

Kajian Teoritis Tentang Pola Kerjasama Birokrasi Pemerintah dan Lembaga Adat dalam Pelaksanaan Pembangunan Daerah

Muhammad Noor*

Abstrak

Good governance by one of its cybernatics approach, described that in line with the fast of community development, increasing complex rumours which have to be decided immediatelly, govermant institution variety as well as strength of the prosperous community especially traditional agency that participate in process of policy decision, so satisfy final results and the public policy are impossible to be achieved if rely on government sector only. The fact shows that teh existence of traditional agency more often situated in formality order, even rarely it isn't to be political commodity for certain groups. It has to be realised that the available of traditional agency in all Indonesia area – truly has great potency in supporting the development process, both in local area in national level, in reveiew fact that most Indonesian inhabitants are located in countrysides which still heve great traditional nuances. Silpy, theoretical study about the cooperation pattern between the government bureaucracy and traditional agency try to formulate and stressed about the important of efforts whitchable to join between government bureaucracy and availbel traditional agency at its area in a good cooperation pattern, for the development implementation.

Keywords : Birokrasi, Lembaga Adat, Pembangunan Daerah

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Dari perspektif administrasi pembangunan, Indonesia sedang mengalami perubahan dari organisasi tradisional yang lebih banyak berorientasi status ke pola organisasi pemerintahan modern yang menerapkan konsep efektivitas, efisiensi guna mengejar

*. Staf Pengajar Ilmu Pemerintahan, FISIP Universitas Mulawarman, Jl. Muara Muntai
Kampus Gunung Kelua Samarinda

produktivitas secara optimal. Situasi transisi ini memerlukan arah dan tujuan yang jelas serta strategi yang tepat, agar proses transformasi ini bisa berjalan efektif, tanpa merusak nilai-nilai kultural bangsa yang sangat beragam.

Adminstrasi pembangunan Indonesia - yang masyarakatnya bersifat majemuk namun lebih banyak bercirikan sentralistik - dapat dikatakan belum memiliki konsep dan bentuk operasional yang mengakomodir nilai positif sosial budaya kontekstual yang bersumber dari sistem sosial budaya Indonesia. Padahal, Simon (dalam Surie, 1987 : 59) mengatakan bahwa rasionalitas administratif dinilai dalam konteks kebudayaan dimana suatu organisasi berada. Ini berarti bahwa konsep dan aplikasi administratif pembangunan (melalui birokrasi), tidak bisa terlepas dari nilai, norma kemasyarakatan serta pola kebudayaan kontekstual.

Berbagai aspek kebudayaan setempat pada hakekatnya merupakan bagian penting dari proses adaptasi suatu masyarakat dalam menghadapi lingkungan yang spesifik dan rumit. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Durkheim (dalam Ihromi, 1990 : 26) bahwa kebudayaan merupakan sesuatu yang berada di luar kekuatan seseorang dan tidak memaksakan kehendaknya pada individu. Setiap individu tidak selalu merasakan pembatasan-pembatasan kebudayaan itu. Umumnya tiap orang mengikuti cara berpikir yang sudah berlaku. Tetapi jika ada yang mencoba menentang pembatasan-pembatasan kebudayaan itu, maka kekuatannya menjadi nyata. Termasuk birokrasi pemerintah sebagai bagian dari sistem sosial, juga tidak dapat terlepas dari keterkaitan dengan budaya setempat. Kebudayaan, dengan kekuatan besar yang dimilikinya, menjadi pembentuk kinerja (performance) dari suatu masyarakat dan birokrasi pemerintah.

Almond dan Powell (dalam Santoso, 1993 : 19) mengartikan birokrasi pemerintahan sebagai sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisir secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal, dan Geertz (dalam Beling dan Totten, 1985 : 25) menilai birokrasi pemerintah memainkan peran penting dalam proses modernisasi. Pejabat pemerintah ikut menikmati gengsi pemerintah, meski kedudukannya rendah sekalipun.

Dalam penerapan birokrasi yang memiliki struktur dan mekanisme kerja modern yang diselenggarakan oleh pemerintah, menjadi agak rumit untuk dipahami oleh masyarakat tradisional setempat. Sehingga partisipasi pembangunan dari lembaga adat setempat relatif agak sulit diperoleh. Struktur dan proses pembangunan terlihat agak sulit diperankan oleh lembaga adat guna sama-sama memuaskan bagi birokrasi pemerintah dan lembaga adat untuk bersama-sama melaksanakan pembangunan.

Birokrasi pemerintah dan lembaga adat masing-masing memiliki nilai-nilai tersendiri, yang diyakini kebenarannya melalui masing-masing perspektif yang berbeda. Sehingga masing-masing juga ingin memperkuat dirinya dalam bentuk pola pikir, pola tindak maupun respon yang relatif berbeda. Masyarakat tradisional yang dimanifestasikan dalam bentuk lembaga-lembaga adat dengan ketaatan, keyakinan dan kepercayaan pada nilai-nilai serta norma hukum adat, sedangkan birokrasi sebagai organisasi pemerintah yang berfungsi sebagai agen pembangunan, bercirikan organisasi modern seperti rasional, jenjang hierarki, berpikir dan bertindak dalam format modern. Sementara pertemuan antara nilai tradisi dan nilai modern tersebut tidak mungkin bisa dihindari dalam proses modernisasi.

Dalam masyarakat transisi kerap kali pembangunan masyarakat (dengan segala permasalahan dan pemecahannya), dipandang dari sudut yang berbeda oleh pemerintah dan masyarakat tradisional. Perbedaan sudut pandang yang memiliki konsekuensi tidak tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, tentu bukan hal yang kondusif untuk menyatukan berbagai kelompok, supaya dapat bekerjasama melaksanakan pembangunan daerah dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.

Keberhasilan dalam implementasi program pembangunan dipengaruhi oleh partisipasi dari segenap lapisan masyarakat. Sementara masyarakat akan berpartisipasi jika program pembangunan tersebut menarik dan hasilnya bermanfaat. Kaitan antara partisipasi dan implementasi program pembangunan dipengaruhi oleh efektivitas program.

