



# Jurnal Transformasi Administrasi

MEDIA PENGEMBANGAN KEBUAKAN DAN MANAJEMEN KINERJA PEMERINTAH

• VOLUME 09 • NOMOR 02 • TAHUN 2019 • HALAMAN 110-227 • 2019 • ISSN 2088-5474

Editorial

Teuku Kemal Fasya

**Aneuk Meudagang dan Transformasi Pelembagaan Dayah:  
Studi Etnografi di Kabupaten Bireuen, Aceh**

Firman Hadi Rivai

**Membangun Budaya Birokrasi dalam Menghadapi revolusi Industri 4.0**

Mustofa Kamal

**Peta Risiko *Fraud* Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah**

Arfah Salwah

**Pengaruh Perencanaan Anggaran, dan Pelaksanaan Anggaran  
terhadap Serapan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)  
pada Pemerintah Kota Banda Aceh**

Rusnin

**Pemberhentian dengan Tidak Hormat Pegawai Aparatur Sipil Negara  
(Tinjauan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014)**

Aziza Bila, Boni Saputra

**Strategi *Collaborative Governance* dalam Pemerintahan**

Hamzah

**Kedudukan Camat Selaku Pembuat Akta Tanah Sementara**

JURNAL TRANSFORMASI ADMINISTRASI | VOL 9 | E 09 | NOMOR 02 | TAHUN 2019



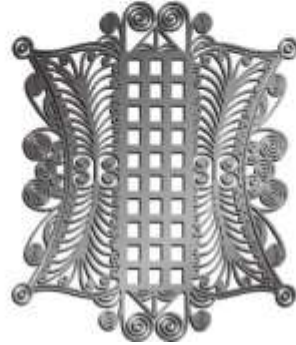
PUSAT PELATIHAN DAN PENGEMBANGAN DAN  
KAJIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA RI  
JALAN DR. MR. T. MUHAMMAD HASAN, DARUL IMARAH  
ACEH BESAR 23352, TELP. (0651) 8010900  
FAX. (0651) 7552508



PENERBIT  
**Puslatbang  
KHAN**



# Jurnal Transformasi Administrasi



## **Penanggung Jawab**

Kepala Puslatbang KHAN LAN RI  
Ir. Faizal Adriansyah, M. Si

## **Redaktur**

Kabid Kajian Hukum Administrasi Negara Puslatbang KHAN LAN RI  
Said Fadhil, S.IP, MM.

## **Penyunting**

Rati Sumanti, S. Sos, Henri Prianto Sinurat, S. IP,  
Ervina Yunita, S. Si, Husniati, SH,  
Desy Maritha, SE, Ak., MA, MSE.  
Veri Mei Hafnizal, SH, MH, Mirza Sahputra, SH, MH.

## **Desain Grafis**

Mohd Febrianto, S.Pd.I, Jul Fahmi Salim, SE, M.Si  
M. Ilham Khalid SH

## **Sekretariat**

Hilma Yuniasti, SHI

## **Mitra Bestari**

Dr. Drs. Bujang Syaifar, M.Pd, Dr. Teuku Roli Ilhamsyah Putra, SE, MM,  
Dr. Sulaiman, SH, MH, M. Heikal Daudy, SH, MH., Fikri, SH, MH

## **Penerbit**

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
Pusat Pelatihan dan Pengembangan dan Kajian Hukum Administrasi Negara  
Jl. Dr. Mr. T. Muhammad Hasan, Darul Imarah, Aceh Besar  
Telp. 0651-8010900 – Fax. 0651-7552568  
Website: [jta.lan.go.id](http://jta.lan.go.id), [jta-journal.org](http://jta-journal.org)  
Email: [jurnal.jta@gmail.com](mailto:jurnal.jta@gmail.com)

# Petunjuk Penulisan Artikel

JURNAL TRANSFORMASI ADMINISTRASI merupakan jurnal ilmiah berkala yang diterbitkan oleh Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur IV Lembaga Administrasi Negara-RI (PKP2A IV-LAN). Jurnal ini memuat tulisan ilmiah baik bersifat hasil kajian konseptual atau penelitian empirik pada isu-isu penyelenggaraan dan pembangunan administrasi negara secara luas. Seperti kinerja pemerintahan dan aparatur, penyelenggaraan kebijakan dan pelayanan publik, penyelenggaraan otonomi daerah, hukum, sosial, ekonomi dan sebagainya. Tulisan dapat bersifat penemuan baru, koreksi, pengembangan atau penguatan terhadap paradigma atau teori yang sudah ada, serta belum pernah dimuat/dipublikasikan pada media jurnal atau media publikasi lainnya. Tulisan harus didukung oleh referensi/*bibliography* yang relevan.

Petunjuk penulisan naskah adalah sebagai berikut:

1. Naskah diketik dalam bahasa Indonesia menggunakan kertas ukuran A4 sepanjang 10-20 halaman, jenis huruf *book antiqua*, spasi tunggal (1), margin 3 cm dari atas dan kiri, serta 2 cm dari kanan dan bawah.
2. Format tulisan/artikel terdiri atas:
  - a. Judul tulisan (14 pt), ditulis 2 hingga 4 baris, spasi tunggal;
  - b. Nama penulis (12 pt), diberikan *footnote* tentang identitas penulis. Apabila penulis lebih dari satu orang maka penulis yang ditulis pertama adalah penulis utama;
  - c. Abstrak (12 pt) merupakan ringkasan dari isi artikel terdiri dari 100-200 kata untuk membantu pembaca mengetahui tujuan dan isi artikel. Isi Abstrak mencakup tujuan penulisan, naskah, metode dan kesimpulan. Abstrak ditulis dalam dwi bahasa.
  - d. Keywords (12 pt), ditulis dalam dua bahasa (Indonesia-Inggris)
  - e. Pendahuluan (12 pt), spasi tunggal (1). Memuat dan menguraikan informasi - informasi umum, topik dan substansi yang mampu menarik dan mengundang rasa keingintahuan (*curiosity*) pembaca, dengan memberikan acuan bagi permasalahan yang akan dibahas, arti pentingnya materi yang ditulis, atau gagasan baru yang inovatif dan konstruktif. Tulisan disertai dengan data-data pendukung dan sumber referensi. Bagian ini terdiri; (a) rumusan masalah; (b) tujuan; (c) dan deskripsi singkat mengenai kerangka pemikiran. Apabila tulisan merupakan hasil penelitian empirik maka perlu dicantumkan; (a) metode penelitian; (b) hasil analisis data dan penelitian.
  - f. Pembahasan (12 pt). Memuat uraian, analisis, argumentasi, interpretasi penulis terhadap data berkenaan masalah yang disoroti. Data-data yang digunakan disertai sumber referensi yang mendukung.
  - g. Penutup (12 pt). Memuat kesimpulan yang menjadi ringkasan uraian atau jawaban sistematis dari masalah yang diajukan secara singkat dan diikuti oleh saran-saran atau rencana tindak lanjut.
  - h. Daftar Pustaka (12 pt). Berupa buku teks, artikel dari majalah, makalah, perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya, ditulis pada bagian akhir tulisan dengan mengikuti kaidah-kaidah penerbitan daftar pustaka dalam publikasi ilmiah.
3. Penulisan Tabel dan Gambar/Grafik. Judul tabel ditulis di atas tabel, sedangkan judul gambar/ grafik ditulis di bawah gambar/grafik. Jika tabel atau gambar/grafik tersebut merupakan kutipan atau modifikasi dari buku atau sumber tertentu maka wajib menyebutkan sumber aslinya. Jika tabel tadi merupakan data olahan terhadap suatu instrumen penelitian, maka harus pula diberikan keterangan.
4. Penulisan Kutipan menggunakan format *bodynote*, dan untuk definisi istilah dalam bentuk catatan Kaki (*footnote*).
5. Tulisan yang diserahkan kepada Redaksi akan diseleksi dan direview oleh Tim Redaksi. Tim berhak mengubah susunan kalimat, panjang tulisan dan aspek-aspek penulisan lainnya sesuai dengan visi misi Jurnal Transformasi Administrasi, tanpa menghilangkan substansi tulisan. Untuk tulisan yang tidak dimuat, akan dikembalikan kepada penulis, dan untuk tulisan yang dimuat akan diberikan honorarium sepantasnya sesuai dengan jumlah halaman terbitan.
6. Naskah dapat dikirim ke Redaksi Jurnal "Transformasi Administrasi" D/A : **Kantor Puslatbang KHAN LAN RI**, Cq Bidang Kajian Hukum Administrasi Negara, Jalan Dr. Mr. T. Muhammad Hasan, Darul Imarah, Aceh Besar, 23352. Telp 0651-8010900, Fax 0651 7552568 atau melalui email ke: jurnal.jta@gmail.com

**Jurnal Transformasi Administrasi mengundang Anda mengirimkan artikel hasil kajian konseptual maupun penelitian empirik bersifat penemuan baru, koreksi, pengembangan, dan atau penguatan terhadap paradigma maupun teori yang telah ada.**



## REFORMASI HUKUM DAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA

Permasalahan dan tantangan pembangunan hukum masih menjadi diskursus yang hangat diperdebatkan saat ini. Pembangunan hukum di Indonesia sesuai dengan UUD 1945 yang mengarah pada memberikan perlindungan hak-hak warga negara untuk mencapai keadilan dan jaminan supremasi hukum, persamaan hak warga negara terhadap hukum, yang bertujuan untuk membentuk kehidupan yang lebih aman dan kondusif. Demi tercapainya tujuan pembangunan, maka pembangunan hukum harus bersinergi dan terintegrasi dengan pembangunan di sektor lain serta memerlukan proses pelaksanaan yang berkelanjutan. Proses pembangunan hukum tidak hanya berorientasi pada peraturan perundang-undangan, tetapi juga hukum sebagai cakupan yang luas dalam sebuah sistem, yang meliputi pembangunan materi hukum, pembangunan kelembagaan dan penegakan hukum, pembangunan pelayanan hukum, dan pembangunan kesadaran hukum masyarakat. Semua elemen tersebut saling mempengaruhi dan bersinkronisasi secara terpadu.

Menurut data Bappenas (2019), salah satu indikator pembangunan hukum, yaitu Indeks pembangunan hukum di Indonesia telah meningkat dari 0,31 di 2014 menjadi 0,6 di 2017. Penilaian tersebut berhubungan dengan prosedur pembuatan peraturan, waktu yang dibutuhkan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan dan partisipasi publik. Penilaian partisipasi publik juga mencakup kebebasan berpendapat atau berekspresi, kebebasan dan toleransi beragama, hak atas kehidupan dan keamanan dan hak berserikat serta kebebasan dalam mengakses informasi. Hal lain yang menjadi penilaian adalah kapasitas undang-undang tersebut dalam menyelesaikan masalah, kepercayaan masyarakat terhadap Undang-undang yang berlaku, serta kinerja aparat penegak hukum.

Sementara itu, *omnibus law* sebagai salah satu strategi untuk deregulasi terhadap tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan telah diwacanakan sebagai bentuk kebutuhan hukum. Hal ini didorong oleh banyaknya undang-undang yang menghambat berkembangnya iklim investasi dan usaha serta penyerapan lapangan kerja di Indonesia. Tugas penting pemerintah selanjutnya adalah melakukan identifikasi dan mengefisiensikan peraturan perundang-undangan yang memberikan imbas negatif terhadap percepatan pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

Pelaksanaan pembangunan hukum yang partisipatif dan akuntabel tidak terlepas dari sumber daya aparatur dan masyarakat sebagai aktor pelaksana. Pengembangan sumber daya manusia

semakin menjadi *trending topic* karena menjadi salah satu prioritas RPJMN 2020-2024 sesuai dengan amanat Presiden Jokowi. Manusia merupakan modal utama dalam pelaksanaan pembangunan nasional untuk menuju pembangunan yang inklusif dan merata di seluruh wilayah. Untuk itu pemerintah Indonesia berkomitmen untuk meningkatkan kualitas dan daya saing SDM yaitu sumber daya manusia yang sehat dan cerdas, adaptif, inovatif, terampil, dan berkarakter.

Produktivitas dan daya saing manusia Indonesia masih perlu ditingkatkan. Berdasarkan *Global Human Capital Index* oleh *World Economic Forum* (WEF) 2017, peringkat SDM Indonesia berada pada posisi 65 dari 130 negara tertinggal dibandingkan Malaysia (peringkat 33), Thailand (peringkat 40), dan Vietnam (peringkat 64). Produktivitas tenaga kerja Indonesia memang mengalami peningkatan yaitu dari 81,9 juta rupiah/orang pada tahun 2017 menjadi 84,07 juta rupiah/orang pada tahun 2018, namun hal ini masih tertinggal dibandingkan dengan negara Singapura dan Malaysia. Selain hal tersebut pertumbuhan pendapatan domestik bruto (PDB) Indonesia sebesar 4,9 persen di tahun 2017, hanya 0,6 persen bersumber dari *Total Factor Productivity* (TFP) dan sisanya 2,8 persen pertumbuhan ekonomi bersumber dari modal kapital dan 1,5 persen dari modal manusia.

Tantangan Kebutuhan tenaga kerja terampil, kreatif, inovatif dan adaptif masih belum dapat dipenuhi secara optimal. Rendahnya kualitas tenaga kerja yang belum merespon perkembangan kebutuhan pasar kerja merupakan salah satu penyebab mengapa produktivitas dan daya saing Indonesia masih tertinggal. Saat ini proporsi pekerja berkeahlian menengah dan tinggi di Indonesia hanya sekitar 39,57 persen (Sakernas Agustus, 2018), lebih rendah dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya. Pada jalur pendidikan dan pelatihan vokasi, peningkatan kualitas layanan belum sepenuhnya didukung dengan sarana dan prasarana pembelajaran dan praktik yang memadai dan berkualitas, kecukupan pendidik produktif yang berkualitas, kecukupan magang dan praktik kerja, serta keterbatasan kapasitas sertifikasi kompetensi. Selain itu, pembelajaran juga belum mendorong penguasaan *soft-skills* yang mendukung pekerjaan, seperti penguasaan bahasa asing, serta kemampuan berpikir kritis, analisis, inovasi, kepemimpinan, negosiasi, dan kerja tim.

Dari penjabaran di atas, perlu adanya sinergitas antara elemen pemerintah dan masyarakat dalam menjawab tantangan peningkatan pembangunan hukum dan sumber daya manusia demi tercapainya tujuan pembangunan yang berkelanjutan. Hal ini juga diharapkan bisa menjadi amunisi untuk menghadapi tantangan revolusi industri 4.0 yang sedang gencar, demi mengatasi ketimpangan sosial yang terjadi di Indonesia. Karena, peningkatan kualitas sumber daya manusia adalah kunci menuju kesejahteraan yang merata.

Said Fadhil



# daftar isi

Editorial

**Reformasi Hukum dan Pengembangan Sumber Daya Manusia\_\_\_ iii**

Teuku Kemal Fasya

**Aneuk Meudagang dan Transformasi Pelembagaan Dayah: Studi Etnografi di Kabupaten Bireuen, Aceh\_\_\_ 110**

Firman Hadi Rivai

**Membangun Budaya Birokrasi dalam Menghadapi Revolusi Industri 4.0\_\_\_128**

Mustofa Kamal

**Peta Risiko *Fraud* Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah\_\_\_ 139**

Arfah Salwah

**Pengaruh Perencanaan Anggaran, dan Pelaksanaan Anggaran terhadap Serapan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pada Pemerintah Kota Banda Aceh\_\_\_ 164**

Rusnin

**Pemberhentian dengan Tidak Hormat Pegawai Aparatur Sipil Negara (Tinjauan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014)\_\_\_ 183**

Aziza Bila, Boni Saputra

**Strategi *Collaborative Governance* dalam Pemerintahan\_\_\_196**

Hamzah

**Kedudukan Camat Selaku Pembuat Akta Tanah Sementara\_\_\_ 211**

# ANEUK MEUDAGANG

## DAN TRANSFORMASI PELEMBAGAAN DAYAH : STUDI ETNOGRAFI DI KABUPATEN BIREUEN, ACEH<sup>1</sup>

### ANEUK MEUDAGANG AND TRANSFORMATION OF DAYAH INSTITUTION : STUDY ON ETHNOGRAPHY IN BIREUEN DISTRICT, ACEH

Teuku Kemal Fasya<sup>2</sup>

Email: [kemal\\_antropologi2@yahoo.co.uk](mailto:kemal_antropologi2@yahoo.co.uk)

#### ABSTRACT

*Since the enactment of The Bill of Republic of Indonesia No. 11 of 2006 on the Governing of Aceh, especially article 16 paragraph (2), article 125, and article 218 relating to the government's authority to manage education that supports the development of Islamic Sharia and Islamic education including dayah education, the institutionalization of dayah education is central in community development projects. The concept of dayah education has actually been contained in Qanun No. 5 of 2008 concerning Implementation of Education which was later amended to Qanun No. 11 of 2014 on the Implementation of Education in Aceh. The regulation became more autonomous when Qanun No. 9 of 2018 on the Implementation of Dayah Education was passed. Although various regulations have been established to strengthen the organization of dayah education in the post-conflict and tsunami era, some cultural concepts about dayah education do not necessarily get better. One that is missing and fragile in the anthropological concept of modern dayah education is the mention of aneuk dagang or aneuk meudagang for dayah students. This local generic terminology is no longer used in dayahs, including in salafiyah or traditional dayah. Using ethnographic approach, this paper attempts to provide a conceptual exploration of the term aneuk meudagang in Bireuen District, including investigating the concept of dayah as a typical Islamic educational institution in Aceh in the current era.*

*Key words : aneuk meudagang (islamic internship student), institutionalization of dayah, ethnography, Bireuen.*

#### ABSTRAK

Sejak diberlakukannya UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, terutama pada pasal 16 ayat (2), pasal 125, dan pasal 218 terkait kewenangan pemerintah mengelola pendidikan yang menunjang pengembangan Syariat Islam, pendidikan keislaman, termasuk pendidikan dayah, maka pelebagaan pendidikan dayah menjadi sentral dalam proyek pembangunan masyarakat. Konsep pendidikan dayah sesungguhnya telah termaktub di dalam Qanun No. 5 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan yang kemudian diamandemen ke dalam Qanun No. 11

---

<sup>1</sup> Diterima 14 Oktober 2019. Direvisi 27 Oktober 2019

<sup>2</sup> Dosen Antropologi FISIP Universitas Malikussaleh, Lhokseumawe.

tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Aceh. Regulasi itu semakin otonom dengan disahkannya Qanun No. 9 tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Dayah. Meskipun di era pascakonflik dan tsunami pelbagai regulasi telah dihadirkan untuk memperkuat penyelenggaraan pendidikan dayah, beberapa konsep kultural tentang pendidikan dayah tidak serta-merta menjadi semakin baik. Salah satu yang hilang dan rapuh dalam konsep antropolinguistik pendidikan dayah modern adalah penyebutan *aneuk dagang* atau *aneuk meudagang* untuk santri atau murid. Terminologi generik lokal ini tidak lagi digunakan di dayah-dayah, termasuk yang masih beraliran salafiyah atau tradisional. Dengan pendekatan etnografi, tulisan ini mencoba melakukan penggalian konseptual tentang istilah *aneuk meudagang* di Kabupaten Bireuen, termasuk melihat konsep dayah sebagai lembaga pendidikan Islam khas Aceh pada era terkini.

Kata kunci : aneuk meudagang, pelembagaan pendidikan dayah, etnografi, Bireuen

## A. PENDAHULUAN

Penelitian tentang dayah atau pesantren di Aceh saat ini mulai menjadi kajian penting untuk memahami genealogi dan konstruksi keislaman di Aceh. Seperti diketahui sejarah perkembangan Islam juga diikuti dengan peran pendidikan Islam, yang pada masa lalu diproduksi di dayah. Bahkan fungsi dayah di masa lalu memiliki fungsi sama pentingnya dengan *meunasah* atau mesjid yang berdiri di tiap *gampong* di Aceh.<sup>3</sup>

Keistimewaan dayah tidak bisa disamakan dengan madrasah yang ada di India, meskipun India dianggap sebagai salah satu titik migrasi muslim pertama ke Nusantara. Bahkan jika dilihat antara faktor penyebar dan perkembangan, institusi pendidikan Islam di Aceh jauh lebih cepat

berkembang dibandingkan institusi pendidikan di Asia Selatan.

Beberapa indikatornya terlihat *pertama*, pada catatan Marcopolo. Dari dokumentasinya, Islam di Aceh telah menjadi sebuah peradaban dan kekuatan politik dengan kehadiran sebuah kerajaan yang kemudian dianggap sebagai tertua di Asia Tenggara, yaitu Pasai. Kerajaan itu berdiri sejak 1267 dengan raja Hindu, Meurah Silue yang kemudian masuk Islam dan mengubah namanya menjadi Sultan Malikussaleh.<sup>4</sup>

Demikian pula pada pendidikan dayah. Sebuah *gampong* dekat dengan “Kerajaan” Perlak ditemukan sebuah dokumen sejarah yang menyebutkan telah terbentuk sistem pendidikan Islam

<sup>3</sup> C. Snouck Hurgronje, *Aceh : Rakyat dan Adat-Istiadatnya*, terj. Sutan Maimoen (Jakarta : INIS, 1996), hal. 50. Di situ digambarkan bahwa bangunan dayah *gampong* lebih mencolok dibandingkan dengan rumah milik penduduk.

<sup>4</sup> Robert Pringle, *Islam in Indonesia : Politic and Diversity* (Singapore : Editions Didier Miller, 2010), hal. 23.



berbasis komunitas seperti dayah pada abad kesembilan yang disebut Al Zawiyah Cot Kala.<sup>5</sup>

Kata “zawiyah” ini sendiri merujuk kepada sebuah tempat di Basrah, yaitu “zaiyah”, yaitu sebuah tempat tempat penampungan bagi kaum sufi dan miskin. Perkumpulan itu kemudian melakukan pendalaman filosofis tentang problem-problem keislaman yang muncul saat itu. Kata “zawiyah” memengaruhi secara antropinguistik pembentukan kata “dayah” di Aceh, yang diartikan tempat pendidikan tradisional Islam untuk kaum bersahaja. Di Jawa dikenal dengan istilah pesantren.<sup>6</sup>

*Kedua*, seturut dengan itu, secara kronologis sistem pendidikan dayah jauh lebih tua dibandingkan pendidikan madrasah di India pada 1867, yang menurut John Bowen, antropolog agama asal Amerika Serikat dianggap sebagai sistem pendidikan Islam tertua di dunia.<sup>7</sup> Sekolah yang dinamakan dengan Daru’l- ‘Ulum yang berada di kota Deoband, di wilayah utara-tengah India itu telah menggunakan sistem kurikulum, pembagian dan kenaikan kelas, dan pemberian hadiah bagi yang menjadi juara di setiap angkatan.

Dalam sistem pendidikan klasik di dayah, awalnya tidak mengenal

model kurikulum seperti yang dipahami saat ini. Kurikulum ditentukan oleh guru yang juga menyeleksi bahan bacaan yang dianggap sesuai bagi masyarakatnya. Pada sistem klasik, sang guru (*teungku*) mengajarkan semua mata pelajaran. Demikian pula belum dikenal pola penjenjangan kelas.

Pada abad ke-16, sistem dayah di Aceh di Aceh mulai berkembang, meskipun murid yang ingin belajar agama masih mencari gurunya dan mengabdikan dengan model *ta’lim al-muta’alim* (pedagogik skolastik) di pondok pendidikan. Itu misalnya ditemukan di bekas dayah Teungku Awe Geutah, Bireuen, yang kabarnya telah terbangun pada masa Sultan Ali Mughayatsyah.<sup>8</sup>

Panjangnya sejarah dayah ini membuktikan bahwa produksi pengetahuan keislaman melalui lembaga itu tidak dapat dipinggirkan. Meskipun pada masa Aceh kontemporer, pengetahuan Islam diproduksi oleh perguruan tinggi Islam seperti STAIN, IAIN, dan Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry yang berjejaring di banyak kabupaten/kota

5

[https://id.wikipedia.org/wiki/IAIN\\_Zawiyah\\_Cot\\_Kala\\_Langsa](https://id.wikipedia.org/wiki/IAIN_Zawiyah_Cot_Kala_Langsa). Diakses pada 2 Oktober 2019. Lokasi asli Al Zawiyah Teungku Cot Kala terletak di daerah Bayeun, Aceh Timur.

<sup>6</sup> “Tentang Zawiyah (1)”, *Republika*, 24 Oktober 2012.

<sup>7</sup> John Bowen, *A New Anthropology of Islam* (Cambridge : Cambridge University Press, 2012), hal. 27.

<sup>8</sup> Tidak ada referensi dokumentatif yang cukup meyakinkan tentang Tgk Awe Geutah yang berada di Kecamatan Peusangan Siblah Krueng. Kisah ini akhirnya digali melalui penuturan keturunannya. Wawancara dengan Teungku Muhsin, keturunan Teungku Awe Geutah pada 28 Juli 2019. Sayangnya kisah kemegahan Dayah Teungku Awe Geutah kini tinggal kenangan. Dayah dulu itu kini hanya menjadi tempat pengajian (*balee seumebeut*) bagi ibu-ibu di sekitar *gampong*.

seluruh Aceh, peran dayah tidak terpinggirkan.<sup>9</sup>

## B. METODE DAN PENDEKATAN PENELITIAN

Penelitian dalam tulisan ini menggunakan metode sosial kualitatif. Metode penelitian kualitatif termasuk galib digunakan dalam lapangan kajian antropologi atau yang mengikuti model penelitian filosofis seperti fenomenologi. Metode ini juga memiliki konsep rigoritas layaknya pada kuantitatif, yaitu menuntut adanya pengumpulan data dan analisis yang penggunaannya memberikan hasil memuaskan.<sup>10</sup> Data-data yang dianalisis baik berupa kata-kata dan tindakan yang diperoleh melalui observasi dan wawancara sebagai teknik penggalian utama.<sup>11</sup>

Metode kualitatif dapat digunakan untuk mengungkap apa yang terjadi di sebuah fenomena atau realitas yang sebelumnya sangat sedikit diketahui. Pada skala yang lebih luas metode kualitatif ini berhubungan dengan masalah perilaku manusia dan fungsinya, yang dapat mengungkap baik perilaku organisasi, kelompok, dan

individu, sehingga dapat memberikan nuansa kedalaman tentang makna sebuah kejadian atau realitas.

Metode ini akhirnya sangat dekat dengan pendekatan *grounded theory*, fenomenologi, dan etnografi sehingga dapat menyelidiki sejarah kehidupan sebuah komunitas (*life histories*) dan analisis percakapan masyarakat.<sup>12</sup>

Pendekatan etnografi yang digunakan dalam tulisan ini adalah agar pembaca mendapatkan gambaran induktif yang utuh tentang fenomena di kehidupan dayah dari kasus Kabupaten Bireuen. Seperti diketahui bahwa pendekatan etnografi akan memberikan pandangan yang dalam (*in-depth look*) atas sebuah kasus.<sup>13</sup> Dengan pendekatan ini hasil yang didapatkan tidak hanya akan memberikan gambaran kasuistik yang diteliti yaitu Kabupaten Bireuen, tapi dapat dideduktifikasi untuk fenomena dayah di Aceh secara umum. Meskipun demikian, ada beberapa kaidah yang harus dilihat dalam penelitian ini.

*Pertama*, riset ini terbatas pada lokasi tertentu yaitu Bireuen. Dalam pendekatan etnografi, Bireuen tidak

---

<sup>9</sup> Nama UIN Ar-Raniry sendiri bukan tokoh kecil dalam sejarah pengetahuan Islam di Aceh. Bernama asli Nur Al-Din Muhammad bin 'Ali bin Hasanji Al-Hamid Al-Syafi'i Al-Aydarusi Al-Raniri adalah seorang tokoh sufi dan mujadid yang lahir di Ranir (saat ini disebut kota Randir), sebuah kota pelabuhan di Gujarat, India. Meskipun ia dilahirkan di kota India ia lebih dimasukkan sebagai ulama Melayu daripada India atau Arab. Ia memiliki ibu Melayu dan ayah yang berasal dari imigran Hadrami yang memiliki tradisi panjang berpindah dari Asia Selatan ke Asia Tenggara. Ia memiliki pengaruh pemikiran sufistik dan fiqh yang kuat di tanah Melayu pada abad 17 bersama tokoh lain seperti Hamzah Al-Fansury, Syamsuddin Al-Sumatrani, dan Abdurrauf As-Singkili, yang kemudian di menjadi "mazhab Islam Aceh".

Tak heran jika akhirnya namanya dipilih sebagai nama perguruan tinggi negeri tertua di Aceh. Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII dan XVIII* cet. II (Jakarta : Kreasindo, 2004), hal. 199-202.

<sup>10</sup> Anselm Strauss and Juliet Corbin, *Basics of Qualitative Research* (London - New Delhi : Sage Publications, 1990), hal. 19.

<sup>11</sup> J. Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002), hal. 157.

<sup>12</sup> Anselm Strauss and Juliet, *Basics of Qualitative., op cit.*, hal. 21.

<sup>13</sup> Karen O'Reilly, *Ethnography Methods*, (London : Routledge-Abingdon, 2004), hal. 5.

hanya dilihat sebagai sebuah *locus* administrasi yang terbentuk oleh undang-undang dan sistem pemerintahan yang berbeda dari kabupaten induknya, yaitu Aceh Utara, tapi juga ada aspek budaya, adat-istiadat, tradisi, "keyakinan" yang harus dilihat secara khusus. Pendekatan etnografi akan melihat Bireuen sebagai *ethnos* yang khusus dan unik. Jadi tidak akan bersikap simplisistik yang mengarah kepada induktivisme.<sup>14</sup>

*Kedua*, dalam era keberlimpahan data atau *big data* saat ini, penelitian sosial-kualitatif yang dianggap akurat tetap memerlukan kunjungan lapangan. Tulisan ini hadir setelah melakukan pemutakhiran "pandangan" dan melakukan observasi secara langsung di beberapa dayah yang terdapat di Kabupaten Bireuen.

Adapun terkait dengan penelitian lapangan untuk penulisan ini dilakukan pertama sekali pada April – Mei 2018. Fase tersebut adalah pengumpulan data primer awal baik dalam bentuk observasi dan wawancara. Namun diperlukan keberulangan turun di lapangan untuk mendapatkan kedalaman (*iterative-inductive research that evolves in design through the study*).<sup>15</sup> Makanya dilakukan *up date*, baik kunjungan lapangan maupun penelusuran data sekunder melalui studi dokumen dan literatur, yang berlanjut hingga penulisan artikel ini pada Oktober 2019.

Salah satu data dalam penelitian lapangan sosial kualitatif adalah

observasi. Observasi (partisipatif?) bertujuan agar bahan yang dihadirkan bukan semata data-statistikal (bahkan hal ini pun bisa dianggap sekunder), tapi memberikan pemahaman tentang dunia sosial yang sedang dibentangkan kepada pembaca, sehingga tanpa observasi tidak akan ada narasi yang hidup, simbolisme kegiatan, dan maksud-maksud khusus yang bisa dipahami secara jernih oleh orang luar. Etnografi memberikan keterlibatan penelitian menjadi semakin dekat dengan waktu (riset), teknik pengumpulan data sekunder, dan observasi. Observasi memberikan nuansa yang lebih induktif tentang apa yang dihasilkan di lapangan.<sup>16</sup>

*Ketiga*, dalam penelitian etnografi tentang *aneuk meudagang*, penulisannya menggunakan data yang bergulir, "belum final", dan terus berkembang. Pengertian belum final ialah penelitian etnografi pasti selalu terbuka pada detail-detail dan penemuan baru dalam menggambarkan fenomena sosial-budaya. Fenomena sosial budaya ialah terus dinamis dan berubah.

Demikian pula pada penulisan. Para etnografer kerap menulis secara *writing up* dibandingkan *writing down*. Maksudnya, teknik penulisan tidak hanya bertumpu pada yang ditemukan selama penelitian lapangan, baik saat observasi ataupun transkrip catatan, tapi dikembangkan dengan data dan referensi lainnya, termasuk yang di luar fase penelitian lapangan.<sup>17</sup> Makanya penulis masih terus melakukan

<sup>14</sup> *Ibid*, hal. 21.

<sup>15</sup> *Ibid*, hal. 3.

<sup>16</sup> Paul Aktinson and M. Hammersley. "Ethnography and participant observation."

*Strategies of Qualitative Inquiry* (Thousand Oaks: Sage, 1998), hal 248-251.

<sup>17</sup> O'Reilly, *Ethnographic.*, *op cit.*, hal. 175.

pengembangan atau berpikir reflektif hingga detik-detik tulisan ini diguratkan.

Beberapa asumsi yang disiapkan di dalam *outline* pasti terbongkar agar sesuai dengan harapan dan imajinasi tulisan – yang bisa juga tidak akan final – untuk membuka ruang *writingly* bagi pembaca untuk dikembangkan lebih lanjut. Dalam hal ini, etnografi memberikan ruang jawaban atas masalah itu, yaitu memproduksi tulisan yang memperlihatkan “birat-birat” kekhususannya, bersifat naratif dan reflektif.<sup>18</sup>

### C. HASIL PENELITIAN

**Dayah dalam Sejarah Islam di Bireuen**  
Keberadaan dayah sebagai salah satu pusat penyebaran Islam di Nusantara dan Asia telah tercatat di dalam sejarah. Posisi Bireuen sebenarnya masuk dalam daya edar peradaban Pasai, yang saat itu masuk dalam poros penyebaran Islam, yang sebagian besar dibawa oleh pedagang yang berasal dari Yaman, Persia, Tiongkok, India Barat (Gujarat), dan Champa (Vietnam).<sup>19</sup> Posisi penting Aceh bukan saja pada pesisir Timur, tapi juga pesisir Barat yang menghasilkan rempah-rempah dan bahan-bahan yang diperlukan untuk pengawetan mayat dan pengharum

seperti kamper atau kapur barus dari Singkil.<sup>20</sup>

Posisi penting Bireuen dalam lintasan sejarah penyebaran Islam di Aceh disebabkan letaknya di Selat Melaka yang menjadi jalur tersibuk yang menghubungkan wilayah dari Laut Arab dan Teluk Bengal menuju Nusantara dan Laut China Selatan. Karenanya proses penyebaran agama-agama besar di dunia pasti melewati wilayah Aceh. Posisi ini juga disebut sebagai salah satu jalur perdagangan sutera.<sup>21</sup>

Sebenarnya ada beberapa versi yang menunjukkan tentang penyebaran Islam di Nusantara. Namun sumber yang paling kuat menunjukkan Aceh sebagai lokasi pertama datangnya Islam. Dalam catatan Marcopolo, pelawat dari Portugis, ketika mengunjungi Sumatera (1292), menemukan “kerajaan” Islam di wilayah Perlak (Aceh Timur) yang bertanggal 840 M yang menurutnya diislamkan oleh pedagang dari Saracen.<sup>22</sup> Sebelumnya telah ada bukti tentang kerajaan Islam awal yang merupakan kerajaan Hindu pada 1211, yaitu Lamreh di ujung utara pulau Sumatera (kini wilayah Aceh Besar).

Namun dari pelbagai riset dan kongres sejarah tentang Kerajaan Islam, disepakati fakta kerajaan Islam pertama di Nusantara ialah Kerajaan Pasai

---

<sup>18</sup> Harold Garfinkel, *Studies in Ethnometodology* (New Jersey : Pentice Hall Inc, 1967), hal. 9.

<sup>19</sup> Teuku Kemal Fasya, “Dimensi Islam Nusantara”, *Kompas*, 4 Agustus 2015.

<sup>20</sup> Teuku Kemal Fasya, “Identitas Terbelah Singkil dan Ambiguitas Toleransi” dalam Ahmad Suaedy, *Intoleransi, Revitalisasi Tradisi,*

*dan Tantangan Kebinekaan Indonesia* (Depok : Abdurrahman Wahid Centre - Universitas Indonesia (AWC-UI), 2017), hal. 39.

<sup>21</sup> Nurbaiti, *Aceh Gerbang Masuknya Islam ke Nusantara* (Tangerang : Mahara Publishing, 2016), hal. 2.

<sup>22</sup> Anthony Reid, *Sumatera Tempo Doeloe : Dari Marcopolo hingga Tan Malaka* (Depok : Komunitas Bambu, 2010), hal. 8.

dengan raja pertamanya adalah Malikussaleh (1267-1290). Nama aslinya adalah Meurah Silue. Ia menjadikan agama Islam sebagai agama resmi kerajaan. Namun seperti penelusuran Marcopolo, beberapa kerajaan yang berada di sekitar Kerajaan Pasai masih beragama Hindu atau pagan.

Salah satu wilayah yang dikunjungi Marcopolo saat itu adalah wilayah Basman atau Peusangan yang saat itu belum ditaklukkan Kerajaan Pasai. Di wilayah ini saat itu belum terpengaruh ajaran Islam, sehingga masih merupakan masyarakat barbar dan belum menganut sistem hukum yang mengatur urusan publik.<sup>23</sup>

Pada masa kolonial, Bireuen masih menjadi bagian dari Kabupaten Aceh Utara atau sering disebut juga wilayah Pasai. Bireuen memiliki sejarah otonomi daerah yang panjang. Jika merujuk pada surat Keputusan Vander Geuvernment General Van Nederland Indie tanggal 7 September 1934, Pemerintah Hindia Belanda membagi daerah Aceh atas enam Afdeeling (Kabupaten) yang dipimpin seorang Asistent Resident. Salah satunya adalah Afdeeling Noord Kust Van Aceh (Kabupaten Aceh Utara) yang meliputi Aceh Utara sekarang hingga Kecamatan Bandar Dua yang kini telah termasuk Kabupaten Pidie.<sup>24</sup>

Afdeeling Noord Kust Aceh dibagi dalam tiga Onder Afdeeling (Kewedanaan) yang dikepalai seorang Countroleur (Wedana) yaitu : 1. Onder Afdeeling Bireuen 2. Onder Afdeeling Lhokseumawe 3. Onder Afdeeling

Lhoksukon Selain Onder Afdeeling tersebut terdapat juga beberapa Daerah Ulee Balang (Zelf Bestuur).

Daerah pecahan Aceh Utara ini juga dikenal sebagai kota juang. Beragam kisah heroik terekam dalam catatan. Benteng pertahanan di Batee Ilikek merupakan daerah terakhir yang diserang Belanda yang menyisakan kisah kepahlawan pejuang Aceh dalam menghadapi Belanda.<sup>25</sup>

Pada awal penjajahan Belanda, wilayah Bireuen termasuk kuat dalam perjuangan melawan serdadu kaphe. Kisah heroik itu terbaca dengan adanya di makam kuburan delapan (kubu syahid lapan) di Kecamatan Simpang Mamplam, Bireuen. Pelintas jalan Medan-Banda Aceh, sering menyinggahi tempat ini untuk ziarah. Mereka wafat pada tahun 1902 saat diserang pasukan Marsose, Belanda.

Kala itu delapan syuhada tersebut berhasil menewaskan pasukan Marsose yang berjumlah 24 orang. Namun, ketika mereka mengumpulkan senjata dari tentara Belanda yang tewas itu, mereka diserang oleh pasukan Belanda lainnya yang datang dari arah Jeunieb.

Kedelapan pejuang itu pun syahid. Mereka adalah Tgk Panglima Prang Rayeuk Djurong Bindje, Tgk Muda Lem Mamplam, Tgk Nyak Bale Ishak Blang Mane, Tgk Meureudu Tambue, Tgk Balee Tambue, Apa Syekh Lantjok Mamplam, Muhammad Sabi Blang Mane, serta Nyak Ben Matang Salem Blang Teumeuleuk.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Badan Pusat Statistik, *Aceh Utara dalam Angka 2016*, hal. xlix.

<sup>25</sup> <http://www.bireuenkab.go.id/single-list/sejarah/>. Diakses pada 4 Oktober 2019.

<sup>26</sup> *Ibid.*

Sebagai pusat pendidikan Islam, Bireuen telah juga terlihat sejak era kolonial Belanda. Salah satunya ialah sejarah lahirnya Persatuan Ulama Seluruh Aceh (PUSA). Pada bulan Mei 1939, terlaksananya konferensi tentang tentang standarisasi pendidikan dan sekolah-sekolah Islam di Perguruan Tinggi Islam, Peusangan. Pemilik sekolah itu adalah Teungku Abdurrahman Meucap, yang berhasil mengumpulkan ulama-ulama berpengaruh dari pantai barat dan timur Aceh. Saat itu berdirilah PUSA dengan diketuai Teungku Muhammad Daud Beureueh, wakil ketua Teungku Abdurrahman Meucap, sekretaris Ismail Yakoub yang sekaligus menjadi pemimpin redaksi *Penjoeloeh* yang juga bertempat di Bireuen.<sup>27</sup>

Di samping Aceh Besar, Pidie, dan Meulaboh yang telah dikenal sebagai tempat rintisan pendidikan Islam modern di Aceh, juga dikenal kota Bireuen yang memiliki ratusan dayah atau pendidikan Islam tradisional. Di Bireuen saat itu tidak terjadi pertentangan yang dalam, antara kelompok Islam modern dengan Islam tradisional, sehingga gerakan Islam politik, Islam kultural-tradisional, dan gerakan Islam modern – yang diwakili dengan Muhammadiyah – bisa hidup berdampingan tanpa terjadi konflik bernuansa sektarian yang melahirkan prahara kemanusiaan.<sup>28</sup>

Pada tanggal 17 Agustus 1950 Republik Indonesia Serikat (RIS) kembali ke konsep Negara Republik Indonesia. Setelah masa RIS, Undang Undang Dasar Sementara 1950 tidak diberlakukan lagi dan saat seluruh

negara bagian bergabung dan statusnya berubah menjadi provinsi. Aceh yang pada saat itu bukan negara bagian, digabungkan dengan Provinsi Sumatera Utara. Dengan Undang Undang Darurat Nomor 7 tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom setingkat Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara, terbentuklah Daerah Tingkat II Aceh Utara yang juga termasuk dalam wilayah Provinsi Sumatera Utara.

Hampir dua dasawarsa kemudian dikeluarkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, sebutan Kepala Perwakilan diganti dengan Pembantu Bupati Kepala Daerah Tingkat II, sehingga daerah perwakilan Bireuen berubah menjadi Pembantu Bupati Kepala Daerah Tingkat II Aceh Utara di Bireuen.

Pada era pasca-reformasi, Bireuen menjadi kabupaten tersendiri setelah lepas dari Aceh Utara selaku kabupaten induk pada 12 Oktober 1999 melalui Undang Undang Nomor 48 tahun 1999. Kabupaten Bireuen terletak pada jalur Banda Aceh – Medan yang diapit tiga kabupaten, yaitu Kabupaten Bener Meriah, Kabupaten Pidie Jaya, dan Kabupaten Aceh Utara yang membuat Bireuen menjadi daerah transit yang maju.

Pada era konflik pasca-tsunami sebelum perdamaian Helsinki, 15 Agustus 2005, Bireuen telah melakukan praktik hukuman cambuk. Hukuman cambuk yang dilakukan itu berkaitan praktik hukum pidana Islam (*hukm al-jinâyat*). Hukuman cambuk itu didasarkan pada Qanun No. 11 tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam

---

<sup>27</sup> Anthony Reid, *Perjuangan Rakyat : Revolusi dan Hancurnya Kerajaan di Sumatra* (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1987), hal. 58-59.

<sup>28</sup> *Ibid*, hal. 60-61.



dan Qanun No. 13 tahun 2003 tentang Maisir atau Judi. Pemberlakuan saat itu sempat melahirkan kontroversi karena dianggap sebagai perilaku melawan hak asasi manusia (HAM). Saat itu mata dunia sedang mengarah ke Aceh setelah terjadi tsunami dan keberadaan NGO internasional yang ikut membantu Aceh, bukan hanya pada masalah rekonstruksi fisik tapi juga pemulihan sosial-budaya.

Hukuman cambuk itu dilakukan pada 24 Juni 2005 di depan Masjid Raya Bireuen. Kelima belas terdakwa yang terbukti sah melakukan perjudian akhirnya dihukum cambuk. Sebelas orang yang lain masih menunggu pelaksanaan hukum karena dianggap tidak cukup sehat untuk menerima cambukan. Seremoni ini dihadiri oleh seluruh jajaran Muspida NAD, termasuk pejabat gubernur Azwar Abubakar.<sup>29</sup>

Meskipun hukuman cambuk itu masuk pada aspek pidana (*jinayah*), dan bukan bagian dari pendidikan (*tarbiyah/ta'lim*), tapi di Bireuen berkaitan-erat. Praktik hukum cambuk itu dianggap bagian dari mengembangkan pendidikan Islam salaf (konservatisme Islam), di samping juga mempraktikkan hukum pidana (*jinayah*) bagi pelaku pelanggaran qanun. Gagasan pemberlakuan hukuman cambuk itu erat kaitannya dengan

desakan ulama di Bireuen agar pemerintah menjalankan hukum Syariat Islam secara *kaffah*. Sesuatu yang ironi, karena bupati yang memberlakukan hukuman cambuk pertama di Aceh itu, akhirnya terbelit kasus korupsi.<sup>30</sup>

Secara etnografis masyarakat Bireuen dianggap memiliki latar-belakang etnik dan agama yang beragam. Namun secara kultural, Bireuen terbentuk homogen. Daerah ini dianggap sebagai salah satu kabupaten yang konsisten menjalankan Syariat Islam dan kuat menabalkan dirinya sebagai daerah santri atau kota seribu satu dayah. Julukan ini menjadi identitas yang dapat dipahami tentang konservatisme Islam di wilayah Bireuen. Jika pada masa lalu tradisionalisme Islam di Bireuen dapat mengakomodasi perbedaan politik, tapi di era modern, konservatisme itu terkadang menyulut konflik kekerasan. Hal itu dapat dilihat terjadinya kasus kekerasan dalam melawan ajaran sesat seperti terhadap Teungku Ayuib, aliran Millata Abraham,<sup>31</sup> dan juga serangan di Samalanga yang menasar kalangan Muhammadiyah.<sup>32</sup>

Adapun kultur Islam tradisional kontemporer di Bireuen terlihat bernuansa konservatif dan cenderung keras diakibatkan beberapa faktor. Salah satunya karena daerah ini menjadi wilayah berbasis konflik, sehingga

<sup>29</sup> Teuku Kemal Fasya, "Hukum Cambuk dan Keadilan", *Kompas*, 25 Juni 2005. Yang menarik adalah pernyataan salah seorang terdakwa dalam sebuah wawancara. "Saya rela menjadi contoh pertama dari pelaksanaan hukuman Syariat Islam di Aceh, tapi saya tidak ingin menjadi yang terakhir. Saya ingin melihat para koruptor yang begitu banyak di Aceh dikenai hukuman cambuk".

