlawan No. 20 Kalibata Jakarta Selatan 12750 Telp.: 021-7992537 Email: jurnal@bangda.kemendagri.go.id

Pengantar Redaksi

Memiliki banyak pulau-pulau kecil yang indah tidak menjadikan Indonesia memiliki kelebihan yang bisa dibanggakan. Sebab, pulau-pulau kecil itu ternyata tidak mampu dijaga dengan baik sehingga lepas kepemilikannya kepada tangan warga negara asing. Faktanya, kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing merupakan fenomena yang nyata terjadi di Indonesia. Hal ini terbukti dengan banyaknya pulau-pulau kecil Indonesia yang diperjualbelikan di dunia maya ataupun berbagai modus seperti Hibah Wasiat, sewa menyewa maupun Surat Kuasa Khusus yang menjadikan pulau-pulau kecil tersebut beralih kuasa kepemilikan kepada orang asing. Ironisnya sampai sekarang tidak ada data yang benar-benar dinyatakan valid mengenai jumlah pasti pulau-pulau di Indonesia.

Sementara itu, instrumen hukum yang mengatur mengenai kepemilikan tanah oleh asing yang diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang mana tidak menyebutkan mengenai aturan kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing. Selain itu dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kemaritiminan hanya berputar pada masalah pengelolaan pulau-pulau kecil oleh orang asing yang dapat kita lihat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan.

Ketiadaan instrument hukum yang dengan tegas mengatur boleh tidaknya kepemilikan pulau-pulau kecil oleh asing merupakan masalah yang berujung pada berbagai modus untuk pelegalan kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing. Dampaknya adalah hilang atau lemahnya kedaulatan maritim negara Indonesia yang tidak bisa dilepaskan dari pulau-pulau kecil tersebut. Hal ini terbukti dengan adanya kasus larangan pengibaran bendera merah putih oleh TNI di pulau bidadari dengan alasan pulau tersebut sudah dikuasai secara legal oleh orang asing melalui izin pengelolaan yang dikeluarkan pemerintah setempat.

Mengenai ini, Amelya Gustina, peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Kejaksaan Agung RI menulis secara cukup lengkap. Dalam artikelnya berjudul, *Kepemilikan Pulau-Pulau Kecil oleh Orang Asing dan Kedaulatan Maritim di Indonesia: Antara Regulasi dan Implikasi*, Amelya Gustina menyimpulkan bahwa ketiadaan instrument hukum yang secara tegas mengatur boleh tidaknya kepemilikan pulau-pulau kecil oleh asing menjadi pangkal masalahnya.

Dalam tulisan artikel, Wiwandari Handayani, Iwan Rudiarto, Reny Yesiana, dari Universitas Diponegoro, Semarang, Jawa Tengah memaparkan mengenai karakteristik dan faktor yang mempengaruhi pengembangan potensi lokal di wilayah peri-urban. Artikelnya berjudul, *Karakteristik dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengembangan Potensi Lokal pada Wilayah Peri-Urban (WPU) Klaten-Jawa Tengah*. Dalam artikel tersebut penulisnya ingin memahami karakteristik dan faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan potensi lokal yang ada di WPU Klaten agar pemberdayaan aktivitas ekonomi yang berbasis potensi/sumber daya lokal menjadi maksimal.

Hasil analisis dalam kajian tersebut mengindikasikan bahwa aktivitas lokal yang ada di WPU Klaten masih mengarah pada aktivitas yang berorientasi produksi. Faktor yang dianggap berpengaruh dan strategis adalah modal, tenaga kerja, dan bahan baku dan elemen teknologi dan inovasi untuk mengembangkan produk yang berorientasi pasar belum dianggap faktor penting/strategis. Karena itu, menurut penulisnya, pergeseran paradigma pemikiran pelaku ekonomi yang masih konvensional atau tradisional perlu diarahkan kepada pola pemikiran yang lebih kontemporer, di mana kemampuan menghasilkan produk yang sesuai dengan selera pasar harus dijadikan orientasi penting agar potensi lokal wilayah khususnya di WPU Klaten dapat lebih berkembang.

Berbeda dengan dua artikel sebelumnya, Septina Marrayanti, Staf Puslitbang BPN RI yang saat ini sedang menyelesaikan program Magister Sains di Universitas Indonesia menelisik persoalan situ yang menurutnya sangat penting untuk dikelola secara berkelanjutan, khususnya di Kota Depok. Dalam artikelnya berjudul, *Pengelolaan Situ Berkelanjutan sebagai Sumber Daya Air di Kota Depok*, dia menegaskan bahwa keberadaan situ bagi Kota Depok merupakan salah satu sumber daya air yang memegang peranan penting.

Kemudian, dalam artikel keempat, Sofiarti Dyah Anggunia, Analis Database, Unit Pengelola Data Elektronik Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Elektronika Provinsi Kalimantan Barat secara khusus menyoroti masalah Sistem Informasi Anggaran. Dia menilai bahwa Sistem Informasi adalah komponen penting dalam mengelola organisasi baik di sektor swasta maupun publik. Sementara itu menurutnya, sebagian besar implementasi Sistem Informasi dalam organisasi pemerintah belum berhasil. Artikelnya berjudul, *Evaluating the Failure of Budgeting Information System in Public Sector*.

Terakhir, dalam artikel kelima, *Mengembangkan Etika Kepemimpinan pada Jabatan Publik*, Iwan Nugroho, Rektor Universitas Widyagama Malang berusaha mengupas masalah etika kepemimpinan pejabat publik. Dia menilai bahwa kasus-kasus hukum atau etika yang menimpa pejabat negara menunjukkan bahwa etika kepemimpinan pejabat publik belum dipahami secara benar. Padahal, menurutnya, hal ini dapat membawa akibat buruk dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.[]

Daftar Isi

PENGANTAR REDAKSI	i
DAFTAR ISI	iii
KEPEMILIKAN PULAU-PULAU KECIL OLEH ORANG ASING DAN KEDAULATAN MARITIM DI INDONESIA: ANTARA REGULASI DAN IMPLIKASI Oleh: Amelya Gustina	1
KARAKTERISTIK DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENGEMBANGAN POTENSI LOKAL PADA WILAYAH PERI-URBAN (WPU) KLATEN-JAWA TENGAH Oleh: Wiwandari Handayani, Iwan Rudiarto, Reny Yesiana	19
PENGELOLAAN SITU BERKELANJUTAN SEBAGAI SUMBER DAYA AIR DI KOTA DEPOK Oleh: Septina Marryanti	33
EVALUATING THE FAILURE OF BUDGETING INFORMATION SYSTEM IN PUBLIC SECTOR Oleh: Sofiarti Dyah Anggunia	43
MENGEMBANGKAN ETIKA KEPEMIMPINAN PADA JABATAN PUBLIK Oleh: Iwan Nugroho	57

Kepemilikan Pulau-Pulau Kecil oleh Orang Asing dan Kedaulatan Maritim di Indonesia: Antara Regulasi dan Implikasi

Oleh :

Amelya Gustina

Peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Kejaksaan Agung RI

ABSTRACT

The emergence of a number of small islands Indonesia is traded in cyberspace or with various modes such as Grant Wills, Lease or rent a Special Power of Attorney to make these small islands power switch ownership to foreigners. Based on this, the purpose of the paper is focused to find out how the judicial review of small islands ownership by foreigners and their implications for state sovereignty Indonesian maritime waters of the archipelago. The method used in this study is a qualitative method using a descriptive approach. The results indicate that the absence of legal instruments which may or not expressly regulate the ownership of small islands by foreigners is a problem that leads to a variety of modes for legalized possession of small islands by foreigners.

Keywords: Island Ownership, Small Island, Foreigners, Maritime Sovereignty, Indonesia

ABSTRACT

Munculnya sejumlah pulau-pulau kecil Indonesia yang diperjualbelikan di dunia maya ataupun dengan berbagai modus seperti Hibah Wasiat, Sewa menyewa maupun Surat Kuasa Khusus menjadikan pulau-pulau kecil tersebut beralih kuasa kepemilikan kepada orang asing. Berdasarkan hal inilah maka tujuan makalah difokuskan untuk mengetahui bagaimana tinjauan yuridis kepemilikan pulau-pulau kecil oleh asing dan implikasinya terhadap kedaulatan maritim negara Indonesia diperairan nusantara. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode kualitatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif. Hasilnya menunjukkan bahwa ketiadaan instrument hukum yang dengan tegas mengatur boleh tidaknya kepemilikan pulau-pulau kecil oleh asing merupakan masalah yang berujung pada berbagai modus untuk pelegalan kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing.

Kata Kunci: Kepemilikan Pulau, Pulau-pulau Kecil, Orang Asing, Kedaulatan Maritim, Indonesia

Pendahuluan

Berbicara mengenai negara, tidak lepas dari unsur-unsur yang membentuk suatu negara yaitu: (1) Penduduk yang tetap, (2) Wilayah tertentu, (3) Pemerintah, dan (4) Kedaulatan.¹ Wilayah merupakan salah satu unsur yang sangat penting karena di situlah akan dilekatkan kedaulatan negara. Kedaulatan yang dimiliki suatu negara berarti kekuasaan tertinggi hanya dalam batas wilayahnya saja. Di luar dari batas-batas wilayahnya tersebut, suatu Negara tidak lagi memiliki kedaulatan dan kekuasaan. Wilayah kedaulatan negara meliputi kedaulatan negara di darat, laut, dan udara.

Dalam tata peta dunia, Indonesia berada di antara 6°08' Lintang Utara dan 11°15' Lintang Selatan.² Sejak berlaku efektif (*enter into force*) Konvensi Hukum Laut 1982 (*United Nations Convention on the Law of The Sea 1982*) tanggal 16 November 1994. Dengan berlakunya konvensi ini maka luas wilayah Indonesia adalah 8.193.250 km², yang terdiri dari 2.027.087 km² daratan dan 6.166.163 km² lautan. Luas wilayah laut Indonesia dapat dirinci menjadi 0,3 juta km² laut teritorial, 2,8 juta km² perairan nusantara (perairan kepulauan), dan 2,7 juta km² Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.³ Pada

wilayah inilah terdapat lingkungan laut Indonesia. Kekayaan bahari yang dimiliki ini menempatkan Indonesia sebagai satu-satunya benua maritim di dunia.

Indonesia – juga dikenal sebagai negara kepulauan⁴ dengan jumlah pulau ± 17.508.⁵ – memiliki posisi geografis yang

⁴ Mochtar Kusumaatmadja. *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Alumni, 2003, hal 179. Negara kepulauan atau *Archipelago State* adalah negara yang seluruh wilayahnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan, termasuk pulau-pulau lain yang erat hubungannya satu sama lain, termasuk perairan diantaranya serta wujud alamiah lainnya, memiliki kedaulatan diperairan kepulauan yaitu perairan yang terletak disisi dalam dari garis-garis pangkal lurus kepulauan.

⁵ Mengenai jumlah pulau di Indonesia masih merupakan perdebatan karena setiap instansi yang melakukan perhitungan hampir semuanya memiliki hasil perhitungan yang berbeda. Sebagai contoh data resmi **Bakosurtanal menyebutkan, jumlah pulau di Indonesia 17.508** (17.506 pulau setelah dikurangi Sipadan dan Ligitan). Jumlah pulau itu termasuk yang berada di muara dan tengah sungai, serta delta. Menurut Wikipedia Indonesia dan Internasional, Indonesia memiliki 17.504 pulau besar dan kecil, sekitar 6.000 di antaranya tidak berpenghuni. Data dari **CIA World Factbook** disebut bahwa Nusantara ini memiliki 17.508 pulau saja. Data yang dimiliki Kementerian Pertahanan, tercatat ada 17.504 pulau. **Bahkan bila dirunut dari tahun 1968-2010 jumlah pulau di Indonesia selalu berubah yaitu:**

- Antara tahun 1968-1987, pemerintah mengklaim Indonesia terdiri atas 13.667 pulau.

- Tahun 1987, Pusat Survey dan Pemetaan ABRI (Passurta) menyatakan jumlah pulau di Indonesia adalah 17.508. Dari jumlah itu hanya 5.707 pulau saja yang telah memiliki nama.

- Tahun 1972, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) mempublikasikan bahwa hanya

¹ Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, P.T. ALUMNI, Bandung: 2005, hal. 17.

² Atje Misbach Muhjiddin, *Status Hukum Perairan Kepulauan Indonesia dan Hal Lintas Kapal Asing*, Alumni: Bandung 1993, hal 18-19

³ Kasijan Romimohtarto dan Sri Juana, *Plankton Larva Hewan Laut*, P3O-LIPI, 1998, hal1.

unik. Di samping letak kepulauan Indonesia yang berada pada garis katulistiwa, juga posisi geografis ini menurut kenyataannya adalah negara kepulauan (*archipelagic state*) yang berada pada posisi silang dunia, di antara dua benua yaitu benua Asia-Australia dan di antara dua samudra yaitu Samudera Indonesia-Pasifik.

Berkah berlimpah yang di anugerahi oleh yang Maha Kuasa ini bagai dua sisi mata uang bagi Indonesia. Disatu sisi menjadikan Indonesia sebagai negara yg

6.127 pulau di Indonesia yang telah mempunyai nama tanpa mejebutkan jumlah keseluruhan pulau.

- Tahun 1992, Badan Kordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal) menerbitkan *Gazetteer* Nama-nama Pulau dan Kepulauan Indonesia. Bakosurtanal mencatat hanya 6.489 pulau saja yang telah memiliki nama.

- Tahun 2002, Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (Lapan), berdasarkan citra satelit menyatakan bahwa jumlah pulau di Indonesia adalah 18.306 buah.

- Tahun 2003, Kementerian Riset dan Teknologi berdasarkan citra satelit menyatakan bahwa Indonesia memiliki 18.110 pulau.

- Tahun 2004, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, merilis data yang menyebutkan bahwa jumlah pulau di Indonesia adalah 17.504 buah. Dan 7.870 diantaranya telah memiliki nama sedangkan sisanya, sebanyak 9.634 pulau belum memiliki nama.

- Agustus 2009, Kementerian Kelautan dan Perikanan, melalui menterinya, Freddy Numberi, mengatakan bahwa pulau di Indonesia berjumlah 17.480 pulau. Dari jumlah tersebut baru 4.891 pulau yang telah diberi nama dan didaftarkan ke Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB).

- Agustus 2010, Kementerian Kelautan dan Perikanan, merevisi jumlah pulau di Indonesia dari 17.480 menjadi hanya 13.000.

kaya, namun disisi lain menjadi tantangan untuk menjaga keutuhannya dalam satu kesatuan negara Indonesia. Hal ini dikarenakan kondisi strategis mau tidak mau menjadi magnet bagi negara asing untuk memilikinya terlebih-lebih bila kita berbicara mengenai pulau-pulau kecil.

Kekhawatiran ini terbukti dengan banyaknya pulau-pulau kecil Indonesia yang menjadi objek perdagangan di dunia maya. Salah satunya dalam situs <http://www.privateislandsonline.com> yang bermarkas di 550 Queen St East Suite 330 Toronto ON M5A 1 V2, Kanada yang mana menjual pulau Gili Nanggu dan pulau gambar. Selain itu heboh kasus kepemilikan oleh asing dan larangannya pada pihak TNI yang akan menancapkan bendera Merah Putih di Pulau Bidadari.

Pulau Bidadari merupakan pulau yang dikelola oleh pasangan suami istri Warga Negara Inggris Ernest Lewandowski dan Kathleen Mitchinson, yang memiliki izin resmi investasi dan kepemilikan lahan atas Pulau Bidadari. Menyangkut kepemilikan lahan, sesuai Peraturan Pemerintah tentang Kepemilikan Lahan oleh Orang Asing, dari dokumen investasi menyebutkan lahan tersebut bukan atas nama pribadi Ernest Lewandowski. Namun atas nama perusahaan Reefseekers dengan jangka waktu 30 tahun. Sementara itu, Kepala Bagian Perizinan Penanaman Modal Daerah NTT Agus Bebo mengatakan pengguna izin dalam waktu dekat akan dipanggil untuk menjelaskan masalah pengelolaan lahan. Dalam wawancara dengan media lokal, Ernest

mengakui tanah lima hektare di Pulau Bidadari digunakan untuk resor. Tiga hektare buat penghijauan dan sisanya untuk konservasi. Ernest menegaskan pihaknya sama sekali tidak membeli Pulau Bidadari dan investasi yang dilakukan memiliki izin resmi. Ia juga membantah telah mengusir nelayan yang mendekati pulau.⁶

Pulau Gili Nanggu dan pulau gambar bukan satu-satunya pulau Indonesia yang dijual didunia maya. Sejumlah pulau di Karimunjawa malah sudah lebih dulu terjual. Di antaranya kepada pengusaha Swedia. Penjualan tiga pulau di kawasan Mentawai-Sumbar yaitu, Pulau Makaroni seluas 14 hektar dibanderol US\$ 4 juta, Pulau Sillionak seluas 24 hektar dihargai US\$ 1,6 juta, sedangkan Pulau Kandui yang luasnya 26 hektar dihargai US\$ 8 juta.⁷

Pulau-Pulau Kecil merupakan bagian dari sumber daya alam yang dianugerahkan oleh Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara, yang perlu dijaga kelestariannya dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik bagi generasi sekarang maupun bagi generasi yang akan datang. Pulau-Pulau Kecil memiliki keragaman potensi sumber daya alam yang tinggi, dan sangat penting

bagi pengembangan sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, dan penyangga kedaulatan bangsa, oleh karena itu perlu dikelola secara berkelanjutan dan berwawasan global, dengan memperhatikan aspirasi dan partisipasi masyarakat, dan tata nilai bangsa yang berdasarkan norma hukum nasional.

Kedaulatan Indonesia terlihat dalam Pasal 33 ayat (3) Amandemen Undang Undang Dasar 1945, yaitu "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Pasal ini ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah⁸, dalam hal ini juga berarti pulau-pulau kecil.

Maraknya kasus kepemilikan dan pengelolaan pulau-pulau kecil oleh asing harus menjadi perhatian yang serius. Hal ini tidak hanya berkaitan dengan ancaman kedaulatan negara, tetapi juga kedaulatan maritim Indonesia. Pulau-pulau kecil yang dikelilingi oleh laut merupakan daya tarik tersendiri akan wisata dan kekayaan bahari. Bila pulau tersebut dimiliki atau dikelola oleh asing maka pemanfaatan kekayaan bahari tersebut bisa tidak terkontrol dengan alasan kepemilikan pulau secara pribadi terlebih oleh orang asing.

⁶ http://news.liputan6.com/read/118447/penge-lola-pulau-bidadari-memiliki-izin-resmi_ diakses tanggal 6 Desember 2013.

⁷ <http://news.okezone.com/read/2009/08/26/1/251651/depdagri-akan-cek-penjualan-----pulau>. diakses tanggal 6 Desember 2013

⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta: 2009, hal. 40.

Oleh karena itu perlu suatu kajian akademik yang mendalam untuk memecahkan persoalan kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing sehingga dapat terwujudnya kedaulatan maritim Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka rumusan permasalahan dalam karya tulis ini adalah *bagaimana tinjauan yuridis kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing dan implikasinya terhadap kedaulatan maritim Indonesia*.

Tujuan yang akan dicapai dalam karya tulis ini adalah mengetahui bagaimana Tinjauan yuridis kepemilikan pulau-pulau kecil oleh asing dan implikasinya terhadap kedaulatan maritim negara Indonesia diperairan nusantara.

Metode Penulisan

Metode yang akan digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif.⁹ Penelitian kualitatif berakar pada latar alamiah sebagai keutuhan, mengandalkan manusia sebagai alat penelitian, memanfaatkan metode kualitatif, mengandalkan analisis data secara induktif, mengarahkan sasaran penelitiannya pada usaha menemukan teori dari dasar, bersifat deskriptif, lebih mementingkan proses daripada hasil, membatasi studi dengan fokus, memiliki seperangkat kriteria untuk memeriksa keabsahan data, rancangan penelitiannya

bersifat sementara, dan hasil penelitiannya disepakati oleh kedua belah pihak: peneliti dan subjek penelitian.

Dasar teoretisnya bertumpuan pada pendekatan fenomenologis, interaksi simbolik, dan *etnometodologis*. Pendekatan fenomenologis berusaha memahami subjek dari segi pandangan mereka sendiri. Interaksi simbolik mendasarkan diri atas pengalaman manusia yang ditengahi dengan penafsiran; segala sesuatu tidak memiliki pengertian sendiri-sendiri, sedangkan pengertian itu dikenakan padanya oleh seseorang sehingga dalam hal ini penafsiran menjadi esensial.

Data yang digunakan merupakan data sekunder berupa bahan rujukan berasal dari buku, majalah, jurnal ilmiah dan pustaka yang berhubungan dengan masalah penulisan. Disamping itu, memanfaatkan juga data telaah dokumentasi. Dari bahan ini, kemudian diuraikan masalah dan pembahasan masalah penulisan.

Perspektif Teori

Teori Kedaulatan

Kedaulatan dalam arti sempit adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku terhadap seluruh wilayah dan segenap rakyat dalam negara. Kedaulatan dalam arti luas adalah hak khusus untuk menjalankan kewenangan tertinggi atas suatu wilayah atau suatu kelompok orang, seperti Negara atau daerah tertentu. Istilah kedaulatan dalam bahasa Indonesia berarti kekuasaan atau dinasti pemerintahan. Kedaulatan umumnya dijalankan oleh pemerintah atau lembaga politik sebuah negara. Kedaulatan negara

⁹ Dr. Lexy J. Moleong, M.A., *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2010, hal 27

dasarnya tidak bersifat mutlak (*absolute*) karena ada sejumlah faktor lain yang membatasinya. Kedaulatan negara menjadi hak dasar dan hak tertinggi, baik secara alamiah, *de facto*, maupun *de jure*.

Kedaulatan memiliki empat sifat dasar yaitu:¹⁰

1. Permanen
Kedaulatan itu tetap ada selama Negara tetap berdiri
2. Asli
Hukum kedaulatan itu tidak berasal dari kekuasaan yang lebih tinggi
3. Bulat
Tidak dapat dibagi-bagi, maksudnya bahwa kedaulatan itu merupakan satu-satunya kekuasaan yang tertinggi dalam negara
4. Tidak terbatas
Kedaulatan itu tidak di batasi oleh siapa pun sebab apabila kedaulatan ini terbatas, tentu makna kekuasaan tertinggi akan menjadi lenyap.

Ada tiga teori kedaulatan yang dikenal yaitu teori kedaulatan negara, teori kedaulatan rakyat, dan teori kedaulatan hukum.¹¹ Teori kedaulatan Negara menyatakan kekuasaan tertinggi terletak pada negara. Negara sebagai lembaga tertinggi yang memiliki kekuasaan. Kedaulatan negara muncul bersama dengan berdirinya suatu negara. Kedaulatan Negara merupakan kedaulatan

yang berasal dari dari negara itu sendiri. Negaralah yang menciptakan hukum, jadi rakyat harus tunduk kepada negara. Tokoh-tokohnya adalah Jean Bodin , George Jellinek dan Paul Laband.