Keberhasilan implementasi program pembangunan memang bukanlah hal yang mudah. Barbach (dalam Jones, 1991 : 293) menyatakan sulit untuk membuat seluruh program sebagai kebijakan umum sekalipun kelihatannya bagus diatas kertas. Sulit dalam merumuskannya dalam kata-kata, dan jauh lebih sulit lagi untuk dapat melaksanakan dalam bentuk dan arah yang memuaskan semua orang. Kesulitan implementasi program pembangunan menyangkut nilai sosial budaya, seni, dan ilmu para pelaksana dalam menjalankan fungsinya pada suatu keunikan lingkungan. Terdapat tarik menarik kekuatan dan kepentingan antara birokrasi pemerintah dengan struktur lingkungan kontekstual dalam proses pembangunan.

Sekalipun program sudah dirancang secara “tepat”, masih belum merupakan jaminan untuk dapat dilaksanakan secara efektif. Ada kondisi yang bisa diperhitungkan, namun banyak hal lain yang bersifat tidak pasti, lebih-lebih dengan kurangnya pemahaman tentang nilai sosial budaya setempat. Seperti yang dikemukakan oleh Rondinelli (1990 : 23)

bahwa kondisi interaksi yang kompleks dan kebijakan pembangunan yang serba tidak pasti menyebabkan program dan proyek paling maksimal hanya dapat dirancang untuk menyingkirkan aspek-aspek negatif pembangunan yang sederhana dan dapat dikendalikan.

Identifikasi Masalah

Terdapat perbedaan mendasar dalam hal tata nilai, struktur dan mekanisme kerja antara birokrasi pemerintah dan lembaga adat, padahal diantara keduanya pasti bertemu dan perlu bekerjasama dalam proses pembangunan. Kuatnya birokrasi pemerintah disatu pihak dan lemahnya lembaga adat, menyebabkan terjadinya hubungan yang tidak setara. Sehingga praktik birokrasi dan lembaga adat/pemuka adat cenderung memandang nilai modern dan tradisi secara berbeda, bahkan bertentangan.

Masalah yang muncul dari kondisi kesenjangan fungsi tersebut adalah terhambatnya proses kerjasama antara birokrasi pemerintah dan lembaga adat dalam pelaksanaan program pembangunan daerah, yang berdampak pada rendahnya tingkat partisipasi masyarakat terhadap program-program pembangunan di daerah. Oleh karena itu tulisan ini bertujuan untuk member gambaran kerjasama antara Birokrasi Pemerintah, Lembaga Adat dan Masyarakat.

TINJAUAN KONSEPTUAL

Modern versus Tradisional

Dalam lingkup pemahaman sistem sosial, Esman (dalam Riggs, 1986) berpendapat bahwa kebudayaan dipengaruhi dan mempengaruhi suatu masyarakat. Pendapat ini menunjukkan bahwa faktor lingkungan tidak dapat diabaikan, termasuk dalam mengkaji administrasi, yang menurut Ndraha (1989:89) administrasi itu sebagai salah satu sub sistem sosial, ini berarti dimana ada masyarakat disana terdapat administrasi, sebaliknya juga, ada

administrasi di situ ada masyarakat. Dari keadaan demikian, maka tidak dapat dihindari pengaruh keunikan sosial, spesifikasi lingkungan sosial budaya masyarakat, karakteristik daerah, termasuk aparatnya dalam penyelenggaraan administrasi.

Dalam lingkup keterkaitan administrasi dengan lingkungan spesifik, lebih jauh Ndraha (1989:90) berpendapat gejala administratif yang terdapat di suatu masyarakat bisa berbeda dengan gejala di masyarakat lain. Menurut Saefullah (1995:13), karakteristik daerah yang merupakan faktor konstektual, penting diperhatikan untuk memberlakukan administrasi pembangunan.

Demikian juga sistem pemerintahan sebagai bagian dari kajian administrasi, tidak dapat melepaskan diri dari lingkungan konstektual. Sebagaimana dikemukakan oleh Surie (1987:3) bahwa tidak satupun sistem pemerintahan yang dapat kita tinjau lepas dari, atau kita lepaskan dari masyarakat di mana pemerintahan itu merupakan bagiannya.

Untuk memahami tindakan sosial - administrasi modern birokrasi pemerintahan dan lembaga adat - digunakan konsep *pattern variables* yang dikembangkan oleh Talcott Parsons (1965) yaitu sebagai sarana untuk mengklasifikasikan tipe-tipe peranan di dalam kompleksitas sistem sosial. Menurut Parsons (dalam Craib, 1984:45-46; Johnson, 1988:116-122; Poloma, 1994:174-176; Veeger, 1985:203-206), the *pattern variables*, mencakup :

1. *Affective versus affective neutrality*
Pilihan afektivitas berarti bahwa orang-orang yang terlibat itu akan berhubungan satu sama lain secara emosional, perasaan dan saling memberikan secara langsung. Memilih netralitas afektif berarti bahwa orang itu menghindari keterlibatan emosional atau pemuasaan langsung.
2. *Self orientation versus collective orientation*
Dilema ini berhubungan dengan kepentingan. Orientasi diri berarti bahwa kepentingan pribadi orang itu sendirilah yang mendapat prioritas, sedangkan orientasi kolektif berarti kepentingan kolektivitas secara keseluruhan yang harus diprioritaskan. Kedua konsep variabel ini, tidak sama dengan egoisme yang bersifat

psikologis. Dalam konteks sosiologi, situasi sosial menentukan apakah seseorang dapat diandalkan bertindak demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan orang lain.