<sup>30</sup> "Berkas Mustafa Glanggang Segera Dilimpahkan ke Kejaksanaan", *kompas.com*, 21 Januari 2008.

<sup>31</sup> "Kasus Aliran Sesat di Bireuen Mengkhawatirkan", *Serambi Indonesia*, 12 Desember 2012.

<sup>32</sup> "Tak Sesuai Aswaja, Fondasi Masjid Muhammadiyah Aceh Dibakar", *CNN Indonesia*, 18 Oktober 2017.

residu konflik di masa lalu masih bertahan hingga era damai. Daerah yang sangat terdampak Daerah Operasi Militer (DOM) seperti Aceh Pidie, Aceh Utara, dan Aceh Timur, termasuk yang kemudian menjadi bagian dari pemekaran akibat otonomi khusus seperti Lhokseumawe dan Bireuen, cenderung terpapar kultur kekerasan dan intoleran. Situasi yang tidak stabil pascareformasi, terutama ketika masa ketika gejolak sosial seperti era kampanye referendum juga ikut memunculkan aksi-aksi kekerasan bernuansa agama, yang digunakan masyarakat sipil dalam penegakan moral masyarakat atau Syariat Islam. Gambaran ini menunjukkan silang budaya dalam perkembangan Islam di Bireuen yang tidak tunggal. Hal itu ikut mewarnai keberadaan dayah.

### **Pelebagaan dan Statistika Dayah di Bireuen**

Keberadaan dayah di Aceh tidak dapat dilepaskan dari kehadiran UU No. 11 tahun 2006. Pada pasal 16 ayat (2) misalnya, Aceh diberikan kewenangan penuh dalam melaksanakan Syariat Islam. Bahkan secara konstitusional sejarah pelembagaan Syariat Islam di Aceh termasuk yang tertua di Indonesia jika dilihat dari sejarah perdamaian pasca-konflik Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) yang muncul

pada awal 50-an dan berakhir dengan pemberian Daerah Istimewa Aceh dengan pengelolaan Syariat Islam.<sup>33</sup>

Pada pasal 125 UU No. 11 tahun 2006 membicarakan tentang cakupan Syariat Islam di Aceh, yaitu meliputi syar'iyah, aqidah, dan akhlak. Ketiga prinsip itu diderivasi ke dalam beberapa praksis operasional, salah satunya adalah tarbiyah atau pendidikan. Konsep itulah yang kemudian dikembangkan di dalam Qanun No. 5 tahun 2008 dan kemudian direvisi ke dalam Qanun No. 11 tahun 2014 tentang Pokok-pokok Penyelenggaraan Pendidikan di Aceh, yang secara konsep tidak membedakan antara pendidikan umum dan agama, bahkan diberikan keistimewaan pada pendidikan dayah. Pada pasal 218 UU No. 11 tahun 2006 jelas disebutkan, bahwa pendidikan dayah eksis, baik sebagai pendidikan formal dan non-formal.

Regulasi itu sesungguhnya endapan ekspresi dari sejarah pendirian dayah di Aceh. Jika dilihat secara genealogis, pendidikan dayah di Aceh memang telah hidup sebagai proses untuk mengembangkan dimensi spiritual, akhlak, dan sosial disamping intelektual. Tujuannya agar seseorang dapat mengembangkan kehidupannya dengan baik, tidak semata-mata sebagai pusat pengetahuan dan laboratorium ilmiah untuk membuat lompatan

---

<sup>33</sup> Salah satu argumentasi yang dapat dibaca adalah tulisan Michelle Ann Miller, peneliti dari National University of Singapore. Dalam tulisannya *What's Special about Special Autonomy in Aceh!* (2006), dijelaskan sebab kehadiran pemberontakan DI/TII seperti di beberapa wilayah di Indonesia seperti Sulawesi Selatan dan Jawa Barat karena pemerintah Jakarta dianggap pemerintahan sekuler dan menjauh dari semangat Piagam Jakarta. Meskipun Aceh bukan yang pertama

mencetuskan DI/TII, Aceh menjadi daerah terakhir yang bisa diredam pemberontakannya. Salah satu "kunci rekonsiliasi pascakonflik" ialah pemberian daerah otonomi dengan pengelolaan Syariat Islam, termasuk di bidang pendidikan keislaman. Baca Michelle Ann Miller dalam Anthony Reid, *Verandah of Violence : The Background to the Aceh Problem* (Singapore : Singapore University Press, 2006), hal. 292-314.

paradigma pengetahuan agama atas masalah-masalah sosial dan kekinian, tapi juga pembentukan moral agama anak didik.

Meskipun demikian, konsep moral yang diajarkan cenderung mengonservasi nilai-nilai yang telah dianggap baik di masa lalu untuk diteruskan di masa sekarang. Sesungguhnya fenomena itu tidak hanya di Aceh tapi juga di dunia pendidikan Islam tradisional manapun seperti dunia pesantren di pulau Jawa. Bagaimanapun Islam di Nusantara yang berkembang saat ini dipengaruhi daerah asal wilayah penyebar seperti Afrika Utara (Al-Maghribi), Mesir, Syria, Irak, Yaman, India, dan Haramain sendiri.<sup>34</sup>

Keberadaan dayah sebagai bagian dari penyebaran pendidikan Islam tradisional "ideal", bertujuan mengajarkan ilmu yang mengandung "kelezatan-kelezatan rohaniah" agar sampai pada hakikat ilmiah dan akhlak terpuji. Ini pula yang menjadi tonggak dari penghormatan pendidikan dayah yang telah ada di Aceh selama 1100 tahun yang dimulai dengan keberadaan dayah tertua, yaitu Cot Kala, kemudian bertransformasi menjadi lembaga "pemberdayaan masyarakat dan gerakan sosial".<sup>35</sup>

Dari penelusuran sejarah oral disebutkan tokoh-tokoh pejuang dari Aceh dalam melawan kolonialisme Belanda juga dilakukan oleh tokoh dayah seperti Teungku Chik Di Tiro, Teungku Chik Kuta Karang, Teungku

Fakinah, Teungku Daud Bereu-eh berasal dari dunia dayah. Di antara tokoh-tokoh ulama besar Aceh abad 19, terdapat seorang sosok perempuan yaitu Teungku Fakinah. Ia lahir sekitar tahun 1856 M dari Gampong Lam Beunot Aceh Besar. Pahlawan ini selain sebagai panglima perang, juga seorang ulama besar waktu itu. Ini yang membedakannya dengan pahlawan perempuan lainnya. Dari catatan Ali Hasjmy menyebutkan bahwa Teungku Fakinah juga seorang pendidik agama Islam. Sebelum Perang Aceh meletus, dia sudah membangun dayah. Usai perang, dayah tersebut kembali dilanjutkan. Di peperangan, dia menjelma sebagai seorang panglima yang ditakuti dan disegani oleh musuh. Ketika pulang dari perang, dia kembali kepada sosoknya sebagai ulama besar.<sup>36</sup>

Fenomena perempuan di dayah juga terlihat di Bireuen, bukan saja di dayah terpadu seperti di Dayah Az-Zahra di Kecamatan Juli, tapi juga di dayah tradisional seperti Al-Madinatuddiniyah Babussalam, Kecamatan Jeumpa, atau yang lebih dikenal sebagai Dayah Blang Bladeh. Para pengajar perempuan di dayah juga dipanggil dengan "teungku". Salah satu teungku yang mengabdikan di dayah ini adalah Nur Azizah. Nur Azizah awalnya adalah santri di dayah ini. Setelah selesai pendidikan, ia melanjutkan mengabdikan di dayah. Ia termasuk tidak digaji oleh yayasan dan hanya mendapatkan insentif yang sangat rendah jika dirasiokan dengan

<sup>34</sup> Azumardi Azra, *Jaringan Ulama., op cit.*, hal. 385.

<sup>35</sup> Mukhlisuddin Ilyas, *Pendidikan Dayah di Aceh Mulai Hilang Identitas* (Banda Aceh : Bandar Publishing, 2012), hal. 13.

<sup>36</sup> *Republika*, 17 Januari 2018.

keperluan per kapita per bulan. Tapi pengabdianya yang besar menyebabkan tetap bertahan di dayah ini. Dari itu dapat disimpulkan bahwa pendidikan dayah di Bireuen tidak diskriminatif. Perempuan memiliki hak yang sama dengan laki-laki dalam mendapatkan pendidikan agama.<sup>37</sup>

Dasar pembentukan Badan Dayah, disamping (UUPA) No. 11 Tahun 2006, juga Qanun Aceh No. 5 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Lembaga Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, serta Qanun Nomor 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Aceh, yang kemudian diamandemen menjadi Qanun No. 11 tahun 2014 dan kemudian diubah lagi menjadi Qanun No. 9 tahun 2015 sebagai perubahan qanun pendidikan sebelumnya. Kehadiran qanun pendidikan akhirnya memberikan efek domino, memacu lahirnya qanun khusus yang mengurus masalah dayah yaitu Qanun No. 9 tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Dayah.

Salah satu yang menjadi perhatian terkait kehadiran Badan Penyelenggara Pendidikan Dayah Aceh adalah perbaikan mutu dan kualitas dayah, baik prasarana, kurikulum, manajemen dan peningkatan kualitas santri serta memberdayakan dayah sesuai dengan letak geografis dayah. Kemudian sejak itu dibentuklah Badan Dayah di tingkat kabupaten kota untuk

melakukan akselerasi pembangunan infrastruktur dan mutu pendidikan. Di antara yang menjadi program prioritas ialah pembentukan dan pengembangan *ma'had 'ali* (perguruan tinggi dayah), akreditasi dayah, peningkatan profesionalisme manajemen dayah, dan peningkatan kompetensi guru.

Di Bireuen, salah satu daya genjot peningkatan kualitas dayah ialah hadirnya Perbup No. 40 tahun 2016 tentang Sistem Pendidikan Dayah. Perbup ini sekaligus melakukan akreditasi atas dayah-dayah di Bireuen yang berjumlah 126 dayah dengan pelbagai tipe. Dari survei tersebut hanya 67 dayah lulus akreditasi dari tipe A hingga D. Adapun yang lainnya belum memenuhi syarat, terutama syarat santri yang mondok, dan juga dibedakan dengan *balee seumebeut*.<sup>38</sup> Demikian pula jumlah santri minimal di sebuah tempat pendidikan dayah yaitu paling kurang 10 orang yang mondok. Di bawah itu tidak bisa disebut sebagai dayah.<sup>39</sup>

Beberapa dayah yang terakreditasi memiliki jumlah santri yang menetap sangat minimal seperti Babul Mustaqim (13 santri), Raudhatul Istiqamatuddin Serambi Aceh (15 santri), dan Munawwarah Al-Aziziyah (16 santri).<sup>40</sup> Lembaga pendidikan Islam atau dayah yang memiliki santri minimal sebagian besar adalah lembaga yang baru muncul setelah Badan Pendidikan Dayah didirikan. Salah satu penyebabnya adalah terbukanya akses

<sup>37</sup> Wawancara dengan Teungku Nur Azizah, guru di Dayah Al-Madinatuddiniyah Babussalam Putri, Kecamatan Jeumpa, Bireuen, 15 April 2018.

<sup>38</sup> Nazaruddin Abdullah dkk, *Buku Profil Dayah Terakreditasi tahun 2017* (Bireuen : Dinas

Pendidikan Dayah Kabupaten Bireuen, 2017), hal. 14.

<sup>39</sup> Wawancara dengan Jakfar, sekretaris Dinas Pendidikan Dayah Bireuen, 13 April 2018.

<sup>40</sup> Abdullah dkk, *Buku Profil.*, op cit., hal. 31.

yang mudah bagi dana penyelenggaraan pendidikan dayah yang jumlahnya juga cukup besar.

Besaran anggaran Badan Pembinaan Pendidikan Dayah (BPPD) terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun pertama lembaga ini hadir, pada 2008 BPPD Aceh mendapat anggaran sebesar Rp. 178 miliar, kemudian meningkat pada tahun 2009 sebesar Rp. 223 miliar. Anggarannya sempat menyusut pada tahun 2010 menjadi Rp. 107 miliar dan kembali berkurang pada tahun 2011 menjadi Rp. 98 miliar. Namun pada tahun 2012 dananya kembali meningkat Rp. 136 miliar, tahun 2014 sebesar Rp. 230 miliar dan puncaknya pada tahun 2015 menjadi Rp. 376 miliar.<sup>41</sup>

Besarnya anggaran pada BPPD (sekarang telah berubah menjadi Dinas Pendidikan Dayah) menyebabkan hasrat untuk membangun dayah dari perspektif ekonomi menjadi tinggi. Itu pula penyebab hadirnya beberapa dayah “abal-abal”, sehingga muncul kesimpulan bahwa ini akibat tata kelola Dinas Pendidikan Dayah yang buruk. Salah satu indikator terlihat pada praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam pemberian dana bantuan, antara Dinas dengan penerima manfaat (pihak dayah).<sup>42</sup>

<sup>41</sup>

<https://dpd.acehprov.go.id/index.php/news/read/2016/10/24/13/kiprah-dan-kontribusi-badan-pembinaan-pendidikan-dayah-aceh.html>. Diakses pada 8 Maret 2019.

<sup>42</sup> Gerakan Antikorupsi (GeRAK) Aceh mengungkapkan fakta tentang adanya kutipan ilegal atau pungutan liar (pungli) yang dilakukan oknum pejabat di Dinas Pendidikan Dayah Aceh. Besaran pungli yang dilakukan adalah Rp. 15 juta per dayah, sehingga terkumpul dana sebesar Rp.400-500 juta dari praktik haram tersebut. Hal ini menunjukkan

Dari data di atas terlihat, bahwa dayah yang berafiliasi dengan Al-Aziziyah memiliki relasi kuat dengan Dayah Mudi Mesjid Raya Samalanga. Dayah Mudi sendiri menjadi salah satu dayah tertua (1927) yang paling berpengaruh, dan masih berjalan hingga sekarang. Karena itu pula pengaruh Samalanga dalam sistem kekerabatan di dayah di Bireuen tidak dapat dianggap kecil. Bahkan bukan hanya di Bireuen tapi hingga seluruh Aceh. Jaringan saat ini menjadi kekuatan utama dalam kepengurusan wilayah pada Nahdlatul Ulama di Aceh.<sup>43</sup>

Demikian pula dengan keberadaan dayah putri. Dari hasil penelitian terlihat bahwa dayah-dayah putri banyak telah berumur tua seperti Darul Atiq (1923) dan Babussalam (1964). Dayah tersebut dirintis sebagai dayah yang berfokus pada pendidikan Islam bagi perempuan, yang menjadi salah satu tonggak perjuangan dan pengetahuan Islam Aceh sejak era kolonial hingga Orde Lama, atau pada fase awal pasca-kemerdekaan.<sup>44</sup>

### Dilema Istilah Aneuk Meudagang

Istilah *aneuk meudagang* atau *aneuk dagang* sebagai sebutan klasik untuk santri ternyata tidak memiliki sejarah yang cukup memadai dalam

bahwa kinerja Dinas Pendidikan Dayah yang sebelumnya masih dalam bentuk Badan tidak semakin membaik.“GeRAK Ungkap Dugaan Pungli Dana Hibah Pesantren oleh Oknum Pejabat Dinas Dayah, Ini Totalnya”, *Serambi Indonesia*, 16 November 2018.

<sup>43</sup> Wawancara dengan Dr. Danial Murdani, dosen IAIN Lhokseumawe dan Ketua Alumni Ikatan Alumni Sunan Kalijaga Aceh, 18 September 2019.

<sup>44</sup> *Republika*, 17 Januari 2018.

pelbagai literatur. Dalam salah satu literatur klasik karya Dr. Snouck Hurgronje, *De Atjehers* (1893), sebutan untuk santri digunakan saat itu ialah murid. Pada karya itu Hurgronje menggunakan kata “murid” untuk para pelajar yang berkhitmad di dayah. Dari buku itu disebutkan konsep dayah ialah tempat ibadah atau tempat belajar ilmu agama di *gampong*. Konstruksi bangunannya memiliki ruangan yang mirip relung batu sebagai mehrab yang menunjuk ke arah kiblat; Kabah di Mekah.<sup>45</sup>

Kata murid sendiri memiliki akar dari bahasa Arab yang artinya “orang yang menginginkan”. Secara etimologis kata murid dalam bahasa Arab ialah “*tilmidzun*” (تلميذ), sebuah kata yang dalam bahasa Indonesia memiliki sinonima dengan kata “siswa” atau “pelajar”. Kata “murid” diderivasi ke dalam bahasa Indonesia yang artinya sama artinya dengan “*tilmidzun*” dalam bahasa Arab. Istilah ini yang kemudian hidup dan digunakan di dalam pergaulan di dunia dayah klasik di Aceh.

Namun, istilah ini masih digunakan, salah satunya pada *Buku Profil Dayah Terakreditasi* (2017). Buku itu menggunakan istilah *santri meudagang*. Istilah yang digunakan pun tidak murni dengan istilah *aneuk dagang* atau *meudagang*, tapi sudah terpengaruh dengan sebuah istilah yang mulai galib muncul sejak era 80-an, terutama ketika bermunculan dayah terpadu atau pesantren modern di Aceh seperti

Bustanul Ulum di Langsa atau Jeumala Amal di Pidie Jaya.

Dalam buku yang diterbitkan oleh Dinas Pendidikan Dayah Bireuen, istilah “*santri meudagang*” dimaksudkan untuk santri bersahaja yang tinggal dalam waktu tidak terbatas di sebuah dayah, yaitu rata-rata dayah salafi.<sup>46</sup> Mereka inilah yang kemudian menjadi guru di tempat almahaternya sebagai wujud pengabdian, yang rela mengajar meskipun tidak dibayar (*voluntary activities*).

Sebutan *santri meudagang* ini dipisahkan maksudnya dengan santri yang belajar di Tempat Pengajian Alquran (TPA), majelis taklim, atau santri malam.<sup>47</sup> Jelas pengertian *santri meudagang* adalah santri yang mandiri menghidupi dirinya di rantau. Adapun untuk keperluan sehari-hari ia mengandalkan pada kerja sampingan atau kiriman dari keluarganya yang sebagian dijadikan sebagai modal usaha. *Santri meudagang* kira-kira memiliki maksud yang sama dengan istilah *aneuk dagang*.

Menurut Teungku H. Muhammad Amin atau lebih dikenal dengan panggilan Abu Tumin pimpinan Dayah Al-Madinatuddiniyah Babussalam, istilah yang ia kenal ialah *ureung meudagang* atau *aneuk meudagang*.<sup>48</sup> Istilah itu digunakan untuk para santri yang merantau dan tinggal di dayah. Istilah ini tidak digunakan untuk santri yang mondok di *gampongnya* sendiri. Ia memilih menuntut ilmu ke dayah lain, untuk

<sup>45</sup> Hurgronje, *Aceh.*, *op cit.*, hal. 49.

<sup>46</sup> Meskipun ada yang membedakan istilah dayah salafi dan salafiyah, pada penulisan di sini kedua istilah itu tidak dibedakan maksud maknanya, yaitu dayah tradisional atau non-dayah modern.

<sup>47</sup> Abdullah dkk, *Buku Profil.*, *op cit.*, hal. 28.

<sup>48</sup> Wawancara dengan Abu Tumin, 16 April 2018.



memperdalam pengetahuan agama sekaligus mengasah kemampuan wirausaha dan daya tahannya secara mental-spiritual sebelum terjun di masyarakat luas sebagai calon ulama.

Menurut Abu Tumin ada banyak istilah yang dipakai dalam penyebutan subjek yang menuntut ilmu agama. Untuk tingkat anak-anak disebut *aneuk mit meurangkang* atau anak belia yang belajar mengaji di balai (*balee*) *gampong*-nya. *Balee* itu menurut Snouck Hurgronje, bukan saja berfungsi untuk belajar mengaji, tapi juga untuk membuat acara bersyair agama atau barzanji yang masa lalu disebut tradisi *rateb pulot* atau *rateb seudati*.<sup>49</sup>

Istilah *aneuk meudagang* dikenal di dayah Al-Madinatuddiniyah sebagai salah satu dayah tertua di Bireuen.<sup>50</sup> Dayah ini telah berdiri pada masa kolonial Belanda, yang dirintis oleh Teungku H. Imam Hanafiah, yang tak lain kakek dari Abu Tumin.<sup>51</sup> Dayah ini kemudian dilanjutkan kepemimpinan oleh ayahnya yaitu Teungku Mahmudsyah. Sepeninggal ayahnya, Abu Tumin mengambil alih estafeta pendidikan di dayah ini yang konsisten di jalur tradisional atau salafi yang bukan saja menekankan pada

pendidikan nahwu-syaraf, fiqh, tafsir, dan hadist, tapi juga ilmu “non agama” seperti ilmu perdagangan, ilmu qadhi atau tatalaksana pernikahan, ilmu sosial-ekonomi, perzakatan, dsb.

Meskipun demikian, dayah yang memiliki 1.200 santri putra ini tidak secara konsisten menggunakan istilah *aneuk meudagang*. Mereka juga menggunakan istilah santri. Dayah ini termasuk salah satu pionir dayah salafi yang memiliki jaringan di pelbagai tempat di Aceh dengan menggunakan nama Al-Madinatuddiniyah, seperti juga Darussa’adah di Teupin Raya dan juga Al-Aziziyah di Samalanga.

Namun, sebagian besar dayah lainnya seperti Dayah Terpadu Az-Zahra di Kecamatan Juli, yang semakin diminati baik dari putra-putri wilayah Bireuen, juga daerah Aceh Tengah dan Bener Meriah tidak mengenal istilah ini. Mereka sejak awal pendirian menggunakan istilah santri bagi pelajarnya. Demikian dengan dayah tradisional yang kini telah berkembang menjadi dayah terpadu, yaitu Dayah Tanoh Mirah, Kecamatan Peusangan, Bireuen, tak lagi mengenal istilah *aneuk meudagang*.

<sup>49</sup> Hurgronje, *Aceh*., *op cit.*, hal. 49.

<sup>50</sup> Wawancara dengan Teungku Akmal Hadani, pengurus di Dayah Al-Madinatuddiniyah Babussalam, 18 April 2018.

<sup>51</sup> Ada satu dokumen yang menyebutkan dayah ini telah berdiri sejak 1890. Saat penulis melakukan wawancara Abu Tumin tidak menyebut secara persis tanggal dan hanya menyebut bahwa dayah ini telah ada sejak masa kolonial Belanda, yang bisa jadi penanggalannya dari sejak 1914, sebagai tahun berakhirnya perang Belanda dan dimulainya kolonialisasi yang ditandai hadirnya proyek

pembangunan Belanda di Aceh. Di antara yang pertama dikerjakan adalah pembangunan infrastruktur kereta api dan jalan raya Sumatera (*longitudinalen weg*) yang dilaksanakan dua tahun setelah pasifikasi (penaklukan Aceh), 1916. Lihat Anthony Reid, *An Indonesian Frontier : Acehnese and Other Histories of Sumatera* (Singapore : Singapore University Press, 2005), hal. 29-30. Atau hingga 1942-1949, yaitu tahun terakhir berkuasanya Belanda di Indonesia. Lihat Dr. A.J. Piekaar, *Aceh dan Peperangan dengan Jepang*, terj. Aboebakar cet.II (Banda Aceh : Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh, 1998).

Pimpinan Dayah Tanoh Mirah, Teungku Al-Ghazaly, yang merupakan pimpinan ketiga setelah ayahnya, Teungku H. Abdullah Hanafi dan abangnya Teungku Muhammad Wali Al-Khalidi atau dikenal dengan sebutan Abun Tanoh Mirah, menyebutkan sejak ia menjadi santri pada 80-an, tak lagi mendengar istilah *aneuk dagang* atau *aneuk meudagang*. "Walaupun istilah itu dari Jawa, tetap kami gunakan istilah santri. Kalaupun dihidupkan kembali istilah *aneuk dagang*, tidak akan berhasil, karena memang tidak lagi menjadi bagian percakapan di era sekarang. Apalagi saat ini sudah digalakkan hari santri, sehingga istilah di masa lalu itu tersebut tidak lagi relevan."<sup>52</sup>

Kenyataan ini dapat dijelaskan secara antropinguistik. Bahwa kehadiran sebuah istilah pada kurun tertentu memiliki pesan makna yang berhubungan dengan praktik sosial yang terjadi pada masa tersebut. Ia dapat hilang atau kabur dalam percakapan masyarakat ketika tak lagi memiliki peran interpretatif yang signifikan.<sup>53</sup> Dalam konteks *aneuk meudagang* dianggap telah kehilangan *historical relation* dengan mental dunia nyata saat ini. Para santri saat ini telah masuk dalam kepraktisan dunia pendidikan kontemporer, walaupun ia dayah salafi. Istilah *aneuk meudagang* tidak lagi memiliki *sense* dan *reference* di dunia pendidikan dayah saat ini. Jika pun masih ada pengakuan digunakan,

hanya bersifat romantisisme yang tidak cukup kuat dalam wacana lisan.

## PENUTUP

Dengan demikian jelaslah bahwa istilah *aneuk meudagang* menjadi tidak populer bukan disebabkan oleh sebuah sikap politis atau politisasi istilah seperti yang terjadi di era Orde Baru dalam mengontrol bahasa yang digunakan di dalam masyarakat,<sup>54</sup> tetapi karena pengaruh perkembangan pesantren yang berasal dari Jawa. Pengaruh ini bisa disebut sebagai pengaruh positif yang menjadi penanda menjamurnya pendidikan Islam tradisional di seluruh Nusantara.

Sebagai pendidikan Islam tradisional yang asli Nusantara, *dayah* atau pesantren ditengarai merupakan kelanjutan dari sistem pendidikan pada masa sebelum Islam datang, sebuah sistem pedagogik yang berangkat dari kearifan lokal, sehingga mampu menyerap banyak kebaikan dari sistem pendidikan tradisional yang berbasis komunitas. Karenanya, dayah selain identik dengan keislaman juga dekat dengan makna keaslian Indonesia (*indigenously islamic education*), sehingga dipercaya menjadi salah-satu sistem pendidikan yang efektif sejak era prakemerdekaan Indonesia.<sup>55</sup>

Karenanya, dalam sejarah perjalanannya, dayah atau pesantren berhasil melakukan upaya

<sup>52</sup> Wawancara dengan Abu Al-Ghazaly, 17 April 2018.

<sup>53</sup> Ninuk Kleden-Probonegoro, "Bahasa Sebagai Model Metode Penelitian Humaniora : Sudut Pandang Hermeneutik" dalam Ignas Kleden dan Taufik Abdullah, *Paradigma Ilmu Pengetahuan dan Penelitian : Ilmu-ilmu Sosial Humaniora di Indonesia* (Jakarta : LIPI, 2017), hal. 472-473.

<sup>54</sup> Salah satu karya yang cukup representatif bicara tentang politisasi kata dan istilah adalah buku Benedict R.O'G Anderson, *Kuasa-Kata : Jelajah Budaya-budaya Politik di Indonesia* (Yogyakarta : Mata Bangsa, 2016).

<sup>55</sup> Nurcholish Madjid, *Bilik-Bilik Pesantren: Sebuah Potret Perjalanan* (Jakarta: Paramadina 1997), hal. 33.

kontekstualisasi ajaran Islam dengan budaya lokal. Kalangan pesantren seperti juga yang hidup dalam tradisi dayah salafi, mampu menampilkan dan mentransformasikan Islam yang dapat bersentuhan mesra dengan nilai-nilai, keyakinan, dan ritual lokal.

Meskipun demikian, tidak semua upaya revitalisasi konsep-konsep keislaman di Aceh bisa bertahan dan berkembang. Jika konsep dayah dapat menyesuaikan secara resilientif dengan kultur pendidikan Aceh kontemporer, tidak demikian halnya dengan istilah *aneuk meudagang*. Istilah ini secara arkeologis telah terbenam di ceruk sejarah pendidikan tradisional di Aceh. Istilah yang secara atavistik merupakan bagian dari bahasa Aceh ini tidak bertahan karena fungsi-fungsi linguistiknya memang tidak memadai lagi. Salah satunya adalah problem di dayah sendiri, karena *tradisi meudagang* atau permagangan (*internship*) tidak cukup hidup di dayah salafi saat ini. Sebaliknya tradisi permagangan yang ada di dayah modern tidak lagi menggunakan istilah *ureung meudagang* atau *aneuk meudagang*.

#### DAFTAR PUSTAKA:

##### Buku

- Abdullah, Nazaruddin dkk. 2017. *Buku Profil Dayah Terakreditasi tahun 2017*, Bireuen : Dinas Pendidikan Dayah Kabupaten Bireuen.
- Anderson, Benedict R.O'G. 2016. *Kuasa-Kata : Jelajah Budaya-budaya Politik di Indonesia*, Yogyakarta : Mata Bangsa.
- Aktinson, Paul and M. Hammersley. 1998. "Ethnography and participant observation." *Strategies of Qualitative Inquiry*, Thousand Oaks: Sage.
- Bowen, John. 2012. *A New Anthropology of Islam*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Fasya, Teuku Kemal, Ismar Ramadani, dan Norma Susanti Manalu. 2018. *Keberanan yang Pahit : Perempuan dan Masa Depan Pendidikan Dayah di Aceh*, Tangerang : Mahara Publishing.
- Garfingkel, Harold. 1967. *Studies in Ethnometodology*, New Jersey : Pentice Hall Inc.
- Hurgronje, C. Snouck. 1996. *Aceh : Rakyat dan Adat-Istiadatnya*, terj. Sutan Maimoen, Jakarta : INIS.
- Kleden, Ignas dan Taufik Abdullah. 2017. *Paradigma Ilmu Pengetahuan dan Penelitian : Ilmu-ilmu Sosial Humaniora di Indonesia*, Jakarta : LIPI.
- Madjid, Nurcholish. 1997. *Bilik-bilik Pesantren: Sebuah Potret Perjalanan*, Jakarta: Paramadina.
- Moleong, J. Lexy. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002
- Nurbaiti, 2016. *Aceh Gerbang Masuknya Islam ke Nusantara*, Tangerang : Mahara Publishing.
- O'Reilly, Karen. 2004. *Ethnographic Methods*, London : Routledge-Abingdon.
- Piekaar, Dr. A.J. 1998. *Aceh dan Peperangan dengan Jepang*, terj. Aboebakar cet.II, Banda Aceh : Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh.
- Pringle, Robert. 2010. *Islam in Indonesia : Politic and Diversity*, Singapore : Editions Didiet Miller.
- Reid, Anthony. 1987. *Perjuangan Rakyat : Revolusi dan Hancurnya Kerajaan di Sumatra*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.

- Reid, Anthony, 2005. *An Indonesian Frontier : Acehnese and Other Histories of Sumatera*, Singapore : Singapore University Press.
- Reid, Anthony. 2010. *Sumatera Tempo Doeloe : Dari Marcopolo hingga Tan Malaka*, Depok : Komunitas Bambu.
- Reid, Anthony. 2006. *Verandah of Violence : The Background to the Aceh Problem*, Singapore : Singapore University Press.
- Spradley, J.P. 2007. *Metode Etnografi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Strauss, Anselm, and Juliet Corbin. 1990. *Basics of Qualitative Research*, London - New Delhi : Sage Publications.
- Suaedy, Ahmad. 2017. *Intoleransi, Revitalisasi Tradisi, dan Tantangan Kebinekaan Indonesia*, Depok : Abdurrahman Wahid Centre - Universitas Indonesia (AWC-UI).
- Thompson, Paul. 1979. *The Voice of the Past : Oral History*, Oxford : Oxford University Press.
- Wahid, Marzuki dkk (ed.). 1999. *Pesantren Masa Depan: Wacana Pemberdayaan dan Transformasi Pesantren*, Bandung: Pustaka Hidayah.
- Willis, Paul. 2000. *Ethnographic Imagination*, Oxford : Blackwell Publisher.
- pembinaan-pendidikan-dayah-aceh.html. Diakses pada 8 Maret 2019.
- [https://id.wikipedia.org/wiki/IAIN\\_Zawiyah\\_Cot\\_Kala\\_Langsa](https://id.wikipedia.org/wiki/IAIN_Zawiyah_Cot_Kala_Langsa). Diakses pada 2 Oktober 2019.
- kompas.com*. 2008. 21 Januari.
- Republika*. 2018. 17 Januari.
- Republika*, 2012. 24 Oktober.
- Serambi Indonesia*. 2018. 11 Oktober.
- Serambi Indonesia*. 2012. 12 Desember.
- Serambi Indonesia*. 2018. 16 November.
- Serambi Indonesia*. 2018. 16 November.

### **Media Massa dan Dokumen Lain**

- Badan Pusat Statistik, Aceh Utara dalam Angka 2016.
- CNN Indonesia*. 2017. 18 Oktober.
- Fasya, Teuku Kemal. 2015. "Dimensi Islam Nusantara", *Kompas*, 4 Agustus.
- <http://www.bireuenkab.go.id/single-list/sejarah/>. Diakses pada 4 Oktober 2019.
- <https://dpd.acehprov.go.id/index.php/news/read/2016/10/24/13/kiprah-dan-kontribusi-badan->

# MEMBANGUN BUDAYA BIROKRASI DALAM MENGHADAPI REVOLUSI INDUSTRI 4.0<sup>1</sup>

## *BUREAUCRACY CULTURE ENFORCEMENT TO ENCOUNTER INDUSTRIAL REVOLUTION 4.0*

**Firman Hadi Rivai<sup>2</sup>**

Email : [Firmanhadirivai1983@gmail.com](mailto:Firmanhadirivai1983@gmail.com)

### ABSTRACT

*The industrial revolution 4.0 has changed lifestyle the community instantly. This also occurred in the public service sector. In addition, the community expecting the practical, responsive, and aspirational public service. To answer the challenge, bureaucracy should be capable for adapting to the situation, in order not to lose community trust. On this adaptation process, one of the alternatives that should be done is to build and develop culture bureaucratic compatible with the raise of industrial revolution 4.0. Culture that is built in and developed should be internalised into attitudes and behaviour of apparatus bureaucracy in the daily performance on duties. of public service.*

*Keywords: the industrial revolution 4.0, adaptation, culture bureaucracy*

### ABSTRAK

Revolusi Industri 4.0 telah mengubah pola hidup masyarakat menjadi serba cepat. Hal ini juga terjadi dalam bidang pelayanan publik. Masyarakat menginginkan pelayanan publik yang praktis, responsif dan aspiratif. Untuk itu birokrasi pelayanan publik harus mampu beradaptasi dengan situasi ini agar tidak kehilangan *trust* dari masyarakat. Dalam proses adaptasi ini, salah satu langkah yang bisa dilakukan adalah dengan membangun dan mengembangkan budaya birokrasi yang selaras dengan perkembangan Revolusi Industri 4.0. Budaya yang dibangun dan dikembangkan ini harus terinternalisasi ke dalam sikap dan perilaku aparatur birokrasi dalam pelaksanaan tugas pelayanan publik.

Kata Kunci: Revolusi Industri 4.0, Adaptasi, Budaya Birokrasi

### A. PENDAHULUAN

**P**erkembangan zaman yang diikuti dengan pesatnya kemajuan teknologi, telah membawa dunia pada sebuah zaman yang dikenal dengan era Revolusi Industri 4.0. Revolusi Industri 4.0 pada awalnya digunakan

untuk menggambarkan kemajuan signifikan yang terjadi dalam dunia industri masa kini dimana proses produksi telah menggunakan komputer dan internet yang terhubung secara otomatis. Dalam kondisi ini proses produksi telah didigitalisasi dengan

---

<sup>1</sup> Diterima 01 November 2019 , Direvisi 10 November 2019

<sup>2</sup> STIA LAN Jakarta

memanfaatkan jaringan internet, kecerdasan buatan, dan adanya kesatuan data dalam jumlah yang besar atau dikenal dengan istilah *big data*. Dengan adanya digitalisasi dan otomatisasi tersebut, proses produksi (baik barang maupun jasa) secara massif dapat dilakukan dengan efektif dan efisien tanpa mengenal batasan jarak, waktu dan tempat (Marr, 2018).

Seiring dengan berjalannya waktu, Revolusi Industri 4.0 tidak hanya mengubah wajah dunia industri, namun juga telah mengubah berbagai aspek kehidupan masyarakat termasuk di Indonesia. Dalam bidang ekonomi misalnya, kalau dulu orang harus pergi ke toko atau mal untuk berbelanja maka sekarang hanya dengan bermodalkan *smartphone* barang yang diinginkan langsung diantarkan ke rumah. Dalam bidang sosial budaya, kalau dulu orang harus menempuh jarak beribu-ribu kilometer hanya untuk bertemu dengan kerabat dan sanak saudara, maka kini hanya dengan satu tombol orang langsung bisa bertemu dan berbicara secara *face to face* dan *real time*. Dapat dikatakan, Revolusi Industri 4.0 yang sarat dengan teknologi canggih ini telah membuat hidup manusia hampir tidak lagi mengenal jarak dan waktu. Lebih lanjut Revolusi Industri 4.0 telah mengubah pola hidup masyarakat menjadi terbiasa untuk melakukan sesuatu dengan cepat dengan hasil yang cepat.

Di bidang pemerintahan, berdasarkan uraian di atas maka menjadi sebuah keniscayaan bahwa pemerintah melalui birokrasi pelayanan publiknya harus mampu beradaptasi dengan kehadiran era Revolusi Industri 4.0.

Terlebih lagi Revolusi Industri 4.0 telah mengubah pola hidup masyarakat menjadi terbiasa untuk melakukan sesuatu dengan cepat dan mengharapkan hasil yang cepat pula termasuk dalam bidang pelayanan publik. Sebagai contoh untuk membayar sesuatu atau mentransfer uang masyarakat tidak perlu lagi mengantri di bank namun bisa melakukannya dengan cepat menggunakan *smartphone* dan laporan hasilnya langsung didapatkan saat itu juga. Atau untuk konsultasi kesehatan masyarakat tidak perlu lagi antri ke rumah sakit, namun cukup berkonsultasi dengan dokter melalui aplikasi *smartphone* dan solusi kesehatan langsung didapatkan saat itu juga.

Harus diakui bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi pemerintah memiliki karakteristik yang berbeda dari pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pihak swasta. Kalau di swasta ketika masyarakat merasakan pelayanan di suatu perusahaan kurang memuaskan maka mereka akan segera meninggalkan perusahaan tersebut dan akan memilih perusahaan lain yang lebih baik. Kondisi ini tentu akan sangat merugikan perusahaan yang ditinggalkan, bahkan bisa-bisa perusahaan akan bangkrut dan tidak bisa lagi beroperasi. Sebab jika seluruh *customer* telah meninggalkan perusahaan tersebut maka tentu tidak ada keuntungan. Kalau tidak ada keuntungan tentu modal akan habis. Kalau modal habis maka perusahaan pun akan tutup. Oleh karena itu sangat logis jika perusahaan swasta akan selalu memberikan pelayanan terbaik agar mereka tidak ditinggalkan *customer* nya.



Kondisi akan berbeda jika kita berbicara birokrasi. Pelayanan publik yang diselenggarakan birokrasi bukanlah untuk mencari keuntungan namun untuk memenuhi perintah undang-undang. Birokrasi hidup matinya tidak tergantung pada *customer*. Ada atau tidak ada *customer* birokrasi akan tetap berjalan. Pegawai-pegawainya akan tetap digaji. Hal ini dikarenakan anggaran birokrasi tidak berasal dari modal pribadi dan keuntungan yang didapat dari *customer* melainkan berasal dari anggaran yang dikucurkan pemerintah melalui APBN/APBD. Bahkan yang unik dari birokrasi ini, bagaimanapun kualitas pelayanan yang diberikan, setiap orang pasti akan tetap berurusan dengannya. Sebagai contoh dalam pelayanan pembuatan KTP. Apakah pelayanan pembuatan KTP yang diberikan sudah optimal atau belum, memuaskan atau tidak, masyarakat tetap membutuhkan pelayanan pembuatan KTP dan tidak bisa menghindar darinya. Sebab mempunyai KTP hukumnya wajib dan pelayanan KTP hanya diselenggarakan oleh birokrasi pemerintah.

Lantas apa yang harus dilakukan birokrasi? Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, birokrasi harus tetap adaptif dengan perubahan yang terjadi pada masyarakat. Birokrasi harus peka terhadap keinginan masyarakat. Jika birokrasi tidak beradaptasi maka birokrasi akan berada di luar ekspektasi masyarakat/publik. Adanya *gap* antara harapan masyarakat dengan birokrasi yang tidak adaptif akan menyebabkan birokrasi yang seharusnya melayani dan memudahkan masyarakat justru menjadi beban masyarakat. Pada akhirnya masyarakat akan kecewa dengan

birokrasi dan *trust* pada pemerintah akan menurun. Jika *trust* menurun maka stabilitas pemerintahan akan terganggu dan ini tentu saja dapat menghambat kelancaran pelaksanaan kegiatan pemerintahan.

Oleh karena itu untuk mengantisipasi agar hal ini tidak terjadi, dalam menghadapi Revolusi Industri 4.0, diperlukan birokrasi yang bisa memenuhi ekspektasi masyarakat. Untuk mempersiapkan birokrasi tersebut maka salah satu langkah yang bisa dilakukan adalah dengan membangun budaya organisasi birokrasi yang adaptif dengan perkembangan Revolusi Industri 4.0.

## **B. BUDAYA ORGANISASI BIROKRASI**

Budaya organisasi biasanya tercermin dari berbagai kebiasaan, jargon, maupun regulasi tertulis dan tidak tertulis di dalam sebuah organisasi (Martin dalam Keyton, 2005). Budaya organisasi pada dasarnya adalah seperangkat nilai dan asumsi yang muncul dari hasil interaksi diantara anggota organisasi yang selanjutnya mempengaruhi keyakinan tentang nilai pekerjaan yang dilakukan (Keyton, 2005). Budaya organisasi dapat pula dimaknai sebagai seperangkat nilai yang diyakini oleh anggota organisasi yang memiliki dampak pada motivasi anggota organisasi untuk melakukan yang terbaik. Dengan demikian secara harfiah budaya organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi sehingga akan menentukan pula bagaimana sebuah organisasi menjalankan kegiatan atau bisnisnya (Dwivedi, 1995).

Sebagai sebuah pola asumsi dasar yang dianut secara bersama, maka budaya organisasi akan diwariskan secara turun temurun dari anggota lama kepada anggota baru dan akan selalu dianggap sebagai cara yang benar dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh organisasi (Schein dalam Keyton, 2005). Lebih lanjut budaya organisasi merupakan sebuah ciri khas yang membedakan kepribadian antara satu organisasi dengan organisasi lainnya (Effendi, 2005).

Berdasarkan uraian teoritis di atas dapat dipahami bahwa budaya organisasi birokrasi adalah seperangkat kebiasaan, nilai, asumsi, maupun keyakinan yang berlaku di birokrasi yang mempengaruhi sikap dan perilaku aparatur birokrasi/pegawai sehingga akan menentukan bagaimana birokrasi menjalankan tugas dan fungsinya. Budaya ini pula yang akan menentukan bagaimana birokrasi melaksanakan tugas-tugas pelayanan masyarakat. Sebagai contoh jika dalam birokrasi yang dianut adalah nilai-nilai yang mengasumsikan bahwa atasan adalah penguasa dan segala sesuatu harus berdasarkan perintah penguasa, maka birokrasi cenderung untuk menjadi lambat dalam merespons aspirasi publik sebab sebelum bertindak aparatur birokrasi biasanya akan senantiasa menunggu petunjuk dari atasan dan tidak berani mengambil inisiatif sendiri.

Budaya birokrasi juga akan diwariskan secara turun temurun dari generasi lama ke generasi yang baru. Sebagai contoh jika di suatu instansi para pegawainya terbiasa tidak disiplin dalam mengikuti ketentuan jam kerja (sering masuk terlambat) maka perilaku ini

biasanya akan ditiru oleh pegawai yang baru masuk di instansi tersebut. Dengan demikian dapat pula dipahami bahwa nilai-nilai yang terkandung di dalam budaya birokrasi akan senantiasa terinternalisasi ke dalam watak, sikap dan perilaku aparatur birokrasi dari waktu ke waktu (Dwiyanto, dkk, 2002).

Mengingat peran budaya birokrasi yang sangat signifikan dalam membentuk pola kerja birokrasi, maka perlu ada perhatian khusus terhadap budaya birokrasi ini, khususnya dalam menghadapi Revolusi Industri 4.0. Hal ini penting dilakukan agar birokrasi bisa adaptif dan sejalan dengan perkembangan yang ada di masyarakat. Masyarakat merupakan *customer* yang wajib dilayani oleh birokrasi pemerintahan, sebab dari pajak yang dibayar oleh masyarakat birokrasi dibiayai. Untuk itu birokrasi harus mampu menampilkan kinerja yang responsif dan aspiratif dalam menjawab berbagai tuntutan pelayanan publik yang diinginkan masyarakat. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya Revolusi Industri 4.0 telah mengubah budaya masyarakat menjadi terbiasa untuk melakukan sesuatu dengan cepat dan mengharapkan hasil yang cepat. Bagi masyarakat di zaman sekarang, jarak dan waktu tidak dapat lagi dijadikan alasan untuk terhambatnya atau lambatnya sebuah pelayanan publik. Oleh karena itu perlu dibangun sebuah budaya birokrasi yang mampu menjawab tantangan ini.