Teori Kedaulatan hukum adalah suatu kedaulatan yang memiliki atau bahkan memegang kekuasaan tertinggi didalam suatu negara adalah hukum. Oleh sebab itu baik raja, rakyat, bahkan negara harus tunduk kepada hukum. Hukum dan aktifitas pemerintahan merupakan kehendak negara. Teori kedaulatan hukum menekankan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara terletak pada hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis. Teori kedaulatan hukum menyebutkan bahwa hukum itu mengikat karena yang demikian dikehendaki oleh negara yang menurut kodrat mempunyai kekuasaan mutlak.¹² Oleh karena itu, pelaksanaan pemerintahan dibatasi oleh norma sehingga tidak bersifat absolut.

Menurut teori ini, hukum adalah pernyataan penilaian yang terbit dari kesadaran hukum manusia. Hukum juga merupakan sumber kedaulatan. Kesadaran hukum inilah yang membedakan mana yang adil dan mana yang tidak adil. Teori ini dipakai oleh Indonesia dengan mengubah Undang-Undang Dasarnya, dari konsep kedaulatan rakyat yang diwakilkan menjadi kedaulatan hukum. Kedaulatan hukum tercantum dalam UUD 1945 "Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan oleh Undang-Undang Dasar".

¹⁰ Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, Jakarta, 2002, hal 111

¹¹ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Ilmu Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2001, hal.138.

¹² *Ibid*, hlm 139

Tokoh dari teori ini adalah Imanuel Kant, Hugo Krabe, dan Leon Duguit.

Teori kedaulatan rakyat mengajarkan bahwa kekuasaan negara tertinggi terletak di tangan rakyat. Teori ini berdasarkan pada anggapan bahwa kedaulatan yang dipegang raja atau penguasa itu berasal dari rakyat. Menurut teori ini, rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Kemudian negara memecah menjadi beberapa kekuasaan yang diberikan pada pemerintah, ataupun lembaga perwakilan. Tetapi karena pada saat dilahirkan teori ini banyak negara yang masih menganut sistem monarki, maka yang berkuasa adalah raja atau pemerintah. Bilamana pemerintah ini melaksanakan tugasnya tidak sesuai dengan kehendak rakyat, maka rakyat akan bertindak mengganti pemerintah itu. Kedaulatan rakyat ini, didasarkan pada kehendak umum yang disebut "*volonte generale*" oleh Rousseau. Apabila Raja memerintah hanya sebagai wakil, sedangkan kedaulatan penuh ditangan rakyat dan tidak dapat dibagikan kepada pemerintah itu. Sumber ajaran kedaulatan rakyat adalah demokrasi. Teori ini memunculkan timbulnya suatu teori pembagian kekuasaan seperti dalam ajaran trias politika yang dikemukakan oleh Montesquieu.

Teori trias politika menganjurkan agar kekuasaan pemerintahan negara dipisahkan menjadi tiga lembaga, yaitu legislatif (membuat dan menetapkan undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan yudikatif (mengawasi

pelaksanaan undang-undang). Suatu negara yang menganut teori kedaulatan rakyat mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:¹³

- 1) Negara memiliki lembaga perwakilan rakyat sebagai badan/majelis yang mewakili atau mencerminkan kehendak rakyat.
- 2) Pelaksanaan pemilu untuk mengangkat dan menetapkan anggota lembaga perwakilan diatur oleh undang-undang.
- 3) Kekuasaan atau kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh badan atau majelis yang bertugas mengawasi pemerintah.
- 4) Susunan kekuasaan badan atau majelis itu ditetapkan dalam undang-undang dasar.

Kedaulatan bagi pemerintah Indonesia merupakan kerangka untuk pencapaian tujuan nasional yang mana terdapat dalam alinea pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang menyebutkan bahwa tujuan pembentukan pemerintahan Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial⁴.

¹³ Soehino, *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2005 hal 98.

Pulau-Pulau Kecil

Pasal 1 Poin 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil menyatakan bahwa Pulau Kecil adalah pulau dengan luas lebih kecil atau sama dengan 2.000 km² (dua ribu kilometer persegi) beserta kesatuan Ekosistemnya.

Orang Asing

Dalam sebuah negara, akan terdapat warga negara dan orang asing. Warga Negara mempunyai hak dan tanggung jawab yang besar, dibandingkan orang asing. Warga negara, dimanapun ia berada akan tetap mempunyai hubungan dengan negaranya, selama ia tidak melepaskan kewarganegaraannya tersebut. Sedangkan orang asing, hanya memiliki hubungan dengan negara selama ia berdomisili di negara tersebut. Dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2006 dijelaskan mengenai orang asing, yaitu:

"Setiap orang yang bukan Warga Negara Indonesia diperlakukan sebagai orang asing."

Pembahasan

Payung Hukum Kepemilikan Tanah oleh Asing

Indonesia sebagai salah satu negara kepulauan yang kaya dengan kekayaan lautnya baik kekayaan hayati maupun keindahan alamnya. Dalam dasar negara (Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah di amendemen) memiliki kedaulatan dan yurisdiksi atas wilayah darat, laut dan udara. Serta kewenangan dalam rangka

menetapkan ketentuan tentang pemanfaatan sumber daya tersebut demi meningkatkan kemakmuran dan keadilan, guna pemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi kepentingan bangsa dan Negara

Peraturan perundangan undangan yang sudah ada di Indonesia yang mengatur bidang pertanahan adalah Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) yang bertujuan :

1. Meletakkan dasar dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka terwujudnya masyarakat adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam rangka menjamin kepastian dan perlindungan hukum terhadap penguasaan tanah di Indonesia termasuk tanah tanah adat, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 secara garis besar mengatur:

1. Peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah;
2. Hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai perseorangan, kelompok dan badan hukum yang sah;

3. Hubungan hubungan hukum antara orang orang dan perbuatan perbuatan hukum yang berkaitan dengan pertanahan termasuk menyangkut pendaftarannya.

Pemberian hak atas tanah bagi orang asing dan badan hukum asing di Indonesia, berdasarkan ketentuan Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA adalah hak pakai dan hak sewa. Peraturan perundangan undangan yang mengatur ketentuan tersebut dalam pelaksanaannya adalah Undang Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.7 Tahun 1996 dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No.8 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing. Peraturan peraturan hak atas tanah tersebut diatas bertumpu pada Pasal Pasal UUPA yang merupakan pelaksanaan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945, yang menyatakan bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dan digunakan untuk mencapai sebesar besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan

Negara hukum Indonesia yang berdaulat, adil dan makmur.

Berkaitan kepemilikan kepemilikan hak atas tanah oleh Warga Negara asing di Indonesia, menunjuk pada ketentuan Pasal 42 angka 2 UU No. 5 tahun 1960, yang lebih dikenal sebagai UUPA. Berangkat dari Pasal ini, UU No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun mengatur bahwa orang asing hanya dapat memiliki satuan rumah susun (SRS) yang dibangun atas tanah hak pakai. Ketentuan ini sejalan dengan konsep rumah susun (rusun) yang dianut oleh Indonesia berbeda dengan konsep rusun pada umumnya yang dikenal dengan *strata title*.

Strata title memungkinkan seseorang memiliki SRS tanpa memiliki tanah bersama (tanah di bawah bangunan rusun). Sedangkan Indonesia memandang pemilik SRS adalah juga pemilik tanah bersama sehingga konsekuensinya, untuk orang asing, tanah bersama juga harus atas hak pakai.

Di dalam UUPA diatur dan sekaligus ditetapkan mengenai jejang atau urutan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional antara lain yaitu:

1. Hak Bangsa Indonesia;
2. Hak Menguasai dari Negara;
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat;
4. Hak-hak Perorangan/Individu.

Biarpun bermacam-macam, tetapi semua hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk *berbuat sesuatu* mengenai tanah yang dihaki. "*Sesuatu*" yang

boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.¹⁴

Karna tulisan ini berkaitan langsung dengan kepemilikan pulau oleh orang asing maka yang berkaitan secara langsung dengan permasalahan yang akan dibahas, yaitu Hak Milik dan Hak Pakai. Hal ini dikarenakan dalam kasus ini, adalah kepemilikan orang asing atas tanah di Indonesia yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku adalah dengan status Hak Pakai. Sedangkan menurut ketentuan Pasal 21 ayat (3) UUPA orang asing dapat mempunyai hak atas tanah dengan status Hak Milik, meskipun dalam jangka waktu 1 (satu) tahun harus dialihkan atau dilepaskan kepada pihak lain. Apabila dalam jangka waktu 1 (satu) tahun tidak dialihkan atau dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum.

Hak Milik

Menurut Pasal 20 UUPA yang dimaksud dengan Hak Milik adalah: "*Hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai atas tanah dengan mengingat fungsi sosial, yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain*". Hak Milik adalah hak yang "terkuat dan terpenuh" yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak tersebut

merupakan hak "mutlak", tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai Hak *Eigendom*. Dengan demikian, maka Hak Milik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut.¹⁵

1. *Turun-temurun;*

Artinya Hak Milik atas tanah dimaksud dapat beralih karena hukum dari seseorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli warisnya.

2. *Terkuat;*

Artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut yang paling kuat diantara Hak-hak atas tanah yang lain.

3. *Terpenuh;*

Artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan.

4. *Dapat beralih dan dialihkan;*

5. *Dapat dijadikan jaminan dengan dibebani Hak Tanggungan;*

6. *Jangka waktu tidak terbatas.*

Subyek dan Obyek Hak Milik

Sesuai dengan Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, maka yang dapat mempunyai Hak Milik adalah :

a. *Warga Negara Indonesia;*

b. *Badan-badan Hukum yang ditunjuk oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah*

Dengan demikian yang berhak memiliki hak atas tanah dengan Hak Milik

¹⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, 2003. hal 24

¹⁵ H. Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan; Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahannya*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002, Hal. 5-6

adalah hanya Warga Negara Indonesia tunggal dan Badan Hukum yang ditunjuk oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah.

Terjadinya Hak Milik

Menurut Pasal 22 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa "*Terjadinya Hak Milik menurut Hukum Adat diatur dengan Peraturan Pemerintah*". Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa selain cara sebagaimana diatur dalam ayat (1), Hak Milik dapat terjadi karena :

- a. *Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;*
- b. *Ketentuan undang-undang.*

Hak Pakai

Berdasarkan ketentuan Pasal 41 ayat (1) UUPA yang dimaksud dengan Hak Pakai adalah:

"Hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang langsung dikuasai Negara atau tanah milik orang lain, yang member wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini".

Selanjutnya dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna

Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, yang dimaksud Hak Pakai pengertiannya adalah sama dengan pengertian yang diatur dalam ketentuan Pasal 41 ayat (1) UUPA.

Subyek dan Obyek Hak Pakai

Sesuai dengan ketentuan Pasal 42 UUPA yang dapat mempunyai atau subyek Hak Pakai adalah a) Warga Negara Indonesia; b) Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia; c) Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; dan d) Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Sedangkan menurut ketentuan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah yang berhak menjadi subyek Hak Pakai adalah a) Warga Negara Indonesia; b) Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; c) Departemen, Lembaga Pemerintahan Non Departemen dan Pemerintah Daerah; d) Badan-badan keagamaan dan sosial; e) Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia; f) Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; dan g) Perwakilan Negara asing dan perwakilan badan internasional.

Dengan demikian, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 subyek Hak Pakai lebih diperluas lagi apabila dibandingkan dengan yang diatur dalam UUPA. Untuk Obyek Hak Pakai UUPA tidak mengaturnya, sedangkan yang menjadi obyek Hak Pakai menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun

1996 adalah a) Tanah Negara; b) Tanah hak Pengelolaan; dan c) Tanah Hak Milik.

Terjadinya Hak Pakai

Untuk pengaturan mengenai terjadinya Hak Pakai, UUPA tidak mengaturnya. Sehingga pengaturan lebih lanjut ada dalam Pasal 42 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yaitu:

- (1) Hak Pakai atas Tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk;
- (2) Hak Pakai atas Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan;

Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 44 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Hak Pakai dapat terjadi karena pemberian tanah oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dengan demikian, terjadinya Hak Pakai bisa terjadi atas Tanah Negara atau atas Hak Milik. Lahirnya UUPA pada tahun 1960 kebutuhan WNA dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia untuk menjadi pemegang hak atas tanah telah ditampung dengan menyediakan lembaga hak atas tanah yang disebut Hak Pakai.¹⁶ Peluang yang disediakan oleh UUPA tersebut ditegaskan kembali dengan adanya Undang-Undang Rumah

Susun yang memberikan kemungkinan bagi WNA untuk memiliki apartemen/satuan rumah susun yang dibangun diatas tanah Hak Pakai.¹⁷

Modus Kepemilikan dan Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil oleh Orang Asing

Kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing di Indonesia dilakukan dengan berbagai modus (cara) sehingga terlihat tidak serta merta dibeli oleh orang asing. Beberapa modus yang biasa dilakukan oleh orang asing untuk bisa memiliki pulau-pulau kecil di Indonesia diantaranya adalah:

1. Perjanjian pemilikan tanah (PPT) dan pemberian kuasa dalam PPT, pihak WNI mengakui bahwa tanah hak milik yang didaftar atas namanya bukanlah miliknya. Tetapi milik warga negara asing yang telah menyediakan dana untuk pembelian tanah beserta bangunannya. Selanjutnya WNI memberi kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada warga negara asing untuk melakukan segala tindakan hukum terhadap tanah dan bangunan itu.
2. Perjanjian Opsi
Pihak WNI memberikan opsi untuk membeli tanah hak milik dan bangunan kepada warga asing karena dana untuk pembelian tanah hak milik dan bangunan disediakan pihak asing.

¹⁶ Maria S.W. Sumardjono. *Kebijaksanaan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi* Jakarta. Penerbit Kompas, 2006, hal 115

¹⁷ *Ibid.* hal. 116

3. Perjanjian Sewa-Menyewa
Pada prinsipnya, dalam perjanjian diatur tentang jangka waktu sewa berikut opsi untuk perpanjangannya beserta hak dan kewajiban pihak WNI dan penyewa.
4. Kuasa khusus untuk menjual.
Berisi pemberian kuasa dengan hak substitusi dari pihak WNI sebagai pemberi kuasa kepada pihak asing sebagai penerima kuasa, untuk melakukan perbuatan hukum menjual atau memindahkan tanah hak milik dan bangunan.
5. Hibah Wasiat
Pihak WNI menghibahkan tanah hak milik dan bangunan atas namanya kepada orang asing.
6. Surat pernyataan ahli waris
Istri orang Indonesia dan anaknya menyatakan bahwa walaupun tanah hak milik dan bangunan terdaftar atas nama suaminya, namun suaminya bukanlah pemilik sebenarnya atas tanah hak milik dan bangunan tersebut.

Analisis Yuridis Kepemilikan Pulau-Pulau Kecil Oleh Orang Asing dan Implikasinya Terhadap Kedaulatan Maritim Indonesia

Indonesia sebagai Negara Kepulauan terdiri dari ribuan pulau, pulau-pulau tersebut ada yang merupakan pulau besar, pulau kecil dan pulau-pulau kecil terluar. Dilihat dari pengertiannya pulau besar itu merupakan pulau yang luasnya lebih besar dari 2.000 km² (dua ribu kilometer persegi), sedangkan pulau kecil merupakan pulau dengan luas lebih kecil

atau sama dengan 2.000 km² (dua ribu kilometer persegi) beserta kesatuan ekosistemnya,¹⁸ dan Pulau-Pulau Kecil Terluar adalah pulau-pulau kecil yang memiliki titik-titik dasar koordinat geografis yang menghubungkan garis pangkal laut kepulauan sesuai dengan hukum internasional dan nasional.¹⁹

Mengenai kepemilikan pulau-pulau kecil oleh asing dalam peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia tidak diatur secara tegas. Peraturan perundang-undang yang berkaitan dengan orang asing dan pulau-pulau kecil hanya sebatas pada hak pengelolaannya yang dapat kita lihat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya di atur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan.

Pengelolaan pulau dilakukan oleh subyek hukum. Subyek hukum itu sendiri terdiri dari orang dan badan hukum. Orang sebagai subyek hukum dibedakan lagi menjadi orang perseorangan Warga Negara Indonesia (WNI) dan orang asing.

¹⁸ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4739).

¹⁹ Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 101, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor 5151).

Badan Hukum dibedakan menjadi badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan badan hukum asing. Peraturan memisahkan pemberian Hak Pengelolaan khusus untuk pulau-pulau besar yang luasnya lebih dari 2.000 km² (dua ribu kilometer persegi) menurut hak-hak atas tanah, tetapi pemberian hak-hak tersebut secara rinci dibagi atas Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, dan Hak Milik yang keseluruhannya menyatakan bahwa tidak boleh dimiliki dan dikelola oleh asing.

Dasar Hukum Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Oleh Orang Asing

Dengan menimbang bahwa guna menjamin keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya, maka sebagai tindak lanjut Pasal 26 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dipandang perlu menetapkan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya,²⁰ untuk itu ditetapkanlah Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya. Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan sekitarnya dilakukan untuk kepentingan pembangunan di bidang ekonomi, sosial dan budaya dengan

²⁰ Menimbang, Huruf a Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya.

berbasis masyarakat dan secara berkelanjutan.²¹

Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya dapat diberikan kepada:²² a) orang perseorangan Warga Negara Indonesia; b) badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia; atau c) masyarakat adat.

Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan disekitarnya dapat juga diberikan kepada orang asing atas persetujuan Menteri.²³ Dalam Peraturan Menteri ini orang asing diizinkan untuk melakukan pemanfaatan, tetapi tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai jangka waktu untuk melakukan pemanfaatan tersebut. Hal ini tentu saja dapat merugikan rakyat dan Negara Indonesia jika jangka waktu tidak diatur karena bisa saja pemanfaatan dilakukan dalam waktu yang sangat lama sehingga hanya menguntungkan orang asing tersebut, yang nantinya akan membahayakan negara ini dan bisa mengakibatkan pulau-pulau kecil itu dikuasai oleh orang asing.

Orang asing juga dapat memanfaatkan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya yang ada di Indonesia. Bagi

²¹ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya.

²² Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya.

²³ Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya.

orang asing yang akan memanfaatkan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya mengajukan permohonan kepada Menteri dengan melampirkan:²⁴ a) Pernyataan kesanggupan menggunakan fasilitas penanaman modal asing (PMA) sekurang-kurangnya 20% (dua puluh per seratus) modalnya berasal dari dalam negeri terhitung mulai sejak tahun pertama perusahaan didirikan; b) rencana jenis usaha; c) luasan penggunaan lahan; d) luasan perairan yang akan dimanfaatkan; f) rekomendasi dari gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya; dan g) persetujuan dari instansi yang terkait dengan bidang usaha yang akan dilakukan.

Berdasarkan permohonan di atas, Menteri memberikan persetujuan atau penolakan pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya.²⁵ Apabila permohonan pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya disetujui, maka Menteri menetapkan persetujuan pemanfaatan yang dituangkan dalam berita acara.²⁶ Dengan disetujuinya permohonan maka orang asing yang akan memanfaatkan pulau-pulau kecil dan perairan disekitarnya wajib menggunakan fasilitas penanaman modal asing, serta mendirikan

usaha berdasarkan hukum Indonesia dan berlokasi di Indonesia.²⁷ Apabila permohonan pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya ditolak, maka Menteri menetapkan penolakan disertai dengan alasan yang sah.²⁸

Implikasi Kepemilikan atau Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Oleh Orang Asing terhadap Kedaulatan Maritim Indonesia

Wilayah perairan Indonesia adalah segala perairan di sekitar, di antara, dan yang menghubungkan pulau-pulau atau bagian-bagian pulau yang termasuk daratan Negara Republik Indonesia yang berada di bawah kedaulatan Negara Republik Indonesia. Kemudian kedaulatan Negara Republik Indonesia di Perairan Indonesia meliputi Laut Teritorial, Perairan Kepulauan, dan Perairan Pedalaman, serta dasar laut dan tanah di bawahnya termasuk sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.²⁹

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa berbicara tentang pulau-pulau kecil tidak terlepas dari wilayah perairan Indonesia, sedangkan wilayah perairan

²⁴ Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan.

²⁵ Pasal 8 ayat (2) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan.

²⁶ Pasal 8 ayat (3) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan.

²⁷ Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan.

²⁸ Pasal 8 ayat (4) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan.

²⁹ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 73, Tambahan Lebaran Negara Republik Indonesia Nomor 3647).

merupakan bagian dari maritime Indonesia. Artinya, keberadaan pulau-pulau kecil berhubungan erat dengan kedaulatan maritime Indonesia. Kepemilikan dan/atau pengelolaan pulau-pulau kecil oleh orang asing perlu mempertimbangkan keberlangsungan kedaulatan Negara maritime Indonesia.

Kasus pelarangan pengibaran bendera merah putih di pulau bidadari dengan alasan hak pengelolaan yang telah diberikan pemerintah setempat kepada orang asing yang menempatkan diri mereka sebagai pemilik pulau merupakan pencideraan terhadap kedaulatan Indonesia baik secara utuh maupun secara maritime. Tidak ada yang bias menjamin setiap kegiatan yang dilakukan oleh pengelola pulau asing ini menjaga keragaman maritime Indonesia. Walaupun, secara regulasi hal ini sudah diatur. Namun, masih lemahnya sistem pengawasan yang dimiliki Indonesia membuka peluang untuk terancamnya kedaulatan maritime Indonesia. Contohnya kemungkinan dibawanya plasma nutfah kita yang beraneka ragam keluar negeri oleh orang asing dan berbagai kemungkinan lain yang tidak bias dipandang sebelah mata. Untuk itu, kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing sangat berdampak pada kedaulatan maritime Indonesia.

Kesimpulan

Kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing merupakan fenomena yang nyata terjadi di Indonesia. Hal ini terbukti dengan banyaknya pulau-pulau kecil

Indonesia yang diperjual belikan di dunia maya ataupun berbagai modus seperti Hibah Wasiat, Sewa menyewa maupun Surat Kuasa Khusus yang menjadikan pulau-pulau kecil tersebut beralih kuasa kepemilikan kepada orang asing. Ironisnya sampai sekarang tidak ada data yang benar-benar dinyatakan valid mengenai jumlah pasti pulau-pulau di Indonesia.

Sementara itu, instrumen hukum yang ada mengatur mengenai kepemilikan tanah oleh asing yang di atur dalam UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) yang mana tidak menyebutkan mengenai aturan kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing. Selain itu dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kemaritimin hanya berputar pada masalah pengelolaan pulau-pulau kecil oleh orang asing yang dapat kita lihat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya di atur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan.

Ketiadaan instrument hukum yang dengan tegas mengatur boleh tidaknya kepemilikan pulau-pulau kecil oleh asing merupakan masalah yang berujung pada berbagai modus untuk pelegalan kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing. Dampaknya adalah hilang atau lemahnya kedaulatan maritime negara Indonesia yang tidak bisa dilepaskan dari pulau-pulau kecil tersebut. Hal ini terbukti dengan adanya kasus larangan

pengibaran bendera merah putih oleh TNI di pulau bidadari dengan alasan pulau tersebut sudah dikuasai secara legal oleh orang asing melalui izin pengelolaan yang dikeluarkan pemerintah setempat.