3. *Universalism versus particularism*

Pola universalistik mencakup standar-standar yang diterapkan untuk diberlakukan pada semua orang lain yang dapat diklasifikasikan bersama menurut kategori-kategori yang sudah dibatasi secara impersonal; bertindak atas dasar prinsip-prinsip umum yang berlaku tanpa pilih kasih. Birokrasi (mesin) secara teoritis, mempekerjakan pegawai dengan dasar kualifikasi pekerjaan, ini merupakan perlakuan universal. Sebaliknya, pola partikularistik mencakup standar-standar yang didasarkan pada suatu hubungan tertentu (partikular()) di antara mereka yang berinteraksi atau didasarkan pada sifat-sifat tertentu yang terdapat pada kedua pihak. Sedang lembaga adat merupakan bentuk partikularistik karena memiliki batasan etnik tertentu.

4. *Quality versus performance*

Variabel kualitas menunjukkan pada 'status askrib' (ascribed status) atau keanggotaan dalam kelompok berdasarkan kelahiran. Hubungan ini membatasi keterlibatan dalam suatu hubungan sosial. Sebaliknya pola *performance* (prestasi) yaitu menekankan pada kinerja atau kemampuan yang nyata.

5. *Specificity versus diffuseness*

Pada pola *specificity*, pelaku berhubungan dalam situasi terbalas dan dibatasi dengan tepat. Misal, dalam hubungan kontrak atau antara penjual dan pembeli berdasarkan jual beli, pola ini bersifat spesifik. Sebaliknya, kalau kepuasan yang diterima atau diberikan kepada orang lain itu amat luas sifatnya atau campur baur, pola itu bersifat kabur atau tidak menentu. Hubungan keluarga adalah contoh dari hubungan *diffuse*. Contoh lain, majikan dalam suatu organisasi birokratis menuntut kerja para pekerja yang berada di luar bidang pekerjaannya.

Pemahaman pola tindakan birokrasi pemerintah dan lembaga adat tidak diartikan sebagai baik-buruk. Selain memahami, mencermati birokrasi pemerintah dan lembaga adat melalui *pattern variable*, lebih jauh untuk menganalisis hubungan secara struktur dalam pembangunan melalui teori pertukaran struktur (Peter Blau, dalam Poloma, 1990).

Dalam pertukaran terdapat proses dan struktur yang kompleks, tetapi selain itu terdapat pula konsep antara yang menghubungkan konsep empirik dengan konsep yang abstrak (seperti nilai-nilai, norma, organisasi, dan institusi sosial) yaitu kehendak manusia untuk memperoleh keuntungan dan kepentingan (Garna, 1996:79).

Blau (dalam Poloma, 1990:95), menyatakan pelbagai pola pertukaran dalam suatu struktur yang kompleks didukung oleh nilai-nilai yang sudah mendarah daging (*internalized*), pola-pola ini dapat dikatakan sudah melembaga (*institutionalized*). Alternatif-alternatif pertukaran struktur, dikemukakan oleh Blau (dalam Jahnsen, 1990:89), kalau pertukaran antara dua kelompok itu lebih bersifat seimbang, maka hubungan saling ketergantungan yang timbal-balik akan ditegakkan. Kalau hubungan pertukaran itu tak seimbang, *differensiasi status* dan kekuasaan akan muncul. Dapat dikatakan, terjalin *unequal exchange*.

Pertukaran yang tidak setara muncul karena adanya perbedaan kekuasaan (Garna, 1996:30; Johnson, 1990:83; Poloma, 1994: 95). Hubungan antara kekuasaan dan pertukaran, seperti yang dikemukakan oleh Poloma (1994:85), bahwa suatu hubungan kekuasaan yang bersifat memaksa merupakan hubungan di mana terdapat pertukaran tidak seimbang yang dipertahankan melalui sanksi-sanksi negatif.

Poloma (1990:95), menyatakan secara menarik terjalannya kekuasaan yang tidak seimbang dari sudut pandang pertukaran struktur, sebagai berikut:

dalam sistem yang besar seperti masyarakat-masyarakat keseluruhannya, mempertahankan hubungan-hubungan yang sudah mapan dan prosedur-prosedur pertukaran juga tergantung pada dukungan yang aktif dari kelompok-kelompok yang dominan. Kelompok-kelompok seperti itu biasanya memiliki suatu kepentingan yang besar dalam mempertahankan kerangka pertukaran di mana mereka menduduki posisi yang dominan. Sebagai akibatnya, kekuasaan mereka untuk mengontrol sumber-sumber dan mempengaruhi kelompok-kelompok yang kurang dominan digunakan untuk memperkuat pola-pola institusional yang sudah mapan. Karena kelompok-kelompok yang dominan sering berada pada suatu posisi mengontrol barang-barang yang dipertukarkan, kebebasan yang ada pada kelompok bawah untuk merembukkan barang-barang pertukaran yang menguntungkan menjadi terbatas. Dalam kasus ekstrimnya, kelompok bawahan mungkin dihadapkan dengan hanya memilih untuk patuh terhadap tuntutan kelompok yang lebih berkuasa atau mati.

Pertukaran struktur lembaga adat dan birokrasi pemerintah, pada dasarnya memberi arti adanya pertemuan antara nilai, struktur tradisional dan nilai struktur modern.

Menurut Dove (dalam Suwarsono & Alfin Y. So, 1991:66) tradisional tidak harus berarti terbelakang. Budaya tradisional sangat dan selalu terkait dengan proses perubahan ekonomi, sosial dan politik dari masyarakat pada tempat mana budaya tradisional tersebut melekat. Bagi Dove, budaya tradisional selalu mengalami perubahan yang dinamis karena itu budaya tradisional tidak mengganggu proses pembangunan. Melalui penjelasan analogi secara organis, Martodirdjo (1991) menyatakan dalam diri masyarakat terkandung adanya suatu kekuatan untuk melakukan “penyesuaian dari dalam” (gejala *homeostasis*) jika mengalami gejala ketidakseimbangan organis.

Namun dalam memposisikan nilai tradisi pada modernisasi bangsa, praktisi pembangunan masih banyak menganut pemahaman studi teori modernisasi klasik yang mempertentangkan antara tradisi dengan modern - perkembangan teori ini - dibenahi studi baru teori modernisasi. Menurut Soemardjan (dalam Munandar, 1994:300), sifat bhineka dalam struktur masyarakat dan dalam kebudayaan, bahasa serta adat itu sudah berlangsung sejak ribuan tahun yang lampau dan oleh karena itu tidak sepatutnya (dan memang tidak mungkin) diabaikan oleh UU.