### **C. REVOLUSI INDUSTRI 4.0: SEBUAH PROSES OPTIMALISASI PRODUKSI**

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, Revolusi Industri 4.0 telah

mengubah wajah dunia dari yang semula serba manual menjadi serba otomatis. Dari dunia tradisional menjadi dunia digital. Secara historis revolusi industri mulai dikenal sejak ditemukannya mesin uap yang mengubah pola produksi dari menggunakan tenaga otot menjadi tenaga mesin pada tahun 1784. Pada masa ini disebut sebagai era Revolusi Industri 1.0. Perkembangan ilmu pengetahuan selanjutnya menghasilkan penemuan listrik yang berimplikasi pada penggunaan tenaga listrik dalam proses produksi secara massal yang dimulai sejak tahun 1870. Masa ini lalu disebut sebagai era Revolusi Industri 2.0. Pada tahun 1970 Revolusi Industri semakin berkembang dengan mulai digunakannya komputer dan internet dalam proses produksi yang selanjutnya dikenal sebagai era Revolusi Industri 3.0. Revolusi Industri 3.0 ini selanjutnya terus berkembang sampai akhirnya hari ini kita mengenal istilah Revolusi Industri 4.0 yang ditandai dengan penggunaan *Internet of Things (IoT)* dan *Cyber Physical Production System (CPPS)* dalam proses produksi baik barang maupun jasa (Vaidya, et al., 2018; Schwab, 2016).

Dalam perkembangannya, setidaknya terdapat sembilan pilar yang menjadi ciri perkembangan teknologi Revolusi Industri 4.0 yaitu (Rüßmann, et al., 2015; Vaidya, et al., 2018):

### **C.1 Analisis Big Data**

Analisis terhadap sekumpulan data dalam jumlah besar (*big data*) yang terintegrasi saat ini selalu digunakan dalam proses produksi di dunia industri. *Big data* ini dihimpun secara komprehensif dari berbagai sumber antara lain mencakup data mengenai

peralatan dan sistem produksi, sistem manajemen perusahaan maupun data mengenai pelanggan. Dengan adanya analisis terhadap *big data* ini pengambilan keputusan dapat dilakukan secara cepat dan *real time* sehingga mampu mengoptimalkan kualitas, efisiensi dan efektifitas produksi.

### **C.2 Robot Otonom**

Teknologi robot otonom (*autonomous robots*) telah memungkinkan robot untuk bekerjasama dan mampu belajar dari manusia. Bahkan dalam beberapa bidang robot ini bisa bekerja sendiri secara otonom. Dengan teknologi ini pekerjaan yang awalnya rumit dan berat bisa dilakukan dengan cepat, murah dan mudah.

### **C.3 Teknologi Simulasi**

Teknologi simulasi pada prinsipnya memanfaatkan data dan waktu nyata untuk merefleksikan dunia fisik dalam model virtual. Dengan teknologi ini perusahaan dapat menguji dan mengoptimalkan pengaturan mesin dan alat-alat produksi lainnya dalam menghasilkan produk berikutnya dengan melihat rancangan tiga dimensinya di monitor komputer sebelum melakukan kegiatan perbaikan fisiknya. Teknologi ini sangat bermanfaat dalam memangkas biaya dan waktu pengaturan alat-alat produksi.

### **C.4 Integrasi Sistem Horisontal dan Vertikal**

Dengan adanya perkembangan jaringan integrasi data secara universal melalui teknologi informasi, maka perusahaan kini dapat melakukan integrasi sistemnya baik secara horizontal

maupun secara vertikal. Dengan integrasi horizontal, secara eksternal perusahaan, pelanggan dan pihak pemasok kini saling terhubung satu sama lain. Sedangkan secara internal di antara unit kerja dalam perusahaan seperti unit teknik, unit produksi, dan unit layanan juga saling terhubung satu sama lain. Sementara itu dengan integrasi vertikal, rantai birokrasi juga dapat dipangkas karena antara manajemen puncak dan pegawai/karyawan di garda terdepan telah terkoneksi secara *real time*. Dengan kondisi ini maka perusahaan dapat lebih mudah memahami keinginan pelanggan serta proses koordinasi dan pengambilan keputusan juga dapat dilakukan dengan lebih cepat.

### **C.5 Industri Berbasis *Internet of Things (IoT)***

Dengan menggunakan teknologi *Internet of Things*, maka seluruh perangkat dan mesin akan terkoneksi satu sama lain selama ada jaringan internet. Proses komunikasi, interaksi dan transfer data dapat dilakukan secara *real time*. Bahkan dalam proses produksi, untuk produk yang belum jadi sekalipun telah dipasang sensor yang tersambung ke server yang secara otomatis akan memberitahu jika ada cacat pada produk tersebut. Dengan teknologi ini maka akan memudahkan proses analisis dan pengambilan keputusan, desentralisasi pengambil keputusan dan memungkinkan respons atas sebuah situasi secara *real time*.

### **C.6 Keamanan Siber**

Dengan meningkatnya konektivitas dan penggunaan data digital, maka kebutuhan untuk melindungi sistem data

dari ancaman keamanan siber menjadi faktor penting yang harus diperhatikan.

### **C.7 Teknologi Informasi berbasis *Cloud***

Dengan teknologi *cloud*, kegiatan penyimpanan data dan *data sharing* dapat dilakukan secara *real time*, aman dan mudah. Akibatnya, akan lebih banyak layanan berbasis data yang diterapkan oleh perusahaan dalam mengontrol sistem produksinya.

### **C.8 Manufaktur Aditif**

Teknologi manufaktur aditif, seperti pencetakan 3-D, kini telah digunakan perusahaan untuk membuat prototipe dan memproduksi komponen-komponen produksi. Dengan teknologi ini proses konstruksi sebuah produk akan lebih efisien. Sebagai contoh, perusahaan penerbangan sudah menggunakan teknologi ini untuk menerapkan desain baru yang bisa mengurangi berat pesawat dan menurunkan biaya bahan baku pembuatan pesawat.

### **C.9 Teknologi *Augmented Reality***

Sistem berbasis *augmented reality* telah mendukung berbagai layanan dalam proses produksi, seperti bagaimana memilih suku cadang di gudang dan mengirim instruksi perbaikan kepada pekerja melalui perangkat *mobile*. Dengan sistem ini perusahaan dapat menyediakan informasi *real time* kepada para pekerja untuk meningkatkan kecepatan proses pengambilan keputusan dan prosedur kerja. Misalnya, pekerja dapat dengan cepat mengetahui tentang bagaimana cara memperbaiki komponen tertentu karena mereka melihat secara *real time* apa yang perlu diperbaiki beserta instruksinya melalui

sebuah perangkat canggih seperti kaca mata *augmented reality* yang tersambung ke server.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa Revolusi Industri 4.0 telah membawa perubahan signifikan dalam proses produksi di dunia industri. Optimalisasi baik dari segi waktu, biaya maupun kualitas sumber daya manusia telah dilakukan dalam rangka menghasilkan produk yang *customer oriented*. Kondisi ini di satu sisi telah memudahkan dan “memanjakan” kehidupan masyarakat namun di sisi lain juga telah pula membuat masyarakat menjadi terbiasa untuk melakukan sesuatu dengan cepat dan mengharapkan hasil yang cepat. Bagi masyarakat di zaman sekarang, jarak dan waktu tidak dapat lagi dijadikan alasan untuk terhambatnya atau lambatnya sebuah pelayanan publik. Oleh karena itu birokrasi pemerintahan harus bisa menyesuaikan diri dengan situasi ini. Hal ini penting dilakukan agar birokrasi pemerintahan dapat adaptif dengan perkembangan kemajuan zaman di era Revolusi Industri 4.0 sehingga tidak kehilangan kepercayaan masyarakat. Sebagaimana yang disampaikan oleh Schwab (2016) bahwa dalam era Revolusi Industri 4.0 pemerintah beserta birokrasinya hanya akan dapat bertahan jika mereka mampu beradaptasi dengan perubahan yang ada. Untuk itu salah satu strategi yang bisa dilakukan adalah dengan membangun budaya birokrasi yang selaras dengan perkembangan Revolusi Industri 4.0.

#### **D. MEMBANGUN BUDAYA BIROKRASI DI ERA REVOLUSI INDUSTRI 4.0**

Dalam Revolusi Industri 4.0 secara umum budaya birokrasi yang diperlukan adalah budaya birokrasi yang responsif dan aspiratif terhadap tuntutan masyarakat. Budaya seperti ini harus terinternalisasi ke dalam sikap dan perilaku aparatur birokrasi dalam melayani masyarakat. Menurut Pratikno (1997) budaya aparatur birokrasi sangat dipengaruhi oleh struktur yang melingkupinya. Misalnya saja seorang pegawai yang sejak awal bermental korup namun jika berada di dalam lingkungan birokrasi yang struktur pengawasannya ketat dan struktur penggajiannya baik, maka sangat boleh ia tidak akan tergoda untuk korupsi. Berdasarkan hal tersebut dan dengan mengacu pada uraian sebelumnya tentang Revolusi Industri 4.0, maka dalam rangka membangun budaya birokrasi yang nantinya akan mengubah pula sikap dan perilaku aparatur birokrasi, birokrasi pemerintahan harus mengaplikasikan nilai-nilai efisiensi dan efektivitas dalam struktur dan proses kerjanya yang tercermin dari proses kerja yang efektif dan efisien; pelayanan berbasis data digital yang terintegrasi; proses kerja dan informasi dengan *platform* teknologi informasi yang bersifat *real time*; koordinasi, kolaborasi dan komunikasi baik secara vertikal, horizontal, internal dan eksternal serta keterbukaan informasi.

Sebagai manifestasinya maka dalam menghadapi Revolusi Industri 4.0 birokrasi harus menghindari proses kerja yang terlalu bertumpu pada *COP* (*Control, Order* dan *Prediction*), *rigidity*, terikat oleh *political authority, tightening control, to be given and following the instruction* (Utomo, 2006), pendekatan *top*

*down* yang ketat, *fragmented*, dan orientasi yang berlebihan pada prosedur (*rule driven*), sebab kondisi ini akan menyebabkan birokrasi untuk cenderung mengembangkan proses kerja (*business processes*) yang panjang, rumit, tidak efisien dan penuh dengan ketidakpastian (Dwiyanto, 2008; Schwab, 2016). Dengan kondisi ini tentu akan sangat tidak relevan jika berhadapan dengan era Revolusi Industri 4.0 yang memiliki dinamika yang sangat tinggi. Dalam situasi ini yang diperlukan justru birokrasi yang mampu bergerak cepat. Oleh karena itu birokrasi harus menerapkan proses kerja yang efektif dan efisien. Guna menerapkan proses kerja yang efektif dan efisien ini birokrasi harus menekankan proses kerjanya pada *ACE* (*Alignment, Creativity, and Empowering*), *flexible*, terikat oleh *political commitment*, memiliki *strategy*, berorientasi pada *output/results* dan bernuansa *privatization* atau *contracting out* (Utomo, 2006). Sebagai manifestasinya ada beberapa strategi yang bisa dilakukan.

Pertama, birokrasi harus mengefisienkan proses kerjanya. Dalam hal ini proses kerja birokrasi harus berlandaskan sistem teknologi informasi yang bersifat *real time*. Setiap pegawai yang ada di organisasi birokrasi harus selalu terkoneksi satu sama lain sehingga ketika ada permasalahan akan bisa direspons dan diambil keputusan pada saat itu juga. Dengan koneksi ini pengambilan keputusan juga akan terinformasikan dengan baik kepada seluruh pegawai birokrasi sehingga implementasi keputusan dapat berjalan dengan efektif tanpa adanya miskomunikasi.

Pendekatan *top down* yang ketat harus dihindari dalam proses kerja birokrasi. Seorang pemimpin dalam birokrasi harus lebih banyak mengkoordinasikan daripada memberikan perintah. Nilai-nilai egaliter juga perlu diinternalisasi dalam pola hubungan atasan dan bawahan di birokrasi agar tidak ada lagi ketakutan berlebihan bawahan kepada atasan. Desentralisasi kewenangan pengambilan keputusan juga harus dilakukan sehingga tidak semua pengambilan keputusan harus melibatkan atasan. Dengan kondisi demikian pengambilan keputusan akan lebih cepat dan fleksibel.

Proses kerja di birokrasi juga harus mempunyai standar dan ukuran yang jelas. Artinya setiap pekerjaan harus ada target waktu penyelesaian yang jelas baik itu target harian, mingguan, bulanan dan tahunan. Bahkan dalam melakukan sebuah pekerjaan harus ada standar waktu berapa lama sebuah pekerjaan dapat diselesaikan. Seperti di sebuah pabrik, ketika merakit mobil akan ada standar waktu berapa lama sebuah mobil bisa dirakit sampai selesai. Dengan demikian ketika seorang aparatur birokrasi datang ke kantor dia akan tahu akan mengerjakan apa dan berapa lama pekerjaan itu akan selesai. Intinya, tidak ada waktu yang terbuang percuma dalam melaksanakan pekerjaan.

Lebih lanjut dalam proses kerja birokrasi haruslah saling bersinergi antara unit yang satu dengan unit yang lain. Birokrasi harus menghindari fragmentasi dalam proses kerjanya. Fragmentasi sendiri terjadi karena adanya spesialisasi yang berlebihan di dalam birokrasi. Harus diakui, spesialisasi pekerjaan memang

diperlukan dalam birokrasi untuk menyederhanakan proses kerja dan mengembangkan keahlian dan profesionalisme. Namun jika ini dipraktekkan secara berlebihan yang terjadi justru akan menimbulkan fragmentasi birokrasi, proses kerja dan pelayanan yang berbelit-belit serta penuh dengan ketidakpastian, munculnya egoisme pegawai dimana dia lebih peduli dengan pekerjaan di unitnya sendiri daripada misi dan kepentingan organisasi, dan tidak mempedulikan pekerjaan di unit lain yang pada akhirnya akan menciptakan egoisme antar unit sehingga proses pekerjaan menjadi inefisien (Dwiyanto, 2011).

Fragmentasi birokrasi tentu tidak akan sejalan dengan era Revolusi Industri 4.0 yang menuntut efisiensi dan efektivitas proses pelayanan publik. Oleh karena itu kondisi seperti ini harus dihindari oleh birokrasi. Birokrasi haruslah mengembangkan proses kerja yang mensinergikan semua unit dan pegawai yang ada di dalamnya. Proses kerja yang dikembangkan adalah proses kerja yang spesialis namun generalis. Artinya pegawai memang ditempatkan dan diberikan tugas pokok sesuai dengan keahliannya. Namun ini bukan berarti pekerjaannya hanya berkaitan dengan keahlian dan unit kerjanya saja. Pegawai tersebut tetap harus membantu unit lain walaupun itu di luar tugas pokok dan keahliannya demi mencapai visi dan misi organisasi. Bahkan hal ini justru ini menjadi motivasi bagi pegawai untuk terus belajar dan menambah pengetahuannya tentang pekerjaan-pekerjaan di unit lainnya. Sehingga dalam perjalanan karirnya seorang pegawai tidak hanya menguasai satu

bidang saja. Namun yang paling baik adalah menguasai dan tahu bagaimana melaksanakan pekerjaan di semua bidang. Untuk itu nilai-nilai kebersamaan dan mental pembelajar harus diinternalisasikan ke dalam watak aparatur birokrasi.

Kedua, pengambilan keputusan harus berdasarkan analisis data yang komprehensif. Untuk itu birokrasi harus mengadopsi teknologi *cloud* dan memiliki *big data* yang terkoneksi ke seluruh unit yang ada di birokrasi. Setiap aparatur birokrasi juga harus memiliki kemampuan penguasaan teknologi informasi yang mumpuni. Untuk itu perlu diinternalisasi budaya akademik ke dalam organisasi birokrasi agar aparatur birokrasi memiliki mental pembelajar dan selalu termotivasi untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuannya termasuk dalam menguasai teknologi informasi.

Ketiga, birokrasi harus mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang murah, cepat dan mudah. Dalam hal ini sudah saatnya birokrasi mendigitalkan dan mengotomatisasi seluruh layanan publiknya. Dengan model layanan publik seperti ini maka pelayanan akan menjadi lebih praktis dan hemat baik dari segi waktu dan biaya. Masyarakat tidak perlu lagi datang dan antri ke kantor pemerintah hanya untuk mendapatkan layanan publik. Sebaliknya, cukup dengan satu tombol masyarakat sudah bisa mendapatkan layanan publik yang diinginkan. Penggunaan tanda tangan digital untuk autentikasi dokumen juga sudah saatnya diintensifkan. Guna mendukung model pelayanan publik seperti ini maka pemerintah harus menyiapkan sarana

dan parasarana yang memadai serta dukungan sumber daya aparatur birokrasi yang *aware* dengan teknologi informasi. Dari segi sistem data dan informasi, birokrasi harus menerapkan sistem data dan informasi yang bersifat *real time*. Data ini juga harus terpusat dan terkoneksi keseluruhan jaringan birokrasi dan bisa diakses dengan mudah oleh masyarakat. Dengan demikian jika ada masyarakat ataupun unit birokrasi yang menginginkan data atau informasi tertentu maka tidak perlu mencari kemana-mana. Cukup dengan menekan satu tombol, maka data dan informasi akan segera didapatkan.

Keempat, berikan kewenangan untuk melakukan diskresi bagi pegawai yang berada di garda terdepan pelayanan birokrasi (*street level bureaucrats*). Kewenangan diskresi perlu diberikan kepada *street level bureaucrat* agar mereka bisa mengambil keputusan dengan cepat tanpa harus menunggu petunjuk dan perintah atasan ketika melaksanakan tugas pelayanan di garda terdepan. Namun, pemberian diskresi hanya bisa diberikan kepada *street level bureaucrat* yang telah teruji kemampuan, kecerdasan dan integritasnya dalam melayani masyarakat dan harus pula disertai dengan perlindungan hukum yang jelas.

Kelima, birokrasi harus selalu berinovasi. Era Revolusi Industri yang menghadirkan dinamika perubahan yang sangat cepat menuntut birokrasi untuk menghindari budaya rutinitas. Birokrasi justru harus mengembangkan budaya inovasi dalam proses kerjanya. Hanya dengan inovasilah birokrasi akan dapat mengimbangi dinamika perubahan yang sangat cepat itu. Untuk itu birokrasi harus membuka peluang yang sebesar-

besarnya bagi pegawainya untuk melakukan inovasi. Setiap pegawai harus dimotivasi untuk senantiasa berinovasi dalam pelaksanaan pekerjaannya. Dengan demikian para pegawai tidak merasa sungkan dan takut untuk melakukan perubahan. Pada akhirnya budaya inovatif akan tumbuh dan berkembang di dalam organisasi birokrasi yang tentunya akan memicu ditemukannya cara-cara baru dalam pelaksanaan pekerjaan birokrasi khususnya dalam menyelenggarakan pelayanan publik.

## E. PENUTUP

Revolusi Industri 4.0 telah mengubah peradaban masyarakat. Salah satunya adalah semakin tingginya ekspektasi masyarakat terhadap kinerja birokrasi. Dalam situasi ini birokrasi harus mampu membangun dan mengembangkan budaya birokrasi yang responsif dan aspiratif terhadap keinginan masyarakat. Dengan memperhatikan dinamika dan perkembangan Revolusi Industri 4.0, ada beberapa nilai yang bisa diadopsi oleh birokrasi dalam membangun budaya birokralitas yakni proses kerja yang efektif dan efisien; pelayanan berbasis *big data* yang terintegrasi; proses kerja dan informasi dengan *platform* teknologi informasi yang bersifat *real time*; koordinasi, kolaborasi dan komunikasi baik secara vertikal, horizontal, internal dan eksternal serta kemudahan akses informasi. Nilai-nilai ini hendaknya diinternalisasikan ke dalam proses kerja birokrasi. Seiring dengan perjalanan waktu nilai-nilai ini akan menjadi kebiasaan dan pada akhirnya akan bertransformasi menjadi budaya birokrasi. Harus diakui, membangun



budaya birokrasi bukanlah pekerjaan instan dan mudah. Diperlukan waktu dan kegigihan dalam membangun budaya birokrasi yang adaptif dengan perkembangan zaman. Untuk itu komitmen dan kesadaran dari seluruh jajaran birokrasi akan pentingnya membangun dan mengembangkan budaya birokrasi dalam menghadapi Revolusi Industri 4.0 sangat diperlukan. Budaya birokrasi harus terus dibangun dan dikembangkan agar birokrasi tidak kehilangan kepercayaan masyarakat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Dwivedi, R.K. (1995). *Organizational Culture and Performance*. New Delhi: M.D. Publications Pvt. Ltd.
- Dwiyanto, A., Dkk. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Dwiyanto, A. (2008). *Reformasi Birokrasi Pemerintah sebagai Instrumen Pengendalian Korupsi di Indonesia*. Paper disampaikan pada Dies Nataelies MAP UGM, tanggal 28 Agustus 2008 di Yogyakarta.
- Dwiyanto, A. (2011). *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Effendi, S. (2005). *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance*. Makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi, Diselenggarakan Kantor Menteri Negara PAN 22 September 2005.
- Keyton, J. (2005). *Communication and Organizational Culture: A Key to Understanding Work Experiences*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.
- Marr, B. (2018). *What is Industry 4.0? Here's A Super Easy Explanation for Anyone*, diakses pada 28 Oktober 2019 melalui <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2018/09/02/what-is-industry-4-0-heres-a-super-easy-explanation-for-anyone/#3ebcd1669788>.
- Pratikno. (1997). *Birokrasi Indonesia*. Dalam Kumpulan Makalah Birokrasi di Indonesia. Badan Pendidikan dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri.
- Rüßmann, M., et al. (2015). *Industry 4.0 The Future of Productivity and Growth in Manufacturing Industries*. Diakses pada 28 Oktober 2019 melalui [http://image-src.bcg.com/Images/Industry\\_40\\_Future\\_of\\_Productivity\\_April\\_2015\\_tcm9-61694.pdf](http://image-src.bcg.com/Images/Industry_40_Future_of_Productivity_April_2015_tcm9-61694.pdf).
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. Switzerland: World Economic Forum.
- Utomo, W. (2006). *Administrasi Publik Baru Indonesia*. Yogyakarta: Program Magister Administrasi Publik (MAP) UGM dengan Pustaka Pelajar.
- Vaidya, S., et al. (2018). *Industry 4.0 - A Glimpse*. 2nd International Conference on Materials Manufacturing and Design Engineering. *Procedia Manufacturing* 20 (2018) 233-238. Diakses pada 28 Oktober 2019 melalui <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351978918300672>.

# **PETA RISIKO**

## **FRAUD PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH<sup>1</sup>**

### **FRAUD RISK MAP FOR GOVERNMENT PROCUREMENT OF GOODS AND SERVICES**

**Mustofa Kamal<sup>2</sup>**

Email: [kamalopek.bpkp@gmail.com](mailto:kamalopek.bpkp@gmail.com)

#### **ABSTRACT**

*This study aims to analyze and provide examples of fraud risk mapping in government goods / services procurement through literature studies, normative studies and prospective and retrospective case studies. An assessment of the likelihood scale for government procurement fraud risk was obtained through a prospective study in previous research. This research assesses the scale of the impact of procurement fraud risk using 2 methods, namely prospective surveys and retrospective case studies. There were 33 respondents in the form of procurement stakeholders who assessed the scale of risk impacts in a prospective survey. The value of procurement fraud risk is obtained by multiplying the scale of likelihood in previous research and the scale of impact in this research. Then the impact scale of the prospective outcome is validated with a retrospective study based on corruption cases at the KPK so that the value of the risk of validated procurement fraud is obtained. The results show a list of risk ratings with the highest risk is that planning does not match the actual needs with a risk level value of 8.76 from the results of a prospective survey, and 14.60 from the results of a retrospective analysis. PBJP fraud risk map can be made through a risk analysis matrix with the results of 2 risks entering a high level with priority handling of the 5th, the remaining 56 enter the moderate level, consisting of; 18 risks in the 9th priority priority, 3 risks in the 11th priority priority and 35 risks in the 14th priority priority. The two highest risks are that planning is not according to real needs and planning is tailored to the wishes of certain parties.*

*Keywords: procurement fraud, fraud risk value, fraud risk map*

#### **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa dan memberi contoh pemetaan risiko fraud di pengadaan barang/jasa pemerintah melalui studi literatur, studi normatif dan studi kasus prospektif dan retrospektif. Penilaian skala likelihood risiko fraud pengadaan pemerintah diperoleh melalui studi prospektif di riset sebelumnya. Riset ini menilai skala dampak risiko fraud pengadaan dilakukan 2 metode, yaitu survai prospektif dan studi kasus retrospektif. Ada 33 responden berupa para pemangku kepentingan pengadaan yang menilai skala dampak risiko dalam survai prospektif. Nilai risiko fraud pengadaan diperoleh melalui perkalian antara skala likelihood di

---

<sup>1</sup> Diterima 1 Oktober 2019, direvisi 11 Oktober 2019

<sup>2</sup> BPKP Training Education Centre and Master's program at the Faculty of Law of Djuanda University Bogor, Indonesia

riset sebelumnya dengan skala dampak di riset ini. Kemudian skala dampak hasil prospektif divalidasi dengan studi retrospektif berdasarkan kasus korupsi di KPK sehingga nilai risiko fraud pengadaan tervalidasi diperoleh. Hasil penelitian menunjukkan daftar peringkat risiko dengan risiko tertinggi adalah perencanaan tidak sesuai kebutuhan yang sebenarnya dengan nilai level risiko 8,76 dari hasil survai prospektif, dan 14,60 dari hasil analisis retrospektif. Peta risiko fraud PBJP dapat dibuat melalui matriks analisis risiko dengan hasil 2 risiko masuk level tinggi dengan prioritas penanganan ke-5, sisanya 56 masuk level sedang, terdiri dari; 18 risiko di prioritas penanganan ke-9, 3 risiko di prioritas penanganan ke-11 dan 35 risiko di prioritas penanganan ke-14. Dua risiko tertinggi tersebut adalah perencanaan tidak sesuai dengan kebutuhan riil dan perencanaan disesuaikan dengan keinginan pihak tertentu.

Kata kunci: fraud pengadaan, nilai risiko fraud, peta risiko fraud

## A. PENDAHULUAN

**A**da 3 jenis *fraud*, yaitu; rekayasa laporan, penggelapan aset dan korupsi. Fraud dapat terjadi pada setiap organisasi, kapan saja dan selalu bersifat dinamis. Fraud merupakan risiko utama yang mengancam tidak hanya terhadap pencapaian tujuan organisasi dari sisi kesehatan kinerja, keuangan, tetapi juga dapat membawa ancaman yang lebih besar dari sisi nama baik dan reputasi organisasi. (Nurharyanto 2013). Sehingga Fraud perlu dicegah. Di sektor pemerintah, upaya membangun manajemen risiko dan pencegahan atau penanganan fraud telah menjadi mandat.

Di bidang manajemen risiko, ada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 60 tahun 2008, disingkat PP 60/2008, tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, disingkat SPIP. Salah satu unsur SPIP berupa penilaian risiko. Secara umum risiko dapat diartikan sebagai suatu keadaan yang dihadapi oleh seseorang atau organisasi dimana terdapat kemungkinan yang merugikan atau

konsekuensi penyimpangan atas hasil yang ingin dicapai (LKPP 2016). Risiko juga dapat merupakan sebagai suatu kejadian yang mungkin terjadi dan apabila terjadi akan memberikan dampak negatif pada pencapaian tujuan instansi pemerintah (PP 60/2008). Oleh karena itu risiko harus dinilai dan dikelola dengan baik.

Dalam rangka penilaian risiko, PP 60/2008 mengungkap bahwa Pimpinan Instansi Pemerintah wajib melakukan identifikasi risiko dan analisis risiko. Identifikasi risiko dapat dilaksanakan dengan menggunakan metodologi yang sesuai untuk tujuan Instansi Pemerintah dan tujuan pada tingkatan kegiatan secara komprehensif serta mekanisme yang memadai untuk mengenali risiko dari faktor eksternal dan faktor internal; Sedangkan analisis risiko dilaksanakan untuk menentukan dampak dari risiko yang telah diidentifikasi terhadap pencapaian tujuan Instansi Pemerintah. Pimpinan Instansi Pemerintah perlu menerapkan prinsip kehati-hatian dalam menentukan tingkat risiko yang dapat diterima.

Sementara di bidang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, disingkat PBJP, ada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018, disingkat Perpres 16/2018. PBJP adalah kegiatan Pengadaan Barang/Jasa oleh Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan. PBJP bertujuan mencapai Value for Money (VFM) dari setiap belanja pemerintah. Capaian VFM berupa PBJP harus menghasilkan barang/jasa yang tepat dari setiap uang yang dibelanjakan, diukur dari aspek kualitas, jumlah, waktu, biaya, lokasi, dan Penyedia.

Untuk mencapai tujuan PBJP sesuai arah kebijakannya maka PBJP harus dijalankan dengan prinsip efisien, efektif, transparan, terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel. Salah satu mandat untuk mencapai tujuan PBJP dan implementasi prinsip PBJP adalah pelaku PBJP harus melakukan pengendalian kontrak dan pengawasan PBJP. PP 60/2008 mengungkap bahwa rancangan pengendalian harus memenuhi karakteristik, salah satunya, harus dikaitkan dengan proses penilaian risiko. Hal ini berarti pengendalian kontrak PBJP harus dikaitkan dengan proses penilaian risiko PBJP.

Nurharyanto (2013) mengungkap terminologi penilaian risiko ini sama dengan pemetaan risiko yang merupakan keseluruhan proses manajemen risiko untuk mengidentifikasi, menganalisis dan mengevaluasi risiko. Metode identifikasi risiko dapat mencakup pemeringkatan (*ranking activities*) secara kualitatif dan kuantitatif, pembahasan

pada tingkat pimpinan, prakiraan dan perencanaan strategis, serta pertimbangan terhadap temuan audit dan evaluasi aparat pengawasan intern pemerintah (PP60/2008).

Organisasi juga dapat mengembangkan proses identifikasi risiko dengan menggunakan kombinasi dari survai internal, wawancara dengan berbagai karyawan dan asistensi dari konsultan (Bugall dkk, 2015). Di samping itu, organisasi juga dapat menggunakan 2 cara untuk identifikasi risiko yaitu dengan cara prospektif dan cara retrospektif. Risiko prospektif adalah identifikasi risiko yang belum terjadi, tetapi mungkin terjadi beberapa waktu yang akan datang (BPKP 2010). Identifikasi risiko prospektif dapat dilakukan dengan metode antara lain survei staf atau klien untuk identifikasi isu atau problem yang diantisipasi (BPKP 2009).

Sedangkan cara retrospektif adalah identifikasi risiko dari peristiwa/insiden yang sebelumnya pernah terjadi. Sumber informasi risiko retrospektif dapat berupa antara lain laporan audit, daftar insiden, media profesional (BPKP 2010). Hal tersebut mengungkap bahwa insiden/laporan audit/media profesional yang pernah terjadi di instansi pemerintah dapat menjadi sumber informasi risiko yang perlu dirancang penanganannya.

Organisasi juga dapat mengadopsi *The Committee of Supporting Organizations of the Treadway Commission's (COSO's) enterprise risk management (ERM) model* (Venter, 2007). Salah satu peneliti yang menggunakan pendekatan ERM dalam pemetaan risiko adalah Wiryani dkk (2013). Hasilnya mengungkap bahwa peta risiko dibuat melalui pengukuran risiko berdasarkan probabilitas dan dampaknya. selanjutnya, ada beberapa penelitian sebelumnya terkait dengan risiko dan pemetaan risiko, baik secara umum

maupun terkait pengadaan , yang ada di tabel 1.

**Tabel 1.** Beberapa penelitian sebelumnya tentang risiko yang terkait pemetaan risiko

Peneliti	objek penelitian	Metode penelitian	Hasil penelitian
Wiryani dkk (2013).	industri penyamakan kulit	deskriptif melalui studi kasus, wawancara, Focus Group Discussion (FGD) dan pengamatan	peta risiko dibuat melalui pengukuran probabilitas risiko dan dampaknya. Hasilnya ada 2 risiko diperingkat tertinggi yaitu risiko “ketergantungan pada <i>key person</i> ” dengan nilai risiko 25 dan risiko “kesalahan penanganan bahan berbahaya/ tidak terpakai’ dengan nilai risiko 20.
Utami dkk (2013)	proses bisnis GraPARI	Kualitatif dan kuantitatif melalui studi literatur, studi lapangan dan brainstorming dengan pendekatan <i>Fault Tree Analysis</i>	112 risiko dengan peringkat di peta risiko; 33 risiko harus diberikan usulan tindakan korektif, 14 risiko tidak harus diberikan tindakan korektif dan 65 risiko lainnya harus dilakukan penilaian dengan mempertimbangkan nilai deteksi.
Sukrawan dan Winarno (2013)	proyek alih daya Teknologi Informasi di Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	Deskriptif dengan wawancara dengan pendekatan <i>Project Management Body of Knowledge (PMBOK)</i>	Perencanaan penerapan manajemen risiko belum ada. Risiko yang cukup tinggi kemungkinan keterjadian dan dampaknya berupa; tidak ada analisis kebutuhan user, waktu pengerjaan yang berlarut-larut, dan kualifikasi staf vendor tidak sesuai syarat.
Irawan dkk (2015)	Pengeboran di wilayah asset 5 PT Pertamina	Analisis pengukuran dan pemetaan risiko mengacu pada Godfrey (1996). Teknik yang digunakan; observasi, wawancara, kuesioner, studi pustaka dan FGD	24 risiko dengan peringkat di peta risiko; 8 risiko pada tingkat ekstrim, 5 risiko tinggi, 5 risiko sedang, dan 6 risiko rendah
Faizana dkk (2015)	bencana tanah longsor di Kota Semarang	Deskriptif dengan analisis data sekunder dan primer	Peta risiko dengan peringkat: 15 kelurahan pada 475,127 hektar dengan tingkat risiko tinggi, 10 kelurahan pada 323,141 hektar dengan tingkat risiko sedang, dan 8 kelurahan pada 126,003 hektar dengan tingkat risiko rendah

Pertiwi dkk (2016)	Proyek Pembangunan Underpass Gatot Subroto Denpasar	kualitatif dan kuantitatif dengan tahapan; identifikasi risiko, penilaian risiko dan <i>risk mapping</i>	83 risiko dengan 2 peringkat tertinggi di peta risiko; level <i>extrime risk</i> ada 25 risiko dan <i>high risk</i> ada 26 risiko
--------------------------	---	--	---

*Sumber: hasil olah data beberapa jurnal*

Sementara itu, di bidang pencegahan dan pemberantasan korupsi, ada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Namun pelaksanaan mandatori penilaian risiko, pengendalian dan pencegahan fraud PBJP tersebut belum menunjukkan hasil yang optimal. Kamal dan Tohom (2019) mengungkapkan bahwa Procurement fraud is a second largest among 7 fraud case prosecuted by Indonesia's Corruption Eradication Commission (Komisi Pemberantasan Korupsi, abbreviated as KPK) from 2004 to 2017 (KPK, 2018). There are 171 Procurement fraud or 25% of 688 fraud case in that period. It portrayed an increasing trend from number of procurement corruption are two event in 2004 to fifteen event in 2017. Fakta peningkatan tren korupsi PBJP tersebut selaras dengan bukti empiris dari Kamal (2018). Penelitiannya membuktikan ada peningkatan likelihood risiko fraud di manajemen pemerintah, dari level “pernah terjadi” di tahun 2004 menjadi “sering terjadi” di tahun 2018 (Kamal, 2018).

Di pencegahan korupsi dalam bidang pengadaan infrastruktur, ada hasil studi/kajian sektor strategis di Laporan Tahunan KPK 2016 yang menginformasikan tentang kajian infrastruktur jalan di Kementerian PUPR, di halaman 234, nomor 6.

Datanya mengungkap bahwa ada pergeseran ruang tipikor yang masuk ke tahap perencanaan anggaran dan menyarankan diperlukan kajian lebih lanjut untuk “memetakan potensi korupsi” yang mungkin terjadi dan memberikan rekomendasi pencegahan korupsi (KPK 2016). Laporan KPK ini menunjukkan bahwa perlu ada kajian peta risiko fraud pengadaan pemerintah dan perlu ada pencegahan korupsi.

Risiko fraud adalah tingkat kerentanan yang dihadapi organisasi/entitas terkait dengan terpenuhinya salah satu unsur dalam segitiga fraud yaitu motif/niat, kesempatan dan rasionalisasi melakukan perbuatan fraud, yang jika menjadi insiden akan berdampak pada kerugian keuangan, kinerja dan reputasi organisasi/entitas baik secara langsung maupun tidak langsung (Nurharyanto 2016). Pendeteksian fraud dipengaruhi oleh efektivitas deteksi fraud melalui *on going monitoring activity* dan *whistle blowing*, efektivitas deteksi fraud oleh auditor internal dan eksternal, efektivitas investigasi dan penuntutan kasus korupsi oleh aparat penegak hukum, efektivitas pengadilan kasus korupsi, serta efektivitas sanksi bagi koruptor (Kastowo 2016).

Risiko fraud perlu dipetakan dengan tujuan untuk menentukan informasi penting terkait dengan potensi fraud, mengidentifikasi sistem yang memproses, menyimpan atau

mengirimkan informasi penting untuk mengidentifikasi fraud, menemukan kerentanan proses yang mudah terkena fraud dan menyusun proses yang baru, pengendalian dan prosedur untuk mengurangi risiko fraud (Nurharyanto

2013). Kemungkinan keterjadian risiko fraud dapat diukur dengan menggunakan skala likert (BPKP 2009). Beberapa penelitian sebelumnya terkait dengan risiko fraud dan atau pemetaan risiko fraud diungkap di tabel 2.

**Tabel 2.** Beberapa penelitian sebelumnya tentang risiko yang terkait pemetaan risiko

Peneliti	objek penelitian	Metode penelitian	Hasil penelitian
Venter, AC (2007)	Pengadaan	Deskriptif dengan Studi literatur	Matrik risiko fraud pengadaan berdasarkan <i>the COSO's ERM – Integrated Framework</i> dapat dikembangkan untuk membangun manajemen risiko fraud pengadaan.
Wijaya, A (2014)	Perusahaan Wanda Putra Kencana Surabaya	Deskriptif melalui Observasi dan wawancara	Penerapan fraud risk management diharapkan dapat meminimalkan fraud. Penerapannya dapat dilakukan melalui analisis lingkungan internal, identifikasi risiko, penilaian risiko, pemetaan risiko dan pengelolaan risiko.
Alfian (2015)	PBJP	deskriptif dengan studi literatur dan observasi lapangan audit	66 uraian risiko fraud PBJP
Kamal (2018)	Planning, Organizing, Actuating & Controlling (POAC) Manajemen Pemerintah	Kualitatif dengan studi literatur dan survai dengan responden peserta 83 peserta diklat	Peringkat likelihood risiko fraud di manajemen pemerintah. Hasilnya 8 risiko fraud di POA dengan level sering terjadi 31 risiko fraud di POAC dengan level pernah terjadi
Kamal dan Tohom (2019)	Risiko Fraud Pengadaan Pemerintah	Kualitatif dengan survai kepada 53 responden auditor, pelaku pengadaan dan trainer pengadaan	Peringkat likelihood risiko fraud pengadaan pemerintah. The results showed that there are 5 risks have a "frequent" likelihood, there are 54 risks have "occasionally" likelihood, and 7 risks have "almost never" likelihood

*Sumber: hasil olah data beberapa jurnal*

Organisasi dapat menerapkan strategi pencegahan fraud, termasuk korupsi, dengan menjalankan proses manajemen risiko fraud (Wulandari dan Natasari 2018). Organisasi juga dapat

mengadopsi *The Committee of Supporting Organizations of the Treadway Commission's (COSO's) enterprise risk management (ERM) model* dalam area atau fungsi pengadaan bahkan untuk

sub areanya seperti manajemen risiko fraud pengadaan. Matrik risiko fraud pengadaan dapat dikembangkan untuk membantu manajemen dalam mengidentifikasi dan menangani risiko fraud pengadaan (Venter 2007).

Di bidang PBJP, Penilaian risiko Pengadaan yang baik akan mengurangi potensi fraud pengadaan barang/jasa di lembaga publik (Nurharjanti, 2017). Hasil penelitian Alfian (2015) dan Kamal dan Tohom (2019) belum bisa membuktikan atau membuat peta risiko fraud PBJP. Dari beberapa informasi mandatori regulasi, kondisi tren peningkatan korupsi PBJP, dan beberapa hasil penelitian sebelumnya, muncul beberapa pertanyaan penelitian:

1. Bagaimana cara memetakan risiko fraud PBJP sesuai level nilai dan peringkat penanganannya?
2. Apa saja isi risiko dalam peta risiko fraud PBJP tersebut?
3. Risiko fraud PBJP apa saja yang menduduki peringkat tertinggi?.

Penelitian ini mengembangkan, baik secara kualitatif maupun kuantitatif, hasil penelitian dari alfian (2015) dan Kamal dan Tohom (2019) dalam mengukur dan memetakan level nilai risiko fraud PBJP. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan contoh bentuk peta risiko fraud PBJP instansi pemerintah dengan nilai level risiko dan peringkat penanganannya.

## **B. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian ini adalah kualitatif dan kuantitatif melalui studi

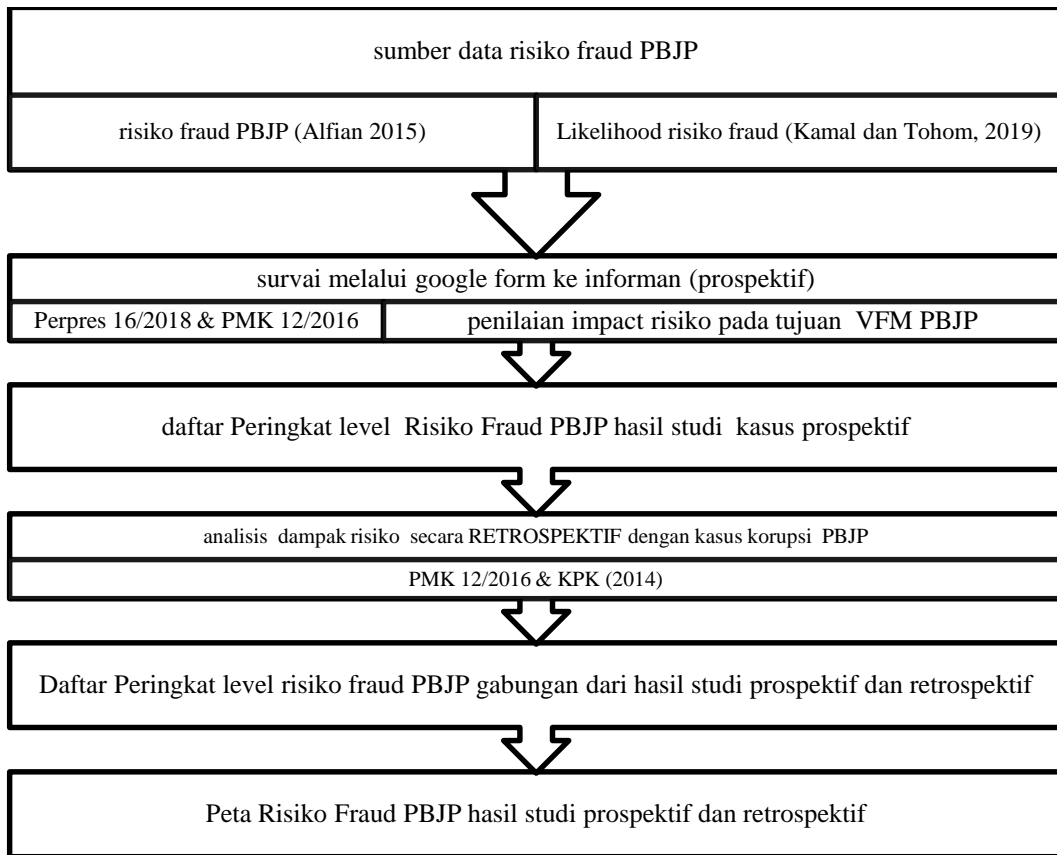
kasus prospektif dan retrospektif dengan menggunakan data primer dan sekunder. Arikunto (2014) mengungkapkan bahwa data primer berupa, antara lain, data verbal dari informan yang berkenaan dengan penelitian. Data sekunder berupa data yang diperoleh dari dokumen grafis dan lain-lain yang dapat memperkaya data primer.

Temuan penelitian kualitatif tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya (Gunawan 2015). Sedangkan penelitian kuantitatif menuntut penggunaan angka, mulai dari pengumpulan data, penafsiran dan penampilan hasilnya. Analisis data dengan rumus statistik, dapat juga hanya statistik sederhana dalam bentuk rerata, simpangan baku, tabulasi silang, tabel, bagan dan grafik (Arikunto 2014).

Studi kasus prospektif dan retrospektif digunakan secara sekuen untuk analisis risiko fraud PBJP, gambar 4. Studi prospektif berguna untuk menemukan kecenderungan dan arah perkembangan suatu kasus. Tindak perbaikan tidak harus dilakukan oleh peneliti, tetapi oleh orang lain yang kompeten (Rahardjo 2017). Sedangkan studi retrospektif dilakukan dengan analisis kasus korupsi PBJP (KPK 2014) untuk mevalidasi daftar risiko hasil prospektif.



**Gambar 4.** Proses penelitian studi kasus prospektif dan retrospektif



Sumber: hasil olah data (Rahardjo 2017; BPKP 2009; LKPP 2016).

Proses penelitian (gambar 4) dimulai dengan identifikasi risiko fraud PBJP (Alfian 2015) dan hasil penilaian likelihood atas risiko fraud (Kamal dan Tohom, 2019). Hasil penelitian Kamal dan Tohom (2019) berupa rata-rata *likelihood level* dari responden untuk setiap uraian risiko fraud PBJP.

Selanjutnya, penilaian dampak risiko fraud pada tujuan PBJP dilakukan dengan proses; peneliti menuangkan tujuan PBJP (perpres 16/2018) dalam format survei di *google form*. Para responden diharapkan melakukan ceklist “setiap risiko akan mempunyai dampak negatif pada tujuan

PBJP yang mana saja”. Tujuan PBJP yang akan menjadi fokus penelitian ini adalah capaian 6 tujuan *Value For Money (VFM)*. Hasilnya adalah rata-rata dampak setiap risiko fraud PBJP pada VFM dari semua responden.