Jadi, kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing merupakan fenomena yang nyata ada begitu juga dengan tidak adanya instrument hukum yang dengan tegas mengatur mengenai kepemilikan pulau-pulau kecil ini oleh orang asing. Disinilah dapat dilihat tidak adanya sinkronisasi antara regulasi dan implikasi terhadap kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing dan kedaulatan Negara maritime Indonesia.

Saran

1. Perlu dilakukan penetapan mengenai jumlah pulau yang ada di Indonesia mengingat tidak adanya data pasti mengenai jumlah pulau-pulau Indonesia. Hal ini merupakan tumpuan awal untuk menentukan dasar kepemilikan dan kedaulatan negara atas pulau-pulau tersebut
2. Perlu adanya peraturan perundang-undangan yang tegas mengatur tentang larangan kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing.
3. Perlu adanya sanksi tegas kepada pihak-pihak yang melakukan jual-beli pulau-pulau kecil kepada orang asing. Baik pihak yang memfasilitasi maupun pihak yang.
4. Perlu segera dilakukan revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang menyangkut tentang pulau-pulau kecil dan hubungannya dengan orang asing.

Baik itu dari segi pengelolaan, sewa menyewa, hibah, kuasa khusus dan lain sebagainya yang menimbulkan akibat yang memungkinkan kepemilikan pulau-pulau kecil oleh orang asing.

5. Perlu diberikan pemahaman kepada masyarakat adat bahwa kepemilikan dan pengelolaan pulau-pulau kecil yang diberikan oleh negara kepada-nya bukanlah untuk diperjual belikan atau dialihkan penguasaannya kepada orang asing dalam cara dan bentuk apapun, karena pulau-pulau kecil merupakan satu kesatuan yang utuh dari Negara Kesatuan Indonesia

Daftar Pustaka

- Atje Misbach Muhjiddin, *Status Hukum Perairan Kepulauan Indonesia dan Hal Lintas Kapal Asing*, Alumni: Bandung 1993.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, 2003.
- Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, P.T. ALUMNI, Bandung: 2005.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Ilmu Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2001.
- Dr. Lexy J. Moleong, M.A, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2010.
- H. Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan; Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahannya*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.

Kasijan Romimohtarto dan Sri Juana,
Plankton Larva Hewan Laut, P3O-LIPI,
1998.

Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara Dalam
Hukum Internasional*, Jakarta, 2002.

Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan
Pertanahan antara Regulasi dan
Implementasi*, Kompas, Jakarta: 2009.

Mochtar Kusumaatmadja. *Pengantar
Hukum Internasional*, Bandung: Alumni,
2003.

Soehino, *Ilmu Negara*. Yogyakarta:
Liberty, 2005.

Undang-Undang No 5 Tahun 1960
tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok
Agraria (UUPA)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996
Tentang Perairan Indonesia

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007
tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir
dan Pulau-Pulau Kecil

Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun
2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau
Kecil Terluar

Peraturan Menteri Kelautan dan
Perikanan Nomor
PER.20/MEN/2008 tentang
Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan
Perairan di Sekitarnya.

[http://news.liputan6.com/read/118447
/pengelola-pulau-bidadari-memiliki-
izin-resmi_](http://news.liputan6.com/read/118447/pengelola-pulau-bidadari-memiliki-izin-resmi_)

[http://news.okezone.com/read/2009/0
8/26/1/251651/depdagri-akan-cek-
penjualan-pulau.](http://news.okezone.com/read/2009/08/26/1/251651/depdagri-akan-cek-penjualan-pulau.)

Karakteristik dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pengembangan Potensi Lokal pada Wilayah Peri-Urban (WPU) Klaten-Jawa Tengah

Oleh :

Wiwandari Handayani, Iwan Rudiarto, Reny Yesiana

Universitas Diponegoro, Semarang, Jawa Tengah

ABSTRACT

This paper aims to further comprehend characteristic and influential factors of local potential development in peri urban area of Klaten – Central Java. Simple descriptive statistic was applied to process the data obtained from questionnaire given to 57 respondents. The respondent are owner of various kinds of small-medium industries located in the peri-urban Klaten. The result of the analysis indicates that the activity of most of local based small-medium industries in peri-urban Klaten are still lead to the production-oriented activities. Accordingly, based on the respondents' perception, capital, labourers, and raw materials are chosen as the influential factors to boost the development of their local based activities. There is a need of paradigm shift for these economic actors to be directed to a more contemporary thought that put element of technology and innovation as important and should be improved rather than keep the traditional thought that only consider conventional production factors as the key succes factors to develop such economic activities.

Key Words: Peri-urban area, Local potential, Klaten

ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk memahami karakteristik dan faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan potensi lokal yang ada di WPU Klaten agar pemberdayaan aktivitas ekonomi yang berbasis potensi/sumber daya lokal menjadi maksimal. Hasil analisis mengindikasikan bahwa aktivitas lokal yang ada di WPU Klaten masih mengarah pada aktivitas yang berorientasi produksi. Faktor yang dianggap berpengaruh dan strategis adalah modal, tenaga kerja, dan bahan baku. Elemen teknologi dan inovasi untuk mengembangkan produk yang berorientasi pasar belum dianggap faktor penting/strategis. Dengan demikian, pergeseran paradigma pemikiran pelaku ekonomi yang masih konvensional/tradisional perlu diarahkan kepada pola pemikiran yang lebih kontemporer di mana kemampuan menghasilkan produk yang sesuai dengan selera pasar harus dijadikan orientasi penting agar potensi lokal wilayah khususnya di WPU Klaten dapat lebih berkembang.

Kata kunci: Wilayah peri-urban, Potensi lokal, Klaten

Pendahuluan

Urbanisasi di negara berkembang menimbulkan berbagai persoalan. Tingginya aliran penduduk ke kota besar telah menyebabkan berbagai masalah fisik terkait penyediaan infrastruktur, masalah sosial seperti kriminalitas dan kesehatan masyarakat, serta masalah ekonomi dengan munculnya sektor-sektor informal perkotaan. Di sisi lain, urbanisasi juga menimbulkan pengaruh negatif bagi wilayah pedesaan.

Wilayah-wilayah pedesaan dengan keterbatasan sumber daya dan aksesibilitas merupakan wilayah potensial asal migran. Keterbatasan dalam pengembangan aktivitas ekonomi, menyebabkan banyak wilayah pedesaan yang ditinggalkan masyarakatnya untuk bermigrasi ke kota yang dianggap memberikan peluang lebih besar untuk meningkatkan perekonomiannya. Kondisi ini kemudian menciptakan wilayah-wilayah terbelakang dan kemudian mengarah pada kesenjangan yang semakin besar antara wilayah perkotaan dan pedesaan.

Dalam rangka mengendalikan laju urbanisasi yang semakin pesat, pemahaman yang lebih mendalam terkait dengan munculnya wilayah peri-urban (WPU) menjadi penting untuk menciptakan pengembangan wilayah yang lebih seimbang. Hal ini di dukung dengan kemungkinan bahwa WPU juga memiliki potensi lokal yang dapat dikembangkan untuk mengurangi laju urbanisasi langsung ke kota besar. Secara umum WPU dapat didefinisikan sebagai wilayah transisi yang memiliki percampuran karakter desa dan

kota, biasanya berlokasi di daerah pinggiran kota walaupun pada kenyataannya banyak wilayah dengan percampuran karakter desa dan kota yang kuat berlokasi jauh dari pusat kota dan bukan merupakan bagian dari perluasan suatu wilayah perkotaan (Handayani, 2011; Iaquina dan Drescher, 2000).

Pike et al (2006) meyakini bahwa potensi lokal yang dapat dikembangkan dengan kekuatan dari dalam (*endogenous*) merupakan salah satu pemicu pertumbuhan ekonomi wilayah yang cukup signifikan. Lebih jauh, Berry et al (2001), Handayani dan Nugroho (2005), serta Tambunan (1992) telah mengelaborasi bahwa kekuatan sektor industri pedesaan berskala kecil-menengah telah menjadi tulang punggung perekonomian wilayah yang cukup dominan di Indonesia.

Banyaknya potensi ekonomi lokal yang tersebar di WPU diharapkan dapat dijadikan penghalang (*barrier*) yang efektif untuk (1) mengendalikan urbanisasi, (2) mengurangi kesenjangan, dan (3) menciptakan pengembangan wilayah yang lebih seimbang. Terkait dengan tiga hal tersebut, tulisan ini bertujuan untuk memahami karakteristik dan faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan potensi lokal yang ada di WPU Klaten agar pemberdayaan aktivitas ekonomi yang berbasis potensi/sumber daya lokal menjadi maksimal dan dapat berkontribusi dalam mengendalikan laju urbanisasi ke kota-kota besar. WPU Klaten dijadikan wilayah kajian karena sesuai dengan karakternya yang terdefinisi sebagai WPU

yang memiliki kegiatan ekonomi lokal yang cukup dominan dan tersebar relatif merata (Yesiana dan Handayani, 2013).

Tulisan ini terbagi menjadi empat bagian. Bagian pertama adalah pendahuluan yang berisi latar belakang dan tujuan penulisan, bagian kedua menjelaskan lingkup wilayah dan metoda, bagian ketiga menguraikan hasil analisis dan pembahasannya meliputi karakteristik potensi lokal, prioritas komponen lokal dan faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan potensi lokal di WPU Klaten, serta bagian keempat adalah penutup yang berisi kesimpulan hasil kajian.

Lingkup Wilayah dan Metoda

Wilayah kajian di dalam penelitian ini adalah WPU di Kabupaten Klaten yang berada di dalam maupun di luar koridor Yogya-Solo dan bukan merupakan bagian WPU dari aglomerasi Pusat Kota Klaten. WPU ini terdiri atas desa-desa yang memiliki status kota berdasarkan data Potensi Desa (Podes) 2006¹.

Berdasarkan data Podes 2006 tersebut, diketahui terdapat 16 kecamatan yang didalamnya terdapat 117 desa yang berstatus kota. Ruang Lingkup ini dibagi menjadi 3 tipe, yaitu:

- WPU yang berada di dalam koridor Yogya-Solo (WPU DK), terdiri atas 45 desa.

- WPU yang berada di luar koridor Yogya Solo bagian utara (WPU LKU), terdiri atas 28 desa.
- WPU yang berada di luar koridor Yogya Solo bagian Selatan (WPU LKS), terdiri atas 44 desa.

Ilustrasi wilayah penelitian dijelaskan pada Gambar 1.

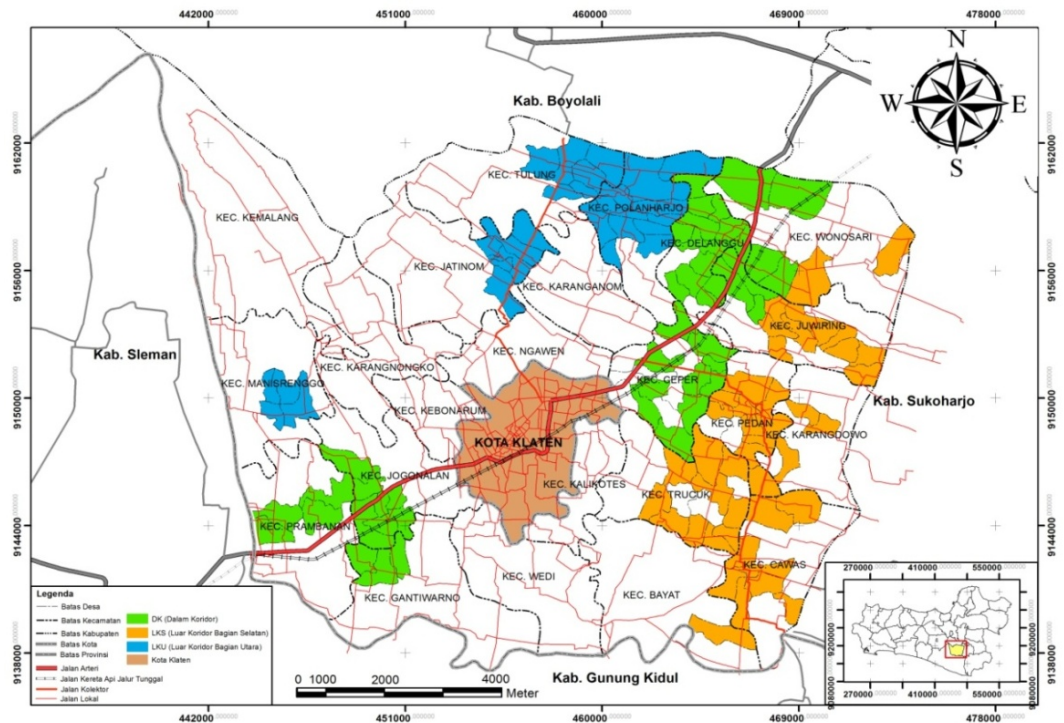
Pendekatan penelitian yang digunakan adalah *mixed method* (campuran kuantitatif dan kualitatif) dengan strategi *sekuensial eksplanatory*. Pada strategi ini yang didahulukan adalah kuantitatif, setelah itu kualitatif. Analisis statistik deskriptif sederhana digunakan untuk mengolah data karakteristik dan faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan potensi lokal WPU. Data tersebut diperoleh melalui penyebaran kuesioner. Teknik sampling yang digunakan dalam menentukan responden adalah *stratified random sampling*, yaitu pengambilan sampel yang dilakukan secara berstrata dengan penentuan jumlah sampel pada setiap strata/ tingkatan. Jumlah seluruh sampel adalah 57 responden.

Pembahasan

Karakteristik Potensi Lokal WPU Klaten: Identifikasi Aspek Ekonomi

Keberadaan potensi lokal merupakan salah satu faktor dominan yang mempengaruhi perkembangan WPU Klaten. Potensi lokal dalam hal ini dapat dipahami sebagai faktor *endogenous* atau faktor yang berasal dari dalam wilayah. Pada kajian ini, potensi lokal diidentifikasi

¹ Podes 2006 adalah sumber data terakhir yang memberikan informasi status desa-kota



Gambar 1. Peta Wilayah Studi WPU di Kabupaten Klaten
 Sumber: Bappeda, Yesiana dan Handayani, 2013

per WPU. Sesuai dengan hasil survei diketahui bahwa potensi lokal di WPU Klaten sangat banyak dan beragam, sehingga identifikasi karakteristik potensi lokal WPU Klaten kemudian diklasifikasikan menurut pendekatan kelompok komoditas *International Standard of Industrial Classification (ISIC)*.

Jenis-jenis industri/usaha yang terdapat di WPU Klaten dengan pendekatan kelompok komoditas ISIC meliputi industri makanan, minuman, dan tembakau; tekstil, pakaian jadi, dan kulit; kayu dan barang-barang dari kayu, termasuk perabotan rumah tangga; barang galian bukan logam; barang dari logam,

mesin, dan peralatan; serta pengolahan lainnya.

Karakteristik potensi lokal di masing-masing WPU ditinjau dari aspek ekonomi meliputi bahan baku, tenaga kerja, modal, pemasaran, produksi, teknologi, dan inovasi. Secara spesifik dapat di lihat pada Tabel 1 s.d Tabel 3 (Terlampir).

Potensi lokal di WPU DK terdiri dari Usaha Kecil dan Menengah (UKM) yang meliputi industri makanan, minuman, dan tembakau; barang galian bukan logam; barang dari logam, mesin, dan peralatan; serta pengolahan lainnya, dimana produknya menjadi unggulan dan menjadi

faktor internal yang berkontribusi dalam pengembangan wilayah tersebut.

WPU LKU juga memiliki potensi lokal yang menjadi unggulan di wilayahnya. Potensi lokal di WPU LKU terdiri dari Usaha Kecil dan Menengah (UKM) yang meliputi industri makanan, minuman, dan tembakau; barang dari logam, mesin, dan peralatan; kayu dan barang-barang dari kayu, termasuk perabotan rumah tangga; tekstil, pakaian jadi, dan kulit; serta pengolahan lainnya.

WPU LKS memiliki potensi lokal berupa Usaha Kecil dan Menengah (UKM) yang jumlah dan jenis usahanya lebih banyak dan beragam dibandingkan dua WPU lainnya. Dengan membandingkan Tabel 1 s.d Tabel 3 yang merupakan rekapitulasi data kuesioner dari masing-masing pelaku industri di WPU, maka diketahui bahwa tidak ada perbedaan signifikan karakteristik usaha baik yang berada di WPU DK, LKU dan LKS.

Karakteristik Potensi Lokal WPU Klaten: Identifikasi Aspek Non-Ekonomi

Aspek Non-Ekonomi dalam pembahasan ini meliputi jaringan jalan dan keberadaan sarana prasarana penunjang pengembangan potensi lokal. Jaringan jalan merupakan salah satu aspek yang penting dalam menunjang konektivitas antar wilayah. Kemudahan aksesibilitas melalui ketersediaan jaringan jalan yang memadai berperan sangat strategis dalam pemasaran maupun dalam mendatangkan bahan baku. Sarana dan prasarana penunjang, seperti keberadaan pasar dan

tempat wisata juga memiliki peran dalam mendorong pengembangan potensi lokal suatu wilayah.

Berdasarkan hasil rekapitulasi kuesioner, diketahui bahwa persepsi responden terkait letak usaha yang dianggap strategis lebih banyak dipengaruhi oleh keberadaan/kedekatan dengan jaringan jalan utama, hal ini terlihat dari jawaban responden yang mencapai 63% pada WPU DK dan 84% pada WPU LKS. Sedangkan untuk WPU LKU, lokasi usaha strategis tersebut tidak hanya bergantung pada kedekatan/ketersediaan jaringan jalan yang memadai tetapi juga karena dipengaruhi oleh keberadaan wisata Janti dan Pasar. Tabel 4 menjelaskan rekapitulasi persepsi responden berdasarkan kuesioner yang telah disebarkan.

Prioritas Komponen Lokal

Pada prinsipnya, pengembangan lokal dapat dipahami dalam tiga perspektif, yaitu pengembangan ekonomi lokal, pengembangan sosial masyarakat lokal, dan pengembangan institusi lokal. Menurut Munir (2005) dan Blakely (1989), pengembangan ekonomi lokal menitikberatkan pada kebijakan "*endogenous development*", yaitu mendayagunakan potensi sumber daya manusia, institusional dan fisik setempat. Orientasi ini mengarah kepada fokus dalam proses pembangunan untuk menciptakan lapangan kerja baru dan merangsang pertumbuhan kegiatan ekonomi. Hal senada juga disampaikan

Tabel 4. Proporsi Persepsi Responden terhadap Kategori Letak Usaha Strategis

WPU	Responden	Strategis			Kurang Strategis
		Jalan	Wisata	Jalan dan Pasar *)	
DK	19	12	0	0	7
	%	63%	0%	0%	37%
LKU	13	2	6	3	2
	%	15%	46%	23%	15%
LKS	25	21		2	2
	%	84%	0%	8%	8%

Keterangan:

*) Jawaban terdiri dari dua penyebab, sedangkan yang lainnya hanya menjawab satu penyebab

Sumber: Analisis Penyusun, 2013

Coffey dan Polese (1984) yang menyatakan bahwa pembangunan lokal dapat dipahami sebagai pengembangan lokalitas dan pengembangan berdasarkan potensi lokal. Pengembangan lokalitas adalah pengembangan setiap kegiatan atau proses yang berkaitan dengan tempat atau wilayah tertentu, dimana kelokalan tidak hanya sebatas sumberdaya alam tetapi termasuk sumberdaya manusia, teknologi, serta inisiatif lokal. Sedangkan pengembangan berdasarkan potensi lokal adalah pengembangan dengan mengandalkan potensi wilayah untuk diimplementasikan pada wilayah tersebut maupun wilayah yang lebih luas.