Dalam realita pembangunan, nilai modern yang tidak terkendali dapat menekan nilai tradisi. Riggs (dalam Reiling dan Totten, 1985:34) berpendapat setiap usaha perubahan formal - perubahan demikian tak dapat tidak - akan melemahkan nilai-nilai tradisional yang dijunjung tinggi. Lauer (1989:442) juga menyatakan modernisasi tidak menuntut ditinggalkannya tradisi di setiap langkah menuju masyarakat modern.

Ini tidak berarti menolak nilai modern. Nilai tradisi digunakan sebagai filosofi pembangunan, semangat pembangunan. Perkembangan zaman yang semakin kompleks, modern ini menuntut juga instrumen yang tepat untuk mengatasi permasalahan di abad informasi di mana diperlukan kerja secara terorganisir. Nilai modern seperti birokrasi dapat digunakan sebagai jawaban tantangan zaman.

Legalitas Birokrasi

Menyebut birokrasi tidak pernah dapat melepaskan diri dari nama Max Weber, sebagai peletak dasar birokrasi modern, walaupun ia tidak pernah mendefinisikan birokrasi. Weber bergerak pada tatanan pemahaman konsep birokrasi secara mendasar. Merton (dalam Poloma, 1994:31), setelah mendapat pengaruh dari Weber memberi batasan tentang birokrasi, sebagai berikut:

1. Birokrasi merupakan struktur sosial yang terorganisir secara rasional dan formal.
2. Ia meliputi suatu pola kegiatan yang memiliki batas-batas yang jelas.
3. Kegiatan-kegiatan tersebut secara ideal berhubungan dengan tujuan-tujuan organisasi.
4. Jabatan-jabatan dalam organisasi diintegrasikan ke dalam keseluruhan struktur birokratis.
5. Status-status dalam birokrasi tersusun ke dalam susunan yang bersifat hierarkis.
6. Berbagai kewajiban serta hak-hak di dalam birokrasi dibatasi oleh aturan-aturan yang terbatas serta terperinci.
7. Otoritas pada jabatan, bukan pada orang.
8. Hubungan-hubungan antara orang-orang dibatasi secara formal.

Surie (1988:243) berpendapat kajian birokrasi pada dekade terakhir ini, dapat dikatakan yang paling jelas dan ringkas –meluruskan pemahaman birokrasi- adalah tulisan Martin Albrow (1989).

Albrow (1989:82-103) menyusun pemahaman birokrasi sebagai suatu konsep modern secara sistematis, sebagai berikut:

1. *Birokrasi sebagai organisasi rasional*

Memandang birokrasi sebagai suatu mekanisme pengorganisasian yang memaksimalkan efisiensi, netral, mengacu pada aspek-aspek administratif dalam organisasi yang besar dan kompleks. Kuat bercirikan semangat tipe ideal Weber

2. *Birokrasi sebagai inefisiensi organisasi*
Manifestasi kelembagaan yang cenderung ke arah infleksibilitas dan depersonalisasi. Gejala-gejala birokrasi meliputi kurang inisiatif, penundaan (lamban), berkembangbiaknya formulir, departementalisme dan sulit memperbaiki dengan cara belajar dari kesalahan.
3. *Birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat*
Birokrasi dipakai pada suatu sistem kontrol pemerintahan yang sepenuhnya berada di tangan pejabat yang dengan kekuasaan mereka itu kebebasan warga negara bisa terancam. Semua pejabat administrasi meraih kekuasaan, berarti bahwa sistem administrasi ternyata menunjukkan birokrasi.
4. *Birokrasi sebagai administrasi negara*
Birokrasi tidak digunakan dalam arti tercela (individu) tetapi mengacu pada suatu kelompok pekerja yang menjalankan fungsi tertentu yang dinilai penting oleh masyarakat.
5. *Birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan pejabat*
Pemahaman birokrasi pada kelompok ini, menunjukkan administrasi yang dijalankan pejabat tidak dapat ditinjau hanya dari gagasan rasional belaka. Konsep ini tidak mengenal pemahaman birokrasi tipe ideal.
6. *Birokrasi sebagai sebuah organisasi*
Birokrasi dapat diabstraksikan sebagai sebuah organisasi besar, dan organisasi besar pasti merupakan sebuah organisasi. Birokrasi sinonim untuk organisasi berskala besar.
7. *Birokrasi sebagai masyarakat modern*
Pertumbuhan birokrasi dihasilkan oleh inkorporasi (penyatuan) unsur-unsur baru secara kontinyu ke dalam birokrasi, maka unsur-unsur itu menjadi bagian pokok. Pertumbuhan organisasi mencakup birokratisasi masyarakat dan itu sama dengan masyarakat menjadi birokrasi.
Dikemukakan oleh Henry (1988:19) sekali wewenang birokrasi diakui, maka ia tak

lagi dapat diutak-atik. Birokrasi termasuk struktur sosial yang paling sulit dihancurkan dan kuat.

Dalam lingkup birokrasi pemerintahan, cenderung berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal. Seorang birokrat takkan mampu berbuat banyak selain melakukan apa yang telah ditentukan padanya sesuai dengan posisinya dalam birokrasi. Dikemukakan oleh Ndraha (1989:138) salah satu watak dasar birokrasi adalah pola strateginya yang bersifat *top-down*. Pola ini dalam tahap awal pembangunan nasional

suatu negara tidak dapat dihindarkan, bahkan dapat merupakan suatu keharusan. Tetapi pola ini sendiri lama-kelamaan bisa hancur, karena masyarakat menjadi (semakin) bergantung kepada pemerintahan dan beban pemerintah semakin besar. Oleh karena itu, pola *bottom-up* merupakan kebutuhan sistematis guna menyelamatkan mekanisme administrasi pembangunan. Pembenahan birokrasi pemerintahan secara mendasar melalui pendidikan dikemukakan Sofian Efendi (1997).