Kemudian, peneliti menggunakan kriteria dampak risiko dari PMK 12/2016 yaitu interval % capaian kinerja. Nilai rata-rata dampak risiko fraud pada VFM untuk setiap risiko fraud PBJP akan menjadi pengurang ketercapaian 6 VFM, sehingga nilai dampak berupa % capaian kinerja VFM dapat dihitung dengan rumus:

6 VFM - Rata-rata dampak risiko fraud dari semua respond

6 VFM

Setelah % capaian kinerja VFM untuk setiap risiko fraud dihitung maka daftar peringkat level risiko fraud PBJP hasil studi prospektif dapat dibuat. Daftar ini akan dikaji secara retrospektif atau ditelaah dan dibandingkan dengan kasus korupsi PBJP yang pernah terjadi (KPK, 2014) .

Studi retrospektif dilakukan dengan fokus pada risiko-risiko fraud yang mempunyai dampak pada kerugian negara. Kriteria yang digunakan adalah PMK 12/2016 yang memberi acuan “kriteria dampak risiko” berupa interval nilai kerugian negara. Hasilnya adalah berupa nilai dampak risiko fraud PBJP yang mutakhir berupa dampak pada kinerja

plus dampak kerugian negara. Sehingga daftar level risiko fraud PBJP yang baru dapat dibuat yang merupakan gabungan dari hasil studi prospektif dan hasil studi retrospektif. Daftar ini menjadi sumber informasi untuk membuat peta risiko fraud PBJP.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil studi oleh Kamal dan Tohom (2019) menunjukkan rata-rata penilaian level keterjadian 66 risiko fraud PBJP terbagi dalam 3 kategori level keterjadian, yaitu; ada 5 risiko “sering terjadi”, 53 risiko “kadang terjadi”, dan 8 risiko “hampir tidak pernah terjadi” (Lampiran I). Peringkat 10 besarnya sebagai berikut:

Tabel 2. Daftar *likelihood* risiko fraud PBJP hasil prospektif

RISIKO FRAUD PBJP		Rata-rata Tingkat Keterjadian Risiko Fraud menurut 52 Responden di survai pertama				Level likelihood risiko fraud PBJP	
no.	Uraian	18 pelaku PBJP	18 Auditor	16 Trainer	Rata-rata dari 3 kelompok	Pembulatan	Uraian
1	perencanaan tidak sesuai dengan kebutuhan riil;	2,44	3,06	3,25	2,92	3	sering terjadi
2	perencanaan disesuaikan dengan keinginan pihak-pihak tertentu;	2,39	2,72	2,94	2,68	3	sering terjadi
3	capaian kualitas tidak sesuai kontrak	2,17	3,39	2,44	2,66	3	sering terjadi
4	barang/jasa mengarah kepada satu kemampuan rekanan tertentu;	2,28	3	2,38	2,55	3	sering terjadi
5	HPS tidak disusun berdasar data-data yang valid.	2	3,11	2,5	2,54	3	sering terjadi
6	kontrak dijual kepada pihak lain atau seluruh pekerjaan dialihkan kepada penyedia lainnya	1,78	3,17	2,38	2,44	2	kadang terjadi
7	spesifikasi teknis barang/jasa yang mengarah pada kemampuan penyedia tertentu	2	3	2,19	2,4	2	kadang terjadi
8	capaian kuantitas tidak sesuai kontrak	1,83	3,06	2,25	2,38	2	kadang terjadi
9	pekerjaan utama disubkontrakkan	1,83	3	2,25	2,36	2	kadang terjadi
10	pembuatan BA penyelesaian pekerjaan fiktif untuk mencairkan anggaran	1,72	2,89	2,25	2,29	2	kadang terjadi

Sumber: Kamal dan Tohom (2019)

**Studi Kasus Prospektif atas dampak risiko pada capaian tujuan PBJP**

Survei dilakukan untuk mengetahui penilaian dampak risiko fraud PBJP terhadap tujuan VFM PBJP dari 58 risiko yang level keterjadiannya berupa “sering terjadi”

dan “kadang terjadi” yang ada di hasil studi Kamal dan Tohom (2019). Hasil respon secara online menunjukkan ada 33 responden yang mengisi google form pada tanggal 5 sampai dengan 9 Agustus 2018. Rincian responden sesuai jabatan ada di tabel 3.

**Tabel 3.** 33 responden yang mengisi survai yang kedua

Jabatan	Pengalaman dalam tahun			Jumlah
	≤1	1 < P ≤ 5	5 <	
Pengguna Anggaran/ Kuasa Pengguna Anggaran	1	1	1	3
Pejabat struktural lain	1	1	1	3
Pejabat Fungsional PBJP (PPK, Pokja ULP, PP)	1	2	2	5
<b>Jumlah Pelaku PBJP</b>				<b>11</b>
Auditor pertama	3	3	1	7
Auditor muda		2	1	3
Auditor madya			5	5
<b>Jumlah Auditor</b>				<b>15</b>
Trainer PBJP		2	2	4
Trainer Manajemen Risiko			3	3
<b>Jumlah Trainer</b>				<b>7</b>
<b>Total Responden</b>				<b>33</b>

*Sumber:* hasil olah data rekapitulasi respon di google form, agustus 2018

Para responden diminta untuk mengidentifikasi dampak risiko fraud PBJP pada tujuan PBJP sesuai P16/2018. Hasilnya akan dianalisis dengan fokus pada 6 tujuan atribusi value for money (VFM) PBJP dengan pertimbangan bahwa VFM merupakan prioritas target kinerja PBJP. Sehingga

setiap risiko fraud ditelaah tentang “berapa capaian VFM jika risiko fraud PBJP tersebut terjadi?”. Tingkat prosentase (%) capaian VFM inilah yang dikembangkan menjadi level dampak risiko seperti yang ada di tabel 4.

**Tabel 4 .** Kriteria Dampak Risiko di Area Kinerja

Nilai	Level dampak Uraian	Target Kinerja (TaKin) sebagai area dampak	Capaian VFM PBJP
1	Tidak signifikan	100% ≤ TaKin	100% = VFM
2	Minor	80% < TaKin < 100%	80% < VFM < 100%
3	Moderat	50% < TaKin ≤ 80%	50% < VFM ≤ 80%
4	Signifikan	25% < TaKin ≤ 50%	25% < VFM ≤ 50%
5	Sangat signifikan	TaKin ≤ 25%	VFM ≤ 25%

*Sumber:* hasil olah data PMK 12/2016 dan P16/2018

Hasil survei dari 33 responden tersebut menunjukkan bahwa semua 58 risiko berdampak pada capaian VFM di kisaran “50% < VFM ≤ 80%” artinya memperoleh nilai 3 atau moderat (Lampiran II).

Dari hasil survei tersebut dan hasil studi Kamal dan Tohom (2019) dapat disusun daftar nilai risiko fraud PBJP secara prospektif. Level risiko

dihitung terlebih dahulu dengan cara perkalian antara nilai likelihood dengan nilai dampak. Lalu, hasilnya dibuat peringkat (Lampiran III). Peringkat 10 besar level risiko fraud PBJP ada di tabel 5 dengan level tertinggi risiko fraud adalah “perencanaan tidak sesuai dengan kebutuhan riil” dengan nilai level risiko 8,76.

**Tabel 5.** Peringkat 10 besar risiko fraud PBJP hasil analisis prospektif

no.	Uraian Risiko fraud PBJP	Kode risiko	Likelihood	impact	risk level
1	perencanaan tidak sesuai dengan kebutuhan riil;	RFBJ01	2,92	3	8,76
2	perencanaan disesuaikan dengan keinginan pihak-pihak tertentu;	RFBJ02	2,68	3	8,04
3	capaian kualitas tidak sesuai kontrak	RFBJ03	2,66	3	7,98
4	barang/jasa mengarah kepada satu kemampuan rekanan tertentu;	RFBJ04	2,55	3	7,65
5	HPS tidak disusun berdasar data-data yang valid.	RFBJ05	2,54	3	7,62
6	kontrak dijual kepada pihak lain atau seluruh pekerjaan dialihkan kepada penyedia lainnya	RFBJ06	2,44	3	7,32
7	spesifikasi teknis barang/jasa yang mengarah pada kemampuan penyedia tertentu	RFBJ07	2,40	3	7,20
8	capaian kuantitas tidak sesuai kontrak	RFBJ08	2,38	3	7,14
9	pekerjaan utama disubkontrakkan	RFBJ09	2,36	3	7,08
10	pembuatan BA penyelesaian pekerjaan fiktif untuk mencairkan anggaran	RFBJ10	2,29	3	6,87

*Sumber: hasil olah data (Alfian 2015; BPKP 2016; PMK 12/2016; P16/2018; google form 2018).*

**Studi Kasus Retrospektif**

Penilaian dampak risiko secara prospektif merupakan penilaian dampak risiko pada ketercapaian 6 tujuan VFM PBJP secara imajinatif oleh 33 responden. Penilaian ini akan ditelaah lebih mendalam untuk mengetahui dampak risiko fraud PBJP terhadap kerugian negara.

Pisau analisis yang digunakan adalah kasus korupsi PBJP yang sudah inkrah di KPK (2014) dan kriteria dampak risiko di area kerugian negara (PMK 12/2016). Cara ini diharapkan bisa memutakhirkan level risiko dan menambah penilaian dampak menjadi lebih akuntabel (sesuai prinsip PBJP) karena berbasis peristiwa nyata di masa lalu dan telah menjadi dokumen instansi penegak hukum. Kriteria dampak risiko yang ada di tabel 6.

**Tabel 6.** Kriteria Dampak Risiko di Area Kerugian Negara

Nilai Dampak	Uraian Dampak	Nilai Kerugian Negara (NKN) sebagai area dampak
1	Tidak signifikan	$NKN \leq Rp10.000.000$
2	Minor	$Rp10.000.000 < NKN \leq Rp50.000.000$
3	Moderat	$Rp50.000.000 < NKN \leq Rp100.000.000$
4	Signifikan	$Rp100.000.000 < NKN \leq Rp500.000.000$
5	Sangat signifikan	$Rp500.000.000 < NKN$

*Sumber:* PMK 12/2016

Laporan kajian pencegahan korupsi pada PBJP (KPK 2014) mengungkap ada 30 kasus korupsi PBJP di tahap perencanaan dan penganggaran, 12 kasus di tahap pelaksanaan dan 3 kasus pada tahap pengawasan. Semua kasus korupsi tersebut merugikan keuangan negara diatas Rp500.000.000 atau nilai dampak 5 atau level “sangat signifikan”. Analisis dilakukan dengan

membandingkan antara modus korupsi dengan daftar risiko hasil analisis prospektif. Hasilnya menunjukkan ada 12 modus korupsi yang menunjukkan kesamaan atau kesesuaian (tabel 7). Rincian 12 modus korupsi terdiri dari; 9 modus mempunyai kesesuaian dengan risiko (hasil prospektif) dan 3 modus merupakan risiko baru. Risiko baru ini perlu dianalisis lebih lanjut.

**Tabel 7.** Rekapitulasi kesesuaian modus korupsi dengan risiko

No.	Modus korupsi	Kesesuaian dengan risiko
1	Proyek/paket sudah dijual (ijon)	RFBJ 02,12
2	Pengadaan tidak sesuai kebutuhan (rekayasa dokumen)	RFBJ 01
3	Persekongkolan antara DPR, KPD & vendor	RFBJ 15, 18
4	HPS dibuat oleh vendor	RFBJ 20, 29
5	Spesifikasi teknis dibuat oleh vendor	RFBJ 07
6	Mark up harga	RFBJ 21
7	Suap kepada pihak terkait	RFBJ 34
8	Manipulasi pemilihan pemenang	RFBJ 35, 52
9	Manipulasi dokumen tender	RFBJ 13, 22, 24, 32, 35, 42, 43, 46, 52, 56
10	Manipulasi dokumen serah terima	Tidak ada (risiko baru)
11	Suap kepada auditor	Tidak ada (risiko baru)
12	Suap kepada penegak hukum	Tidak ada (risiko baru)

*Sumber:* hasil olah data (KPK 2014; alfian 2015)

Selanjutnya, daftar peringkat risiko yang telah diperoleh melalui analisis prospektif dapat diperbaharui melalui studi retrospektif. Hasilnya berupa daftar peringkat risiko hasil studi prospektif dan retrospektif (Lampiran IV). Peringkat 10 besar

risiko fraud PBJP yang ada di tabel 5 berubah menjadi seperti yang ada di tabel 8. Level tertinggi risiko fraud adalah “perencanaan tidak sesuai dengan kebutuhan riil” dengan nilai level risiko 14,60.

**Tabel 8.** Peringkat 10 besar risiko fraud PBJP hasil analisis prospektif dan retrospektif

no.	Uraian risiko fraud PBJP	Kode risiko	Likelihood	impact	risk level
1	perencanaan tidak sesuai dengan kebutuhan riil;	RFBJ01	2,92	5	14,60
2	perencanaan disesuaikan dengan keinginan pihak-pihak tertentu;	RFBJ02	2,68	5	13,40
3	spesifikasi teknis barang/jasa yang mengarah pada kemampuan penyedia tertentu/ dibuat oleh penyedia	RFBJ07	2,40	5	12,00
4	ada uang suap untuk politisi dan uang terima kasih (kickback) yang dimasukkan dalam perencanaan	RFBJ12	2,25	5	11,25
5	Ada rekayasa persyaratan kualifikasi dan berpihak pd penyedia tertentu	RFBJ13	2,21	5	11,05
6	Pemilihan orang yang tidak profesional, tidak mempunyai pemahaman, dan kemampuan mengenai proses tender sehingga mudah dijadikan "boneka" untuk memuluskan jala nnya praktik korupsi kolusi	RFBJ15	2,19	5	10,95
7	Pemilihan orang-orang yang tidak berintegritas moral dan mudah dipengaruhi untuk melakukan praktik korupsi-kolusi	RFBJ18	2,15	5	10,75
8	HPS disusun sendiri oleh calon penyedia barang/jasa sehingga barang/jasa dan harga disesuaikan dengan keinginan penyedia	RFBJ20	2,12	5	10,60
9	kecenderungan pemilihan sistem kontrak jenis lumpsum untuk memudahkan melakukan praktik mark-up anggaran ataupun HPS.	RFBJ21	2,08	5	10,40
10	praktik evaluasi penawaran tidak sesuai dengan kriteria yang ditetapkan	RFBJ22	2,07	5	10,35

*Sumber : hasil olah data (Alfian 2015; BPKP 2016; PMK 12/2016; P16/2018; google form; 2018; KPK 2014)*

Hasil diatas dapat menjadi informasi untuk penyusunan peta risiko fraud. Pemetaan risiko sesuai daftar peringkat risiko (lampiran IV) dapat dibuat dalam bentuk matriks (gambar 5). Dari peta risiko tersebut, instansi pemerintah dapat melakukan rencana penanganan risiko faud PBJP. Hal ini dapat dimulai dengan

penentuan *risk owner* dari setiap risiko tersebut. Kemudian penelaahan kewenangan yang dimiliki oleh setiap *risk owner* tersebut. Dan, kajian pengembangan respon atas risiko berbasis regulasi dan *best practise* dapat dilakukan dengan membuat profil risiko.

**Gambar 5.** Peta Risiko Fraud PBJP dengan prioritas penanganan

Matriks Analisis Risiko Fraud PBJP (5 x 5)			Level Dampak di Area VFM & Kerugian Negara				
			1	2	3	4	5
			tidak signifikan	Minor	Moderat	signifikan	sangat signifikan
Likelihood	5	Hampir pasti terjadi	17	10	6	3	PRIORITAS penanganan ke 1

4	sangat sering terjadi	20	3	8	4	2
3	sering terjadi	22	15	11. ada 3 risiko (RFBJ03, 04,05)	7	5. Ada 2 risiko (RFBJ 01 & 02)
2	kadang terjadi	24	19	14. ada 35 risiko (RFBJ 06,08,09,10,11, 14,17,16,19, 23,25,27,26,28,30,31, 33,36,37,39,38,41,40, 44,45,47,48,49,50,51, 55,54,53,57,58)	12	9. ada 18 risiko (RFBJ 07,12,13,15, 18,20, 21,22,24,29, 32,34,35,43,42, 46,52,56)
1	hampir tidak pernah terjadi	25	23	21	18	16

sumber: hasil olah data (Alfian 2015; PMK 12/2016; BPKP 2016; google form 2018; KPK 2014).

#### D. KESIMPULAN

Pemetaan risiko fraud PBJP dapat dibuat dengan urutan identifikasi risiko fraud PBJP, penilaian *likelihood* dan dampak risiko, penentuan peringkat nilai risiko dan membuat matriks analisisnya. Hasil penelitian menunjukkan ada 66 risiko fraud PBJP teridentifikasi yang dinilai *likelihood*-nya. Kemudian dipilih 58 risiko dinilai dampak risiko pada capaian *Value For Money* (VFM) PBJP secara prospektif. Hasilnya dapat diurutkan sesuai peringkat nilai dengan yang tertinggi adalah perencanaan tidak sesuai kebutuhan riil dengan nilai 8,76. Hasil ini ditelaah lebih mendalam dengan penilaian dampak risiko di area kerugian negara secara retrospektif. Hasilnya menunjukkan peringkat risiko fraud PBJP tertinggi adalah perencanaan tidak sesuai kebutuhan riil dengan nilai yang meningkat yaitu 14,6.

Daftar peringkat risiko fraud PBJP menjadi sumber informasi untuk penyusunan peta risiko fraud PBJP dengan pendekatan matriks analisis risiko prospektif dan retrospektif.

Hasilnya menunjukkan; ada 2 risiko fraud PBJP dengan level tinggi di prioritas penanganan ke-5, sisanya 56 risiko fraud PBJP dengan level sedang, terdiri dari; 18 risiko di prioritas penanganan ke-9, 3 risiko di prioritas penanganan ke-11 dan 35 risiko di prioritas penanganan ke-14. Dua risiko tertinggi tersebut adalah perencanaan tidak sesuai dengan kebutuhan riil dan perencanaan disesuaikan dengan keinginan pihak-pihak tertentu. Hasil penelitian ini menyempurnakan penelitian Alfian (2015) dan Kamal dan Tohom (2019) menjadi lebih jelas nilai level risiko dan lebih aplikatif dalam merancang prioritas penanganan risiko fraud PBJP.

#### Implikasi penelitian

Manajemen risiko fraud PBJP perlu dibangun melekat pada setiap proses pengadaan agar *Value for Money* PBJP tercapai. Fakta trend peningkatan korupsi PBJP yang pernah terjadi di periode 2004 sampai dengan 2017 bukan saja mengancam ketercapaian VFM tapi juga merugikan negara serta meninggalkan jejak sakit di sistem



pengadaan. Area sistem pengadaan yang butuh perhatian serius adalah perencanaan PBJP yang terbukti koruptif oleh KPK dan terbukti menduduki peringkat level risiko tertinggi di penelitian ini.

Pimpinan instansi pemerintah dapat membangun manajemen risiko dengan menggunakan peta risiko fraud PBJP hasil penelitian ini serta memutakhirkan sesuai dengan kondisi organisasi untuk merancang penanganannya sesuai level risiko. Jika manajemen risiko PBJP mutakhir dan akuntabel maka para pelaku PBJP sesungguhnya telah membuat tameng dari segala ancaman (risiko) baik dari internal maupun dari eksternal.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- BPKP. (2009). *Penilaian Risiko, Modul 3, Diklat Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Dasar*. Bogor: Pusdiklatwas BPKP.
- BPKP. (2010). *Konsep dan Implementasi Risk Assessment, Modul Diklat Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Dasar*. Bogor: Pusdiklatwas BPKP.
- Nurharyanto. (2013). *Sistem Kendali Kecurangan (FRAUD) Perbankan: Konsepsi, Asesmen Risiko dan Penerapan Kebijakan Anti-Fraud*. Edisi Pertama. Jakarta: Tinta Creative Production.
- Arikunto Suharsimi. (2014). *Prosedur Penelitian; Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- BPKP. (2015). *Manajemen Risiko Organisasi Sektor Publik, Modul Diklat Teknis Substansi*. Bogor: Pusdiklatwas BPKP
- LKPP. (2016). *Mengelola Risiko, Unit Kompetensi 29, materi SKKNI 2016*. Jakarta: LKPP

##### Jurnal dan karya tulis ilmiah

- Venter, AC. (2007). A procurement fraud risk management model. *Meditari Accountancy Research* Vol.15 No. 2 2007 : 77-93.
- Utami, N.R. & Wessiani, N.A. (2013). Perancangan Risk Mapping dalam Upaya Pengembangan Mitigasi Risiko pada Grapari PT. Telkomsel. tbk. *Jurnal Teknik Pomits*. Vol. 2, No. 1, (2013) ISSN: 2337-3539 (2301-9271 Print).
- Wiryani, H. Achsani, N.A. & Baga, L.M. (2013). Pemetaan Risiko di Industri Penyamakan Kulit dengan Pendekatan Enterprise Risk Management (ERM). *Jurnal Manajemen & Agribisnis*, Vol. 10 No. 1, Maret 2013
- Sukrawan, A. A. & Winarno, W. W. (2013). Penerapan Risk Management Framework untuk Pelaksanaan Proyek Alih Daya Sistem Informasi di BPK RI, *JNTETI*, Vol.2, No.3, Agustus 2013. ISSN 2301 – 4156.
- Wijaya, A. (2014). Implementasi Fraud Risk Management untuk Meminimalkan Risiko Kecurangan (Fraud) pada Bagian Produksi dan Penjualan Perusahaan Makanan Wanda Putra Kencana Surabaya. *Calyptra: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Universitas Surabaya*. Vol 3 No.2 (2014).
- Faizana, F. Nugraha, A.L. Yuwono, B.D. (2015). Pemetaan Risiko Bencana Tanah Longsor Kota Semarang. *Jurnal Geodesi Undip Januari 2015*. Volume 4, Nomor 1, Tahun 2015, (ISSN : 2337-845X) 223.
- Bugall, Kallman. & Narvaez. (2015). When you come to a fork in the road. take it. *The Journal of*



- Enterprise Risk Management*, Volume 1, issue 1, 2015.
- Irawan, G. & Wibawa, B. M. (2015). Analisis Peta Risiko Pengeboran di wilayah asset 5 PT Pertamina ep, *JMK*, VOL. 17, NO. 2, SEPTEMBER 2015, 113-125 DOI: 10.9744/jmk.17.2.113-125 ISSN 1411-1438 print / ISSN 2338-8234 online.
- Alfian. (2015). Pemetaan Jenis dan Risiko Kecurangan dalam Audit Pengadaan Barang dan Jasa. *Jurnal Pengadaan LKPP*. Oktober 2015/ Volume 4, Nomor 1.
- Kamal, M. (2018). Penilaian Likelihood Risiko Fraud dalam Manajemen Pemerintah. *Jurnal Liquidity*. Vol. 7, No. 1, Januari-Juni 2018, hlm. 27-32.
- Kamal, M. Dan Tohom, A. (2019), Likelihood Rating of Fraud Risk in Government Procurement. *The International Journal of Business Review*, Juni 2019, Vol 2, No.1, 2019
- Kastowo, M. (2016). Pemodelan Tindakan Koruptif: Analisis dengan pendekatan Teori Pilihan Rasional dan Dilema Keagenan. *Karya Tulis Ilmiah, Majalah Kampus Pengawasan: Media Komunikasi Diklat Auditor*. Edisi Januari 2016. Pusdiklatwas BPKP.
- Nurharyanto. (2016). Pendekatan Teori Permainan dan Konsep Assesmen Risiko Fraud Untuk Melakukan Pencegahan dan Pendeteksian Fraud Pada Sektor Publik. *Karya Tulis Ilmiah, Majalah Kampus Pengawasan: Media Komunikasi Diklat Auditor*. Edisi Januari 2016. Pusdiklatwas BPKP.
- Pertiwi, I. G. A. I. M. Kristinayanti, W. S. & Aryawan, I. G. M. O. (2016). Manajemen Risiko Proyek Pembangunan Underpass Gatot Subroto Denpasar. *Jurnal Akuntansi, Ekonomi dan Manajemen Bisnis*. Vol. 4, No. 1, July 2016, 1-6 p-ISSN: 2337-7887.
- Nurharjanti, N. N. (2017). Faktor-Faktor yang Berhubungan dengan Fraud Pengadaan Barang/Jasa di Lembaga Publik. *Jurnal Akuntansi dan Investasi*, Vol. 18 No. 2, Hlm: 209-221 Juli 2017 Artikel ini tersedia di website: <http://journal.umy.ac.id/index.php/ai> DOI: 10.18196/jai.180284.
- Wulandari, R. & Natasari, D. (2018). Desain dan Arsitektur untuk Memitigasi Fraud pada Organisasi Bisnis. *Jurnal Gama Societa*. Vol. 1 No. 1, Januari 2018, 80 – 89.
- Website
- Gunawan, I. (2015). *Metode Penelitian Kualitatif*. diakses dari [http://fip.um.ac.id/wp-content/uploads/2015/12/3\\_Met pen-Kualitatif.pdf](http://fip.um.ac.id/wp-content/uploads/2015/12/3_Met_pen-Kualitatif.pdf).
- Rahardjo, H. M. (2017). *Studi Kasus dalam Penelitian Kualitatif: Konsep dan Prosedurnya*. diakses dari <http://repository.uin-malang.ac.id/1104/1/Studi-kasus-dalam-penelitian-kualitatif.pdf>
- KPK. (2018). *TPK berdasarkan jenis perkara*, diakses dari <https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidana-korupsi/tpk-berdasarkan-jenis-perkara>
- Laporan
- KPK. (2014). *Laporan kajian pencegahan korupsi pada PBJP*. Diakses dari [www.kpk.go.id](http://www.kpk.go.id)

KPK. (2016). *Laporan Tahunan KPK RI 2016*. Kajian strategis bidang

infrastruktur, halaman 234, nomor 6. Diakses dari [www.kpk.go.id](http://www.kpk.go.id)

Lampiran I

Daftar *likelihood* risiko fraud PBJP hasil prospektif

RISIKO FRAUD PBJP		Rata-rata Tingkat Keterjadian Risiko Fraud menurut 52 Responden di survai pertama				Level <i>likelihood</i> risiko fraud PBJP	
no.	Uraian	18 pelaku PBJP	18 Auditor	16 Trainer	Rata-rata dari 3 kelompok	Pembulatan	Uraian
1	perencanaan tidak sesuai dengan kebutuhan riil;	2,44	3,06	3,25	2,92	3	sering terjadi
2	perencanaan disesuaikan dengan keinginan pihak-pihak tertentu;	2,39	2,72	2,94	2,68	3	sering terjadi
3	capaian kualitas tidak sesuai kontrak	2,17	3,39	2,44	2,66	3	sering terjadi
4	barang/jasa mengarah kepada satu kemampuan rekanan tertentu;	2,28	3	2,38	2,55	3	sering terjadi
5	HPS tidak disusun berdasar data-data yang valid.	2	3,11	2,5	2,54	3	sering terjadi
6	kontrak dijual kepada pihak lain atau seluruh pekerjaan dialihkan kepada penyedia lainnya	1,78	3,17	2,38	2,44	2	kadang terjadi
7	spesifikasi teknis barang/jasa yang mengarah pada kemampuan penyedia tertentu	2	3	2,19	2,4	2	kadang terjadi
8	capaian kuantitas tidak sesuai kontrak	1,83	3,06	2,25	2,38	2	kadang terjadi
9	pekerjaan utama disubkontrakkan	1,83	3	2,25	2,36	2	kadang terjadi
10	pembuatan BA penyelesaian pekerjaan fiktif untuk mencairkan anggaran	1,72	2,89	2,25	2,29	2	kadang terjadi
11	Proses kualifikasi dengan meminta seluruh salinan atau asli dokumen pendukung	2,28	2,39	2,13	2,26	2	kadang terjadi
12	ada uang suap untuk politisi dan uang terima kasih (kickback) yang dimasukkan dalam perencanaan	1,67	2,44	2,63	2,25	2	kadang terjadi
13	Ada rekayasa persyaratan kualifikasi dan berpihak pd penyedia tertentu	1,83	2,61	2,19	2,21	2	kadang terjadi
14	adanya rekayasa ( <i>markup</i> ) koefisien dan jenis komponen yang di perlukan un tuk mem bentuk harga satu an subjenis pekerjaan	1,67	2,72	2,25	2,21	2	kadang terjadi
15	pemilihan dari orang-orang yang tidak profesional, tidak mempunyai pemahaman, dan ke mampuan mengenai proses pelelangan se hing ga mudah dija dikan “boneka” untuk memuluskan ja la n nya praktik korupsikolusi	1,89	2,61	2,06	2,19	2	kadang terjadi
16	ada pekerjaan tambah yang tidak jelas untuk menghabiskan anggaran	1,67	3	1,81	2,16	2	kadang terjadi
17	adanya rekayasa (mark up) volume subjenis pekerjaan, khususnya untuk jenis kontrak lumpsum	1,56	2,67	2,25	2,16	2	kadang terjadi
18	pemilihan orang-orang yang tidak berintegritas moral dan mudah dipengaruhi untuk melakukan praktik korupsi-kolusi	1,72	2,61	2,13	2,15	2	kadang terjadi
19	alokasi waktu pengumuman pelelangan dan pemasukan dokumen penawaran sa ngat tidak realistis	1,78	2,56	2,06	2,13	2	kadang terjadi
20	HPS disusun sendiri oleh calon penyedia barang/jasa sehingga barang/jasa dan harga disesuaikan dengan keinginan penyedia	1,67	2,56	2,13	2,12	2	kadang terjadi
21	kecenderungan pemilihan sistem kontrak jenis lump-sum untuk memudahkan melakukan praktik mark-up anggaran ataupun HPS.	1,61	2,56	2,06	2,08	2	kadang terjadi

●PETA RISIKO FRAUD PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH ●

22	praktik evaluasi penawaran tidak sesuai dengan kriteria yang ditetapkan	1,78	2,44	2	2,07	2	kadang terjadi
23	aanwijzing tidak menjelaskan seluruh isi dokumen pelelangan, termasuk dampak dari isi yang ditetapkan dalam dokumen lelang	1,78	2,5	1,88	2,05	2	kadang terjadi
24	adanya penetapan persyaratan administrasi yang tidak substantif dengan tujuan untuk "menjegal" penyedia barang/jasa yang tidak dimenangkan	1,67	2,61	1,88	2,05	2	kadang terjadi
25	pemilihan sistem evaluasi penawaran mengarah kepada sistem yang mampu mengamankan penyedia dan anggaran termasuk unsur suap dan uang terima kasih yang telah ditetapkan	1,61	2,33	2,13	2,02	2	kadang terjadi
26	pemilihan orang-orang yang mempunyai hubungan khusus dengan calon penyedia barang/jasa	1,56	2,28	2,19	2,01	2	kadang terjadi
27	penetapan sistem pemilihan penyedia barang/jasa cenderung kepada penggunaan sistem penunjukan langsung	1,83	2,39	1,81	2,01	2	kadang terjadi
28	isi pengumuman tidak informatif atau tidak jelas atau bias	1,67	2,5	1,69	1,95	2	kadang terjadi
29	perincian HPS diberitahukan kepada rekanan tertentu	1,56	2,33	1,94	1,94	2	kadang terjadi
30	tidak melakukan dokumentasi terhadap perubahan yang mungkin terjadi dalam aanwijzing sebagai addendum dokumen pelelangan	1,78	2,11	1,88	1,92	2	kadang terjadi
31	berita acara hasil pelelangan tidak informatif dan tidak didukung dengan berkas evaluasi penawaran	1,78	2,39	1,56	1,91	2	kadang terjadi
32	evaluasi persyaratan kualifikasi tidak sesuai kriteria yang ditetapkan sehingga rekanan yang tidak memenuhi dinyatakan memenuhi syarat	1,56	2,28	1,81	1,88	2	kadang terjadi
33	klarifikasi dan konfirmasi terhadap daftar dan dokumen kualifikasi yang meragukan tidak dilakukan	1,67	2,17	1,81	1,88	2	kadang terjadi
34	pemilihan orang-orang yang telah memberi kesanggupan/janji untuk memberikan uang suap dan uang terima kasih	1,39	2,33	1,88	1,87	2	kadang terjadi
35	pemenang yang ditetapkan tidak sesuai dengan hasil evaluasi yang sebenarnya	1,67	2,22	1,69	1,86	2	kadang terjadi
36	Penyampaian dan Pembukaan tidak sesuai ketentuan/jadwal	1,61	2,33	1,63	1,86	2	kadang terjadi
37	substansi sanggahan tidak ditanggapi atau tidak seluruhnya ditanggapi	1,56	2,28	1,69	1,84	2	kadang terjadi
38	pemenang tender tidak diumumkan secara luas	1,39	2,44	1,63	1,82	2	kadang terjadi
39	penetapan jangka waktu pengumuman yang sangat terbatas	1,56	2,22	1,69	1,82	2	kadang terjadi
40	isi pengumuman pemenang lelang tidak memenuhi standar pengumuman	1,5	2,22	1,69	1,8	2	kadang terjadi
41	tidak memberikan kesempatan kepada seluruh peserta untuk mengajukan pertanyaan terhadap hal-hal yang kurang jelas	1,67	2,11	1,63	1,8	2	kadang terjadi
42	ada perubahan kriteria saat evaluasi penawaran disesuaikan dengan kriteria yang dimiliki penyedia yang akan dimenangkan	1,5	1,94	1,94	1,79	2	kadang terjadi
43	kegiatan aanwijzing semu/formalitas/fiktif	1,56	2,39	1,44	1,79	2	kadang terjadi
44	penandatanganan kontrak tanpa dilengkapi surat jaminan pelaksanaan	1,56	2,06	1,75	1,79	2	kadang terjadi
45	addendum dokumen tender tidak didistribusikan kepada seluruh peserta pelelangan	1,5	2,06	1,75	1,77	2	kadang terjadi
46	rekayasa sanggahan agar pelelangan terlihat fair	1,33	2,39	1,5	1,74	2	kadang terjadi

47	waktu pengumuman ditunda-tunda untuk mengelabui rekanan yang sengaja tidak dimenangkan	1,5	2,06	1,63	1,73	2	kadang terjadi
48	penggunaan waktu libur atau di luar hari kerja sebagai kegiatan pelaksanaan tender, jika belum e-tendering	1,72	1,94	1,5	1,72	2	kadang terjadi
49	perencanaan yang ditunda pengesahannya agar dapat dilakukan penunjukan langsung	1,56	1,94	1,5	1,67	2	kadang terjadi
50	waktu mulai dan penutupan penyampaian dokumen penawaran tidak jelas	1,5	2,11	1,38	1,66	2	kadang terjadi
51	saat pengumuman; penetapan waktu untuk pendaftaran tidak jelas	1,33	2,22	1,44	1,66	2	kadang terjadi
52	panitia/ penyedia yang dimenangkan melakukan negosiasi dengan memberi uang tutup mulut agar rekanan yang menyanggah tidak mengajukan sanggahan banding	1,44	2	1,5	1,65	2	kadang terjadi
53	ada penawaran digugurkan saat pembukaan penawaran	1,44	1,89	1,56	1,63	2	kadang terjadi
54	alamat yang digunakan untuk mendaftar tidak jelas atau jelas tapi sulit dicari atau alamat fiktif	1,5	1,94	1,44	1,63	2	kadang terjadi
55	hasil prakualifikasi tidak diumumkan dan tidak disediakan waktu sanggah bagi peserta	1,44	2	1,44	1,63	2	kadang terjadi
56	pokja tender melakukan perubahan kriteria kualifikasi secara sepihak	1,61	1,72	1,5	1,61	2	kadang terjadi
57	penandatanganan kontrak dilakukan bukan oleh pihak yang berwenang atau dipalsukan	1,56	1,56	1,56	1,56	2	kadang terjadi
58	Pengumuman tender semu atau fiktif	1,33	2	1,31	1,55	2	kadang terjadi
59	penetapan jadwal proses tender yang secara disengaja mendekati akhir tahun anggaran, sehingga memungkinkan dilakukan penunjukan langsung	1,56	2,11	1,5	1,72	2	kadang terjadi
60	relokasi tempat penyampaian dan pembukaan dokumen penawaran	1,33	1,67	1,44	1,48	1	hampir tidak pernah terjadi
61	tidak semua peserta pelelangan yang mendaftar/lulus prakualifikasi diundang untuk aanwijzing	1,39	1,72	1,25	1,45	1	hampir tidak pernah terjadi
62	dokumen pelelangan yang diberikan tidak sama	1,39	1,56	1,38	1,44	1	hampir tidak pernah terjadi
63	sengaja tidak langsung mene rima dan meng arsipkan dokumen pena waran yang diterima lewat pos untuk menjustifikasi tidak diterimanya dokumen tersebut karena terlambat diterima	1,33	1,61	1,38	1,44	1	hampir tidak pernah terjadi
64	waktu dan tempat pembukaan dokumen penawaran tidak jelas, sehingga tidak semua penyedia mengetahui	1,33	1,67	1,31	1,44	1	hampir tidak pernah terjadi
65	dokumen lelang dibuat ganda dan berbeda untuk rekanan yang akan dimenangkan dan yang akan dikalahkan	1,33	1,61	1,31	1,42	1	hampir tidak pernah terjadi
66	waktu dan tempat pengambilan dokumen pelelangan tidak jelas	1,39	1,5	1,25	1,38	1	hampir tidak pernah terjadi

Sumber : diolah dari Alfian (2015), Fahrudin dan Erdianty (2016) dan google form, Maret 2018

Lampiran II

Daftar dampak risiko fraud PBJP pada VFM PBJP hasil prospektif

RISIKO PBJP	Rata-rata identifikasi Tingkat Dampak Risiko Fraud pada 6 tujuan PBJP menurut 33 Responden di survai kedua	Level dampak pada Capaian Value For Money PBJP
-------------	--	--

●PETA RISIKO FRAUD PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH ●

no.	Uraian	11 pelaku PBJP	15 Audit or	7 Trainee r	Rata-rata dari 3 kelompok	Rata-rata Capaian VFM	Nilai
a	B	C	d	E	$f = (c+d+e)/3$	$g = (6VFM - f) / 6VFM$	H
1	perencanaan tidak sesuai dengan kebutuhan riil;	1,91	1,73	3,14	2,26	62,30	3
2	perencanaan disesuaikan dengan keinginan pihak-pihak tertentu;	2,82	1,93	2,86	2,54	57,73	3
3	capaian kualitas tidak sesuai kontrak	2,18	1,73	2,14	2,02	66,34	3
4	barang/jasa mengarah kepada satu kemampuan rekanan tertentu;	2,36	2,27	2,14	2,26	62,37	3
5	HPS tidak disusun berdasar data-data yang valid.	1,91	2,13	2,00	2,01	66,43	3
6	kontrak dijual kepada pihak lain atau seluruh pekerjaan dialihkan kepada penyedia lainnya	2,27	2,40	2,71	2,46	58,96	3
7	spesifikasi teknis barang/jasa yang mengarah pada kemampuan penyedia tertentu	1,82	2,07	2,00	1,96	67,31	3
8	capaian kuantitas tidak sesuai kontrak	1,64	1,60	2,14	1,79	70,12	3
9	pekerjaan utama disubkontrakkan	1,82	2,40	2,71	2,31	61,49	3
10	pembuatan BA penyelesaian pekerjaan fiktif untuk mencairkan anggaran	2,09	2,47	2,71	2,42	59,60	3
11	Proses kualifikasi dengan meminta seluruh salinan atau asli dokumen pendukung	2,09	1,47	1,29	1,61	73,09	3
12	ada uang suap untuk politisi dan uang terima kasih (kickback) yang dimasukkan dalam perencanaan	2,73	2,13	2,00	2,29	61,89	3
13	Ada rekayasa persyaratan kualifikasi dan berpihak pd penyedia tertentu	1,64	1,73	1,29	1,55	74,14	3
14	adanya rekayasa ( <i>markup</i> ) koefisien dan jenis komponen yang di perlukan untuk membentuk harga satu an subjenis pekerjaan	1,82	1,67	1,43	1,64	72,70	3
15	pemilihan dari orang-orang yang tidak profesional, tidak mempunyai pemahaman, dan ke mampuan mengenai proses pelelangan se hing ga mudah di ja n ya praktik korupsi-kolusi	2,82	2,47	2,29	2,52	57,94	3
16	ada pekerjaan tambah yang tidak jelas untuk menghabiskan anggaran	1,91	2,00	1,71	1,87	68,76	3
17	adanya rekayasa ( <i>mark up</i> ) volume subjenis pekerjaan, khususnya untuk jenis kontrak lumpsum	1,91	2,07	2,29	2,09	65,21	3
18	pemilihan orang-orang yang tidak berintegritas moral dan mudah dipengaruhi untuk melakukan praktik korupsi-kolusi	2,73	2,53	2,29	2,52	58,08	3
19	alokasi waktu pengumuman pelelangan dan pemasukan dokumen penawaran sa ngat tidak realistis	1,73	1,53	1,43	1,56	73,95	3
20	HPS disusun sendiri oleh calon penyedia barang/jasa sehingga barang/jasa dan harga disesuaikan dengan keinginan penyedia	1,55	2,47	2,43	2,15	64,22	3
21	kecenderungan pemilihan sistem kontrak jenis lump-sum untuk memudahkan melakukan praktik mark-up anggaran ataupun HPS.	1,82	2,00	2,29	2,03	66,09	3
22	praktik evaluasi penawaran tidak sesuai de ngan kriteria yang ditetapkan	1,91	2,07	2,14	2,04	66,01	3
23	aanwijzing tidak menjelaskan seluruh isi dokumen pelelangan, termasuk dampak dari isi yang ditetapkan dalam dokumen lelang	2,09	1,47	1,57	1,71	71,51	3
24	adanya penetapan persyaratan administrasi yang tidak substantif dengan tujuan untuk "menjegal" penyedia barang/jasa yang tidak dimenangkan	1,73	1,60	2,29	1,87	68,82	3
25	pemilihan sistem evaluasi penawaran mengarah kepada sistem yang mampu mengamankan penyedia dan anggaran	2,27	1,87	2,57	2,24	62,72	3

	termasuk unsur suap dan uang terima kasih yang telah ditetapkan						
26	pemilihan orang-orang yang mempunyai hubungan khusus dengan calon penyedia barang/jasa	2,82	1,87	2,43	2,37	60,48	3
27	penetapan sistem pemilihan penyedia barang/jasa cenderung kepada penggunaan sistem penunjukan langsung	2,45	2,00	2,57	2,34	60,97	3
28	isi pengumuman tidak informatif atau tidak jelas atau bias	2,09	2,13	1,57	1,93	67,80	3
29	perincian HPS diberitahukan kepada rekanan tertentu	1,91	2,00	1,86	1,92	67,97	3
30	tidak melakukan dokumentasi terhadap perubahan yang mungkin terjadi dalam aanbidding sebagai addendum dokumen pelelangan	1,64	1,80	1,86	1,76	70,59	3
31	berita acara hasil pelelangan tidak informatif dan tidak didukung dengan berkas evaluasi penawaran	1,73	1,80	1,00	1,51	74,85	3
32	evaluasi persyaratan kualifikasi tidak sesuai kriteria yang ditetapkan sehingga rekanan yang tidak memenuhi dinyatakan memenuhi syarat	2,00	2,00	1,86	1,95	67,46	3
33	klarifikasi dan konfirmasi terhadap daftar dan dokumen kualifikasi yang meragukan tidak dilakukan	1,64	1,80	1,43	1,62	72,97	3
34	pemilihan orang-orang yang telah memberi kesanggupan/janji untuk memberikan uang suap dan uang terima kasih	2,64	2,27	1,86	2,25	62,44	3
35	pemenang yang ditetapkan tidak sesuai dengan hasil evaluasi yang sebenarnya	1,73	1,87	2,29	1,96	67,34	3
36	Penyampaian dan Pembukaan tidak sesuai ketentuan/jadwal	1,73	1,27	1,29	1,43	76,22	3
37	substansi sanggahan tidak ditanggapi atau tidak seluruhnya ditanggapi	1,55	1,47	1,57	1,53	74,54	3
38	pemenang tender tidak diumumkan secara luas	1,73	1,20	1,43	1,45	75,80	3
39	penetapan jangka waktu pengumuman yang sangat terbatas	2,00	1,67	1,43	1,70	71,69	3
40	isi pengumuman pemenang lelang tidak memenuhi standar pengumuman	1,45	1,40	1,29	1,38	77,00	3
41	tidak memberikan kesempatan kepada seluruh peserta untuk mengajukan pertanyaan terhadap hal-hal yang kurang jelas	1,91	1,60	2,00	1,84	69,39	3
42	ada perubahan kriteria saat evaluasi penawaran disesuaikan dengan kriteria yang dimiliki penyedia yang akan dimenangkan	2,09	2,20	2,29	2,19	63,46	3
43	kegiatan aanbidding semu/formalitas/fiktif	2,27	2,00	2,14	2,14	64,36	3
44	penandatanganan kontrak tanpa dilengkapi surat jaminan pelaksanaan	2,36	1,93	2,00	2,10	65,02	3
45	addendum dokumen tender tidak didistribusikan kepada seluruh peserta pelelangan	2,27	2,00	2,29	2,19	63,56	3
46	rekayasa sanggahan agar pelelangan terlihat fair	1,64	1,67	1,57	1,62	72,92	3
47	waktu pengumuman ditunda-tunda untuk mengelabui rekanan yang sengaja tidak dimenangkan	1,73	2,07	1,71	1,84	69,40	3
48	penggunaan waktu libur atau di luar hari kerja sebagai kegiatan pelaksanaan tender, jika belum e-tendering	1,45	1,53	2,00	1,66	72,29	3
49	perencanaan yang ditunda pengesahannya agar dapat dilakukan penunjukan langsung	2,82	2,33	2,14	2,43	59,48	3
50	waktu mulai dan penutupan penyampaian dokumen penawaran tidak jelas	1,82	1,47	1,57	1,62	73,02	3
51	saat pengumuman; penetapan waktu untuk pendaftaran tidak jelas	1,73	1,40	1,29	1,47	75,48	3