Hasil kuesioner yang telah dilakukan kepada pengusaha industri kecil-menengah di WPU Klaten mengenai prioritas komponen lokal yang dianggap penting untuk mengakselerasi pengembangan potensi lokal dapat dicermati pada Tabel 5. Tiga urutan pertama yang sesuai hasil kuesioner di tiap WPU adalah:

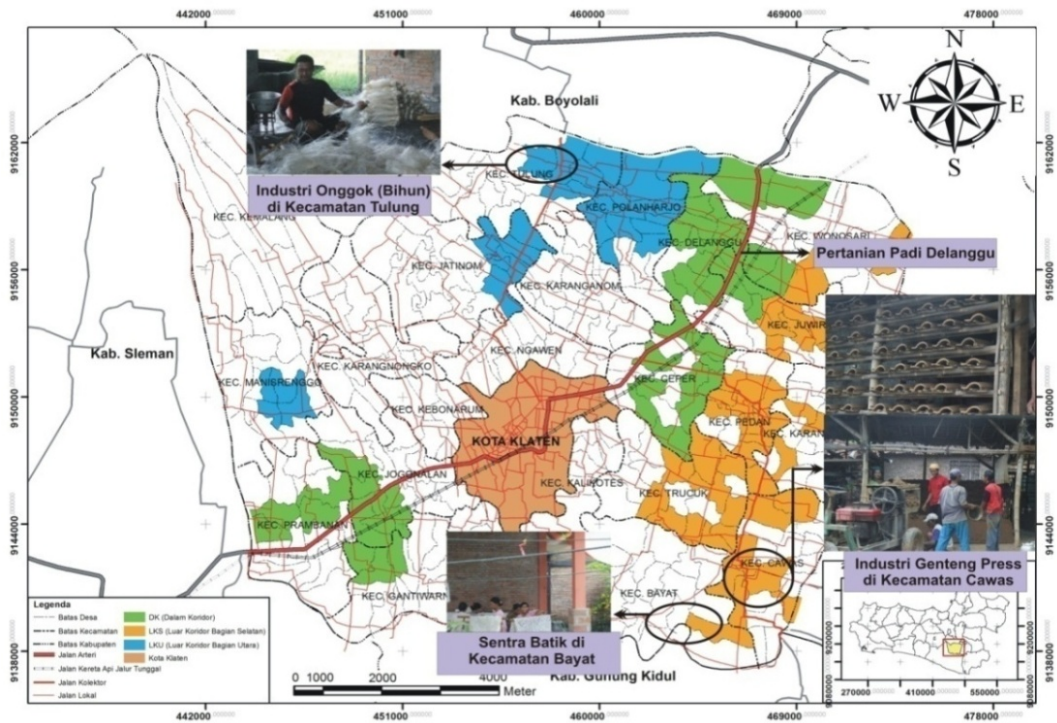
- WPU DK: modal, tenaga kerja dan bahan baku
- WPU LKU: modal, teknologi dan bahan baku
- WPU LKS: modal, tenaga kerja dan instansi/lembaga

Tabel 5. Urutan Prioritas Komponen Lokal di WPU Klaten

Urutan	Variabel							
	WPU Total	Mean	WPU DK	Mean	WPU LKU	Mean	WPU LKS	Mean
1	Modal	1.77	Modal	2.05	Modal	1.31	Modal	1.8
2	Tenaga kerja	2.67	Tenaga kerja	2.11	Teknologi	2.08	Tenaga kerja	2.4
3	Bahan baku	2.88	Bahan baku	2.79	Bahan baku	2.62	Bahan baku	3.08
4	Teknologi	3.45	Teknologi	3.89	Tenaga kerja	4	Teknologi	3.83
5	Inovasi	4.33	Inovasi	4.32	Inovasi	5.23	Inovasi	3.88
6	Peran instansi/ lembaga	5.81	Peran instansi/ lembaga	5.84	Peran instansi/ lembaga	5.77		

Keterangan: Mean yang semakin kecil menunjukkan angka prioritas yang lebih tinggi

Sumber: Analisis Penyusun, 2013

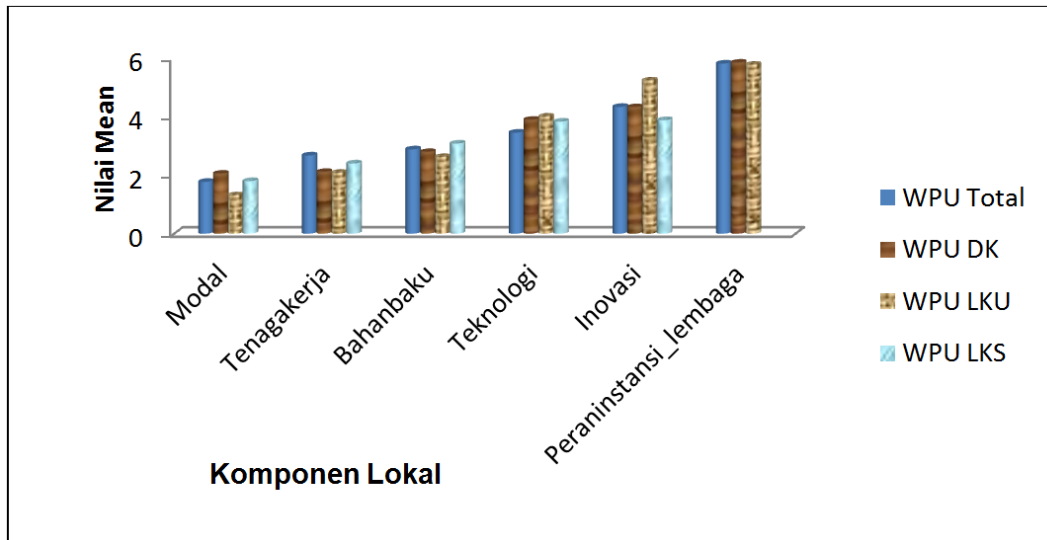


Gambar 2. Peta Sebaran Potensi Lokal di WPU Klaten

Sumber: Observasi, 2013

Mengacu pada rekapitulasi hasil kuesioner diketahui bahwa modal menjadi faktor lokalitas/komponen lokal yang dianggap paling strategis bagi pelaku ekonomi untuk mendorong pengembangan potensi lokal. Tenaga kerja dan bahan baku adalah faktor lokalitas lainnya yang juga dianggap memiliki peranan penting. Di sisi lain, teknologi, inovasi dan peran institusi belum dianggap sebagai komponen lokal yang strategis dan perlu dimiliki untuk mendorong pengembangan aktifitas ekonomi berbasis lokalitas (Lihat Gambar 3). Secara implisit, hal ini dapat mengindikasikan bahwa pemahaman

pelaku ekonomi mengenai kegiatan ekonomi masih terbatas pada sudut pandang yang konvensional atau tradisional. Menurut Pike et al (2006), komponen lokal yang dalam dasawarsa terakhir terbukti memiliki peran strategis adalah pada kemampuan suatu aktifitas lokal mengoptimalkan teknologi dan melakukan inovasi. Namun, sesuai hasil kuesioner diketahui bahwa komponen teknologi dan inovasi masih menjadi prioritas yang dianggap kurang penting dibandingkan elemen ekonomi konvensional. Walaupun demikian, dengan terpilihnya modal sebagai



Gambar 3. Prioritas Komponen Lokal di WPU Klaten

*Keterangan: Mean yang semakin kecil menunjukkan angka prioritas yang lebih tinggi
Sumber: Analisa Penyusun, 2013*

komponen lokal paling utama secara tidak langsung dapat memperlihatkan bahwa kemauan untuk berwirausaha (*entrepreneurship*) pelaku ekonomi di WPU Klaten relatif tinggi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi Perkembangan Potensi Lokal di WPU Klaten

Analisis terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan potensi lokal di WPU Klaten dilakukan dengan menggunakan analisis distribusi frekuensi. Faktor-faktor berpengaruh ini dibedakan menjadi tiga klasifikasi, yaitu sangat berpengaruh, berpengaruh dan tidak berpengaruh (Lihat Tabel 6).

Dari Tabel 6 dapat diketahui bahwa modal, tenaga kerja lokal, keberadaan pasar/konsumen dan bahan baku lokal

menjadi faktor yang sangat berpengaruh terhadap perkembangan potensi lokal di WPU Klaten. Hasil dari klasifikasi faktor yang berpengaruh ini pada dasarnya hampir sama dengan hasil prioritas yang telah disebutkan sebelumnya. Pelaku ekonomi masih memiliki persepsi bahwa kemampuan memproduksi suatu produk adalah faktor kunci dalam mendorong aktifitas lokal. Namun, seperti telah diungkapkan pada bagian sebelumnya terkait prioritas komponen lokal yang harus dimiliki, kemampuan berinovasi untuk menghasilkan produk yang berorientasi pasar belum menjadi perhatian pelaku-pelaku ekonomi lokal saat ini. Di sisi lain, dalam paradigma pembangunan global yang saat ini berkembang, inovasi dipandang sebagai faktor yang semakin mempengaruhi dalam kaitannya dengan

peningkatan kesejahteraan secara berkelanjutan (Taufik, 2005).

Produktivitas perekonomian wilayah diharapkan bisa berjalan lebih baik dengan adanya inovasi yang berorientasi pasar yang lahir dari potensi lokal masing-masing wilayah. Adanya persaingan untuk dapat menunjukkan inovasi yang terbaik antar wilayah diharapkan juga dapat menjadi langkah daerah untuk segera bangkit dari ketertinggalan yang secara perlahan dapat menjadi sebuah pengembangan wilayah yang terpadu dan berkelanjutan.

Dengan demikian, sampai saat ini peranan industri lokal di WPU Klaten bisa dikatakan masih berorientasi pada kemampuan memproduksi produk lokal sehingga modal, tenaga kerja, dan bahan baku masih dianggap sebagai faktor-faktor lokalitas strategis untuk mengakselerasi kegiatan ekonomi. Pandangan yang lebih kontemporer seperti yang dingkapkan oleh Pike (2006) dan Taufik (2005) yang mengedepankan inovasi produk yang berorientasi pada pasar sebagai kunci sukses pengembangan potensi lokal belum menjadi perhatian para pelaku ekonomi di WPU Klaten saat ini.

Pada akhirnya, secara umum dapat dikatakan bahwa potensi lokal yang sangat beragam dan aktifitasnya tersebar relatif merata di wilayah WPU ini belum mampu secara signifikan mendorong perekonomian lokal dan berkontribusi untuk mengendalikan laju urbanisasi ke perkotaan besar. Aktifitas ekonomi lokal yang saat ini berkembang masih sangat tradisional/konvensional dan cenderung

berorientasi pada upaya untuk menghasilkan barang tanpa lebih jauh mempertimbangkan kemampuan untuk memproduksi sesuatu yang lebih berorientasi pasar.

Kesimpulan

Pengembangan WPU perlu dioptimalkan untuk mengendalikan tingginya laju urbanisasi dan menciptakan keseimbangan pembangunan wilayah perkotaan, pedesaan dan wilayah-wilayah transisi yang memiliki percampuran karakter perkotaan dan pedesaan. Optimalisasi potensi lokal merupakan langkah strategis yang dapat dilakukan untuk mendorong pengembangan aktifitas ekonomi di WPU ini. Seperti halnya WPU Klaten, keberadaan potensi lokal di wilayah ini tidak bisa diabaikan begitu saja karena perkembangan aktivitas lokal yang sebenarnya sudah ada dan tersebar cukup merata dapat mendorong terciptanya pertumbuhan ekonomi melalui penciptaan lapangan pekerjaan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Saat ini, prioritas komponen lokal yang perlu dimiliki menurut persepsi pelaku ekonomi dan faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan potensi lokal di WPU Klaten masih terbatas pada elemen-elemen ekonomi konvensional/tradisional yaitu modal, bahan baku dan tenaga kerja. Hal ini mengindikasikan bahwa aktivitas lokal (industri kecil/menengah) yang ada di WPU Klaten masih berorientasi pada aktivitas yang berorientasi produksi, sedangkan elemen teknologi dan inovasi

untuk mengembangkan produk yang berorientasi pasar belum dianggap faktor penting/strategis. Hal ini tidak sejalan dengan fenomena global yang mengindikasikan bahwa kunci sukses aktivitas ekonomi lokal saat ini harus di dorong oleh kemampuan berinovasi untuk menciptakan produk yang berorientasi pasar. Di sisi lain, kedekatan lokasi usaha dengan jaringan jalan sangat mendukung aktivitas usaha industri di WPU DK dan LKS, sedangkan di WPU LKU tidak hanya kedekatan dengan jaringan jalan, namun keberadaan tempat wisata dan pasar juga mendukung perkembangan usaha ini. Artinya bahwa keberadaan potensi lokal secara signifikan juga sangat dipengaruhi oleh faktor lokasi. Dengan demikian, pergeseran paradigma pemikiran pelaku ekonomi yang masih konvensional/tradisional perlu untuk diarahkan kepada pola pemikiran yang lebih kontemporer di mana kemampuan menghasilkan produk yang sesuai dengan selera pasar harus dijadikan orientasi penting agar potensi lokal wilayah khususnya di WPU dapat lebih berkembang.

Ucapan Terimakasih

Penelitian ini merupakan penelitian Hibah Bersaing yang didanai oleh DIPA Fakultas Teknik Undip Tahun 2013 dengan kategori Penelitian Strategis. Oleh karena itu, pada kesempatan ini kami mengucapkan terima kasih kepada Rektor Undip, Dekan Fakultas Teknik Undip, Ketua Jurusan PWK dan semua pihak

yang terlibat dan membantu sehingga penelitian ini dapat terselesaikan.

Daftar Pustaka

- Atje Misbach Muhjiddin, *Status Hukum Perairan Kepulauan Indonesia dan Hal Lintas Kapal Asing*, Alumni: Bandung 1993.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djembatan, 2003.
- Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, P.T. ALUMNI, Bandung: 2005.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Ilmu Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2001.
- Dr. Lexy J. Moleong, M.A, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2010.
- H. Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan; Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahannya*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.
- Kasijan Romimohtarto dan Sri Juana, *Plankton Larva Hewan Laut*, P3O-LIPI, 1998.
- Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, Jakarta, 2002.
- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta: 2009.
- Mochtar Kusumaatmadja. *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Alumni, 2003.

Soehino, *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2005.

Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya.

http://news.liputan6.com/read/118447/pengelola-pulau-bidadari-memiliki-izin-resmi_

<http://news.okezone.com/read/2009/08/26/1/251651/depdagri-akan-cek-penjualan-pulau>.

Lampiran

Tabel 1. Matriks Karakteristik Potensi Lokal di WPU Dalam Koridor Yogya-Solo (DK)

Jenis Usaha	Aspek Ekonomi						
	Bahan Baku	Tenaga Kerja	Modal	Pemasaran	Jenis & Kapasitas Produksi	Teknologi	Inovasi
Makanan, minuman, dan tembakau (Tahu, Makanan kering, Krupuk, kacang wose, jagung kering, emping melinjo) Jogonalan Gantiwarno Ceper	Lokal Klaten (Cawas, Bayat, Prambanan, Manisrenggo, Pedan). Beberapa jenis makanan diambil dari luar klaten seperti Tahu (Purwodadi dan Sragen), Krupuk rambak (Kalasan), Kacang wose (Boyolali).	5 – 19 orang (rata-rata 9 orang/unit usaha) dari lokal Klaten (Jogonalan, Gantiwarno, Ceper)	Modal pribadi dan pinjaman (bank dan distributor bahan). Modal usaha tahu 10 juta, makanan ringan lain 400 ribu - 2 juta.	Sekitar Klaten (Prambanan, Pedan, Jogonalan, Bayat, Delanggu) Luar klaten (Yogyakarta, NTB, NTT, Jawa Timur, Kebumen, Boyolali, Solo)	Tahu: 10 – 20 ton/bulan (rata-rata 15 ton/bulan Kacang wose: 60 ton/bulan Aneka kerupuk/ rambak: 1 – 3 ton/bulan (rata-rata 2,5 ton/bulan) Emping melinjo: 1,5 kuintal/bulan.	Tradisional/serdhana (tungku dan alat dapur), semi modern/menggunakan listrik (penggilingan kedelai, alat pemotong rambak, dsb)	Krupuk/rambak: inovasi berupa variasi rasa/bentuk
Barang dari logam, mesin, dan peralatan (Barang Teknik, Alat Dapur, Alat Pertanian Sederhana) Ceper Delanggu	Barang teknik: besi rongsok dari lokal Klaten (Ceper, Delanggu, dan sekitarnya), luar Klaten (Jakarta, Surabaya, Semarang), serta bahan kimia komposisi dari China. Alat dapur dan pertanian sederhana: alumunium dan besi dari lokal Klaten dan luar Klaten (Solo, Jakarta, Surabaya).	Barang teknik: 20 – 99 orang (rata-rata 85 orang/unit usaha) dari lokal Klaten dan luar Klaten (Pacitan, dan Gunung Kidul). Alat dapur dan pertanian sederhana: 1 – 4 orang (rata-rata 3 orang/unit usaha) dari lokal Klaten (Ceper, Delanggu)	Barang teknik: 1 M, dari modal pribadi dan pinjaman (perbankan). Alat dapur dan pertanian: modal berkisar 2,5 juta – 24 juta, dari modal pribadi dan pinjaman (perbankan).	Untuk barang teknik nasional (Malang, Sidoarjo, Bandung, Jakarta, Bandar Lampung, Cilacap, Jambi, dsb). Untuk Alat dapur dan alat pertanian sekitar klaten, Jatim, DIY, Solo, Semarang, Cilacap, Cirebon, Bandung)	Barang teknik: 500-700 item/bulan. Alat dapur: 80-120 buah/bulan. Alat pertanian 3000 buah/bulan.	Barang teknik: teknologi modern (pengeroran dapur induksi). Alat dapur dan alat pertanian: teknologi sederhana/manual.	Barang teknik: sudah tersertifikasi ISO manajemen mutu dan SNI.
Barang galian bukan logam (Batu Bata Merah) Prambanan Gantiwarno Ceper	Tanah liat, lokal Klaten (Ceper, Prambanan, Gantiwarno)	1 – 4 orang (rata-rata 3 orang/unit usaha), lokal Klaten (Ceper, Prambanan, Gantiwarno, Bayat, dsb)	Modal pribadi dan pinjaman (perbankan). Modal berkisar 2 – 5 juta untuk bahan baku, untuk tempat 25 juta (biasanya di sawah).	Sekitar Klaten, Sragen, Karanganyar	Batu bara merah 39000 bata/bulan (10000-75000 bata/bulan)	Teknologi sederhana/tradisional	menggabungkan kayu bakar dan serabut padi untuk menghemat biaya, memakai sekam untuk bahan bakar agar hasil produk lebih maksimal
Pengolahan lainnya (penggilingan beras) Delanggu	Padi dan beras putihan, lokal Klaten (Delanggu)	1 – 4 orang (rata-rata 2 orang/unit usaha), lokal Klaten (Delanggu).	Modal pribadi, peralatan 40-50 juta, bahan baku 100 juta/bulan	Lokal Klaten (memiliki toko di Delanggu)	10 ton beras/bulan	Teknologi semi modern (menggunakan diesel)	-

Sumber: Analisis Penyusun, 2013

Tabel 2. Matriks Karakteristik Potensi Lokal di WPU Luar Koridor Yoga-Solo Bagian Utara (LKU)

Jenis Usaha	Aspek Ekonomi						
	Bahan Baku	Tenaga Kerja	Modal	Pemasaran	Jenis & Kapasitas Produksi	Teknologi	Inovasi
Makanan, minuman, dan tembakau (Onggok/Bihun, dan Pati Aren/so'un) Tulung	lokal klaten (Bendo, Daleman), luar Klaten (Banyumas, Pacitan, Banjarnegara, Tegal, Kalimantan, Sulawesi, Lampung)	5 – 19 orang (15 orang), Lokal klaten dan luar klaten (Gunung Kidul, Sragen, Purwodadi)	Modal pribadi dan pinjaman bank. Modal tempat 150 juta, modal produksi 30 juta/minggu	Regional (Purworejo, Temanggung, Purwokerto) Nasional (Jawa Timur, Lampung)	soon 1,3 ton/hari, onggok 5 ton/hari	Sederhana (Seng, pres, panic, drum, bak, kayu bakar), beberapa menggunakan listrik/diesel seperti mesin gergaji	-
Barang dari logam, mesin, dan peralatan (Peralatan Pertanian Sederhana, lampu hias, engsel antik) Jatimom	Lokal klaten dan luar Klaten (Semarang, Solo Baru)	5 – 19 orang (rata-rata 6 orang/unit usaha), Lokal klaten (Jatinom dan sekitarnya)	Modal pribadi dan pinjaman bank. Modal awal usaha 500 ribu, modal produksi 90 – 150 juta/bulan.	Lokal klaten (Cawas, Bayat), Regional (Karanganyar, Wonogiri, Purwokerto), Nasional (Jawa Timur, Bali, Jakarta, Lampung)	240 – 3000 cangkul per bulan (rata-rata 1180 pacul/bulan)	Sederhana, seperti gunting, besi, rel. Semi modern (menggunakan listrik) seperti mesin las, gerinda, blower.	Selain alat pertanian juga memproduksi lampu hias dan engsel (inovasi produk)
Kayu dan barang-barang dari kayu, termasuk perabotan rumah tangga (Kerajinan Tanduk) Polanharjo	luar klaten (Jogja, Solo, Semarang, Salatiga, Boyolali, Kalimantan, Demak, Kudus)	5 – 19 orang (rata-rata 6 orang/unit usaha), Lokal klaten (Polanharjo)	modal awal pribadi 100 ribu, modal pinjaman bahan baku 2 juta/minggu	Lokal Klaten, regional (Solo dan Jogja)	tangkai wayang 400 biji/bulan, kipas 2000/bulan	seederhana (gergaji, petel, patar, kikir, kompor, bur)	Inovasi bentuk dan warna kipas
Tekstil, pakaian jadi, dan kulit (Handuk dan kain ihram) Polanharjo	Luar Klaten (Surabaya)	20 – 99 orang (rata-rata 35 orang/unit usaha), Lokal Klaten (Polanharjo) dan dari luar klaten (Wonogiri, Boyolali)	Modal pribadi dan pinjaman bank, total > 1 M, modal produksi 40 – 150 juta/bulan.	Lokal Klaten (Rumah sakit dan biro haji Klaten), regional (Seluruh Jateng), nasional (Surabaya, Bandung, Jakarta, Sumatera, Kalimantan)	15 kg kain ihrom/handuk per hari atau 1000 potong kain/ hari.	semi modern, seperti sertifo (peras)/pengering, mesin setel sakamoto, haspel (membilas), spuring (bleaching)	Inovasi motif handuk dan inovasi teknologi produksi
Pengolahan lainnya (Pemancingan dan budidaya ikan) Polanharjo Tulung	Lokal Klaten (Polanharjo), luar Klaten (Boyolali)	Budidaya ikan: 1 – 4 orang Pemancingan: 20 – 99 orang (rata-rata 20 orang/unit usaha). Lokal Klaten (Polanharjo dan Tulung) dan luar Klaten (Boyolali)	Modal pribadi dan pinjaman (teman/kerabat dan bank). Modal produksi 15 – 20 juta/minggu. Total modal 100 juta – 1,5 M.	Lokal Klaten (Polanharjo, Tulung, sekitar klaten), Regional (Semarang, Jogja, Solo, Wonosobo, Sragen, Kebumen, dan sebagainya)	0,6 – 8 ton ikan/bulan (rata-rata 3 ton/bulan)	Peralatan sederhana	-

Sumber: Analisis Penyusun, 2013

Tabel 3. Matriks Karakteristik Potensi Lokal di WPU Luar Koridor Yoga-Solo Bagian Selatan (LKS)

Jenis Usaha	Aspek Ekonomi						
	Bahan Baku	Tenaga Kerja	Modal	Pemasaran	Jenis & Kapasitas Produksi	Teknologi	Inovasi
Makanan (Tempe, rambak kulit) Pedan Cawas	Lokal Klaten (Karanganom), Luar Klaten untuk rambak kulit dari Sulawesi dan Maluku, Untuk tempe kedelai dari Amerika namun ada distributor disini	5 – 19 orang (rata-rata 5 orang/unit usaha), lokal Klaten (Trucuk, Cawas, Pedan)	Modal sendiri dan pinjaman distributor bahan baku. Untuk rambak kulit 70 juta/bulan. Tempe 20 – 24 juta/bulan.	Lokal Klaten (Pedan, Kalikotes, Trucuk, dsb), Regional (Sukoharjo, Solo, Semarang), khusus untuk rambak kulit juga dipasarkan nasional (Jakarta, Irian Jaya), dan ekspor (Belanda).	Rambak kulit 750 – 1500 kg/ bulan (rata-rata 1050 kg/bulan), Kripiik tempe 12000 plastik/bulan, Tempe sayur 4680 potong/bulan.	Sederhana (drum, wajan, pisau, ember, dll)	Tempe dijadikan keripik.
Kayu (Alat peraga TK/PAUD, mebel dan kerajinan kayu, kerajinan anyaman-anyaman) Pedan Trucuk Cawas Juwiring	Lokal Klaten (Cawas, Trucuk, Juwiring, dan sekitarnya) Luar Klaten (Gunung Kidul, Wonogiri, dan Jawa Timur (Pacitan).	1 – 4 orang (rata-rata 4 orang/unit usaha), lokal Klaten (Ceper, Karangdowo, Juwiring, Trucuk), luar Klaten (Solo)	Modal sendiri, pinjaman PNP. Untuk mebel 15 – 35 juta (rata-rata 25 juta). Untuk alat peraga TK/PAUD 5-10 juta (rata-rata 8 juta) untuk anyaman bambu 1-2 juta (rata-rata 1,5 juta)	Kerajinan bamboo lokal Klaten (Pedan, Delanggu), alat peraga edukatif, mebel, dan kerajinan kayu Lokal Klaten (seluruh Kabupaten Klaten), Regional (Yogja, Solo, Magelang, Wonogiri), nasional (Luar Jawa), Khusus mebel ukir ekspor (Korea, Argentina, Malaysia)	Untuk mebel rata-rata 104 buah/bulan. Untuk alat peraga dan anyaman 51 buah/bulan.	Anyaman: sederhana (pisau, boding, bendo, dll) Alat peraga edukatif, mebel, dan kerajinan kayu: Semi modern (gergaji listrik, tatah mesin, propil mesin, bor listrik).	Inovasi jenis produk (variasi jenis dan warna)
Tekstil (Pakaian, celana, Batik, dan Tenun) Pedan Cawas Bayat	Lokal Klaten (Cawas, Bayat, Pedan, dan sekitarnya), Luar Klaten (Solo, Surabaya, Yogya, Bandung, Jakarta, Boyolali)	Untuk tenun ATBM sederhana dan konveksi 1 – 4 orang (rata-rata 4 orang/unit usaha), sedangkan batik dan tenun ATBM lain (skala usaha besar) 20 – 99 orang (rata-rata 60 orang/unit usaha. Dari lokal Klaten (Cawas, Bayat, Ceper, dan wilayah lain di Kabupaten Klaten).	Modal pribadi dan pinjaman dari bank maupun kerabat. Tenun ATBM sederhana modal rata-rata 2,7 juta, sedangkan batik, tenun ATBM (Skala usaha besar), dan konveksi lain rata-rata 65 juta.	Tenun ATBM sederhana lokal Klaten (Cawas), tenun ATBM (skala besar) ekspor (timur tengah (Pakistan)), Batik lokal Klaten, regional (Semarang, Jogja, Solo), nasional (Surabaya, Jakarta, Bali. Konveksi lokal Klaten, regional (Solo, Jogja, Wonogiri), nasional (Manado, Medan, dll)	Tenun ATBM sederhana 100 lembar/bulan, tenun ATBM (Sarung Gloyor) 300 buah/bulan. Batik (kain dan pakaian jadi) 4500 potong/bulan, Konveksi rata-rata 2900 potong/bulan.	Tenun ATBM: sederhana (alat tenun bukan mesin) Batik dan konveksi: sederhana dan semi modern (mesin jahit)	Inovasi warna, motif, model, kain/bahan baku.
Bahan Galian bukan Logam (batu bata dan genteng) Karangdowo Wonosari	Lokal klaten (Karanganom, Karangdowo, Ceper, Wonosari, Bayat, Cawas)	1 – 4 orang (rata-rata 2 orang), lokal Klaten (Karangdowo dan Wonosari)	Modal pribadi dan pinjaman bank. Modal tempat 20 juta, modal produksi rata-rata 7 juta/bulan.	Lokal Klaten (Delanggu, Karangnom, Karangdowo, Wonosari, Juwiring, dan Kota Klaten), Regional (Semarang, Jogja, Solo, Sukoharjo, Boyolali, Wonogiri)	10000 – 30000 genteng atau batu bata per bulan (rata-rata 19750 genteng atau batu bata per bulan)	Sederhana (cetakan, pembakar genteng, ember, pacul), semi modern (molen, mesin press)	Berbagai macam genteng (press, perpose)

Sumber: Analisis Penyusun, 2013

Pengelolaan Situ Berkelanjutan sebagai Sumber Daya Air di Kota Depok

Oleh :

Septina Marryanti

Staf Puslitbang BPN RI dan saat ini menyelesaikan program Magister Sains di Universitas Indonesia

ABSTRACT

Lake for Depok City as a water resources hold an important role not only on maintaining ecosystem but also as a source of economic for locals. Depok's rapid growth as a hinterland has been a threat for the lake's sustainability. Hence, an awareness and collective action from both the government and locals are absolutely needed including related parties in order to preserve the lake's sustainability.