Di samping tetap memegang tampuk kekuasaan rutin, birokrasi juga sebagai penyalur alokasi dana-dana pembangunan. Wewenang ini, merupakan alat untuk mempertinggi potensi politiknya (Kartodirdjo, 1990:125). Sulit menghindari, birokrasi tetap merupakan suatu instrumen kekuasaan dari tatanan yang mengendalikan birokrasi. Sejalan yang dikemukakan oleh Riggs (1988: 262) dimana-mana birokrasi menggunakan kekuasaan dan pengaruhnya untuk memaksakan berbagai aturan yang mereka anggap perlu. Merton (dalam Poloma, 1994:32) menyatakan, struktur birokratis dapat melahirkan tipe kepribadian yang lebih mematuhi peraturan-peraturan tertulis daripada semangat untuk apa peraturan itu diterapkan.

PEMBAHASAN

Kerjasama Birokrasi Pemerintah, Lembaga Adat dan Partisipasi Masyarakat

Pada tingkat pemerintahan desa, Mas'ood (1994:124) menyatakan para elit masyarakat pedesaan baik yang aktif di dalam jabatan pemerintahan resmi maupun yang di luarnya, umumnya terlalu berorientasi ke luar desa. Para pemimpin itu menganggap bahwa pertanggungjawaban mereka terhadap wewenang di luar pedesaan jauh lebih penting daripada pertanggungjawaban terhadap rakyat di desanya sendiri. mereka bekerja untuk

siapa? Ini indikasi permasalahan kedaulatan rakyat, ada di lapisan paling bawah sekalipun dalam sistem pemerintahan.

Adanya perbedaan birokrasi pemerintahan dan lembaga adat, namun tidak dapat dihindarkan pertemuan keduanya dalam modernisasi bangsa. Schoorl (dalam Van Ufford et al., 1989:95), berpendapat modernisasi itu tidak berarti westernisasi dan lebih jauh mengatakan bahwa modernisasi itu bukan suatu proses yang tak terelakkan. Negara-negara berkembang perlu menetapkan tujuan dan kebijaksanaannya sendiri untuk mencapainya.

Simon & Newell (dalam Surie, 1987:59) secara bijaksana menuntun pola pikir pemecahan masalah, kelakuan memecahkan persoalan seharusnya tidak dijelaskan berdasarkan kerumitan otak manusia, tetapi lebih berdasarkan kerumitan lingkungan di mana orang yang memecahkan masalah itu bekerja. Lingkungan bangsa Indonesia dapat dikategorikan sebagai masyarakat prismatic. Secara sederhana, pada masyarakat prismatic terdapat kelompok modern dan kelompok tradisional. Dalam menilai kelompok sendiri, menurut Mannheim (1985:47) cenderung beranggapan sebagai yang terbaik, karena tolak ukur untuk menilai kelompok lain melalui kelompok sendiri. sejalan yang dikemukakan oleh Surie (1987:219), setiap otoritas berusaha terutama untuk membangkitkan dan mempertahankan kepercayaan terhadap “keabsahannya”.

Pertemuan birokrasi dan lembaga adat yang sama-sama memiliki otoritas namun terdapat perbedaan struktur dan mekanisme kerja, potensial terjadi konflik. Cohen (dalam Craib, 1986:60) menunjukkan serangkaian asumsi eksklusif teori konflik:

1. Kepentingan adalah unsur dari kehidupan sosial.
2. Kehidupan sosial melibatkan dorongan.
3. Kehidupan sosial perlu terbagi.
4. Kehidupan sosial melahirkan oposisi.
5. Kehidupan sosial melahirkan konflik struktural.
6. Kehidupan sosial melahirkan kepentingan bagian-bagain.

7. Diferensiasi sosial melibatkan kekuasaan.
8. Sistem sosial tidak terintegrasi dan ditimpa oleh kontradiksi-kontradiksi.
9. Sistem-sistem sosial cenderung untuk berubah.

Dahrendorf (dalam Craib, 1986:61) berpendapat bahwa kekuasaan dan otoritas merupakan sumber-sumber yang menakutkan dan mereka yang memegangnya memiliki kepentingan untuk mempertahankan *status-quo*. Ini merupakan kepentingan "objektif", yang terbentuk di dalam peran-peran itu sendiri.

Conyers (1991:204) memberi jalan keluar konflik yang ditimbulkan antara kepentingan nasional dan kepentingan lokal dapat dikurangi dengan mengadakan struktur organisasi yang efektif mulai dari tingkat pedesaan sampai ke tingkat pusat (nasional), yang mampu memadukan (mengintegrasikan). Di sini letak pentingnya struktur organisasi yang mampu memadukan beragam kepentingan, beragam nilai yang ada pada kehidupan ini. Tidak terkecuali pada modernisasi bangsa, yaitu diperlukan struktur yang mampu memadukan nilai tradisi dan nilai modern. Studi teori modernisasi, konsep pokoknya adalah tradisional dan modern.

Alfin Y. So. (1990) mensistematisasikan pemahaman teori modernisasi dengan mengelompokkan pada teori modernisasi klasik dan studi baru teori modernisasi. Huntington (dalam Alfin Y. So., 1990:35) menyatakan bahwa teori modernisasi klasik melihat "modern" dan "tradisional" sebagai dua konsep yang pada dasarnya bertentangan (*asimetris*). Baginya secara mudah, segala yang tidak modern diartikan sebagai tradisional. Oleh karena itu, dalam proses modernisasi apa yang dikatakan sebagai tradisional tidak memiliki peran berarti dalam banyak hal, tidak berguna sama sekali, karena itu harus diganti.

Namun dalam perkembangan teori modernisasi klasik mengalami revisi, berkembang menjadi teori modernisasi baru. Kelompok teori modernisasi baru secara sadar menghindari untuk menyajikan analisa dan pernyataan yang *simplisistik*, dan mengandalkan analisa dan pernyataan analisa pada satu variabel. Perhatiannya lebih ditujukan untuk mengamati dan menganalisa secara serentak dan simultan terhadap berbagai pranata sosial yang ada (sosial, budaya, ekonomi, dan politik), berbagai kemungkinan arah pembangunan, dan interaksi antara faktor internal dan eksternal (Alfin Y. So., 1990:87).