●PETA RISIKO FRAUD PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH ●

52	panitia/ penyedia yang dimenangkan melakukan negosiasi dengan memberi uang tutup mulut agar rekanan yang menyanggah tidak mengajukan sanggahan banding	1,73	1,60	2,43	1,92	68,02	3
53	ada penawaran digugurkan saat pembukaan penawaran	1,91	1,53	1,71	1,72	71,35	3
54	alamat yang digunakan untuk mendaftar tidak jelas atau jelas tapi sulit dicari atau alamat fiktif	1,45	1,47	1,71	1,55	74,25	3
55	hasil prakualifikasi tidak diumumkan dan tidak disediakan waktu sanggah bagi peserta	1,45	1,33	1,29	1,36	77,37	3
56	pokja tender melakukan perubahan kriteria kualifikasi secara sepihak	1,91	1,87	1,57	1,78	70,29	3
57	penandatanganan kontrak dilakukan bukan oleh pihak yang berwenang atau dipalsukan	1,55	1,80	2,29	1,88	68,72	3
58	Pengumuman tender semu atau fiktif	2,27	1,80	2,14	2,07	65,47	3

Sumber: Alfian (2015), PMK 12/2016, P16/2018 dan google form (2018)

Lampiran III

Daftar peringkat level risiko fraud PBJP hasil prospektif

RISIKO FRAUD PBJP			Level risiko fraud PBJP		
no.	Uraian	Kode risiko	Likelihood	Impact	risk level
1	perencanaan tidak sesuai dengan kebutuhan riil;	RFBJ01	2,92	3	8,76
2	perencanaan disesuaikan dengan keinginan pihak-pihak tertentu;	RFBJ02	2,68	3	8,04
3	capaian kualitas tidak sesuai kontrak	RFBJ03	2,66	3	7,98
4	barang/jasa mengarah kepada satu kemampuan rekanan tertentu;	RFBJ04	2,55	3	7,65
5	HPS tidak disusun berdasar data-data yang valid.	RFBJ05	2,54	3	7,62
6	kontrak dijual kepada pihak lain atau seluruh pekerjaan dialihkan kepada penyedia lainnya	RFBJ06	2,44	3	7,32
7	spesifikasi teknis barang/jasa yang mengarah pada kemampuan penyedia tertentu	RFBJ07	2,40	3	7,20
8	capaian kuantitas tidak sesuai kontrak	RFBJ08	2,38	3	7,14
9	pekerjaan utama disubkontrakkan	RFBJ09	2,36	3	7,08
10	pembuatan BA penyelesaian pekerjaan fiktif untuk mencairkan anggaran	RFBJ10	2,29	3	6,87
11	Proses kualifikasi dengan meminta seluruh salinan atau asli dokumen pendukung	RFBJ11	2,26	3	6,78
12	ada uang suap untuk politisi dan uang terima kasih (kickback) yang dimasukkan dalam perencanaan	RFBJ12	2,25	3	6,75
13	Ada rekayasa persyaratan kualifikasi dan berpihak pd penyedia tertentu	RFBJ13	2,21	3	6,63
14	adanya rekayasa ( <i>markup</i> ) koefisien dan jenis komponen yang di perlukan un tuk mem bentuk harga satu an subjenis pekerjaan	RFBJ14	2,21	3	6,63
15	pemilihan dari orang-orang yang tidak profesional, tidak mempunyai pemahaman, dan ke mampuan mengenai proses pelelangan se hing ga mudah dija dikan "boneka" untuk memuluskan ja la n nya praktik korupsikolusi	RFBJ15	2,19	3	6,57
16	ada pekerjaan tambah yang tidak jelas untuk menghabiskan anggaran	RFBJ16	2,16	3	6,48
17	adanya rekayasa (mark up) volume subjenis pekerjaan, khususnya untuk jenis kontrak lumpsum	RFBJ17	2,16	3	6,48
18	pemilihan orang-orang yang tidak berintegritas moral dan mudah dipengaruhi untuk melakukan praktik korupsikolusi	RFBJ18	2,15	3	6,45
19	alokasi waktu pengumuman pelelangan dan pemasukan dokumen penawaran sa ngat tidak realistis	RFBJ19	2,13	3	6,39
20	HPS disusun sendiri oleh calon penyedia barang/jasa sehingga barang/jasa dan harga disesuaikan dengan keinginan penyedia	RFBJ20	2,12	3	6,36
21	kecenderungan pemilihan sistem kontrak jenis lump-sum untuk memudahkan melakukan praktik mark-up anggaran ataupun HPS.	RFBJ21	2,08	3	6,24
22	praktik evaluasi penawaran tidak sesuai de ngan kriteria yang ditetapkan	RFBJ22	2,07	3	6,21

23	aanwijzing tidak menjelaskan seluruh isi dokumen pelepasan, termasuk dampak dari isi yang ditetapkan dalam dokumen lelang	RFBJ23	2,05	3	6,15
24	adanya penetapan persyaratan administrasi yang tidak substantif dengan tujuan untuk "menjegal" penyedia barang/jasa yang tidak dimenangkan	RFBJ24	2,05	3	6,15
25	pemilihan sistem evaluasi penawaran mengarah kepada sistem yang mampu mengamankan penyedia dan anggaran termasuk unsur suap dan uang terima kasih yang telah ditetapkan	RFBJ25	2,02	3	6,06
26	pemilihan orang-orang yang memunyai hubungan khusus dengan calon penyedia barang/jasa	RFBJ26	2,01	3	6,03
27	penetapan sistem pemilihan penyedia barang/jasa cenderung kepada penggunaan sistem penunjukan langsung	RFBJ27	2,01	3	6,03
28	isi pengumuman tidak informatif atau tidak jelas atau bias	RFBJ28	1,95	3	5,85
29	perincian HPS diberitahukan kepada rekanan tertentu	RFBJ29	1,94	3	5,82
30	tidak melakukan dokumentasi terhadap perubahan yang mungkin terjadi dalam aanwijzing sebagai addendum dokumen pelepasan	RFBJ30	1,92	3	5,76
31	berita acara hasil pelepasan tidak informatif dan tidak didukung dengan berkas evaluasi penawaran	RFBJ31	1,91	3	5,73
32	evaluasi persyaratan kualifikasi tidak sesuai kriteria yang ditetapkan sehingga rekanan yang tidak memenuhi dinyatakan memenuhi syarat	RFBJ32	1,88	3	5,64
33	klarifikasi dan konfirmasi terhadap daftar dan dokumen kualifikasi yang meragukan tidak dilakukan	RFBJ33	1,88	3	5,64
34	pemilihan orang-orang yang telah memberi kesanggupan/janji untuk memberikan uang suap dan uang terima kasih	RFBJ34	1,87	3	5,61
35	pemenang yang ditetapkan tidak sesuai dengan hasil evaluasi yang sebenarnya	RFBJ35	1,86	3	5,58
36	Penyampaian dan Pembukaan tidak sesuai ketentuan/jadwal	RFBJ36	1,86	3	5,58
37	substansi sanggahan tidak ditanggapi atau tidak seluruhnya ditanggapi	RFBJ37	1,84	3	5,52
38	pemenang tender tidak diumumkan secara luas	RFBJ38	1,82	3	5,46
39	penetapan jangka waktu pengumuman yang sangat terbatas	RFBJ39	1,82	3	5,46
40	isi pengumuman pemenang lelang tidak memenuhi standar pengumuman	RFBJ40	1,80	3	5,40
41	tidak memberikan kesempatan kepada seluruh peserta untuk mengajukan pertanyaan terhadap hal-hal yang kurang jelas	RFBJ41	1,80	3	5,40
42	ada perubahan kriteria saat evaluasi penawaran disesuaikan dengan kriteria yang dimiliki penyedia yang akan dimenangkan	RFBJ42	1,79	3	5,37
43	kegiatan aanwijzing semu/formalitas/fiktif	RFBJ43	1,79	3	5,37
44	penandatanganan kontrak tanpa dilengkapi surat jaminan pelaksanaan	RFBJ44	1,79	3	5,37
45	addendum dokumen tender tidak didistribusikan kepada seluruh peserta pelepasan	RFBJ45	1,77	3	5,31
46	rekayasa sanggahan agar pelepasan terlihat fair	RFBJ46	1,74	3	5,22
47	waktu pengumuman ditunda-tunda untuk mengelabui rekanan yang sengaja tidak dimenangkan	RFBJ47	1,73	3	5,19
48	penggunaan waktu libur atau di luar hari kerja sebagai kegiatan pelaksanaan tender, jika belum e-tendering	RFBJ48	1,72	3	5,16
49	perencanaan yang ditunda pengesahannya agar dapat dilakukan penunjukan langsung	RFBJ49	1,67	3	5,01
50	waktu mulai dan penutupan penyampaian dokumen penawaran tidak jelas	RFBJ50	1,66	3	4,98
51	saat pengumuman; penetapan waktu untuk pendaftaran tidak jelas	RFBJ51	1,66	3	4,98
52	panitia/penyedia yang dimenangkan melakukan negosiasi dengan memberi uang tutup mulut agar rekanan yang menyanggah tidak mengajukan sanggahan banding	RFBJ52	1,65	3	4,95
53	ada penawaran digugurkan saat pembukaan penawaran	RFBJ53	1,63	3	4,89
54	alamat yang digunakan untuk mendaftar tidak jelas atau jelas tapi sulit dicari atau alamat fiktif	RFBJ54	1,63	3	4,89



●PETA RISIKO FRAUD PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH ●

55	hasil prakualifikasi tidak diumumkan dan tidak disediakan waktu sanggah bagi peserta	RFBJ55	1,63	3	4,89
56	pokja tender melakukan perubahan kriteria kualifikasi secara sepihak	RFBJ56	1,61	3	4,83
57	penandatanganan kontrak dilakukan bukan oleh pihak yang berwenang atau dipalsukan	RFBJ57	1,56	3	4,68
58	Pengumuman tender semu atau fiktif	RFBJ58	1,55	3	4,65

Sumber : diolah dari Alfian (2015), Fahrudin dan Erdianty (2016) dan google form, 2018

Lampiran IV

Daftar peringkat level risiko fraud PBJP hasil prospektif dan retrospektif

RISIKO FRAUD PBJP			Level risiko fraud PBJP		
no.	Uraian	Kode risiko	Likelihood (prospektif)	impact (prospektif & retrospektif)	risk level
1	perencanaan tidak sesuai dengan kebutuhan riil;	RFBJ01	2,92	5	14,60
2	perencanaan disesuaikan dengan keinginan pihak-pihak tertentu;	RFBJ02	2,68	5	13,40
3	spesifikasi teknis barang/jasa yang mengarah pada kemampuan penyedia tertentu/ dibuat oleh penyedia	RFBJ07	2,40	5	12,00
4	ada uang suap untuk politisi dan uang terima kasih (kickback) yang dimasukkan dalam perencanaan	RFBJ12	2,25	5	11,25
5	Ada rekayasa persyaratan kualifikasi dan berpihak pd penyedia tertentu	RFBJ13	2,21	5	11,05
6	pemilihan dari orang-orang yang tidak profesional, tidak mempunyai pemahaman, dan ke mampuan mengenai proses pelelangan se hing ga mudah dija dikan "boneka" untuk memuluskan ja la n nya praktik korupsi-kolusi	RFBJ15	2,19	5	10,95
7	pemilihan orang-orang yang tidak berintegritas moral dan mudah dipengaruhi untuk melakukan praktik korupsi-kolusi	RFBJ18	2,15	5	10,75
8	HPS disusun sendiri oleh calon penyedia barang/jasa sehingga barang/jasa dan harga disesuaikan dengan keinginan penyedia	RFBJ20	2,12	5	10,60
9	kecenderungan pemilihan sistem kontrak jenis lump-sum untuk memudahkan melakukan praktik mark-up anggaran ataupun HPS.	RFBJ21	2,08	5	10,40
10	praktik evaluasi penawaran tidak sesuai de ngan kriteria yang ditetapkan	RFBJ22	2,07	5	10,35
11	adanya penetapan persyaratan administrasi yang tidak substantif dengan tujuan untuk "menjegal" penyedia barang/jasa yang tidak dimenangkan	RFBJ24	2,05	5	10,25
12	perincian HPS diberitahukan kepada rekanan tertentu	RFBJ29	1,94	5	9,70
13	evaluasi persyaratan kualifikasi tidak sesuai kriteria yang ditetapkan sehingga rekanan yang tidak memenuhi dinyatakan memenuhi syarat	RFBJ32	1,88	5	9,40
14	pemilihan orang-orang yang telah memberi kesanggupan/janji untuk memberikan uang suap dan uang terima kasih	RFBJ34	1,87	5	9,35
15	pemenang yang ditetapkan tidak sesuai dengan hasil evaluasi yang sebenarnya	RFBJ35	1,86	5	9,30
16	kegiatan aanwijing semu/formalitas/fiktif	RFBJ43	1,79	5	8,95
17	ada perubahan kriteria saat evaluasi penawaran disesuaikan dengan kriteria yang dimiliki penyedia yang akan dimenangkan	RFBJ42	1,79	5	8,95
18	rekayasa sanggahan agar pelelangan terlihat fair	RFBJ46	1,74	5	8,70
19	panitia/ penyedia yang dimenangkan melakukan negosiasi dengan memberi uang tutup mulut agar rekanan yang menyanggah tidak mengajukan sanggahan banding	RFBJ52	1,65	5	8,25
20	pokja tender melakukan perubahan kriteria kualifikasi secara sepihak	RFBJ56	1,61	5	8,05
21	capaian kualitas tidak sesuai kontrak	RFBJ03	2,66	3	7,98
22	barang/jasa mengarah kepada satu kemampuan rekanan tertentu;	RFBJ04	2,55	3	7,65
23	HPS tidak disusun berdasar data-data yang valid	RFBJ05	2,54	3	7,62
24	kontrak dijual kepada pihak lain atau seluruh pekerjaan dialihkan kepada penyedia lainnya	RFBJ06	2,44	3	7,32
25	capaian kuantitas tidak sesuai kontrak	RFBJ08	2,38	3	7,14

26	pekerjaan utama disubkontrakkan	RFBJ09	2,36	3	7,08
27	pembuatan BA penyelesaian pekerjaan fiktif untuk mencairkan anggaran	RFBJ10	2,29	3	6,87
28	Proses kualifikasi dengan meminta seluruh salinan atau asli dokumen pendukung	RFBJ11	2,26	3	6,78
29	adanya rekayasa ( <i>markup</i> ) koefisien dan jenis komponen yang di perlukan un tuk mem bentuk harga satu an subjenis pekerjaan	RFBJ14	2,21	3	6,63
30	adanya rekayasa (mark up) volume subjenis pekerjaan, khususnya untuk jenis kontrak lumpsum	RFBJ17	2,16	3	6,48
31	ada pekerjaan tambah yang tidak jelas untuk menghabiskan anggaran	RFBJ16	2,16	3	6,48
32	alokasi waktu pengumuman pelelangan dan pemasukan dokumen penawaran sangat tidak realistis	RFBJ19	2,13	3	6,39
33	aanwizjing tidak menjelaskan seluruh isi dokumen pelelangan, termasuk dampak dari isi yang ditetapkan dalam dokumen lelang	RFBJ23	2,05	3	6,15
34	pemilihan sistem evaluasi penawaran mengarah kepada sistem yang mampu mengamankan penyedia dan anggaran termasuk unsur suap dan uang terima kasih yang telah ditetapkan	RFBJ25	2,02	3	6,06
35	penetapan sistem pemilihan penyedia barang/jasa cenderung kepada penggunaan sistem penunjukan langsung	RFBJ27	2,01	3	6,03
36	pemilihan orang-orang yang mem punyai hubungan khusus dengan calon penyedia barang/jasa	RFBJ26	2,01	3	6,03
37	isi pengumuman tidak informatif atau tidak jelas atau bias	RFBJ28	1,95	3	5,85
38	tidak melakukan dokumentasi terhadap perubahan yang mungkin terjadi dalam aanwizjing sebagai addendum dokumen pelelangan	RFBJ30	1,92	3	5,76
39	berita acara hasil pelelangan tidak informatif dan tidak didukung dengan berkas evaluasi penawaran	RFBJ31	1,91	3	5,73
40	klarifikasi dan konfirmasi terhadap daftar dan dokumen kualifikasi yang meragukan tidak dilakukan	RFBJ33	1,88	3	5,64
41	Penyampaian dan Pembukaan tidak sesuai ketentuan/jadwal	RFBJ36	1,86	3	5,58
42	substansi sanggahan tidak ditanggapi atau tidak seluruhnya ditanggapi	RFBJ37	1,84	3	5,52
43	penetapan jangka waktu pengumuman yang sangat terbatas	RFBJ39	1,82	3	5,46
44	pemenang tender tidak diumumkan secara luas	RFBJ38	1,82	3	5,46
45	tidak memberikan kesempatan kepada seluruh peserta untuk mengajukan pertanyaan terhadap hal-hal yang kurang jelas	RFBJ41	1,80	3	5,40
46	isi pengumuman pemenang lelang tidak memenuhi standar pengumuman	RFBJ40	1,80	3	5,40
47	penandatanganan kontrak tanpa dilengkapi surat jaminan pelaksanaan	RFBJ44	1,79	3	5,37
48	addendum dokumen tender tidak didistribusikan kepada seluruh peserta pelelangan	RFBJ45	1,77	3	5,31
49	waktu pengumuman ditunda-tunda untuk mengelabui rekanan yang sengaja tidak dimenangkan	RFBJ47	1,73	3	5,19
50	penggunaan waktu libur atau di luar hari kerja sebagai kegiatan pelaksanaan tender, jika belum e-tendering	RFBJ48	1,72	3	5,16
51	perencanaan yang ditunda pengesahannya agar dapat dilakukan penunjukan langsung	RFBJ49	1,67	3	5,01
52	waktu mulai dan penutupan penyampaian dokumen penawaran tidak jelas	RFBJ50	1,66	3	4,98
53	saat pengumuman; penetapan waktu untuk pendaftaran tidak jelas	RFBJ51	1,66	3	4,98
54	hasil prakualifikasi tidak diumumkan dan tidak disediakan waktu sanggah bagi peserta	RFBJ55	1,63	3	4,89
55	alamat yang digunakan untuk mendaftar tidak jelas atau jelas tapi sulit dicari atau alamat fiktif	RFBJ54	1,63	3	4,89
56	ada penawaran digugurkan saat pembukaan penawaran	RFBJ53	1,63	3	4,89
57	penandatanganan kontrak dilakukan bukan oleh pihak yang berwenang atau dipalsukan	RFBJ57	1,56	3	4,68
58	Pengumuman tender semu atau fiktif	RFBJ58	1,55	3	4,65

Sumber : diolah dari Alfian (2015), BPKP (2016) dan google form, 2018

# PENGARUH PERENCANAAN

## ANGGARAN DAN PELAKSANAAN ANGGARAN TERHADAP SERAPAN ANGGARAN SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH (SKPD) PADA PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH<sup>1</sup>

### *THE IMPACTS OF BUDGET PLANNING AND THE BUDGET IMPLEMENTATION TO THE BUDGET ABSORPTION IN WORKING UNITS, CITY GOVERNMENT OF BANDA ACEH*

Arfah Salwah<sup>2</sup>

Email: [arfahsalwah@yahoo.co.id](mailto:arfahsalwah@yahoo.co.id)

#### **ABSTRACT**

*This study aims to look at factors in the influence on the absorption of the SKPD budget within the Banda Aceh City Government. Two factors are believed to influence the absorption of the SKPD budget, namely: budget planning and budget implementation. There total 78 were chosen as respondents to this study. The report on the realization of the budget of the Banda Aceh City Government from 2014 to 2018 shows that the budget absorption of Regional Work Unit (SKPD) is still very low, especially at the beginning of the fiscal year, namely in Quarter I and II. Partially, Budget planning does not relatively affect the budgetting absorption, meanwhile budget implementation positively and significantly influence the budgetting absorption. However, it experienced a very significant increase in uptake at the end of the year namely in the third and fourth quarter. The influence of variables was measured using multiple linear regression analysis. The results of the study indicate that budget planning and budget execution have a significant simultaneous influence on the absorption of the SKPD budget. The budget planning coefficient is 0.068, which means that if budget planning increases by one unit of calculation, the budget absorption will increase by 0.068 times or 6,8 % assuming other variables are not altered. The budget implementation coefficient is 0,423, which means that if budget execution increase by one unit of calculation, the budget absorption will increase by 0,423 times or 42,3 % assuming other variables are not altered.*

#### **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi serapan anggaran pada SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Banda Aceh. Faktor-faktor yang diyakini berpengaruh terhadap serapan anggaran SKPD yaitu: perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran. Laporan realisasi anggaran Pemerintah Kota Banda Aceh dari tahun 2014 sampai dengan 2018, menunjukkan bahwa serapan anggaran SKPD masih sangat rendah terutama pada Semester Pertama yaitu pada Triwulan I dan II, tetapi mengalami peningkatan yang sangat signifikan pada serapan di akhir tahun yaitu pada Semester kedua (Triwulan III dan IV). Sebanyak 78 pengelola keuangan pada SKPD di Kota Banda Aceh menjadi responden penelitian ini. Pengujian pengaruh menggunakan analisis regresi linear berganda. menunjukkan bahwa perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran memiliki pengaruh simultan yang signifikan terhadap serapan anggaran SKPD. Secara parsial

---

<sup>1</sup> Diterima 06 November 2019, direvisi 11 November 2019

<sup>2</sup> Pusat Pelatihan dan Pengembangan Kajian Hukum Administrasi Negara Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (Puslatbang Khan - LAN RI)

perencanaan anggaran tidak berpengaruh terhadap penyerapan anggaran, sedangkan pelaksanaan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran. Koefisien perlaksanaan anggaran adalah 0,423 artinya jika pelaksanaan anggaran meningkat sebesar satu satuan hitung maka serapan anggaran akan meningkat sebesar 0,423 kali atau 42,3 % dengan asumsi variabel lain tetap.

Kata kunci: Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, Serapan Anggaran

*Keywords: Budget Planning, Budget Implementation, Budget Absorption.*

## A. PENDAHULUAN

Reformasi pengelolaan Keuangan Daerah diawali dengan adanya tuntutan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), diperlukan reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen sektor publik. Reformasi manajemen sektor publik sangat ditentukan oleh reformasi di bidang pengelolaan keuangan daerah. Apabila reformasi pengelolaan keuangan daerah baik maka akan dapat menciptakan pelayanan publik yang baik.

Penyerapan anggaran merupakan salah satu tolok ukur kinerja pemerintah dalam menggerakkan roda perekonomian. Anggaran pendapatan dan belanja daerah memiliki pengaruh yang cukup signifikan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi daerah apabila terserap secara maksimal. Penyerapan anggaran terkait pengadaan barang/jasa pada umumnya lambat bahkan realisasinya seringkali menumpuk diakhir tahun karena berbagai permasalahan yang dihadapi baik dari aspek administrasi maupun dari aspek teknis (Rerung, Karamoy, & Pontoh, 2017). Selain itu pergantian pimpinan, dokumen perencanaan, kompetensi sumber daya manusia memiliki pengaruh yang signifikan

terhadap penyerapan anggaran, dan dokumen pengadaan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran. Pencatatan administrasi tidak memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran (Mutmainna & Iqbal, 2017).

Keterlambatan dalam penyerapan anggaran pada Pemerintah daerah menjadi salah satu masalah yang terus terjadi pada setiap tahun. Penyerapan anggaran pada Semester pertama sangat kecil tetapi mengalami peningkatan yang signifikan pada Semester kedua terutama pada triwulan keempat yaitu pada akhir tahun anggaran. Hal ini berdampak pada lambatnya realisasi pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah daerah. Apabila hal ini berkaitan dengan kegiatan pembangunan fisik untuk fasilitas umum, maka dampak keterlambatan ini akan mengakibatkan keterlambatan atas manfaat yang akan diterima dan dinikmati oleh masyarakat, di samping buruknya kualitas barang dan jasa yang disediakan dalam waktu yang terbatas.

Keterlambatan dalam penyerapan anggaran akan berdampak pada kurangnya manfaat belanja bagi publik, karena dana yang dialokasikan dalam APBD, tidak semuanya dapat dimanfaatkan untuk belanja. Seharusnya permasalahan rendahnya penyerapan anggaran dapat dihilangkan apabila pemerintah

daerah, dalam hal ini para kepala SKPD konsisten dalam membelanjakan anggarannya sesuai dengan rencana dan target yang telah ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran dan surat penyediaan dana SKPD.

Tanggungjawab terbesar dalam penyerapan anggaran SKPD berada pada Kepala SKPD selaku Pengguna Anggaran dan Pengguna Barang (Permendagri NO. 13 Tahun 2006, 2006). Disamping itu, tanggungjawab lainnya berada pada Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD (PPK SKPD). Dalam pasal 13 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, dinyatakan sebagai berikut:

- a. Untuk melaksanakan anggaran yang dimuat dalam DPA-SKPD, kepala SKPD menetapkan pejabat yang melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD sebagai PPK-SKPD.
- b. PPK-SKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas:
  - (1) meneliti kelengkapan SPP-LS pengadaan barang dan jasa yang disampaikan oleh bendahara pengeluaran dan diketahui/ disetujui oleh PPTK;
  - (2) meneliti kelengkapan SPP-UP, SPP-GU, SPP-TU dan SPP-LS gaji dan tunjangan PNS serta

- penghasilan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang diajukan oleh bendahara pengeluaran;
- (3) melakukan verifikasi SPP;
- (4) menyiapkan SPM
- (5) melakukan verifikasi harian atas penerimaan;
- (6) melaksanakan akuntansi SKPD; dan
- (7) menyiapkan laporan keuangan SKPD

Penyerapan anggaran yang tidak proporsional pada setiap tahun anggaran, terjadi juga pada Pemerintah Kota Banda Aceh. Kondisi ini disebabkan pada pola penyerapan anggaran yang menunjukkan kecenderungan mulai meningkat pada Semester kedua, terutama pada pertengahan triwulan ketiga dan puncaknya pada triwulan keempat, sementara pada Semester pertama yaitu triwulan pertama dan kedua, serapan anggaran berjalan lambat. Berikut ini data mengenai realisasi anggaran di Kota Banda Aceh per Semester tahun 2014 s.d 2018:

Tabel 1.1  
Realisasi Penyerapan Anggaran Pemerintah Kota Banda Aceh  
Per Semester dari Tahun 2014 s/d 2018

Tahun	Pagu Anggaran	Semester	Serapan Anggaran Per- Semester	%
2014	1.194.481.738.323	I	348.776.647.372.00	29.20
		II	1.096.156.567.906.73	91.77

● PENGARUH PERENCANAAN ANGGARAN DAN PELAKSANAAN ANGGARAN TERHADAP SERAPAN ANGGARAN SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH (SKPD) PADA PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH ●

2015	1.329.366.899.560	I	371.060.560.829,33	27.91
		II	1.189.391.758.858,07	89.47
2016	1.451.949.982.790	I	505.333.831.479,76	34.80
		II	1.331.581.320.998,39	91.71
2017	1.346.318.439.244	I	390.580.146.271,17	29.01
		II	1.225.243.124.297,54	91.01
2018	1.285.579.820.116	I	397.285.563.835,01	30.90
		Tri- III	680.875.516.595,51	52.96

Sumber: BPK Kota Banda Aceh Tahun 2018 (Data diolah)

Pada tahun 2018, total anggaran belanja Pemerintah Kota Banda Aceh sebesar Rp.1.285.579.820.116.00, yang terdiri dari belanja tidak langsung sebesar Rp.633.124.300.709,-, belanja langsung sebesar Rp.632.455.519.407,-. Serapan anggaran belanja pada triwulan I Rp. 118.411.828.487,- atau 9,21%, triwulan II atau Semester pertama Tahun 2018 sebesar Rp.397.285.563.835,01,- atau 30,90%, triwulan III realisasinya meningkat sangat signifikan menjadi Rp. 680.875.516.595,51 atau 52,96 %. Pada triwulan I dan II persentase serapan terbesar adalah pada belanja tidak langsung yang alokasinya antara lain untuk belanja gaji pegawai dan belanja rutin kantor yaitu sebesar Rp.559.606/426.738,- atau 11,61% pada Triwulan I; Realisasi pada Triwulan II sebesar Rp. 397.285.563.835,01,- atau 30,90 %; dan Rp. 219.096.895.131,22,- atau 66,39 % pada Triwulan III. Sementara belanja langsung yang di arahkan pada kegiatan publik, persentase serapannya sangat kecil yaitu 6,88 % pada Triwulan I dan 24,14 % pada Triwulan II, serta 40,90 %

pada Triwulan III.

Rendahnya serapan anggaran berdampak pada kinerja SKPD. Kinerja kepala SKPD di Kota Banda Aceh, biasanya disoroti oleh DPRD terutama pada realisasi belaja atau serapan SKPD yang dipimpinnya. Kepala SKPD Kota Banda Aceh dianggap belum memberikan kinerja yang optimal dalam mewujudkan sasaran anggaran yang sudah ditetapkan pada APBD. Hal ini disebabkan APBD yang sudah ditetapkan bersama antara Walikota dan DPRD adalah merupakan janji bagi seluruh Kepala SKPD untuk dapat mewujudkannya 100 %, baik dari sisi realisasi keuangan maupun dalam realisasi fisik kegiatannya.

Berdasarkan pengamatan yang dilakukan pada Pemerintah Kota Banda Aceh dari tahun 2014 s.d 2018, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi realisasi anggaran belanja diantaranya faktor perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran terhadap serapan anggaran SKPD. Oleh sebab itu, perlu

dikaji dan diteliti guna mencari kebenaran faktor-faktor yang berpengaruh terhadap serapan Anggaran SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Banda Aceh.

### 1. Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang maka masalah penelitian sebagai berikut:

- a. Seberapa besar pengaruh perencanaan anggaran terhadap serapan anggaran SKPD?
- b. Seberapa besar pengaruh pelaksanaan anggaran terhadap serapan anggaran SKPD?

### 2. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Mengetahui seberapa besar pengaruh perencanaan anggaran terhadap serapan anggaran SKPD.
- b. Mengetahui seberapa besar pengaruh pelaksanaan anggaran terhadap serapan anggaran SKPD.

## B. KAJIAN PUSTAKA

### 1. Perencanaan Anggaran

Perencanaan merupakan suatu proses untuk menentukan tindakan pada masa yang akan datang, sehingga penting dilakukan sebelum melakukan suatu kegiatan. Perencanaan ialah suatu proses penentuan tujuan organisasi yang kemudian menyajikannya dengan jelas taktik-taktik, strategi-strategi serta juga operasi yang diperlukan untuk dapat/bisa mencapai tujuan organisasi secara menyeluruh (Suandy, 2011). Selain itu anggaran dapat diartikan suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang

akan datang (Muhammad Munandar, 2013).

Anggaran merupakan “paket pernyataan menyangkut perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang” (Bastian, 2019). Mardiasmo, (2016) mendefinisikan anggaran sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial”. Mulyadi, (2016) menyatakan bahwa Anggaran merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif, yang diukur dalam satuan moneter standar dan satuan ukuran yang lain yang mencakup jangka waktu satu tahun. Dengan demikian, secara sederhana perencanaan anggaran dapat diartikan bagaimana mendapatkan uang dan mengalokasikannya sehingga penggunaan dana untuk tindakan pada masa yang akan datang akan tepat sasaran.

Anggaran menghubungkan antara pekerjaan yang akan dilaksanakan dengan sumber daya yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan. Anggaran sektor public memiliki nuansa politik, berbeda dengan anggaran sektor swasta. Mardiasmo, (2016) anggaran sektor publik merupakan instrument akuntabilitas atas pengelolaan dana public dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang public.

Menurut Mardiasmo, (2006), anggaran sektor public memiliki beberapa fungsi utama, yaitu : 1).anggaran sebagai alat perencanaan (*planning tool*); 2). anggaran sebagai alat pengendalian (*control tool*); 3). anggaran

sebagai alat kebijakan fiskal (*fiscal tool*); 4). anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*); 5). anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*performance measurement tool*); dan 6). anggaran sebagai alat motivasi (*motivation tool*). Sementara menurut Rudianto (2009; 16), menyatakan bahwa anggaran mempunyai dua fungsi yaitu: 1). alat perencanaan. Sebagai bagian dari fungsi perencanaan (*planning*), anggaran merupakan rencana yang diupayakan untuk direalisasikan.; 2). alat pengendalian. Sebagai bagian dari fungsi pengendalian (*controlling*), anggaran berguna sebagai penilaian aktifitas setiap bagian organisasi sesuai rencana atau tidak. Kemudian menurut Nordiawan dan Ayuningtyas (2010:70) dalam Manajemen Organisasi Sektor Publik, anggaran memiliki beberapa fungsi, yaitu: 1) anggaran sebagai alat perencanaan, dapat membantu organisasi untuk menetapkan kebijakan dan tindakan yang harus dilakukan; 2) anggaran sebagai alat pengendalian, memberikan rincian tentang pendapatan dan pengeluaran sehingga dapat mengendalikan pengeluaran yang terlalu besar (*overspending*) atau penggunaan dana yang tidak semestinya (*misspending*); 3) anggaran sebagai alat kebijakan fiskal, membantu menentukan kebijakan fiskal yang diambil untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi; 4) anggaran sebagai alat politik, menilai komitmen pengelola (eksekutif) dan kesepakatan legislatif dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan; 5) anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi, melalui dokumen anggaran yang komprehensif sebuah

bagian atau unit kerja dapat mengetahui apa yang harus dilakukan dan apa yang akan dilakukan oleh bagian/unit kerja lainnya; 6) anggaran sebagai alat penilaian kinerja, dapat digunakan untuk menilai seberapa besar pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran; dan 7) Anggaran sebagai alat motivasi, dapat digunakan untuk memotivasi manajemen agar bekerja secara ekonomis, efektif dan efisiensi dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Proses penyusunan anggaran menurut (Mardiasmo, 2006), memiliki empat tujuan, yaitu: 1) Membantu pemerintah mencapai tujuan fiskal dan meningkatkan koordinasi antar bagian dalam lingkungan pemerintah; 2) Membantu efisiensi dalam menyediakan barang dan jasa publik melalui proses prioritas; 3) Membantu pemerintah untuk menetapkan prioritas belanja; dan 4) Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah kepada legislatif dan masyarakat.

Proses penyusunan anggaran melibatkan partisipasi banyak pihak, sehingga penganggaran menjadi suatu tahapan yang cukup rumit. Seringkali pengambilan keputusan yang berkaitan dengan anggaran dipengaruhi unsur politik. Ada lima cara pandang untuk melihat politik dalam penganggaran, yaitu: (1) Cara pandang kelompok orientasi reformasi yang berpendapat bahwa penganggaran harus utama, eksklusif secara teknis dan berbasis efisiensi apabila dibandingkan dengan politik; (2) Cara pandang kelompok *incrementalist yang* berpendapat bahwa penganggaran sebagai negosiasi antara kelompok orang tertentu, birokrat, perwira, kepala eksekutif, serta legislatif



yang bertemu setiap tahun dalam resolusi tawar menawar; (3) Cara pandang kelompok berkepentingan, yang merupakan aktor dominan dalam proses anggaran. Kelompok ini berpendapat bahwa kelompok kepentingan yang lebih kaya dan lebih kuat yang akan menentukan anggaran; (4) Proses anggaran itu sendiri merupakan pusat dan fokus politik anggaran; dan (5) Pusat politik penganggaran ada dalam debat kebijakan, termasuk perdebatan tentang peran anggaran (Rubin, 2016).

Perencanaan dan penganggaran yang efektif merupakan inti dari pengelolaan keuangan yang efektif. Pemerintah daerah tidak akan dapat mengelola keuangannya secara efektif apabila sistem perencanaan dan penganggaran yang dimiliki buruk. Meskipun perencanaan yang baik tidak dapat menjadi jaminan mutlak untuk mencapai sasaran yang baik, tetapi perencanaan yang buruk sudah tentu akan menghasilkan pencapaian sasaran yang buruk (Arifin, 2007).

Menurut Yunarto dalam Jauhari, (2017) beberapa permasalahan yang sering terjadi dalam perencanaan anggaran yang mengakibatkan rendahnya penyerapan anggaran, adalah: 1). Perencanaan kegiatan tidak sesuai dengan kebutuhan; 2). Data pendukung yang tidak lengkap pada saat penyusunan anggaran; 3). Salah penentuan akun sehingga perlu merevisi dokumen anggaran; 4). Penyusunan pagu anggaran terlalu rendah/tidak sesuai harga pasar; 5). Adanya penyesuaian harga karena adanya kebijakan pemerintah (eskalasi); 6). Tidak menganggarkan biaya pendukung dan administrasi pengadaan; 7). *Term of*

*Reference* (TOR) salah/tidak lengkap; 8). Rencana Anggaran Belanja (RAB) tidak sesuai dengan satuan biaya; dan 9). Tidak adanya formalisasi rencana penarikan anggaran.

## 2. Pelaksanaan Anggaran

Pelaksanaan anggaran merupakan tahapan pengelolaan keuangan yang harus dilaksanakan setelah proses perencanaan anggaran selesai. Pelaksanaan merupakan aktivitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk merealisasikan semua rencana dan kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan. Proses pelaksanaan anggaran meliputi pengaturan terhadap penggunaan alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, bagaimana cara melaksanakannya, waktu pelaksanaannya dan dimana tempat pelaksanaannya. Proses pelaksanaan anggaran identik dengan proses pengamprahan/pembayaran atas beban APBD, sehingga tertib administrasi menjadi hal yang penting dalam pelaksanaan anggaran.

Pengertian pelaksanaan anggaran berdasarkan Permendagri Nomor 13 tahun 2006 (2006:8) adalah "dokumen yang membuat pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh pengguna anggaran". Dari pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pelaksanaan anggaran merupakan tahapan kegiatan yang dibuat oleh masing-masing pelaksanaan anggaran yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan kegiatan, maka dengan dilaksanakannya pelaksanaan anggaran berarti bahwa program dan rencana operasional tahunan yang

dapat dianggarkan akan mulai dilaksanakan dengan baik dan benar sesuai aturan. Pelaksanaan anggaran merupakan upaya-upaya untuk merealisasikan perencanaan anggaran yang telah dibuat. Pelaksanaan anggaran merupakan aktivitas yang dilaksanakan, yang terkait dengan penggunaan anggaran (dana) yang dimiliki oleh setiap SKPD yang tercantum dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA SKPD). Dasar hukum pelaksanaan anggaran SKPD adalah DPA SKPD yang telah disetujui oleh Sekretaris Daerah dan disahkan oleh Pejabat Pengelolaan Keuangan Daerah. Berdasarkan DPA SKPD, para Kepala SKPD selaku pengguna anggaran mengajukan permintaan pengeluaran uang dari kas umum daerah. Kegiatan pengeluaran uang dari kas umum daerah atas beban APBD dilakukan berdasarkan Surat Penyediaan Dana (SPD).

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, SPD merupakan "dokumen yang menyatakan tersedianya dana untuk melaksanakan kegiatan sebagai dasar penerbitan Surat Permintaan Pembayaran (SPP)". SPD diterbitkan oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) dengan memperhatikan anggaran kas yang telah di susun oleh masing-masing SKPD. Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, anggaran kas adalah "dokumen perkiraan arus kas masuk yang bersumber dari penerimaan dan perkiraan arus kas keluar untuk mengatur ketersediaan dana yang cukup guna mendanai

pelaksanaan kegiatan dalam setiap periode".

Menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 (2006:12)," pelaksanaan APBD dimulai dengan uraian tentang asas umum pelaksanaan APBD yang mencakup:

- a. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan daerah harus dikelola dalam APBD;
- b. Setiap SKPD yang mempunyai tugas memungut dan/atau menerima pendapatan daerah wajib melaksanakan pemungutan dan/atau penerimaan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Dana yang diterima oleh SKPD tidak boleh langsung digunakan untuk membiayai pengeluaran, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan;
- d. Penerimaan SKPD berupa uang atau cek harus disetor ke rekening kas umum daerah paling lama 1 (satu) hari kerja;
- e. Jumlah belanja daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap pengeluaran belanja;
- f. Pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja daerah jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam APBD;
- g. Pengeluaran seperti tersebut pada butir (6) hanya dapat dilakukan dalam keadaan darurat, yang selanjutnya harus diusulkan terlebih dahulu dalam rancangan

perubahan APBD dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Kriteria keadaan darurat ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

- h. Setiap SKPD tidak boleh melakukan pengeluaran atas beban anggaran daerah untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD; dan
- i. Pengeluaran belanja daerah harus dilaksanakan berdasarkan prinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien, dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Pelaksanaan anggaran berpengaruh terhadap kinerja SKPD. Pelaksanaan anggaran adalah tahap dimana sumber daya digunakan untuk melaksanakan kebijakan anggaran. Suatu hal yang mungkin terjadi dimana anggaran yang disusun dengan baik apabila tidak dilaksanakan dengan tepat, akan menimbulkan permasalahan terutama dalam serapan anggaran di tahun berjalan.

Setiap pengeluaran untuk belanja daerah atas beban APBD harus didukung dengan bukti yang lengkap dan sah. Bukti-bukti tersebut harus mendapat pengesahan dari pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab atas kebenaran material yang timbul dari penggunaan bukti tersebut.

Dalam melaksanakan anggaran belanja daerah beberapa hal yang harus dipedomani sesuai dengan Permendagri No. 13 Tahun 2006, sebagai berikut:

- a. Pengeluaran kas yang menjadi beban APBD tidak boleh dilakukan

sebelum rancangan peraturan daerah tentang APBD ditetapkan dan dicantumkan dalam lembaran daerah. Pengeluaran kas tersebut tidak termasuk pengeluaran untuk belanja yang bersifat mengikat dan belanja daerah yang bersifat wajib yang ditetapkan dengan peraturan kepala daerah;

- b. Dasar pengeluaran belanja untuk keperluan tak terduga yang dianggarkan dalam APBD (misalnya untuk mendanai tanggap darurat, bencana alam atau bencana sosial, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun sebelumnya) harus ditetapkan dengan keputusan kepala daerah dan diberitahukan kepada DPRD paling lama 1 (satu) bulan sejak keputusan tersebut ditetapkan;
- c. Pimpinan instansi/lembaga penerima dan tanggap darurat harus bertanggung jawab atas penggunaan dana tersebut dan wajib menyampaikan laporan realisasi penggunaan dana kepada atasan langsung dan kepala daerah sesuai dengan tata cara pemberian dan pertanggungjawaban dana darurat yang ditetapkan dalam peraturan kepala daerah;
- d. Bendahara pengeluaran sebagai wajib pungut pajak penghasilan (PPh) dan pajak lainnya, wajib menyetorkan seluruh penerimaan potongan dan pajak yang dipungutnya ke rekening kas negara pada bank yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan sebagai bank persepsi atau pos giro dalam jangka waktu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan.

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas SKPD, kepada pengguna anggaran/ kuasa pengguna anggaran dapat diberikan uang persediaan yang dikelola oleh bendahara pengeluaran.

### 3. Serapan Anggaran SKPD

Penyerapan anggaran menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan dan mempertanggungjawabkan setiap kegiatan yang telah direncanakannya (Mardiasmo, 2016). Penyerapan anggaran pemerintah daerah merupakan akumulasi dari penyerapan anggaran yang dilakukan oleh SKPD. Menurut Noviwijaya & Rohman (2013) penyerapan anggaran SKPD merupakan “proporsi anggaran satuan kerja yang telah dicairkan atau direalisasikan dalam satu tahun anggaran”. Secara sederhana, penyerapan anggaran dapat diartikan membandingkan anggaran dengan realisasinya.

Kemampuan penyerapan anggaran dianggap baik dan berhasil apabila realisasi penyerapan anggaran sesuai dengan aktual fisik pekerjaan yang dapat diselesaikan, dengan anggapan bahwa fisik aktual pekerjaan tersebut relatif sama dengan target penyelesaian pekerjaan yang direncanakan (Zaenudinsyah, 2016). Secara sederhana, suatu penyerapan anggaran dikatakan baik apabila telah dilaksanakan sesuai dengan perencanaannya.

Kegagalan mengoptimalkan penyerapan anggaran mengakibatkan hilangnya manfaat belanja, karena dana yang dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan. Apabila pengalokasian anggaran efisien, maka

keterbatasan sumber dana yang dimiliki dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan strategis. Sumber-sumber penerimaan yang terbatas mengharuskan pemerintah menyusun prioritas kegiatan dan pengalokasian anggaran yang efektif dan efisien. Menurut (Miliasih, 2012) keterlambatan realisasi anggaran pada satuan kerja antara lain dapat disebabkan oleh:

- a. Kurangnya SDM pengelola keuangan yang berkualitas;
- b. Dasar penunjukan pejabat/staf pengelola anggaran masih bersifat kepercayaan;
- c. Dominasi jabatan pengelola anggaran tertentu, yang berpengaruh terhadap strategi dalam pelaksanaan anggaran; Sebagai contoh, satker yang didominasi oleh peran seorang bendahara yang dipercaya oleh Pengguna Anggaran (PA)/Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), menyebabkan perencanaan dan realisasi anggaran hanya dapat dilakukan oleh bendahara. Hal ini menyebabkan tidak berjalannya fungsi tenaga pengelola anggaran lainnya, sehingga dalam realisasi anggaran tenaga pengelola anggaran lainnya harus menunggu instruksi dari bendahara;
- d. Efek jabatan struktural, penunjukan sebagai pengelola anggaran bukan karena kapasitas;
- e. Tingkat kepedulian PA/KPA satker yang rendah terhadap tanggung jawab pengelolaan anggaran. Kepedulian PA/KPA menentukan pengelolaan anggaran yang tepat guna dan tepat waktu; serta
- f. Kebiasaan tenaga pengelola

anggaran menunda pekerjaan dan mengeksekusi kegiatan di akhir tahun anggaran.

