

KARAKTERISTIK BAKSO ITIK AFKIR DENGAN SUBSTITUSI BEBERAPA JENIS TEPUNG DENGAN JUMLAH YANG BERBEDA

Ade Rakhmadi, Deni Novia dan Detik Rena KNS
Fakultas Peternakan Universitas Andalas Padang

Abstract

Itik afkir merupakan itik yang tidak produktif lagi bertelur. Dagingnya yang alot dan berbau amis, mengandung lemak yang lebih banyak dibanding daging ayam menyebabkan perlu diversifikasi pengolahan bakso itik afkir dengan substitusi jenis tepung dan jumlah yang berbeda. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji penambahan beberapa jenis tepung dengan jumlah yang berbeda terhadap karakteristik bakso itik afkir. Penelitian ini menggunakan rancangan Acak Kelompok 4x3 dengan 2 ulangan. Faktor A adalah jenis tepung yang berbeda, A1 = tepung tapioka, A2 = tepung kentang, A3 = tepung maizena dan A4 = tepung sagu. Faktor B merupakan level tepung yang digunakan yaitu B1 = 10%, B2 = 20% dan B3 = 30%. Adapun peubah yang digunakan adalah Uji organoleptik (warna, aroma, rasa, tekstur), kadar air dan nilai gizi bakso (kadar protein dan kadar lemak).

Pendahuluan

Daging unggas memiliki nilai gizi lebih baik bila dibandingkan daging merah (sapi). Diantaranya, memiliki serat yang pendek sehingga tidak alot dan mudah dicerna, memiliki kandungan asam amino esensial yang dibutuhkan tubuh, memiliki asam lemak tidak jenuh lebih banyak dan rendah kolesterol, memiliki aroma yang khas, juga mengandung vitamin B1. Hal inilah yang menyebabkan daging unggas sering digunakan untuk diet. Daging unggas yang umum dikonsumsi adalah daging ayam, sedangkan daging itik hanya sebagian kecil masyarakat saja yang mengkonsumsinya.

Itik sangat terkenal dengan telurnya, terutama telur asin. Hal ini menyebabkan banyaknya peternakan itik. Jika itik sudah habis masa bertelurnya atau sudah afkir, itik tersebut mempunyai nilai ekonomis yang rendah, disamping dagingnya sudah alot juga karena daging itik mempunyai rasa dan bau kurang enak. Adalagi pendapat, daging itik biasanya hanya dikonsumsi oleh masyarakat pedesaan. Padahal daging itik

cukup potensial sebagai penyedia protein hewani, mengingat populasinya yang cukup besar dan kandungan proteinnya yang tidak jauh beda dengan ayam. Menurut Ditjenak (1998) produksi daging itik pada tahun 1997 mencapai 20 700 ton, dimana sebagian besar ternak itik afkir dan hanya sebagian kecil yang berasal dari itik jantan. Secara keseluruhan daging itik menyumbang sekitar 2.28% dari total daging unggas yang dihasilkan (\pm 906 517 juta ton). Selain itu ternyata daging itik berkhasiat untuk penderita rematik dan rapuh tulang, sehingga sangat baik untuk dikonsumsi. Untuk meningkatkan rasa dan prefensinya, daging itik bisa diolah menjadi bakso dengan menambahkan beberapa bumbu dan rempah.

Bakso adalah produk olahan berdaging yang berbentuk bulat-bulat, rasanya lezat, bergizi tinggi, dapat disantap dengan dan dalam keadaan apapun serta sangat mudah diterima oleh siapa saja. Pembuatan bakso bisa dengan menambahkan es 20%, tepung 10-30%, garam dan bumbu-bumbu seperti bawang putih dan merica. Tepung yang umum digunakan adalah tepung tapioka. Tepung sebagai bahan pengikat bakso berguna untuk memperbaiki tekstur, meningkatkan daya ikat air, menurunkan penyusutan akibat pemasakan dan meningkatkan elastisitas produk. Fungsi ini bisa digantikan dengan tepung lain seperti kentang, tepung jagung, dan tepung sagu. Tepung kentang, tepung jagung dan tepung sagu mengandung pati yang tinggi dan harga yang murah. Sehingga bisa digunakan sebagai substitusi dalam pembuatan bakso itik afkir dengan karakteristik yang khas pada organoleptik dan nilai gizinya

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji penambahan beberapa jenis tepung dengan jumlah yang berbeda terhadap karakteristik bakso itik afkir. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi kepada penulis mengenai karakteristik bakso itik afkir dari beberapa jenis tepung dan jumlah yang berbeda.

Materi dan Metode

Bahan utama yang digunakan adalah itik afkir sebanyak 24 ekor (6000 g daging tik) yang dibeli di peternakan itik Anduring Padang. Kemudian tepung tapioka, tepung kentang, tepung jagung (tepung maizena) dan tepung sagu masing-masing 300 g yang dibeli di Pasar Raya Padang. Bahan lainnya adalah es 20% dari berat daging, garam 2.5%, bawang putih 4% dan merica bubuk 1.5%. Sedangkan bahan pembantu untuk analisis adalah selenium, H₂SO₄ pekat, NaOH 50%, Zn, K₂S 4%, HCl 0.1N, metil merah, NaOH 0.1N, aquades, kertas saring, dieti eter, aqua.

Peralatan yang digunakan adalah timbangan analitik, *meat processor*, pisau *stainless steel*, sendok *stainless steel*, oven listrik, desikator, cawan porselin, lumpang dan alu, penjepit cawan, kompor listrik, labu Kjeldahl, seperangkat alat destiasi, seperangkat alat Soxhletasi, kertas saring, Erlenmeyer 250 ml, gelas ukur 100 ml, tabung reaksi dan sumbat gabus.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode eksperimen menggunakan Rancangan Acak Kelompok (RAK) dengan 9 perlakuan dan 3 ulangan sebagai kelompok. Data yang diperoleh diolah secara statistik. Adapun perlakuan antara lain pemakaian tepung maizena, tapioca dan sagu yang masing-masing sebanyak 10%, 20% dan 30%.

Model matematika dari Rancangan Acak Kelompok ini menurut Steel and Torrie 1995) adalah :

$$Y_{ij} = \mu + \rho_i + k_j + \epsilon_{ij}$$

Dimana :

Y_{ij} = Nilai pengamatan dari perlakuan ke-I , kelompok ke-j

μ = Nilai tengah umum

β_i = Pengaruh perlakuan ke-i

β_j = Pengaruh akibat kelompok ke-j

ϵ_{ij} = Pengaruh sisa pengamatan yang mendapat perlakuan ke-I dan kelompok ke-j

I = Perlakuan (A, B, C, D, E,F,G,H dan I)

J = Kelompok (1, 2, 3)

1. Peubah yang diamati

Pengamatan yang dilakukan terhadap bakso ikan afkir meliputi : kadar air, kadar protein ,kadar lemak dan pH. Pelaksanaan penelitian dapat dilihat pada Gambar 1.

Evaluation Copy
PDF Creator Plus 4.0

Gambar 1. Diagram Alir Pelaksanaan Penelitian

Penelitian ini telah dilakukan di Laboratorium Teknologi Hasil Ternak
Fakultas Peternakan Universitas Andalas.

Hasil dan Pembahasan

A. Kadar Protein

Pengaruh perlakuan pada kadar protein dapat dilihat pada Tabel 1 .

Tabel 1 . Rataan kadar Protein bakso itik afkir pada masing-masing perlakuan.

Perlakuan (penambahan tepung dalam pembuatan bakso)	Kadar protein (dalam %)
A. Tepung maizena 10%	26.08 ^a
B. Tepung maizena 20 %	28.15 ^b
C. Tepung maizena 30%	30.54 ^c
D. Tepung tapioka 10%	21.39 ^d
E. Tepung tapioka 20%	23.68 ^e
F. Tepung tapioka 30%	25.25 ^f
G. Tepung sagu 10%	21.40 ^d
H. Tepung sagu 20%	22.04 ^h
I. Tepung sagu 30%	23.87 ^e

Keterangan : Superskrip yang berbeda pada kolom yang sama menunjukkan pengaruh yang berbeda sangat nyata ($P < 0.01$).

Berdasarkan analisis keragaman ternyata perlakuan memberikan pengaruh yang sangat nyata ($P < 0.01$) terhadap kadar protein bakso itik afkir. Setelah dilakukan uji lanjut DMRT terlihat bahwa perlakuan D,E,G dan I tidak berbeda nyata. Hal ini disebabkan karena pada pembuatan bakso itik afkir ini menggunakan bahan – bahan tepung yang sama-sama berasal dari pati.

Sedangkan pada perlakuan A,B dan C terlihat kadar protein yang sangat tinggi. Hal ini disebabkan karena dalam pembuatan bakso itik afkir ini menggunakan tepung yang berasal dari jagung, yaitu tepung maizena. Sedangkan pembuatan bakso dengan penambahan tepung tapioka dan sagu tidak memperlihatkan kandungan yang tidak terlampau tinggi, yang disebabkan karena tepung sagu dan tepung tapioka mengandung kandungan protein yang rendah yaitu 1.1% untuk tepung tapioka dan 0.2% untuk tepung sagu. Sedangkan pada tepung maizena (tepung jagung) mengandung kadar protein yang cukup tinggi yaitu 9.2%.

Meningkatnya kadar protein bakso itik afkir seiring dengan meningkatnya penambahan tepung, yang antara lain mulai dari 10% sampai 30%. Sehingga bila ditambahkan dalam produk makanan akan meningkatkan nilai protein makanan tersebut. Pada pembuatan bakso itik afkir kadar protein yang tertinggi dalam penelitian terdapat pada perlakuan A sampai perlakuan C (penambahan tepung maizena) dalam adonan bakso. Semakin tingginya pemakaian tepung maizena dalam pembuatan bakso mengakibatkan kadar protein juga semakin tinggi, dimana meningkatnya pemakaian tepung maizena pada perlakuan C menghasilkan kadar protein yang paling tinggi (30.54%). Hal ini sesuai dengan pendapat Winarno (1991) bahwa pemakaian sejumlah kecil protein hewani dapat meningkatkan mutu protein nabati dalam jumlah yang besar.

Nilai biologik makanan dapat meningkat bila dibuat campuran yang tepat, karena itu susu dengan sereal, nasi dengan tempe, kacang-kacangan dengan daging merupakan kombinasi menu yang dapat meningkatkan mutu protein. Jika dihubungkan dengan kadar air, maka semakin tinggi pemakaian tepung maizena pada perlakuan C menurunkan kadar air bakso itik afkir yang diikuti dengan meningkatnya kadar protein bakso itik afkir. Hal ini disebabkan juga tepung maizena bersifat hidrofilik sehingga semakin banyak ditambahkan dalam adonan bakso maka semakin tinggi pula daya ikat airnya.

Dari semua jenis tepung diatas rataan protein bakso itik afkir sudah memenuhi kriteria syarat mutu bakso yang dikeluarkan oleh badan standart nasional yaitu minimal 9 %.

B. Kadar Lemak

Pengaruh perlakuan terhadap kadar Lemak dapat dilihat pada Tabel 2 :

Tabel 2 Rataan kadar Lemak bakso itik afkir pada masing-masing perlakuan

Perlakuan (penambahan tepung dalam pembuatan bakso)	Kadar lemak (dalam %)
A. Tepung maizena 10%	2.51 ^{acd}
B. Tepung maizena 20 %	3.05 ^{cd}
C. Tepung maizena 30%	5.07 ^e
D. Tepung tapioka 10%	1.96 ^{af}
E. Tepung tapioka 20%	2.70 ^d
F. Tepung tapioka 30%	3.00 ^d
G. Tepung sagu 10%	1.18 ^{ab}
H. Tepung sagu 20%	1.71 ^{bf}
I. Tepung sagu 30%	2.80 ^{ad}

Keterangan : Superskrip yang berbeda pada kolom yang sama menunjukkan pengaruh yang berbeda sangat nyata ($P < 0.01$).

Pada tabel diatas dilihat bahwa rataaan kadar lemak bakso daging itik afkir tertinggi terdapat pada perlakuan C yaitu dengan penggunaan tepung jagung sebanyak 30% dan kadar lemak terendah pada perlakuan G yaitu dengan penggunaan tepung sagu sebanyak 10%. Hasil analisis keragaman menunjukkan bahwa, perlakuan memberikan pengaruh yang sangat berbeda nyata ($P < 0.01$) terhadap kadar lemak bakso itik. Ini berarti bahwa, pemberian jenis tepung yang berbeda dan dengan persentase yang berbeda akan berpengaruh terhadap kadar lemak bakso.

Hasil uji lanjut DMRT menunjukkan bahwa, kadar lemak tertinggi terdapat pada perlakuan C dan berbeda sangat nyata ($P < 0.01$) dengan perlakuan A, B, D, E, F, G, H dan I. Hal ini, menunjukkan bahwa pemakaian tepung jagung dengan kadar 30% menghasilkan kadar lemak yang paling tinggi dibandingkan dengan pemakaian tepung tapioka dan tepung sagu. Tingginya kadar lemak bakso daging itik dengan penggunaan tepung jagung ini disebabkan karena tepung jagung memiliki kadar protein yang paling tinggi dibandingkan dengan kadar protein tepung tapioka dan

tepung sagu. Menurut Suyanti (2008), kandungan lemak tepung jagung adalah 3.9 tepung tapioka 1.25 dan sagu 0.20.

Persentase pemberian jenis tepung pada perlakuan juga berpengaruh terhadap kadar lemak bakso daging itik afkir ini, dimana semakin tinggi persentase pemberian tepung maka kadar lemaknya juga semakin tinggi. Hal ini dapat dilihat antara perlakuan A (tepung jagung 10%), B (tepung jagung 20%) dan C (tepung jagung 30%), begitu juga dengan perlakuan D, E, F yang menggunakan tepung tapioka dan G, H, I yang menggunakan tepung sagu. Ini sesuai dengan pendapat Soeparno (1992), bahwa kadar lemak produk olahan akan meningkat seiring dengan penambahan karbohidrat, protein, biji-bijian, tepung dan skim.

C. Kadar Air Bakso Itik

Rataan kadar air bakso itik afkir selama penelitian dapat dilihat pada tabel 3

Tabel 3 Rataan kadar air bakso itik afkir hasil penelitian

Perlakuan (penambahan tepung dalam pembuatan bakso)	Kadar air (dalam %)
A. Tepung maizena 10%	53.83 ^a
B. Tepung maizena 20%	51.73 ^{bde}
C. Tepung maizena 30%	49.99 ^f
D. Tepung tapioka 10%	52.53 ^d
E. Tepung tapioka 20%	51.71 ^e
F. Tepung tapioka 30%	49.01 ^c
G. Tepung sagu 10%	52.95 ^g
H. Tepung sagu 20%	49.18 ^{cf}
I. Tepung sagu 30%	48.05 ⁱ

Keterangan: Superskrip yang berbeda pada kolom yang sama menunjukkan pengaruh yang berbeda sangat nyata ($P < 0.01$).

Pada tabel diatas dapat dilihat bahwa rata-rata kadar air tertinggi terdapat pada perlakuan A (penambahan tepung maizena 10%). Dan dari hasil analisis keragaman menunjukkan bahwa perlakuan menunjukkan pengaruh yang sangat nyata ($P < 0.01$). ini berarti bahwa penambahan tepung dalam pembuatan bakso itik afkir sangat berpengaruh terhadap kadar air.

Semakin menurunnya kadar air bakso itik afkir seiring dengan peningkatan pemakaian tepung pada pembuatan bakso. hal ini disebabkan karena tepung sebagai bahan pembuatan bakso ini berfungsi sebagai pengikat air. Pada pemakaian tepung maizena mempunyai protein yang tinggi dan mempunyai sifat yang hidrofilik. Sifat hidrofilik inilah yang menyebabkan molekul protein yang berikatan dengan protein yang berikatan dengan air, maka akan semakin menurun kadar air bakso itik afkir.

Hal ini juga sesuai dengan pendapat Forrest dkk yang dikutip oleh Nasir (1996), bahwa bahan pengikat adalah bahan material bukan daging yang dapat mengikat air dengan baik dan emulsifikasi lemak, dimana bahan pengikat yang mengandung protein yang tinggi antara lain tepung jagung (maizena) dapat mengikat air dengan baik. Protein yang terdapat pada tepung maizena juga bersifat hidrofilik dan mempunyai celah-celah seperti gugus karboksil dan amino yang dapat mengion.

Rataan kadar air bakso itik afkir ini sudah memenuhi kriteria sarat mutu bakso daging menurut SNI 01-3818-3818-1995 yang dikeluarkan oleh badan standar nasional (1995) yaitu maksimal 70%. Ini berarti pemakaian tepung maizena, tapioka dan sagu sampai 30% dalam adonan masih menghasilkan produk dengan kualitas yang memenuhi standart mutu SNI.

D. PH

Rataan PH bakso itik afkir penelitian dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4. Rataan PH bakso itik afkir penelitian

Perlakuan (perambahan tepung dalam pembuatan bakso)	PH
A. Tepung maizena 10%	6.31 ^{ac}
B. Tepung maizena 20 %	6.29 ^{abe}
C. Tepung maizena 30%	6.20 ^a
D. Tepung tapioka 10%	6.30 ^{ad}
E. Tepung tapioka 20%	6.24 ^{abd}
F. Tepung tapioka 30%	6.23 ^{de}
G. Tepung sagu 10%	6.77 ^c
H. Tepung sagu 20%	6.38 ^{bd}
I. Tepung sagu 30%	6.13 ^e

Keterangan : Superskrip yang berbeda pada kolom yang sama menunjukkan pengaruh yang berbeda sangat nyata ($P < 0.01$).

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa terdapat perbedaan Ph bakso daging itik yang sangat nyata taraf ($P < 0.01$), ini berarti bahwa pemakaian tepung jagung, tapioka dan sagu sangat berpengaruh nyata terhadap bakso itik afkir. terutama pada perlakuan yang berbeda persentase pemberian tepung, hal ini dapat terlihat antara perlakuan g dengan rataan ph yang tertinggi yaitu sebesar 6.77.

Lebih rendahnya PH bakso itik afkir pada perlakuan yang memakai tepung tapiokadan tepung jagung karena tepung tersebut hanya sedikit mengikat air pada bahan. Hal ini mengakibatkan banyaknya air lepas dipermukaan bakso dan menimbulkan keasaman yang tinggi sehingga ph menjadi menurun. disamping itu juga dapat mengurangi terjadinya penyusutan selama pemasakan, dimana pengaruh penyusutan pemasakan berpengaruh terhadap ph dibandingkan dengan pemakaian tepung sagu dalam adonan bakso itik afkir yang mengandung ph antara 6.77 sampai 6.13.

Sesuai dengan pendapat Koswara (1995) bahwa jenis tepung yang mengandung protein yang tinggi seperti tepung maizena (jagung) dapat meningkatkan daya ikat air yang disebabkan oleh sifat pati itu sendiri yang mudah menarik air. Hal ini terjadi karena pada saat pemasakan molekul pati akan saling berikatan dengan protein melalui ikatan hidrogen. Dengan melemahnya ikatan hidrogen ini maka molekul air dapat menyusup diantara molekul protein dan pati, sehingga pada saat didinginkan terjadi lagi penguatan ikatan hidrogen antara molekul pati dan hidrogen yang melibatkan molekul air sebagai jembatan hidrogen. Hal ini memberikan pengaruh terhadap penyusutan pemasakan dan terjadinya penurunan pH pada bakso itik afkir.

Tidak berbedanya pH itik afkir pada perlakuan A,B,C,d dan E disebabkan karena pemberian tepung maizena dan tepung tapioka masih belum mencukupi dalam kemampuannya yang maksimal sebagai pengikat air dan dalam mengurangi penyusutan pemasakan serta stabilitas emulsi sehingga ph yang dihasilkan relatif sama.

Kesimpulan

1. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pemakaian tepung maizena (jagung), tepung tapioka dan tepung sagu kedalam adonan bakso itik afkir berpengaruh nyata dalam peningkatan kadar protein, lemak tetapi menurunkan kadar air dan ph. Dimana penambahan tepung maizena pada taraf 30% menunjukkan kadar protein dan kadar lemak yang paling tinggi yaitu 30,54% dan 5,07%.

2. Saran

Pemakaian tepung maizena sampai taraf 30% dapat digunakan dalam adonan bakso itik afkir.

DAFTAR PUSTAKA

- Apriyantono, D. Fardiaz, N.L.Puspitasari, Sedarwati dan S. Budiyo. Analisis Pangan. 1988. Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Komariah, Surajudin dan Purnomo, D. 2005. Aneka Olahan Daging Sapi, Sehat, Bergizi dan Nikmat. Cet-1. Agro Media Pustaka. Jakarta.
- Koswara,S. 1995. Teknologi pengolahan kedelai menjadi makanan bermut. Pustaka sinar harapan, Jakarta.
- MedanBisnisOnline.com. 2009. Di Langkat, Warga Menggandrungi Konsumsi Daging Itik. <http://www.medanbisnisonline.com/rubrik.php?> Diakses tanggal 6 Jan 2009. 02:38:01.
- Mountney, G.J dan C.R.Parkhurst. 1995. *Poultry Product Technology*. Third edition. The Haworth Press Inc. New York
- Murtidjo, B. A. 1990. Mengelola Itik. Kanisius, Yogyakarta
- Nasir. 1996. Pengaruh penambahan berbagai bahan pengikat air terhadap volume air lepas, pH dan cita rasa sosis. Skripsi Fakultas Peternakan Universitas Andalas.
- Rahayu, W.P. 2001. Penuntun Praktikum Penilaian Organoleptik. Fakultas Teknologi Pangan dan Gizi. Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Samosir, D. J. 1993. Ilmu Ternak Itik. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Sawarni, I., Rumawas dan R. Sutarno. 1978. Pratikum *Meat Hygiene and Milk Hygiene*. Fakultas Kedokteran Hewan IPB. Bogor.
- Soeparno,1996. Pengolahan Hasil Ternak. Universitas Terbuka, Jakarta.
- Srigandono, B. 1996. Produksi Unggas Air. Fakultas Peternakan. Universitas Diponegoro. Semarang.
- Steel, R. G dan J. H. Torrie. 1995. Prinsip dan Prosedur Statistika Suatu Pendekatan Biometrik. Edisi 2 cetakan 2. Alih bahasa Bambang Sumantri. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Suyanti. 2008. Membuat Mie Sehat. Cet-1. Penebar Swadaya. Jakarta.
- Triyantini. 1998. Pengolahan Dendeng Itik sebagai Upaya Diversifikasi Pangan. Wortozoa. Vol.7. No 1:4-8
- Wibowo, S. 1999. Pembuatan Bakso Ikan dan Bakso Daging. Cet-6. Penerbit Penebar Swadaya. Jakarta.