Jalinan pertemuan birokrasi pemerintahan dan lembaga adat – konteks kajian administrasi pembangunan - dianalisis pada kerangka proses implementasi program pembangun.

Tingkat efektivitas implementasi program tidak dapat mengabaikan proses perumusan program yang telah dilakukan. Raksasataya (dalam Irfan, 1986;17) menyatakan elemen-elemen yang diperlukan dalam perumusan program :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Masih pada proses penyusunan program, Cernea dari Bank Dunia (dalam Harrison, 1990:69) mengingatkan faktor sosial budaya dari lingkungan poyek penting untuk dipahami.

Pada tahap implementasi, Steiner et al. (1983:220) menyatakan ada tiga aspek utama, yaitu :

1. Struktur organisasi dan proses.

2. Sistem utama koordinasi, pengendalian, dan motivasi.
3. Peran dari orang-orang dalam implementasi.

Sedangkan Jones (1991:296) berpendapat dimensi implementasi meliputi : organisasi, interpretasi, dan penerapan.

Organisasi sebagai proses dan wadah, adalah untuk menjalani fungsi manajemen. Stillman (1992:401) memaparkan pada organisasi terdapat makna kemampuan kelembagaan melakukan tindakan tertentu. fungsi yang dimuat bersifat struktur, kepegawaian, dan spesifikasi sumber daya dari organisasi. Sedangkan Schein (1983:13-14), mengatakan bahwa gagasan penting yang melingkupi konsep organisasi adalah koordinasi, tujuan bersama, dan pembagian kerja. Waterson (dalam Tjokroamidjojo dkk., 1988:40) menunjukkan peran penting struktur organisasi pada pembangunan, keberhasilan pembangunan berencana tergantung pada kapasitas struktur administrasi untuk melaksanakan rencana, program, dan proyek dalam setiap bidang kegiatan.

Menurut Wibawa (1991:69), organisasi bukanlah badan yang hidup dalam situasi vakum, melainkan saling berhubungan dengan lingkungan yang berupa adat kebiasaan, budaya, agama, politik, ekonomi, teknologi, dan berbagai jenis lembaga atau organisasi lain. Terkait dengan konstektual, Koontz et al., (1992:436) menyatakan tidak ada satu cara terbaik yang universal dalam pengorganisasian. Apa yang terbaik selalu akan tergantung pada situasi.

Organisasi tidak dapat berjalan sendiri, ia membutuhkan kerjasama, demikian juga pada saat berinteraksi dengan pihak luar organisasi, ia membutuhkan kerjasama. Sehingga Robert and O'farrell (dalam Edward III, 1980:74) menyatakan tidak ada otoritas yang pasti efektif, para pejabat menyadari mereka memerlukan kerjasama dari pengemban lainnya

bilamana mau menerapkan program secara berhasil. Selaras dengan hal ini, Lawrence & Lorsch (dalam Shein, 1983:35) menyatakan persoalan besar yang dihadapi organisasi adalah integrasi dari beberapa bagian untuk menjamin prestasi menyeluruh yang efektif.

Dalam lingkup masyarakat, Johnson (1988:190) menunjukkan arti penting kerjasama melalui aktivitas yang terintegrasi :

Dalam suatu masyarakat dengan pembagian kerja yang sangat berkembang serta pola-pola saling ketergantungan yang kompleks, integrasi mungkin dirusakkan oleh koordinasi yang tidak memadai lagi antara orang-orang yang memiliki spesialisasi yang tinggi yang kegiatan-kegiatannya tidak dapat dihubungkan menjadi satu.

Berdasar dimensi implementasi program yang dikemukakan oleh Jones (1991), kajian implementasi program tidak terlepas dari dimensi interpretasi terhadap program. Dapat dikatakan, interpretasi mempengaruhi kemauan dan kemampuan mengimplementasi program karena interpretasi yang sama terhadap suatu program menumbuhkan kesamaan pandangan yang mampu mengintegrasikan berbagai kekuatan kerjasama yang saling menguntungkan dalam mengimplementasikan program pembangunan.

Coggin et al. (dalam Stillman, 1992:398) menyatakan dengan lugas, interpretasi berkaitan pada fungsi konteks yang dihadapi. Pernyataan ini menunjukkan persoalan interpretasi adalah kontekstual, di lingkungan mana ia berada sehingga tidak mungkin memisahkan dengan nilai-nilai di mana interpretasi diberlakukan.

Dalam rangka modernisasi bangsa, nilai tradisi tidak benar dikesampingkan, nilai tradisi hendaknya merupakan kekuatan luhur semangat membangun, namun juga tidak menolak pengayaan nilai modern dari luar. Memadukan nilai, struktur tradisi dengan nilai, struktur modern adat, terkait upaya menyatupadukan berbagai unsur kekuatan pembangunan dalam hubungan partisipasi berbagai lapisan masyarakat pada pembangunan.

Pembangunan tidak dapat melihat manusia sebagai makhluk yang bersifat “value transmitting” dan “value receiving” saja ia harus diakui pula sebagai suatu makhluk yang bersifat “value creating”. Di sini letak pentingnya partisipasi dalam proses pembangunan. Davis dan Newstrom (1989) berpendapat, partisipasi menunjukkan keterlibatan mental dan emosi dari seseorang dalam pendekatan kelompok yang mendorong untuk ikut mengambil bagian terhadap pencapaian tujuan kelompok serta ikut bertanggung jawab atas tercapainya tujuan tersebut.

Conyers (1991:154-155) menyebutkan ada tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat sangat penting. Pertama, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal. Kedua, masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut. Ketiga, merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri. paralel dengan hal ini. Riggs (1988:297) berpendapat hampir tidak mungkin seseorang bisa melaksanakan suatu proyek yang konstruktif tanpa dukungan dari yang lain karena mereka mempunyai kekuatan untuk menghambat kegiatan itu. Pembangunan nasional, daerah, dan pembangunan masyarakat juga memerlukan partisipasi secara aktif dari segenap lapisan masyarakat, termasuk lembaga adat.