Meskipun penyerapan anggaran bukan merupakan satu-satunya indikator untuk menilai keberhasilan kinerja keuangan pemerintah daerah, namun pemerintah daerah tetap harus menaruh perhatian terhadap hal ini. Apabila hal ini terus terjadi, dapat dipastikan target kinerja yang telah ditetapkan tidak tercapai, dan ini berarti ada uang pemerintah daerah yang menganggur (*idle money*) yang seharusnya dapat diinvestasikan pada tempat-tempat yang lebih produktif (BPK, 2018).

Kondisi penyerapan anggaran yang rendah dan tidak proporsional menurut Miliasih (2012) akan berimplikasi pada:

- a. Lambatnya pelaksanaan Kegiatan/program pemerintah dan/atau pelayanan publik;
- b. Penundaan pencairan dana untuk belanja barang/jasa menyebabkan fungsi stimulus fiskal dan *multiplier effect* dari belanja pemerintah terhadap aktivitas perekonomian masyarakat tidak optimal pada awal tahun anggaran;
- c. Penumpukan tagihan kepada negara pada akhir tahun anggaran menyebabkan beban yang berat terhadap penyediaan uang/kas pemerintah, sehingga dapat memungkinkan terjadinya *cash mismatch*.

### C. PENELITIAN TERDAHULU

Penelitian yang dilakukan

Siswanto & Rahayu, (2010) tentang "Faktor-faktor Penyebab Rendahnya Penyerapan Belanja Kementerian/Lembaga Tahun Anggaran 2010", menunjukkan hasil bahwa permasalahan utama yang dihadapi kementerian/lembaga berkaitan dengan penyebab rendah penyerapan anggaran adalah persoalan internal, pengadaan barang/jasa, mekanisme revisi, dan persoalan lain-lain. Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah statistik deskriptif. Sumber data diperoleh dari hasil wawancara, diskusi dan survey lapangan.

Priatno & Khusaini, (2016) Penelitian ini menggunakan analisis faktor dan regresi logistik. Dari 15 variabel awal yang dimunculkan, diperoleh 3 faktor yakni Faktor Administrasi dan SDM, Faktor Perencanaan, dan Faktor Pengadaan Barang dan Jasa. Hasil analisis data menunjukkan bahwa Faktor administrasi dan SDM mempunyai pengaruh yang tidak signifikan terhadap penyerapan anggaran satuan kerja, sedangkan faktor perencanaan dan faktor pengadaan barang dan jasa yang mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran satuan kerja.

Sinaga, (2015) melakukan Penelitian dan menemukan bahwa perencanaan yang baik akan sangat membantu tingkat penyerapan anggaran. Selain itu diperlukan pengawasan sejak awal perencanaan agar dapat dideteksi kemungkinan kegagalan penyerapan anggaran lebih dini. Pelaporan juga memiliki peranan penting untuk mengetahui perkembangan penyerapan anggaran. Untuk mempercepat penyerapan

anggaran belanja negara maka diperlukan peraturan yang berorientasi pada pemberian kepercayaan pada eksekutif agar dapat lebih fleksibel dalam menggunakan anggaran dengan tetap mengedepankan prinsip efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas.

Ledy, Sondakh, & Warongan, (2017) melakukan penelitian dengan melihat pengaruh perencanaan anggaran, implementasi anggaran, pengadaan barang dan jasa, komitmen manajemen, dan birokrasi terhadap penyerapan anggaran. Hasil penelitian menunjukkan bahwa baik secara simultan atau sebagian, perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, pengadaan barang dan jasa, komitmen manajemen dan lingkungan birokrasi secara positif dan signifikan mempengaruhi penyerapan pendapatan dan pengeluaran anggaran (anggaran) di Pemerintah Kepulauan Talaud.

Penelitian yang dilakukan (Putri, 2014) pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Pemerintah Provinsi Bengkulu mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran juga menunjukkan hasil bahwa kompetensi sumber daya manusia, dokumen pengadaan dan uang persediaan memberi pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran. Namun, dokumen perencanaan dan pencatatan administrasi tidak memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran.

Romaidon Darma, (2015) juga melakukan penelitian pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Aceh mengenai "Pengaruh Waktu Penetapan

Anggaran, Sisa Anggaran Tahun Sebelumnya dan Perubahan Anggaran terhadap Serapan Anggaran". Hasil penelitian menunjukkan bahwa waktu penetapan anggaran, sisa anggaran tahun sebelumnya dan perubahan anggaran secara simultan berpengaruh terhadap serapan anggaran. Sementara itu Serafiadita Devota Fridatama Renyut. Transna Putra Urip. Robert M. W. S. T. Marbun, (2015) meneliti Pengaruh Sumber Daya Manusia, Hubungan Eksekutif-Legislatif, Regulasi, indikator Kinerja dan Penetapan APBD terhadap penyerapan anggaran, hasil penelitian menunjukkan bahwa hanya factor Sumber Daya Manusia dan Penetapan APBD yang berpengaruh terhadap penyerapan anggaran

#### **D. METODE PENELITIAN**

Lokasi penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kota Banda Aceh yaitu pada daya serap anggaran 39 SKPD yang berada dalam Lingkungan Pemerintah Kota Banda Aceh tahun 2018 yang datanya terdapat di Badan Pengelola Keuangan (BPK) Kota Banda Aceh. Penelitian ini menggunakan metode sensus atau metode populasi, dimana yang menjadi responden terdiri dari Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) dan Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK) dari masing-masing SKPD sebanyak 78 responden. Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dan analisisnya menggunakan analisis regresi linear berganda. Skala pengukuran yang digunakan adalah skala interval 5 point.

Adapun yang menjadi variabel sebagai berikut:

1. Perencanaan Anggaran ( $X_1$ ), yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran *financial*. Indikator yang digunakan dalam perencanaan anggaran adalah proses perencanaan anggaran yang dikembangkan dalam penelitian. Indikator yang digunakan dalam perencanaan anggaran adalah: (1) Penyusunan KUA, PPAS yang sudah sesuai dengan Renstra SKPD, Musrenbang dan RKPD, (2). Penyusunan Renja SKPD, (3) Penyusunan RKA SKPD yang sudah sesuai dengan KUA/PPAS, Renja SKPD dan Kebutuhan SKPD, (3) Tugas TAPD dalam melaksanakan Asistensi RKA SKPD, (4) Kesesuaian RAPBD dengan usulan RKA yang diajukan SKPD, (5) Kesesuaian program kegiatan yang diusulkan dalam RKA SKPD dengan standard harga barang dan jasa, serta (6) Kesesuaian Qanun APBD yang ditetapkan dengan RKA SKPD yang diusulkan.
2. Pelaksanaan Anggaran ( $X_2$ ), yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah aktivitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk merealisasikan semua rencana atau

kebijakan yang telah dirumuskan dan ditetapkan. Indikator yang digunakan dalam pelaksanaan anggaran adalah: (1) persoalan-persoalan yang terjadi dalam internal satuan kerja perangkat daerah yaitu : Penunjukan pejabat perbendaharaan; budaya kerja; dan proses penyelesaian administrasi); (2) pengadaan barang dan jasa yaitu : -jumlah pejabat/panitia pengadaan barang, -proses pemeriksaan dokumen kontrak, -penentuan Harga perkiraan Sendiri (HPS), dan -kapasitas pihak rekanan; (3) mekanisme pembayaran yang terdiri dari indikator : - jadwal anggaran kas, - proses verifikasi SPM dan - pencairan uang kepada pihak rekanan.

3. Serapan Anggaran ( $Y$ ), yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah serapan operasional proporsi anggaran satuan kerja perangkat daerah yang telah direalisasikan dalam satu tahun anggaran. Indikator yang digunakan dalam serapan anggaran adalah persentase realisasi terhadap belanja pada masing-masing SKPD.

## E. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Uji Pengaruh Partial

Analisis regresi mempunyai hubungan yang erat dengan korelasi. Korelasi digunakan untuk menemukan arah dan kuatnya hubungan antara dua variabel atau lebih, sedangkan regresi digunakan untuk memprediksi nilai

variabel dependen berdasarkan nilai variabel independen. Biasanya analisis regresi dilakukan bila hubungan dua variabel berupa hubungan kausal atau fungsional.

Dalam penelitian ini analisis regresi yang digunakan adalah model analisis regresi linear berganda yang diproses dengan menggunakan SPSS.

Analisis regresi linier berganda digunakan untuk melihat bagaimana keadaan (naik turunnya) variabel dependen. Berdasarkan model analisis regresi linear berganda dengan menggunakan SPSS maka diperoleh hasil perhitungan sebagaimana pada Tabel 1.2

**Tabel 1.2**  
**Hasil Uji Analisis Regresi Faktor-faktor yang Berpengaruh Terhadap Serapan Anggaran SKPD Tahun 2018**

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
(Constant)	9.467	5.273		1.796	.076		
X1 (Perencanaan Anggaran)	-.068	.049	-.144	-1.382	.171	.839	1.192
X2 (Pelaksanaan Anggaran)	.423	.075	.589	5.651	.000	.839	1.192

a. Dependent Variable: Y

Dari hasil perhitungan statistik dengan menggunakan program SPSS seperti terlihat pada Tabel 1 maka diperoleh persamaan regresi linear berganda OLS berupa  $Y = 9.467 - 0,068 \text{ Perencanaan Anggaran} + 0,423 \text{ Pelaksanaan anggaran}$ , atau  $Y = 9,467 - 0,068 X_1 + 0,423 X_2$ .

Dari hasil estimasi masing-masing variabel bebas pada persamaan di atas, dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Koefisien perencanaan anggaran

adalah - 0,068 artinya jika perencanaan anggaran meningkat sebesar satu satuan hitung maka serapan anggaran akan menurun sebanyak 0,068 kali atau 6,8 % dengan asumsi variabel lain tetap.

2. Koefisien pelaksanaan anggaran adalah 0,423 artinya jika pelaksanaan anggaran meningkat sebesar satu satuan hitung maka serapan anggaran akan meningkat sebanyak 0,423 kali atau 42,3 %



dengan asumsi variabel lain tetap.

Uji t dilakukan untuk melihat signifikansi pengaruh dari masing-masing variabel independen (perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran) terhadap variabel dependen (serapan anggaran) sebagaimana hasil analisis yang outputnya tergambarkan pada Tabel 1.2. Berdasarkan pada Tabel 1.2 dapat diketahui hasil uji analisis regresi linear berganda terhadap variabel perencanaan anggaran ( $X_1$ ) sebesar 1,382 dan  $t_{hitung}$  untuk variabel pelaksanaan anggaran ( $X_2$ ) sebesar 5,651, dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Variabel perencanaan anggaran memiliki nilai  $t_{hitung}$  sebesar -1.382 atau lebih kecil dari nilai  $t_{tabel}$  1,665 pada jumlah  $n-k = 78-3 = 75$  dengan *level of significance* 0,05, dengan kata lain  $t_{hitung} < t_{tabel}$ , artinya variabel perencanaan anggaran (variabel  $X_1$ ) tidak berpengaruh terhadap variabel serapan anggaran SKPD;
- b. Variabel pelaksanaan anggaran memiliki nilai  $t_{hitung}$  sebesar 5.651 atau lebih kecil dari nilai  $t_{tabel}$  1,665 pada jumlah  $n-k = 78-3 = 75$  dengan *level of significance* 0,05, dengan kata

lain  $t_{hitung} < t_{tabel}$ , artinya variabel pelaksanaan anggaran (variabel  $X_2$ ) secara partial berpengaruh terhadap variabel serapan anggaran SKPD;

## 2. Uji Pengaruh Simultan

Uji signifikansi Simultan atau Uji F dilakukan untuk melihat apakah secara bersama-sama variabel independen (kapasitas SDM, perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran) berpengaruh signifikan terhadap serapan anggaran. Dari hasil penghitungan dan analisis varian terhadap persamaan regresi variabel serapan anggaran atas variabel kapasitas SDM, perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran, dapat dilihat dalam Tabel 2.

Dari hasil analisis  $F_{hitung}$  diperoleh sebesar 16,437, nilai ini lebih besar dari nilai  $F_{tabel}$  yaitu 3,960 (dengan nilai  $df_1 = k - 1 = 2 - 1 = 1$ , dan nilai  $df_2 = n - k = 78 - 2 = 76$ ), dengan kata lain  $F_{hitung} > F_{tabel}$  ( $16,437 > 3,96$ ). Dengan demikian  $H_0$  ditolak dan  $H_a$  diterima. Artinya bahwa variabel Perencanaan anggaran dan Pelaksanaan anggaran secara bersama-sama berpengaruh secara simultan terhadap variabel dependen serapan anggaran SKP

**Tabel 1.3 Uji Anova**  
ANOVA<sup>b</sup>

Model	Sum of Squares	Df	Mean Square	F	Sig.
1 Regression	442.745	2	221.373	16.437	.000 <sup>a</sup>
Residual	1037.055	77	13.468		
Total	1479.800	79			

a. Predictors: (Constant),  $X_2$ ,  $X_1$

b. Dependent Variable: Y

Dari hasil analisis  $F_{hitung}$  diperoleh sebesar 16,437, nilai ini lebih besar dari nilai  $F_{tabel}$  yaitu 3,960 (dengan nilai  $df_1 = k - 1 = 2 - 1 = 1$ , dan nilai  $df_2 = n - k = 78 - 2 = 76$ ), dengan kata lain  $F_{hitung} > F_{tabel}$  ( $16,437 > 3,96$ ). Dengan demikian  $H_0$  ditolak dan  $H_a$  diterima. Artinya bahwa variabel Perencanaan anggaran dan Pelaksanaan anggaran secara bersama-sama berpengaruh secara simultan terhadap variabel dependen serapan anggaran SKPD.

### 3. Pembahasan

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam lingkungan Pemerintah Kota Banda Aceh berjumlah 39 SKPD. Masing-masing SKPD dipimpin oleh Kepala SKPD yang berfungsi dan bertanggung jawab sebagai Pengguna Anggaran dalam pengelolaan keuangan di Instansinya. Dalam pengelolaan keuangan SKPD, Kepala SKPD selaku Pengguna Anggaran dibantu oleh Pejabat Pengelola Keuangan SKPD (PPK SKPD) dan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK). Penunjukan dan penetapan Pengguna Anggaran, PPK SKPD dan PPTK pada setiap tahun belum dapat mengatasi keterlambatan serapan anggaran pada masing-masing SKPD.

Berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran Kota Banda Aceh yang didapatkan dari Badan Pengelola Keuangan (BPK) Kota Banda Aceh maka diperoleh data serapan anggaran SKPD dari tahun 2014 sampai dengan

tahun 2018 mengalami keterlambatan pada setiap tahunnya. Penyerapan anggaran di awal tahun yaitu triwulan pertama begitu kecil tetapi mengalami peningkatan yang signifikan di akhir tahun yaitu pada triwulan keempat atau semester kedua. Hal ini berdampak pada lambatnya realisasi pelaksanaan program dan kegiatan Pemerintah Kota Banda Aceh.

Perencanaan Anggaran dan Pelaksanaan Anggaran secara bersama-sama berpengaruh terhadap serapan anggaran SKPD. Dengan demikian perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran secara bersama-sama memiliki pengaruh dan berperan untuk peningkatan daya serap anggaran SKPD. Secara parsial hanya variable pelaksanaan anggaran yang berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan di Kota Banda Aceh. Hasil penelitian ini sejalan dengan yang ditemukan oleh Jauhari, (2017) yang menyatakan bahwa pelaksanaan anggaran lebih berpengaruh terhadap penyerapan anggaran daripada variable perencanaan anggaran.

Hal ini sesuai dengan teori yang disampaikan oleh Maulana (2011) yang menyatakan bahwa belum maksimalnya penyerapan anggaran pada beberapa SKPD disebabkan karena SKPD tersebut belum mampu memaksimalkan sumber daya yang ada antara lain sumber daya manusia yang kurang kompeten serta perencanaan anggaran yang kurang tepat. Sejalan juga dengan pendapat Mardiasmo (2009), bahwa penyerapan anggaran menggambarkan kemampuan

pemerintah daerah dalam melaksanakan dan mempertanggungjawabkan setiap kegiatan yang telah direncanakannya.

## F. PENUTUP

Kesimpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini adalah:

1. Koefisien perencanaan anggaran adalah  $-0.068$  artinya jika perencanaan anggaran meningkat sebesar satu satuan hitung maka serapan anggaran akan menurun sebanyak  $0.068$  kali atau  $6,8\%$  dengan asumsi variabel lain tetap.
2. Koefisien pelaksanaan anggaran adalah  $0.423$  artinya jika pelaksanaan anggaran meningkat sebesar satu satuan hitung maka serapan anggaran akan meningkat sebanyak  $42,3$  kali atau  $42,3\%$  dengan asumsi variabel lain tetap.

Beberapa hal yang sifatnya umum, dapat direkomendasikan sebagai berikut:

- 1 Merencanakan anggaran secara lebih baik dengan memperhitungkan kebutuhan masing-masing SKPD serta dapat melakukan analisis secara tajam *outcome* dan *benefit* yang akan diperoleh oleh Pemerintah dan masyarakat dari kegiatan yang diusulkan oleh masing-masing SKPD.
- 2 Melakukan evaluasi secara berkala terhadap progress realisasi kegiatan dan keuangan yang sudah direncanakan pada DPA SKPD, guna dapat mengetahui dan mendorong percepatan serapan anggaran pada setiap bulan atau triwulan.

## KETERBATASAN PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan instrumen kuesioner sehingga hasil penelitian ini rentan terhadap biasnya jawaban responden karena pada umumnya responden akan memberikan jawaban yang baik atas pertanyaan yang terkait pekerjaan yang dilakukannya. Selain itu, kontrol variabel yang relatif sedikit memungkinkan variabel yang digunakan dalam penelitian ini mengalami *omitted variable bias*. Oleh sebab itu, dalam penelitian lanjutan diperlukan menambahkan variabel lain yang memiliki kemungkinan pengaruh terhadap serapan anggaran SKPD.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, J. (2007). Pengaruh Karakteristik Gaya Penyusunan Anggaran terhadap Efisiensi Biaya. *Sinergi*. <https://doi.org/10.20885/sinergi.v019.iss1.art2>
- Bastian, I. (2019). Lingkup Akuntansi Sektor Publik. *Lingkup Akuntansi Sektor Publik*.
- Jauhari. (2017). Pengaruh Perencanaan Anggaran dan Pelaksanaan Anggaran terhadap Serapan Anggaran Satuan Kerja Wilayah Pembayaran KPPN Bandung I dan KPPN Bandung II.
- Ledy, G., Sondakh, J. J., & Warongan, J. D. L. (2017). Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pemerintah Kabupaten Kepulauan Talaud. *Jurnal Riset Akuntansi Dan Auditing "GOODWILL," Vol.8(No.1)*, 108-117.
- Mardiasmo. (2006). Perwujudan

- PENGARUH PERENCANAAN ANGGARAN DAN PELAKSANAAN ANGGARAN TERHADAP SERAPAN ANGGARAN SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH (SKPD) PADA PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH ●

- Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana Good Governance. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*.
- Mardiasmo. (2016). Perpajakan Edisi Terbaru 2016. In Penerbit ANDI.
- Miliasih, R. (2012). *Analisis Keterlambatan Penyerapan Anggaran Belanja Satuan kerja kementerian Negara/Lembaga TA 2010 di Wilayah Pembayaran KPPN Pekanbaru* (Universitas Indonesia). Retrieved from [http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20289958-T24759-Analisis keterlambatan.pdf](http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20289958-T24759-Analisis%20keterlambatan.pdf)
- Muhammad Munandar. (2013). *Jurnal 9. Perencanaan Kerja, Pengkoordinasian Kerja Dan Pengawasan Kerja*.
- Mulyadi. (2016). Sistem Akuntansi Edisi 4. In *Sistem Akuntansi Edisi 4*.
- Mutmainna, & Iqbal, M. (2017). Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. *Assets*, 7(1), 120-132.
- Noviwijaya, A., & Rohman, A. (2013). *Pengaruh Keragaman Gender Dan Usia Pejabat Perbendaharaan Terhadap Penyerapan Anggaran Satuan Kerja (Studi Empiris Pada Satuan Kerja Lingkup Pembayaran Kppn Semarang I)*. 2, 91-100.
- Permendagri NO. 13 Tahun 2006. (2006). PEDOMAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH DENGAN. *Permendagri NO. 13 Tahun 2006*.
- Priatno, prasetyo adi, & Khusaini, M. (2016). Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran pada Satuan Kerja Lingkup Pembayaran KPPN Blitar. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FEB*.
- Putri, C. T. (2014). *Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Pemerintah Provinsi Bengkulu*.
- Rerung, elypaz donald, Karamoy, H., & Pontoh, W. (2017). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Belanja Pemerintah Daerah : Proses Pengadaan Barang / Jasa Di Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan. *Jurnal Akuntansi*.
- Romaidon Darma, H. (2015). PENGARUH WAKTU PENETAPAN ANGGARAN, SISA ANGGARAN TAHUN SEBELUMNYA, DAN PERUBAHAN ANGGARAN TERHADAP SERAPAN ANGGARAN PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA DI ACEH. *Jurnal Administrasi Akuntansi : Program Pascasarjana Unsyiah*.
- Rubin, I. S. (2016). The Dynamics of Changing Budget process. In *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing* .
- Serafiadita Devota Fridatama Renyut. Transna Putra Urip. Robert M. W. S. T. Marbun. (2015). *Jurnal Kajian Ekonomi dan Studi Pembangunan Volume II No. 1, April 2015. Kajian Ekonomi Dan Studi Pembangunan*.
- Sinaga, L. (2015). Faktor-Faktor Yang mempengaruhi Kualitas Laporan Keuangan UMKM Dan Jumlah Kredit yang diterima UMKM Dari perbankan Pada Usaha Mikro,

Kecil Dan Menengah di Kota  
Medan. *Jurnal Akuntansi Fakultas  
Ekonomi Dan Bisnis Universitas  
Negeri Medan*.

Siswanto, A. D., & Rahayu, S. L. (2010).  
Faktor-Faktor Penyebab  
Rendahnya Penyerapan Belanja  
Kementerian/Lembaga TA 2010.  
*Policy Paper Kementerian Keuangan*,  
1-12.

Suandy, E. (2011). Perencanaan Pajak.  
In *Perencanaan Pajak (Edisi 5)*.

Zaenudinsyah, F. (2016). Analisis  
Faktor Penyebab Penumpukan  
Pencairan Dana APBN pada Akhir  
Tahun Anggaran. *Indonesian  
Treasury Review: Jurnal  
Perbendaharaan, Keuangan Negara  
Dan Kebijakan Publik*.  
<https://doi.org/10.33105/itr.v1i1>.

56

# PEMBERHENTIAN DENGAN TIDAK HORMAT PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA (TINJAUAN UNDANG-UNDANG NO. 5 TAHUN 2014)<sup>1</sup>

*DISCLAIMER WITH NOT RESPECT FOR STATE CIVIL APPARATUS*

Rusnin<sup>2</sup>

Email: [rusnin\\_law@yahoo.co.id](mailto:rusnin_law@yahoo.co.id)

## **ABSTRACT**

*Implementation of dismissal of sanctions against civil servants who commit criminal acts of this position need to be seen and assessed suitability of its application based on the rules governing it, this will have an impact on legal certainty of its status as a civil servant and the rights that must be accepted as civil servants during the legal process is still ongoing, as well as legal certainty against the decision charged to the civil servant if he has permanent legal force. Article 87 paragraph (4) letter b of Act Number 5 of 2014 concerning ASN states that: Civil servants are dismissed without respect because of: committing fraud against Pancasila and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia; sentenced to prison or confinement based on a court ruling that has permanent legal force because of a crime in a position or criminal offense that has something to do with a general duty or crime; The research method used is legal research using empirical juridical methods. Empirical juridical approach. The results of the study show the position of civil servants who have been sentenced for committing criminal offenses can be concluded as follows: Against a legal status for civil servants who have been sentenced for committing crimes as regulated in Article 87 paragraph (4) letter b of Law Number 5 In 2014 about the Civil Servants of the State Civil Servants were dismissed not honorably because: So that if we look at the conditions stated above will be terminated from their office and the civil servants' personal data will be deflected from the Ministry of Personnel data base so we can draw conclusions. In the event that a legal legal status is clear to civil servants who commit office crimes, they will be dismissed.*

**Keywords:** *Dismissal of the State Civil Apparatus*

## **ABSTRAK**

Pelaksanaan Penjatuhan sanksi pemberhentian terhadap PNS yang melakukan tindak pidana jabatan ini perlu dilihat dan dikaji kesesuaian penerapannya berdasarkan aturan yang mengaturnya, hal ini akan berdampak pada kepastian hukum akan statusnya sebagai PNS dan hak yang harus diterima sebagai PNS selama proses hukum masih berjalan, serta kepastian hukum terhadap keputusan yang didakwakan kepada PNS tersebut apabila telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Pasal 87 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN menyatakan bahwa: PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena: melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>1</sup> Diterima 27 September 2019, Direvisi 7 Oktober 2019

<sup>2</sup> Dosen Pengajar hukum Administrasi Negara Universitas Muhammadiyah, Banda Aceh

dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatandan/ atau pidana umum; Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum dengan menggunakan metode *yuridis empiris*. Pendekatan *yuridis empiris*. Hasil penelitian menunjukkan Kedudukan Pegawai Pegawai Negeri Yang Telah Dijatuhi Hukuman Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan dapat diambil kesimpulan sebagai berikut: Terhadap setatus kedudukan hukum bagi PNS yang telah dijatuhi hukuman karena melakukan kejahatan sebagaimana diatur Pasal 87 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena: Sehingga apabila kita cermati berdasarkan ketentuan tersebut diatas akan diberhentikan dari jabatannya serta terhadap data diri PNS yang bersangkutan akan diblokir dari *database* Kementerian Kepegawaian dengan demikian kita dapat mengambil kesimpulan. Dalam hal setatus hukum cukup jelas bagi PNS yang melakukan kejahatan jabatan akan diberhentikan.

*Kata kunci: Pemberhentian ASN, Undang-Undang No.5 Tahun 2014*

## A. PENDAHULUAN

**T**ujuan kehidupan bernegara secara tegas dirumuskan dalam Alinea ke Empat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengemukakan bahwa tujuan dari negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut dalam ketertiban dunia. Usaha dalam mencapai tujuan nasional diperlukan adanya Aparatur Sipil negara selanjutnya disingkat (ASN) yang penuh kesetiaan dan ketaatan pada Pancasila dan UUD 1945. Aparatur negara dan pemerintah bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdayaguna dan berhasil guna, berkualitas tinggi, abdi negara, serta abdi masyarakat.<sup>3</sup>

Terciptanya pemerintahan yang baik (*Good Governance*), sesuai dengan tujuan pemerintah Republik Indonesia yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinie keempat, serta pemenuhan salah satu tuntutan reformasi adanya birokrasi pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*Clean Government*) sehingga akan dapat memiliki kualitas pemerintahan yang baik pula. Dengan terbentuknya praktek *Good Governance* maka pelayanan publik akan semakin peduli terhadap kepentingan rakyat. Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) adalah pemerintahan yang mampu memberikan pelayanan secara prima kepada masyarakat karena pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat

<sup>3</sup>Wahjono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta. 1986, hlm 35

dipisahkan dengan kehidupan manusia.<sup>4</sup>

Upaya untuk mencapai kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional dalam pelaksanaan tugas negara bidang pelayanan dan administrasi maka negara merumuskan tugas dan fungsi aparatur sipil negara, sesuai dengan apa yang telah dituangkan dalam *konsideran Menimbang*: bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Serta konsideran mengingat Pasal 20 dan Pasal 21 UUD 1945.

Negara berupaya meningkatkan kesempurnaan aparatur negara dan kesempurnaan aparatur negara pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan aparatur sipil negara. Sebagaimana diketahui bahwa warga negara republik Indonesia yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan yang berlaku mempunyai kesempatan yang sama untuk dipilih dan diangkat sebagai (ASN).

Pasal 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pegawai aparatur sipil negara yang selanjutnya disebut pegawai ASN

adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang undangan. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat (PNS) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Pengertian Pegawai Negeri Sipil, Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, Pegawai berarti orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan Negeri berarti negara atau pemerintah, jadi PNS adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau Negara.<sup>5</sup>

Sementara menurut Kraneburg memberikan pengertian dari PNS yaitu pejabat yang ditunjuk jadi pengertian tersebut tidak termasuk mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden, dan sebagainya. Menurut J.H.A Logemanm bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas publik (*open bare dienst betrokking*) dalam negara. Mengenai hubungan dinas publik ini terjadi jika seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada pemerintah dan melakukan suatu atau beberapa macam jabatan tertentu dengan mendapatkan penghargaan berupa gaji dan beberapa keuntungan lain.<sup>6</sup>

<sup>4</sup>Lijan Poltak Sinambela, *Ilmu dan Budaya, Perkembangan Ilmu Administrasi Negara*, Edisi Desember 1992, hal. 198

<sup>5</sup>W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hlm. 478.

<sup>6</sup>Lili Rasjidi & IB Wyasa, *Hukum sebagai suatu sistem*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1993, hlm.20.



Kedudukan pegawai ASN dalam melaksanakan tugas serta fungsi serta kewenangan harus memenuhi ketentuan sebagaimana yang dituangkan dalam Pasal 3 Undang-undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur sipil Negara

- a. nilai dasar;
- b. kode etik dan kode perilaku;
- c. komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik;
- d. kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;
- e. kualifikasi akademik;

Pegawai ASN sebagai unsur aparatur yang bertugas untuk memeberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan pegawai negeri didasarkan pada pokokpokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menyelenggarakan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan bangsa secara keseluruhan baik dalam bidang kesejahtraan ekonomi, pendidikan, serta pelaksanaan cita-cita luhur bangsa Indonesia.

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 tahun 2003 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil menyatakan bahwa; "Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota atau dipekerjakan di luar instansi induknya".

Pejabat pembina kepegawaian daerah Provinsi adalah Gubernur. Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota. Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Setiap Peraturan Perundang-undangan mengenai ASN harus dapat dimengerti dan dipahami oleh setiap ASN sehingga dapat dilaksanakan dan disosialisasikan sesuai dengan tujuan peraturan tersebut dalam hubungan ini maka manajemen dan administrasi ASN harus dilakukan secara terpusat, meskipun fungsi-fungsi pemerintahan lain telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah, baik Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Pemerintah Kota dalam rangka otonomi daerah yang diberlakukan saat ini. Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugasnya diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang berisi kewajiban yang harus ditaati dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangandengan tujuan agar pelaksanaan tugas sehari-hari PNS mampu mengendalikan diri sehingga suasana kerja berjalan harmonis, namun kenyataan yang berkembang sekarang justru jauh dari kata sempurna.

Masih banyak PNS yang melakukan pelanggaran dan tindak pidana termasuk melakukan tindak

pidana atau kejahatan jabatan dengan berbagai cara. Bagi ASN, disiplin mencakup unsur-unsur ketaatan, kesetiaan, kesungguhan dalam menjalankan tugas dan kesanggupan berkorban. Hal ini berarti kita harus mengorbankan kepentingan pribadi dan golongan untuk kepentingan negara dan masyarakat. Peraturan Pemerintah berkaitan dengan Disiplin PNS adalah peraturan yang mengatur mengenai kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar oleh PNS. PNS yang melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut dengan PP Disiplin PNS) diberikan sanksi berdasarkan Pasal 7 ayat (1) yang terdiri dari: hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin sedang, hukuman disiplin berat.

Bagi PNS yang telah melakukan suatu kejahatan atau tindak pidana dalam jabatan PNS tersebut akan ditindaklanjuti oleh pihak yang berwajib untuk itu PNS tersebut akan diberhentikan sementara dari jabatannya untuk kepentingan peradilan seorang PNS yang didakwa telah melakukan suatu kejahatan/pelanggaran jabatan dan berkaitan dengan hal itu oleh pihak yang berwajib dikenakan tahanan sementara, mulai saat penahanannya harus dikenakan pemberhentian sementara. Jika sesudah pemeriksaan oleh pihak yang berwajib seorang PNS yang dikenakan pemberhentian sementara peraturan ini ternyata tidak bersalah, maka pegawai tersebut harus segera diangkat dan dipekerjakan kembali pada jabatannya semula. Jika sesudah pemeriksaan PNS yang bersangkutan ternyata dinyatakan

bersalah, maka terhadap PNS yang dikenakan pemberhentian sementara harus diambil tindakan pemberhentian.

Pemberhentian seorang PNS berdasarkan peraturan ini ditetapkan mulai keputusan Pengadilan atas perkaranya mendapat kekuatan hukum tetap. Jika dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Disiplin PNS, terhadap PNS yang dinyatakan bersalah berdasarkan keputusan pengadilan harus diberhentikan, didalam tingkatan hukuman disiplin ini termasuk dalam hukuman disiplin berat yang salah satu jenisnya adalah pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Fenomena terhadap tindak pidana jabatan yang dilakukan oleh PNS ini banyak terjadi pada Pemerintah Daerah Jika dikaitkan dengan UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, PP No. 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS dan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, terhadap PNS yang dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana kejahatan jabatan berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap harus diberhentikan, didalam tingkatan hukuman disiplin ini termasuk dalam hukuman disiplin berat yang salah satu jenisnya adalah pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS. Kenyataan ini banyak terjadi di berbagai instansi pemerintah daerah, termasuk pada pemerintah daerah di wilayah hukum Provinsi Aceh, yang telah melakukan tindak pidana jabatan.

Pelaksanaan Penjatuhan sanksi pemberhentian terhadap PNS yang melakukan tindak pidana jabatan ini perlu dilihat dan dikaji kesesuaian penerapannya berdasarkan aturan yang mengaturnya, hal ini akan berdampak pada kepastian hukum akan statusnya

sebagai PNS dan hak yang harus diterima sebagai PNS selama proses hukum masih berjalan, serta kepastian hukum terhadap keputusan yang didakwakan kepada PNS tersebut apabila telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Pasal 87 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN menyatakan bahwa: PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena:

- a) melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatandan/atau pidana umum;

Pasal 9 huruf a PP Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pemberhentian PNS, sebagaimana diubah dengan PP Nomor 18 Tahun 2013: Pegawai Negeri Sipil diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil apabila dipidana penjara atau kurungan berdasarkan keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena:

- a) Melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan; atau
- b) Melakukan suatu tindak pidana kejahatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 104 sampai dengan Pasal

161 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa “setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau karena kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dipidana seumur hidup, atau pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 20 tahun dan atau denda paling sedikit 50 juta rupiah dan maksimal 1 miliar”.

Menurut Djoko Prakoso kejahatan jabatan dalah kejahatan yang dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat dalam masa pekerjaannya serta kejahatan yang termasuk dalam salah satu perbuatan pidana yang tercantum dalam Bab VIII Buku Kedua KUHP.<sup>7</sup> Wirjono Prodjodikoro berpendapat bahwa kejahatan jabatan merupakan tindak pidana yang dilakukan oleh para pejabat yang memegang kekuasaan dan harus dihukum pidana.<sup>8</sup>

Sepanjang Januari sampai Juni 2016 tercatat sebanyak 75 kasus korupsi ditangani Kejaksaan Tinggi (Kejati) Aceh dan Kejaksaan Negeri se-Aceh.75 kasus korupsi yang termasuk dalam Tindak Pidana Khusus tersebut terdiri dari 25 perkara tindak pidana korupsi yang telah selesai penyelidikan, 25 penyidikan perkara tindak pidana korupsi dan 25 perkara penuntutan

<sup>7</sup>Djoko Prakoso, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*. Edisi Pertama, Yogyakarta, Liberty, 1992, hlm. 9.

<sup>8</sup>Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung, Refika Aditama, 2003, hlm. 215.

tindak pidana korupsi saat ini sedang dalam persidangan di Pengadilan Tindak Pidanan Korupsi (Tipikor) Banda Aceh. "Bidang Tindak Pidana Khusus telah menyelesaikan 25 penyelidikan perkara tindak pidana korupsi, 25 penyidikan perkara tindak pidana korupsi dan 25 perkara penuntutan yang sedang berlangsung persidangan di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Banda Aceh dengan berbagai modus operandi serta kerugian Negara.

Sebagai contoh tindak pidana kejahatan jabatan yang dilakukan pegawai negeri sipil berinisial ML dalam perkara Nomor: 52/Pid.Sus/2014/P.TIPIKOR-BNA dijatuhi hukuman selama 4 (empat) tahun penjara, PNS berinisial SK dalam perkara Nomor: MA. No.586 K/Pid.Sus/2015 dijatuhi hukuman selama 4 (empat) tahun penjara.

Salah satu contoh lain tindak pidana jabatan yang dilakukan oleh MN Pegawai Negeri Sipil Pemkab. Abdy, berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 1455k/Pid. Sus/2015 telah dijatuhi pidana penjara selama 4 (empat) tahun, namun status hukum pegawai negeri tersebut masih tercatat sebagai pegawai negeri sipil. tidak adanya penerapan sanksi hukum sebagaimana yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum terhadap status pegawai negeri tersebut.<sup>9</sup>

Upaya meningkatkan kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil, pemerintah telah memberikan suatu

kebijakan dengan di keluarkannya PP No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur pemerintah dan abdi masyarakat diharapkan selalu siap sedia melaksanakan tugas yang telah diamanatkan kepadanya dengan sebaik mungkin, akan tetapi tidak dipungkiri sering juga didalam suatu instansi pemerintah, pegawainya melakukan tindak pidana jabatan yang menimbulkan kurang efektifnya kinerja pegawai yang bersangkutan. Berlakunya hukuman bagi PNS yang melakukan tindak pidana jabatan tersebut diharapkan dapat terciptanyapemerintahan yang efektif dan efisien.<sup>10</sup>

Pemerintah Daerah Provinsi Aceh telah ikut serta dalam mengimplementasikan peraturan disiplin pegawai negeri sipil, akan tetapi tidak menutup kemungkinan PNS Daerah Aceh melakukan hal-hal yang melanggar peraturan tersebut, terbukti dengan tidak sedikitnya pegawai negeri sipil yang melanggar aturan bahkan melakukan tindak pidana kejahatan jabatan, kurang adanya tindak lanjut atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi, bahkan tidak ada tindak lanjut dari pemerintah daerah untuk memberikan sanksi kepada PNS. Berdasarkan permasalahan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian secara mendalam dan menyeluruh mengenai penerapan peraturan terkait, sehingga penulis menetapkan dengan judul penulisan: "Pelaksanaan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) Secara Tidak Hormat

---

<sup>9</sup>SF Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta. 2006, hlm 23

<sup>10</sup>Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Fokus Media, Jakarta 2003, hal.41

Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan Di Aceh”

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris yaitu pendekatan yang memandang hukum sebagai gejala masyarakat sebagai institusi sosial atau perilaku yang memola pendekatan ini disebut juga penelitian hukum sosiologis. Penelitian lapangan dilakukan untuk memperoleh data primer dengan melakukan penelitian langsung pada lokasi penelitian dan juga melakukan wawancara dengan responden dan informan.<sup>11</sup> Metode pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif.<sup>12</sup>

## C. HASIL PENELITIAN

Hasil Penelitian Kedudukan Pegawai Pegawai Negeri Yang Telah Dijatuhi Hukuman Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan. Kedudukan hukum seorang Pegawai Negeri Sipil diatur dalam berbagai perundang-undangan kepegawaian dan berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil yang sedang aktif melaksanakan tugasnya maupun Pegawai Negeri Sipil yang sudah tidak aktif melaksanakan tugasnya. Peraturan Perundang-undangan tersebut menjadi pedoman bagi para Pegawai Negeri Sipil untuk menjalankan kewajiban-kewajiban dan menjauhi larangan-larangan serta cara memperoleh hak-haknya.

Pasal 250 PP Nomor 11 Tahun 2017, dijelaskan kriteria PNS yang diberhentikan tidak dengan hormat

apabila melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dapat dilihat juga ketentuan Pasal 23 ayat (3) UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan: Pegawai Negeri Sipil dapat diberhentikan tidak dengan hormat, karena:

- a. Melanggar sumpah/ janji PNS, sumpah/ janji Jabatan Negeri atau Peraturan Disiplin PNS.
- b. Dihukum penjara, berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena dengan sengaja melakukan sesuatu tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman penjara setinggi-tingginya 4 (empat) tahun atau diancam dengan hukuman yang lebih berat.

Pasal 23 ayat (4) UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan: PNS diberhentikan tidak dengan hormat, karena :

- a. Dihukum penjara atau kurungan, berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan sesuatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan.
- b. Ternyata melakukan penyelewengan terhadap ideologi Negara Pancasila, UUD 1945, atau terlibat dalam kegiatan yang

<sup>11</sup>Burhan Bungin, *Analisa Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis*

*Kearah Penguasaan Modal Aplikasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.5

<sup>12</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986. Hlm. 54.

menentang Negara dan/ atau Pemerintah.

Banyaknya aturan baik dibidang pengawasan serta pembinaan PNS yang dikeluarkan pemerintah untuk menjalankan tugas negara melalui lembaga-lembaga serta PNS yang merupakan abdi negara semestinya tunduk dan taat terhadap aturan hukum serta melaksanakan tugas serta fungsinya, yang tidak kalah penting PNS yang mendapat jabatan administrasi tidak melakukan pelanggaran serta kejahatan jabatan namun pada kenyataannya masih terjadi, berdasarkan dari hasil wawancara dengan Masyikur Alfia Kepala Seksi Pengolahan Data Instansi Kab/Kota Kanreg XIII BKN Banda Aceh.

Pegawai negeri sipil yang melakukan kejahatan jabatan secara subtansi, atau peraturan perundang-undangan berkaitan dengan tindak pidana Korupsi dari data yang diperoleh berdasarkan hasil kerja sama antara BKN dengan Kementerian Hukum dan Ham untuk wilayah kerja KANREG XII BKN Banda Aceh, dari tahun 2015 sampai dengan 2017 berjumlah 88 kasus yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, terhadap PNS terpidana tersebut hampir semua data informasi kepegawaiannya telah diblokir di sistem aplikasi pelayanan kepegawaian (SAPK) BKN. Namun hanya sebagian yang sudah dikeluarkan surat keputusan pemberhentian dan sudah ditetapkan pensiun serta sebagainya lagi masih aktif sebagai PNS.<sup>13</sup>

Pengambilan keputusan PNS diberhentikan tidak dengan hormat Selain ketentuan tersebut diatas harus juga memenuhi unsur Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana yang telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga mengatur tentang kejahatan jabatan:

*“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”.*

Konsekuensi Yuridis Terhadap Pegawai Negeri Sipil Dan Pejabat Pembina Pegawai Yang Tidak Melaksanakan Pemberhentian Terhadap PNS Yang Melakukan Tindak Pidana Jabatan, Pembinaan pegawai negeri sipil diperlukan adanya kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil, yaitu mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil, Pemindahan, Gaji, Tunjangan,

<sup>13</sup> Masyikur Alfian, Kepala Seksi Pengolahan Data Instansi Kab/Kota Kanreg XIII BKN Banda Aceh. Wawancara 6 Juni 2018

Kesejahteraan, Pemberhentian, Hak, Kewajiban dan Kedudukan Hukum.

Dengan diterbitkannya Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara No K.26-30V.326-299 tanggal 20 November 2012 perihal PNS Yang Dijatuhi Hukuman Pidana berkaitan dengan kejahatan jabatan yang dilakukan PNS demi tercapinya kepastian hukum serta ketaatan hukum dalam bidang hukum kepegawaian

- a. Pegawai Negeri Sipil yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan, dan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan telah dijatuhi hukuman berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, diberhentikan tidak dengan hormat
- b. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagaimana dimaksud pada huruf a berlaku terhitung mulai akhir bulan keputusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
- c. Pegawai Negeri Sipil Pusat menduduki pangkat Pembina Utama Muda, golongan ruang IV/c, Pembina Utama Madya, golongan ruang IV/d, dan Pembina Utama, golongan ruang IV/e, maka pemberhentian tersebut ditetapkan dengan keputusan Presiden.
- d. Pegawai Negeri Sipil Pusat menduduki pangkat Pembina Tingkat I, golongan ruang IV/b ke bawah di lingkungannya, maka pemberhentian tersebut ditetapkan dengan Keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat.

- e. Pegawai Negeri Sipil Daerah Provinsi menduduki pangkat Pembina Tingkat I, golongan ruang IV/b ke bawah di lingkungannya, maka pemberhentian tersebut ditetapkan dengan Keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi.
- f. Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten/Kota menduduki pangkat Pembina, golongan ruang IV/a dan Pembina Tingkat I, golongan ruang IV/b, maka pemberhentian tersebut ditetapkan dengan keputusan Gubernur.
- g. Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten/Kota menduduki pangkat Penata Tingkat I, golongan ruang III/d ke bawah di lingkungannya, maka pemberhentian tersebut ditetapkan dengan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota

Apabila kita cermati “dapat diberhentikan” tidak muncul. Sehingga apabila PNS yang bermasalah dengan hukum telah dijatuhi keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap, maka ia akan diberhentikan tidak dengan hormat, yang berlaku mulai akhir bulan keputusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Namun, bagaimana apabila pimpinan dari PNS bermasalah tersebut atau yang berwenang menjatuhkan sanksi terhadap PNS yang bermasalah tersebut tetap berdasarkan kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, apakah hal tersebut dibenarkan, terutama oleh Badan Kepegawaian Negara atau

Menteri Dalam Negeri, Karena menurut hierarki peraturan perundang-undangan seharusnya, jelas, yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Maka PNS tersebut dapat saja tidak diberhentikan.

Berdasarkan prinsip dalam UU ASN profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan, apabila kita cermati pada kenyataannya PNS yang memperoleh jabatan tidak jarang yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan, sebagaimana dikemukakan di Bab 3 berkaitan dengan jumlah PNS yang melakukan tindak pidana jabatan sebagai berikut:

*"Pegawai negeri sipil yang melakukan kejahatan jabatan secara substansi, atau peraturan perundang-undangan berkaitan dengan tindak pidana Korupsi dari data yang diperoleh berdasarkan hasil kerja sama antara BKN dengan Kementerian Hukum dan HAM untuk wilayah kerja KANREG XII BKN Banda Aceh, dari tahun 2015 sampai dengan 2017 berjumlah 88 kasus yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap."<sup>14</sup>*

Konsekwensi terhadap pejabat yang berwenang mengusulkan pemberhentian PNS tersebut dapat dikenakan sanksi berupa hukuman disiplin sesuai dengan ketentuan Pasal 21, PP No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai negeri sipil hukuman

disiplin yang dikenakan terhadap pejabat yang berwenang tersebut sama dengan hukuman disiplin yang seharusnya dijatuhkan kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin, selain itu terhadap pejabat juga dapat ditahan atau ditetapkan sebagai tersangka karna dianggap turut serta merugikan keuangan negara dengan terus membayar gaji PNS yang terbukti melakukan tindak pidana kejahatan jabatan.

Pembinaan pegawai negeri sipil diperlukan adanya kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil, yaitu mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil, Pemindahan, Gaji, Tunjangan, Kesejahteraan, Pemberhentian, Hak, Kewajiban dan Kedudukan Hukum. Dalam hal kepangkatan dan jabatan, berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan, apabila kita cermati pada kenyataannya PNS yang memperoleh jabatan tidak jarang yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan, sebagaimana dikemukakan di Bab 3 berkaitan dengan jumlah PNS yang melakukan tindak pidana jabatan sebagai berikut:

Pegawai negeri sipil yang melakukan kejahatan jabatan secara substansi, atau peraturan perundang-undangan berkaitan dengan tindak pidana Korupsi dari data yang diperoleh berdasarkan hasil kerja sama

---

<sup>14</sup>Masyikur Alfian, Kepala Seksi Pengolahan Data Instansi Kab/Kota Kanreg XIII BKN Banda Aceh. Wawancara 6 Juni 2017



antara BKN dengan Kementerian Hukum dan Ham untuk wilayah kerja KANREG XII BKN Banda Aceh, dari tahun 2015 sampai dengan 2017 berjumlah 88 kasus yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>15</sup>

Konsekwensi terhadap pejabat yang berwenang mengusulkan pemberhentian PNS tersebut dapat dikenakan sanksi berupa hukuman disiplin sesuai dengan ketentuan Pasal 21, PP No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai negeri sipil hukuman disiplin yang dikenakan terhadap pejabat yang berwenang tersebut sama dengan hukuman disiplin yang seharusnya dijatuhkan kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin, selain itu terhadap pejabat juga dapat ditahan atau ditetapkan sebagai tersangka karna dianggap turut serta merugikan keuangan negara dengan terus membayar gaji PNS yang terbukti melakukan tindak pidana kejahatan jabatan.

Namun pada kenyataannya masih terdapat PNS yang tidak diberhentikan oleh pejabat yang berwenang, sebagaimana terdapat pada bab 3 yang menunjukkan ada beberapa PNS yang telah terbukti melakukan tindak pidana kejahatan jabatan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap masih aktif sebagai PNS, terhadap hal ini merupakan pelanggaran hukum juga bertentangan dengan teori penegakan hukum kepegawaian, serta bertentangan dengan tujuan hukum kepegawaian nasional, Ketaatan serta Penegakan hukum khususnya dibidang kepegawaian sudah semestinya dapat dilaksanakan oleh setiap pemangku

kebijakan, apabila seorang PNS melakukan kejahatan dengan jabatannya harus melaksanakan aturan sehingga hal ini tidak mencidraai asas kepastian hukum, ketaatan/kepatuhan hukum.

Pegawai negeri sipil diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil apabila dipidana penjara atau kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan. Jabatan yang diberikan kepada seorang Pegawai Negeri Sipil adalah merupakan kepercayaan dari negara yang harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

#### **D. KESIMPULAN**

Berkaitan dengan Kedudukan Pegawai Pegawai Negeri Yang Telah Dijatuhi Hukuman Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan dapat diambil kesimpulan sebagai berikut: Terhadap setatus kedudukan hukum bagi PNS yang telah dijatuhi hukuman karena melakukan kejahatan sebagaimana diatur Pasal 87 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena: Sehingga apabila kita cermati berdasarkan ketentuan tersebut diatas akan diberhentikan dari jabatannya serta terhadap data diri PNS yang bersangkutan akan dibelokir dari data base Kementerian Kepegawaian dengan demikian kita dapat mengambil

kesimpulan. Dalam hal setatus hukum cukup jelas bagi PNS yang melakukan kejahatan jabatan akan diberhentikan. Namun pada kenyataannya masih terdapat perbedaan antara aturan perundang-undangan dengan pelaksanaannya hal ini disebabkan karena tidak adanya kordinasi antara instansi PNS instansi terkait seperti Kepolisian Kejaksaan dan kementiran Hukum dan hak asai manusia sehingga masih terdapa PNS yang telah dijatuhi hukuman pidana masih aktif sebagai PNS dan kepadanya melekan jabatan fungsional, tentunya ini merupakan suatu pelanggaran hukum dan bertentangan dengan teori penegakan hukum kepegawaian yang berlaku di negara indonesia.

Disarankan dalam hal Kedudukan Pegawai Pegawai Negeri Yang Telah Dijatuhi Hukuman Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan sebagai berikut: Apabila seorang PNS yang melakukan kejahatan jabatan telah terbukti dengan adanya putusan pengadilan yang sah, pejabat pembina harus menegakan aturan hukum disiplin PNS tujuanya agar dapat memberikan kepastian hukum kepegawain, serta menghindari terjadinya pelanggaran hukum yang berkaitan dengan jabatan. Guna mencapai tertib administrasi kepegawaian pemerintah/pejabat pembina kepegawaian harus melakuakan kordinasi antara lembaga pembina dan instansi kepegawaian sehingga apabila seorang PNS yang telah diprikasa, dituntut didepan sidang peradilan, tidak dilanting sebagai pejabat fungsional. Disarankan antara BKN dan Pejabat Pembina kepegawaian seperti presiden, gubernur dan Bupati/walikota melakukan kerjasama

dibidang pengawasan dan pembinaan khususnya terhadap data kepegawaian yang melakukan pelanggaran hukum.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Burhan Bungi, *Analisa Data Penelitian Kualitatif, Pemahaman Filosofis dan Metodologis Kearah Penguasaan Modal Aplikasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2005.
- Darwan Prints, *Praperadilan dan Perkembangannya Di Dalam Praktek*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Djoko Prakoso *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*. Edisi Pertama, Yogyakarta, Liberty, 1992.
- M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Pemeriksaan Sidang Pengadilan Banding Kasai dan Peninjauan Kembali*, Sinar Grafika, Jakarta 2006.
- Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*,; Fokus Media, Jakarta 2003.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.
- SF Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Liberty, 2006.
- Wahjono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung, Refika Aditama, 2003

# STRATEGI

## COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PEMERINTAHAN<sup>1</sup>

### COLLABORATIVE GOVERNANCE STRATEGY IN GOVERNMENT SECTOR

Aziza Bila, Boni Saputra<sup>2</sup>

Email: [azizanensia@gmail.com](mailto:azizanensia@gmail.com), [bonisaputra23@gmail.com](mailto:bonisaputra23@gmail.com)

#### ABSTRACT

*At this time, the government must have an active role in carrying out tasks, both duties within the institution and duties to serve public. To balance this task, the government must involve stakeholders. Collaborative Governance exists as a new concept so that there is continuity between public institutions (government and related stakeholders). This to assist the government in carrying out its duties. But now, often the governance of cooperation is not right, so that collaboration is not able to achieve goals. The purpose of this study is to find the right strategy for collaborative governance. The right strategy is expected to help the government to overcome problems in collaborative governance. This research uses a qualitative approach with library research strategy. This research explains that there are various kinds of processes in collaborative governance that can be used in solving existing problems. Through collaborative governance, it is expected that there will be a common perception by public institutions and stakeholders in identifying a problem so that it can be solved together. The results of this study found that the existence of a collaborative strategy in government is not seen from the results, but the existence of a model that is not only based on the process alone or the results. The model that was found in this research is expected to be the right solution in finding a collaborative governance solution for a government.*

Keywords : *Collaborative Governance, Government, Stakeholders*

#### ABSTRAK

Pemerintah pada saat ini harus berperan aktif dalam menjalankan tugas yang diemban, baik di internal dan eksternal. Untuk menyeimbangkan tersebut, maka pemerintah tidak bisa bekerja sendiri, dan harus melibatkan stakeholders. *Collaborative Governance* hadir sebagai konsep baru agar adanya kesinambungan antara lembaga publik (pemerintah dengan stakeholder yang terkait. Hal ini jelas untuk membantu pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Namun pada saat ini, seringkali tata kelola kerjasama tersebut kurang tepat, sehingga adanya kolaborasi tidak mampu mencapai tujuan. Tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan strategi yang tepat untuk melakukan tata kelola kolaboratif dalam pemerintahan. Adanya strategi yang tepat diharapkan dapat membantu pemerintah dalam persoalan tata kelola kolaboratif. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan strategi *library research*. Dalam penelitian ini dijelaskan bahwa ada berbagai macam proses dalam *collaborative governance* yang dapat digunakan dalam menyelesaikan permasalahan yang ada. Melalui *Collaborative governance*, diharapkan adanya persepsi yang sama oleh pihak lembaga publik dan stakeholder dalam melihat suatu permasalahan sehingga bisa dipecahkan secara bersama. Hasil penelitian ini menemukan bahwa adanya strategi kolaborasi dalam pemerintahan tidak dilihat dari hasil, namun adanya model yang tidak hanya bertumpu pada proses saja atau hasil saja. Model yang ditemukan dalam penelitian ini

---

<sup>1</sup> Diterima 01 Oktober 2019, direvisi 31 Oktober 2019

<sup>2</sup> Universitas Negeri Padang, Fakultas Ilmu Sosial, Jln. Prof. Hamka, Air Tawar Barat, Kota Padang

diharapkan dapat menjadi solusi tepat dalam mencari solusi tata kelola kolaboratif suatu pemerintahan.

Kata Kunci: *Collaborative Governance*, Pemerintah, Stakeholders

## A. PENDAHULUAN

**C**ollaborative governance berfokus pada kebijakan dan masalah publik. Hal yang menjadi pembeda dengan konsep governance lainnya adalah fokusnya pada isu-isu dan permasalahan yang berkaitan dengan publik dengan pemecahan masalah. Adanya keterkaitan stakeholder biasanya akan menjadi masalah, namun konsep *collaborative governance* hadir untuk menjadikan hal tersebut sebagai sebuah kerjasama antara stakeholder dengan lembaga publik (pemerintah).

Kolaborasi yang dimaksud dalam konsep ini dimaknai sebagai bentuk kerjasama dalam bentuk interaksi dan kompromi dari pemerintah terhadap beberapa stakeholder dan elemen terkait yang secara langsung dan tidak langsung merasakan akibat dan manfaatnya (Haryono, 2012). Pada beberapa negara, *collaborative governance* mampu mengatasi masalah-masalah yang berkaitan dengan lingkungan, keamanan, pengelolaan air, yang melibatkan banyak stakeholder. Termasuk Indonesia yang dapat menggunakan *collaborative governance* dalam pemecahan masalah yang ada terkait dengan pariwisata (Sufianti, 2014).

Di era globalisasi, pemerintah dituntut berperan lebih aktif dalam mewadahi kepentingan yang terkait dengan kerangka demokrasi. Pemerintah yang aktif tidak hanya sekedar melaksanakan tugas yang telah di emban, namun bagaimana melaksanakan tugas tersebut sesuai

dengan kebutuhan masyarakat dan negara saat ini. Pemerintah dituntut harus mampu berkesesuaian dengan lingkungan, baik internal pemerintah maupun eksternalnya. Agar terwujudnya pemerintah yang memiliki kesesuaian dengan lingkungan, maka pemerintah harus menjalin kerja sama dengan para pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain untuk kepentingan dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini dilakukan sebagai salah satu cara untuk memperlihatkan usaha dan respon pemerintah dalam menangani permasalahan publik.

Berdasarkan siaran pers yang dilakukan Oleh Komisi Nasional Perempuan pada bulan maret 2019 menyatakan bahwa pada tahun 2018, kasus kekerasan terhadap perempuan naik sebesar 18%. Selain itu, masih ada tiga daerah yang *sampai* saat ini data untuk kekerasan terhadap perempuan belum jelas, seperti Maluku Utara, Papua dan Papua Barat. Adapun kasus yang ditemukan tahun 2018 adalah kekerasan di ranah privat, maksudnya kekerasan yang terjadi dalam hubungan kekerabatan, salah satunya keluarga. kasus selanjutnya adalah Marital Rape yang pada tahun 2018 meningkat menjadi 195 kasus dan umumnya adalah kasus pemerkosaan. Selanjutnya kasus incest atau perkosaan yang dilakukan karena memiliki hubungan darah mencapai 1.071 kasus, dan untuk kasus Marital Rape dan Incest tahun 2018 naik dari tahun sebelumnya, yaitu dari 1.750 kasus menjadi 2.073 kasus, dan masih banyak kasus kekerasan dan pelecehan yang terjadi pada

perempuan, seperti pelecehan seksual dikantor, kekerasan di ranah publik, seperti di institusi pendidikan dan transportasi, serta penyebaran konten yang merusak reputasi perempuan dengan menggunakan teknologi (Komnas Perempuan, 2019).

Permasalahan yang telah diuraikan diatas, menjadi perhatian bagi kita bersama. Adanya peningkatan kasus kekerasan pada perempuan pada tahun 2018 menjadi catatan bersama, baik pemerintah, swasta maupun masyarakat. karena kekerasan terjadi tidak didalam pemerintahan saja, namun juga pada pekerjaan di sektor swasta, bahkan didalam lingkungan masyarakat. Peningkatan kasus yang terjadi tidak menjadi suatu apresiasi bagi negara, namun hal ini memperlihatkan, kurangnya tatakelola kolaborasi pemerintah dalam penanganan kasus kekerasan pada perempuan. Jika kita tinjau kembali, semua aspek dari pemerintah, unsur masyarakat dan pihak swasta sudah memiliki aturan, bahkan lembaga khusus untuk melindungi perempuan. Namun, meningkatnya kasus kekerasan pada perempuan pada tahun 2018 menjadi bukti bahwa kolaborasi pemerintahan belum berjalan dengan baik. Berdasarkan kasus tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk merangkai konsep collaborative governance yang kompleks, sehingga dengan konsep tersebut, permasalahan tatakelola pemerintahan kolaboratif dapat menjadi efektif dalam penyelesaian permasalahan publik.

## B. LANDASAN TEORI

*Collaborative governance* itu adalah aturan yang digunakan untuk mengatur satu atau lebih badan publik secara langsung dengan melibatkan

stakeholder non pejabat dalam mengambil keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan deliberatif, serta memiliki tujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau manajemen program atau aset publik (Chris Ansell & Gash, 2008).

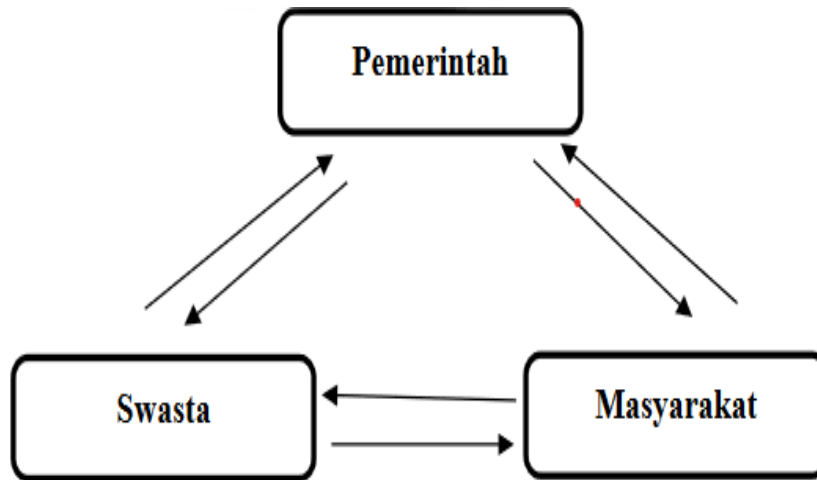
*Collaborative governance* juga dimaknai sebagai proses kolektif dan egalitarian yang setiap partisipan didalamnya memiliki otoritas substansi dalam mengambil keputusan dan setiap stakeholder juga memiliki kesempatan yang sama untuk merefleksikan aspirasinya dalam proses tersebut (Kumorotomo, 2013). Dalam tata kelola pemerintahan yang kolaboratif, kerjasama kolaborasi akan terjadi penyampaian visi, tujuan, strategi dan aktivitas antar pihak. Namun masing-masing pihak memiliki otoritas untuk mengambil keputusan secara independen dan memiliki otoritas dalam mengelola organisasinya walaupun mereka harus tunduk atas kesepakatan bersama (Dwiyanto, 2011).

Secara khusus, collaborative governance telah menempatkan banyak penekanan pada kolaborasi horisontal sukarela dan hubungan horizontal anantara partisipan multi sektoral, karena tuntutan dari klien sering melampaui kapasitas dan peran organisasi publik tunggal, dan membutuhkan interaksi di antara berbagai organisasi yang terkait dan terlibat dalam kegiatan publik. kolaborasi diperlukan untuk memungkinkan governancemenjadi terstruktur sehingga efektif memenuhi meningkatnya permintaan yang timbul dari pengelolaan lintas pemerintah, organisasi, dan batas sektoral (Chang, 2009).

Dalam tata kelola pemerintahan, ada tiga aktor yang memiliki pengaruh, yaitu pemerintah swasta dan masyarakat. Dalam *collaborative governance*, pemerintah tidak menjadi aktor tunggal yang memonopoli penyelenggaraan pemerintah, dan memerlukan aktor lain

untuk menutupi keterbatasan kemampuan yang dimiliki pemerintah. Hubungan antar aktor tidak satu arah saja, namun juga timbal balik. Adapun model komunikasi dan kerjasama para aktor dalam *collaborative governance* dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 1. Aktor *Collaborative Governance*



Sumber: Abidin, 2013

Ada tiga dimensi yang terdapat dalam *collaborative governance*. Dimensi pertama adalah pencapaian sasaran klien ditujukan untuk meningkatkan kolaborasi dalam rangka meningkatkan sumber daya yang dapat meningkatkan pelayanan. Dimensi kedua, hubungan antar organisasi ditingkatkan dengan tujuan untuk mendapatkan manfaat kolektif dan potensi kolaborasi organisasi. Jika kolaborasi dilakukan dengan baik, maka akan memberikan manfaat berupa peningkatan modal sosial masyarakat yang dilayani. Hubungan antar organisasi yang baik akan memberikan kesempatan untuk memecahkan masalah dan akan memberikan jalan bagi hubungan masa depan yang lebih baik. Dimensi ketiga, pengembangan organisasi memberikan keuntungan besar secara langsung. Jika

dengan kolaborasi meningkatkan pengembangan organisasi, maka akan membantu untuk mencapai tujuan dan meningkatkan kapasitas untuk bersaing (Junadi, 2015).

Ada enam kriteria dari *collaborative governance*. Pertama, *collaborative governance* diprakarsai oleh lembaga publik. Kedua, aktor non lembaga termasuk sebagai anggota forum. Ketiga, peserta ikut serta dalam pengambilan keputusan dan tidak bergantung pada lembaga publik saja. Keempat, forum diselenggarakan secara resmi dan kolektif. Kelima, tujuan forum adalah untuk memuat keputusan dengan konsensus. Dan yang terakhir, fokus kegiatan kolaborasi adalah pada kebijakan publik atau manajemen publik (Chris Ansell & Gash, 2008).

*Stakeholder* yang dimaksud dalam *collaborative governance* mengacu pada partisipasi individu masyarakat sebagai warga negara dan partisipasi kelompok yang terorganisir. *Stakeholder* yang dimaksud dalam konsep ini adalah lembaga publik dan juga lembaga swasta. Konsep *collaborative governance* meyakini bahwa lembaga publik atau pemerintah memiliki kekhasan dalam memimpin. Kerjasama antara pemerintah dan *stakeholder* tidak hanya semata untuk konsultasi, namun *stakeholder* juga harus terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan memiliki tanggung jawab atas hasil kesepakatan yang ada. *Stakeholder* harus berpartisipasi dalam setiap tahapan dalam pengambilan keputusan. Hal ini mempertegas bahwa kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah dengan para *stakeholdernya* akan menerima dampak baik secara langsung dan tidak langsung atas resolusi masalah yang dipecahkan (Freeman, 1997).

Ada delapan prinsip utama dalam penerapan *collaborative governance*. Pertama, dalam produksi barang publik, masyarakat harus dilibatkan. Kedua, untuk memecahkan masalah publik masyarakat harus mampu memobilisasi sumber daya dan aset. Ketiga, untuk memberdayakan masyarakat tenaga profesional harus berbagi keahlian mereka. Keempat, dalam kebijakan harus ada musyawarah publik. Kelima, dalam kebijakan harus ada kolaboratif dalam kemitraan yang bersifat kontinuitas. Keenam, kebijakan harus strategis. Ketujuh, kebijakan harus mengubah kegunaan kelembagaan untuk memberdayakan dan memecahkan permasalahan publik. Kedelapan, dalam kebijakan harus ada akuntabilitas (Seigler, 2011).

Dalam *collaborative governance*, ada 3 hal yang dilakukan. Pertama, kolaborasi dalam mengatasi masalah tertentu. Kedua, kolaborasi organisasi organisasi dalam mempengaruhi penentuan prioritas dalam perencanaan. Ketiga, kolaborasi kebijakan untuk mencapai solusi kebijakan pemerintah yang terintegrasi (Arimami, 2017).

Sedangkan menurut Emerson, Nabatchi, & Balogh (2011), proses *collaborative governance* ada tiga didalamnya. Pertama, dinamika kolaborasi. Ada yang beranggapan bahwa proses kolaborasi merupakan tahapan linear yang dimulai dari pedefinisian menuju agenda setting hingga implementasi.

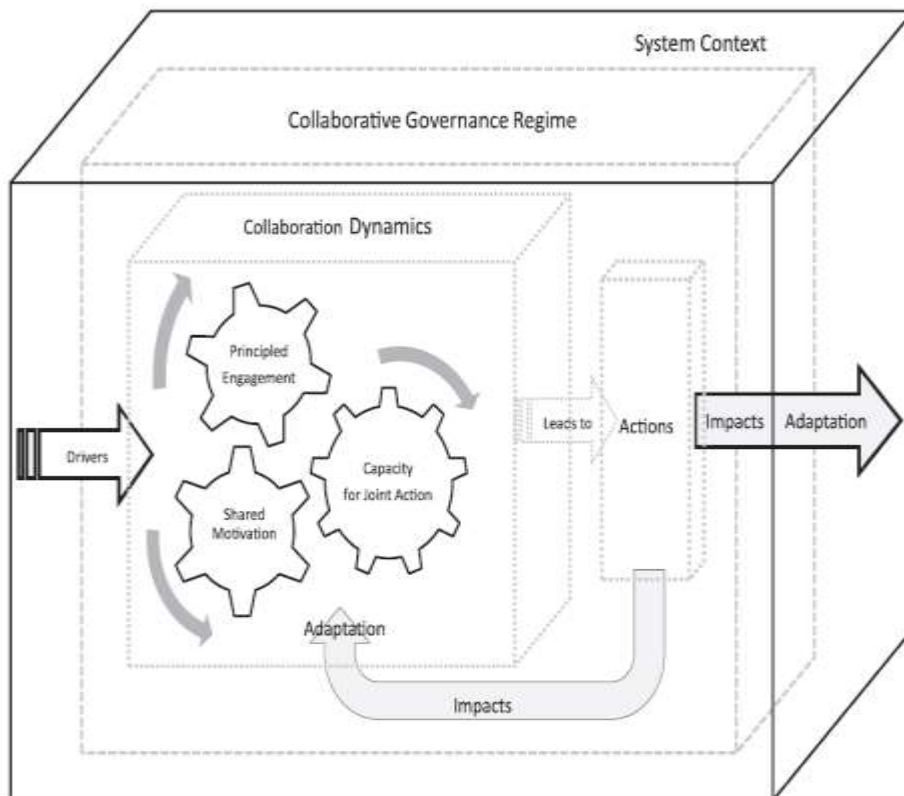
Ada tiga komponen dalam interaksi kolaborasi, yaitu penggerakkan prinsip, motivasi dan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama. Baik atau buruknya dinamika, ditentukan oleh tiga komponen tersebut. Dinamika yang ada tersebut berbentuk siklus dan saling mempengaruhi antara yang satu dengan yang lain (Emerson et al., 2011).

Dalam kolaborasi, penggerakkan prinsip secara bersama selalu terjadi. Pembentukan dan pengembangan prinsip bersama-sama yang sering diungkap adalah adanya penegasan kembali tujuan bersama. Penyatuan prinsip merupakan inti dari hal ini. Penggerakkan prinsip bersama dapat dijelaskan dalam tiga elemen. (a) Pengungkapan (discovery), menekankan pada pengungkapan individu dan aktor, gunanya untuk membangun kesepahaman bersama secara terus menerus. (b) Deliberasi (deliberation), yang menekankan kepada kualitas deliberasi yang dibentuk daripada terbentuknya

deliberasi. Karena sering terjadinya perbedaan dalam kolaborasi. Untuk membangun deliberasi, memerlukan keahlian advokasi. (c) Determinasi (determination) yaitu penetapan maksud dan tujuan yang diinginkan dan dibedakan menjadi primer (keputusan prosedural) serta substantif (hasil produk kolaborasi). Motivasi bersama (shared motivation) diartikan sebagai siklus penguatan diri, yang terdiri dari 4 elemen, yaitu (a)Kepercayaan bersama. Rasa saling mengerti merupakan antar stakeholder merupakan hasil dari konsep ini.(b)

Pemahaman bersama. Elemen ini menciptakan pemahaman pada stakeholder agar saling paham, menghargai posisi dan kepentingan stakeholder lain meskipun tidak saling sependapat.(c) Legitimasi internal, merupakan pengakuan dari internal kolaborasi. Tiga elemen ini merupakan elemen kunci yang akan mempengaruhi elemen selanjutnya. (d) Komitmen adalah salah satu cara agar perbedaan karakter dan kepentingan antar aktor yang sering muncul sebagai faktor penghambat bisa dihilangkan (Emerson et al., 2011)

Gambar 1. Proses Collaborative Governance



Sumber : Emerson, Nabatchi dan Baligh (2011)

. Tindakan bersama dilakukan dengan menggunakan konsep kombinasi empat elemen, yaitu (a) Prosedur dan kesepakatan institusi, dibutuhkan dalam manajemen antar aktor. Struktur

kolaborasi yang baik harus fleksibel dan non-hirarki. (b) Kepemimpinan, dalam kolaborasi memiliki peranan penting yang mutlak. Mengatur tindakan saat mendorong deliberasi atau mengatasi



konflik menjadi peranan utama seorang pemimpin. (c) Pengetahuan, adalah menambah kapabilitas terkait informasi dengan mengkombinasikan informasi dengan memahami informasi itu sendiri. (d) Sumber daya terkait dengan pendanaan secara finansial, pembagian

waktu dan peran, dukungan teknis dan administratif pelaksanaan kegiatan, melakukan pendampingan, keahlian analisis, implementor dan kebutuhan ahli kolaborasi di lapangan (Emerson et al., 2011)

Gambar 2. pendekatan model logic untuk collaborative governance Emerson

A Diagnostic or Logic Model Approach to Collaborative Governance								
Dimension and Components	System Context	Drivers	The Collaborative Governance Regime			Outputs Collaborative Actions	Collaborative Outcomes	
			Collaborative Dynamics				Impacts	Adaptation
			Principled Engagement	Shared Motivation	Capacity for Joint Action			
Elements within Component	- Resource Conditions - Policy - Legal Frameworks - Prior Failure to Address Issues - Political Dynamics/ Power Relations - Network Connectedness - Levels of Conflict/Trust - Socio-economic/ Cultural Health & Diversity	- Leadership - Consequential Incentives - Interdependence - Uncertainty	- Discovery - Definition - Deliberation - Determination	- Mutual Trust - Mutual Understanding - Internal Legitimacy - Shared Commitment	- Procedural/ Institutional Arrangements - Leadership - Knowledge - Resources	Will depend on context and charge, but might include: - Securing Endorsements - Enacting Policy, Law, or Rule - Marshalling Resources - Deploying Staff - Siting/ Permitting - Building/ Cleaning Up - Enacting New Management Practice - Monitoring Implementation - Enforcing Compliance	Will depend on context and charge, but aim is to alter pre-existing or projected conditions in System Context	- Change in System Context - Change in the CGR - Change in Collaboration Dynamics

Sumber: Emerson (2011)

Kedua, tindakan-tindakan kolaborasi. Tindakan ini merupakan inti dari collaborative governance, karena ada anggapan bahwa jika tujuan hanya dilakukan oleh kelompok atau organisasi maka akan sulit tercapai (Agranoff dan Mc Guire, 2003). Menurut

Huxam dalam Emerson et al. (2011) menyatakan bahwa tindakan-tindakan kolaborasi bertujuan untuk menentukan langkah strategis dalam bidang isu/ kebijakan yang terkait. Tindakan yang efektif harus dituliskan dalam perumusan tujuan yang jelas (Donahue,

2004). Ketiga, dampak dan adaptasi hasil tindakan dalam dinamika kolaborasi. Dampak yang dimaksud adalah dampak yang dimungkinkan akan timbul selama dilakukan proses kolaborasi. Berbagai dampak yang ada akan menjadi feedback dan kemudian akan diadaptasi oleh kolaborasi. Adaptasi harus berdasarkan kebutuhan utama dalam kolaborasi, agar dapat menjaga kemajuan kolaborasi itu sendiri.

Dalam melakukan sebuah tindakan, tentu ada yang menjadi kriteria keberhasilan. Adapun yang menjadi kriteria keberhasilan collaborative governance adalah sebagai berikut (Goldsmith & Donald, 2009); Pertama, *networked Structure* menjelaskan keterkaitan antar elemen dan memberikan cerminan atas unsur-unsur fisik dari jaringan yang telah dibentuk secara bersama-sama. Dalam pemerintahan kolaboratif, struktur jaringan yang terbentuk tidak boleh memiliki hierarki dengan kata lain memiliki kekuasaan dari salah satu pihak. Oleh karena itu, jaringan dalam pemerintahan kolaboratif tidak ada hirarki kekuasaan, dominasi, dan monopoli, dan ini disebut dengan sifat organis. Dalam pemerintahan kolaboratif semua pihak memiliki kesetaraan hak dan kewajiban, tanggung jawab dan otoritas, serta kesempatan terlibat dalam mencapai tujuan bersama. Kedua, *commitment to a Common Purpose*. Alasan jaringan harus ada dalam pemerintahan kolaboratif adalah karena untuk mencapai tujuan positif yang akan dilaksanakan secara bersama harus ada perhatian dan komitmen. Tujuan tersebut biasanya terdapat pada misi organisasi. komitmen dalam mencapai tujuan tidak

harus boleh memihak pada satu pihak, karena ini mengakibatkan kolaborasi yang dilakukan hanya menguntungkan satu belah pihak saja. Oleh karena itu, dalam pemerintahan kolaboratif harus ada komitmen yang terjalin untuk melaksanakan kepentingan bersama.

Ketiga, *trust Among The Participants*. kriteria ini bermaksud untuk membangun keyakinan bahwa partisipasi pemerintahan mempercayakan informasi dan usaha yang telah dilakukan oleh stakeholder sejangaran untuk mencapai tujuan. Hal ini menuntut agar para stakeholder harus saling mempercayai sebagai perwujudan hubungan yang profesional untuk mencapai tujuan pemerintahan kolaboratif. Keempat, *governance*. Kriteria ini bermaksud untuk membangun kepercayaan antar para aktor governance. Dalam pembangunan kepercayaan tersebut, tentu ada aturan yang telah disepakati bersama oleh semua stakeholder. Selain stakeholder juga diberikan kebebasan untuk menentukan jalannya kolaborasi. Tata kelola pemerintahan disebut governance apabila dalam pemerintahan kolaboratif terdapat kejelasan siapa yang menjadi anggotanya.

Kelima, *access to Authority*. Dalam pemerintahan kolaboratif, telah ditentukan prosedur yang jelas dan diterima oleh setiap stakeholder. Dengan adanya prosedur tersebut, maka yang jelas diterima oleh para stakeholder adalah kewenangan untuk menjalankan peran sesuai dengan kewenangannya tersebut. Keenam, *distributive Accountability / Responsibility*. Kriteria ini terdiri dari penataan,

pengelolaan, manajemeoleh para stakeholder, pembuatan keputusan oleh seluruh anggota dalah suatu jaringan dan adanya distribusi tanggung jawab atas hasil. Intimya, dalam kriteria ini menekankan pada adanya pembagian tanggungj awab yang jelas kepada stakeholder yang terlibat dalam pengambilan keputusan kebijakan.

Ketujuh, *information Sharing*. Kriteria ini menekankan pada adanya kemudahan akses informasi bagi para stakeholder, adanya perlindungan privasi, dan adanya pembatasan akses bagi yang tidak menjadi anggota kolaboratif. Oleh karena itu, ditekankan bahwa harus ada pembagian informasi yang jelas dan kemudahan akses bagi anggota pemerintahan kolaboratif.

Kedelapan, *Acces to resource* merupakan adanya ketersediaan akses terhadap sumber keuangan, teknis, manusia dan sumber daya lain yang mendukung untuk mencapai tujuan jaringan yang bersangkutan. Jadi intinya dalam menjalankan pemerintahan kolaboratif, harus ada kejelasan dan ketersediaan sumberdaya bagi masing-masing stakeholder.

Dalam melakukan suatu tindakan, tentu ditemukan faktor-faktor yang dapat menghambat collaborative governance. Penghambat tersebut adalah faktor kepentingan pemerintah atau aktor yang mendominasi, struktur sosial, kultural, maupun politis. Dan yang menjadi faktor utama yang dapat menghambat terjadinya *collaborative*

*governance* adalah faktor budaya, institusi dan politik (Sudarmo, 2011).

### C. METODOLOGI

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode penelitian perkembangan. Adapun sumber data dalam penelitian ini adalah data primer berupa data dokumentasi atau arsip. Dalam pengumpulan data, digunakanlah teknik studi literatur yang dilakukan dengan mengumpulkan referensi berupa buku-buku dan artikel ilmiah terkait penelitian ini. Data yang terkumpul dianalisa dengan menggunakan analisis data yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman yang meliputi pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan dan verifikasi. Untuk uji keabsahan data, maka digunakan uji triangulasi sumber yang membandingkan data dokumentasi dengan data observasi.

### D. PEMBAHASAN

Berdasarkan beberapa kajian teori yang telah dijelaskan diatas, Collaborative Governance dapat dimaknai sebagai proses pembuatan keputusan yang diprakarsai oleh pemerintah dan bekerja sama dengan stakeholder, yang pengambilan keputusannya secara kolektif, bersifat formal, berorientasi pada konsensus dan deliberatif serta bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan/manajemen program atau aset publik.

Collaborative governance merupakan ketergantungan antar aktor.

Adanya kerjasama dan saling ketergantungan ini merupakan konsekuensi adanya kekurangan masing-masing aktor. Collaborative governance dapat dijadikan sebagai instrumen untuk memecahkan permasalahan yang ada dan menjadikan permasalahan tersebut menjadi permasalahan bersama. Melalui collaborative governance, para lembaga publik dan stakeholder dapat menyamakan kesepahaman terhadap suatu masalah yang ada (Christopher Ansell, 2014).

Perbedaan collaborative governance dengan konsep governance lainnya adalah fokus collaborative governance ini adalah pada isu dan permasalahan yang berkaitan dengan publik yang disertai dengan pemecahan masalahnya. Adanya keterkaitan stakeholder, biasanya akan jadi masalah. Namun konsep collaborative governance hadir untuk menjadikan permasalahan tersebut sebagai suatu kerja sama antara pemerintah dengan stakeholder yang terlibat.

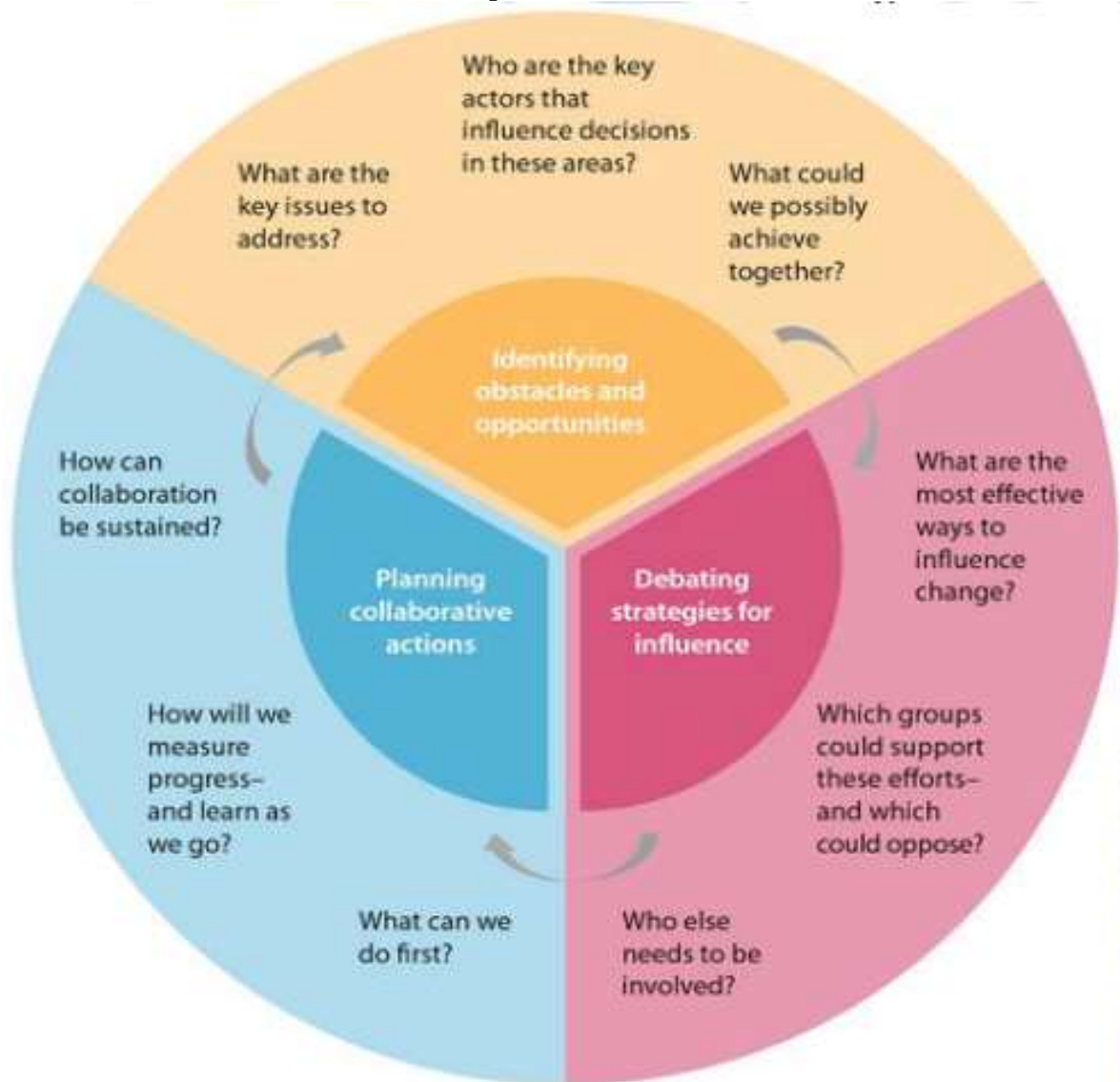
Proses collaborative governance pada intinya adalah bagaimana mampu menyamakan persepsi antara pemerintah dengan para stakeholder yang ada, sehingga masalah yang dihadapi tidak menjadi tanggung jawab pemerintah saja, namun semua pihak memiliki tanggungjawab atas keputusan yang telah disepakati.

Ada beberapa teori terkait *collaborative governance* yang berkembang dan biasa digunakan dalam penelitian. Menurut Ratner (2012) ada tiga yang menjadi tahapan proses collaborative governance. Tahap pertama disebut *Identifying Obstacles and Opportunities*. Tahapan ini, kolaborasi antara pihak swasta dan masyarakat dilakukan oleh pemerintah dan stakeholder yang terlibat. Pada tahapan ini juga dilakukan kegiatan pengidentifikasian hambatan-hambatan yang mungkin dihadapi selama proses tata kelola pemerintahan.

Tahap kedua, *Debating Strategies For Influence*. Pada tahap ini, stakeholder mendialogkan hambatan yang telah diidentifikasi pada fase pertama. Pada tahapan ini juga dilakukan diskusi oleh *stakeholders* meliputi diskusi terkait dengan langkah yang paling efektif untuk memecahkan masalah, diskusi terkait pihak-pihak yang mendukung menyelesaikan masalah dalam tata kelola pemerintahan.

Tahapan ketiga, *Planning Collaborative Actions*. Kegiatan pada tahap ini adalah merencanakan tentang implementasi strategi yang telah dibentuk sebelumnya. Kemudian melakukan identifikasi pengukuran pada setiap proses yang dilakukan serta menentukan langkah yang berlangsung pada jangka panjang untuk menjaga proses kolaborasi.

Gambar 3. Tahap Collaborative Governance



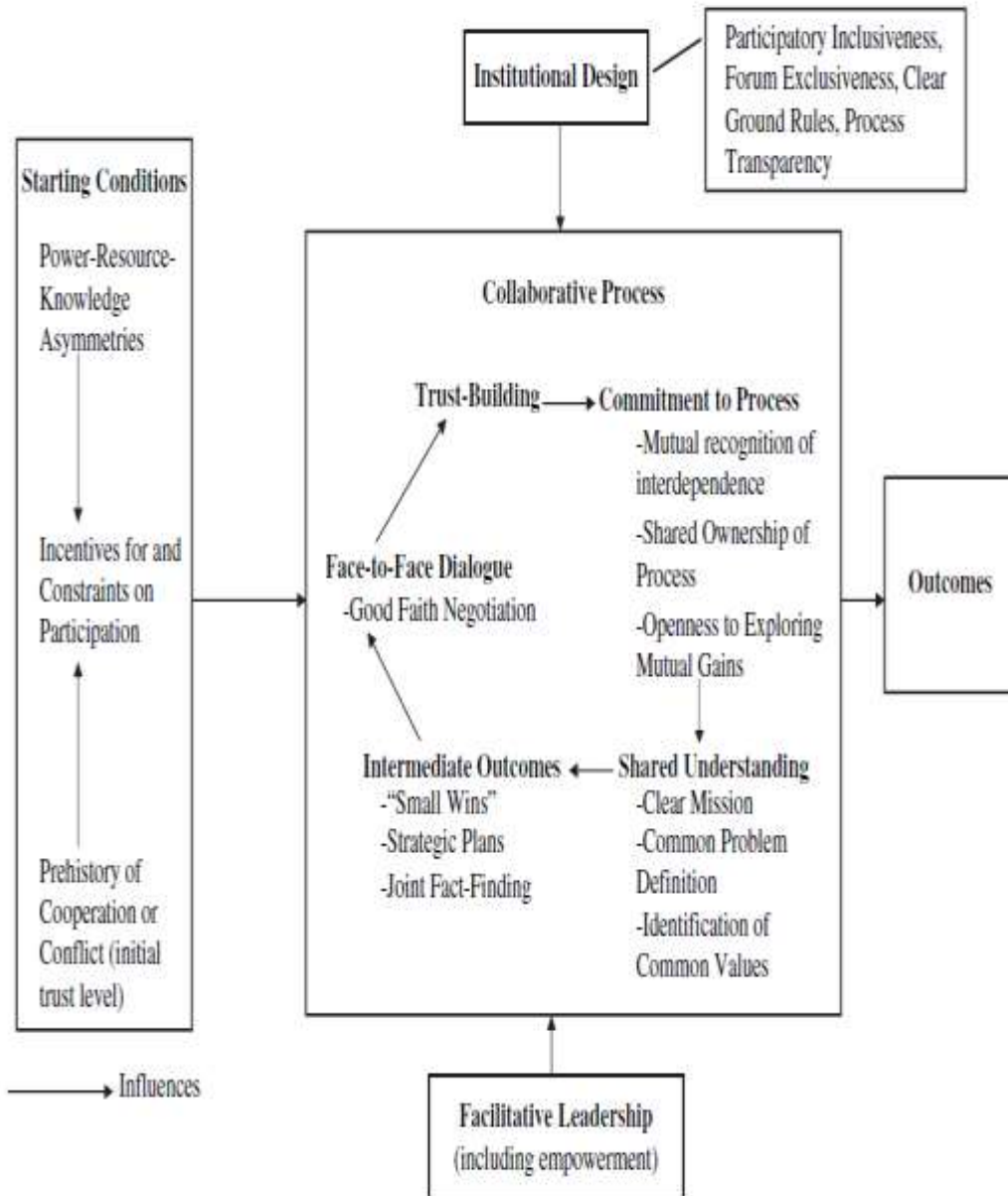
Sumber: Ratner, 2012

Sedangkan Ansell & Gash (2008) mengemukakan model collaborative governance itu terdiri dari empat variabel yang utama, yaitu kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan dan proses kolaboratif. Tetapi, untuk proses collaborative governance itu terdiri dari beberapa tahapan, diantaranya yaitu dialog *face to face*.

Dialog *face to face* ini digunakan untuk membangun kepercayaan yang berkomitmen terhadap proses, memahami secara

bersama dan memperoleh hasil sementara. Semua collaborative governance dibangun berdasarkan dialog *face to face* antar stakeholder. Dialog langsung digunakan oleh para stakeholder untuk mengidentifikasi peluang keuntung bersama. Model ini menghasilkan sebuah alternatif model pengelolaan kelembagaan yang berbasis pada collaborative governance (Ansell & Gash, 2008).

Gambar 4. Model Collaborative Governance Ansell dan Gash

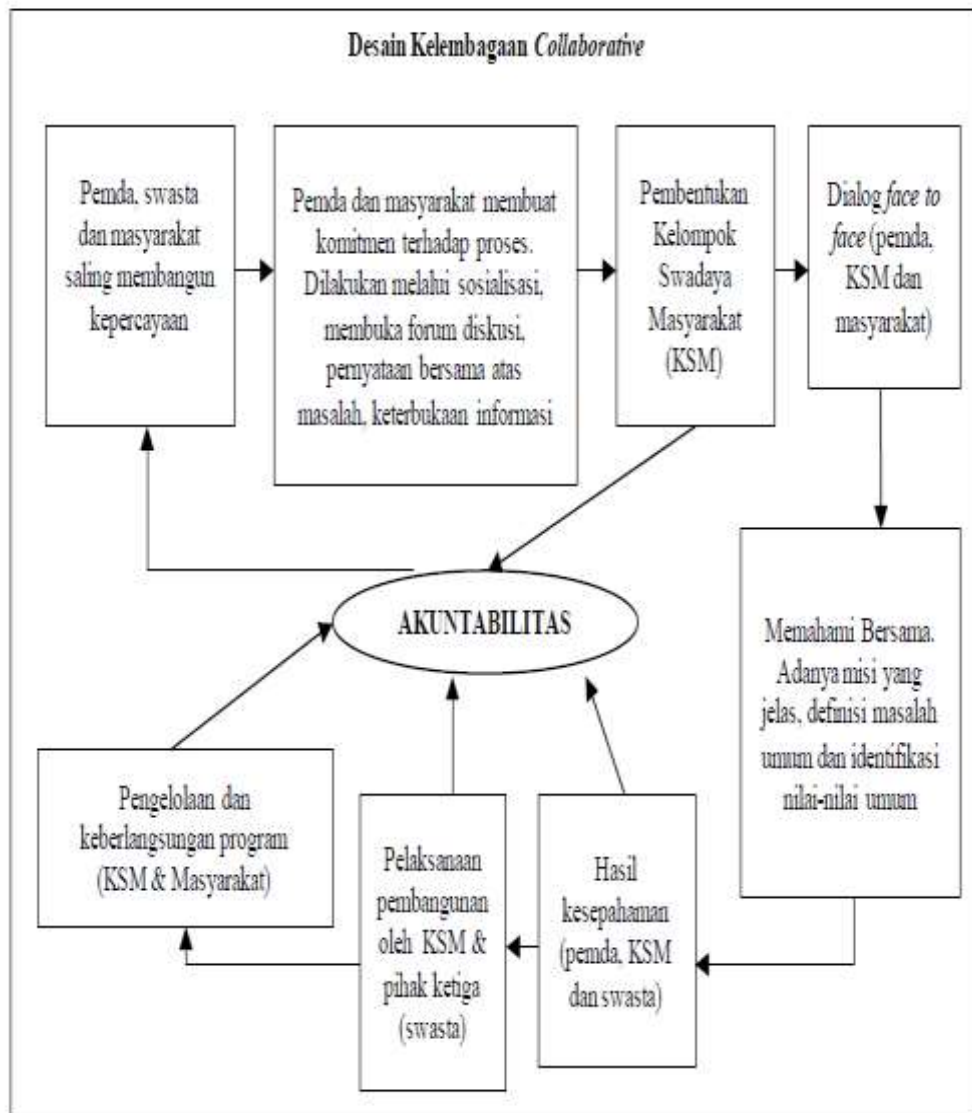


Sumber : Ansell dan Gash (2008)

Hal ini juga serupa dengan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Kurniasih, Israwan, & Imron (2017) yang melahirkan model pemecahan

masalah yang berkaitan dengan program Sanitasi Lingkungan Berbasis Masyarakat (SLBM) sebagai berikut:

Gambar 5. Desain Kelembagaan Collaborative



Sumber: Denok,dkk (2017)

. Berdasarkan teori yang telah ada, untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi dalam data yang telah dijelaskan pada latar belakang, maka perlu dibangun model baru yang lebih kompleks untuk dapat mewujudkan *collaborative governance* yang terlaksana dengan baik. Dalam tahapan pertama adalah melakukan studi kasus atas permasalahan yang terjadi. Melakukan identifikasi Adanya analisis tahap awal dilakukan oleh pihak pemerintah sebagai bentuk identifikasi tahap awal untuk

pengungkapan kasus yang terjadi. Kemudian, identifikasi aktor yang terlibat dan kemudian melakukan diskusi kembali dan juga kesepakatan bersama dalam tahap ini harus dilakukan komitmen bersama. Kemudian, untuk pemahaman bersama maka harus dilakukan kegiatan face to face agar permasalahan dan kesepakatan dapat terjadi

Adapun hal yang perlu menjadi catatan dalam penyelesaian masalah berdasarkan teori Emerson adalah, adanya kepemimpinan yang fleksibel



dan tidak bersifat otoriter. Karena dalam kolaborasi, tidak bisa dilakukan aturan yang kaku, karena pada prinsipnya *collaborative governance* itu fleksibel namun memiliki prosedur yang jelas. Selain itu, harus ada prinsip dan transparansi terkait dengan anggaran. Hal yang paling penting dalam tata kelola pemerintahan kolaborasi adalah adanya kebijakan yang mampu merangkul seluruh pihak, sehingga semua pihak bertanggungjawab pada segala aspek.

Untuk permasalahan yang telah dikemukakan pada latar belakang, kasus kekerasan pada perempuan pada saat ini tidak dapat diberikan pertanggung-jawabannya hanya kepada pemerintah. Dalam penanganan kasus yang setiap tahun makin meningkat, menuntut semua aktor dapat bekerja sama dengan baik. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk satu pihak saja, namun untuk semua pihak. Hal ini disebabkan karena kasus tersebut dapat menimpa perempuan pada semua kalangan aktor, baik itu istri, anak, cucuk pemermpuan, saudara bahkan ibu mereka. Oleh karena itu, *collaborative governance* hadir sebagai bentuk sinergitas para aktor penyelenggara pemerintahan. Adanya berbagai komunitas yang pada persoalan ini menjadi pihak swasta dapat memberikan peran yang sangat berarti bagi para korban, salah satunya dengan berbagai macam terapi yang diberikan. Selain itu, masyarakat yang pada kasus ini menjadi objek, dapat memberikan pengawasan yang ketat kepada perempuan yang ada disekitar lingkungan mereka. Sehingga kasus kekerasan dapat diturunkan setiap tahunnya. Selain itu, bentuk sinergitas yang dapat dilakukan antara

pemerintah, swasta dan masyarakat adalah dengan memeberikan seks edukasi atau berbagai pelatihan yang melibatkan komunitas, komisi dan bagian dari pemerintahan kepada masyarakat, sehingga pencegahan dari kasus ini dapat maksimal.

## E. KESIMPULAN

Kerjasama antara pihak memiliki pemerintah, swasta dan masyarakat menjadi kolaborasi yang kompleks. Adanya kolaborasi yang kompleks diharapkan dapat memberikan kontribusi dan penyelesaian yang tepat dalam suatu masalah. Prinsipnya dalam tata kelola pemerintahan kolaboratif adalah memiliki fleksibilitas yang tinggi. Agar adanya keterkaitan dan rasa pertanggungjawaban semua pihak, maka ada kebijakan yang mencakup semua aspek dengan jelas dan tegas. Selain itu, untuk melaksanakan kegiatan kolaborasi, maka harus ada transparansi terkait dengan anggaran.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Ansell, Chris, & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 534-571.
- Ansell, Christopher. (2014). *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*. New York: Oxford University Press.
- Donahue, J. (2004). On Collaborative Governance. In *Handbook of Public Olicy. Cooperate Social Responsibility Initiative* (Vols. 1-2, pp. 1-8).
- Dwiyanto, Agus. (2011). *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*.



- Yogyakarta: Gadjah Mada University Pres.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). Integrative framework for collaborative governance. *Journal of Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Freeman, J. (1997). Collaborative Governance in the Administrative State. *UCLA Law Review*, 45(1).
- Goldsmith, S., & Donald, K. (2009). *Unlocking The power of network: Key to hight performance goverment*. Washington DC: Brooking Institution press.
- Haryono, N. (2012). Jejaring untuk membangun kolaborasi sektor publik. *Jurnal Jejaring Administrasi Publik*, IV(1).
- Kumorotomo, Wahyudi. (2013). Transformasi Pelayanan Jakarta Commuter Line : Studi Tentag Collaborative Governance di Sektor Publik. Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik, FISIPOL UGM.
- Kurniasih, D., Israwan, P., & Imron, M. (2017). Collaborative Governance dalam penguatan kelembagaan program Saitasi Lingkungan Berbasis Masyarakat (SLBM) di Kabupaten Banyumas. *Jurnal Sosiohumaniora*, 19(1).
- Ratner. (2012). *Collaborative Governance Assessment*. Malaysia: CGIAR.
- Sudarmo. (2011). Isu-Isu Administrasi Publik dalam Perspektif Governance. Solo: Smart Media.
- Seigler, D. (2011). Renewing democracy by engaging citizen in shared governance. *Public Administration Review*, 968-970.
- Sufianti, E. (2014). Kepemimpinan dan Perencanaan Kolaboratif pada Masyarakat Non Kolaboratif. *Jurnal Perencanaan Wilayah Kota*, 25(1).  
<http://komnasperempuan.go.id/>

# KEDUDUKAN CAMAT

SELAKU PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA <sup>1</sup>

## THE POSITION OF "CAMAT" AS A TEMPORARY LAND REGISTRATION OFFICER

Hamzah, S.H., M.Kn<sup>2</sup>

Email: delez39@gmail.com

### ABSTRACT

"Camat" is the subdistrict leader, "Camat" or other designation is also a leader and coordinator of government administration in the subdistrict working area, and "Camat" can be appointed as an Acting Officer for the Temporary Land Deed for working areas where the official Deed Formation Officer is not sufficient. The formulation of the problem is how the position of a sub-district head as an official land deed maker. The purpose of this research is to find out about the position of the sub-district head as an official land deed maker. The approach used in this research is a statute approach, which is normative in nature, meaning that the study or discussion is emphasized on aspects of formal legal rules in force. The results of the research show that the position of the sub-district head as an official of the temporary land deed maker remains legal and valid.

**Keywords:** Camat, land registration officer, temporary land registration officer.

### ABSTRAK

Camat merupakan pemimpin kecamatan, Camat atau sebutan lain juga merupakan pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan, dan Camat dapat diangkat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara untuk daerah kerja yang formai Pejabat Pembuat Akta Tanahnya belum cukup. Adapun yang menjadi rumusan masalah adalah bagaimana kedudukan Camat selaku pejabat pembuat akta tanah sementara. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui menjelaskan mengenai bagaimana kedudukan Camat selaku pejabat pembuat akta tanah sementara. Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara *statute approach* yang bersifat normatif, artinya kajian atau pembahasan ditekankan pada aspek aturan hukum formal yang berlaku. Hasil penelitian bahwa kedudukan Camat selaku pejabat pembuat akta tanah sementara tetap sah dan berlaku.

Kata Kunci : Camat, Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara

### A. PENDAHULUAN

amat merupakan pemimpin kecamatan

sebagai perangkat  
kabupaten/kotamadya.

daerah  
Camat

<sup>1</sup> Diterima 28 Oktober, Direvisi 4 November 2019

<sup>2</sup> PPAT di Aceh Selatan

C berkedudukan sebagai koordinator penyelenggara pemerintahan di wilayah kecamatan, berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui sekretaris daerah kabupaten atau kota. Camat diangkat oleh Bupati atau walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten atau kota terhadap pegawai Negeri sipil yang memenuhi syarat.

Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah (untuk selanjutnya disebut PP) Nomor 19 Tahun 2008 Tentang kecamatan menyatakan bahwa:

*“Camat atau sebutan lain adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.”*

Sementara itu Pejabat Pembuat Akta Tanah (untuk selanjutnya disebut PPAT) merupakan pejabat umum yang berwenang membuat suatu akta otentik sebagaimana yang telah ditentukan dalam undang-undang (untuk selanjutnya disebut UU), sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 37 PP Nomor 24 Tahun 1997.

Sementara itu Pasal 2 sampai dengan Pasal 6 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (selanjutnya akan disebut PERKA-BPN) Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 37 Tahun 1998 Jo. PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan PPAT dan sebagai tindak lanjut dari ketentuan yang diatur dalam PP Nomor

24 Tahun 1997, dijelaskan tugas pokok dan kewenangan PPAT yaitu, melaksanakan sebagian dari kegiatan pendaftaran tanah dengan tugas pembuatan akta sebagai bukti telah dilakukan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum tersebut di daerah kerjanya yang ditentukan oleh pemerintah yakni kabupaten atau kota satu wilayah dengan wilayah kerja kantor pertanahan.

Dalam Pasal 1 ayat (2) PP Nomor 37 Tahun 1998 Jo. PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan PPAT, menyebutkan tentang keberadaan PPAT Sementara.

Mengenai pengangkatan PPAT Sementara, PP Nomor 37 Tahun 1998 Jo. PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan PPAT, Pasal 5 ayat (3) menjelaskan bahwa:

*“Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat sebagai PPAT Sementara atau PPAT Khusus”.*

Kemudian dalam huruf a ayat ini menjelaskan bahwa Camat atau kepala desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara. Dalam penjelasan Pasal 5 ayat (3) huruf a ini diperjelas bahwa karena fungsinya dibidang pendaftaran tanah yang penting bagi masyarakat yang memerlukan, maka fungsi tersebut

harus dilaksanakan di seluruh wilayah Negara. Oleh karena itu di wilayah yang belum cukup terdapat PPAT, Camat perlu ditunjuk sebagai PPAT Sementara.

Untuk Provinsi Aceh sendiri sampai saat ini setidaknya telah memiliki 152 orang PPAT dan 9 orang PPAT Sementara. Berikut data PPAT dan PPAT Sementara di provinsi Aceh

Tabel 1.1  
Data PPAT/PPAT Sementara di wilayah Aceh.

No	Kabupaten/Kota	PPAT	PPAT S
1	Banda Aceh	34	1
2	Sabang	2	0
3	Aceh Besar	30	3
4	Aceh Barat	5	1
5	Aceh Selatan	2	0
6	Pidie	3	1
7	Aceh Utara	5	1
8	Aceh Timur	6	0
9	Aceh Tengah	6	0
10	Aceh Tenggara	4	1
11	Bireuen	7	0
12	Nagan Raya	6	0
13	Aceh Tamiang	5	0
14	Lhokseumawe	15	1
15	Aceh Jaya	2	0
16	Langsa	6	0
17	Aceh Barat Daya	3	0

18	Gayo Lues	2	0
19	Pidie Jaya	2	0
20	Bener Meriah	4	0
21	Subulussalam	3	0
Total		152	9

Sumber : <https://www.atrbpn.go.id>

Jumlah PPAT dan PPAT Sementara sebagaimana tabel diatas yang masih belum merata, maka dalam rangka pemerataan penyebaran PPAT untuk mendukung pelayanan di bidang pertanahan kepada masyarakat, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan ujian penerimaan calon PPAT Tahun 2018 dengan kebutuhan untuk provinsi Aceh sebagaimana tabel berikut:

Tabel 1. 2  
Daftar Kebutuhan PPAT tahun 2018

No	Kabupaten/kota	Jumlah kebutuhan PPAT
1	Aceh Barat	10
2	Aceh Barat Daya	7
3	Aceh Jaya	5
4	Aceh Selatan	14
5	Aceh Singkil	7
6	Aceh Tamiang	8
7	Aceh Tengah	12
8	Aceh Tenggara	9
9	Aceh Timur	5
10	Aceh Utara	5
11	Bener Meriah	11

12	Bireuen	9
13	Nagan Raya	4
14	Pidie	11
15	Pidie Jaya	5
16	Simeulue	5
17	Langsa	9
18	Subulussalam	7
19	Banda Aceh	2
20	Lhoksumawe	2

Sumber : lampiran Pengumuman Nomor 19/Peng-400.18/XI/2018 Tentang Pendaftaran Ujian PPAT Tahun 2018

Berdasarkan lampiran Pengumuman Nomor 19/Peng-400.18/XI/2018 Tentang Pendaftaran Ujian PPAT Tahun 2018, terlihat bahwa terdapat daerah yang telah tertutup formasi PPAT seperti kabupaten Aceh Besar, akantetapi di kabupaten Aceh Besar juga masih terdapat PPAT Sementara

Hal ini membuat penulis untuk menganalisis lebih lanjut mengenai kedudukan Camat selaku PPAT Sementara.

### 1. Rumusan Masalah dan Tujuan

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, adapun yang menjadi rumusan masalah adalah bagaimana kedudukan camat selaku pejabat pembuat akta tanah sementara.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui menjelaskan mengenai bagaimana kedudukan camat selaku pejabat pembuat akta tanah

sementara.

## B. KAJIAN KEPUSTAKAAN

### 1. Fungsi PPAT

Fungsi PPAT dapat dimasukkan kedalam katagori pejabat tata usaha Negara pada waktu menjalankan urusan pemerintahan berupa rangkaian dari proses pendaftaran tanah, membuat akta PPAT, akantetapi akta PPAT bukan lah keputusan pejabat tata usaha Negara yang termasuk kedalam objek gugatan Pengadilan Tata Usaha Negara, karena akta PPAT bukan merupakan keputusan (*beschiking*).<sup>3</sup>

Pasal 6 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa PPAT berfungsi untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu untuk melaksanakan pendaftaran tanah. Kegiatan-kegiatan tertentu di sini diartikan sebagai perbuatan hukum dalam pendaftaran dan peralihan hak atas tanah dan satuan rumah susun. Pasal 37 ayat (1) PP ini mempertegas bahwa :

Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

<sup>3</sup> A. A. Andi Prajitno, *Pengetahuan Praktis Tentang Apa Dan Siapa PPAT*, Perwira Media Nusantara, Surabaya, 2016, h. 55

Sementara itu UU Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, Pasal 10 ayat (2) menyatakan bahwa pemberian hak tanggungan dilakukan dengan pembuatan akta pemberian hak tanggungan oleh PPAT sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari pasal ini fungsi PPAT juga dipertegas bahwa hanya PPAT yang dapat membuat akta pemberian hak tanggungan.

## 2. Macam-Macam PPAT

Pasal 1 PP Nomor 37 Tahun 1998 yang telah di ubah dengan PP Nomor 24 Tahun 2016 disebutkan bahwa PPAT terdiri dari 3 (tiga) macam yaitu :

1. PPAT yaitu pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
2. PPAT Sementara yaitu pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.
3. PPAT Khusus yaitu pejabat Badan Pertanahn Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas pemerintah tertentu.

## 3. Syarat-Syarat Pengangkatan PPAT

### A. PPAT (umum/professional)

Menurut Pasal 6 PP Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT, untuk dapat diangkat menjadi PPAT haruslah memenuhi syarat antara lain :

- a. Berkewarga Negara Indonesia;
- b. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
- c. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;
- d. Belum pernah dihukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- e. Sehat jasmani dan rohani;
- f. Lulusan program pendidikan spesialis notariat atau program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi;
- g. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional.

Ada dua syarat yang harus dipenuhi untuk dapat diangkat menjadi PPAT yaitu :<sup>4</sup>

- a. Syarat-syarat yang berkaitan dengan pendidikan dan pelatihan
- b. Syarat-syarat yang berkaitan dengan pengangkatan sebagai PPAT

Pada tanggal 27 Juni 2016 telah diundangkan PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas PP Nomor 37 Tahun 1998 Tentang

<sup>4</sup> H. Salim Hs, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 97-99

Peraturan Jabatan PPAT. Dengan adanya PP ini terjadilah perubahan syarat untuk dapat diangkat menjadi PPAT. Pasal 6 (1) PP ini menyebutkan bahwa syarat untuk dapat diangkat menjadi PPAT adalah:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Berusia paling rendah 22 (dua puluh dua) tahun;
- c. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;
- d. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- e. Sehat jasmani dan rohani;
- f. Berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan atau lulusan program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan;
- g. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan;
- h. Telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan pada kantor PPAT paling sedikit 1 (satu) tahun, setelah lulus pendidikan kenotariatan.

## B. PPAT Sementara

Pasal 5 ayat (3) huruf a PP Nomor

37 Tahun 1998 menyatakan bahwa Camat atau kepala desa untuk melayani pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

Sebelum berlakunya PP Nomor 37 tahun 1998, pengangkatan PPAT Sementara diangkat dari Camat secara otomatis (*ex officio*) karena jabatan selaku Camat dengan masa jabatan selama menjadi Camat. PPAT Sementara juga dapat diangkat dari kepala desa dari daerah yang jauh terpencil dari kota serta tidak ada PPAT, atau jauh dari kecamatan/Camat.

Setelah berlakunya PP Nomor 37 tahun 1998 Jo. PERKA-BPN Nomor 1 Tahun 2006, penunjukan PPAT Sementara sebagaimana diatur pada paragraf 2 :

Pasal 19

- (1) Penunjukan Camat sebagai PPAT Sementara dilakukan dalam hal di daerah kabupaten/kota sebagai wilayah kerjanya masih tersedia formasi PPAT
- (2) Keputusan penunjukan Camat sebagai PPAT Sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Kepala Badan yang pelaksanaannya dapat didelegasikan kepada Kepala Kantor Wilayah.
- (3) Untuk keperluan penunjukan Camat sebagai PPAT Sementara dimaksud pada ayat (1), yang bersangkutan wajib mengajukan permohonan penunjukan sebagai PPAT Sementara kepada Kepala Badan dengan melampirkan salinan atau fotocopy keputusan pengangkatan sebagai Camat melalui Kepala Kantor Wilayah.
- (4) Dalam hal keputusan penunjukan Camat sebagai PPAT Sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didelegasikan kepada Kepala Kantor

Wilayah, keputusan penunjukannya ditandatangani oleh Kepala Kantor Wilayah atas nama Kepala Badan sesuai bentuk sebagaimana tercantum dalam Lampiran II.

- (5) Penunjukan Kepala Desa sebagai PPAT Sementara dilakukan oleh Kepala Badan setelah diadakan penelitian mengenai kebutuhan pelayanan masyarakat di bidang pembuatan akta di daerah-daerah terpencil.

#### Pasal 20

- (1) Bagi Camat dan/atau Kepala Desa yang telah ditunjuk sebagai PPAT Sementara sebelum melaksanakan tugasnya wajib mengikuti pembekalan teknis pertanahan yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang penyelenggaraannya dapat bekerja sama dengan organisasi profesi PPAT.
- (2) Keputusan penunjukan Camat dan/atau Kepala Desa sebagai PPAT Sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 diberikan kepada yang bersangkutan setelah selesai pelaksanaan pembekalan teknis pertanahan.
- (3) Tembusan keputusan penunjukan Camat dan/atau Kepala Desa sebagai PPAT Sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 disampaikan kepada pemangku kepentingan.
- (4) Untuk keperluan pelantikan dan pengangkatan sumpah jabatan sebagai PPAT Sementara, setelah menerima keputusan penunjukan sebagai PPAT Sementara Sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Camat dan/atau Kepala Desa yang bersangkutan wajib melapor

kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat paling lambat 3 (tiga) bulan.

- (5) Apabila Camat dan/atau Kepala Desa yang telah ditunjuk sebagai PPAT Sementara tidak melapor dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), maka keputusan penunjukan sebagai PPAT Sementara yang bersangkutan batal demi hukum.

#### C. PPAT khusus

Pasal 5 ayat (3) huruf b PP Nomor 37 Tahun 1998 menyatakan bahwa :

Kepala Kantor Pertanahan untuk melayani pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri, sebagai PPAT Khusus

Penunjukan PPAT Khusus ini sebagaimana diatur dalam Pasal 21 PERKA-BPN Nomor 1 Tahun 2006, "penunjukan kepala kantor pertanahan sebagai PPAT Khusus dilakukan oleh kepala badan untuk perbuatan hokum tertentu".

#### 4. Daerah Kerja PPAT

##### A. PPAT (umum/professional)

Daerah kerja PPAT menurut PP Nomor 37 Tahun 1998 Pasal 12 ayat (1) yaitu satu wilayah kerja kantor pertanahan kabupaten/kotamadya. Kemudian PERKA-BPN Nomor 1 Tahun 2006 Pasal 6 menyatakan bahwa:

- (1) Apabila suatu wilayah kabupaten/kota dipecah menjadi 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten/kota, maka



dalam waktu 1 (satu) tahun sejak diundangkannya undang-undang tentang pembentukan kabupaten/kota yang baru, PPAT yang daerah kerjanya adalah kabupaten/kota semula harus memilih salah satu wilayah kabupaten/kota sebagai daerah kerjanya, dengan ketentuan bahwa apabila pemilihan tersebut tidak dilakukan pada waktunya, maka mulai 1 (satu) tahun sejak diundangkannya undang-undang pembentukan kabupaten/kota baru tersebut daerah kerja PPAT yang bersangkutan hanya meliputi wilayah kabupaten/kota ketak kantor PPAT yang bersangkutan.

- (2) Pemilihan daerah kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku dengan sendirinya mulai 1 (satu) tahun sejak diundangkannya undang-undang pembentukan kabupaten/ kota yang baru.
- (3) Apabila Kantor Pertanahan untuk wilayah pemekaran masih merupakan kantor perwakilan, terhadap PPAT yang memilih daerah kerja asal atau daerah kerja pemekaran masih dapat melaksanakan pembuatan akta meliputi wilayah Kantor Pertanahan induk dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak diundangkannya undangundang pembentukan kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) PPAT yang diangkat dengan daerah kerja kabupaten/kota pemekaran sedangkan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota pemekaran belum terbentuk, maka PPAT yang bersangkutan hanya berwenang membuat akta di daerah kerja sesuai dengan pengangkatannya.

Berbeda dengan PP Nomor 37 Tahun 1998, PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang perubahan PP Nomor 37 Tahun 1998 dalam Pasal 12 ayat (1) menyatakan bahwa daerah kerja PPAT adalah satu wilayah Provinsi. Akan tetapi daerah kerja PPAT menurut PP ini masih terdapat perdebatan tentang penerapan/pelaksananya Hal ini di karenakan belum adanya kebijakan dari pemerintah tentang peraturan pelaksana dari PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang perubahan PP Nomor 37 Tahun 1998.

Sementra itu daerah kerja PPAT Sementara dan PPAT Khusus dalam PP Nomor 24 Tahun 2016 masih tetap sebagaimana dijelaskan pada PP Nomor 37 Tahun 1998 Pasal 12 ayat (2) yaitu daerah kerja PPAT Sementara dan PPAT Khusus meliputi wilayah kerjanya sebagai Pejabat Pemerintah yang menjadi dasar penunjukannya.

#### B. PPAT Sementara

Daerah kerja PPAT Sementara menurut PP Nomor 37 Tahun 1998 Pasal 12 ayat (2) yaitu meliputi wilayah kerjanya sebagai pejabat pemerintah (Camat) yang yang menjadi dasar penunjukannya.

#### C. PPAT Khusus

Dasar hukum untuk daerah kerja PPAT Khusus sama seperti PPAT Sementara yaitu Pasal 12 ayat (2) PP Nomor 37 Tahun 1998, dalam Pasal ini sebutkan bahwa wilayah kerja PPAT Khusus meliputi wilayah yang menjadi dasar penunjukannya.

### 6. Penelitian Terdahulu Yang Relevan

Untuk mendukung permasalahan terhadap bahasan, peneliti berusaha berusaha

malacak berbagai literatur dan penelitian terdahulu yang masih relevan terhadap masalah yang menjadi obyek penelitian saat ini. Selain itu yang menjadi syarat mutlak bahwa dalam penelitian ilmiah menolak yang namanya plagiat atau mencontek secara utuh hasil karya tulisan orang lain. Oleh karena itu, untuk memenuhi kode etik dalam penelitian ilmiah maka sangat diperlukan eksplorasi terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang relevan. Tujuannya adalah untuk menegaskan penelitian, posisi penelitian dan sebagai teori pendukung guna menyusun konsep berpikir dalam penelitian.

Berdasarkan hasil eksplorasi terhadap penelitian-penelitian terdahulu, peneliti menemukan beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini. Meskipun terdapat keterkaitan pembahasan, penelitian ini masih sangat berbeda dengan penelitian terdahulu. Adapun beberapa penelitian terdahulu tersebut yaitu:

1. Ricki Yoan, Amzulian Rifai, Amin Masyur, Jurnal, tentang "Tanggung Jawab Camat Selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara Setelah Tidak Menjabat Lagi Terhadap Akta Yang Dibuatnya". Dari hasil penelitian ini disimpulkan bahwa:
  - a. Camat selaku PPATS ini mendapat kewenangan dalam hal melakukan perbuatan hukum seperti PPAT dikarenakan Jabatannya yang melekat padanya. Apabila Camat selaku PPATS ini apabila tidak menjabat lagi harus memberikan protokol kepada PPATS yang menggantikannya, atau apabila belum adanya protocol yang

menggantikannya, maka protokol PPAT ini harus diserahkan pada Kepala Kantor Pertanahan Setempat. Dalam hal serah terima protokol ini juga dapat diartikan sebagai serah terima tanggung jawab terhadap perbuatan PPAT sementara sebelumnya kepada penggantinya, terkecuali apabila ada tindakan hukum yang bersifat personal atau dapat dikatakan adanya pelanggaran hukum yang dilakukan oleh PPAT sementara tersebut dalam melaksanakan jabatannya, maka PPAT Sementara harus bertanggung jawab akan perbuatannya tersebut.

- b. Dalam kaitannya dengan kedudukan akta PPATS, maka akta otentik dapat diturun kekuatan (terdegradasi) pembuktiannya dari mempunyai kekuatan pembuktian sempurna menjadi hanya mempunyai kekuatan pembuktian selayaknya akta dibawah tangan, jika pejabat umum yang membuat akta itu tidak berwenang untuk membuat akta tersebut atau jika akta tersebut cacat dalam bentuknya, karena dalam perjalanan proses pembuatan akta tersebut terdapat salah satu atau lebih penyimpangan terhadap syarat formil dari atau maupun karena kealpaan dan/atau kelalaian dari PPATS bersangkutan, maka Camat selaku PPATS walaupun tidak menjabat lagi itu akan memiliki konsekuensi yuridis atau berakibat hukum yaitu dapat dibatalkan dan/atau batal demi hukum.

c. PPATS merupakan jabatan atau kewenangan yang diperoleh dari jabatannya di pemerintahan, bukan berarti lepas dari tanggung jawab dan saksi yang diperolehnya, walaupun telah atau tidak menjabat lagi, akan tetapi tetap mempunyai tanggung jawab terhadap produk hukum yaitu akta otentik yang dibuat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini disebabkan karena seutuhnya Pendaftaran tanah itu menjamin kepastian hukum, maka itu setiap perbuatan hokum yang dilakukan PPATS tersebut merupakan perbuatan hukum, yang tidak terlepas walaupun tidak menjabat lagi. Akan tetapi, sanksi-sanksi yang diakibatkan kesalahan atau kelalaian PPATS saat dia menjabat di lihat dari tindakan tersebut didasarkan atas kesengajaan atau kelalaian yang dapat di buktikan di pengadilan.

Persamaan dari penelitian terdahulu ini dengan penelitian yang dilakukan adalah sama-sama meneliti tentang PPAT Sementara. Adapun perbedaan dalam penelitian ini dengan penelitian yang akan peneliti lakukan, terletak pada lokasi dan fokus kajiannya.

2. Muhammad Muthohar, Amin Purmawan, Jurnal, tentang "Tugas Dan Kewenangan Camat Sebagai PPAT Sementara Dalam Pembuatan Akta-Akta Tentang Tanah (Studi Di Kabupaten Boyolali)" Dari hasil penelitian ini disimpulkan bahwa:

- a. Pelaksanaan tugas dan kewenangan camat sebagai PPAT Sementara dalam pembuatan aktaakta tentang tanah di Kabupaten Boyolali dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- b. Kendala-kendala yang dihadapi Camat Sebagai PPAT Sementara berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan dalam pembuatan aktaakta tanah di Kabupaten Boyolali, yaitu : adanya keinginan dari ahli waris yang ingin menjual tanah pewaris dengan segera. permasalahan yang timbul sebelum akta jual beli ditandatangani.
- c. Upaya yang dilakukan oleh Camat Sebagai PPAT Sementara dalam mengatasi hambatan yang dihadapi selama pelaksanaan tugas dan kewenangan dalam pembuatan akta-akta tanah di Kabupaten Boyolali, yaitu : Camat sebagai PPAT Sementara akan mempertimbangkan kepada pihak ahli waris (peralihan hak) untuk secepatnya mengajukan permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah kepada Kantor Pertanahan, PPAT memberikan saransaran

kepada pihak pembeli yang bertujuan tidak merugikan pihak pembeli sendiri.

Persamaan dari penelitian terdahulu ini dengan penelitian yang dilakukan adalah sama-sama meneliti tentang PPAT Sementara. Adapun perbedaan dalam penelitian ini dengan penelitian yang akan peneliti lakukan, terletak pada lokasi dan fokus kajiannya.

### C. METODE PENELITIAN

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara *statute approach*<sup>5</sup> yang bersifat normatif, artinya kajian atau pembahasan ditekankan pada aspek aturan hukum formal yang berlaku.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) diperlukan guna mengkaji lebih lanjut mengenai kedudukan Camat selaku pejabat pembuat akta tanah sementara sesuai dengan dasar hukum yang relevan. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah undang-undang, PP, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang menyangkut dengan isu hukum yang sedang ditangani yaitu kedudukan Camat selaku pejabat pembuat akta tanah sementara.

#### 1. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang sifatnya mengikat berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, dalam hal ini bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum yang terkait dengan kedudukan Camat selaku pejabat pembuat akta tanah sementara.

#### 2. Prosedur Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Pengumpulan dan analisis bahan hukum dalam penulisan ini dilakukan dengan membaca dan mempelajari bahan hukum yang ada baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer maupun sekunder yang diperoleh akan diinventarisasi dan diidentifikasi untuk selanjutnya dipergunakan dalam menganalisis permasalahan tentang kedudukan Camat selaku pejabat pembuat akta tanah sementara melalui studi kepustakaan yang mengacu pada peraturan perundang-undangan, buku-buku atau literatur-literatur dan karya tulis dari para ahli hukum yang disusun secara sistematis.

Sebagai alat bantu analisis, digunakan metode interpretasi hukum. Penggunaan metode interpretasi yang tepat diperlukan untuk menjawab isu hukum mengenai kedudukan Camat selaku pejabat pembuat akta tanah sementara.

Metode interpretasi hukum yang digunakan adalah:

##### 1. Interpretasi sistematis

Interpretasi sistematis merupakan penafsiran peraturan

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Pranada Media, Jakarta, 2005, h. 136

perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum.<sup>6</sup> Interpretasi ini digunakan untuk menafsirkan serta menghubungkan semua peraturan perundang-undangan.

## 2. Interpretasi gramatikal

Interpretasi gramatikal merupakan penafsiran peraturan perundang-undangan dengan menguraikan menurut bahasa umum sehari-hari. Interpretasi ini digunakan untuk memudahkan dalam menafsirkan peraturan perundang-undangan dari segi penggunaan bahasa agar lebih mudah dalam penafsirannya.

## D. HASIL PENELITIAN

PPAT adalah seorang warga Negara Indonesia yang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, yang disertai tugas membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam kegiatan tertentu mengenai pendaftaran tanah dan diberikan kewenangan untuk melayani masyarakat yang melakukan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang tidak digaji oleh Pemerintah.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, h.58

<sup>7</sup> Urip Santoso, *Pejabat Pembuat Akta Tanah (Prespektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta)*, PT Revka Petra Media, Surabaya, 2015, h. 63.

<sup>8</sup> A. P Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Bandung, 1989, Bagian I, h. 131

Menurut A. P Parlindungan, PPAT adalah pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah tetapi tidak digaji oleh pemerintah dan mempunyai kekuasaan umum artinya akta-akta yang diterbitkan merupakan akta otentik.<sup>8</sup>

Sementara itu Budi Harsono mengemukakan bahwa pejabat umum yaitu seorang yang diangkat oleh pemerintah dengan tugas dan kewenangan memberikan pelayanan kepada umum di bidang tertentu.<sup>9</sup> Sejalan dengan Boedi Harsono, Sri Winarsi menyatakan bahwa pejabat umum mempunyai karakter yuridis, yaitu selalu dalam kerangka hukum publik. Sifatnya dapat dilihat dari pengangkatan, pemberhentian dan kewenangan PPAT.<sup>10</sup> PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, tugasnya adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dan kewenagannya adalah membuat akta atas perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan runah susun.

Pengangkatan PPAT juga tidak terlepas dari UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA). Walaupun dalam UUPA tidak jelaskan tentang keberadaan PPAT, akan tetapi bagian II Pasal 19 UU ini menjelaskan tentang pendaftaran tanah

<sup>9</sup> Boedi Harsono, *PPAT Sejarah Tugas dan Kewenangannya*, Majalah RENVOI, no. 8.44.IV, Jakarta, 3 Januari 2007, h. 11

<sup>10</sup> Sri Winarsi, *Pengaturan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sebagai Pejabat Umum*, Majalah YURIDIKA, Vol 17 No. 2 Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Maret 2002, h 186

beserta tujuannya. Pasal 19 ayat (1) menyatakan bahwa : “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”. Adapun PP yang dimaksud dalam Pasal UU ini yaitu PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

UUPA menentukan bahwa setiap tanah wajib untuk di daftarkan, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya bukti kepemilikan hak atas tanah. Begitu pentingnya persoalan pendaftaran tanah tersebut sehingga UUPA memerintahkan kepada pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.<sup>11</sup>

PPAT sebagai pejabat umum yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai mana diatur dalam Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas PP Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT yang menyatakan bahwa PPAT adalah pejabat umum untuk kegiatan pembuatan akta-akta otentik untuk pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta satuan rumah susun.

Akta otentik adalah akta yang bentuknya ditetapkan dengan UU, akta dibuat oleh dan dihadapan pejabat umum yang berwenang dan akta dibuat didaerah kerja pejabat yang berwenang tersebut. Akta otentik menurut Pasal 101 huruf a UU Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2004, adalah surat yang dibuat oleh atau dihadapan seorang pejabat umum, yang menurut peraturan

perundang-undangan berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya.<sup>12</sup>

Fungsi PPAT dapat dimasukkan kedalam katagori pejabat tata usaha Negara pada waktu menjalankan urusan pemerintahan berupa rangkaian dari proses pendaftaran tanah, membuat akta PPAT, akantetapi akta PPAT bukan lah keputusan pejabat tata usaha Negara yang yang termasuk kedalam objek gugatan pengadilan tata usaha Negara, karena akta PPAT bukan merupakan surat keputusan (*beschiking*).<sup>13</sup>

Pasal 6 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah juga menyebutkan bahwa PPAT berfungsi untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu untuk melaksanakan pendaftaran tanah. Terdapat beberapa jenis dan bentuk akta yang kewenangan dalam pembuatannya diberikan kepada PPAT. Pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka BPN Nomor 3 Tahun 1997 menyebutkan bahwa akta tanah yang dibuat PPAT untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah adalah :

- a. Akta Jual Beli
- b. Akta Tukar Menukar
- c. Akta Hibah
- d. Akta Pemasukan Kedalam Perusahaan
- e. Akta Pembagian Hak Bersama
- f. Akta Pemberian Hak Tanggungan
- g. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik
- h. Akta Pemberian Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik

<sup>11</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 152.

<sup>12</sup> Urip Santoso, *Op. Cit*, h. 62.

<sup>13</sup> A. A. Andi Prajitno, *Op. Cit*, h. 55

i. Surat Kuasa Pembebanan Hak Tanggungan

Pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara bertujuan Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Pasal 18 ayat (1) PERKA-BPN Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyebutkan bahwa dalam hal tertentu Kepala Badan Pertanahan dapat menunjuk Camat dan/atau kepala desa karena jabatannya sebagai PPAT Sementara.

Seiring dengan Pasal 18 ayat (1) PERKA-BPN Nomor 1 Tahun 2006, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 Tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat sebagai PPAT Pasal 2 menyebutkan bahwa "Camat dapat diangkat sebagai PPAT apabila di daerah kerja Camat yang bersangkutan berada dalam daerah kabupaten/kotamadya yang formasi PPAT nya dinyatakan masih belum tertutup".

Camat yang berstatus sebagai PPAT Sementara merupakan dua jabatan yang berbeda antara pejabat tata usaha Negara dengan pejabat umum. Pemberian kewenangan untuk menjadi PPAT yang diberikan Badan Pertanahan Nasional kepada Camat merupakan pemberian kewenangan yang bersifat atribusi dan delegasi, yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 1998 yang berbunyi "... seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang terletak didalam daerah kerjanya." Jo. PP Nomor 37 Tahun 1998 yang telah di ubah dengan PP Nomor 24 Tahun 2016 pada Pasal 1 angka 2 yang menyatakan bahwa "PPAT Sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT". Dari bunyi Pasal ini jelas bahwa pemberian kewenangan untuk melaksanakan tugas PPAT dalam membuat akta PPAT hanya dapat dilaksanakan di daerah yang formasi PPAT nya masih terbuka atau belum cukup terdapat PPAT.

Pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara di daerah yang formasi PPAT nya sudah dinyatakan tertutup seperti kabupaten Aceh Besar adalah tidak sah dan cacat yuridis. Hal ini disebabkan karena substansi tentang penunjukan Camat sebagai PPAT Sementara bertentangan Pasal 5 ayat (3) PP Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Jo. Pasal 7 ayat (1) PERKA-BPN Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 37 Tahun 1998. Maka penunjukan Camat sebagai PPAT Sementara dapat di gugat pada pengadilan tata usaha Negara. Apabila hakim pada pengadilan tata usaha Negara memutuskan bahwa penunjukan Camat sebagai PPAT Sementara tersebut cacat yuridis maka keputusan tersebut harus dicabut atau dibatalkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Aceh selaku yang mengeluarkan keputusan

sesuai dengan asas *contrarius actus*<sup>14</sup>.

Sementara itu, pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara tersebut juga harus dianggap sah sampai adanya pembatalan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Aceh. Sebagaimana dengan asas *praesumptio iustae causa* yang mengandung makna bahwa keputusan pemerintah harus selalu dianggap benar dan sah sebelum ada keputusan hukum tetap yang menyatakan bahwa keputusan itu tidak berlaku.<sup>15</sup> Maka jelas bahwa kedudukan Camat selaku PPAT Sementara tetap sah dan berlaku

## E. KESIMPULAN DAN SARAN

### 1. Kesimpulan

Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas maka kedudukan Camat selaku pejabat pembuat akta tanah sementara dapat disimpulkan bahwa PPAT Sementara juga sama dengan PPAT yang merupakan pejabat umum yang diberi kewenangan oleh peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan kewenangan pembuatan akta PPAT. Pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara di daerah yang formasi PPAT nya sudah dinyatakan tertutup seperti kabupaten Aceh Besar adalah cacat yuridis, akantetapi berdasarkan asas *praesumptio iustae causa* pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara di daerah yang formasi PPAT nya sudah dinyatakan tertutup harus selalu dianggap benar dan sah sebelum ada keputusan hukum tetap yang menyatakan bahwa keputusan itu tidak

berlaku. Maka kedudukan Camat selaku PPAT sementara di wilayah kabupaten Aceh Besar tersebut tetap sah dan berlaku. Sementara itu untuk membatalkan pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara dapat dilakukan dengan upaya gugatan terhadap pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara pada Pengadilan Tata Usaha Negara dan/atau melaksanakan asas *contrarius actus* yaitu keputusan tersebut harus dicabut atau dibatalkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Aceh selaku yang mengeluarkan keputusan.

### 2. Saran

Melihat keberadaan PPAT Sementara, kiranya perlu adanya regulasi/peraturan perundang-undangan yang memperjelas tentang penentuan kriteria “daerah yang belum cukup” sebagaimana Pasal 1 PP Nomor 37 Tahun 1998 Jo. PP Nomor 24 Tahun 2016 Jo. Pasal 7 ayat (1) PERKA-BPN Nomor 1 Tahun 2006, dan tidak menjadikan pengumuman tentang pendaftaran ujian pejabat pembuat akta tanah sebagai pedoman untuk menentukan wilayah tertutup dan terbuka formasi PPAT nya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Andi Prajitno, A. A, *Pengetahuan Praktis Tentang Apa dan Siapa PPAT Edisi Revisi*, Perwira Media Nusantara, Surabaya,

usaha Negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya.

<sup>15</sup> Harahap Zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, h.23.

<sup>14</sup> Hadjon M. Philipus dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum (Legal Argumentation/Legal Reasoning)*, Gajahmada Mada University Press, Yogyakarta, 2016, Adalah asas yang menyatakan badan atau pejabat tata usaha Negara yang menerbitkan keputusan tata



- 2016.
- Hadjon M. Philipus dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum (Legal Argumentation/Legal Reasoning)*, Gajahmada Mada University Press, Yogyakarta, 2016.
- Harahap Zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Harsono, Boedi, *PPAT Sejarah Tugas dan Kewenangannya*, Majalah RENVOL, no. 8.44.IV, Jakarta, 3 Januari 2007
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grop, Jakarta, 2005.
- Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007.
- Parlindungan, A. P, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Bagian I, Bandung, 1989.
- Salim. H, Hs, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.
- Santoso, Urip, *Pejabat Pembuat Akta Tanah (Prespektif Regulasi, Wewenang dan Sifat Akta)*, PT Revka Petra Media, Surabaya, 2015.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008
- Winarsi, Sri, *Pengaturan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sebagai Pejabat Umum*, Majalah YURIDIKA, Vol 17 No. 2 Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Maret 2002, h 186
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang *Peraturan Dasar Pokok Agraria* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang *Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3632)
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang *Pendaftaran Tanah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696)
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3746)
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang *Kecamatan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4826)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang *Perubahan Atas Peratumn Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah*

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 Tentang *Ketentuan Pelaksana PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang *Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 Tentang *Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*

**Web**

<https://www.atrbpn.go.id>