Key Words: water resources management, sustainability

ABSTRAK

Keberadaan situ bagi Kota Depok merupakan salah satu sumber daya air yang memegang peranan penting, selain menjaga ekosistem, situ juga merupakan sumber perekonomian penduduk setempat. Perkembangan pesat Kota Depok sebagai daerah pinggiran menjadikan ancaman bagi keberlangsungan situ. Oleh karena itu diperlukan kesadaran dan aksi bersama dari pemerintah dan masyarakat beserta semua pihak-pihak terkait dalam rangka melestarikan situ secara berkelanjutan.

Kata kunci: pengelolaan sumberdaya air, berkelanjutan

Pendahuluan

Air merupakan kebutuhan pokok manusia yang sangat menentukan kualitas hidup manusia di sepanjang waktu. Oleh karenanya, keberadaan air harus tetap terjaga kelanjutannya secara kualitas maupun kuantitas. Air dirasakan masyarakat menjadi sebuah masalah apabila ketika musim kemarau mengalami kelangkaan dan saat musim hujan menjadi banjir. Selain masalah keberadaannya, kualitas air yang semakin buruk juga menjadikan kondisi sumber daya air semakin memprihatinkan. Kondisi itulah yang akhir-akhir ini mulai dirasakan penduduk bumi.

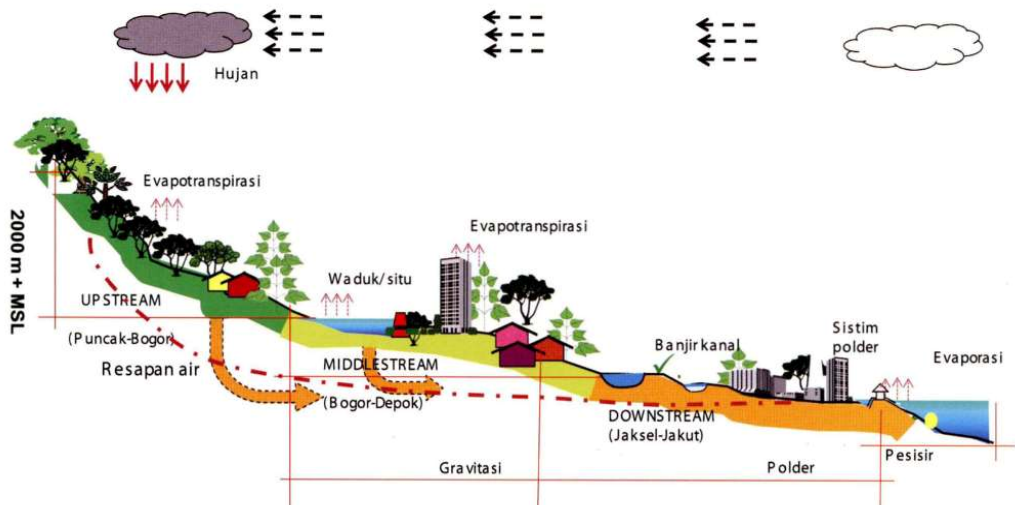
Keberadaan situ bagi Kota Depok merupakan salah satu sumber daya air yang memegang peranan penting, selain menjaga ekosistem, situ juga merupakan sumber perekonomian penduduk setempat. Secara ekosistem, situ adalah daerah resapan air hujan, pelestari air tanah dan pengendali banjir Kota Depok dan Jakarta. Sebagai ekonomi, situ digunakan sebagai obyek wisata dan dibutuhkan juga untuk saluran irigasi, tenaga listrik, perikanan, pertanian, industri bahkan sumber air minum. Namun, perkembangan pesat daerah pinggiran menjadikan ancaman bagi keberlangsungan situ di Kota Depok sebagai akibat semakin bertambahnya kebutuhan ruang. Luasan situ semakin mengalami degradasi, baik secara alami maupun oleh campur tangan manusia. Kondisi air di situ juga semakin berkurang kualitasnya oleh adanya pencemaran dari

limbah rumah tangga, industri dan pertanian.

Peningkatan jumlah penduduk yang diiringi dengan meningkatnya kebutuhan terhadap ruang, akan memaksa penduduk untuk merubah fungsi lahan konservasi sebagai lahan budidaya. Tidak saja merambah ruang terbuka hijau, ruang terbuka biru juga dapat berubah fungsinya menjadi perumahan atau sarana penunjangnya melalui proses sedimentasi. Permasalahan yang akan terjadi adalah semakin hilangnya daya dukung lingkungan dalam menopang kehidupan, yang pada akhirnya berujung pada menurunnya kualitas hidup manusia. Mengingat pentingnya keberadaan situ, maka setiap kebijakan yang berhubungan dengan sumberdaya air harus dapat menciptakan suasana dan kondisi yang mensejahterakan secara berkelanjutan, karena bumi bukan saja merupakan milik generasi sekarang, melainkan juga generasi mendatang.

Kondisi Saat Ini

Kota Depok berada pada wilayah *middle stream* (Gambar 1), yang merupakan daerah perbukitan gelombang lemah hingga dataran rendah dari utara ke selatan, dengan elevasi antara 50 – 140 meter di atas permukaan laut dan kemiringan lereng kurang dari 15% (BPS, 2010). Secara geologi, Kota Depok termasuk dalam sistem geologi cekungan Bogor – Tangerang – Bekasi, yang dibentuk oleh endapan kuartar yang berupa rombakan gunung api muda (Gunung Gede, Gunung Parangro, dan



Gambar 1. Sketsa Topografi Kota Depok

Gunung Salak) dan endapan sungai. Distribusi endapan tersebut membentuk situ-situ alami yang banyak dijumpai di Kota Depok.

Kota Depok merupakan bentang hamparan resapan air dengan banyaknya situ alami yang dimilikinya akibat distribusi endapan vulkanik dan aluvial di daerah dataran. Situ alami terbentuk karena adanya pergerakan atau aliran permukaan atau air tanah dari tempat yang tinggi ke tempat yang rendah sehingga terkumpul di suatu cekungan membentuk badan air yang terbuka. Jika dilihat keberadaannya, maka dapat dikatakan bahwa situ juga merupakan aliran sungai yang melebar yang merupakan satu kesatuan fungsi dengan daerah aliran sungai (DAS), jadi situ juga merupakan sumber daya air yang penting fungsinya. Menurut Bemmelen (1952)

situ-situ yang berada di Kota Depok termasuk pada hamparan situ di bagian tengah. Situ pada bagian ini cenderung dipengaruhi oleh tata air peralihan antara air permukaan dan air tanah dalam, hingga tidaklah mengherankan apabila pada musim kemarau masih tersedia air, bahkan melimpah karena bersumber dari mata air tanah dalam. Atas dasar itulah, Kota Depok merupakan kawasan resapan air dan efektif sebagai pengendali banjir dan pelestari air tanah.

Sejalan dengan perkembangan wilayah, Kota Depok mengalami tekanan jumlah penduduk dari 1.374.522 jiwa di tahun 2005 menjadi 1.736.565 jiwa di tahun 2010 (BPS, 2010). Pertambahan jumlah penduduk berdampak pada perubahan penggunaan lahan akibat pembangunan yang memacu kebutuhan akan ruang. Hal ini mengancam keberadaan situ sebagai

daerah resapan air. Perkembangan nilai tanah (*land rent*) yang sangat pesat akan semakin mempercepat urbanisasi, yang dipenuhi bangunan perumahan dan sarana penunjangnya. Pergeseran fungsi kota ke daerah pinggiran mempercepat terjadinya perubahan penggunaan lahan yang mengarah pada perkotaan. Kondisi ini berdampak pada penurunan luas dan kualitas situ.

Menurut Penelitian yang dilakukan Rosnila (2004) mengenai Perubahan Penggunaan Lahan dan Pengaruhnya terhadap Keberadaan Situ di Kota Depok bahwa selama kurun waktu 1991 – 2001 luas di tujuh situ memiliki kecenderungan menurun. Kondisi umum di ketujuh situ telah mengalami pendangkalan akibat sedimentasi, banyaknya gulma yang tumbuh, pengurangan dan alih fungsi lahan di areal situ. Perubahan penggunaan lahan di daerah tangkapan air situ menunjukkan terjadinya penurunan luas vegetasi campuran, lalu diikuti tegalan dan lahan sawah. Sebaliknya permukiman dan lahan terlantar mengalami penambahan luas. Proses sedimentasi baik karena perbuatan manusia maupun proses alam mengakibatkan luas situ terus berkurang karena dimanfaatkan untuk sarana penunjang kawasan permukiman (Maulana, Adhe, 2003). Perda No. 2 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah No 12 Tahun 2001 tentang RTRW Depok Tahun 2000-2010, jumlah situ yang ada di Kota Depok berjumlah 30 situ. Namun, kini jumlahnya berkurang yakni hanya sejumlah 25 situ dengan kedalaman

bervariasi antara satu sampai dengan empat meter (Dinas KLH Kota Depok, 2010).

Banjir merupakan hubungan antara air hujan dan aliran permukaan, yang sangat dipengaruhi oleh adanya urbanisasi (Keller, Edward dan Blodgett, Robert, 2006). Aliran permukaan yang jatuh di daerah pengaliran dapat diketahui dengan besarnya koefisien pengaliran, intensitas hujan, dan luas daerah aliran sungai (Yasin Yusuf, 2005). Jadi semakin banyak lahan yang tertutup oleh bangunan, maka akan semakin besar nilai koefisien alirannya, sehingga mengakibatkan semakin besar limpasan permukaan. Kota Depok kini mengalami urbanisasi yang berakibat pada perubahan penggunaan lahan untuk memenuhi kebutuhan perkotaan. Lahan yang berfungsi sebagai daerah resapan air tertutupi oleh jalanan aspal, trotoar dan tempat parkir dan bangunan. Hal ini mengakibatkan air hujan tidak dapat mengalami infiltrasi dan meningkatkan aliran permukaan langsung (Keller, Edward dan Blodgett, Robert, 2006). Jika sebelumnya curah hujan dapat meresap ke dalam tanah dan sisanya tersalurkan ke sungai dan meresap melalui situ, namun dengan luas daerah semakin terbangun menjadikan jumlah tampungan air hujan berkurang. Dalam jumlah besar, air hujan yang tidak tertampung akan menjadi banjir. Selanjutnya dapat diperkirakan bahwa saluran drainase yang ada tidak mampu menampung volume aliran permukaan yang akhirnya meluap dan menjadi banjir. Perilaku penduduk yang sering membuang sampah ke sungai dan

situ juga memicu pendangkalan sungai yang pada gilirannya dapat mengakibatkan banjir.

Selain secara luasan, kualitas situ juga mengalami penurunan. Sebagaimana penelitian yang dilakukan Amir Mumtazuddin (2010) menyatakan bahwa perubahan terbesar yang berakibat pada buruknya kondisi tanah berada pada situ yang berubah menjadi permukiman dan industri. Hal ini karena banyaknya kandungan bahan kimia pada perairan situ yang berasal dari limbah pabrik dan rumah tangga. Penggunaan tanah untuk budidaya menyumbang bahan pencemar terbesar.

Lemahnya kesadaran penduduk akan pentingnya situ, menjadikan situ sebagai tempat pembuangan limbah, baik industri, pertanian maupun rumah tangga (Gambar 2). Sebenarnya air sungai mampu melakukan proses pembersihan secara alami, namun jika bahan pencemar intensitas masuknya lebih besar dari daya dukungnya, maka yang terjadi adalah pencemaran air. Pencemaran dideteksi dengan keruhnya warna air, dan sedikitnya organisme yang hidup di sungai. Hal ini tentu saja sangat berdampak pada keberlangsungan suatu ekosistem dalam suatu rantai makanan.



Gambar 2. Foto pencemaran yang terjadi pada Situ Kota Depok

Pengelolaan Situ Berkelanjutan

Situ adalah suatu wadah genangan air di atas permukaan tanah yang terbentuk secara alami maupun buatan yang airnya berasal dari tanah atau air permukaan sebagai siklus hidrologis yang potensial dan merupakan salah satu bentuk kawasan lindung (Intruksi Mendagri No. 14 Tahun 1998). Berdasarkan Intruksi Menteri tersebut, situ merupakan sumber daya air yang penting peranannya dalam kehidupan manusia dan lingkungan hidup. Perencanaan penggunaan situ menuju perlindungan sumberdaya air secara berkelanjutan sudah menjadi tuntutan yang mendesak. Menurut Aboejoewono (1999), pengelolaan situ adalah bagian dari pengelolaan sumberdaya air yang pada dasarnya memiliki prinsip pemanfaatan, perlindungan dan pengendalian.

Sejak Tahun 1980, *The World Conservation Strategy* telah mengumandangkan konsep pembangunan berkelanjutan sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa menutup kemungkinan generasi mendatang memenuhi kebutuhan mereka (SCOPE, 1990). Secara ekonomi, konsep ini dapat dijabarkan sebagai suatu pola pertumbuhan ekonomi yang memenuhi kebutuhan kebendaan kini tanpa memberikan dampak negatif kepada sumberdaya fisik yang ada, yang seringkali memiliki jumlah dan kemampuan terbatas, sehingga tidak membahayakan kapasitas dan potensi pembangunan masa depan untuk memuaskan aspirasi kebendaan dan kelingkungan generasi mendatang (Shindo, 1990). Konservasi merupakan

suatu faktor keberlanjutan yang mutlak untuk dilakukan.

Pada umumnya masyarakat masih menganggap lingkungan hidup sebagai barang bebas (*free goods*) dan milik umum, sehingga situ mudah sekali mengalami perubahan secara kualitas dan kuantitas akibat ketidakjelasan pengelolaan dan pemanfaatan (Listiani, 2005). Hal ini mengakibatkan tidak terkendalinya pemanfaatan dan tanggung jawab pengelolaan, yang mengakibatkan eksploitasi berlebihan terhadap keberadaan situ. Menurut Zahid (2003) kebijakan pengelolaan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) strategi, yakni:

1. Pengamanan tatanan dan fungsi;
2. Mempelajari tipologi, kondisi, dan potensi keragaman hayati; dan
3. Memanfaatkan secara berkelanjutan.

UU No. 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menggeser paradigma pengelolaan lingkungan hidup menjadi suatu upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Pengelolaan situ sebagai sumberdaya hendaknya dilaksanakah secara:

1. Sistematis, meliputi kualitas dan kuantitas pada aliran hulu hingga hilir;

2. Terpadu, karena banyaknya komponen pembangunan yang terkait seperti pertanian, industri, pariwisata dan lainnya;
3. Lestari, berwawasan lingkungan dengan wilayah hidrologi atau ekologi sebagai kesatuan pengelolaan dan mencegah terjadinya pencemaran.

Jika dilihat keberadaannya, maka dapat dikatakan bahwa situ juga merupakan aliran sungai yang melebar yang merupakan satu kesatuan fungsi dengan daerah aliran sungai (DAS). DAS merupakan satuan ekosistem yang kompleks dan luasnya dapat melebihi luas wilayah administratif kabupaten, meskipun mungkin tidak selalu demikian tetapi pada umumnya DAS lebih luas dari wilayah administratif kota/kabupaten (Hadi, 2008). Antar unsur DAS memiliki keterikatan yang sangat erat. Perubahan terhadap tanggapan subsistem dalam suatu DAS akan berpengaruh terhadap keterkaitannya dengan subsistem lainnya (Sri Harto, 1993). Sebagai satu kesatuan wilayah, kondisi aliran sungai dari masing-masing sub DAS akan berdampak pada DAS secara keseluruhan. Pembangunan yang baik adalah memperhatikan karakteristik DAS walaupun dilaksanakan secara lintas kota/kabupaten, karena akan selaras dengan lingkungan dengan meminimalisir dampak negatif secara ekologi (Hadi, 2008).

Dalam upaya pengelolaan dan pendayagunaan situ-situ yang ada di Kota Depok, pada tahun 1999 ditetapkan Surat Keputusan Walikota Kepala Daerah

Tingkat II Depok Nomor 821.29/71/kpts/huk/1999 tentang pembentukan Kelompok Kerja untuk Pengendalian, pengamanan, dan pelestarian fungsi situ-situ. Tugas dari kelompok kerja tersebut adalah:

1. Menyelenggarakan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi pengelolaan situsitu di Kota Depok;
2. Menyelenggarakan rehabilitasi, konservasi, penertiban, pengamanan, pemeliharaan dan pemberdayaan fungsi situ-situ secara tepat berdaya guna dan berhasil guna;
3. Melaporkan setiap kegiatannya kepada Walikota Depok secara berkala setiap 2 (dua) bulan sekali.

Kelompok Kerja ini beranggotakan elemen-elemen organisasi atau instansi yang merupakan perangkat daerah yang saling mendukung satu dengan yang lainnya, yakni:

1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) yang berperan dalam perumusan kebijakan teknis di bidang perencanaan dan pelayanan penunjang penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
2. Badan Pertanahan Nasional yang berperan dalam hal status kepemilikan situ maupun lahan di sekitar situ serta penggunaannya;
3. Dinas Pekerjaan Umum sub Pengairan yang berperan dalam hal menghimpun, mengelola data, menyusun petunjuk teknis program dan perencanaan pembangunan perairan, rehabilitasi

- pembangunan perairan daerah serta perizinan penggunaan perairan;
4. Dinas Pertanian yang berperan dalam perencanaan bidang produksi perikanan pada situ;
 5. Dinas Kebersihan dan Pertamanan yang berperan dalam mengatasi terjadinya pencemaran badan situ akibat kegiatan masyarakat yang membuang limbahnya ke situ dengan pembinaan dan pembuatan tempat pembuangan sampah;
 6. Bagian Lingkungan Hidup yang berperan dalam pengelolaan data, analisis dampak lingkungan serta penanggulangan pencemaran;
 7. Bagian Pemerintah sebagai badan koordinasi vertikal serta pemberian pertimbangan;
 8. Hukum yang berperan dalam perumusan produk hukum yang menyangkut perlindungan dan pengamanan situ seperti Peraturan Daerah No.18 Tahun 2003 tentang garis sempadan dan Keputusan Walikota Depok No. 6 Tahun 2002 tentang pengelolaan kawasan lindung.

Berdirinya Kelompok Kerja didukung oleh Dinas Marga dan Sumberdaya Air Kota Depok yang bertugas memonitoring, mengelola dan mengatur potensi-potensi sumberdaya air seperti situ yang ada di Kota Depok pada tahun 2002. Pada tahun 2003 pembentukan Kelompok Kerja meluas ke ranah situ-situ yang bersangkutan sehingga kedudukan Kelompok Kerja tidak lagi pada Pemerintah Kota Depok, melainkan

berkedudukan pada lokasi situ-situ yang tersebar.

Kesimpulan

Pembentukan Kelompok Kerja memperlihatkan keseriusan pemerintah dalam memperhatikan keberadaan situ. Namun hingga saat ini masih nampak adanya degradasi luas dan kualitas situ di Kota Depok. Mengingat kompleksitas dalam pengelolaan situ diperlukan kesadaran bersama dari pihak-pihak terkait untuk pengelolaan situ. Tanggungjawab pengelolaan situ tidak hanya berada pada Pemerintah Kota Depok saja melainkan juga dibutuhkan kerjasama antar sektor, dan yang paling penting adalah peran masyarakat secara langsung untuk melestarikan situ secara berkelanjutan.

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik, 2010, *Kota Depok dalam Angka*, BPS, Depok.
- Bemmelen, 1952, *The Geology of Indonesia*, The Netherland Indies Geological Survey, Netherland.
- Keller, Edward dan Bloggett, Robert, 2006, *Natural Hazards*, Pearson Education, USA.
- Maulana, Adhe, 2003, Analisis Pemanfaatan Beberapa Situ di Kota Depok Tahun 2003, *Skripsi*, Universitas Indonesia, Depok.
- Mumtazuddin, Amir, 2010, Perubahan Situ-situ di Kota Depok, *Skripsi*, Universitas Indonesia, Depok.
- Rosnila, 2004, Perubahan Penggunaan Lahan dan Pengaruhnya terhadap Keberadaan Situ di Kota Depok, *Laporan Penelitian*, IPB, Bogor.
- SCOPE, 1990, *SCOPE Scientific Programme 1990 – 1991*, SCOPE Newsletter, New York.
- Shindo, 1990, *Environment and Development*, Editorial Palawijo News.
- Sri Harto, 1993, *Analisis Hidrologi*, Gramedia, Jakarta.
- Syaeful Hadi, Bambang, 2008, *Diktat Kuliah Geografi Regional Indonesia*, Universitas Negeri Yogyakarta, Yogyakarta.
- Yasin Yusuf, 2005, *Anatomi Banjir Kota Pantai Perspektif Geografi*, Pustaka Cakra, Surakarta.
- www.depok.go.id
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Intruksi Mendagri No. 14 Tahun 1998 tentang Kawasan Lindung.
- Perda No. 2 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah No 12 Tahun 2001 tentang RTRW Depok Tahun 2000-2010.
- Peraturan Daerah No.18 Tahun 2003 tentang Garis Sempadan.
- Keputusan Walikota Depok No. 6 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung.
- Keputusan Walikota Kepala Daerah Tingkat II Depok Nomor 821.29/71/kpts/huk/1999 tentang Pembentukan Kelompok Kerja untuk Pengendalian, Pengamanan, dan Pelestarian Fungsi Situ-situ.

Evaluating the Failure of Budgeting Information System in Public Sector

Oleh :

Sofiarti Dyah Anggunia

Analisis Database, Unit Pengelola Data Elektronik

Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Elektronika Provinsi Kalimantan Barat

ABSTRACT

It is undeniable that Information System (IS) is an important component in managing organisations in both private and public sectors. Unfortunately, most of IS implementation in government organisations are unsuccessful. One of the most important tasks in government administration is the Budgeting System. To support fast, accurate and reliable budgeting systems, the Local Government of X Province in Indonesia, had applied the Budgeting Information System (BIS). Besides improving internal work, the Budgeting System also provides transparency and accountability for public and private sectors. In addition, fiscal decentralisation induces more efficient and smaller government costs. BIS was designed to provide budgetary data from line agencies to Financial Bureau as budget report. It also supported decision making for executives. However, it was not running well when implemented. The main cause of BIS failure was in organisation layer where executives made decision to stop the system. From ITPOSMO evaluation, the most significant gap was contributed by objectives and values dimension and management systems and structures dimension.

Key Words: information system, budgeting system, management

ABSTRAK

Tak bisa dipungkiri bahwa Sistem Informasi adalah komponen penting dalam mengelola organisasi baik di sektor swasta maupun publik. Sayangnya, sebagian besar implementasi Sistem Informasi dalam organisasi pemerintah belum berhasil. Salah satu tugas terpenting dalam administrasi pemerintahan adalah sistem penganggaran. Untuk mendukung sistem penganggaran yang cepat, akurat dan dapat diandalkan, Pemerintah Daerah Provinsi X di Indonesia, telah menerapkan Sistem Informasi Anggaran. Selain meningkatkan kerja internal, Sistem Penganggaran juga menyediakan transparansi dan akuntabilitas sektor publik dan swasta. Selain itu, desentralisasi fiskal menjadi lebih efisien dan biaya pemerintahan menjadi lebih kecil. Sistem Informasi Anggaran dirancang untuk menyediakan data anggaran dari instansi lini ke biro keuangan sebagai laporan anggaran. Hal ini juga didukung pengambilan keputusan bagi para eksekutif. Namun, itu tidak berjalan dengan baik ketika diimplementasikan. Penyebab utama kegagalan sistem ini berada di lapisan organisasi dimana para eksekutif membuat keputusan untuk menghentikan sistem. Dari evaluasi ITPOSMO, kesenjangan yang paling signifikan terletak pada tujuan dan nilai-nilai dimensi serta manajemen sistem dan dimensi struktur.

Kata kunci: sistem informasi, sistem anggaran, manajemen

1. Budgeting Information System

It is undeniable that Information System (IS) is an important component in managing organisations (Laudon and Laudon 2006), in both private and public sectors. Unfortunately, most of IS implementation in government organisations are unsuccessful (Heeks 2006). A wide range of IS failure in public sectors triggers such evaluations to identify its causes and reduce the failure.

One of the most important tasks in government administration is the Budgeting System. Lee et al. (2008) define Public Budgeting as a mechanism for allocating resources to achieve organisation goals in producing public services. The Budgeting itself covers revenues (e.g. taxation) and expenditures (e.g. cost services) (Premchand 1994). Monetary discipline, resource allocation with priorities, and effective and efficient implementation of public expenditure (Lalvani 2010) are three main pillars for processing this public budgeting.

To support fast, accurate and reliable budgeting systems, the Local Government of X Province in Indonesia, had applied the Budgeting Information System (BIS). The government itself consists of 9 Bureau and 38 Agencies (Bureau of Organisation 2008). All these units work together for planning and budgeting public services. The Bureau of Finance was responsible for managing the budgeting process. Besides improving internal work, the Budgeting System also provides transparency and accountability for public and private sectors (Ministry of

Finance 2006a). Figure 1 describes the way in which BIS supports good governance.

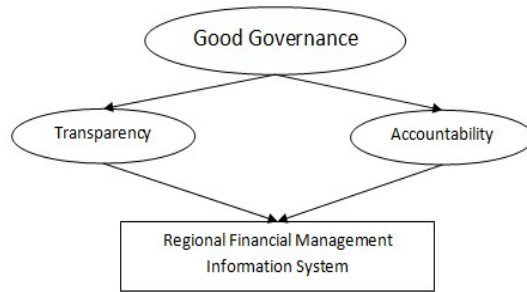


Figure 1. Financial IS Background (Ministry of Finance, 2006a)

Yeung (2009) argues that fiscal decentralisation induces more efficient and smaller government costs. However, co-ordination between local and central government needs to be improved to provide better national financial planning (Lewis and Oosterman 2009). BIS supports this function for reporting financial data from regional level to central government. This paper will evaluate the usage of BIS by the Local Government of X Province. Two methods were used to gain information for evaluating the IS, i.e. interviewing technical staffs by email, and surveying the end-users (officials of government agencies).

This paper consists of several sections. The following section describes processes and technological aspects involved in BIS, and elaborates IS categorisation. The next section explains the way in which BIS was implemented to support organisation tasks. Evaluation of IS failure or success

will be illustrated in the section after. The penultimate section analyses reasons behind the success or failure of the IS. Finally, concluding remarks are provided in the last section.

2. System Description

Budgeting Information System consists of two kinds of data, i.e. future plans (nonfinancial) and financial information (Diamond and Khemani 2006; Lee et al. 2008). BIS processes both numeric and text data to produce this information from each agency. The data is then compiled by Bureau of Finance for decision making interests. After the decision is made, the final budgeting plans are delivered to all agencies (Ministry of Finance 2006b).

Applying CIPSODAR model to identify an IS (Morgan and Heeks 2010b), BIS first captures organisation attributes, programme planning and financial data from each government agency. These details are entered as *input* to the system, i.e. work plan and budget data. Afterwards, the data is classified by its type, categorised as administrative or technical programmes, and arranged by each agency. The other *processes* involved are selecting either routine or public expenditures,

compiling quota for each agency, sorting the information by financial cost and comparing between revenue and expenditure. A huge capacity database server is used to *store* the planning and budgeting data. The complete budget information is then produced as an *output*. *Decision* has to be made by the executives to decide which programmes should be prioritized or deleted to minimise government expenditures. An *action* is done when budgeting policy of the year signed by the governor. The *result* is a budgeting document (i.e. Implementation Budget Document) that will be the reference for development programmes that have to be realized during the year. Figure 2 illustrates Budgeting Information System on CIPSODAR model.

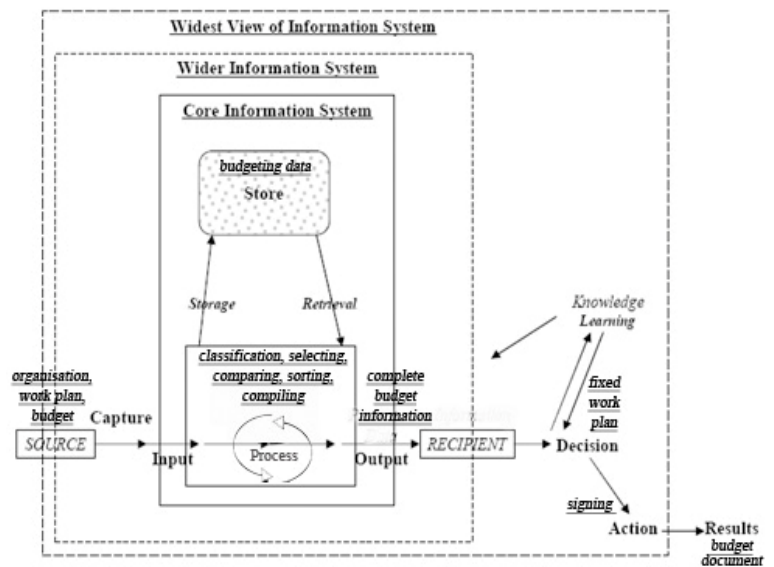


Figure 2. BIS on CIPSODAR scheme (developed from Morgan and Heeks 2010b)

Joe (2010), one of BIS technical supports, points out that Regional Budgeting Information System is developed through web-based approach using *Microsoft® .NET Framework* technology. *Dot NET Framework* is an integral component of *Microsoft® Windows System* which supports software development and XML Web Service. This system is implemented on server platforms i.e. *Microsoft® Windows 2008 Operating System*, *IIS v6.0*, *.NET Framework v2.0* and *Microsoft® SQL Server 2008*. At the user end, it needs windows information systems, including *Win XP*, *Win Vista* or *Win 7*, and *Internet Explorer* as web browser.

In Common and Technical Requirement on Terms of Reference, it is mentioned a minimum hardware requirement that is compatible with minimum software specifications. The network configuration is divided into two main components, i.e. Data Centre and Workstations. Data centre is where data will be processed and is located in server side. This centre provides Financial IS application that can be accessed by every client PC through HTTP protocol (Hypertext Transfer Protocol). In general, services that are provided in data centre are Database Service (Ms SQL), HTTP Service (IIS) and Backup Service. On the other side, workstations are the place where operators process the data with remote access to data centre. Figure 3 shows hardware configuration that is used in Financial Management IS.

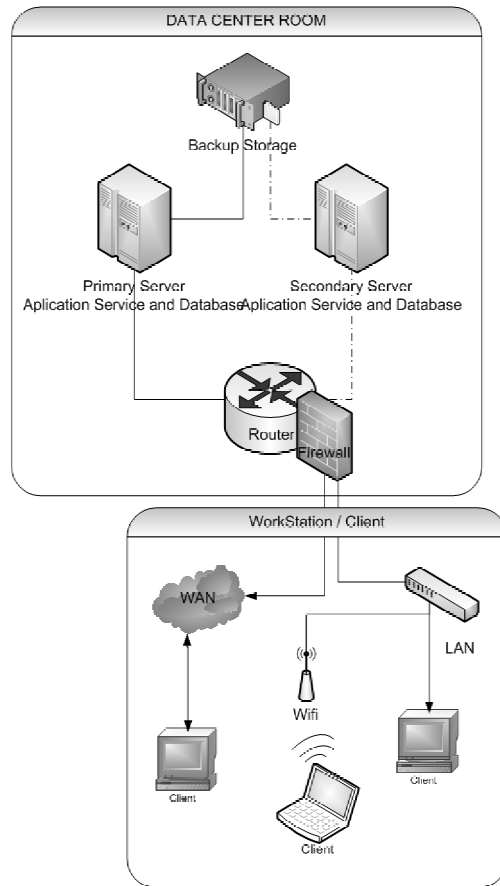


Figure 3. Network architecture in regional Financial IS (Joe 2010)

3. IS Classification

As an IS, BIS can be categorised by several aspects. From **dominant technology type** (Morgan and Heeks 2010d), BIS is identified as *computer-based information system* (Boddy et al. 2005). This IS transforms symbols (e.g. character, numeric) into digital form. Users use electronic system to record, process, disseminate, present and store budgetary data (Ministry of Finance 2006a).

The other form of IS classification is categorisation by **organisational function** (Laudon and Laudon 2006). Regarding its function to manage and forecast budgets, BIS is considered as *finance and accounting IS* (Boddy et al. 2005; Morgan and Heeks 2010d). Although budgeting system involves various functions within organisation (Lee et al 2008), BIS's focus is to help maintain resources, including monetary and income/expenditure plans (Hamzah 2009).

At **organisational level**, BIS can be deal with each management layer. In *operational level*, BIS helps government officials to generate reports in standard format (Ministry of Finance 2006a). Head of planning division or middle managers may also monitor administrative budgeting activities in *tactical level*. Furthermore, in *strategic level*, BIS allows governor to make decisions of the programs that should be prioritised. Having said that, BIS can be categorised as TPS, MIS/DSS and also EIS (Boddy et al. 2005; Laudon and Laudon 2006; Morgan and Heeks 2010d).

Classification by reach is the next categorisation that can be used to identify an IS. In this term, BIS is identified as *intra-organisational IS*. As a management tool, it is not only supports a single line agency, but also the local government entirely (Diamond and Khemani 2006). Nevertheless, considering its aims to provide public transparency and accountability, this IS may also be

categorised as *inter-organisational IS* (Boddy et al. 2005).

The last categorisation is based on **mobility** factors. Servers and most client PCs are located in the Bureau of Finance (Al-Farras 2010), even though the other users from different agencies can use their own Wi-Fi laptops to access the IS. This type of accessibility is categorised as *semi-mobile IS* (Morgan and Heeks 2010d).

4. Supported Organisational Tasks

The way BIS may help organisational tasks can be described by two approaches, i.e. step-by-step model to identify the process entirely, and organisational model to examine the role of the IS in each organisational level.

a. Step-By-Step Model

As mentioned in the previous section, BIS has role in strategic level to make budgetary decision, both in agency level and provincial level (Lee et al. 2008). Therefore, step-by-step model (Morgan and Heeks 2010b) is used to identify this IS for supporting organisational jobs.

To gather **intelligence** in the beginning of the process, a problem has to be detected by discovering, identifying and understanding why, where and what effect is it finding in the organisation (Simon 1960 cited in Laudon & Laudon 2007). Planning and allocating public budget expenditure has been identified as BIS's *problem*. The lack of reliable and timely revenue and expenditure data would be lead to deleterious effects on functioning public budgeting system

(Diamond and Khemani 2006). Such an old manual reporting also causes delay and inaccurate information (Ministry of Finance 2006a). This problem is then narrowed into specific *scope*. It is the disproportionate budget allocation (Pikiran Rakyat Newspaper 2010). In **planning** stage, each agency *design* work plans based on the public goals and objectives of the coming year. These work plans consist of program and resource information, including personnel and monetary units (Lee et al. 2008).

During this stage, the desired outcome for each program and expenditure need to be *analysed*. Afterward, the budget allocation has to be *evaluated* to ensure the equality proportion of each program (Ministry of Finance 2010b). Selecting the most appropriate programs that deal with the public goals is the next step that has to be done.

Decisions are made by considering previous budgets, assessment of macroeconomic indicators and implementation of government policies (Thurmaier 1995). Finally, the last stage is **action**. The best solutions are then *implemented* by the government through its agencies based on annual budget documents. Moreover, feedbacks from public are gathered to *review* its effectiveness for the next year budget planning. Figure 4 illustrates this step-by-step method.

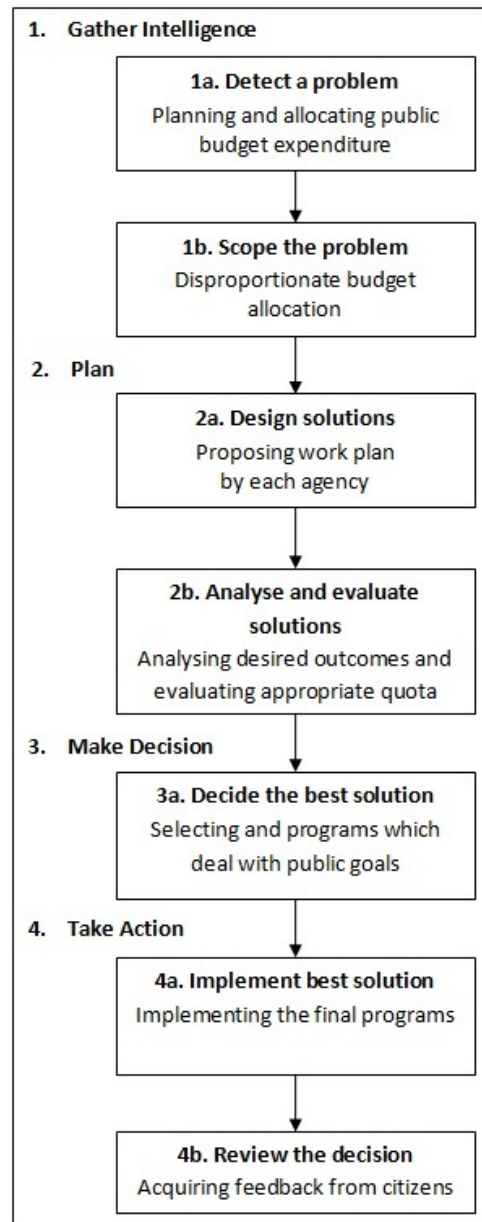


Figure 4. BIS in Step-by-step Model (adapted from Morgan and Heeks 2010b)

b. Organisational Model

The earlier section notices that BIS supports three kinds of organisational level, i.e. operational, tactical and strategic layer. Each tier has different type of processes. Figure 5 depicts the level of organisation.

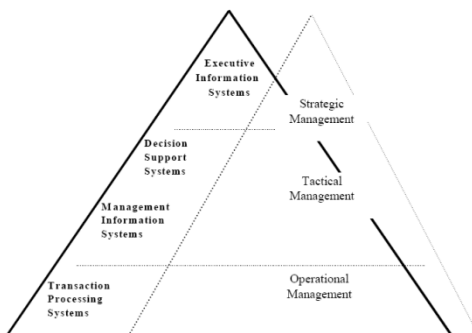


Figure 5. IS Organisational Level (Morgan and Heeks 2010d)

At Operational Management layer, BIS is used by government staffs as Transaction Processing System (TPS) (Laudon and Laudon 2006). First, the budgeting officials of each division design work plans for all programs and expenditures (Ministry of Financial 2006b). Afterward, the detail money for each program is entered. Finally, BIS produced the first draft of budgeting plan in standard format. This draft is then proposed to the head of agency to get reviews. In this level, BIS offers a solution for the uniformity reporting format that was the main problem of the old system (Al-Farraz 2010).

Furthermore, the first draft of budgeting plan is processed in tactical management tier. The main objective in

this level is to decide which programs are prioritised. The head of agency detects inappropriate outcomes and financial allocation for each work plan. He/she plans to rearrange the budget based on agency goals and objectives. In this level, BIS is used as Decision Support System (Boddy et al. 2005). The best solutions are then delivered to the Bureau of Finance that compiles all programs from every department. Thereafter, the Bureau of Finance used BIS as Management Support System (MIS) to maintain total budgets. The result of the compiling process is proposed to the Governor (Ministry of Finance 2006b).

The governor, as the highest authority in local government uses BIS as Executive Information System (EIS) (Koh 2009). Summarised data (Morgan and Heeks 2010d) is produced by the system to provide information of overall budgeting strategy. With considering internal and external factors, the governor then decides the best planning decision.

5. Evaluation

BIS can be viewed from 'hard' perspectives as well as 'soft' point of view (Morgan and Heeks 2010a). From technical approach, BIS use computer science to establish theories of computability for providing financial queries. In contrast, it also consists of human behavioural and organisational policies which are parts of behavioural approach (Laudon and Laudon 2006), for example when head of agencies decide which programs are prioritised and how

much money will be allocated for each program. This socio-technical system puts BIS as a hybrid behavioural decision IS (Morgan and Heeks 2010b).

a. Evaluation of IS Benefits

Evaluating IS benefits in hybrid behavioural decision-making, CARTA model (Morgan and Heeks 2010e) is used to measure the value of information. The first content dimension is *completeness* (Bocij et al. 2008). BIS provides complete budget information, such as organisation details, types of expenditure, revenue and expenditure account code, future prices, program output and outcomes. Regarding the information quality (DeLone and McLean 1992), information that produced from BIS is more *accurate* and *specific* than conventional methods. For example, system can calculate total expenditures automatically and reduce human errors when summarize it manually. BIS also deliver *relevant* information for each user. The budgeting staffs and head of agency are presented details monetary information of their own agencies. The Bureau of Finance may access all data with full privileged (Al-Farraz 2010).

However, automatic system is not always quicker than conventional system. The implementation of BIS is less *timely*. For instance, Budgeting Document 2010 that was issued on February (Bureau of Finance 2010) is slower than previous document that published on January (Bureau of Finance 2009). The *appropriateness* of information in BIS is

considered as inappropriate. Information for executives should be more summarized form (Bocij et al. 2008), such as graphs or chart rather than details and numeric. The presentation of information is also not well organised. Its interface is difficult to understand. For example, the expenditure account should not be presented by the unnoticeable code, but the title of the account.

b. Evaluation of IS Cost

Besides considering the benefits, an IS also can be evaluated by considering its costs. There are two kinds of disbenefits, i.e. financial cost in term of hard condition and non-financial cost which happen in soft situation, including political and social environment (Morgan and Heeks 2010e). In hard situation, the costs for implementing BIS are for providing technical hardware and network. There is no cost for providing software because BIS is funded by Decentralisation Support Facilities as donor agency (DSF Indonesia 2009). The other technical cost is for training the users and technical staffs.

According to Bannister (2008), there are behavioural disbenefits those might be find in an IS, for example time wasting. In reality, BIS is not well implemented in all organisation levels. In line agencies, budgeting employees have to use both conventional (by spreadsheet) and new system (by BIS) because the new system is not online in every agency. They have to work twice. This leads to time and effort wasting.

c. Evaluation of IS Success and Failure

BIS had been implemented for any different stakeholders. Thus, an evaluating IS failure via achievement of stakeholder objectives is used (Morgan and Heeks 2010e). There are three main stakeholders that have strong relationship for the system works, i.e. agency officials as *operators*, technical team as *field support*, and head of financial bureau and governor as the *executives*. Each achievement rate is analysed as follow.

First, *operators'* goal was to achieve budget reports in standard format. To gain information about employee satisfaction, the author made a simple online questionnaire. Due to time limit, there were only six end-user officials participated as respondents. Result of survey shows that most employees did not feel any benefit for them, only 16.7% of respondents said that BIS helped their jobs. In addition, more than 80% of participants said that BIS did not make the budgeting process quicker than before. Thus, the goal was *partial achieved*.

Second, *field supports (FS)* have responsibility for hardware and software implementation. Their objective was to ensure the system running well and produce budget reports as BIS output (Al-Farraz 2010). However, the lack of coordination between FS and internal government IT division impeded the goal. The IT division had built Wide Area Network (WAN) that connected every agency. Nevertheless, FS did not use this infrastructure for spanning a broad

geographical distance (Morgan and Heeks 2010d) of BIS implementation. Therefore, the FS was *partially achieved* the goal.

Third, the *executives'* goal was to decide program planning and budgeting based on information produced by BIS. However, the executives did not feel satisfied with the system. They thought that BIS cannot accommodate information they need (Al-Farraz 2010). Finally, in the middle of 2010, the executives decided to stop BIS and change with other IS. Hence, the executive goal was *not achieved*. Because this IS had implemented but immediately abandoned, BIS is considered as *total failure* (Morgan and Heeks 2010e).

6. Explanation of IS Failure

Understanding IS failure in broader scope, **onion ring** is used in this report. In *information layer*, financial data are delivered successfully to the system. Budgeting information was also presented well as knowledge for decision maker. Hardware and software have no significant problems in *technology tier*, although sometimes there are software bugs and limited bandwidth when all users access the system. Budgeting employees are huge motivated in using BIS because it covered by regulation. This personal objective affects the successful of *information system*. The main reason why BIS fail is in **organisational layer** when decision makers thought that the information produced by BIS did not accommodate local policies in achieving government goals, although IS

consultants contended that they already customised the system as government needs (Al-Farraz 2010). The lack of coordination between executives and technical team also occurred in Ghana when the first integrated budget system was implemented in 2003 (Diamond and Khemani 2006). Institutional forces have driven BIS implementation. In *environmental* tier, donors forcing the IS for better report to central government without considering adaptation of IS by region characteristics.

These different factors lead to IS

failure. The next question that must be answered is why the system is fail. Design Reality Gaps model (Morgan and Heeks 2010h) is used to explain reasons of BIS failure.

- **Information dimension:** The system design assumed that its standard format reducing calculation failure. It was done in reality, even though consuming lots of time. Gap score is 4.
- **Technological dimension:** BIS assumed can improve efficiency with using ICT resources. In fact, they built

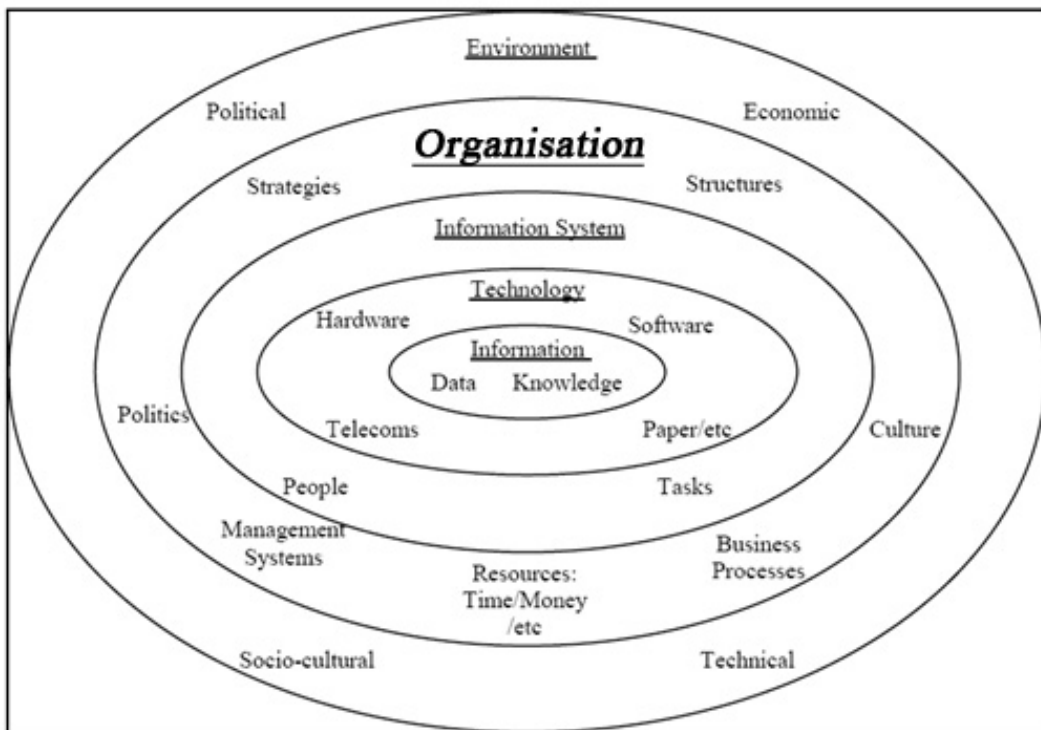


Figure 6. Onion Ring to understand BIS failure (Morgan and Heeks 2010g)

new infrastructures rather than used existing WAN. This fact leads to wasting hardware and network resources. Gap score is 6.

- **Process dimension:** Program and financial information were handling good. It produced relevant information and correct budgeting reports as it was assumed, although there are some discrepancies on inserting expenditure account code. Gap score is 4.
- **The objectives and values dimension:** BIS was design to produce transparent public financial budgeting. However, the budgeting report never goes online. In addition, legislatives can still embed their personal aspiration in government expenditures. Gap score is 9.
- **Skills:** System training was provided to generate user skills. In fact, employees still have difficulties on understanding its interfaces. Gap score is 4.
- **Management systems and structures dimension:** BIS was predicted to cut hierarchies in budgeting process. In reality, line agencies still have to consult their work plans face-to-face with Regional Planning Agencies, Financial Bureau, Asset Bureau and Organisation Bureau. Gap score is 8.
- **The other resources dimension:** Instead the software is free, its maintenance needs more money than it assumed, although it was not much higher than the desire. On the other hand, the design of BIS assumed a

relatively short time to process the budgetary report. In reality, it took more time because of technical problem, such as not responding servers and limited local bandwidth. Gap score is 5.

- **Overall:** there was an overall large/medium design-reality gap in BIS. Total gap score was 40. Figure 7 illustrates design-reality gap model.

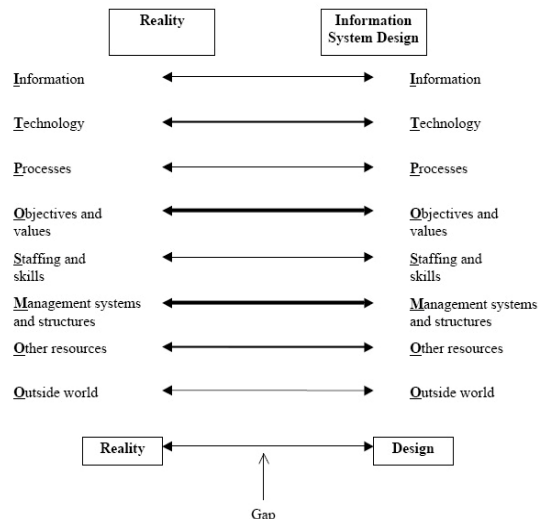


Figure 7. Design Reality Gap model (Morgan and Heeks 2010h)

7. Conclusion

Budgeting Information System had been implemented in Local Government of X Province for less than 2 years. Both program and financial data were covered in this IS. As computer-based information system, BIS transformed symbols into digital form. It supported Financial Department and covered all organisation levels (i.e. operational, tactical and executive layers). Managing all of

agencies and public needs, BIS was considered as a system between intra-organisational and inter-organisational IS. By mobility, it was identified as semi-mobile system.

BIS was designed to provide budgetary data from line agencies to Financial Bureau as budget report. It also supported decision making for executives. However, it was not running well when implemented. As hybrid behavioural decision-making, BIS has much complete budgetary information. It also provided accurate and relevant information for each user. However, it was less timely and inappropriate in presentation.

From stakeholder objectives, agency employees did not feel achieving any benefits. Technical supports also have some challenges in achieving their goals, such as creating new queries depend on user needs and the lack of coordination with government IT division. As the highest authority, the executives of Financial Bureau thought that BIS cannot accommodate their needs. Furthermore, they discontinued using the system.

The BIS case has been identified as largely unsuccessful with large-medium design-reality gap. The main cause of BIS failure was in organisation layer where executives made decision to stop the system. From ITPOSMO evaluation, the most significant gap was contributed by objectives and values dimension and management systems and structures dimension.

References

- Al-Farras, A. Y. (2010) *Re : Budgeting Information System*, Email to S. Anggunia [Online], 12 December, Available : Email : fifiary@yahoo.com [Accessed : 12 December 2010].
- Bocij, P., Greasley, A. & Hickie, S. (2008) *Business Information Systems : Technology, Development and Management, 4th Edition*, Pearson, Harlow, UK.
- Boddy, D., Boonstra, A. & Kennedy, G. (2005) *Managing Information Systems : An Organisational Perspective*, Pearson Education Limited, London.
- Bureau of Finance (2009) *Budgeting Document 2009* [Dokumen Pelaksanaan Anggaran 2009], Local Government of X Province.
- Bureau of Finance (2010) *Budgeting Document 2010* [Dokumen Pelaksanaan Anggaran 2010], Local Government of X Province.
- Bureau of Organisation (2008) *Regional Regulation No.10/2008 on Organisational Structure of Province Government* [Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2008 tentang Struktur Organisasi Pemerintah Daerah], Local Government of X Province.
- Delone, W. H. & McLean, E. R. (1992) 'Information System Success : The Quest for the Dependent Variable', *Information System Research*, vol. 3, no. 1, pp. 60-95.
- Diamond, J. & Khemani, P. (2006) 'Introducing Financial Management Information Systems in Developing

- Countries', *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, issue 3, pp. 97 – 132.
- DSF Indonesia (2009) *Decentralization Support Facility Activity Concept Note 12/2009*, DSF Indonesia, Jakarta.
- Hamzah (2009) *Reformation of Regional Financial Management* ['Pembaruan Pengelolaan Keuangan Daerah'], paper presented at UIDP Management, Jakarta, Indonesia, 14 – 15 December.
- Joe, M. (2010) *Network Infrastructure Planning of Financial Information System* [Online]. Available: <http://ebook-modul-tutorial.blogspot.com/search?max-results=200> [Accessed 29 December 2010].
- Koh, Y. (2009) 'Integrated Financial Management Information System', paper presented at the CAFRAD, KDI, WBI conference on Performance Budgeting and Fiscal Transparency, Rabat, Morocco, 20 – 23 March.
- Laudon, K. C. & Laudon, J. P. (2006) *Management Information Systems: Managing the Digital Firm, 10th edition*, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Lalvani, M. (2010) 'Public Expenditure Management Reform in India via Intergovernmental Transfers', *Public budgeting and Finance*, vol. 30, issue 3, pp. 98 – 133.
- Lee, R. D., Johnson, R. W. & Joyce, P. G. (2008) *Public Budgeting Systems: 8th edition*, Jones and Bartlett Publishers, Inc., Massachusetts.
- Lewis, B.D. & Oosterman, A. (2009) 'The Impact of Decentralisation on Subnational Government Fiscal Slack in Indonesia', *Public budgeting and Finance*, vol. 29, issue 2, pp. 27-47.
- Ministry of Finance (2006a) *Regional Financial Management Information System* [Sistem Informasi Keuangan Daerah], Ministry of Finance of Republic of Indonesia, Jakarta, Indonesia.
- Ministry of Finance (2006b) *BIS Flowchart* [Bagan Alir Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah], Ministry of Finance of Republic of Indonesia, Jakarta, Indonesia.
- Morgan, S. & Heeks, R. (2010a) *An Overview of Information Systems*, Fundamentals of Information and Information Systems course unit handout, IDPM, University of Manchester, Manchester, 23 September.
- Morgan, S. & Heeks, R. (2010b) *Understanding Information and Organisational Tasks: Decision-Making and Communication*, Fundamentals of Information and Information Systems course unit handout, IDPM, University of Manchester, Manchester, 29 September.
- Morgan, S. & Heeks, R. (2010c) *Understanding the Value of Information in Information Systems*, Fundamentals of Information and Information Systems course unit handout, IDPM, University of Manchester, Manchester, 19 October.
- Morgan, S. & Heeks, R. (2010d) *Information Systems: Categories and Trends*, Fundamentals of Information and Information Systems course unit

- handout, IDPM, University of Manchester, Manchester, 26 October.
- Morgan, S. & Heeks, R. (2010e) *Evaluating Information Systems Benefits and Costs*, Fundamentals of Information and Information Systems course unit handout, IDPM, University of Manchester, Manchester, 9 November.
- Morgan, S. & Heeks, R. (2010f) *Networks and Network-Based Information Systems*, Fundamentals of Information and Information Systems course unit handout, IDPM, University of Manchester, Manchester, 9 November.
- Morgan, S. & Heeks, R. (2010g) *Explaining Information Systems Success and Failure in Developing and Transitional Economies: Factors*, Fundamentals of Information and Information Systems course unit handout, IDPM, University of Manchester, Manchester, 9 December.
- Morgan, S. & Heeks, R. (2010h) *Explaining Information Systems Success and Failure in Developing and Transitional Economies: Models*, Fundamentals of Information and Information Systems course unit handout, IDPM, University of Manchester, Manchester, 9 December.
- Pikiran Rakyat Newspaper (2010). *Ministry of Home Affairs Evaluates Regional Routine Expenditure* [Kemendagri Akan koreksi Belanja Rutin Daerah] [Online], Available: <http://bataviase.co.id/node/411493> [Accessed 30 December 2010]
- Premchand, A. (1994) *Government Budgeting and Expenditure Controls : Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Thurmaier, K. (1995) 'Decisive Decision Making in the Executive Budget Process: Analyzing the Political and Economic Propensities of Central Budget Bureau Analysts', *Public Administration Review*, vol. 55, issue 5, pp. 448-460.
- Yeung, R. (2009) 'The Effects of Fiscal Decentralization on the Size of Government: A Meta-Analysis', *Public Budgeting and Finance*, vol. 29, issue 4, pp. 1-23.

Mengembangkan Etika Kepemimpinan Pada Jabatan Publik

Oleh:

Iwan Nugroho

Rektor Universitas Widyagama Malang

ABSTRAK

Kasus-kasus hukum atau etika yang menimpa pejabat negara menunjukkan bahwa etika kepemimpinan pejabat publik belum dipahami secara benar. Hal ini dapat membawa akibat buruk dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Ukuran atau standar etika kepemimpinan sesungguhnya melekat kepada nilai-nilai Pancasila. Nilai-nilai tersebut melandasi perumusan peraturan perundang-undangan, dan mengisi atau menjiwai setiap penyelenggaraan pemerintahan di pusat dan daerah. Upaya sistematis menegakkan etika kepemimpinan pejabat publik telah dilakukan sejak reformasi, antara lain Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. XI/MPR/1998 dan UU 31 tahun 1999. Etika kepemimpinan bagi pejabat publik dalam pembangunan nasional memuat prinsip-prinsip adil, terbuka, tanggung jawab, efisiensi dan tidak ada kepentingan individu. Dalam konteks tersebut, seorang pemimpin pada jabatan publik perlu mengembangkan kemampuan dan ketrampilan berkaitan dengan (i) sistem manajemen nasional, (ii) pemikiran ilmu pengetahuan dan teknologi, (iii) *entrepreneurship*, dan (iv) memiliki akhlak yang mulia.

Kata Kunci: kepemimpinan, jabatan publik, etika.

Pendahuluan

Fenomena yang berkaitan dengan kepemimpinan jabatan publik¹ dapat disaksikan akhir-akhir ini. Masyarakat dikejutkan oleh ditangkapnya tokoh (pemimpin) partai oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Partai tersebut tergolong mewakili partai bersih, memiliki kader-kader yang militan dan agamis. Si presiden partai itu pun akhirnya mengundurkan diri dari jabatannya seiring penahanan dirinya oleh KPK. Di partai lainnya, ketua umumnya ditekan untuk mundur karena diduga terlibat kasus KKN. Tekanan makin keras karena telah mengakibatkan menurunnya hasil survei terhadap partai tersebut. Partai tersebut sekarang sedang melakukan konsolidasi untuk memperbaiki imajenya ditengah masyarakat. Kasus lainnya, seorang bupati sedang diproses *impeachment* karena melakukan proses pernikahan yang tidak sesuai dengan nilai kepatutan dalam masyarakat. Masih ada kasus yang lain, yaitu pernyataan tidak pantas oleh seorang hakim dalam seleksi hakim agung, yang dianggap meresahkan masyarakat berpandangan 'lain' dalam menganalisis kasus perkosaan. Masih ada lagi, seorang artis cantik anggota DPRD ibukota terjaring operasi narkoba saat melakukan

dugem, sekalipun ia telah dinyatakan bersih.

Fenomena di atas tentu saja memberikan banyak pertanyaan. Mengapa hal demikian terjadi. Bukankah mereka adalah orang-orang yang terpilih untuk menduduki jabatan publik; yang tentu saja sudah dibekali seperangkat sistem nilai atau prosedur bagaimana menjalankan tugas negara. Pertanyaan ini dapat diperdalam lagi, bagaimanakah sistem nilai atau prosedur, atau yang dapat disebut sebagai nilai etika; bagi para pejabat publik tersebut. Bagaimana etika tersebut menjelaskan hubungan pejabat publik dengan anggota timnya, pihak lain (*stakeholder*), atau masyarakat umum

Bahasan mengenai etika kepemimpinan pejabat publik memiliki ruang lingkup yang cukup luas. Amundsen and de Andrade (2009) menyatakan bahwa etika kepemimpinan mencakup interaksi dan tanggungjawab pemimpin publik terhadap masyarakat luas, sektor bisnis, pihak asing, atau terhadap internal instansi publik itu sendiri. Hal ini mencakup pula aspek sosial, ekonomi, politik dan hukum pemerintahan. Namun demikian, bahasan etika kepemimpinan dapat disederhanakan. Etika kepemimpinan yang baik dihubungkan dengan *good governance*, yakni terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik diiringi dengan *trust building* oleh masyarakat dan sektor bisnis (Effendi, 2005). Kerjasama pemerintah, masyarakat dan swasta merupakan syarat terbentuknya masyarakat madani, serta menjamin kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi.

¹ Tulisan ini membatasi pengertian pejabat publik sebagai jabatan-jabatan di pemerintahan, organisasi massa atau politik, kemasyarakatan, atau organisasi lain; yang punya misi atau fungsi mengimplementasikan kebijakan atau program, atau mengembangkan kemasyarakatan.

Tulisan ini mencoba membahas dan mendeskripsikan upaya-upaya mengembangkan etika kepemimpinan bagi pejabat publik dalam rangka mendukung pembangunan nasional.

Etika Kepemimpinan

Etika adalah standar normatif berupa nilai-nilai moral, norma-norma, dan hal-hal yang dianggap baik. Etika berfungsi sebagai panduan/tuntunan dalam bersikap dan berperilaku menuju kehidupan yang lebih baik. Pada dasarnya arti hakiki etika adalah determinasi pedoman untuk menjalankan apa-apa yang benar dan tidak melakukan apa-apa yang tidak benar. Dengan demikian menjalankan suatu kehidupan yang beretika diyakini akan membawa kehidupan pada suatu kondisi yang lebih baik, yang tidak merugikan kehidupan di sekitarnya².

Etika menjadi faktor penentu keberhasilan suatu kepemimpinan. Dalam organisasi, kepemimpinan yang dinilai baik apabila fungsi-fungsi kepemimpinan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip beretika sesuai dengan nilai-nilai yang dianut organisasi. Kepemimpinan beretika akan menciptakan suasana kerja dalam organisasi lebih nyaman, produktivitas lebih tinggi, dan menyelesaikan konflik yang ada di dalam organisasi.

Dalam konteks organisasi publik atau pemerintahan, kepemimpinan yang beretika bersinggungan dengan hal makro

yakni ideologi, hirarki kekuasaan, pengendalian dan budaya politik; dan perihal mikro yakni penugasan, hubungan personal, isu politi dan pengambilan keputusan. Hal tersebut mempengaruhi konstelasi seorang pemimpin dalam menjalankan tugas dalam rambu-rambu moral untuk kepentingan layanan publik (Amundsen and de Andrade, 2009). Ada lima prinsip kepemimpinan beretika, yakni adil (*fairness*), terbuka (*transparency*), tanggungjawab (*responsibility*), efisiensi (*efficiency*) dan tidak ada kepentingan individu (*no conflict of interest*).

Perkembangan etika kepemimpinan di Indonesia terus mengalami dinamika. Masyarakat juga sedang mencari model kepemimpinan yang dianggap baik, peduli, maju atau produktif. Pilihan itu dapat ditemukan di instansi pemerintah, swasta atau masyarakat. Sosok pemimpin tertentu diidolakan dan dianggap beretika, yang berbeda dengan pemimpin lain yang tidak beretika. Berikut ini merupakan ciri-ciri kepemimpinan beretika (Freeman and Stewart, 2006).

1. Memiliki pengetahuan tentang nilai-nilai moral, mampu menjelaskannya dan menjalankan nilai-nilai moral dalam kehidupannya. *It is important for leaders to tell a compelling and morally rich story, but ethical leaders must also embody and live the story.*
2. Senantiasa fokus kepada keberhasilan organisasi dibanding kepentingan individu. Pemimpin memahami posisinya di dalam organisasi, di hadapan anggota dan stakeholder.

² Dikutip dari <http://artikelputra.blogspot.com/2012/04/etika-kepemimpinan-dalam-berorganisasi.html>

- Pemimpin mengenali nilai-nilai perihal keberhasilan orang-orang menuju 'mimpi' keberhasilan organisasi
3. Menemukan orang-orang berintegritas dan mengembangkan kepercayaan kepadanya. Saat ini, yang dipentingkan adalah orang yang berintegritas dan bertanggungjawab, bukan sekedar pintar dan trampil. Mereka inilah yang dapat dipercaya mengembangkan organisasi saat ini dan ke depan.
 4. Memelihara, menyatakan dan mengembangkan nilai-nilai positif organisasi kepada masyarakat dan stakeholder. Pemimpin perlu mengambil langkah ini untuk membangun komitmen, kepedulian dan tanggungjawab organisasi kepada masyarakat dan stakeholder.
 5. Mengembangkan mekanisme berbeda pendapat. Hal ini sangat diperlukan untuk mengembangkan inovasi, pengembangan kelembagaan atau alternatif solusi organisasi. Pemimpin perlu turun kebawah menemukan permasalahan teknis dan alternatif solusi dari lapangan
 6. Melihat nilai-nilai positif dari sisi atau pengalaman yang lain. Pemimpin perlu mengambil keputusan sulit (termasuk mengorbankan kepentingannya) demi lahirnya benefit bagi wilayah, stakeholder atau orang lain.

Upaya Mengukur Standar Etika

Upaya mengukur etika berhadapan dengan keberadaan legal formal

kelembagaan pada organisasi publik yang mengatur jabatan-jabatan publik. Amundsen and de Andrade (2009) menyatakan bahwa perlu dibangun infrastruktur tentang etika sektor publik, termasuk di dalamnya kepemimpinan. Infrastruktur etika itu terdiri standar etika, regulasi dan struktur kelembagaannya.

The combination of ethical standard setting, legal regulation and institutional reform has been called "the ethics infrastructure" or "ethics regime" or "integrity system".

Bahasan mengenai infrastruktur etika ini dapat membuka diskusi yang panjang. Tulisan ini tidak bermaksud mengupasnya, namun hanya menyinggung beberapa yang dianggap penting sebagai standar etika yang dipahami dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Nilai-nilai ideologi Pancasila adalah sistem moral bangsa Indonesia. Moral Pancasila harus mengisi dan menjiwai setiap penyelenggaraan pemerintahan di pusat dan daerah; dan memancarkannya ke dalam sendi-sendi kehidupan nasional dan berorientasi keberagaman dan kesejahteraan. Moral pancasila juga mendasari pembinaan aparat pemerintah dan etika PNS (PP 42 tahun 2004), yang mementingkan keseimbangan etika bernegara, berorganisasi dan bermasyarakat secara inklusif³. Sudah

³ Dalam PP 24 tahun 2004, dinyatakan PNS diwajibkan menjunjung etika bernegara,

barang tentu Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum yang melandasi perumusan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah (UU 10 Tahun 2004). Kepemimpinan mampu mengharmonisasikan etika bernegara, berorganisasi dan bermasyarakat, sehingga setiap pemimpin mampu berperilaku inklusif mengikuti pola kehidupan masyarakat dalam kegotongroyongan dan kesederhanaan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

Upaya sistematis menegakkan etika kepemimpinan pejabat publik telah dilakukan sejak reformasi. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), adalah tonggak membangun aparatur yang bersih. Saat itu KKN dirasakan sudah menyesak. Di kalangan penyelenggaraan negara, telah terjadi praktek-praktek KKN yang luar biasa, yang melibatkan para pejabat negara dengan para pengusaha sehingga merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara dalam berbagai aspek kehidupan nasional. Karenanya diperlukan rehabilitasi terhadap seluruh aspek kehidupan nasional yang berkeadilan, dibutuhkan penyelenggara

berorganisasi, dan bermasyarakat secara seimbang dan inklusif. Faktanya, PNS lebih menonjolkan hanya etika bernegara dan berorganisasi, misalnya dengan mementingkan korps dan bersifat eksklusif; sebaliknya mengabaikan etika bermasyarakat antara lain pola hidup sederhana, pelayanan cepat dan adil, dan berorientasi kesejahteraan masyarakat (pasal 10)

negara yang dapat dipercaya. Hal ini diperkuat lagi dengan UU 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Sebenarnya ada ukuran etika non formal yang berkembang di masyarakat. Etika ini hidup secara alamiah dalam kehidupan tradisi masyarakat di berbagai pelosok tanah air. Sekalipun standar etika ini 'lemah' namun sebenarnya sangat efektif berjalan mendukung kehidupan masyarakat. Kepemimpinan yang tidak mengikuti 'etika tradisional' ini bisa meruntuhkan kepemimpinan dan organisasi pemerintahan formal.

Indeks Kepemimpinan Nasional Indonesia

Upaya mengukur etika kepemimpinan bagi pejabat publik dapat menggunakan konsepsi IKNI (Indeks Kepemimpinan Nasional Indonesia) atau *Indonesian National Leadership Index* (INLI), yang dikembangkan oleh Lemhannas (2009). IKNI merupakan suatu sistem untuk menemukan informasi secara cepat, mudah, dan kategoris tentang standarisasi kualitas kepemimpinan yang relevan dengan konteks universal dan kelIndonesiaan. Konsep ini memuat persyaratan (*leadership requirements*) yang harus dipenuhi bagi para pemimpin nasional atau pejabat publik di semua lini sebagai bekal untuk mampu memecahkan kompleksitas permasalahan nasional. Konsep ini memadukan kemampuan konseptual dan empirik untuk meningkatkan bobot kinerja dan capaian (*performance and achievement*) seorang pemimpin, yang tidak hanya reaktif semata

tetapi juga proaktif dan antisipatif (lihat pula Nugroho, 2013).

IKNI ini dapat menjadi standar instrumen yang obyektif dan terukur dalam proses pemilihan kepemimpinan. IKNI dapat diterapkan pada pemilihan kepala daerah, presiden, legislatif, atau di seluruh tananan Sismennas (Sistem Manajemen Nasional). Karena itu IKNI dapat menjadi tolok ukur kepercayaan sosial (*social trust*) perihal kapabilitas dan akseptabilitas seorang pemimpin. Siapa saja pejabat publik dapat menggunakan IKNI untuk menilai kualitas kepemimpinan, sekaligus sebagai indikator untuk introspeksi bagi kader-kader atau calon pimpinan di tingkat nasional. Bahkan, dengan mengembangkannya, atau modifikasi tertentu dapat diterapkan untuk mengukur kepemimpinan secara universal.

IKNI secara umum memuat empat aspek pada kepemimpinan nasional. **Pertama**, pembentukan karakter nasional (*national character building*) yang bertumpu pada moralitas dan akuntabilitas. **Kedua**, pembentukan integritas, kapabilitas dan akseptabilitas seorang pemimpin. **Ketiga**, orientasi kepada tujuan nasional (Pembukaan UUD NRI tahun 1945). **Keempat**, pengembangan kecerdasan paripurna (*intelligence, emotional and spiritual, ESQ*). Empat aspek tersebut melekat kepada cara pandang, sikap dan perilaku kepemimpinan yang komprehensif untuk senantiasa berorientasi kepada kepentingan nasional, yang mampu menempatkan diri dalam hubungan dengan lingkungan sosial, kelembagaan dan global.

Konsep kepemimpinan IKNI mengutamakan aspek moral dan akuntabilitas. Moral merupakan landasan bagi terbentuknya bangunan karakter, penguasaan ilmu pengetahuan, pengenalan lingkungan, serta hubungan sosial dan global. Aspek moral bersifat universal dalam kepemimpinan. Dalam suatu organisasi atau komunitas, moralitas diposisikan tertinggi karena memancarkan akuntabilitas perilaku seorang pemimpin atau pejabat publik. Akuntabilitas juga bagian penting dari terbentuknya tata kelola organisasi atau pemerintahan. Hubungan moralitas dan akuntabilitas kepemimpinan memang kompleks dipengaruhi faktor kultur, situasi dan kondisi.

IKNI terdiri dari empat kategori. **Pertama**, moralitas dan akuntabilitas yang bersifat sipil atau individual. Hal ini mencakup kapasitas kepemimpinan dalam hal:

1. Bertaqwa dan beriman kepada Tuhan dengan mengimplemetasi nilai-nilai spiritual dan toleransi dalam kehidupan.
2. Menunjukkan nilai-nilai personal berkaitan dengan etika dan integritas
3. Menunjukkan kecakapan dan kemampuan (i) kecerdasan berfikir strategis, komprehensif dan berwawasan iptek, (ii) penyampaian pemikiran secara jernih, berdebat secara elegan, (iii) memadukan *hard and soft power*, (iv) bertanggung jawab dalam pengambilan keputusan
4. Memiliki kondisi kesehatan (jasmaniah & rohaniyah) yang prima

5. Memiliki keluarga yang harmonis

Kedua, moralitas dan akuntabilitas yang bersifat sosial kemasyarakatan. Hal ini mencakup kemampuan kepemimpinan:

1. Menggali karakter kepemimpinan yang bersumber nilai agama dan budaya
2. Berinteraksi dengan lingkungan untuk
 - (i) berkomunikasi menyerap aspirasi,
 - (ii) membangun kepercayaan masyarakat dan membangun kebersamaan,
 - (iii) bertanggungjawab dan menumbuhkan harapan baru
3. Menumbuhkan optimisme masyarakat melalui (i) tingkat kehadiran secara fungsional, (ii) menciptakan semangat dan dukungan, (iii) mengembangkan hubungan lintas sektoral (supra-infra-sub struktur), (iv) kerjasama atau koalisi
4. Memiliki akseptabilitas dalam masyarakat

Ketiga, moralitas dan akuntabilitas yang bersifat institusional atau kelembagaan. Hal ini mencakup kemampuan kepemimpinan:

1. Kesetiaan dan ketaatan terhadap: (i) ideologi negara, (ii) konstitusi /peraturan perundangan, (iii) cita-cita dan tujuan nasional, (iv) menjunjung supremasi hukum dan hak asasi manusia
2. Mempunyai pemikiran: (i) imaginative dan visioner (transformasional), (ii) responsif, transparan dan akuntabel, (iii) semangat dalam perubahan

3. Meningkatkan kinerja dan mengambil keputusan yang tepat dalam kondisi krisis (tegas, tepat waktu & konsisten)
4. Memiliki rekam jejak dalam jabatan karier/politik
5. Memberi inspirasi dan stimulasi dalam membangun sistem kepemimpinan.

Keempat, moralitas dan akuntabilitas yang bersifat global. Hal ini mencakup kemampuan kepemimpinan perihal;

1. Memiliki karakter negarawan melalui karya dan kepribadian yang terpuji
2. Memiliki dan mampu membangun: (i) wawasan regional dan global melalui kepemimpinan, (ii) politik luar negeri bebas aktif, (iii) semangat kemitraan dan saling menghormati keragaman, (iii) kemampuan diplomasi, (iv) kerjasama bila/multilateral
3. Memiliki kesadaran terhadap bahaya keamanan komprehensif terkait (i) state security, (ii) human security, (iii) perbatasan wilayah antar negara
4. Meningkatkan kedudukan Indonesia di mata internasional tidak korbakan jatidiri bangsa hadapi globalisasi (i) pemberantasan kejahatan lintas negara (ii) wujudkan perdamaian dunia

Mengembangkan Etika Kepemimpinan

Sebagaimana dikatakan Amundsen and de Andrade (2009), etika kepemimpinan berkaitan dengan interaksi dan tanggungjawab pemimpin publik terhadap masyarakat luas, sektor bisnis, luar negeri, atau terhadap instansi publik itu sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa seorang

pemimpin perlu menjalin **hubungan baik** dengan siapa saja berdasarkan **standar etika** tertentu yang dianggap baik, khususnya dalam konteks Indonesia.

1. Membangun kepemimpinan nasional. Kepemimpinan nasional tdk dapat berjalan dalam ruang kosong, tetapi memerlukan suatu sistem⁴ manajemen nasional (Sismennas) untuk menjalankan mekanisme kepemimpinan dan siklus penyelenggaraan negara. Kepemimpinan nasional diharapkan dapat mengawal Sismennas dan menggerakkan seluruh tatanan⁵ untuk mengantisipasi globalisasi,

⁴ Sesuai dengan UU No 25/2004, konsepsi manajemen pembangunan mengacu kepada suatu sistem, yakni tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). SPPN mengatur keseluruhan sistem perencanaan pembangunan yang dituangkan dalam dokumen yang berkesinambungan, baik yang bersifat jangka panjang, menengah, maupun pendek atau tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah, masing-masing yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

⁵ Sismennas memiliki empat tatanan atau struktur, yaitu : (i) Tata Administrasi Negara (TAN); (ii) Tata Laksana Pemerintahan (TLP); (iii) Tata Politik Nasional (TPN); dan (iv) Tata Kehidupan Masyarakat (TKM). TLP dan TAN merupakan tatanan dalam (*inner setting*), dimana proses manajemen berpangkal dan merupakan pusat dari rangkaian pengambilan keputusan. Oleh karena itu, TAN dan TLP merupakan tatanan yang disebut dengan "Tatanan Pengambilan Keputusan Berkewenangan (TPKB)" yang merupakan inti Sismennas (Pokja Sismennas, 2010).

mengefektifkan birokrasi, mengawal **perubahan** dan mendukung keberlangsungan kehidupan dan kebudayaan nasional (Nugroho, 2010). Kepemimpinan nasional menghadapi dua isu yang juga menjadi tantangan bisnis global, yakni *cross-cultural management* dan *change management*. Menurut CBI (2009), *cross-cultural management* diperlukan dalam upaya memberikan pemahaman menjembatani hambatan organisasi dan berbagai implikasi budaya. *Change management* memberikan konsep untuk memahami dinamika dan berbagai manuver dalam budaya organisasi untuk menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan.

2. Kepemimpinan super (dalam iptek). Dunia modern saat ini sedang membutuhkan konsep dan praktek kepemimpinan kontemporer. Kepemimpinan ini dicirikan oleh *super leader* yang mahir dalam penguasaan ilmu pengetahuan, komunikasi IT, hubungan sosial dan kolegal, antisipasi perubahan atau situasional. Kepemimpinan juga disebut serba bisa (serba tahu), pemimpin *entrepreneur*, atau komunikatif; yang mampu mentransformasikan info dan sumberdaya menjadi benefit untuk organisasi (kenali Marissa Meyer, CEO Yahoo). Pagon *et al.* (2008) menyatakan kepemimpinan membutuhkan kompetensi, yakni individu (*antecedent*), kognitif (*cognitive*), fungsional (*fuctional*) dan sosial (*personal and social*). Kompetensi

- individu merupakan atribut yang melekat kepada diri seseorang pemimpin. Kompetensi individu misalnya pendidikan, memberikan pengaruh yang kuat kepada misalnya kompetensi kognitif. Kompetensi kognitif memberikan landasan penguasaan pengetahuan umum, hukum, teori dan konsep. Kompetensi fungsional merupakan penguasaan ketrampilan untuk *problem solving* dalam kegiatan sehari-hari. Sementara kompetensi sosial merupakan kebutuhan untuk pembinaan hubungan dengan individu atau sosial. Seluruh kompetensi tersebut harus dipadukan dengan karakter organisasi antara lain visi, misi, *value*, dan tujuan. Perpaduan kompetensi kepemimpinan dan karakter organisasi akan menghasilkan keberhasilan dalam perubahan (*change management*).
3. Kepemimpinan inklusif. Siapa saja atau pemimpin hendaknya tidak membatasi hubungan pertemanan kepada hanya beberapa orang (eksklusif). Bergaulah seluas mungkin, dengan bawahan, atasan, laki-laki atau perempuan, sejawat atau lintas sektoral. Jangan pula mengkultuskan seseorang. Di organisasi budaya/tradisionil, kultus individu terjadi seiring tumbuhnya budaya feodal. Di organisasi pemerintah, kampus atau *corporate* seyogyanya tidak ada kultus individu. Khususnya kampus, adalah tempat berkembangnya kebebasan budaya akademik dan pemikiran keilmuan. Mengkultuskan rektor, guru besar atau dosen adalah wujud penyimpangan, atau suatu pengkerdilan pemikiran. Kultus berlawanan dengan kodrat berpikir. Menghindari hubungan eksklusif atau kultus bertujuan untuk menggali nilai-nilai kebenaran dan idealisme, serta untuk menempatkan harkat kemanusiaan.
 4. Kepemimpinan kolegial. Lahirnya gagasan pemikiran yang jernih atau idealisme berasal dari kompetensi atau modal keilmuan/ketrampilan. Hubungan atas dasar keilmuan ini menghasilkan produktivitas tinggi dan kemajuan organisasi. Pemimpin atau siapa saja dalam organisasi saling melengkapi dan membantu demi terbangunnya kemajuan. Ada rasa keikhlasan, kepuasan dan kepercayaan menyumbangkan kompetensi untuk organisasi. Mereka ini bukan sekumpulan orang-orang yang menunggu dibayar untuk bekerja. Orang-orang yang transaksional ini senantiasa mengecewakan dan membebani organisasi. Kasus-kasus korupsi adalah diakibatkan oleh orang-orang transaksional. Ada rasa tidak nyaman bekerja dengan orang-orang yang transaksional. Betapa bahayanya bila pemimpin, atasan, atau bos berkarakter transaksional.
 5. Kepemimpinan berdasar kebenaran Illahi. Teladan Rasulullah adalah kepemimpinan terbaik yang mendasari kehidupan manusia. Rasul menunjukkan pedoman hidup (Quran dan hadist), sikap hidup (akhlak) dan jalan hidup (syariat) agar supaya

manusia menempati derajat yang tinggi, dan senantiasa memberi manfaat bagi sesamanya. Hubungan antar manusia senantiasa terpelihara sebagai bagian untuk mendapatkan ridho Allah SWT. Tidak ada lagi hubungan saling mematikan, merugikan atau mengeksploitasi satu sama lain. Sebaliknya tercipta suasana mementingkan/ mendahulukan umat (*itsar*). Kita dapat meneladani kehidupan para sahabat yang penuh kasih dan sayang, serta bersemangat tinggi ketika berjuang dan berdakwah. Dalam hubungan kemasyarakatan, lingkungan kerja, atau komunikasi sosial, semua orang perlu menciptakan rasa nyaman, saling membutuhkan, dan berpikir positif untuk saling memahami. Hubungan ini biasanya ditandai oleh adanya inisiatif untuk memberi, berkontribusi dan melayani.

Kesimpulan

Ukuran atau standar etika kepemimpinan melekat kepada nilai-nilai Pancasila. Nilai-nilai tersebut melandasi perumusan peraturan perundang-undangan, dan mengisi atau menjiwai setiap penyelenggaraan pemerintahan di pusat dan daerah. Kepemimpinan beretika diharapkan mampu mengharmonisasikan etika bernegara, berorganisasi dan bermasyarakat, dalam nuansa kegotongroyongan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Upaya sistematis menegakkan etika kepemimpinan pejabat publik telah dilakukan sejak reformasi,

antara lain Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), UU 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, atau pembinaan aparatur pemerintah dan etika PNS (PP 42 tahun 2004). Konsepsi IKNI dapat digunakan untuk mengukur standar etika kepemimpinan pejabat publik.

Etika kepemimpinan bagi pejabat publik dalam pembangunan nasional memuat prinsip-prinsip adil, terbuka, tanggungjawab, efisiensi dan tidak ada kepentingan individu. Dalam konteks tersebut, seorang pemimpin pada jabatan publik perlu mengembangkan kemampuan dan ketrampilan berkaitan dengan (i) sistem manajemen nasional, sebagai landasan tata kelola pemerintahan dalam reformasi birokrasi, penyelenggaraan pembangunan dan pengembangan kebudayaan, (ii) pemikiran ilmu pengetahuan dan teknologi, sebagai landasan komunikasi ilmiah, mengembangkan kompetensi dan penyelesaian masalah, (iii) *entrepreneurship*, untuk mentransformasikan info dan sumberdaya menjadi kesejahteraan bangsa, dan (iv) memiliki akhlak yang mulia sebagai landasan menggali nilai-nilai kebenaran, membangun kemaslahatan, dan meningkatkan harkat martabat kemanusiaan.

Daftar Pustaka

- Amundsen, I and V. P. de Andrade. 2009. Public Sector Ethics. Compendium for teaching at the Catholic University of Angola (UCAN). Chr. Michelsen Institute. 63p.
- CBI (Carnegie Bosch Institute). 2009. Leadership and Change Management in a Multicultural Context. Tepper School of Business, Carnegie Mellon University, Pittsburgh, USA
- Effendi, S. 2005. Membangun budaya birokrasi untuk Good governance. Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi Diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN. 22 September 2005
- Freeman, R. E. And L. Stewart. 2006. Developing Ethical Leadership. Business Roundtable Institute for Corporate Ethics. Charlottesville, Virginia, USA.
http://www.corporate-ethics.org/pdf/ethical_leadership.pdf
- Lemhannas. 2009. Indeks Kepemimpinan Nasional Indonesia (IKNI). Lemhannas RI. Jakarta
- Nugroho, I. 2010. Kepemimpinan Visioner dan Reformasi Birokrasi. Majalah Perencanaan Pembangunan-BAPPENAS Jakarta. 16(3):2-5.
- Nugroho, I. 2013. Mengembangkan Moral Dan Akuntabilitas Kepemimpinan Nasional Guna Mendukung Pembangunan Nasional. Dalam Lemhannas RI. 2013. Enam Windu Lemhannas RI: Merajut Nusantara. Hal 205-245. PT Yellow Multi Media, Jakarta. 312p.
- Pagon, M., E. Banutai and U Bizjak. 2008. Leadership Competencies For Successful Change Management. A Preliminary Study Report. Slovenian Presidency of the EU 2008
- Pokja Sismennas. 2010. Sistem Manajemen Nasional. Pokja Sismennas, Lemhannas RI, Jakarta.



Pedoman Penulisan Naskah

1. Naskah dapat ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris.
2. Naskah diketik dengan Microsoft Word, ukuran halaman A4, Times New Roman 12 pt, spasi satu setengah, dengan panjang naskah 10 s.d. 15 halaman.
3. Tabel atau gambar harus jelas, dan ditempatkan pada bagian akhir naskah setelah daftar pustaka.
4. Artikel yang pernah disajikan dalam pertemuan ilmiah/seminar/lokakarya namun belum pernah diterbitkan dalam bentuk prosiding, perlu disertai keterangan mengenai pertemuan tersebut sebagai catatan kaki.
5. Judul artikel singkat dan jelas (maksimal 15 kata), diketik dengan huruf besar. Nama ilmiah dan istilah asing lainnya diketik dengan huruf miring.
6. Identitas penulis meliputi:
 - Nama lengkap penulis (tanpa gelar).
 - Nama dan alamat lembaga penulis.
 - Keterangan mengenai penulis untuk korespondensi disertai nomor telepon, handphone, dan fax, serta alamat email.
 - Nomor rekening bank yang masih aktif.
7. Abstrak ditulis dalam dua bahasa (bahasa Indonesia dan bahasa Inggris). Panjang abstrak tidak lebih dari 250 kata yang ditulis dalam satu alinea yang mengandung ringkasan dari latar belakang, tujuan, metodologi, hasil, maupun kesimpulan.
8. Redaksi berhak menyingkat atau memperbaiki tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud.
9. Tulisan yang dimuat akan diberikan honorarium sebatasnya.

Naskah dikirim kepada redaksi Jurnal Pembangunan Daerah melalui email: jurnal@bangda.kemendagri.go.id, jurnalbangda@gmail.com atau ke alamat redaksi di Bagian Perencanaan Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri, Jl. Taman Makam Pahlawan No. 20 Kalibata, Jakarta Selatan 12750. Telp. (021) 7992537

Jurnal Pembangunan Daerah diterbitkan empat edisi dalam setahun oleh Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri dengan tujuan sebagai media referensi daerah membangun.

Jurnal ini kiranya berfungsi juga sebagai media komunikasi dalam menyampaikan gagasan, pandangan, pengetahuan, dan pengalaman tentang pembangunan daerah yang meliputi perencanaan pembangunan daerah, pengembangan wilayah, penataan ruang dan lingkungan hidup, pengembangan ekonomi daerah, dan penataan perkotaan, serta hal-hal lain yang berkaitan dengan isu pembangunan daerah dan desentralisasi.

ALAMAT REDAKSI:

Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah
Kementerian Dalam Negeri
Jl. Taman Makam Pahlawan No. 20 Kalibata
Jakarta Selatan 12750
Telp.: 021-7942651 - 7942653
Website: www.bangda.kemendagri.go.id