Motivasi seseorang berpartisipasi, secara tepat dan singkat dikemukakan oleh Conyers (1991:186-187) yaitu : ada dua faktor yang membuat masyarakat benar-benar ingin terlibat,

pertama, faktor hasil keterlibatan, masyarakat tidak akan berpartisipasi atas kemauan sendiri atau dengan antusias yang tinggi kalau mereka merasa tidak mempunyai pengaruh pada akhirnya. Faktor kedua, menarik minat. Aktivitas yang menarik minat kondusif menumbuhkan partisipasi.

Sedangkan Frederickson (1984:183) menunjukkan kunci keterlibatan warga negara adalah dengan mengembangkan, memelihara, dan melindungi pola-pola desentralisasi, yakni pola yang memaksa supaya keputusan diambil sedekat mungkin dengan warga negara individual. Osborne (1995:282), mengatakan bahwa dalam dunia sekarang ini, sesuatu hanya akan berjalan lebih baik jika mereka yang bekerja di organisasi publik mempunyai otoritas untuk mengambil keputusan sendiri.

Secara sistematis Uphoff et al., (dalam Bryant et al., 1989:275-276) mengembangkan pemikiran partisipasi:

1. Partisipasi janganlah dijadikan suatu program yang terpisah; ia merupakan suatu proses dan oleh sebab itu hendaknya dipadukan dengan kegiatan-kegiatan lain.
2. Partisipasi harus didasarkan pada organisasi lokal.
3. Distribusi yang lebih adil akan mendorong partisipasi.
4. Perlu diciptakan mata rantai antara berbagai tingkat, dan hendaknya pembangunan tidak didasarkan pada upaya-upaya yang terpisah.

Teori “good governance” dengan salah satu pendekatannya yang disebut dengan *socio cybernatics approach* (Rhodes, 1996:65), menyatakan bahwa sejalan dengan pesatnya perkembangan masyarakat dan kian kompleksnya isu yang harus segera diputuskan, beragamnya institusi pemerintah serta kekuatan masyarakat madani (*civil society*) yang berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan (*policy making*), maka hasil akhir (*outcome*) yang memuaskan dari kebijakan publik tidak mungkin dicapai jika hanya mengandalkan sektor pemerintah saja. Sehingga Abdul Wahab (1999:5) dengan lugas

menyatakan bahwa “kebijakan publik yang efektif dari sudut teori *governance* adalah produk sinergi interaksional dari beragam aktor atau institusi”.

Pendekatan *governance* lebih mementingkan pada tindakan bersama (*collective action*), keinginan pemerintah untuk memonopoli proses kebijakan dan memaksakan berlakunya kebijakan tersebut akan semakin ditinggalkan dan diarahkan ke proses kebijakan yang lebih inklusif, demokratis dan partisipatif. Masing-masing aktor akan berinteraksi dan saling memberi pengaruh (*mutually inclusive*) demi tercapainya kepentingan bersama. Pendekatan ini tidak hanya penting bagi eksistensi negara bangsa yang berkeadilan dan berkemakmuran, akan tetapi juga penting diterapkan di daerah, termasuk unit-unit politik yang lebih bawah lagi. Lebih-lebih ketika otoritas dan kekuasaan negara banyak didesentralisasikan ke daerah. Konsep desentralisasi sebenarnya tidak hanya berkaitan dengan pendelegasian masalah-masalah teknis administratif, tetapi juga masalah-masalah kekuasaan. Hal itu diharapkan supaya pemerintah daerah pada akhirnya akan menjelma menjadi sebuah entitas politik yang lebih mandiri dalam pengelolaan wilayahnya.

Melalui “good governance”, di daerah akan ditemukan sebuah entitas politik yang berkarakteristik seperti adanya partisipasi, memiliki visi yang strategis, rule of law, transparansi, responsif, bertanggungjawab, dan efektivitas serta efisiensi. Karakteristik demikian sangat diperlukan guna mencapai tujuan desentralisasi itu, yakni adanya pengelolaan yang sesuai dengan konteks kedaerahan.

Sebagaimana yang telah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pihak eksekutif bukan lagi satu-satunya yang berhak menyusun peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah bisa juga diajukan oleh DPRD.

Peraturan daerah adalah produk perundangan dan sekaligus kebijakan daerah tertinggi di daerah yang akan dijadikan landasan bagi Bupati dalam melaksanakan tugasnya sebagai pimpinan eksekutif. Untuk itulah maka suatu kebijakan daerah harus disusun dengan melibatkan seluruh unsur yang terkait, termasuk dalam hal ini adalah lembaga-lembaga adat yang ada di daerah.

KESIMPULAN

Dari wacana dan tinjauan yang dilakukan secara teoritis tersebut dapat disimpulkan beberapa hal, antara lain bahwa kerjasama birokrasi pemerintah dan lembaga adat adalah hubungan yang terjalin dalam bentuk saling mempercayai, saling melengkapi, tidak mempertentangkan tata nilai masing-masing. Kedua organisasi menjalin hubungan yang setara, mengakui adanya distribusi kekuasaan, dan mampu mengakomodir nilai, struktur dan norma-norma kontekstual daerah.