Wikipedia. 2009. Sagu. <http://id.wikipedia.org/wiki/Sagu>. Diakses Tanggal 20 Jan 2009. 03:02:04.

Winarno, F.G. 1995. Kimia Pangan dan Gizi. Cet-7. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.

Yuyun, A. 2007. Panduan Wirausaha Membuat Aneka Bakso. Cet-1. Penerbit Agro Media Pustaka. Jakarta.

Evaluation Copy
PDF Creator Plus 4.0

Pelaksanaan Manajemen Kinerja di Daerah: Kajian Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Solok

Oleh:
Aidinil Zetra
Kusdarini
Tesa Revika Daslin

Abstrak

Kinerja birokrasi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik sering mendapat kritikan. Hal ini memaksa pemea untuk melakukan perbaikan manajemen pelayanan publik. Salah satunya adalah dengan melakukan reformasi birokrasi. Kabupaten Solok sebagai salah satu daerah di Indonesia telah memprakarsai reformasi birokrasi seperti penerapan pakta Integritas untuk mendukung terwujudnya tata pemerintahan yang baik dan pemerintahan yang bersih. Namun kenyataannya masih belum memuaskan. Kebijakan ini belum mampu menghasilkan perbaikan kehidupan masyarakat. Praktek KKN dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanan publik masih terus berlangsung. Keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan publik yang efisien, responsif, dan akuntabel masih amat jauh dari kenyataan.

Penelitian ini bertujuan mengetahui pelaksanaan manajemen kinerja pemerintah daerah di Kabupaten Solok dalam mewujudkan pelayanan prima. Selanjutnya penelitian ini bertujuan merumuskan strategi yang tepat untuk memperbaiki manajemen pelayanan Pemerintah Daerah dalam mewujudkan pelayanan prima. Melalui penelitian deskriptif survey dikumpulkan data sekunder berupa dokumen dan data primer diperoleh melalui observasi/pengamatan, kuesioner dan wawancara di lima SKPD di Kabupaten Solok

Penelitian ini menemukan bahwa pada dasarnya pemerintah daerah Kabupaten Solok telah melaksanakan berbagai upaya perbaikan manajemen pelayanan untuk mewujudkan pelayanan yang lebih cepat, tepat, manusiawi, murah, tidak diskriminatif, dan transparan. Secara umum kualitas pelayanan di daerah ini telah mengalami perbaikan sejak diberlakukan otonomi daerah. Namun, upaya-upaya perbaikan yang telah ditempuh oleh pemerintah daerah tersebut nampaknya belum optimal. Hal ini berakibat tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan umum berdasarkan indeks kepuasan masyarakat hampir seluruh indikator penilaian menunjukkan kategori sedang.

Reformasi manajemen pelayanan pemerintah daerah melalui penerapan elemen-elemen *new public management* belum dilakukan secara sistemik dan masih ditemukan banyak kelemahan. Kebanyakan aparatur penyelenggara pelayanan publik di lingkungan pemerintahan daerah Kabupaten Solok tidak tergerak melakukan pembaharuan pelayanan karena paradigma pelayanan publik yang baru belum dipahami dan dilaksanakan secara baik. Banyak visi dan misi organisasi pelayanan belum dihayati sehingga belum mampu menggerakkan organisasi dalam mencapai tujuan.

Kata kunci: Manajemen publik, pelayanan publik, manajemen kinerja,

1. Pangantar

Kinerja birokrasi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik sering mendapat kritikan. Hal ini memaksa pemda untuk melakukan perbaikan manajemen pelayanan publik. Salah satunya adalah dengan melakukan reformasi birokrasi. Kabupaten Solok sebagai salah satu daerah di Indonesia telah memprakarsai reformasi birokrasi seperti penerapan pakta Integritas untuk mendukung terwujudnya tata pemerintahan yang baik dan pemerintahan yang bersih. Namun kenyataannya masih belum memuaskan. Kebijakan ini belum mampu menghasilkan perbaikan kehidupan masyarakat. Praktek KKN dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanan publik masih terus berlangsung. Keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan publik yang efisien, responsif dan akuntabel masih amat jauh dari kenyataan.

Penelitian ini bertujuan mengetahui pelaksanaan manajemen kinerja pemerintah daerah di Kabupaten Solok dalam mewujudkan pelayanan prima. Selanjutnya penelitian ini bertujuan merumuskan strategi yang tepat untuk memperbaiki manajemen pelayanan Pemerintah Daerah dalam mewujudkan pelayanan prima.

Melalui penelitian deskriptif survey dikumpulkan data sekunder berupa dokumen dan data primer diperoleh melalui observasi/pengamatan, kuesioner dan wawancara di lima SKPD di Kabupaten Solok.

2. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Kabupaten Solok

Organisasi pemerintah daerah saat ini memasuki lingkungan pelayanan yang kompetitif yang menuntut organisasi pemerintah daerah memiliki karakteristik pelayanan yang efektif, efisien, cepat, fleksibel, terpadu dan inovatif. Oleh karenanya pembaharuan manajemen pelayanan publik oleh pemerintah daerah merupakan suatu keharusan. Pembaharuan manajemen pelayanan oleh birokrasi pemerintah daerah di Kabupaten Solok yang diteliti telah banyak dilakukan. Langkah-langkah kongkrit yang telah dijalankan untuk mewujudkan pelayanan prima sebagai upaya untuk keluar dari berbagai masalah birokrasi pelayanan publik dan merespon tuntutan perkembangan masyarakat seperti peningkatan kinerja pelayanan dasar (pelayanan pendidikan, kesehatan, kebutuhan pokok, persediaan air bersih, pembinaan koperasi dan UKM, administrasi perizinan, kependudukan dan catatan sipil. Peningkatan pelayanan

yang cukup menonjol di Kabupaten Solok adalah pelayanan Administrasi dan Perizinan. Pemerintah Kabupaten Solok telah mencanangkan dan mengembangkan pola Pelayanan Umum Satu Pintu Plus dengan pendekatan *one stop service* (OSS). Pendekatan ini merupakan perkembangan terbaru dalam sektor pemerintahan yang bertujuan meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik dengan outlet pelayanan perizinan yang terintegrasi. Pola ini mempermudah layanan perizinan dan menghindari prosedur yang panjang dan berbelit-belit dan menghemat biaya waktu dan tenaga. Pola ini di Kabupaten Solok dilengkapi dengan alternatif pengajuan aplikasi perizinan melalui jasa pos atas kerjasama dengan PT. Pos untuk meningkatkan akses publik terhadap pelayanan Kantor Pelayanan Umum dan Perizinan (KPUP) Kabupaten Solok yang terletak di ibu kota kabupaten. Sementara wilayah Kabupaten Solok sangat luas, sebahagian penduduknya tinggal jauh dari ibu kota kabupaten. Selain itu saat ini juga sedang diupayakan menyebarkan aplikasi perizinan ke seluruh Kantor Wali Nagari untuk memudahkan masyarakat mengajukan aplikasi tanpa harus datang ke KPUP.

Gambar 1

Semua layanan yang diberikan oleh KPUP Kabupaten Solok dilakukan dengan prosedur standar pelayanan. Petugas memberikan informasi yang akurat mengenai proses perizinan yang diajukan, persyaratan, batas waktu, dan biaya untuk setiap perizinan yang dilakukan pemohon disertai kwitansi sebagai bukti pembayaran. Demikian juga setiap dokumen persyaratan yang diserahkan pemohon.

Untuk setiap layanan yang diberikan oleh KPUP, pemohon diberi formulir umpan balik (*feedback*) untuk mengetahui apakah mereka puas dengan layanan yang diterima. Formulir *feedback* ini diarsipkan dan kemudian dievaluasi setiap bulan oleh Kepala KPUP dan dapat diminta oleh tim monitoring penyedia layanan atau pihak lain yang berkepentingan. Lebih jauh lagi untuk menilai kinerja KPUP masyarakat dapat mengajukan keluhan melalui kotak pos 2004 yang disediakan bupati sejak tahun 2004. Sarana kotak pos ini bertujuan untuk menyediakan saluran keluhan masyarakat terhadap layanan publik serta masalah dan tanggungjawab pemerintah. Sedangkan untuk menindaklanjuti keluhan tersebut telah dibentuk sebuah kelompok kerja (*task force*) yang dilengkapi dengan prosedur penanganan keluhan. Sejak 2005 pemerintah Kabupaten Solok sudah membuat jaringan *online* antara instansi penyedia layanan dengan KPUP dengan LAN dan internet yang secara signifikan telah menjadikan layanan perizinan lebih efisien. Keputusan untuk menerapkan pelayanan terpadu satu pintu plus dengan pendekatan *one stop service* (OSS) diawali dengan penilaian secara teliti terhadap akses serta dengan melakukan seleksi jenis perizinan yang akan dilayani oleh KPUP dan yang akan didelegasikan ke instansi lain. Beberapa contoh antara lain layanan sertifikat fasilitas usaha tingkat IV dan penerbitan KTP diserahkan kepada wali nagari. Sedangkan kewenangan untuk menerbitkan IMB di wilayah luar kota kabupaten didelegasikan kepada camat dan wali nagari sehingga pendelegasian ini sangat mempermudah akses masyarakat terhadap pelayanan administrasi dan perizinan karena penyedia layanan berada di lokasi yang dekat dengan tempat mereka. Terdapat 25 jenis pelayanan yang dilayani di KPUP Kabupaten Solok.

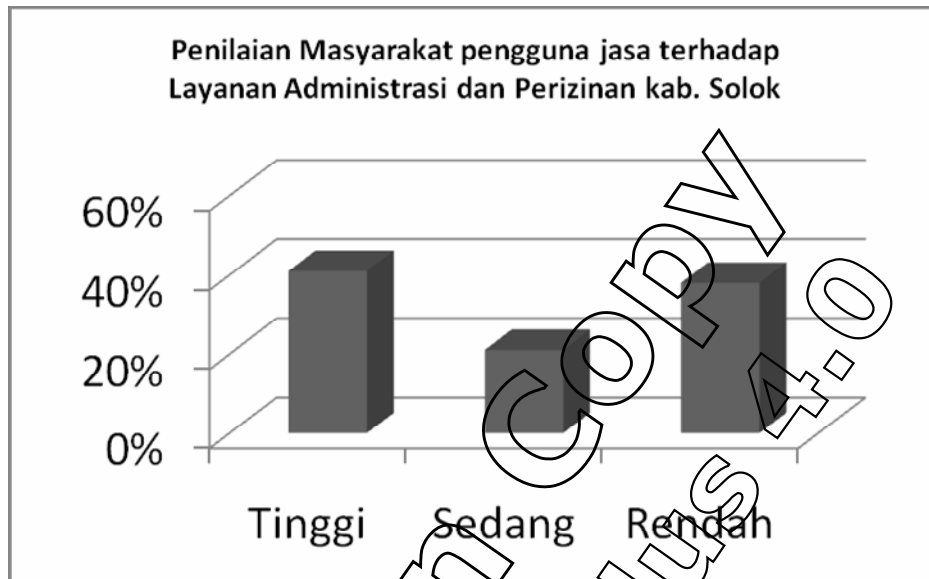
Tampak bahwa upaya untuk mewujudkan pelayanan publik yang berorientasi kepada kepuasan masyarakat (pelayanan prima) sudah banyak dilakukan. Upaya tersebut telah mencakup semua jenis layanan baik pelayanan dasar maupun pelayanan umum yang meliputi pelayanan barang, penyediaan jasa dan pelayanan administrasi perizinan.

3 Penilaian Masyarakat Terhadap Pelayanan Publik

Keberhasilan organisasi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik ditentukan oleh kemampuan organisasi pemerintah daerah menghasilkan *value* terbaik bagi masyarakat. Oleh sebab itu perlu dipaparkan penilaian masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Penilaian masyarakat pengguna layanan publik terhadap pelayanan Publik di Kabupaten Solok cukup

beragam mulai dari citra yang baik sampai buruk seperti terlihat pada gambar 2 berikut:

Gambar 2



Sumber: Data Primer 2009

Dari grafik di atas terlihat penilaian masyarakat sangat beragam. Masyarakat yang menilai pelayanan baik berjumlah 41%, yang menilai sedang berjumlah 21% dan yang menilai rendah berjumlah 38%. Dari pandangan tersebut dapat disimpulkan bahwa penilaian masyarakat pengguna jasa pelayanan antara tinggi dan rendah adalah hampir seimbang. Artinya meskipun pemerintah daerah Kabupaten Solok telah melakukan berbagai perbaikan pelayanan publik, namun belum sepenuhnya mampu mendongkrak persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik. Perlu waktu yang lama untuk merubah penilaian masyarakat terhadap pelayanan publik.

4. Penilaian Masyarakat Terhadap Pelayanan Administrasi

Berikut ini akan diuraikan penilaian masyarakat terhadap pelayanan administrasi di Kabupaten Solok. Peneliti menggunakan indikator indeks kepuasan masyarakat seperti terlihat pada tabel 1 berikut:

Tabel 1
Penilaian Masyarakat Pengguna Jasa terhadap Pelayanan Administrasi
di Kabupaten Solok

No	Indikator Penilaian	Indeks
1.	Kemudahan prosedur pelayanan	8.3
2.	Kesesuaian persyaratan pelayanan dengan jenis pelayanannya	6.5
3.	Kejelasan dan kepastian petugas yang melayani	7.5
4.	Kedisiplinan petugas dalam memberikan pelayanan	6.5
5.	Tanggung jawab petugas dalam memberikan pelayanan	6.4
6.	Kemampuan petugas dalam memberikan pelayanan	7.0
7.	Kecepatan pelayanan	6.4
8.	Keadilan untuk mendapatkan pelayanan	4.8
9.	Kesopanan dan keramahan petugas dalam memberikan pelayanan	7.8
10.	Kewajaran biaya untuk mendapatkan pelayanan	7.6
11.	Kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan	8.1
12.	Ketepatan pelaksanaan terhadap jadwal waktu pelayanan	7.7
13.	Kenyamanan di lingkungan unit pelayanan	8.2
14.	Keamanan pelayanan	8
15.	Nilai Rata-rata	7.10

Sumber: Data Primer Agustus-September 2007

1.0 - 4.0 = rendah

4.1 - 7.0 = sedang

7.1 - 10 = tinggi

Berdasarkan indikator indeks kepuasan masyarakat di atas diperoleh diketahui bahwa hampir seluruh variabel penilaian termasuk kategori tinggi. Variabel tertinggi secara keseluruhan berturut-turut adalah: variable kemudahan prosedur pelayanan (8.3), kenyamanan di lingkungan unit pelayanan (8.2) dan kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan (8.1). Data tersebut menunjukkan bahwa beberapa aspek reformasi pelayanan administrasi telah berhasil membuat masyarakat puas terhadap layanan administrasi. Sementara indeks yang termasuk rendah adalah pada variabel keadilan untuk mendapatkan pelayanan (4.1) meskipun termasuk kategori sedang.

Dari beberapa pandangan masyarakat terlihat kecenderungan bahwa pandangan masyarakat terhadap pelayanan administrasi dan perizinan sudah

mulai baik sementara pandangan yang menyangkut pelayanan non perizinan masih cenderung negatif. Pendapat dan kesan masyarakat tersebut perlu menjadi cermin untuk memahami kekurangan dan kelemahan birokrasi. Aparatur dan pejabat yang bersedia bercermin terhadap pendapat kritis masyarakat akan dapat memperbaiki dirinya dan sistem manajemen pelayanan tanpa harus berusaha membela dirinya atau mencari dalih untuk alasan pembenar.

5. Penerapan Sistem Pengendalian Manajemen Pelayanan Publik Pemerintah Daerah

5.1 Struktur Sistem Pengendalian Manajemen Pelayanan Publik di Daerah Kabupaten Solok

Model organik yang ditawarkan oleh *New Public Manajemen* dimana unit pelayanan publik bertujuan mengejar maksimalisasi kepuasan, fleksibilitas, dan pengembangan sudah banyak diterapkan pada unit-unit pelayanan di daerah Kabupaten Solok. Di antaranya pembentukan SOTK sudah mulai menerapkan prinsip pemecahan organisasi menjadi unit-unit yang lebih kecil. Salah satu wujud pembentukan struktur organisasi yang dipecah menjadi unit-unit kerja yang lebih kecil yang ditemukan di Daerah Kabupaten Solok adalah pembentukan sistem pelayanan satu pintu seperti yang telah diterapkan di Kantor Pelayanan Umum dan Perizinan.

Selain itu Kabupaten Solok juga telah melakukan reorganisasi dengan menggabungkan beberapa SKPD yang memiliki tupoksi dan memberikan pelayanan yang hampir sama. Reorganisasi ini ternyata masih ditemui berbagai kendala. Di antaranya adalah adanya duplikasi tugas antarlembaga, adanya urusan yang pemerintahan yang belum terwadahi dalam organisasi yang telah ada dan adanya beban tugas suatu lembaga yang terlalu berat. Paling tidak reorganisasi yang telah dilakukan berhasil sedikit merampingkan birokrasi untuk mencapai efisiensi. Konsekuensinya banyak pejabat yang kemudian tidak lagi memiliki jabatan struktural.

Temuan menarik lainnya adalah banyak kepala SKPD yang memimpin beberapa bidang yang sebelum restrukturisasi berbentuk dinas mengeluh karena beban mereka sangat berat. Menurut mereka kebanyakan penggabungan beberapa SKPD menjadi satu tidak diikuti oleh penyesuaian jumlah personil pendukung sehingga beban kerja menjadi *overload*.

Penerapan manajemen profesional pada organisasi pemerintah daerah Kabupaten Solok mensyaratkan ditentukannya batasan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) serta deskripsi kerja yang jelas dari setiap pegawai. Hal ini telah

didukung oleh Keputusan Bupati bahwa dalam melaksanakan tugasnya Kepala SKPD, Kepala Bagian/Sub Bagian/Kepala Seksi berkewajiban melakukan pengkajian dan analisis tugas-tugas di unit mereka masing-masing dan saling koordinasi baik dengan sesama unit maupun dengan pejabat fungsional yang ada pada unit bersangkutan.

Perumusan tupoksi dan uraian tugas adalah penting untuk semua struktur yang ada. Kabupaten Solok sudah cukup serius dalam hal perumusan dan penerapan uraian tugas pokok dan fungsi serta rincian tugas jabatan. Masing-masing pegawai dirumuskan secara rinci dengan format sebagai berikut: 1) Nama Jabatan, 2) Unit Kerja, 3) Tugas pokok, 4) Rincian/uraian Tugas dan 5) Hasil Kerja. Dokumen ini dijadikan sebagai "file meja" (*file* yang wajib diletakkan di meja setiap pegawai sebagai pedoman dalam melaksanakan pekerjaan). Keuntungan dari adanya "file meja" ini adalah hampir seluruh staf mengetahui rincian tugas yang harus dikerjakan dan hasil yang harus dicapai dan dilaporkan kepada atasan. Namun tidak semua pimpinan SKPD yang mengoptimalkan pemanfaat uraian tugas tersebut. Padahal jika uraian tugas tersebut dimanfaatkan dapat membantu pimpinan dalam menilai kinerja seluruh stafnya.

Penerapan manajemen profesional dalam pelayanan publik oleh organisasi pemerintah daerah mengharuskan adanya kejelasan wewenang dan tanggungjawab masing-masing unit penyelenggara pelayanan publik. Pengalaman pelayanan publik yang baik dengan adanya pelimpahan kewenangan yang jelas dan komitmen dari semua pimpinan unit kerja termasuk DPRD untuk mewujudkan pelayanan prima dapat ditemukan di Kantor Pelayanan Umum dan Perizinan (KPUP) Kabupaten Solok.

Jejaring informasi dalam suatu organisasi bertujuan untuk mempersatukan berbagai komponen yang membentuk organisasi dan berbagai organisasi dalam jejaring organisasi (*organization network*) untuk kepentingan pelayanan publik. Kabupaten Solok telah memanfaatkan teknologi informasi berupa internet dalam pembentukan jejaring informasi selain tetap menggunakan cara-cara konvensional seperti pertemuan, apel pagi, atau melalui kertas seperti memo. Sayangnya selama penelitian ini dilakukan halaman web Kabupaten Solok sedang dalam masa perbaikan sehingga tidak dapat diakses. Menurut pengelola web daerah ini tidak banyak SKPD yang diteliti yang memanfaatkan jejaring teknologi informasi tersebut secara interaktif. Sedangkan website daerah yang ada sebelum rusak hanya bersifat informasi satu arah dan belum interaktif

apalagi bersifat transaktif dimana *Stakeholders* dan organisasi publik serta masyarakat pengguna jasa belum dapat bertransaksi melalui jejaring informasi yang ada untuk mendapatkan pelayanan tanpa harus datang ke kantor-kantor unit pelayanan.

Sistem penghargaan dalam organisasi publik adalah suatu sistem yang digunakan untuk mendistribusikan penghargaan kepada aparatur birokrasi. Penelitian ini menemukan sistem pendistribusian penghargaan Kabupaten Solok kepada karyawan masih difokuskan kepada manajemen puncak seperti pejabat eselon tertinggi. Semakin tinggi posisinya dalam struktur, semakin semakin besar insentif yang ia dapatkan. Asumsinya adalah orang yang berada pada struktur yang lebih tinggi memiliki tanggungjawab yang lebih besar pula dalam pencapaian tujuan organisasi.

Sistem penghargaan seperti ini banyak dikeluhkan oleh informan terutama para staf dan pejabat level bawah. Menurut mereka pada lingkungan birokrasi sekarang ini dimana para pejabat tidak lagi mampu menjalankan sendiri seluruh misi organisasinya tanpa didukung oleh bawahan maka sistem *reward dan punishment* pun harus dirubah. Kalau pemerintah mau meningkatkan kinerja stafnya maka sistem penghargaan harus didasarkan kepada kinerja. Orang yang memiliki beban tanggung jawab yang lebih berat dan menunjukkan pencapaian kinerja yang lebih baik harus mendapatkan *reward* yang lebih baik meskipun secara struktural eselonnya sama atau lebih rendah.

Salah satu sistem penghargaan yang telah diterapkan oleh Pemerintah Kabupaten Solok adalah sistem insentif pada memberikan insentif kepada pegawai yang berhasil menghemat anggaran, mencegah kebocoran anggaran, yang melaporkan penyimpangan yang berdampak terhadap pelayanan publik, insentif prestasi bagi Kantor, Dinas, Badan, Instansi, Bagian dan Camat yang melampaui target RAD/PBB dan prestasi kerja seperti jumlah nota staf/telaah staf, jumlah surat biasa, jumlah rapat, jumlah seminar, jumlah SK, Jumlah Perda. Selain itu insentif prestasi efisiensi diberikan kepada unit kerja yang dapat mengefisienkan anggaran (belanja tidak langsung) dan insentif upah pungut dalam rangka meningkatkan PAD/PBB). Selain itu Kabupaten Solok juga menerapkan pemberian tunjangan daerah berdasarkan beban tanggungjawab terhadap tupoksi dan tingkat kehadiran. Insentif yang diberikan dapat berupa uang, kenaikan pangkat istimewa, promosi jabatan, kesempatan mengikuti pendidikan/pelatihan/lokalakarya ke daerah lain atau luar negeri.

Sementara itu penerapan pemberian *punishment* juga diberikan bagi pegawai yang tidak hadir 1 hari dipotong tunjangan daerahnya 4%, Bagi pegawai yang

terlambat datang dipotong 0.5% perjam keterlambatan. Pelaksanaan hukuman dilakukan setelah pegawai yang bersangkutan ditegur sekali atau dua kali terhadap tindakan indisiplinernya. Selain pemotongan hukuman dapat diberikan berupa penundaan kenaikan pangkat atau gaji berkala sebagai akibat tindakan indisipliner.

5.2 Proses Sistem Pengendalian Manajemen Pelayanan Publik

Manajemen profesional juga membutuhkan sistem perencanaan dan pengendalian manajemen. Sistem perencanaan dan pengendalian manajemen sektor publik merupakan tahap-tahap yang harus dilalui untuk mewujudkan tujuan organisasi. Proses perencanaan dan pengendalian manajemen sektor publik terdiri atas beberapa tahap, yaitu: perumusan strategi, perencanaan strategik, pembuatan program, penganggaran, implementasi, pelaporan kinerja, evaluasi kinerja dan umpan balik.

5.2.1 Perumusan Strategi

Penerapan sistem perencanaan dan pengendalian manajemen di Kabupaten Solok secara formal telah dilakukan. Dalam perumusan strategi, semua daerah yang diteliti telah merumuskan visi, misi, arah pembangunan Daerah. Bahkan visi, misi tersebut telah diturunkan menjadi visi, misi dan tujuan setiap SKPD. Persoalan yang sering ditemukan adalah visi dan misi belum mampu dijadikan sebagai kekuatan untuk menggerakkan organisasi seperti yang dikemukakan oleh model *entrepreneurial government* (EG). Banyak keluhan yang dikemukakan oleh pimpinan unit penyelenggara pelayanan publik bahwa kebanyakan pegawai di unit mereka baik pimpinan maupun staf tidak mampu menghayati visi dan misi baik visi dan misi daerah maupun visi dan misi organisasi. Hasil survey kepada staf di berbagai unit pelayanan di Kabupaten Solok tentang kemampuan staf menghayati visi dan misi daerah dan visi dan misi SKPD sebahagian besar (56%, N=100) mengatakan bahwa mereka tidak mampu menghayatinya. Beberapa alasan yang dikemukakan oleh para pegawai sebagai penyebab mereka tidak mampu menghayati visi dan misi daerah dan SKPD mereka adalah seperti terlihat pada tabel berikut:

Tabel 4.2
Faktor Penyebab Visi dan Misi tidak dihayati oleh Pegawai (N=100)

No	Penyebab tidak mampu menghayati visi dan misi daerah dan SKPD	%
1.	Visi dan misi terlalu abstrak sehingga sulit dipahami	42.328%
2.	Staf tidak pernah dilibatkan dalam perumusan visi dan misi	37.60%
3.	Kurang dikomunikasikan kepada staf	29.75%
4.	Visi dan misi hanya merupakan slogan belaka	23.45%
5.	Visi dan misi terlalu panjang sehingga sulit diingat	44.75%

Sumber : Data Primer 2009

5.2.2 Perencanaan Strategik

Penerapan perencanaan strategik sebagai bagian dari sistem perencanaan dan pengendalian manajemen publik di Kabupaten Solok secara formal juga telah dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku. Hasil perencanaan strategis ini di Kabupaten Solok kemudian diimplementasikan dalam bentuk program-program yang konkrit. Tahap ini merupakan tahap yang paling krusial dalam proses perencanaan pembangunan daerah termasuk hal ini peningkatan pelayanan publik di daerah.

5.2.3 Penyusunan Program dan Anggaran

Secara umum proses pemograman ini di Kabupaten Solok sudah mengikuti tahapan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setelah pemerintah daerah menyajikan draft rencana kerja, kemudian draft tersebut dibawa ke dalam musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Hasil musrenbanglah dijadikan sebagai rancangan akhir rencana pembangunan. Hambatan yang sering ditemukan adalah performa kinerja di Kabupten Solok baru sampai pada tahap administrasi belum sampai ke filosofinya. Terdapat keterbatasan aparatur yang menjamin transparansi dalam proses penyusunan program dan anggaran. Selain itu partisipasi masyarakat dalam musrenbang kebanyakan hanya partisipasi semu. Banyak masyarakat yang merasakan bahwa keterlibatan mereka dalam musrenbang hanya formalitas.

Dalam proses perencanaan seperti digambarkan di atas menurut penuturan banyak informan (N=14) masih banyak ditemukan persoalan tarik-menarik kepentingan sektoral. Di Kabupaten Solok, masing-masing SKPD masih saja memperlihatkan ego sektoralnya. Mereka berusaha agar rancangan rencana kerja SKPD yang mereka ajukan tetap diterima meskipun rancangan tersebut tidak mendukung pencapaian perumusan strategis (visi, misi dan tujuan) dan

perencanaan strategik serta jauh dari skala prioritas daerah. Padahal menurut banyak informan dalam sistem perencanaan sekarang program dan kegiatan yang diajukan adalah merupakan alat kebijakan untuk mencapai sasaran dan tujuan.

5.2.4 Implementasi Program

Persoalan umum yang dihadapi oleh seluruh SKPD yang diteliti adalah masalah keterlambatan pencairan anggaran APBD, sehingga sulit untuk mengaitkan antara sistem penganggaran dengan sistem pemantauan kinerja. Keterlambatan ini bisa dimulai dari keterlambatan pemerintah daerah mengajukan ke DPRD atau bisa juga keterlambatan pembahasan di DPRD. Hal ini berdampak terhadap terhadap kinerja aparatur. Pada akhir tahun anggaran sering kegiatan dipadatkan sementara di awal tahun banyak aparatur seperti tidak bekerja. Dapat dikatakan bahwa di awal tahun kinerja aparatur sering rendah tapi kinerja tersebut tiba-tiba meningkat menjelang akhir tahun anggaran. Sebenarnya dalam aturan bulan Maret semua kegiatan sudah harus dikerjakan. Tetapi dalam pelaksanaannya jangankan Maret, Bulan April saja penyusunan anggaran belum selesai. Jadi pendeknya kata informan, kinerja baru bisa dimonitoring tentu setelah APBD cair. Selain itu banyak kegiatan baik fisik maupun non fisik yang pelaksanaannya terganggu karena keterlambatan anggaran, menyebabkan keterlambatan administrasi sehingga berdampak terhadap pelaksanaan kegiatan.

5.2.5 Pemantauan

Implementasi rencana memerlukan pemantauan. Hasil setiap langkah yang direncanakan perlu diukur untuk memberikan umpan balik bagi pemantauan pelaksanaan anggaran, program, dan inisiatif strategik. Hasil implementasi rencana juga digunakan untuk memberikan informasi bagi pelaksana tentang seberapa jauh target telah berhasil dicapai, sasaran strategik telah berhasil diwujudkan, dan visi organisasi dapat dicapai. Dalam pelaksanaan program, Kabupaten Solok telah menetapkan melalui Peraturan Bupati bahwa tugas Kepala SKPD berkewajiban memantau dan mengevaluasi Program Kerja dan Kegiatan yang dilaksanakan oleh masing-masing SKPD. Sangat beragam gaya pemantauan evaluasi yang dilakukan oleh kepala masing-masing SKPD. Ada SKPD yang menerapkan pertemuan rutin dengan meminta laporan pekerjaan semua bawahannya. Ada juga yang menerapkan sistem evaluasi dan monitoring dengan langsung melihat dan menghadiri pekerjaan staf. Namun

penelitian ini menemukan terdapat SKPD yang tidak pernah pendapat evaluasi dan monitoring. Bahkan beberapa orang informan di beberapa unit penyelenggara pelayanan mengatakan bahwa mereka tidak pernah disidak (insfeksi mendadak). Padahal menurut mereka sidak ini cukup efektif untuk melihat bagaimana kondisi penyelenggaraan pelayanan yang sebenarnya.

5.3 Penerapan Manajemen Berbasis Kinerja dalam Pelayanan Publik

Tahap awal dari manajemen kinerja pelayanan publik adalah tahap perencanaan kinerja pelayanan. Tahap ini merupakan tahap awal dan paling kritis dari keseluruhan proses manajemen kinerja pelayanan. Pada tahap awal biasanya organisasi penyelenggara pelayanan publik harus menetapkan kriteria kinerja pelayanan, target kinerja pelayanan dan indikator kinerja pelayanan sebagai bentuk kontrak kinerja. Dalam tahap perencanaan kinerja pelayanan antara pihak pemberi pelayanan dengan pihak pengguna jasa pelayanan harus membuat kontrak kinerja pelayanan untuk menetapkan kriteria kinerja dan menilai kinerja unit penyelenggara pelayanan.

Berdasarkan analisis terhadap dokumen lakip di beberapa SKPD terlihat bahwa masih banyak tim perencana kinerja di SKPD yang belum memahami teknik penyusunan perencanaan kinerja. Banyak target kinerja yang tidak jelas dan tidak terukur. Untuk merumuskan perencanaan kinerja (target kinerja dan indikator kinerja pelayanan untuk level individual sebagai bentuk kontrak kinerja masing-masing aparaturnya masih merupakan obsesi. Pemerintah Kabupaten Solok telah mencoba menyusun kriteria, target, indikator kinerja staf namun belum tuntas. Menurut informan sulit merumuskan kriteria, target, indikator kinerja staf di lingkungan pemerintah daerah karena di sektor ini pekerjaan aparaturnya sering tidak jelas, tidak konstan, sulit diukur.

5.4 Penekanan Yang Lebih Besar Terhadap Pengendalian *Output* dan *Outcome*

Salah satu perubahan terpenting terkait dengan penekanan dan pengendalian *output* dan *outcome* ini adalah adanya reformasi anggaran, yaitu penggunaan anggaran kinerja untuk menggantikan anggaran tradisional (*line item & incremental budget*). Namun dalam pelaksanaannya masih banyak SKPD yang diteliti dalam mengukur output tidak berdasarkan kenyataan yang ada. Output yang diperoleh sering digambarkan maksimal tanpa menggunakan alat

ukur yang sah. Misalnya kegiatan pelatihan operator Komputer di salah satu Dinas di Kabupaten Solok, *outcome*-nya adalah meningkatnya pengetahuan operator sebesar 100%. Tingkat keberhasilan sebesar 100% masih saja dilihat berdasarkan penggunaan anggaran dan bukan berdasarkan hasil yang sebenarnya. Hal yang sama dapat dengan mudah diamati dalam laporan akuntabilitas kinerja masing-masing SKPD sampel di Kabupaten Solok.

5.5 Menciptakan Persaingan di Sektor Publik

Tujuan menciptakan persaingan di sektor publik tersebut adalah untuk menghemat biaya. Untuk itu perlu dilakukan mekanisme kontrak dan tender kompetitif dalam rangka penghematan biaya dan peningkatan kualitas serta privatisasi. Untuk organisasi pemerintah daerah yang diteliti praktek ini telah banyak dilakukan. Ada daerah yang membuat kontrak dengan swasta seperti kontraktor bangunan atau konsultan perencana, LSM dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat atau relawan (*volunteer*). Dalam konteks ini beberapa tugas pelayanan publik tertentu yang menjadi tanggungjawab pemerintah daerah telah diserahkan ke pihak swasta atau pihak ketiga untuk menanganinya.

Namun masih banyak jenis pelayanan yang sebenarnya dapat diserahkan namun tetap dijalankan oleh aparatur pemerintah daerah seperti pemungutan sampah, penarikan pajak, perawatan dan pemeliharaan aset pemerintah dan sebagainya, sehingga pekerjaan sering tidak efektif dan efisien. Berbagai alasan yang dikemukakan oleh daerah seperti faktor kelebihan pegawai, perilaku swasta yang juga tidak siap berkompetisi dalam memberikan pelayan terbaik, harusnya dengan penyerahan kepada pihak ketiga pengeluaran pemerintah bisa lebih hemat dan hasilnya lebih berkualitas, namun kenyataan yang sering terjadi justru sebaliknya.

Dari pandangan informan di atas dapat diketahui meskipun gagasan penyerahan pekerjaan tertentu dalam pelayanan publik kepada pihak ketiga hasilnya lebih baik yaitu selain lebih efisien juga dapat mendorong sektor swasta dan sektor ketiga untuk berkembang, namun jika pelaksanaannya sarat praktek dengan KKN maka hasilnya tentu tidak optimal bahkan lebih merugikan.

5.6 Disiplin dan Penghematan Penggunaan Sumber Daya

Pembaharuan manajemen mensyaratkan organisasi sektor publik dapat memberikan perhatian yang besar terhadap penggunaan sumber daya secara

ekonomis dan efisien. Doktrin NPM menghendaki organisasi sektor publik melakukan penghematan sumber daya melalui pemangkasan biaya-biaya langsung (*direct costs*) yaitu pemotongan biaya yang seharusnya tidak perlu. Pemerintah misalnya perlu melakukan pengendalian pengeluaran.

Penelitian ini menemukan upaya penerapan disiplin dan penghematan penggunaan sumberdaya dengan memberikan insentif kepada aparatur. Daerah Kabupaten Solok telah menerapkan kebijakan pemberian insentif kepada aparatur berupa tambahan honor atau uang kesejahteraan dalam rangka penerapan Pakta Integritas yang mulai diberlakukan sejak Januari 2004 karena mampu melakukan penghematan dan efisiensi dengan mencegah kebocoran. Selain itu bagi aparatur yang melaporkan penyimpangan dalam pelaksanaan Pakta Integritas yang ternyata berdampak pada pelayanan publik, maupun pengadaan barang (secara khusus) memperoleh nilai secara kumulatif akan diberikan sebagai hadiah/*reward*. Insentif juga diberikan bagi unit kerja yang berhasil menghemat anggaran (belanja tidak langsung) yang diberikan 20 % dari anggaran yang diefisienkan.

6. Penutup

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan temuan penelitian seperti yang diuraikan sebelumnya maka dirumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Pada dasarnya pemerintah daerah Kabupaten Solok telah melakukan berbagai upaya untuk mewujudkan pelayanan yang lebih cepat, tepat, manusiawi, murah, tidak diskriminatif, dan transparan. Berbagai program pembangunan dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sudah banyak dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Solok atau SKPD yang diteliti. Peningkatan pelayanan tersebut mencakup hampir semua sektor pelayanan yaitu pelayanan dasar dan pelayanan umum (barang, jasa dan perizinan/administrasi).
2. Secara umum kualitas pelayanan di daerah Kabupaten Solok telah mengalami perbaikan sejak diberlakukan otonomi daerah. Namun, upaya-upaya perbaikan yang telah ditempuh oleh pemerintah daerah tersebut nampaknya belum optimal. Salah satu indikator yang dapat dilihat adalah pada fungsi pelayanan publik masih bersifat birokratis dan banyak mendapat keluhan dari masyarakat karena masih belum memperhatikan kepentingan

masyarakat penggunaanya serta tingkat keterjangkauannya masih rendah terutama untuk pelayanan dasar dan pelayanan umum non perizinan. Upaya perbaikan kebanyakan masih bertumpu pada pelayanan administrasi perizinan.

3. Penilaian masyarakat terhadap kualitas pelayanan birokrasi pemerintah daerah Kabupaten Solok cukup tinggi (41%). Sedangkan tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan umum berdasarkan indeks kepuasan masyarakat hampir seluruh indikator penilaian termasuk kategori tinggi. Variable kemudahan prosedur pelayanan (8.3), kenyamanan di lingkungan unit pelayanan (8.2) dan kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan (8.1). Data tersebut menunjukkan bahwa beberapa aspek reformasi pelayanan administrasi telah berhasil membuat masyarakat puas terhadap layanan administrasi.
4. Reformasi manajemen pelayanan pemerintah daerah melalui penerapan elemen-elemen *new public management* di daerah penelitian antara lain melalui penerapan manajemen profesional seperti penyempurnaan sebahagian komponen sistem perencanaan dan pengendalian manajemen sektor publik. Beberapa kelemahan masih ditemui antara lain:
 - a. Masih banyak visi dan misi unit penyelenggara pelayanan publik (SKPD) yang belum disesuaikan dengan perubahan lingkungan pelayanan yang terjadi secara radikal. Sehingga visi dan misi unit penyelenggara pelayanan publik (SKPD) tersebut belum mampu menggerakkan organisasi kearah peningkatan kinerja pelayanan. Selain itu banyak pegawai unit penyelenggara pelayanan publik tidak memahami dan menghayati visi, misi SKPD karena terlalu panjang, abstrak, tidak terukur dan sulit dicapai.
 - b. Pembentukan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) belum sepenuhnya didasarkan kepada visi dan misi daerah, gagasan memecah organisasi menjadi unit-unit yang lebih kecil di tiap-tiap daerah ternyata mengalami banyak kendala terutama dalam hal pendelegasian wewenang.
 - c. Kabupaten Solok belum memiliki sistem penghargaan seperti pemberian tunjangan daerah berdasarkan *merit system* yaitu belum didasarkan

kepada kinerja yang ditunjukkan oleh pegawai. Sistem penilaian kinerja pegawai yang objektif, praktis standar dan dapat diandalkan sebagai dasar pendistribusian tunjangan daerah yang berorientasi pada asas keadilan belum tersusun.

- d. Kabupaten Solok belum menyusun sistem penghargaan dan sanksi (*reward and punishment system*) yang didasarkan kepada kinerja pegawai.
- e. Dari segi pernyataan pegawai ditemukan masalah pendistribusian pegawai belum merata, kualitas SDM aparatur (kecakapan, keterampilan dan keahlian) belum sesuai dengan kebutuhan, ketidakjelasan kebutuhan organisasi, tupoksi sering tidak sesuai dengan ketersediaan SDM, Sedangkan dalam penataan jabatan struktural belum sesuai dengan kompetensi. Dalam hal mutasi maupun promosi sering rancu dan bias kepentingan.
- f. Para pengguna layanan serta *stakeholders* pelayanan belum dijadikan pusat perhatian dalam menyusun standar pelayanan sehingga kesenjangan antara produk pelayanan dengan kepentingan masyarakat selalu terbentang luas dalam penyelenggaraan pelayanan di Kabupaten Solok.

6.2 Saran

Untuk memecahkan berbagai masalah yang ditemui dalam penelitian ini maka dirumuskan beberapa saran yaitu:

1. Perlu dilakukan redefinisi visi, misi unit penyelenggara pelayanan publik (SKPD) dan pembuatan struktur organisasi berdasarkan visi daerah.
2. Perlu dilakukan pembaruan teknologi informasi dalam membangun jejaring informasi
3. Penyusunan sistem penghargaan berdasarkan kinerja
4. Melakukan perbaikan manajemen kepegawaian dalam mengelola pelayanan publik yaitu: penataan aparatur daerah, pembentukan pusat penilaian pegawai dan penyusunan standar kompetensi dan kualifikasi jabatan.
5. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik, dengan cara pembentukan forum multistakeholder, pelebagaan kontrak pelanggan (*citizens' charter*), pembentukan lembaga penampung pengaduan masyarakat.

ABSTRAC

THE CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY (CSR) EXECUTION OF COMPANY BY FINANCIAL INVESTMENT COMPANY IN WEST SUMATRA

Background of this research is because the duty of the company to implemented the corporate social responsibility (CSR). It has arranged in regulation, which is in regulation No. 25 in 2007 about financial investment (UUPM) and regulation No. 40 in 2007 about incorporated company (UUPT) as a follow up from concern 33 UUD 1945. Therefore, CSR is not the responsibility of morality but it is responsibility of law.

The difference of formulation and CSR meaningfully in UUPT and UUPM will surface the law conflict. This conflict has an impact to consequences as a shape of CSR implementation. With the result, the implementation is depend on the commitment, perception, perspective, and necessity of the company it self.

Based on this background, writer fined some problems. They are: how to CSR execution financial investment company in West Sumatra, how to apply the sanctions, and obstruction in CSR execution.

The research method that use is Juridical Sociology. This research approach stressing in maintenance practice and law applies in CSR execution by the company.

After the writer was doing this research and discussing, therefore, the writer have some conclusion, they are: BUMN company executed the CSR based on the certainty of BUMN ministerial regulation, No. Per-05/MBU/2007, it isn't based on the certainty concern 74 UUPM. The company that it is not include in BUMN, there are some regulation yet. The orientation of CSR execution just the philanthropy (filantropis). Commitment, big and small a company and established is very influenced the CSR execution. There is no company that gets sanction yet in CSR execution. Obstruction in CSR execution is no regulation yet from government that arranges the Corporate Social Responsibility (CSR).

PELAKSANAAN TANGGUNGJAWAB SOSIAL PERUSAHAAN (CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY) OLEH PERUSAHAAN PENANAMAN MODAL DI SUMATERA BARAT

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hasil amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 33 ayat (4) membawa harapan baru terhadap pembangunan perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional yang bertujuan untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat.

Menyikapi ketentuan hasil amandemen keempat UUD 1945 Pasal 33 tersebut maka Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Selanjutnya disingkat dengan UUPM) dan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Selanjutnya disingkat dengan UUPT) telah memuat pengaturan tentang pelaksanaan tanggung jawab sosial oleh perusahaan atau lebih dikenal dengan tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*). Dalam UUPM Pasal 15 dinyatakan bahwa, setiap penanam modal berkewajiban, menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik, melaksanakan tanggung jawab sosial, membuat laporan tentang kegiatan penanaman modal dan menyampaikannya kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal, dan menghormati tradisi budaya masyarakat sekitar lokasi kegiatan usaha penanaman modal. Demikian juga dalam UUPT Pasal 74 menyatakan bawah :¹

1. Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan.
2. Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.
3. Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerintah

Pengertian CSR yang telah dituangkan dalam ketentuan perundang-undangan ternyata belum mempunyai bahasa dan makna yang sama terhadap CSR tersebut². Pengertian CSR dalam penjelasan Pasal 15 huruf (b) UUPM yang

¹ Undang-Undang RI No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Gradies Mediatama, Yogyakarta, 2007, hal 49-50

² Busyra Azheri dan Isa Whyudi, *Corporate Socil Reasponsibility: Prinsip, Pengaturan dan Implementasi*, In-Trans Publishing, Malang, 2008, hal. 31

menegaskan bahwa “tanggung jawab sosial perusahaan adalah tanggung jawab yang melekat pada setiap perusahaan penanaman modal untuk menciptakan hubungan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat”.

Menurut Pasal 1 angka (3) UUPT menegaskan bahwa “tanggung jawab sosial dan lingkungan adalah komitmen perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya”.

Pengertian CSR dari penjelasan UUPM dan rumusan CSR dalam UUPT terlihat belum adanya kesatuan bahasa yang memaknai CSR tersebut. Kedua undang-undang ini memaknai terminologi CSR pada titik pandang yang berbeda. UUPM menekankan CSR sebagai upaya perusahaan untuk menciptakan harmonisasi dengan lingkungan di mana ia melakukan aktivitas usahanya. Sedangkan UUPT lebih menekankan CSR sebagai wujud komitmen dalam *sustainable economic development*. Selain itu UUPT juga memisahkan antara tanggung jawab sosial (*Social responsibility*) dengan tanggung jawab lingkungan (*environment responsibility*). Pada hal dalam makna CSR yang selama ini dikenal secara umum di mana aspek lingkungan merupakan salah satu aspek selain aspek ekonomi dan sosial dari tanggung jawab sosial itu sendiri.³

Jadi dengan adanya perbedaan rumusan dan pemaknaan CSR dalam UUPT dan UUPM akan menimbulkan konflik hukum, konflik ini akan berdampak pada konsekuensi wujud dari implementasi CSR itu sendiri. Sampai saat sekarang belum ada kesatuan pandang baik dari lembaga maupun para pakar mengenai pengertian maupun ruang lingkup CSR tersebut, sehingga implementasinya amat tergantung pada komitmen, visi, pemahaman, dan kebutuhan dari perusahaan yang bersangkutan. Dengan demikian saya ingin melihat lebih jauh atau meneliti **Pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (*Corporate Social Responsibility*) Oleh Perusahaan Penanaman Modal di Sumatera Barat.**

B. Permasalahan

Berdasarkan pada uraian latar belakang tesis, maka dirumuskan 3 (tiga) rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan CSR yang dapat mewujudkan peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat oleh perusahaan penanaman modal di Sumatera Barat ?.
2. Bagaimana sanksi bagi perusahaan penanaman modal yang tidak melaksanakan CSR ?.
3. Hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi oleh perusahaan penanaman modal dalam pelaksanaan CSR ?.

C. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini metode yang hendak diterapkan adalah :

³ Ibid. Hal.31-32

1. Pendekatan.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis sosiologis yaitu pendekatan yang digunakan dalam penelitian empiris atau penelitian hukum sosiologis (*Socio-legal research*). Pendekatan yang menekankan pada praktek penegakan, pelaksanaan, penerapan hukum di dalam masyarakat. Sejalan dengan permasalahan yang akan diteliti, maka pendekatannya adalah praktek, penegakan, penerapan, pelaksanaan CSR oleh perseroan penanaman modal yang menjalankan usahanya di bidang sumber daya alam.

2. Sifat Penelitian.

Penelitian ini bersifat *deskriptif analisis*, yaitu menggambarkan secara menyeluruh dan lengkap mengenai pelaksanaan CSR oleh perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya, di bidang sumber daya alam. Selanjutnya menganalisis semua data (*empiris*) yang diperoleh terkait dengan permasalahan yang akan diteliti atau pada hakekatnya dapat menjawab semua permasalahan penelitian.

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR).

Sebagai sebuah konsep yang makin populer, CSR ternyata belum memiliki definisi yang tunggal. Namun demikian ada satu hal yang perlu dicatat sehubungan dengan belum adanya kesatuan bahasa terhadap CSR, yaitu CSR ini telah diimplementasikan oleh perusahaan dalam berbagai bentuk kegiatan yang didasarkan atas kesukarelaan. Dan semua itu dilakukan dengan motifasi yang beragam, tergantung pada cara melihat dan memaknai CSR itu sendiri. Rumusan CSR baik oleh para ahli maupun lembaga-lembaga tetap terjadi perbedaan karena mereka melihat dari *perspektif subyektifitas* masing-masing.

Selain itu terminology juga menunjukkan perbedaan, meskipun maknanya dipersamakan dengan CSR dan penggunaannya, sering dipergantikan. Menurut *Business for Social Responsibility*, USA penggunaan terminologi *business responsibility*, *corporate citizenship*, dan *business citizenship* juga dipakai untuk merujuk pengertian CSR. Sedangkan di Indonesia sendiri terminology CSR ini juga sering dipadankan dengan tanggung jawab sosial perusahaan atau tanggung jawab sosial korporasi dan tanggung jawab sosial dunia usaha. Untuk itu harus ada terminology mana yang disinonimkan dengan CSR tersebut.⁴

Pengertian CSR itu telah dikemukakan oleh banyak pakar dan lembaga-lembaga yang terkait. Untuk lebih jelasnya mengenai pengertian CSR dapat dilihat beberapa rumusan tentang CSR, sebagai berikut;

The World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), lembaga internasional yang berdiri tahun 1995 dan beranggotakan lebih dari 120 multinasional company yang berasal lebih dari 30 negara, dalam publikasinya *Making Good Business Sense* mendefinisikan CSR, yaitu; "*Corporate social*

⁴ *Ibid*, Hal.28.

responsibility is the continuing commitment by business to behave ethically and contribute to economic development while improving the quality of life the workforce and their families as well as of the local community and society at large.” (CSR adalah, komitmen dari bisnis/perusahaan untuk berperilaku etis, dan berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, seraya meningkatkan kualitas hidup karyawan dan keluarganya, komunitas local dan masyarakat luas).⁵

Definisi CSR menurut World Bank yaitu lembaga keuangan global merumuskan: “*Corporate Social Responsibility is the commitment of business to contribute to sustainable economic development working with employees and their representatives, the local community and society at large to improve quality of life, in ways that are both good for business and good for development*”.⁶

European Union atau Uni Eropa sebagai lembaga pemerintahan negara-negara di benua Eropa merumuskan pengertian CSR dalam *EU Green Paper on CSR* sebagai “*CSR is a concept whereby companies integrate social and environmental concerns in their business operations and in their interaction with their stakeholders on voluntary basis*”.⁷

Secara prinsip rumusan WBCSD dengan World Bank sama-sama menekankan CSR sebagai komitmen bisnis untuk berkontribusi dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan, bekerja sama dengan karyawan, keluarga karyawan, dan masyarakat setempat (lokal) dalam rangka meningkatkan kualitas kehidupan. Namun demikian rumusan World Bank menambahkan penekanan pada kemanfaatan dari aktivitas CSR tersebut, bermanfaat bagi usaha dan pembangunan (*in ways that are both good for business and good for development*). Sedangkan pengertian dari European Union hanya menggambarkan CSR sebagai suatu konsep, bagaimana suatu perusahaan berusaha mengintegrasikan aspek sosial dan lingkungan serta *stakeholders* atas dasar “*voluntary*” dalam melakukan aktivitas usahanya. Pengintegrasian ini tidak hanya kepatuhan terhadap peraturan/perundang-undangan yang ada, tetapi meliputi kerelaan berinvestasi ke dalam modal manusia, lingkungan dan hubungan dengan stakeholders.⁸

Berdasarkan rumusan dari berbagai lembaga formal tersebut, saat ini belum belum kita temui kesepakatan bakunya. Kita semua bias memakluminya mengingat CSR adalah sebuah konsep yang berkembang dengan cepat, sehingga definisinya pun juga bias berubah-ubah menyesuaikan dengan perkembangannya. Namun demikian konsep ini menawarkan sebuah kesamaan, yaitu keseimbangan antara perhatian terhadap aspek ekonomis dan perhatian terhadap aspek sosial serta lingkungan.

⁵ Amin Widjaja Tunggal, *Business Ethics dan Corporate Social Responsibility (CSR) Konsep dan Kasus*, Harvarindo, Jakarta, 2008, Hal. 23

⁶ *Ibid*

⁷ Isa Wahyudi dan Busyra Azheri, *op. cit* 29

⁸ *Ibid*

Pengertian CSR dalam konteks Indonesia sebagaimana telah dituangkan dalam ketentuan perundang-undangan ternyata belum mempunyai bahasa dan makna yang sama.

Pengertian CSR menurut penjelasan Pasal 15 huruf b Undang-undang nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM) yang menegaskan bahwa “tanggung jawab social perusahaan adalah tanggung jawab yang melekat pada setiap perusahaan penanaman modal untuk menciptakan hubungan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat”.

Pengertian CSR dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) menegaskan bahwa “tanggung jawab sosial dan lingkungan adalah komitmen perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya”.

Rumusan CSR dari penjelasan UUPM dan rumusan CSR dalam UUPT juga melihat belum adanya kesatuan bahasa yang memaknai CSR tersebut. Kedua undang-undang ini memaknai terminology CSR pada titik pandang yang berbeda. UUPM menekankan CSR sebagai upaya perusahaan untuk menciptakan harmonisasi dengan lingkungan dimana ia melakukan aktivitas usahanya. Sedangkan UUPT lebih menekankan CSR sebagai wujud komitmen perusahaan dalam *sustainable economic development*. Selain itu UUPT juga memisahkan antara tanggung jawab sosial (*social responsibility*) dengan tanggung jawab lingkungan (*environment responsibility*). Pada hal dalam makna CSR yang selama ini dikenal secara umum di mana aspek lingkungan merupakan salah satu aspek selain aspek ekonomi dan sosial dari tanggung jawab sosial itu sendiri.⁹

Selain perbedaan tersebut, bila dianalisa lebih jauh lagi mengenai pemaknaan CSR ini akan menimbulkan konsekuensi yuridis pada tataran implementasinya. UUPM hanya menjelaskan bahwa CSR adalah tanggung jawab social yang “melekat” pada setiap perusahaan penanaman modal. Kata melekat di sini mengandung makna bahwa CSR itu merupakan suatu kewajiban bagi seluruh perusahaan tanpa ada batasan bidang usaha dan bentuk badan usaha perusahaan di maksud. Sedangkan dalam Pasal 74 UUPT hanya menekankan pada perusahaan dalam bentuk Perseroan Terbatas (PT) yang bergerak pada bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam saja. Atas dasar ketentuan ini timbul pertanyaan yaitu bagaimana dengan perusahaan yang bukan dalam bentuk PT yang bergerak di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam.

Jadi dengan adanya perbedaan rumusan dan pemaknaan CSR dalam UUPM dan UUPT akan menimbulkan konflik hukum, konflik hukum ini akan berdampak pada konsekuensi wujud dan implementasi CSR itu sendiri. Kalau pembentuk undang-undang menekankan agar CSR bersifat *imperative*, yang terjadi justru sebaliknya di mana ketentuan CSR dalam UUPM dan UUPT jadi

⁹ *Ibid*, Hal.32

kehilangan maknanya, sehingga implementasinya amat tergantung pada *persepsi* dan *visi* perusahaan yang bersangkutan.

B. Ruang Lingkup CSR

Ruang lingkup CSR menurut Jhon Alkingston's dapat dikelompok dalam 3 (tiga) aspek yang lebih dikenal dengan istilah "*Triple Bottom Line*" yang meliputi kesejahteraan atau kemakmuran ekonomi (*economic prosperity*), peningkatan kualitas lingkungan (*environmental quality*), dan keadilan sosial (*social justice*). Lebih lanjut ia juga menegaskan bahwa suatu perusahaan yang ingin menerapkan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainability development*) harus memperhatikan "*triple P*" yaitu *profit, planet, and people*. Bila dikaitkan antara "*triple bottom line*" dengan "*triple P*" dapat disimpulkan bahwa "*profit*" sebagai ujud aspek ekonomi, "*Planet*" sebagai ujud aspek lingkungan dan "*People*" sebagai aspek sosial.

Elkingston's memberi pandangan bahwa perusahaan yang ingin berkelanjutan haruslah memperhatikan "3P". Selain mengejar profit, perusahaan juga mesti memperhatikan dan terlibat pada pemenuhan kesejahteraan masyarakat (*people*) dan turut berkontribusi aktif dalam menjaga kelestarian lingkungan (*planet*). Dalam gagasan tersebut, perusahaan tidak lagi dihadapkan pada tanggungjawab yang berpijak pada *single bottom line*, yaitu aspek ekonomi yang direfleksikan dalam kondisi *financial*-nya saja, namun juga harus memperhatikan aspek sosial dan lingkungannya.¹⁰

Menurut Jack Mahoney dalam prasarnya menegaskan bahwa melalui praktek etis dunia usaha modern dewasa sekarang sedikitnya ruang lingkup CSR dapat di bedakan atas 4 (empat) yaitu:¹¹

1. Keterlibatan perusahaan dalam kegiatan-kegiatan sosial yang berguna bagi kepentingan masyarakat luas.
2. Keuntungan ekonomi yang diperoleh perusahaan .
3. Memenuhi aturan hukum yang berlaku, baik yang berkaitan dengan kegiatan dunia usaha maupun kehidupan social masyarakat pada umumnya.
4. Menghormati hak dan kepentingan *stakeholders* atau pihak terkait yang mempunyai kepentingan langsung maupun tidak langsung aktivitas perusahaan.

Atas dasar ruang lingkup CSR tersebut, maka CSR akan menjadi hal yang harus dikongkretkan, baik demi terciptanya suatu kehidupan sosial yang lebih baik maupun demi kelangsungan dan keberhasilan kegiatan bisnis perusahaan ini sendiri.

C. Pelaksanaan atau Implementasi CSR

Dalam menjalankan aktivitas CSR tidak ada standar atau praktek-praktek tertentu yang dianggap terbaik, Setiap perusahaan memiliki karakteristik dan

¹⁰ Wibisono, Yusuf, *op. cit*, 32-33

¹¹ Jack Mahoney Sj, *Orasi Ilmiah*, di Universitas Atma Jaya, Jakarta. Tanggal 19 Agustus 1996

situasi yang unik yang berpengaruh terhadap bagaimana mereka memandang tanggung jawab sosial. Setiap perusahaan memiliki kondisi yang beragam dalam hal kesadaran akan berbagai isu berkaitan dengan CSR serta seberapa banyak hal yang telah dilakukan dalam hal mengimplementasikan pendekatan CSR.¹²

Inplementasi CSR yang dilakukan oleh masing-masing perusahaan sangat bergantung kepada misi, budaya, lingkungan dan profil resiko, serta kondisi operasional masing-masing perusahaan. Banyak perusahaan yang telah melibatkan diri dalam aktivitas-aktivitas yang berkaitan dengan pelanggan, karyawan, komunitas, dan lingkungan sekitar, yang merupakan titik awal yang sangat baik menuju pendekatan CSR yang lebih luas. Pelaksanaan CSR dapat dilaksanakan menurut prioritas yang didasarkan pada ketersediaan sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan. Aktivitas CSR perlu diintegrasikan dengan pengambilan keputusan inti, strategi, aktivitas, dan proses manajemen perusahaan.

Meskipun tidak terdapat standar atau praktek-praktek tertentu yang dianggap terbaik dalam pelaksanaan aktivitas CSR, namun kerangka kerja (*framework*) yang luas dalam pengimplementasian CSR masih dapat dirumuskan, yang didasarkan pada pengalaman dan juga pengetahuan dalam bidang-bidang seperti manajemen lingkungan. Kerangka kerja ini mengikuti model “*plan, do, check, and improve*” dan bersifat *fleksibel*, artinya dapat disesuaikan dengan kondisi yang dihadapi oleh masing-masing perusahaan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanan CSR Oleh PT. Semen Padang (Persero)

PT.Semen Padang adalah perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang sumber daya alam, yaitu mengeksploitasi bahan galian *clay* dengan luas areal pertambangan 88,91 Ha, mengeksploitasi bahan galian *silica* dengan luas areal pertambangan 107,20 Ha, dan mengeksploitasi bahan galian batupapur dengan luas areal pertambangan 206,96 Ha. Semuan hasil eksploitasi ini di jadikan bahan dasar memproduksi semen. Sebagai institusi bisnis PT. Semen Padang dituntut untuk dapat menghasilkan laba sebagaimana layaknya perusahaan bisnis lainnya. Namun disisi lain, pada saat yang bersamaan PT Semen Padang dituntut untuk berfungsi sebagai alat pembangunan nasional dan berperan sebagai institusi sosial. Peran sosial ini mengisyaratkan bukan saja pemilikan dan pengawasannya oleh publik tetapi juga menggambarkan konsep mengenai *public purpose* (sasarannya adalah masyarakat) dan *public interest* (orientasinya pada kepentingan masyarakat). Dengan demikian PT. Semen Padang menyadari betul bahwa posisi perusahaan Semen Padang di ibaratkan memiliki dua sisi mata uang. Di satu sisi berperan sebagai institusi bisnis dan di sisi lainnya berperan sebagai institusi sosial karena merupakan alat negara.

Pelaksanaan CSR oleh PT Semen Padang berpedoman kepada Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor Per-05/MBU/2007. Keputusan yang dikeluarkan

¹² A.B. Susanto, *Corporate Social Responsibility. A strategic Management Approach*, The Jakarta Consulting Group, Jakarta, 1007. Hal. 73.

oleh Menteri Negara BUMN pada 27 April 2007 ini pada prinsipnya mengikat PT. Semen Padang untuk menyelenggarakan Program Kemitraan dan Program Bina Lingkungan atau biasa disingkat dengan istilah PKBL.

Program kemitraan adalah program untuk meningkatkan kemampuan usaha kecil dalam bentuk pinjaman baik untuk modal usaha maupun pembelian perangkat penunjang produksi agar usaha kecil menjadi tangguh dan mandiri, Sementara program bina lingkungan adalah program pemberdayaan kondisi sosial masyarakat untuk tujuan yang memberikan manfaat kepada masyarakat di wilayah PT. Semen Padang berusaha atau beraktivitas.

1. Sumber Dana Pelaksanaan CSR PT. Semen Padang.

Sumber dana CSR PT. Semen Padang berasal dari penyisihan laba yang diperoleh setelah pajak, yang besarnya 1% sampai 5% , dan ditetapkan oleh putusan rapat umum pemegang saham (RUPS). Dalam realisasinya sumber dana untuk alokasi anggaran CSR terdiri dari:

1. Dana program kemitraan bersumber dari:
 - a. Penyisihan dari laba perusahaan setelah dipotong pajak penghasilan sebesar 2% (dua persen);
 - b. Jasa administrasi pinjaman/margin/bagi hasil, bunga deposito atau jasa giro dari dana program kemitraan setelah dikurangi beban operasional;
2. Dana program bina lingkungan bersumber dari:
 - a. Penyisihan laba setelah dipotong pajak penghasilan sebesar 2% (dua persen);
 - b. Hasil bunga deposito atau jasa giro dana program bina lingkungan.

a. Dana program kemitraan PT. Semen Padang diberikan dalam bentuk:

- 1) Pinjaman untuk membiayai modal kerja dan atau pembelian aktiva dan rangka meningkatkan produksi dan penjualan.
- 2) Pinjaman khusus untuk membiayai kebutuhan dana pelaksanaan kegiatan usaha mitra binaan yang bersifat pinjaman tambahan dan berjangka pendek dalam rangka memenuhi pesanan dari rekanan usaha mitra binaan;
- 3) Beban pembinaan:
 - a). Untuk membiayai pendidikan, pelatihan, pemagangan, pemasaran, dan hal-hal lain yang menyangkut peningkatan produktivitas mitra binaan serta untuk pengkajian/penelitian yang berkaitan dengan program kemitraan;
 - b). Beban pembinaan bersifat hibah dan besarnya maksimal 20% (dua puluh persen) dari dana program kemitraan yang disalurkan pada tahun berjalan;
 - c). Beban pembinaan hanya dapat diberikan kepada atau untuk kepentingan mitra binaan.

b. Dana Program Bina Lingkungan PT. Semen Padang.

- 1) Dana program bina lingkungan yang tersedia setiap tahun terdiri dari saldo kas awal tahun, penerimaan dari alokasi laba yang terealisasi, pendapatan bunga jasa giro atau deposito yang terealisasi serta pendapatan lainnya.

- 2) Setiap tahun berjalan sebesar 70% (tujuh puluh persen) dari jumlah dana program bina lingkungan yang tersedia dapat disalurkan untuk bantuan korban bencana alam, bantuan pendidikan atau pelatihan, bantuan peningkatan kesehatan, bantuan pengembangan prasarana atau sarana umum, bantuan sarana ibadah, dan bantuan pelestarian alam.
- 3) Setiap tahun berjalan sebesar 30% (tiga puluh persen) dari jumlah dana program bina lingkungan yang tersedia diperuntukkan bagi program bina lingkungan peduli PT. Semen Padang. Sedangkan ruang lingkup bantuan bina lingkungan peduli PT. Semen Padang ditetapkan oleh Menteri BUMN.
- 4) Apabila pada akhir tahun terdapat sisa kas dana program bina lingkungan, maka sisa kas tersebut menjadi saldo kas awal tahun dana program bina lingkungan tahun berikutnya.

2. Mekanisme Penyaluran Dana Program Kemitraan dan Program Bina Lingkungan PT. Semen Padang

a. Tata cara pemberian pinjaman dana program kemitraan PT. Semen Padang

- 1) Calon mitra binaan menyampaikan rencana penggunaan dana pinjaman dalam rangka pengembangan usahanya untuk diajukan kepada PT. Semen Padang, dengan memuat data sebagai berikut:
 - a) Nama dan alamat unit usaha;
 - b) Nama dan alamat pemilik/pengurus unit usaha;
 - c) Bukti identitas diri pemilik/pengurus;
 - d) Bidang usaha;
 - e) Izin usaha atau surat keterangan usaha dari pihak berwenang;
 - f) Perkembangan kinerja usaha (kas, perhitungan pendapatan)
 - g) Rencana usaha dan kebutuhan dana.
- 2) PT. Semen Padang akan mengevaluasi dan menyeleksi atas permohonan yang diajukan oleh mitra binaan.
- 3) Calon mitra binaan yang layak bina, menyelesaikan proses administrasi pinjaman dengan PT.Semen Padang.
- 4) Pemberian pinjaman kepada calon mitra binaan dituangkan dalam surat perjanjian/kontrak yang memuat:
 - a). Nama dan alamat PT. Semen Padang dan mitra binaan.
 - b). Hak dan kewajiban PT. Semen Padang dan mitra binaan.
 - c). Jumlah pinjaman dan peruntukannya;
 - d). Syarat-syarat pinjaman (jangka waktu pinjaman, jadual angsuran pokok dan jasa administrasi pinjaman).
- 5) PT. Semen Padang, tidak memberikan pinjaman kepada calon mitra binaan yang menjadi mitra binaan BUMN lain.
- 6) Besarnya Jasa administrasi pinjaman dana program kemitraan per tahun sebesar 6% (enam persen) dari limit pinjaman untuk prinsip jual beli.
- 7) Apabila pinjaman/pembiayaan diberikan berdasarkan prinsip bagi hasil maka rasio bagi hasilnya 40% (40 : 60)

b. Tata cara penyaluran bantuan dana program bina lingkungan PT. Semen Padang

- 1) PT. Semen Padang terlebih dahulu melakukan survai dan identifikasi sesuai dengan kondisi dan kebutuhan di wilayah usaha PT. Semen Padang
- 2) Pelaksanaan program bina lingkungan dilakukan oleh PT. Semen Padang .
- 3) Tata cara bantuan dan program PT. Semen Padang peduli dilaksanakan dengan ketetapan Menteri BUMN.

3. Beban Operasional Program Kemitraan dan Program Bina Lingkungan PT. Semen Padang

- a. Beban program kemitraan dibiayai dari dana hasil jasa administrasi pinjaman.marjin/bagi hasil, bunga deposito atau jasa giro dana program kemitraan yang besar maksimalnya sebesar jasa administrasi pinjaman/margin/bagi hasil, bunga deposito atau jasa giro dari dana program kemitraan selama tahun berjalan.
- b. Dalam hal dana untuk beban operasional tidak mencukupi, maka kekurangannya dibebankan pada anggaran biaya PT Semen Padang.
- c. Pada akhir tahun apabila terdapat sisa dan untuk beban operasional maka sisa dana tersebut dapat digunakan untuk membiayai beban operasional tahun berikutnya atau sebagai tambahan sumber dana program kemitraan.
- d. Beban operasional program bina lingkungan PT. Semen Padang dibiayai dari dana program bina lingkungan.
- e. Besarnya beban operasional maksimal 5% (lima persen) dari dana program bina lingkungan PT. Semen Padang yang disalurkan pada tahun berjalan.

B. Pelaksanaan CSR Oleh PT Lumbo Painan

PT. Lumbo yang merupakan perusahaan pertambangan batu bara yang beroperasi di Lumbo Kabupaten Pesisir Selatan dengan investasi modal perusahaan Rp.2.000.000.000,00 dan memiliki 40 orang tenaga kerja, yang beralamat kantor perusahaan di Jl.H.Ilyas Yacub No.37 Painan.

PT. Lumbo merupakan perusahaan pertambangan eksloitasi yang penambangan batu-bara, menyadari betul akan rentan terhadap isu-isu lingkungan dan kesehatan. Sehingga dalam kegiatannya, PT. Lumbo berkomitmen untuk mengutamakan keselamatan dan berpartisipasi mengembangkan masyarakat di sekitar kegiatan pertambangan, operasi penambangan pada saat ini tidak hanya memerlukan lisensi formal yang berbentuk izin eksploitasi, melainkan juga dukungan social. Dukungan social itu yang mengamankan kegiatan perusahaan. Hal ini diperoleh bila masyarakat di sekitar operai PT. Lumbo tidak dirugikan, tetapi justru memperoleh manfaat atas keberadaan perusahaan.

Implementasi pembangunan berkelanjutan harus bermakna dan relevan pada setiap situasi local, sehingga penerapan dan pengelolaan CSR PT. Lumbo berfokus pada hal-hal yang dapat dilakukan di tataran lokal, meskipun berpedoman pada peraturan dan perundang-undangan yang bersifat nasional.

PT. Lumpo dalam melaksanakan CSR hanya bersifat insidental dengan memberikan sumbangan atau bersifat dekemawanan yang pada umumnya melakukan kegiatan karitatif, filantropis dan menyelenggarakan program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat (community development). Bentuk konkritnya pelaksanaan CSR PT. Lumpo yaitu membuat Dam Batang Kalupo setinggi 1 Meter dengan panjang Dam 500 M.

C. Sanksi Bagi Perseroan yang Tidak Melaksanakan CSR

1. Kewenangan Badan Koordinasi Penanaman Modal Propinsi (BKPM) Dalam Pelaksanaan CSR .

BKPM dalam tugasnya mengawasi pelaksanaan penanaman modal termasuk juga dalam hal pengawasan pelaksanaan CSR oleh perusahaan penanaman modal di Sumatera Barat. BKPM sampai saat ini belum pernah memberikan sanksi dalam hal pelaksanaan CSR oleh perusahaan penanaman modal. Hanya sebatas menghimbau, mengajak, dan menegur dengan memberikan pengertian tentang manfa'at dari pelaksanaan CSR bagi perusahaannya. Karena untuk menindak dan memberikan sanksi kepada perusahaan penanaman modal yang tidak melaksanakan CSR belum ada ketentuan yang jelas untuk berpijak, dan BKPM lebih mengutamakan promosi dan berusaha untuk menarik para penanam modal untuk menanamkan modal di Sumatera Barat.

Jika terjadi konflik antara perusahaan dengan masyarakat, atau buruhnya maka BKPM akan turun kelapangan untuk mencari solusi penyelesaian konflik. BKPM bertindak sebagai mediatornya dalam penyelesaian konflik tersebut, dalam penyelesaian konflik inilah BKPM menyarankan kepada perusahaan penanaman modal untuk melaksanakan CSR sebagai salah satu solusi penyelesaian konflik.

2. Kewenangan Menteri BUMN

Menteri BUMN berwenang mengawasi, menilai, dan memberi sanksi terhadap pelaksanaan CSR oleh perseroan BUMN. Jika terbukti perseroan BUMN tidak melaksanakan CSR maka Menteri BUMN langsung memberikan sanksinya. Sanksi berupa sanksi administratif, sampai kepada pencabutan izin operasi sementara. Untuk PT. Semen Padang sampai saat sekarang belum pernah dapat sanksi.

D. Hambatan-Hambatan dalam Pelaksanaan CSR

Hambatan yang dihadapi oleh PT. Semen Padang dalam pelaksanaan CSR yaitu dalam hal penerimaan atau pencairan dana CSR yang tidak pasti dalam jumlah dan waktunya. Jumlah dana CSR yang akan diterima setiap triwulan melalui rekening CSR tidak ada pengaturannya, hanya berdasarkan kebijaksanaan Direksi. Dengan demikian penyaluran dana bantuan dalam pelaksanaan CSR oleh biro CSR harus memperhitungkan berapa jumlah yang bisa disalurkan dan berapa yang harus ada di kas untuk mengantisipasi keadaan-keadaan darurat.

Hambatan-hambatan yang lain dalam pelaksanaan CSR oleh PT. Semen Padang yaitu dalam hal penyaluran bantuan CSR dimana jumlah personil anggota

CSR di PT. Semen Padang masih terbatas yaitu sekitar 20 orang, sedangkan penyaluran dana CSR PT. Semen Padang langsung oleh Biro CSR, tidak memakai jasa pihak ketiga. Sehingga dalam melakukan penilaian, *observasi* kelengkapan sering memerlukan waktu yang lama.

Hambatan yang dihadapi oleh PT. Lumpo dalam pelaksanaan CSR yang utama belum adanya peraturan yang dijadikan pedoman untuk pelaksanaan CSR dan faktor yang menyangkut ukuran dan kematangan perusahaan, dimana PT. Lumpo merupakan perusahaan kecil yang belum mapan.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pelaksanaan CSR oleh PT. Semen Padang telah dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor Per-05/MBU/2007. Peraturan ini pada prinsipnya mengikat PT. Semen Padang untuk menyelenggarakan program kemitraan dan program bina lingkungan. PT. Lumpo merupakan perusahaan kecil dan belum mapan maka pelaksanaan CSR hanya bersifat kegiatan *karitatif, filantropis* dan menyelenggarakan program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat sekitar (*community development*).
2. PT. Semen Padang dan PT. Lumpo belum pernah menerima sanksi dari Menteri BUMN maupun oleh BKPMP.
3. Hambatan-hambatan yang ditemui di PT. Semen Padang dalam pelaksanaan CSR yaitu jumlah dan tahapan dana CSR yang distorkan kerekening CSR tidak ada kepastiannya. Hambatan-hambatan dalam hal penyaluran bantuan CSR dimana jumlah personil anggota CSR di PT. Semen Padang masih terbatas dan penyaluran dana CSR PT. Semen Padang langsung oleh Biro CSR. PT. Lumpo dalam melaksanakan CSR belum mempunyai peraturan yang akan dijadikan pedoman pelaksanaan CSR.

B. Saran

1. Berkaitan dengan dana CSR, sebaiknya dana CSR disetorkan ke rekening CSR seperti rekening program kemitraan dan program bina lingkungan sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri BUMN No. Per-05/MBU/2007. Pasal 9 ayat (5) yaitu disetorkan selambat-lambatnya 45 (empat puluh lima) hari setelah penetapan RUPS seluruhnya.
2. Masalah sumber dana CSR yang berasal dari penyisihan laba perusahaan, jika perusahaan tidak memperoleh laba tentu kegiatan pelaksanaan CSR ini tidak akan jalan. Oleh sebab itu disarankan supaya sumber dana CSR sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 40 tahun 2007 Pasal 74 yang merupakan kewajiban perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya perseroan. Jadi jelas disini bahwa biaya CSR merupakan anggaran yang diperhitungkan sebagai biaya perseroan bukan penyisihan hasil dari laba perseroan.

**"AFFIRMATIVE ACTION"
"UNTUK DEMOKRASI YANG BERKEADILAN GENDER
PADA PEMILU 2009"¹**

Andri Rusta, Tengku Rika Valentina², Nicky Nia Gustriani³

Abstrak.

Affirmative action digunakan untuk dasar pemberian kuota bagi perempuan di DPR dan DPRD. Namun demikian kuota bukanlah salah satu jalan dalam memperjuangkan menuju keadilan gender. Kuota dirancang hanya untuk memfasilitasi akses perempuan pada pengambilan keputusan dengan tujuan untuk mengatasi kondisi sistem pemilu Indonesia yang sangat complicated. Ketika garis start perempuan berada jauh dibelakang, kuota menjadi sangat penting agar terjadi kompetisi dan kerjasama secara fair

Kata- kata kunci: *affirmative action, kuota, sistem pemilu, keadilan gender*

Bab 1. Pendahuluan

Pemilihan umum diakui secara global sebuah arena untuk membentuk demokrasi perwakilan serta menggelar pergantian pemerintahan secara berkala. Menurut teori demokrasi minimalis (Schumpeterian), pemilu merupakan sebuah arena yang mewadahi kompetisi (kontestasi) antara aktor politik untuk meraih kekuasaan; partisipasi politik rakyat untuk menentukan pilihan; liberalisasi hak – hak sipil dan politik warga negara. Demokrasi juga mengarisikan bahwa pemilu adalah kesempatan bagi partai oposisi dan rakyat untuk menjalankan mekanisme *check and balances* terhadap partai yang berkuasa (*ruling party*).

Sebenarnya dalam situasi yang serba multikultural, demokrasi cenderung melakukan pengabaian (eksklusi). Proses debat dan perumusan kebijakan cenderung berlangsung dengan peminggiran terhadap individu atau kelompok tertentu. Debat dan perumusan kebijakan selalu ditandai dengan bias dan

¹ Penelitian ini dibiayai oleh Dana DIPA Unand tahun 2009

² Staf pengajar jurusan Ilmu Politik, FISIP. Unand

³ Mahasiswa (S1) pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara. Fisip. Unand

⁴ Robert A. Dahl. *Polyarchy: participation and Opposition*. (New Haven: Yale University Press. 1971) hal 2. dan Lary Diamond, Juan Linz dan Seymour Martin Lipset (eds). *Democracy in Asi*. (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1989), hal xvi atau Lary Diamond, Juan Linz dan Seymour Martin Lipset (eds). *Political and developing Countries: Comparing Experience with Democracy*. (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1990). Hal 6-7.

stereotip perumusya terhadap kelompok- kelompok yang selama ini diberi label negatif oleh masyarakat. Karena disebabkan oleh konsepsi universalitas individu dalam demokrasi. Dalam pemahaman ini warga negara selalu dianggap memiliki kesamaan yang umum (*have in common similiarity*). Sehingga demokrasi selalu mengandaikan bahwa semua warga Negara harus diperlakukan secara sama (*equal treatment*). Padahal tidak semua warga negara berdasarkan sejarah dan identitas, menempuh pengalaman yang sama dalam memaknai sesuatu, seperti halnya demokrasi. Saya yakin didalam masyarakat sendiri ada kelompok- kelompok yang mengalami eksploitasi seperti perempuan misalnya.

Dulunya kita berharap salah satu agenda terpenting wakil rakyat hasil pemilu 2004 adalah bagaimana merubah posisi perempuan dalam konstitusi Indonsia saat ini, tapi tak ada sebuah jawaban yang memuaskan. Bahkan Menurut Susan Blackburn, feminis dan analisis politik dari Monash University Australia mengatakan sebenarnya sejarah perempuan dan politik di Indonesia selalu diwarnai dengan kejutan.⁵ Karena sejak pasca kemerdekaan perempuan Indonesia telah mencapai tingkatan- tingkatan politik yang jauh lebih maju dibandingkan dengan negara lain. Sejak tahun 1945 hak perempuan untuk memilih telah diakui, posisi perempuan dalam politik berlangsung berlangsung secara fluktuatif sehingga saat- saat terakhir menjelang pemilu 2004. Menurut Blackburn, berubahnya status perempuan tersebut disebabkan karena proses demokrasi di Indonesia tidak melalui cara- cara bertahap (*gradual*) tetapi melalui lompatan - lompatan (*leaps*). Setiap lompatan "demokrasi" menghasilkan visi- visi politik negara yang berbeda - malahan terkadang sangat dramatis- melihat persoalan perempuan. Karenanya, sebelum sistem politik diperkuat dengan konstitusi dan aturan hukum yang berpihak pada perempuan, dapat dipastikan tidak pernah ada pembangunan nasib perempuan yang bersifat berkesinambungan.

Sehingga akhirnya kita bersama- sama bertanya, Siapa yang terwakili dalam sebuah pemaknaan "demokrasi"? Perempuan? Laki- laki? Atau semuanya tanpa memandang perbedaan secara multikulturalisme?. Bagi perempuan, konsep demokrasi bisa jadi suatu hal yang diidam- idamkan namun sekaligus bisa

⁵ Susan Blackburn. "Gradualism Versus Democratic Leaps: Political Representation of Women In Australia and Indonesia", makalah untuk *biannual Symposium on Australia- Indonesia: Challenges in Bilateral Relations*, dalam jurnal Perempuan edisi 34 tahun 2004 hal 94.

menjadi sebuah mimpi buruk. Paling tidak ada dua persoalan perempuan dalam politik, pertama masalah keterwakilan perempuan yang sangat rendah pada ruang publik dan yang kedua adalah belum adanya *platform* partai yang secara konkrit membela kepentingan perempuan. Malahan kalangan feminis yakin, bahwa memberi tempat lebih banyak kepada perempuan dalam dunia politik akan memberi angin segar dan harapan bagi perubahan politik yang arogan, korup dan patriarkis.

Itulah sebabnya mengapa mematok kuota 30% perempuan di parlemen dalam pemilu 2009 harus konsisten dipenuhi dalam rangka tindakan afirmatif (*affirmative action*), tidak seperti kejadian pada pemilu 2004 dimana kuota 30% tidak bisa dicapai, alasannya karena tidak ada komitmen dari parpol yang menjadi peserta pemilu (apakah parpol islam, nasionalis) memenuhi kuota tersebut. Hanya sedikit dari parpol yang bisa melaksanakan amanat UU No. 12 tahun 2003 dalam pasal 65⁶ tersebut. Memang pasal tersebut tidak secara tegas, karena dia tidak bersifat imperatif dan tidak menyediakan dasar bagi KPU untuk menjatuhkan sanksi sekiranya partai- partai politik tidak mentaatinya. Pasal tersebut juga tidak secara tegas mengatur, apakah keterwakilan 30% yang diinginkan terletak pada level pencalonan atau pada level perolehan suara⁷.

Pada titik seperti ini perempuan hanya digunakan sebagai alat oleh partai politik demi alasan 'pembaharuan dunia'. Mereka semata- mata hanya dijadikan sebagai alat politik dan akhirnya lagi - lagi menjadi kaum mayoritas yang inferior dan terbungkramkan. Perempuan oleh masyarakat dipaksa untuk menerima mereka sebagai pembawa hal baru dalam tahap- tahap perpolitikan, namun minimnya pengalaman dan penguasaan serta akses yang sulit ke kancah politik membuat mereka hanya menjadi sebuah pemain figuran.

⁶ Pasal 65 ayat 1 tersebut menegaskan bahwa setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten atau kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang- kurangnya 30%.

⁷ Berdasarkan dari hasil penelitian Pusat Studi Otonomi Daerah Universitas Andalas yang dilakukan diwilayah KPU Sumatera Barat memperlihatkan bahwa hanya 2 partai politik yaitu PPP dan PKS yang dapat memenuhi ketentuan kuota 30% perempuan.

Bab 2. Perumusan Masalah

Dalam analisa yang peneliti coba uraikan, ada beberapa faktor permasalahan dalam keterwakilan perempuan ini yaitu: Bagaimana bentuk dari *Affirmative Action* ini ketika ingin mewujudkan kuota 30%, supaya demokrasi yang berkeadilan gender pada pemilu 2009 bisa tercapai?

Bab 3. Tinjauan Pustaka

3.1. *Affirmative Action* dan sistem kuota dalam perspektif teori politik

Sebenarnya tindakan *affirmative* terhadap perempuan merupakan sebagai suatu pemahaman kita terhadap persoalan politik perempuan yang intinya bukan untuk menguasai, saling menjajah atau saling menjegal. Tujuan utamanya adalah membuka peluang terhadap perempuan agar mereka sebagai kelompok yang marginal bisa terintegrasi dalam kehidupan public secara adil. *affirmative action* disini bisa kita jadikan sebagai alat penting untuk mempertahankan paling tidak 30 % perempuan agar tetap berada pada tingkat pembuatan keputusan sehingga bisa meminimalisir aturan-aturan yang tidak sah untuk mencapai kesetaraan gender.⁸

Tindakan *affirmative* 30% merupakan sebagai alat atau sarana kita untuk mencapai "gong" yang lebih besar, yaitu masyarakat yang demokratis. Keberhasilan kebijakan tersebut sangat bergantung pada aktor, diantaranya memerlukan perubahan secara simultan di tingkat makro dan mikro yang bisa kita sebut sebagai "berpolitik dengan cara baru".

Berbicara tentang konsep *affirmative* dalam prakteknya dilapangan dilaksanakan dengan sistem kuota. Sistem ini memang banyak menimbulkan pro dan kontra tersendiri. Dalam penelitian ini peneliti memakai konsepnya Melanie Reyes, salah satu peneliti dari *centre for legislative development*, menurut Melanie

⁸ Kalliope Migirou, (1999). *Menuju implementasi efektif mengenal legislasi dan hak azazi perempuan internasional*. Hal 26. Dalam Nadezhda Shvedovan (1999) . *kendala terhadap partisipasi perempuan dalam parlemen*. Dalam Azza Karam dkk. (eds). *Perempuan parlemen bukan sekedar jumlah, bukan sekedar hiasan* (terj). Jakarta: YJP dan IDEA.hal 24.

Reyes sistem kuota adalah sebuah pilihan antara mendapatkan kutukan atau anugerah.⁹ Ada makna dalam sistem kuota ini yaitu

- (1) Sistem kuota pada dasarnya meletakkan persentase minimum bagi kedua jenis kelamin yakni laki- laki dan perempuan, untuk memastikan adanya keseimbangan posisi dan peran gender dari keduanya dalam dunia politik, atau khususnya dalam pembuatan keputusan¹⁰.
- (2) Sistem kuota dimaknai sebagai pemberian kesempatan dengan memaksakan sejumlah pesentase tertentu pada keleompok tertentu (perempuan) sistem kuota ini pada dasarnya tidak memiliki basis hukum yang kuat alias tidak konstitusional. Belum lagi pernyataan yang menyatakan bahwa sistem kuota bertentangan dengan hak- hak azazi manusia (baca: mendiskriminasi laki), dan bahkan merendahkan kemampuan perempuan itu sendiri.

Kebijakan *affirmative* menurut Ani Soetjipto, berbeda dengan kuota karena kebijakan ini bukan hanya sekedar menerapkan persentase tertentu dimana kebijakan *affirmative* mempunyai tiga sasaran yaitu

- (1) memeberikan dampak positif kepada suatu institusi agar lebih cakap memahami sekaligus mengeliminasi berbagai bentuk rasisme dan seksisme di tempat kerja
- (2) agar institusi tersebut mampu mencegah terjadinya bias gender maupun bias ras dalam segala kesempatan
- (3) sifatnya lebih sementara tapi konsisten, ketika sasaran untuk mencapai kegiatan telah tercapai, dan jika kelompok yang telah dilindungi terintegrasi. Maka kebijakan tersebut bisa dicabut

yang menjadi penekanan dalam penelitian ini terhadap *affirmative* ini adalah adalah persamaan dalam kesempatan dan persamaan terhadap hasil yang dicapai.

⁹ Melanie Reyes et all. (2000). *The quota system : Women's Boon or bane? The centre for legislative development*. Vol 1, No3, April 2000.

¹⁰ Argumen yang digunakan dalam penggunaan sistem kuota ini adalah untuk mengatasi masalah ketidaksetaraan atau ketidakadilan gender akibat dari UU atau hukum dan budaya yang bias gender

Bab 4. Tujuan Penelitian

Mengkonseptualisasikan bentuk dari *Affirmative Action* sehingga akan terlihat peranan perempuan dalam politik dan pemetaan posisi perempuan dalam partai politik

Bab 5. Metode Penelitian

Penelitian tentang "*affirmative action*" untuk demokrasi yang berkeadilan gender Pada pemilu 2009 merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Data yang diambil berupa Data primer yang diperoleh dari wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan pihak-pihak terkait seperti dengan mengambil 5 besar sampel partai politik yang dipilih secara *purposive* dengan melihat kriteria tujuan dan visi misi partai yang lebih mengutamakan peranan perempuan dalam partai politik. tokoh-tokoh informal yaitu perwakilan perempuan yang tergabung dalam LSM perempuan yang di Sumatera Barat Selain itu untuk membantu menjelaskan masalah yang diteliti, penelitian ini juga menggunakan sumber tertulis (data sekunder) seperti sumber dari arsip, dokumen pribadi, dokumen resmi, jurnal, majalah ilmiah.

Sedangkan Lokasi penelitian adalah di kota padang dengan memilih lima besar¹¹ sampel partai politik yang ada yaitu Golkar, PDIP, PAN, PKS, dan PPP. Untuk unit analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah individu, dimana lebih difokuskan pada tokoh (*elite*) yang duduk di pengurusan partai politik yang ada di kota padang. Pengambilan informan dalam penelitian ini digunakan teknik *purposive sampling*. Oleh karena penelitian ini ingin menemukenali demokrasi dan keterkaitannya dengan "*affirmative action*" di Sumatera Barat, maka penggunaan teknik ini dianggap sesuai dengan tujuan penelitian. Informan penelitian dipilih secara sengaja (*purposive*) berdasarkan kedudukan mereka dalam partai politik. Untuk tokoh perempuan yang nantinya akan memberikan penjelasan tambahan tentang pelaksanaan demokrasi dan "*affirmative action*" di Sumatera Barat maka proses penarikan informan dilakukan dengan menggunakan teknik *purposive sampling*

¹¹ Pemilihan sample 5 besar partai politik ini didasarkan pada perolehan suara pada pemilu 2004

Sedangkan untuk keabsahan data penelitian ini menggunakan *teknik triangulasi* data agar validitas dan reliabilitas terhadap data yang diperoleh tercapai. Informan yang peneliti ambil sebagai triangulasi data adalah LSM perempuan yang ada di kota padang (LP2M) dan KPI dimana kedua LSM ini salah satu visi kegiatannya adalah mewujudkan kesetaraan gender pada ranah publik. Selain itu informan peneliti pilih adalah anggota legislatif perempuan perwakilan partai politik pemenang pemilu 2009

Adapun data yang sudah didapat dianalisis sesuai dengan prinsip metode *kualitatif deskriptif* yaitu dengan mendiskripsikan data yang diperoleh dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber. Disamping perolehan data dari pelaporan “*on the spot*”, data yang banyak tersebut juga harus direduksi dengan jalan membuat abstraksi sebagai sebuah rangkuman yang inti. Di sini akan dicoba mendiskripsikan bagaimana demokrasi dan keterkaitannya dengan “*affirmative action*” untuk kasus partai politik islam yang ada di Sumatera Barat.

Analisis dilakukan berdasarkan pandangan-pandangan informan (*emik*) yang sudah di validasi dengan menggunakan metode triangulasi. Kesimpulan dari analisis yang dilakukan terkait pada gabungan data yang didapat dari informan (*emik*) dan interpretasi peneliti (*etic*) terhadap data lapangan tersebut.

Bab. 6 Hasil dan Pembahasan

***Affirmative* Untuk Demokrasi Yang Berkeadilan Gender Pada Pemilu 2009**

A. Bidikan *affirmative action*

Dalam analisis penelitian ini *affirmative action* tidak bisa diterapkan dalam sistem pemilu kita. Alasannya karena Sistem proposional yang kita pakai dengan segala persyaratan tambahannya menjadi sangat *complicated*, mendengar penjelasan nomor urut saja kita sudah dibuatnya bingung ditambah lagi Ketika melihat pada pemilu tahun 2004 dengan memakai sistem proporsional terbuka terbatas, dimana caleg harus mendapatkan suara terbesar atau harus besar dari bilangan pembagi pemilih (BPP) yang telah ditetapkan di daerah masing-masing. Selain itu salah satu penyebab karena rendahnya keterwakilan perempuan pada pemilu tahun 2004 adalah disebabkan karena kata “dapat” yang menunjukkan

tidak adanya keharusan bagi partai politik dan tidak ada sanksi bagi parpol yang melanggar.

Tetapi bagi negara lain sistem proposional ini lebih menguntungkan bagi perempuan dibandingkan dengan sistem pemilu yang majoritarian. Dalam suara tertinggi tidak boleh ada tindakan *affirmative* terhadap kelompok-kelompok minoritas, termasuk kelompok perempuan. Semuanya harus *fair competitions*. Sedangkan tindakan *affirmative* dalam sistem proposional ada perlindungan terhadap perempuan sebagai kelompok marjinal disini “perempuan bisa didongkrak” bukan dilepas’. Rumitnya prakteknya di Indonesia malah bertolak belakang sistem pemilu semacam ini tidak diterapkan secara murni seperti yang lazim dipakai oleh banyak Negara¹².

Tapi *affirmative action* bukan sebuah obat yang mujarab yang bisa menyelesaikan permasalahan diatas dalam sekejap. Tindakan *affirmative* 30% merupakan sebagai alat atau sarana kita untuk mencapai “gong” yang lebih besar, yaitu masyarakat yang demokratis. Keberhasilan kebijakan tersebut sangat bergantung pada aktor, diantaranya memerlukan perubahan secara simultan di tingkat makro dan mikro yang bisa kita sebut sebagai “berpolitik dengan cara baru”.

A.1 Bidikan *affirmative action* pada pemilu 2009 melalui UU pemilu No 10 tahun 2008 sebelum dihapuskan pasal 214

Bidikan pertama yang peneliti analisis adalah mencari sebuah solusi dari tindakan *affirmative ini*¹³. Salah satu tindakan *affirmative action* adalah dengan menetapkan sistem kuota yang tegas pada pemilu 2009 pada partai politik peserta pemilu. Dengan sistem kuota ini diharapkan nantinya posisi perempuan pada

¹² Angka kuota itu adalah bilangan pembagi pemilih, dimana jumlah suara yang sah didaerah pemilihan dan dibagi dengan jumlah kursi yang diperebutkan. Contohnya di Padang kuotanya 250 sampai 300 ribu. Maka bila seorang caleg mendapatkan suara paling tinggi tetapi tidak bisa memperoleh kuota, maka dia belum tentu menjadi anggota legislative. Persyaratan UU pemilu juga ditulis: kalau tidak bias memenuhi kuota maka dia akan dikembalikan pada dftara urutan. Bisa jadi daftar urutan pertama nilainya sedikit, tetapi karena ditempatkan pada urutan pertama, maka dialah yang menjadi wakil di legislatif. inilah yang menjadi masalah dan para caleg mengganp ini tidak adil. (disarikan dalam jurnal perempuan No 34 tahun 2004)

¹³ Kita mungkin sering mengaggap bahwa demokrasi itu hanya *free fair competition*. Siapa yang berkompeten maka dialah yang menjadi wakil. Padahal demokrasi juga diartikan sebagai *representative*

pemilu 2009 akan lebih terwakili¹⁴. pertanyaan selanjutnya adalah apakah sistem kuota ini merupakan sebuah jawaban akhir kita dalam bentuk konkrit dari *affirmative action*? jangan- jangan ini merupakan sebuah kutukan atau malahan menjadi anugerah?

Dalam rangka mewujudkan kuota keterwakilan perempuan sebanyak 30 % pada pemilu 2009, DPR telah menghasilkan produk legislasi baru mengenai pemilu yaitu UU No 10 tahun 2008 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD. Dalam UU ini memberikan dukungan terlaksana *affirmative action* dalam rangka meningkatkan peranan perempuan dalam partai politik. Diakomodasinya ketentuan untuk tindakan *affirmative* dipandang sebagai sebuah terobosan terhadap keterwakilan perempuan dalam politik. Salah satu pasal yang jelas mengungkapkan pentingnya *affirmative* terhadap caleg perempuan tertera pada pasal 55 yaitu:

- (1) nama- nama calon dalam daftar bakal calon sebagai mana yang dimaksud dalam pasal 54 disusun berdasarkan no urut. (2) didalam daftar bakal calon na yang sebagaimana yang dimaksud pada ayat 1 setiap tiga orang bakal calon terdapat sekurang- kurangnya satu orang perempuan bakal calon¹⁵. (3) daftar bakal calon sebagai mana yang dimaksud dalam ayat 1 disertai dengan pasfoto diri terbaru.

Ketentuan tersebut merupakan sebuah angin segar bagi caleg perempuan untuk dapat memenuhi kuota 30 %. Mekanisme "pemberian jatah " dalam penetapan no urut kecil bertujuan memudahkan caleg perempuan memenagkan peluang perolehan suara dalam pemilihan. Hal ini kemudian diatur dalam syarat bilangan pembagi pemilih (BPP) 30 % bagi caleg sebagai mana yang tercantum pada pasal 214 UU No 10 tahun 2008 yang menyebutkan. Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD prov dan kab/kota dari partai politik peserta pemilu didasarkan pada perolehan kursi disuatu daerah pemilihan dengan ketentuan:

- (1) memperoleh suara sekurang- kurangnya 30 % dari BPP
- (2) dalam hal calon yang memenuhi ketentuan satu jumlahnya lebih banyak dari pada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta

¹⁴ Pada pemilu tahun 2004, partai politik banyak menempatkan perempuan dalam daftar calon, bahkan ada yang lebih dari 30 %. Tetapi caleg perempuan tersebut ditempatkan pada no urut paling bawah yang tidak potensial ini merupakan kasus ketika memakai UU no 12 tahun 2003.

¹⁵ Penetapan ini lebih dikenal dengan system zipper

pemilu, maka kursi yang diberikan kepada calon yang memiliki no urut lebih kecil diantara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30 % dari BPP

Pembicaraan mengenai sistem kuota ini memang banyak menimbulkan pro dan kontra tersendiri. Seperti yang dikatakan oleh Melanie Reyes, sistem kuota ini, adalah sebuah pilihan antara mendapatkan kutukan atau anugerah.¹⁶ Di satu sisi, sistem kuota pada dasarnya meletakkan persentase minimum bagi kedua jenis kelamin yakni laki- laki dan perempuan, untuk memastikan adanya keseimbangan posisi dan peran gender dari keduanya dalam dunia politik, atau khususnya dalam pembuatan keputusan.

Argumen yang digunakan dalam penggunaan sistem kuota ini adalah untuk mengatasi masalah ketidaksetaraan atau ketidakadilan gender akibat dari UU atau hukum dan budaya yang bias gender. Sebaliknya di sisi lain, bagi pihak-pihak yang menentangnya, sistem kuota ini pada dasarnya tidak memiliki basis hukum yang kuat alias tidak konstitusional. Belum lagi pernyataan yang menyatakan bahwa sistem kuota bertentangan dengan hak- hak azazi manusia (baca: mendiskriminasi laki), dan bahkan merendahkan kemampuan perempuan itu sendiri. Karena hanya akan melahirkan stigma negatif bahwa kedudukan perempuan dalam lembaga parlemen atau partai politik bukan karena kemampuan sendiri namun akibat diperlakukannya sistem kuota.

Terlepas dari pro dan kontra tersebut sebenarnya menurut analisis peneliti, sistem kuota yang diberlakukan sebenarnya tergantung dari komitmen kita dalam menyelenggarakannya seperti yang tercantum pada pasal 214 UU No 10 tahun 2008. Berdasarkan analisis pengolahan peneliti membuat data ada tiga faktor yang bisa memperlihatkan kita ada apa dibalik pemakaian kuota dalam partai politik untuk pemilu 2009 yaitu (1) dalam banyak kasus partai politik yang memberlakukan kuota dalam dirinya adalah partai politik yang memiliki oerantasi ” kiri tengah” (*centre-Left*) atau (*left*). (2) sistem kuota diadopsi hanya oleh partai politik dimana anggotanya yang perempuan telah mencapai konsesus kesepakatan mengenai pemakaian kuota. (3) kemampuan kalangan perempuan dalam mengajak

¹⁶ Melanie Reyes et all. (2000). *The quota system : Women's Boon or bane? The centre for legislative development*. Vol 1, No3, April 2000.

kolega laki-lakinya untuk meyakinkan para pemimpin partai politik mengenai pentingnya diberlakukan kuota dalam internal partai.

Jadi ada sebuah tantangan kita kalau benar-benar ingin mewujudkan *affirmative action* dalam bentuk sistem kuota pada pemilu 2009 yang akan kita lakukan terlebih dahulu adalah memperbaiki sistem politik dengan menghapuskan persepsi bahwa menganggap perempuan hanya pantas menjadi ibu rumah tangga, bukan warga masyarakat, apalagi aktor politik. Pemikiran seperti itu jelas sangat membatasi peluang perempuan untuk berperan aktif di panggung politik. Selain itu kinerja parpol di Indonesia pun dianggap sebagai salah satu kendala terbesar terhadap peranserta perempuan. Struktur politik Indonesia yang dibangun di atas jaringan yang sangat eksklusif, yang didominasi oleh kaum lelaki. *Kepemimpinan* dalam struktur politik pun didominasi oleh laki-laki. Di samping itu, kurangnya transparansi dalam pemilihan pemimpin partai sangat membatasi peluang kaum perempuan dalam upaya mereka memosisikan diri sebagai kandidat yang pantas. Keengganan parpol untuk memasukkan agenda perempuan juga merupakan salah satu kendala besar. Kurangnya peran serta perempuan dalam politik, terutama di lembaga-lembaga politik, secara tak langsung berhubungan dengan faktor-faktor *ideologis dan psikologis* yang fundamental. Selain itu masalah yang harus dipecahkan bersama adalah minimnya dukungan juga terhadap kualitas kerja perempuan di lembaga-lembaga politik serta upaya untuk merekrut kader politik perempuan. Terlebih lagi, rendahnya koordinasi antar kelompok yang bergerak dalam urusan gender juga mempengaruhi tingkat kesiapan kaum perempuan dalam menyambut pemilu 2009, di mana salah satu prasyarat utamanya ialah mengidentifikasi kandidat politisi perempuan.

A.2 Konsistensi partai politik pasca pembatalan pasal 214 UU No 10 tahun 2008

pada tanggal 23 Desember 2008 Mahkamah konstitusional melalui pembacaan putusan perkara *judicial review* No 22/PUU-VI/2008 dan 24/PUU-VI/2008 memutuskan bahwa terdapat pasal dalam UU pemilu tahun 2008 yang bersifat inskonstitusional karena dianggap bertentangan dengan materi UUD 1945. adapun pasal yang dianggap bertentangan adalah pasal 214 huruf a,b,c,d,e

dan akhirnya berbanding pada pembatalan pasal tersebut dalam UU No 10 tahun 2008.

Pembatalan pasal 214 ini menuai pro dan kontra di lingkungan masyarakat dan justru lebih merugikan caleg perempuan. Sebab melalui pasal 52 sampai pasal 55 telah diatur mekanisme pencalonan caleg perempuan melalui kuota 30 %, dengan ketentuan setiap tiga orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan. Dengan pembatalan pasal 214 pada UU No 10 tahun 2008 otomatis setiap caleg akan mendapatkan kesempatan bersaing yang sama dalam pemilu. Namun hal ini sangat kontradiksi dengan semangat keterwakilan caleg perempuan sebab tidak adanya sistem yang dapat menjamin terwujudnya *affirmative action* keterwakilan perempuan dalam parlemen.

Berdasarkan data terlampir untuk kota Padang saja data daerah pemilihan, kursi, DCT (daftar calon tetap), DPT (daftar pemilih tetap) dan bapel (badan pelaksana), menunjukkan adanya partisipasi politik yang paling tinggi dari partai politik untuk mengukung caleg yang akan bersaing pada pemilu 2009. Dari KPU, kota Padang memiliki DCT sebesar 758 orang (lihat tabel lampiran DCT). Serta daftar calon tetap sebesar 223 orang dari total keseluruhan caleg sebanyak 758 orang. Hal ini menunjukkan angka persentase sebesar 29,4 % keterwakilan perempuan atau dengan pembulatan angka menjadi 30 %.

Analisis penelitian ini kemudian difokuskan kepada konsistensi partai politik peserta pemilu 2009 di kota Padang pasca pembatalan pasal 214 UU pemilu No 10 tahun 2008, terlepas dari mempersoalkan tidak adanya 'pool' kandidat politisi perempuan yang dapat dirujuk dalam proses rekrutmen 2009, Partai-partai politik sebenarnya tidak boleh berkilah, "mencari kandidat perempuan berkualitas di semua tingkat nominasi itu sangat sulit". Yang sulit sesungguhnya adalah mencari *political will* dan niat parpol ketika pada pemilu 2009 masyarakat lebih memilih "menconteng" partai politik ketimbang caleg kalau seandainya partai politik tersebut menang dalam perolehan suara dari pencontengan tanda gambar parpol maka disinilah dibutuhkan konsistensi partai politik di tingkat interen mereka untuk tetap memperjuangkan kuota 30 %.¹⁷

¹⁷ Akumulasi wawancara penelitian dengan pengurus partai politik Golkar, PDIP, PKS, PAN, PPP pada tanggal 27, 28, 29, 30 Mei 2009

Sebenarnya, parpol juga harus juga memanfaatkan organisasi afiliasi yang dapat merekrut politisi perempuan. Misalnya Partai Kebangkitan Nasional (PKB) mempunyai organisasi Perempuan Partai Kebangkitan Bangsa sebagai salah satu sayap politiknya, di samping beberapa organisasi afiliasi lain seperti Fatayat NU dan Muslimat NU; di dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP) terdapat Perempuan Persatuan; dan Partai Amanat Nasional (PAN) juga memiliki organisasi afiliasi seperti Perempuan Amanat Nasional dan Aisyiah¹⁸.

Selain divisi perempuan dan organisasi afiliasi parpol, kandidat perempuan dapat juga direkrut dari kalangan akar rumput. Perempuan-perempuan itu mungkin belum terdaftar sebagai anggota parpol, tetapi mereka pasti mempunyai komitmen dan bersedia mengabdikan diri untuk memberdayakan perempuan dan mau duduk di dalam posisi kepengurusan partai. Banyak LSM seperti Gerakan Pemberdayaan Swara Perempuan, Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (KPI), Jaringan Perempuan dan Politik (JPP), dan Solidaritas Perempuan (SP), semuanya bekerja keras untuk memberdayakan kaum perempuan. LSM-LSM memiliki jaringan yang luas, dan aktivitas mereka menembus batas-batas wilayah, baik propinsi maupun daerah tingkat satu di Indonesia. Akan tetapi, keberhasilan partisipasi mereka sangat bergantung pada kemauan parpol untuk merekrut 'perempuan-perempuan potensial' yang berasal dari luar basis tradisional mereka.

Ketika kembali menagih konsistensi partai politik peserta pemilu dengan sistem kuota 30 %, menurut analisa penulis seharusnya kita bisa berkaca pada negara lain yang telah menetapkan sistem kuota ini, karena seperti yang sudah saya jelaskan pada analisis sebelumnya Sistem kuota diperkenalkan untuk memastikan agar perempuan memiliki jumlah kursi minimum di dewan legislatif. Berbagai peraturan yang menetapkan kuota di parpol dan lembaga- lembaga pemerintahan dimaksudkan untuk membantu perempuan mengatasi kendala rendahnya representasi mereka di forum-forum pengambilan keputusan. Agar

¹⁸ Wawancara hasil triangulasi sumber data dengan informan salah satu pengurus LSM KPI dan LP2M pada tanggal 10 juni 2009.

hasilnya efektif, penerapan program tindakan tegas dan penetapan kuota itu juga harus diiringi oleh jadwal yang pasti dan sasaran yang jelas¹⁹.

Nampak jelas di sini bahwa upaya menciptakan sistem yang kondusif dan mendukung langkah kaum perempuan ke arena politik tidak dapat dipisahkan dari target lain, yakni mereformasi sistem pemilu Indonesia. Sistem PR daftar terbuka merupakan metode yang paling baik, dan oleh karenanya mereka merasa perlu melobi para anggota parlemen untuk memasukkan sistem ini ke dalam UU pemilu. Ketika sistem UU pemilu kita direformasi, apa pengaruhnya terhadap representasi politik perempuan? Sebagai contoh, variasi mekanisme dalam proses nominasi kandidat perempuan mungkin berkaitan dengan ukuran distrik pemilihan yang akibatnya akan membuat distrik itu mempunyai anggota tunggal atau banyak. Besarnya peranan parpol dalam menominasikan kader perempuan dalam konteks reformasi pemilu tidak dapat diremehkan. Penerapan sistem PR daftar tertutup memungkinkan parpol menentukan urutan ranking kandidat pada daftar partai, dan melalui proses ini kaum kandidat perempuan dapat ditempatkan pada berbagai posisi strategis di dalam daftar ini. Akan tetapi, kendatipun kuota akan diberlakukan di dalam sistem PR daftar tertutup, jika tidak disertai oleh perubahan mekanisme partai, misalnya, dalam konsistensi partai politik, peraturan yang menjamin penunjukan kandidat perempuan sebagai anggota dewan pimpinan atau

¹⁹ India adalah contoh negara yang dipandang berhasil mencapai target 33 % kursi di lembaga legislatif distrik (*panchayati raj*) setelah diberlakukannya amandemen nomor 74 terhadap Konstitusi 1989. Filipina juga telah menerapkan sistem semi-proporsional (sistem paralel) di mana 20% anggota parlemen dipilih dengan menggunakan metode daftar partai, dan 80% lainnya dipilih secara voting mayoritas. UU pemilu Filipina mengizinkan pemberian jatah kursi parlemen bagi kelompok-kelompok marginal seperti perempuan, buruh tani, nelayan, dsb, asalkan mereka memperoleh suara 2% dari pengambilan suara mayoritas. Negara Filipina mempraktekkan sistem semi-proporsional, terutama sistem paralel. Sistem paralel itu memadukan daftar PR dan *plurality majority districts*, yang berarti sebagian anggota parlemen dipilih dengan metode PR (20 persen) dan sisanya dipilih lewat metode pluralitas mayoritas. Di Filipina, perombakan sistem pemilu memegang peranan kunci, disebabkan beberapa alasan berikut:

- a) Dalam praktik politik sehari-hari, ada pendapat yang beredar luas bahwa lembaga politik
 - b) yang paling gampang dimanipulasi (dalam pengertian baik atau buruk), adalah sistem pemilu.
 - c) Orang senantiasa mengartikan suara yang dimenangkan di pemilu sebagai tiket untuk menduduki kursi di legislatif.
 - d) Pemilihan sistem pemilu secara efektif dapat menentukan tokoh mana yang akan terpilih dan partai mana yang akan memegang kekuasaan.
 - e) Sistem pemilu kadang-kadang melahirkan pemerintah koalisi.
 - f) Sistem pemilu dapat dijadikan piranti manajemen konflik bagi suatu masyarakat.
- Reformasi Konstitusi

pengangkatan mereka di posisi-posisi menentukan dalam hirarki partai, maka upaya meningkatkan partisipasi politik perempuan tetap saja akan sulit.

”Memang ada usulan pemerintahan pada legislatif untuk memberlakukan sistem PR daftar terbuka pada pemilu 2004. Pemerintah berargumen bahwa transisi Indonesia menuju kehidupan demokratis mengharuskan adanya sistem pemilu yang memadukan unsur representasi populer dengan unsur akuntabilitas publik. Meskipun saat ini sistem campuran (perpaduan antara sistem Mayoritas dengan PR) dianggap paling ideal, namun untuk melaksanakannya diperlukan masa persiapan yang panjang. Disebabkan keterbatasan waktu, akhirnya pemerintah menyimpulkan bahwa bangsa Indonesia belum siap menjalankan sistem Campuran (MMP) atau sistem Mayoritas pada pemilu 2004. Alternatif yang paling masuk akal adalah dengan memberlakukan sistem PR daftar terbuka”²⁰.

Berdasarkan temuan beberapa studi tentang sistem sistem pemilu, nampaknya sistem Representasi Proporsional (*PR*) lebih ‘memihak’ kepada perempuan. Dalam sistem *PR* (di mana partai mempunyai peluang untuk berkompetisi dan memenangkan beberapa kursi dan memanfaatkan peluang itu dengan menempatkan kader-kader perempuan yang ada di dalam daftar calegnya). Dengan sistem *PR*, partai-partai politik dapat didesak untuk menyusun komposisi kandidat yang berimbang dengan menyertakan (lebih banyak) perempuan di dalam daftar mereka. Secara logis, dengan memiliki 30 persen kandidat perempuan, maka partai-partai itu akan mencetak 30 persen anggota parlemen perempuan. Meski sistem *PR* cenderung lebih menguntungkan perempuan melalui peningkatan perwakilan mereka, namun ada faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan, yakni pilihan tipe sistem *PR* yang akan digunakan serta lingkungan politik dan budaya kita. Kadang-kadang sistem *PR* yang memakai daftar tertutup (di mana nama kandidat tidak bisa dicoret atau diturunkan rankingnya) adalah yang lebih disukai perempuan. Untuk kasus Indonesia sebenarnya kita dapat memberlakukan ‘aturan zebra’ yang mengandung pengertian ”setiap kursi kedua harus untuk perempuan”

²⁰ Wawancara dengan pengurus partai politik Golkar pada tanggal 27 Mei 2009.

Ketika penulis menganalisis bagaimana kaum perempuan bisa memperoleh akses ke dalam struktur partai (Golkar, PDIP, PAN, PKS, PPP²¹) sebab secara universal diketahui bahwa partai politik cenderung hanya menominasikan tokoh-tokoh elit mereka, yang terkonsentrasi di pucuk kepemimpinan atau dewan pengurus pusat. Di kebanyakan partai politik Indonesia jarang ada perempuan yang bisa mencapai posisi pengambilan keputusan, berdasar kondisi inilah, partai-partai politik harus membuat semacam komitmen pra-pemilu mengenai seberapa besar presentase kandidat perempuan yang akan mereka orbitkan. Tapi kendalanya tak jarang perempuan menjadi ciut nyalinya untuk menapaki arena politik karena berbagai ongkos yang harus mereka pikul. Banyak perempuan yang memutuskan untuk terjun ke dalam pemilu terpaksa hanyut di dalam kultur politik yang berlaku, yaitu menghamburkan uang untuk bersaing dengan kandidat-kandidat pria yang pada umumnya sudah memiliki basis finansial yang solid.

Kelompok perempuan juga merasa perlu membangun berbagai jaringan dan kaukus di kalangan anggota-anggota parpol, anggota legislatif dan para aktivis gerakan masyarakat madani. Sebenarnya kita tidak perlu malu memetik pelajaran berharga dari Thailand, yang mengharuskan parpol memberikan pertanggungjawaban kepada para konstituen. Mereka dapat bekerjasama dalam upaya meningkatkan status perempuan melalui berbagai perubahan kebijakan publik dan produk hukum. Kerjasama yang baik ini telah melahirkan sebuah Konstitusi baru yang dibuat draftnya pada tahun 1999, melalui sebuah proses demokratis yang melibatkan seluruh elemen masyarakat. Momentum keterlibatan masyarakat ini dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya oleh para aktivis gerakan perempuan dalam perjuangan mereka menegakkan kesetaraan jender di dalam konstitusi. Pengalaman negara Thailand menunjukkan pada bangsa Indonesia akan perlunya mereformasi parpol yang ada. Sistem baru untuk menyeleksi kandidat dan mekanisme-mekanisme pengambilan kebijakan yang mengedepankan transparansi dan akuntabilitas publik juga harus segera disusun dalam menyongsong pemilu 2009.

perlu juga dikembangkan jaringan-jaringan kerja yang saling mendukung, yang dapat dijadikan basis kolaborasi kaum

²¹ Analisis ini disesuaikan lokus penelitian peneliti yang terfokus pada 5 partai politik besar pemenang pemilu 2004 di kota padang yaitu Golkar, PDIP, PAN, PKS dan PPP

perempuan di dalam masyarakat Indonesia. Ini dapat dilakukan oleh sebuah kaukus perempuan, atau jaringan kaukus-kaukus sejenis, yang dapat menyuarakan pentingnya pengakuan atas peranan kaum perempuan di arena politik²².

Dalam konteks ini seperti yang penulis kutip dari rekomendasi IDEA²³ ada beberapa rekomendasi yang berkaitan dengan cara-cara memperkuat partisipasi politik perempuan Indonesia, 'di luar jumlah semata'. (1) fokuskan perhatian pada parpol, untuk membuat mereka lebih 'peka jender' agar dapat meningkatkan jumlah kandidat perempuan di daftar partai, serta memberi mereka peluang yang sama untuk berpartisipasi pada proses-proses pengambilan keputusan. Secara konkrit ini menuntut perubahan pada penyusunan jadwal rapat partai, supaya dapat mengakomodasi peran ganda perempuan di dalam rumah tangga dan kehidupan publik, serta memberi bantuan dana kampanye serta meningkatkan kualitas kepemimpinan mereka; (2) perlu dilakukan penggalangan suatu 'massa kritis' (*critical mass*) yang terdiri dari organisasi-organisasi masyarakat madani yang mempunyai komitmen meningkatkan status perempuan, dan membantu mereka menumbuhkan rasa senasib-sepehanggungan dengan tokoh-tokoh perempuan dari dunia politik. Ini antara lain dapat ditempuh dengan meningkatkan kegiatan kerjasama antar kelompok, memperkuat jaringan antar organisasi masyarakat madani dengan politisi perempuan, dan membantu langkah-langkah mereka untuk mempengaruhi jalannya pemerintahan lewat parlemen dan parpol-parpol, di samping menempuh tindakan *affirmative action* untuk memperluas pemberdayaan politik kaum perempuan, memperkokoh jalinan kerjasama antar berbagai organisasi dengan berbagai komponen masyarakat madani, dan membantu mereka dalam menyelenggarakan pelatihan yang ditujukan bagi para pemilih dan kandidat perempuan; (3) sangat disarankan untuk memanfaatkan lembaga-lembaga kultural dan keagamaan seperti organisasi keagamaan Fatayat, Aliyah, dan sebagainya, untuk mensosialisasikan keberadaan dan kiprah politisi perempuan kepada masyarakat luas. Pendekatan ini sangat cocok diterapkan pada masyarakat pedesaan, untuk meningkatkan kesadaran dan kepedulian mereka akan pentingnya peranan perempuan dalam kehidupan politik;

²² Wawancara dengan pengurus partai politik dari PKS tanggal 28 Mei 2009

²³ Lihat dalam laporan kegiatan IDEA . *Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan Di Indonesia*.

(4) salah satu fokus penting yang berkaitan dengan peningkatan keterlibatan perempuan adalah dengan menggelar program-program yang menyentuh berbagai persoalan masyarakat pedesaan, untuk mempengaruhi jalannya pengambilan keputusan di tingkat ini, serta mendorong munculnya tekanan kelompok akar padi terhadap pemerintah di tingkat yang lebih tinggi. Pelatihan bagi kader-kader perempuan di pedesaan akan meningkatkan kemungkinan para perempuan itu memegang peranan lebih besar di dewan-dewan perwakilan rakyat daerah, dan kelak juga pada tingkat nasional; (5) disarankan pula untuk mengorganisir kelompok-kelompok perempuan yang ada, sehingga mereka dapat memberi respons positif terhadap kebutuhan masyarakat di bidang kesehatan, pengadaan air bersih serta sanitasi, dan mengaitkan inisiatif-inisiatif itu dengan upaya strategis yang lebih luas menuju pada meningkatkan partisipasi politik perempuan; (6) kelompok-kelompok masyarakat madani perlu didorong untuk menggelar acaraacara debat publik, menggelar kampanye advokasi untuk mendukung partisipasi politik kaum perempuan, dan menyediakan layanan manajemen organisasional dan latihan berkampanye, serta mencarikan sumber-sumber pendanaan kampanye bagi perempuan yang menjadi anggota organisasi sosial dan politik. Untuk merangkul rekomendasi di atas, partisipasi politik jangan hanya diukur dari segi representasi perempuan di dewan parlemen lokal dan nasional.

Jadi menurut hemat peneliti partisipasi di partai-partai politik dan pada kampanye-kampanye politik tingkat nasional maupun lokal juga merupakan bagian dari partisipasi politik perempuan. Meski sudah banyak upaya untuk meningkatkan jumlah 'massa kritis' (*critical mass*) perempuan di dunia politik, usaha-usaha untuk meningkatkan kualitas kontak-kontak politik perempuan juga tak kalah pentingnya. Keberhasilan dari upaya-upaya itu sangat tergantung pada keberhasilan pendekatan multi-strategi yang mempersatukan langkah berbagai departemen/ kementerian, kantor-kantor sekretariat parlemen, dan kelompok-kelompok masyarakat madani. Dalam periode transisional seperti sekarang, sesungguhnya inilah tantangan utama yang harus dihadapi oleh bangsa Indonesia, baik lelaki maupun perempuan, yang benar-benar percaya pada demokrasi dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Kenyataannya dengan tetap konsistennya partai politik terhadap sistem kuota dalam internal partai politik ada dua keuntungan sebenarnya bagi perempuan yaitu: (1) kuota ternyata dalam jangka pendek, memang terbukti sebagai alat yang efektif dalam mencapai keseimbangan atau kesamaan gender dalam tingkat kepemimpinan antara laki-laki dan perempuan. Meskipun demikian mengingat diskriminasi terhadap perempuan sudah begitu mengakar dalam kegiatan organisasi maupun dalam kehidupan sehari-hari maka bentuk-bentuk yang lebih bertahap dari tindakan afirmasi (*affirmative action*) diluar kuota perlu dilakukan untuk perubahan dalam jangka panjang; (2) kehadiran perempuan dalam posisi pembuatan dan pengambilan keputusan menyebabkan perubahan-perubahan atas kebijakan yang diputuskan (*outcome*). Pada kenyataannya para pemimpin perempuan lebih merepresentasikan kepentingan perempuan dan mendukung berbagai kebijakan yang memberi keuntungan pada perempuan.

Selain alternatif menuntut konsistensi parpol pasca pembatalan pasal 214 UU pemilu No 10 tahun 2008, konsistensi dengan sistem kuota dalam rangka mewujudkan *affirmative action* sebagai bentuk perwujudan demokrasi yang berkeadilan gender maka takap yang selanjutnya mungkin harus diringi dengan menagih kembali komitmen partai politik untuk demokrasi yang berkeadilan. Karena dari segi sistem pemilu berdasarkan analisa diatas sangat sulit untuk ditembus dengan logika masalah keterwakilan perempuan ini.

Tabel 1
Platform Perempuan Dalam Partai Politik
Pada Pemilu 2009²⁴

Partai	Platform tentang isu perempuan	Prioritas program yang terkait dengan perempuan	Analisis (Kritikan)
PPP	<ul style="list-style-type: none"> ➢ lebih memperlihatkan masalah pendidikan perempuan ➢ pemerintah telah memberikan kesempatan tetapi perempuan tidak dapat mengaksesnya. 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Memperbaiki sistem pendidikan di Indonesia ➢ Pendidikan merupakan alat untuk meraih kesempatan yang setara dengan laki- 	Partai ini tidak menyadari bahwa pendidikan hanyalah salah satu faktor penyebab tertinggalnya kaum perempuan . persoalan sistemik sosial-budaya

²⁴ Kecuali partai Golkar dan PDIP peneliti kesulitan mendapatkan data tentang Platform Perempuan Dalam Partai Politik karena kebijakan mereka semuanya tergantung pada pimpinan umum partai.

		laki <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mengkritik gerakan perempuan yang hanya menuntut haknya saja tanpa menyadari kewajibannya. 	masyarakat tidak dilihat dalam hal ini
PAN	Partai tidak setuju dengan diskriminasi gender. Menurut mereka masih sulit bagi perempuan untuk memainkan peran yang sama dengan laki-laki dalam masyarakat paternalistik	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mengajukan pengembangan kesempatan bagi perempuan ➤ Melihat perempuan merupakan lebih dari separuh jumlah penduduk Indonesia bahkan dunia ➤ Membentuk departemen keperempuanan sebagai sentral aktivitas partai dari tingkat nasional dan regional 	Tokoh partai ini masih memiliki pandangan stereotip terhadap perempuan yang pernah mengatakan meskipun dalam Islam perempuan dapat menjadi pemimpin meskipun berlaku dalam kondisi khusus (darurat)
PKS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mengizinkan perempuan menempati posisi kunci bila dibutuhkan ➤ Memberikan kader perempuan menempati posisi diparlemen sebagai anggota DPR 	Kemunduran posisi perempuan merupakan kesalahan Orba	Dalam kenyataannya, PKS memisahkan perempuan dari pusat kekuasaan menjadi pinggiran.

Dari tabel diatas hanya partai PAN dan PKB yang sebenarnya dapat dikatakan sebagai partai islam modern. Karena partai ini bersifat terbuka (tidak membatasi konstituennya pada kaum muslim saja).

Bab 7. Penutup

Sebenarnya momentum pemilu 2009 yang lalu merupakan kesempatan yang bagus untuk menguji komitmen partai politik terhadap perempuan pasca pembatalan pasal 214 UU pemilu No 10 tahun 2008. Masalah mendasar dari kepekaan gender dari aspek apapun bukanlah meletakkan perempuan sebagai fokus perhatian akan tetapi kepekaan atas kondisi ketidakadilan dalam struktur sosial.

Seseorang tidak akan bisa mempersoalkan tentang hirarki, posisi keterwakilan atau implikasi yang tidak adil bagi perempuan tentang adanya separasi antara kehidupan publik dengan privat, antara kehidupan laki-laki dengan perempuan tanpa membuka isu tentang keadilan dalam struktur sosial.

Daftar Pustaka

- A. Dahl, Robert. (1971). *Polyarchy: participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press
- _____ (1990). *Political and developing Countries: Comparing Experience with Democracy*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Diamond, Larry, dkk (eds). (1989). *Democracy in Asia*. (Boulder, Colorado: Lynne Rienner,
- Divisi perempuan dalam pemilu . CETRO 2004
- Geertz, Clifford. (1963). *Old Societies and New States*. New York: The Free Press.
- Jurnal Perempuan edisi 34 Tahun 2004
- Laporan kegiatan IDEA . *Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan Di Indonesia*.
- Migirou, Kalliope. (1999). *Menuju implementasi efektif mengenai legislasi dan hak azasi perempuan internasional*.
- N. Htu, Mala. " *women's political participation, representation and Leadership in Latin America* " <http://www.Theadialogue.org>. 09.15.a.m.15/5/2008
- Ratnawati dalam Jurnal Ilmu Sosial Ilmu Politik FISIPOL UGM. (2004). *potret kuota perempuan di parlemen*. Vol 1, No 3, Maret 2004.
- Reyes, Melanie et all. (2000). *The quota system : Women's Boon or bane? The centre for legislative development*. Vol 1, No3, April
- Sanit, Arbi (2002) *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan peta Politik dan pembangunan*. Cetakan ke 9. Jakarta : Rajawali perss.
- Shvedovan, Nadezhda. (1999). *kendala terhadap partisipasi perempuan dalam parlemen*. Dalam Azza Karam dkk. (eds). *Perempuan parlemen bukan sekedar jumlah, bukan sekedar hiasan* (terj). Jakarta: YJP dan IDEA.
- Ulum, Bahrul (2002). *Bodoh NU atau NU dibodohi: menguji khittah, meneropong pergeseran paradigma politik*. Yogyakarta : Ar-Ruzz Press dan PW IPNU Jawa Tengah

ANALISIS GEMPA UTAMA DAN SUSULAN SEBAGAI KAJIAN AWAL DALAM MEMPERKIRA-KAN WAKTU BERAKHIRNYA GEMPA SUSULAN DI SUMATERA BARAT

Arif Budiman, Dwi Pujiastuti, Daz Edwiza, dan Nur'aini Fadillah

Laboratorium Fisika Bumi Jurusan Fisika
Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam Universitas Andalas
areeve@fmipa.unand.ac.id

Abstrak

Telah dilakukan kajian terhadap empat kasus gempa yang terjadi di daerah Sumatera Barat, sebagai langkah awal dalam menentukan rumus empiris yang dapat memperkirakan kapan berakhirnya gempa-gempa susulan. Hasil kajian menunjukkan bahwa gempa utama didahului oleh gempa awal, keseluruhan gempa yang terjadi merupakan gempa dangkal, gempa-gempa susulan yang gempa utamanya berpusat di lautan berakhir relatif lebih lama dibandingkan gempa-gempa susulan yang gempa utamanya berpusat di daratan, dan lama berakhirnya gempa susulan sebanding dengan orde persamaan penurunan frekuensi gempa dengan menggunakan polinomial regresi.

Kata-kata kunci: gempa awal, gempa utama, gempa susulan, dan polinomial regresi

Pendahuluan

Gempa bumi merupakan fenomena alam yang setiap saat dapat terjadi di permukaan bumi. Gempa menghasilkan guncangan atau getaran dengan kekuatan yang beragam, mulai dari yang besar yang bisa menghancurkan bangunan sampai yang kecil yang tidak dapat dirasakan oleh manusia.

Salah satu daerah yang rawan gempa di Indonesia adalah Pulau Sumatera.

Ada dua sumber gempa di Sumatera, pertama gempa yang disebabkan oleh penunjaman lempeng samudera Indo-Australia ke bawah lempeng benua Eurasia (*Sunda Subduction Zone*) dan kedua gempa yang berasosiasi dengan patahan aktif

di darat yaitu Patahan Semangko yang memanjang di pulau Sumatera dari Aceh hingga Lampung.

Gempa-gempa yang terjadi di sekitar *Sunda Subduction Zone* sangat berpotensi menimbulkan bencana tsunami yang dapat meluluhlantakan daerah Pantai Barat Sumatera, tidak terkecuali daerah Sumatera Barat. Patahan Semangko bergerak sangat aktif, terutama di beberapa patahan lokal yang ada di Sumatera Barat, seperti Patahan Singkarak, Stanok, Sumani, Muaro Labuah, dan Maninjau. Gempa-gempa yang terjadi di sekitar patahan-patahan lokal tersebut sangat berpotensi merenggut ribuan jiwa penduduk akibat kejatuhan runtuh bangunan dan perumahan penduduk akibat adanya gempa tersebut.

Masalah yang hampir sering muncul jika terjadi gempa bumi tektonik adalah masalah yang berkaitan dengan gempa bumi susulan (*aftershocks*). Gempa-gempa susulan tersebut sering menimbulkan kepanikan penduduk yang berada di sekitar lokasi gempa bumi akibat isu-isu yang menyebutkan bahwa gempa susulan yang terjadi akan berkepanjangan tanpa dapat diprediksi kapan berakhirnya dan magnitudonya lebih hebat dari gempa utama.

Untuk mengantisipasi hal tersebut perlu diberikan informasi tentang kapan berakhirnya gempa bumi susulan dengan melakukan perhitungan menggunakan formula yang sesuai. Informasi ini diharapkan dapat meredakan kepanikan yang terjadi pada masyarakat di sekitar lokasi terjadinya gempa bumi. Selain itu dapat juga dijadikan sebagai salah satu alternatif dan bahan pertimbangan oleh perencana bangunan atau ahli teknik sipil atau para pengambil keputusan dalam membuat perencanaan bangunan tahan gempa.

Gempa bumi susulan adalah gempa-gempa bumi yang terjadi setelah gempa utama (*main shock*) yang magnitudonya lebih kecil dari gempa utama dan episenternya berada di sekitar episenter gempa utama. Terdapat beberapa rumus empiris dalam memperkirakan kapan berakhirnya gempa bumi susulan yaitu rumus Omori (1894), rumus Mogi-1 dan rumus Mogi-2 (1963). Gempa mempunyai karakteristik yang berbeda di setiap tempat, bergantung pada banyak hal diantaranya struktur batuan dan kondisi geologi lokasi sumber gempa. Saat ini penurunan rumus empiris dalam memperkirakan kapan berakhirnya gempa bumi susulan di Indonesia belum pernah dilakukan, khusus daerah Sumatera Barat. Penurunan rumus ini membutuhkan data empiris yang sangat banyak dalam waktu lama. Sebagai langkah awal dalam menurunkan rumus empiris tersebut adalah dengan melakukan kajian terhadap gempa-gempa susulan dari gempa-gempa utama yang mempunyai magnitudo besar yang pernah terjadi. Kajian terhadap gempa-gempa susulan ini meliputi kajian terhadap lokasi episenter gempa, jenis-jenis gempa dan pola penurunan frekuensi gempa hingga berakhir. Pada penelitian ini akan dilakukan kajian terhadap gempa-gempa susulan yang terjadi di daerah Sumatera Barat dari data-data gempa tahun 1900 – 2008.

Penelitian dalam menguji keabsahan rumus Omori, rumus Mogi-1 dan rumus Mogi-2 dalam memperkirakan kapan berakhirnya gempa bumi susulan telah dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu dengan membandingkan dengan data aktual kejadian gempa pada beberapa wilayah yang berbeda-beda. Rivai, dkk (1996) melakukan penelitian untuk gempa susulan Liwa yang terjadi pada tahun 1994. Tajan (1998) melakukan penelitian untuk gempa susulan Pare-Pare yang

terjadi pada tahun 1997, gempa Biak yang terjadi pada tahun 1996, gempa Kerinci yang terjadi pada tahun 1995, gempa Bayuwangi yang terjadi pada tahun 1994, dan gempa Flores yang terjadi pada tahun 1992. Budiman, dkk (2006) melakukan penelitian untuk gempa susulan Gunung Raju yang terjadi pada tahun 2004 dan gempa Mentawai yang terjadi pada tahun 2005. Budiman, dkk (2008) melakukan penelitian untuk kasus gempa tektonik yang merusak yang punya gempa susulan yang terjadi di daerah Sumatera dari tahun 1900 - 2007.

Hasil penelitian dari peneliti-peneliti di atas menunjukkan rumus Omori, rumus Mogi-1 dan rumus Mogi-2 tidak memberikan hasil yang memuaskan dalam memperkirakan kapan berakhirnya gempa bumi susulan yang terjadi di Indonesia. Untuk itu perlu dilakukan penelitian untuk menentukan rumus empiris yang dapat memperkirakan kapan berakhirnya gempa-gempa susulan untuk kasus-kasus gempa yang terjadi di Indonesia.

Penelitian ini bertujuan melakukan kajian terhadap gempa-gempa susulan yang terjadi di daerah Sumatera Barat dari data-data gempa tahun 1900 – 2008, sebagai langkah awal dalam menentukan rumus empiris yang dapat memperkirakan kapan berakhirnya gempa-gempa susulan untuk kasus-kasus gempa yang terjadi di Sumatera Barat khususnya dan Indonesia umumnya.

Metode

Penelitian ini menggunakan data-data sekunder gempa bumi yang terjadi di wilayah Sumatera Barat dalam rentang waktu tahun 1900 – 2008. Penelitian ini akan dilakukan di Laboratorium Fisika Bumi Program Studi Fisika Jurusan Fisika Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam Universitas Andalas dan

stasiun Geofisika Padang Panjang sebagai salah satu unit bagian Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG) Sumatera Barat yang juga berada di Padang Panjang. Adapun prosedur penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Persiapan penelitian

Mencari literatur-literatur yang berkaitan dengan gempa-gempa yang terjadi di wilayah Sumatera pada umumnya dan Sumatera Barat pada khususnya.

2. Pelaksanaan Penelitian

a. Pengumpulan Data

Mengumpulkan semua data-data parameter gempa yang meliputi waktu terjadinya gempa, episenter gempa, hiposenter gempa dan magnitudo gempa yang terjadi pada tahun 1900 – 2008 yang terekam pada stasiun Geofisika Padang Panjang.

b. Pengolahan Data

i. Memilih data-data yang diperoleh dari langkah (1) yang episenternya berada dalam lokasi geografis Sumatera Barat.

ii. Memilih kasus-kasus gempa-gempa besar yang terjadi di Sumatera Barat.

iii. Memplot grafik distribusi frekuensi gempa harian untuk masing-masing kasus gempa.

iv. Menentukan persamaan penurunan frekuensi gempa menggunakan polinomial regresi.

c. Analisis Data

Menganalisis hasil yang diperoleh dari langkah-langkah di atas untuk mengkarakteristik gempa-gempa untuk masing-masing kasus gempa.

Hasil dan Diskusi

Dari informasi yang diperoleh di Stasiun Geofisika Padang Panjang dalam kurun waktu 1900 – 2008 telah terjadi 15 kali gempa utama yang merusak di wilayah Sumatera Barat. Ditinjau dari segi kelengkapan data gempa yang ada di stasiun Geofisika Padang Panjang dan digabung dengan hasil unduhan dari situs *United State Geological Survey* (USGS) diperoleh hanya empat gempa utama yang dapat dianalisis dalam penelitian ini seperti yang ditunjukkan oleh Tabel 1.

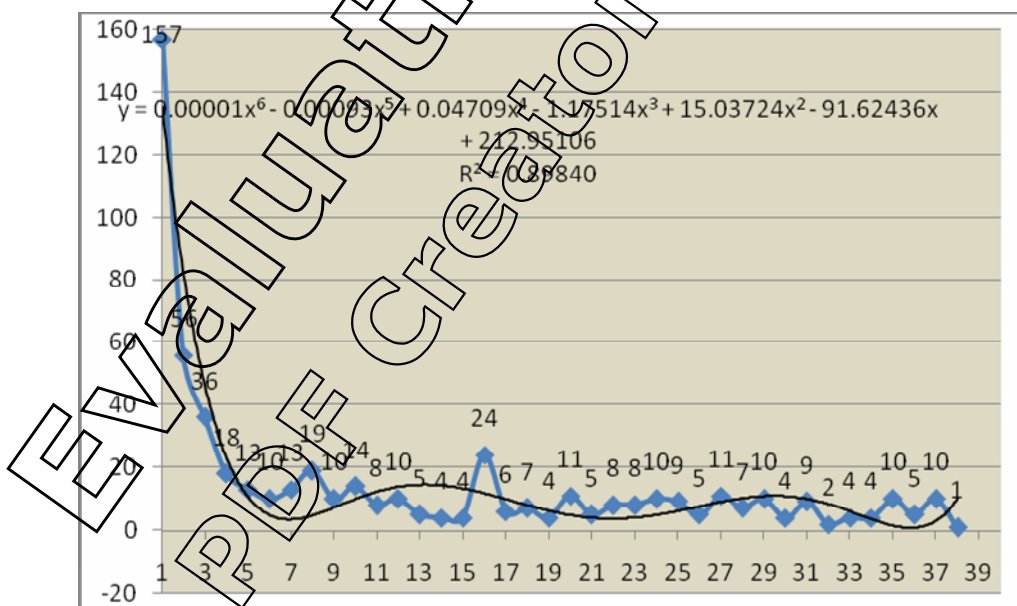
Tabel 1. Data-data 4 dari 15 gempa utama yang merusak terjadi di Sumatera Barat dalam kurun 1900 – 2008.

No.	Kejadian Gempa		Episenter		Mag. ² (SR)	h ³ (km)	Lokasi
	Tanggal	Waktu	Lintang (°)	Bujur (°)			
1.	10/04/2005	10:29:11	1.660°LS	99.540°BT	6,7	19	Perairan Kepulauan Mentawai 115 km Barat Daya Kota Padang
2.	06/03/2007	03:49:39	0.512°LS	100.524°BT	6,4	19	Sekitar Kota Padang Panjang 50 km Utara Timur Laut Kota Padang
3.	12/09/2007	23:49:04	2.506°LS	100.906°BT	7,9	30	Perairan Kepulauan Mentawai 190 km Selatan Tenggara Kota Padang
4.	25/02/2008	08:36:35	2.352°LS	100.018°BT	7.2	35	Perairan Kepulauan Mentawai 160 km Selatan Barat Daya Kota Padang

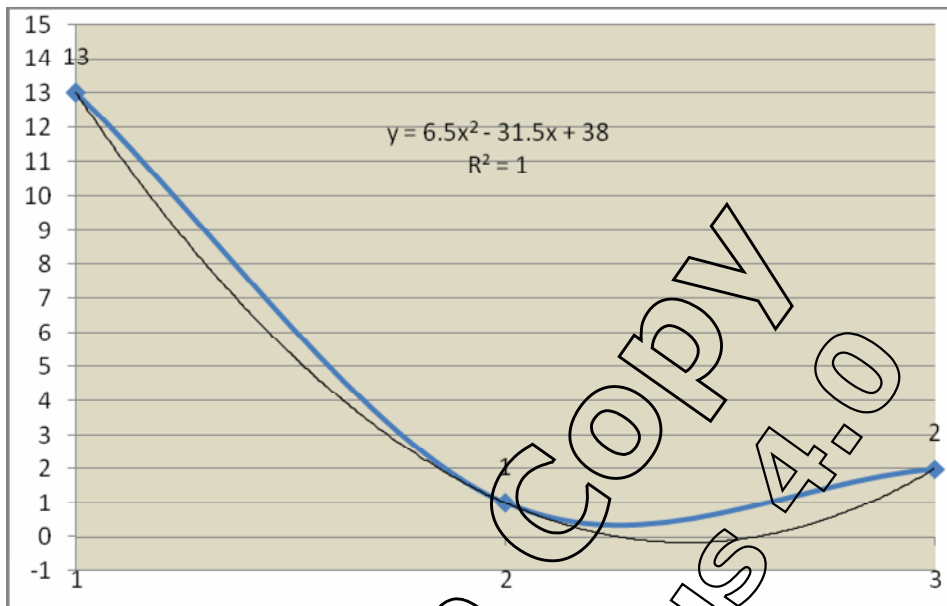
¹Dalam UTC (*coordinated universal time*), ²Magnitudo, dan ³Kedalaman.

Pada kasus gempa pertama yang ditunjukkan oleh Tabel 1, sebelum gempa utama didahului oleh gempa awal (*foreshocks*) sebanyak 14 kali pada hari yang

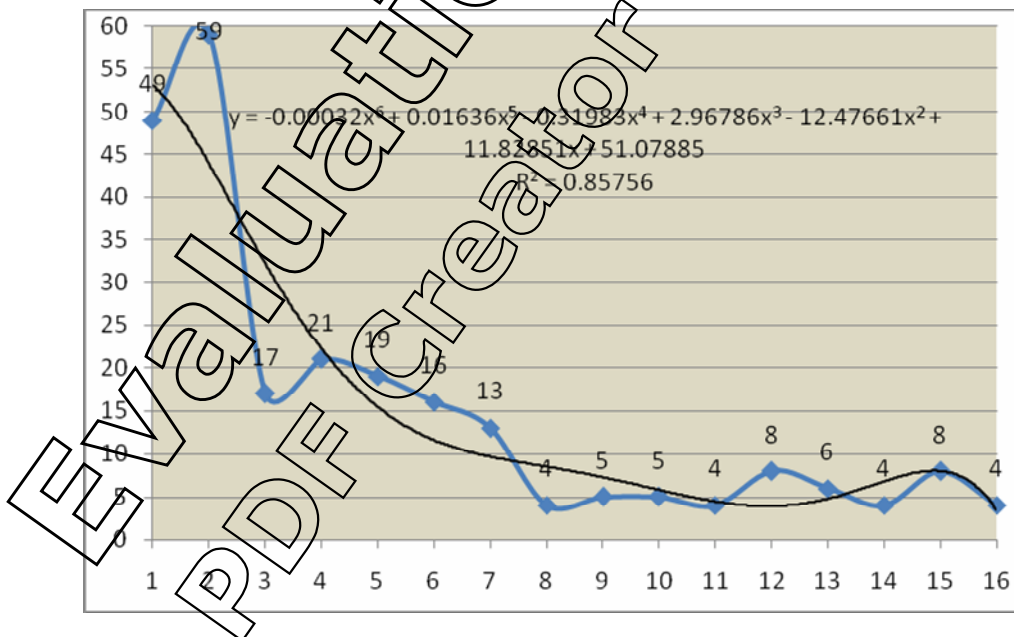
sama dan 536 kali gempa susulan dalam waktu 37 hari. Untuk kasus gempa kedua, sebelum terjadi gempa utama didahului oleh gempa awal sebanyak satu kali dan 14 kali gempa susulan dalam waktu 2 hari. Untuk kasus gempa ketiga, sebelum terjadi gempa utama didahului oleh gempa awal sebanyak 44 kali pada hari yang sama dan 197 kali gempa susulan dalam waktu 15 hari. Untuk kasus gempa keempat, sebelum terjadi gempa utama didahului oleh gempa awal sebanyak 13 kali pada 2 hari pertama dan diikuti 13 kali gempa susulan dalam waktu 2 hari. Grafik distribusi frekuensi gempa harian dan hasil pencocokan kurva dengan menggunakan polinomial regresi untuk keempat kasus gempa ini berturut-turut dapat dilihat pada Gambar 1, 2, 3 dan 4.



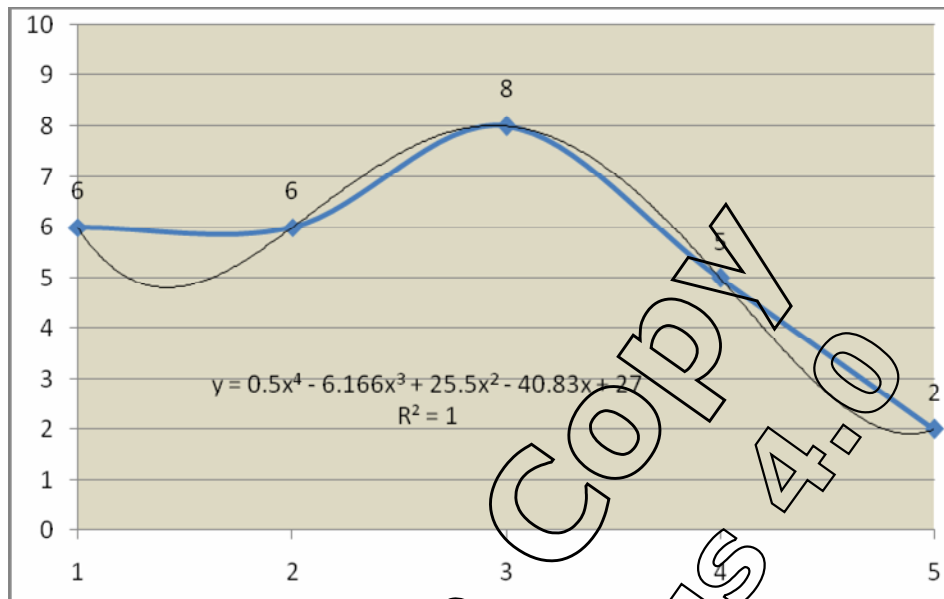
Gambar 1. Grafik distribusi frekuensi harian gempa 10 April – 17 Mei 2005.



Gambar 2. Grafik distribusi frekuensi harian gempa 6 – 8 Maret 2007.



Gambar 3. Grafik distribusi frekuensi harian gempa 12 - 27 September 2007.



Gambar 4. Grafik distribusi frekuensi harian gempa 23 - 27 Februari 2008.

Dari keempat kasus gempa di atas terlihat bahwa sebelum terjadi gempa utama di dahului oleh gempa awal dan secara umum gempa-gempa yang terjadi baik, gempa awal, gempa utama dan gempa susulan adalah gempa dangkal karena kedalaman pusat gempa dari permukaan bumi kurang dari 60 km. Tiga dari empat kasus gempa ini terjadi di laut (perairan Kepulauan Mentawai) dan satu lagi terjadi di darat. Ditinjau dari segi lamanya gempa berakhir, gempa-gempa laut relatif lebih lama dibandingkan gempa darat. Hal ini disebabkan massa segmen yang mengalami tumbukan yang berada di laut relatif lebih besar dibandingkan massa segmen yang ada di darat, sehingga untuk mencapai keseimbangan diperlukan waktu yang relatif lebih lama. Dari hasil perhitungan menggunakan polinomial regresi diperoleh persamaan penurunan frekuensi gempa harian dengan kontanta regresi (R) rata-rata mendekati satu. Untuk kasus gempa pertama dan ketiga, persamaan penurunan frekuensi gempa harian mempunyai orde

pangkat 6, sedangkan untuk kasus gempa kedua orde pangkat 2 dan kasus gempa keempat orde pangkat 4. Hal ini berkorelasi dengan lama berakhirnya gempa susulan untuk masing-masing gempa.

Kesimpulan

Dari hasil penelitian ini dapat diambil kesimpulan yaitu.

1. Dari empat kasus gempa merusak terjadi di Sumatera Barat yang diteliti pada penelitian ini, gempa utama didahului oleh gempa awal dan keseluruhan gempa yang terjadi adalah gempa dangkal.
2. Dari empat kasus gempa merusak terjadi di Sumatera Barat yang diteliti pada penelitian ini, gempa-gempa utama yang berpusat di lautan gempa susulannya relatif lebih lama berakhir dibandingkan gempa utama yang berpusat di daratan, hal ini diperkirakan karena perbedaan massa segmen yang mengalami tumbukkan.
3. Dari empat kasus gempa merusak terjadi di Sumatera Barat yang diteliti pada penelitian ini, lama berakhirnya gempa susulan sebanding dengan orde persamaan penurunan frekuensi gempa dengan menggunakan polinomial regresi.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiman, A., Edwiza, D.; dan Asradewi; 2008. Studi Prakiraan Berakhirnya Gempa Susulan di Wilayah Sumatera, Tesis, Program Studi Fisika Program Pascasarjana Universitas Andalas, Padang.
- Budiman, A.; Edwiza, D. dan Endrina; 2006. Prakiraan Berakhirnya Gempa Susulan Melalui Pola Penurunan Aktivitasnya (Studi Kasus Gempa Gunung Rajo Tahun 2004 dan Gempa Mentawai Tahun 2005), Skripsi, Jurusan Fisika FMIPA Universitas Andalas, Padang.

Mogi, K., 1963. On Time Distribution of Aftershock Accompanying the Recent Major, Tectonophysics, Vol. S, No. 1.

Omori, F., 1894. On the Aftewrshock of Earthquake, Jour. Coll. Sci. Univ. of Tokyo, No. 7.

Rivai, T.; Sukamso; Subardjo; dan Yusuf, S.; 1996. Pengamatan Gempa Susulan Gempa Bumi Liwa-Lampung Barat 1994, Badan Meteorologi dan Geofisika, Jakarta.

Tajan, R.S., 1998. Pola Penurunan Aktivitas Gempa Bumi Susulan di Beberapa Tempat di Indonesia, Pra Sidang Himpunan Ahli Geofisika Indonesia, Yogyakarta.

<http://www.ncedc.org>

Evaluation COPY
PDF Creator Plus 4.0