Pelaksanaan Program Pembangunan diharapkan dapat berlangsung dengan baik manakala terjalin hubungan yang harmonis antara birokrasi pemerintah dan lembaga adat untuk bersama-sama mencapai tujuan pembangunan, yang didalamnya tentu saja melibatkan partisipasi masyarakat secara menyeluruh.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, 1999, *Otonomi Daerah dan Kebijakan Desentralisasi : Dalam Rangka Pemberdayaan Daerah*, dalam Pengenalan Tugas Anggota DPRD Kabupaten Kediri, Sekretariat DPRD Kabupaten Kediri, Kediri
- Albrow, Martin (diterj. M. Rusli Karim dan Totok Daryanto). 1989. *Birokrasi*. Yogyakarta: Pt Tiara Wacana.
- Balandier, Georges (diterj. Y. Budisantoso). 1986. *Antropologi Politik*. Jakarta: C/ Rajawali
- Beling dan Totten (diterj. Mien Joebhar dan Hasan Basari). 1985. *Modernisasi, Masalah Model Pembangunan*. Jakarta. CV. Rajawali

- Bryant, Coralie & Louise G. White, (diterj. Rusyanto L.). 1989. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. Jakarta: LP3ES
- Conyers, Diana (diterj. Susetiawan), 1991. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Gajah Mada University
- Craib, Ian. 1986. *Modern Social Theory*. New York: St. Martin's Press
- Davis, Keith and John W. Newstrom. 1989. *Human Behaviour at Work*. New York: Mc. Graw-Hill Book Company
- Edward III, George C., 1980. *Implementing Public Policy*. Washington D.C: Congressional Quarterly Press
- Garna, Judistira K., 1996. *Ilmu-Ilmu Sosial: Dasar-Konsep-Posisi*. Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran
- Harrison, P.G. (ed.), 1990. *Agricultural Technology Transfer*. Darwin: Government Printer of The Northern Territory
- Henry, Nicholas (diterj. Luciana D. Lontoh), 1988. *Adminitrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*. Jakarta: CV Rajawali
- Ihromi T.O. (ed.), 1990. *Pokok-pokok Antropologi Budaya*. Jakarta: Pt Gramedia.
- Islamy, M. Irfan, 1986. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bina Aksara
- Johnson, Doyle Paul (diterj. Robert M. Z. Lawang, 1988. *Teori Sosiologi Klasik dan Modern Jilid I dan II*. Jakarta: Pt Gramedia
- Jones, Charles O. (diterj. Ricky Istamto), 1991. *Kebijakan Publik*. Jakarta: CV Rajawali.
- Koontz, Harold dan Cyril O Dennell serta Heinz, Wehrich (diterj. Antariksa dkk.), 1992. *Manajemen (Jilid 1 dan 2)*. Jakarta: Erlangga
- Lauer, Robert H. (diterj. Alimandan), 1989. *Perspektif Tentang Perubahan Sosial*. Jakarta: Bina Aksara
- Martodirdjo, Haryo S, 1991. *Orang Tugutil di Halmahera, Struktur dan Dinamika Sosial Masyarakat Penghuni Hutan, Disertasi*. Universitas Padjadjaran Bandung.
- , 1996. *A Changing Tugutil of Halmahera, Indonesia: Twofold Studies For Further Research, in, Journal of Asian and African Studies*, No. 52. Tokyo University of Foreign Studies

- Mas' oed, Mohtar, 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Munandar, Haris (penyt.), 1994. *Pembangunan Politik, Situasi Global, dan Hak Asasi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Utama
- Ndraha, Taliziduhu, 1988. *Metodologi Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara
- , 1989. *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara
- Osborne, David dan Ted Gaebler, (diterj. Abdul Rosyid), 1995. *Mewirauasakan Birokrasi*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo
- Parsons, Talcott, Edward Shils, Kaspar D Naegele, Jese R. Pitts (edited), 1965. *Teories of Societies, Foundations of Modern Sociology Theory*, New York: The Free Press
- Poloma, Margaret M. (diterj. Tim Yasogama), 1994. *Sosiologi Kontemporer*. Jakarta: CV Rajawali
- Riggs, Fred W. (diterj. Lukman Hakim), 1986. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: CV Rajawali
- , (diterj. Tim Yasogama), 1988. *Administrasi Negara-negara Berkembang, Teori Masyarakat Prismatic*. Jakarta: CV Rajawali
- Rhodes, RAW, 1996, *The New Governance : Governing without Government*, Political Studies XLIV, 652-667
- Rondineli, Dennis A. (diterj. Sahat Simamora). 1990. *Proyek Pembangunan Sebagai Manajemen Terpadu*, Jakarta: Bina Aksara
- Saefullah, Asep Djadja, 1992. *The Impact of Population Mobility on Two Village Communities of West Java, Indonesia*. Ph.D. Thesis. The Flinders University of South Australia
- , 1995. *Mobilitas Penduduk Desa-Kota: Jembatan Modernisasi Pedesaan*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar. Bandung: Universitas Padjadjaran
- Santoso, Priyo Budi, 1993. *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Schein, I. Edgar (diterj. Nurul Ichnan), 1983. *Psikologi Organisasi*, Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi, 1991. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta : LP3ES
- Steiner, George A. & John B. Miner (diterj. Ticoalu dkk.), 1988. *Kebijakan dan Strategi Manajemen*. Jakarta: Erlangga

- Stillman II, Richard J, 1992. *Public Administration, Concept and Cases*. Boston: Houghton Mifflin
- Surie. H. G. (diterj. Samekto), 1987. *Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: PT Gramedia
- Thoha, Miftah. 1987. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: CV Rajawali
- Tjokroamidjojo, Bintoro & Mustopadidjaja, AR., 1988. *Kebijkansanaan dan Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES
- Totten & Totten, (diterj. Mien Joebhaar dan Hasan Basari), 1985. *Modernisasi: Masalah Model Pembangunan*. Jakarta: CV Rajawali
- Uphoff, Norman, 1986. *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook With Cases*. Connecticut: Kumarian Press
- Van Ufford, Philip Quarles dan Frans, Husken serta Dirk Kruijt (diterj. R. G. Soekadijo), 1989. *Tendensi dan Tradisi Dalam Sosiologi Pembangunan*, Jakarta: PT Gramedia
- Veeger, K. J., 1985. *Realitas Sosial, Refleksi Filsafat Sosial Atas Hubungan Individu-Masyarakat dalam Cakrawala Sejarah Sosiologi*. Jakarta: PT Gramedia
- Wibawa, Samodra (ed.), 1991. *Pembangunan Berkelanjutan, Konsep dan Kasus*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana