

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Kontrol Publik

1. Pengertian Kontrol

Kontrol sering diterjemahkan sebagai pengawasan atau pengendalian. Kontrol menjadi salah satu nilai dalam masyarakat. Pada hakikatnya dalam kehidupan masyarakat perlu ada keseimbangan, supaya kehidupan masyarakat tercipta suasana tertib, aman dan damai sesuai dengan tujuan hidup bersama.

Menurut Istianto (2013: 175), dalam masyarakat bahkan dalam pemerintahan dan berbangsa dan bernegara, sangat memerlukan fungsi kontrol agar dapat saling mengingatkan, menasehati, memberi bimbingan, menertibkan bahkan sampai memberikan sanksi sosial dan sanksi hukum. Karena dengan adanya kontrol segala keinginan masyarakat dan kepentingan masyarakat dapat dicapai dan terpenuhi sesuai dengan kebutuhannya.

Kontrol sebagai proses, menurut Ndraha (2003: 197) kontrol dapat dilakukan oleh siapa saja yang berkepentingan terhadap suatu organisasi atau kelompok masyarakat

2. Kontrol Publik

Kontrol rakyat atau publik terhadap penyelenggara negara atau pemerintah, penting untuk memastikan bahwa rakyat telah mendapatkan haknya dalam pelaksanaan pemerintah. Kontrol publik adalah bentuk kepedulian rakyat bahwa pemerintah telah menjalankan amanat dan tujuan negara melalui perumusan dan implementasi kebijakan yang transparan dan akuntabel.

Menurut Syafiie (2006: 82), kontrol publik diartikan sebagai pengawasan yang berfungsi sebagai penjamin agar pelaksanaan kerja berjalan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam perencanaan. Kemudian Siagian (dalam Syafiie, 2006: 83), mengungkapkan bahwa pengawasan adalah proses pengamatan dalam pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Definisi lain mengenai kontrol publik menurut Handyaningrat (dalam Budiharto, 2007: 46), adalah pengawasan adalah suatu proses penerima pelayanan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh penyedia pelayanannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijakan yang telah ditentukan.

Kontrol publik dalam penelitian ini diartikan sebagai pengawasan, dan tidak hanya dilakukan oleh para penerima pelayanan namun dilakukan lembaga-lembaga non pemerintahan seperti LSM, media, maupun ormas yang ikut melakukan pengawasan untuk berjalannya suatu program seperti yang disebutkan Handayaniingrat. Kontrol publik merupakan bagian dari demokrasi yang membuat masyarakat ikut serta untuk mengontrol suatu program pemerintah.

3. Fungsi Kontrol Publik

Keterlibatan masyarakat dalam membuat kebijakan merupakan faktor utama dalam pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal ini akan memberikan manfaat yang besar terhadap kepentingan publik, diantaranya meningkatkan kualitas kebijakan yang dibuat dan sebagai sumber bahan masukan terhadap pemerintah sebelum memutuskan kebijakan, terjadinya interaksi antara pemerintah dan rakyat dalam menentukan arah tujuan pembangunan, dan meningkatnya akuntabilitas serta transparansi yang mana akan meningkatnya keterwakilan rakyat dan kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Hal ini diasumsikan bahwa dengan meningkatnya keterlibatan publik dalam membantu menentukan atau membuat suatu program akan memaksa pemerintah untuk selalu memberikan program pemerintah yang dibutuhkan masyarakat. Selanjutnya demikian akan melahirkan legitimasi pemerintah dimata rakyat bahwa pemerintah lebih terbuka dan bertanggungjawab dalam menjawab permasalahan sosial. Kemudian,

demikian akan terkikis birokrasi yang berbelit dan selalu akan memberikan efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan publik.

Soekamo (dalam Budiharto 2007: 46), menyatakan bahwa fungsi dari kontrol publik adalah:

1. Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah digariskan;
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas-asas yang telah ditetapkan;
3. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan serta kekurangan-kekurangan yang mungkin timbul dalam pelaksanaan pekerjaan;
4. Untuk mengetahui segala sesuatu apakah berjalan secara efisien;
5. Untuk mencari jalan keluar, bila ternyata dijumpa, kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan kearah perbaikan.

Sedangkan menurut Sedarmayanti (2013: 286), fungsi kontrol publik, yakni:

1. Meningkatkan masukan dari masyarakat terhadap penyimpangan;
2. Berkurangnya penyimpangan-penyimpangan aturan yang terjadi dalam pelaksanaan program.

Selanjutnya dalam konteks penelitian ini yang dimaksud dengan fungsi kontrol publik yaitu:

1. Untuk mengetahui apakah pelaksanaan PRONA berjalan sesuai dengan ketentuan yang dikeluarkan oleh pemerintah;
2. Mengetahui pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat berdampak baik dalam pelaksanaan PRONA;
3. Untuk menghindari penyimpangan yang terjadi dalam PRONA;
4. Untuk meningkatkan masukan masyarakat terhadap pelaksanaan program-program pemerintah;

5. Untuk memberikan kontribusi berupa masukan-masukan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Pringsewu.

4. Pelaksanaan Kontrol Publik

Secara sederhana kontrol publik dapat diartikan sebagai pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat. Pernyataan tersebut tercantum dalam beberapa peraturan perundangan diantaranya pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pada Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat sendiri atas penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan. Adapun sumber pengawasan masyarakat dapat berasal dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), media massa, kelompok masyarakat, atau perorangan. Kontrol dapat dilakukan sebelum, sepanjang, dan sesudah suatu kegiatan dilaksanakan.

Di dalam penelitian ini, pelaksanaan kontrol publik dilakukan dengan pengawasan langsung yang dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat, media massa, dan organisasi kemasyarakatan. Untuk melihat penyesuaian antara pelaksanaan kerja dengan rencananya. Kemudian untuk mengetahui pengawasan yang dilaksanakan memiliki dampak yang baik atau tidak dalam kemajuan dalam pelayanan Proyek Operasi Nasional

Agraria. Adapun dalam praktiknya, pengawasan masyarakat dapat dilakukan melalui tiga jalur sebagai berikut:

- a. pengawasan langsung oleh masyarakat;
- b. pemberitaan media massa;
- c. pengawasan legal yang ditetapkan oleh undang-undang yaitu yang dilakukan oleh DPR/DPRD.

Pengawasan masyarakat dilakukan secara eksternal oleh publik atau masyarakat secara lebih luas misalnya kelompok penekan seperti media masa, organisasi asosiasi, LSM, dan kelompok lain yang berkepentingan.

B. Tinjauan tentang Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan

Pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, baik dalam organisasi, dalam instansi pemerintah maupun swasta yang bersentuhan ataupun tidak. Pelayanan merupakan hal yang paling dibutuhkan masyarakat bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa kehidupan masyarakat tidak lepas dari berbagi pelayanan.

Menurut Khotler (dalam Sinambela, 2010: 4), pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Samparan (dalam Sinambela, 2010: 5), mengemukakan pendapat bahwa pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang

dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan.

2. Pengertian Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak –hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Kondisi saat ini menunjukkan bahwa penyelenggara pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem yang belum efektif dan kualitas sumber daya manusia yang belum memadai. Hal ini banyak dilihat dari keluhan masyarakat dan pengaduan baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk mengatasi kondisi seperti ini perlu dilakukannya upaya perbaikan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik.

Hakikatnya pelayanan publik menurut Surjadi (2012: 9), adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Karena itu pengembangan kinerja pelayanan publik senantiasa menyangkut tiga unsur pokok pelayanan publik yakni unsur kelembagaan penyelenggara pelayanan, proses pelayanannya serta sumber daya manusia pemberi layanan.

Definisi pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik adalah “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pelayanan publik juga memiliki beberapa jenis layanan terdapat pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, mengelompokkan tiga jenis pelayanan dari instansi pemerintah. Pengelompokkan tersebut didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan serta produk pelayanan yang dihasilkan, yaitu:

1. Jenis pelayanan administratif

Jenis pelayanan administratif adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, izin-izin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain. Misalnya jenis pelayanan sertifikat tanah, pelayanan, IMB, pelayanan administrasi kependudukan (KTP, NTCR, akte kelahiran, dan akte kematian);

2. Jenis pelayanan barang

Jenis pelayanan barang adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan atau pengolahan bahan-bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunaannya. Misalnya jenis pelayanan listrik, pelayanan air bersih, pelayanan telepon;

3. Jenis pelayanan jasa

Jenis pelayanan jasa adalah jenis jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu *system* pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya pelayanan pelayanan angkutan darat, laut dan udara, pelayanan kesehatan, pelayanan perbankan, pelayanan pos dan pelayanan pemadam kebakaran.

Berdasarkan pendapat di atas, pelayanan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah segala kegiatan yang dilakukan penyelenggara layanan baik itu organisasi maupun instansi dengan tujuan untuk pemenuhan kebutuhan penerima layanan. Selanjutnya dalam penelitian ini jenis pelayanan yang dimaksud adalah jenis pelayanan administratif dalam bentuk pelayanan sertifikasi lahan di BPN. Kemudian di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut :

- a. Kesederhanaan
Prosedur pelayanan publik tidak berbelit belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan;
- b. Kejelasan
Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal:
 - Persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik
 - Unit Kerja/ pejabat yang berwenang dan bertanggung-jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;
 - Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran;
- c. Kepastian Waktu
Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;
- d. Akurasi
Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah;

- e. Keamanan
Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum;
- f. Tanggung jawab
Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjukkan bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik;
- g. Kelengkapan sarana dan prasana
Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika);
- h. Kemudahan Akses
Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika;
- i. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan
Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas;
- j. Kenyamanan
Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Selanjutnya, dengan adanya kesepuluh prinsip tersebut dan apabila semuanya terlaksana dengan baik maka tidak mengelakkan akan terjadinya sebuah pelayanan publik yang baik dan jauh dari berbagai masalah – masalah dalam pelaksanaan sistem atau kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah.

C. Tinjauan tentang Pelayanan Sertifikat Tanah

1. Pengertian Sertifikat Tanah

Sertifikat tanah merupakan bukti kepemilikan atas tanah, sertifikat harus dimiliki oleh setiap orang atau badan hukum yang menguasai tanah sehingga tidak dapat diganggu gugat oleh pihak-pihak lainnya. Secara umum sertifikat hak atas tanah merupakan bukti hak tanah. Kekuatannya berlakunya sertifikat telah ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yakni sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yudiris yang termuat di dalamnya sepanjang data fisik dan data yudiris. Seperti dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

2. Pengertian Fungsi Sertifikat Tanah

Sertifikat tanah memiliki banyak fungsi bagi pemiliknya, dan fungsi tersebut tidak dapat digantikan dengan benda lainnya, menurut Sutedi (2012: 57). Fungsi-fungsi sertifikat hak atas tanah yaitu:

- a) Sebagai alat pembuktian yang sangat kuat karena diatur pasal - pasal, seseorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah suatu bidang apabila tercantum namanya di dalam sertifikat itu.
- b) Memberikan kepercayaan bagi pihak bank atau kreditor untuk memberikan pinjaman.
- c) Membuktikan bahwa tanah yang bersangkutan telah terdaftar pada kantor agraria sehingga data tentang tanah yang bersangkutan telah terdaftar pada kantor pertanahan dan apabila sewaktu di perlukan dengan mudah ditemukan data ini sangat penting untuk perencanaan kegiatan pembangunan misalnya pengembangan kota, pemasangan pipa-pipa irigasi, kabel telepon, penarikan pajak bumi dan bangunan, dan sebagainya.

Masih banyak manfaat lain dari sertifikat hak atas tanah tersebut, karena sertifikat hak atas tanah memberikan rasa aman dan tentram bagi pemiliknya. Mudah diketahui dan sifatnya pasti serta dapat dipertanggung-jawabkan secara hukum.

3. Pelayanan Sertifikat Tanah

Pelayanan sertifikat tanah adalah salah satu pelayanan yang publik yang ada di Indonesia, pelayanan ini dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam pembuatan sertifikat tanah seperti yang dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria.

Adanya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dengan salah satu isinya adalah tata cara pelayanan dan pembuatan sertifikat tanah di Indonesia, seperti dasar hukum pendaftaran tanah, objek pendaftaran tanah, dan lain-lain supaya adanya penertiban penggunaan tanah, karena sering dijumpai masyarakat yang tidak tahu dan tidak paham tentang penggunaan hak atas tanah yang merupakan suatu hal hal yang harus diketahui dan memerlukan suatu pembuktian atau alat bukti yaitu sertifikat tanah yang menyatakan tanah itu adalah benar-benar miliknya.

Penerbitan sertifikat dapat dilakukan dengan tiga cara menurut Sutedi (2012: 58-81), berpendapat bahwa penerbitan dapat dilakukan secara sporadik yaitu pendaftaran yang datangnya dari pemilik tanah (secara individual). Kemudian secara sistematis melalui administrasi pertanahan yang dirancang untuk memberikan pelayanan yang lebih murah, lebih cepat dan lebih sederhana dibandingkan program sporadik dan yang terakhir adalah penerbitan melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) berupa penyertifikatan tanah secara massal dan penyelesaiannya sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis.

4. Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)

Kegiatan legalisasi aset yang umum dikenal dengan PRONA, adalah singkatan dari Proyek Operasi Nasional Agraria. PRONA adalah salah satu bentuk kegiatan legalisasi aset dan pada hakikatnya merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi: adjudikasi, pendaftaran tanah sampai dengan penerbitan sertifikat/tanda bukti hak atas tanah dan diselenggarakan secara massal. PRONA dimulai sejak tahun 1981 berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria. Berdasarkan keputusan tersebut, penyelenggara PRONA bertugas memroses penyertifikatan tanah secara massal.

Kegiatan PRONA pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali. PRONA dilaksanakan secara terpadu dan ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah dan menyelesaikan secara tuntas terhadap sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis.

Tujuan PRONA adalah memberikan pelayanan pendaftaran pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia dengan mengutamakan desa miskin atau tertinggal, daerah pertanian subur atau berkembang, daerah penyangga kota, pinggiran kota atau daerah miskin kota, daerah pengembangan ekonomi rakyat. PRONA merupakan salah satu wujud upaya pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat golongan ekonomi lemah sampai dengan menengah. Biaya pengelolaan penyelenggaraan PRONA, seluruhnya dibebankan kepada rupiah murni di dalam APBN.

5. Prosedur Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)

Sebelum didaftarkan, kepemilikan atas tanah-tanah tersebut harus dapat dibuktikan terlebih dulu dengan menunjukkan atas haknya. Atas hak yang dimaksud adalah surat keterangan dari kepala desa letak tanah berada, yang isinya menerangkan bahwa tanah tersebut adalah benar-benar tanah dan telah dikuasai secara fisik dan digarap oleh yang bersangkutan selama 20 tahun berturut-turut serta tanah tersebut bebas

dari sengketa tanah. Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemohon agar dapat mendaftarkan hak milik adatnya melalui PRONA adalah:

- a. Formulir permohonan konversi atau pengakuan hak yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon;
- b. Fotocopy identitas (KTP, KK) pemohon;
- c. Bukti kepemilikan tanah /atas hak atas tanah yang bersangkutan;
- d. Denah atau sket lokasi tanah yang akan didaftarkan haknya.

Sebelum didaftarkan, kepemilikan atas tanah-tanah tersebut harus tahap-tahap pelaksanaan PRONA tahun 2013 dan 2014 di Kabupaten Pringsewu dilaksanakan berdasarkan Petunjuk Teknis Penyertifikatan PRONA Tahun 2008 yang dikeluarkan oleh Direktorat Pendaftaran Tanah dan Guna Ruang Deputi Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Pada prinsipnya tahap-tahap tersebut sama dengan tahap-tahap pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tahap-tahap pelaksanaan PRONA tahun 2013 dan 2014 di Kabupaten Pringsewu adalah sebagai berikut:

- a. Penetapan lokasi, lokasi-lokasi PRONA tersebut merupakan daerah yang bebas dari sengketa-sengketa tanah dan sudah memiliki peta situasi dalam rangka pendaftaran tanah;
- b. Penyuluhan PRONA, memahami dan mengerti maksud, tujuan, manfaat, persyaratan permohonan hak, obyek, subyek kegiatan PRONA, hak dan kewajiban peserta PRONA;
- c. Pengumpulan data (alat bukti/alas hak, penetapan peserta);
- d. Pengukuran dan pemetaan, pengukuran dan pemetaan dilakukan oleh BPN;
- e. Pemeriksaan tanah;

- f. Pengumuman dan pengesahan data fisik dan data yuridis (penetapan hak);
- g. Penerbitan sertifikat atau pembukuan hak;
- h. Penyerahan sertifikat.

D. Tinjauan tentang *Civil Society*

1. Pengertian *Civil Society*

Definisi *civil society* sangatlah beragam, menurut Zuhro (2012: 19), para ahli mendefenisikannya dengan kalimat yang beragam meskipun merujuk pada satu maksud yang sama, sebagian ahli mengatakan bahwa *civil society* adalah masyarakat madani, masyarakat kewarganegaraan, bahkan ada yang menerjemahkan bahwa *civil society* adalah masyarakat sipil. *Civil society* bersifat otonom dan memiliki kapasitas politik yang cukup tinggi sehingga mampu menjadi kekuatan penyeimbang terhadap kecenderungan intervensi negara atas warga negara.

Zuhro (2012: 26 - 27), dapat disimpulkan bahwa pandangan tersebut merupakan model masyarakat sipil yang tidak hanya berorientasi pada kepentingan individual, tetapi juga memunyai komitmen terhadap kepentingan public. Sementara masyarakat sipil sangat dekat berkaitan dengan swadaya masyarakat yang meliputi misalnya LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) atau Ornop (Organisasi Non Pemerintah) maupun kelompok organisasi masyarakat lainnya.

2. Pilar Penegak *Civil Society*

Di samping itu prospek pengembangan *civil society*, menurut Halili (2006: 11), bisa dibangun dari beberapa pilar diantaranya: penciptaan keluarga demokratis, peningkatan peran organisasi non pemerintah, optimalisasi peran kelas menengah intelektual. Di dalam pengaplikasiannya pilar penegak *civil society* adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), media massa, Organisasi Kemasyarakatan, mahasiswa dan kelompok-kelompok *non-government* lainnya.

Pilar penegak yang sangat mungkin untuk diharapkan peranannya dalam pengembangan *civil society* di Indonesia adalah LSM. Di tengah kondisi organisasi politik, seperti partai politik dan kelompok kepentingan atas dasar profesi tidak terlalu dapat diharapkan untuk saat ini, maka LSM dalam wacana politik Indonesia bisa mengisi ruang publik yang independen dalam *civil society*. Partisipasi yang dilakukan oleh LSM selama ini bersifat dua arah.

Arah pertama, adalah partisipasi dalam meningkatkan kualitas masyarakat. Peningkatan kualitas masyarakat tersebut dilakukan dengan memberikan pendidikan sosial dan politik kepada masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Sedangkan arah yang kedua, adalah partisipasi dalam mengisi ruang publik dalam hubungan antara masyarakat dengan negara.

E. Tinjauan Teori Hubungan Pemerintah dengan Masyarakat

1. Teori Hubungan Pemerintah dengan Masyarakat

Ndara (2003: 97), menjelaskan hubungan pemerintahan adalah hubungan yang terjadi antara yang diperintah dengan pemerintah atau terhadap yang lain pada suatu posisi dan peran. Hubungan pemerintah berfungsi sebagai pengikat, penghubung, pembeda, dan pembatas antara pemerintah dengan yang diperintah. Melalui hubungan itu disalurkan informasi dari pihak yang satu ke pihak yang lain, perintah dari atas dan laporan dari bawah dan seterusnya. Hubungan itu merupakan sasaran pengamatan dan kajian materia dan forma paradigma ilmu pemerintahan.

Hubungan pemerintah dengan masyarakat merupakan suatu hal yang sangat penting ketika hubungan terjalin dengan baik maka semua yang dibutuhkan masyarakat dan semua pelaksanaan pemerintahan akan tercapai. Pemerintah akan mengerti bagaimana dapat melayani masyarakat dan masyarakat pun akan mendapat pelayanan yang memuaskan dari kinerja birokrat. Hubungan pemerintah dengan masyarakat merupakan kontrol atau pengawasan yang penting dilakukan untuk suatu kemajuan bangsa dan kesejahteraan masyarakat pada suatu negara.

Menurut Nasiwan (2012: 170), pola hubungan pemerintah dengan masyarakat sangat menjunjung eksplorasi potensi dan aspirasi masyarakat. Selain itu, para negarawan yang menduduki jabatan politis

dan menjadi pemerintah secara apresiatif terbuka dalam menerima segala bentuk aspirasi dan mampu mengolah berbagai kepentingan yang ditonjolkan lalu mereka akan dengan segera memutuskan dan mengambil beberapa langkah kongkrit untuk merealisasikan kepentingan-kepentingan tersebut yang terakomodasinya kebutuhan masyarakat secara adil dan bijaksana.

Selanjutnya, Ndraha (2003: 105), menjelaskan terjadinya hubungan pemerintah dapat diterangkan melalui berbagai pendekatan yaitu pendekatan ilmu negara melalui pendekatan teori organisasi dan teori *governance*. Pertama, erat kaitannya dengan persoalan terbentuknya negara atau pemerintahan, kedua, dengan persoalan pembentukannya atau terbentuknya organisasi dan ketiga, dengan menggunakan pendekatan empirik terhadap fenomena fungsi sosial objektif masyarakat yang dijadikan dasar ajaran pemerintahan.

Kemudian dengan adanya hubungan pemerintah dengan masyarakat maka tidak lepas dari adanya konsep masyarakat. Menurut Zuhro (2012: 28), perkembangan konsep masyarakat juga tak lepas dari semakin menguatnya posisi negara yang cenderung otoriter. Selain itu, alat-alat negara dengan sengaja melemahkan posisi rakyat sehingga diktaktor semakin memosisikan rakyat pada posisi yang sangat lemah. Posisi rakyat yang demikianlah yang kemudian memicu lahirnya perlawanan-perlawanan rakyat untuk menentang penguasa dan kekuasaan.

Model perlawanan yang dilakukan kemudian ditransformasikan kepada elemen-elemen masyarakat yang lain, sehingga membentuk sebuah pergerakan sosial yang memang dilakukan oleh masyarakat atas kesadarannya. Kejadian-kejadian seperti inilah yang kemudian menjadi inspirasi bagi tercetusnya konsepsi pergerakan masyarakat sipil (*civil society*).

Pembahasan tentang masyarakat sipil tidak bisa lepas dari keberadaan LSM, media dan ormas, yang merupakan elemen-elemen pembentuk *civil society*. Meskipun demikian, berdasarkan fakta yang ada sampai saat ini Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Masyarakat (ORMAS) masih menjadi perdebatan yang cukup panjang dan belum menemukan titik temu.

LSM, media dan ormas memiliki peran yang penting sebagai kontrol publik pada negara yang menganut paham demokrasi. Maka hubungan pemerintah dengan masyarakat dapat dihubungkan dengan adanya lembaga-lembaga non pemerintah tersebut. Kemudian, dengan melakukan kontrol pada program-program pemerintah maupun kebijakan yang dibuat pemerintah.

2. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

Pertumbuhan jumlah organisasi gerakan sosial di dunia ketiga khususnya LSM di Indonesia, tidak dapat dipisahkan dari keseluruhan sejarah pembangunan. Keberadaan LSM dan banyak organisasi gerakan *social*

di Indonesia senantiasa berkaitan dengan masalah-masalah pembangunan. Sehingga, dibanyak negara dunia ketiga istilah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) selalu berkonotasi organisasi “pembangunan” non pemerintah.

Peran LSM Indonesia sebagai bagian dari organisasi gerakan sosial, organisasi gerakan social seperti LSM, menurut Fakhri (2004: 39), LSM adalah organisasi yang mengajukan perubahan radikal. LSM juga menglaim memberdayakan rakyat untuk mengontrol dan menggunakan pengetahuannya sendiri.

Sedangkan menurut Hadad (dalam Prijono, 1996: 100), LSM merupakan kelompok primer yaitu mereka yang bekerja sama karena memiliki kesamaan aspirasi dan kegiatan bersama, dimana hubungan antarannya akrab dan mampu berkomunikasi dengan masyarakat lapisan bawah. Untuk mencapai tujuan bersama, mereka bekerja sama berdasarkan prinsip saling membantu berdasarkan kepentingan bersama. LSM merupakan kelompok-kelompok yang dibentuk secara swadaya dan sukarela oleh masyarakat. Kata swadaya dan sukarela memiliki pengertian yaitu segenap kekuatan yang dimiliki tanpa adanya campur tangan dari pihak luar, mulai dari ide, program atau kegiatan hingga pendanaan dalam operasionalnya.

Akan tetapi, seiring berjalannya waktu dan adanya berbagai “kepentingan” baik secara politik, ekonomi maupun budaya, sebagian besar LSM berangsur-angsur kehilangan kemandirian. Faktanya, ada beberapa LSM yang hampir seluruh sumber pendanaannya berasal dari pihak ketiga (baik dari dalam maupun luar negeri, bahkan ada juga LSM yang dana mengakses dana dari pemerintah).

Ketidakmandirian LSM menjadi titik penting bagi perkembangan Lembaga Swadaya Masyarakat selanjutnya. Jika mengacu kepada konsep keswadayaan maupun kesukarelaan, seharusnya LSM terbebas dari berbagai macam kepentingan di atas. Lembaga Swadaya Masyarakat seharusnya mampu bertumpu dan berintikan pada kemampuan sendiri. Kemudian dengan kata lain dalam melakukan peran dan fungsinya, sebuah organisasi swadaya (LSM, NGO dan Ormas) harus berada di luar pemerintah dan sama sekali tidak berkaitan dengan pemerintah.

3. Media Massa

Arifin (2011: 157), menjelaskan melalui media, manusia memperoleh informasi tentang benda, orang dan tempat yang tidak dialami secara langsung. Dunia terlalu luas untuk dijamah semuanya, dan media massa datang menyampaikan berbagai pesan tentang lingkungan sosial dan politik. Semua pesan yang mengandung muatan politik dapat membentuk dan memertahankan citra politik dan opini publik.

Media massa datang menyampaikan pesan yang aneka ragam dan aktual tentang lingkungan sosial dan politik. Surat kabar dapat menjadi penghubung untuk mengetahui berbagai peristiwa politik yang aktual yang terjadi di seluruh penjuru dunia. Demikian, juga radio dan televisi sebagai media elektronik menjadi sebuah sarana untuk mengetahui berbagai kejadian politik yang sedang terjadi atau baru saja terjadi yang jauh dari jangkauan panca indra.

Selanjutnya, dengan demikian media telah hadir sebagai alat menyalurkan berbagai pesan bagi manusia dalam bermasyarakat. Memang pernyataan media yang berasal dari bahasa latin itu dipahami sebagai penyalur atau alatmenyalurkan. Menurut Arifin (2011: 158-129), media di bagi tiga yaitu:

- a. Media yang menyalurkan ucapan;
- b. Media yang menyalurkan tulisan;
- c. Media yang menyalurkan gambar.

Media massa sebagai industri informasi (pesan) bekerja berdasarkan peristiwa yang terjadi dalam masyarakat. Kemudian peristiwa itu diliput dan diolah oleh pekerja redaksi, lalu diproduksi dan distribusikan kepada khalayak. Media Massa adalah institusi yang menghubungkan seluruh unsur masyarakat satu dengan lainnya dengan melalui produk media massa dihasilkan. Menurut Tamburaka (2012: 13), secara spesifik institusi media massa adalah:

- a. Sebagai saluran produksi dan distribusi konten simbolis;
- b. Sebagai institusi publik yang bekerja sesuai aturan yang ada;
- c. Keikutsertaan baik sebagai pengirim atau penerima sukarela;
- d. Menggunakan standar profesional dan birokrasi;

e. Media sebagai perpaduan antara kebebasan dan kekuasaan.

4. Organisasi Kemasyarakatan (Ormas)

Selain LSM dan Media, kekuatan masyarakat sipil juga banyak ditopang oleh Organisasi Kemasyarakatan (Ormas). Bahkan, ormas menjadi salah satu elemen utama dalam peta kekuatan masyarakat sipil. Selain itu dalam peta kekuatan sosial di Indonesia, ormas menempati posisi penting diantara interaksi partai politik, legislatif maupun eksekutif.

Organisasi kemasyarakatan (Ormas) dan LSM sebenarnya memiliki kesamaan, yaitu sama-sama berkeinginan untuk memberikan ruang untuk berekspresi dan mengapresiasi diri di tengah-tengah masyarakat dan negara. Namun, biasanya bidang kerja atau fokus garapan yang dilakukan oleh LSM lebih pada isu-isu yang spesifik. Selain itu, pola kerja LSM lebih terfokus, terutama pada pengawalan isu dan pencapaian target. LSM yang hanya fokus pada masalah-masalah korupsi, pemberian bantuan hukum, isu lingkungan, pertambangan dan isu-isu lainnya.

Sedangkan menurut Zuhro (2012: 47), kerja ormas lebih cenderung lebih luas, hampir semua bidang dan isu yang berkembang di tengah masyarakat diperhatikan dan ditangani. Ormas dari sisi keanggotaan, ormas diatur dengan sangat rinci dan ketat. Implementasi program-program pun biasanya lebih banyak menitik beratkan kepada kepentingan anggotanya. Serta jika terjadi pergantian pemimpin biasanya ramai diperbincangkan.

F. Kerangka Pikir

Menurut Nasiwan (2012: 170), pola hubungan pemerintah dengan masyarakat sangat menjunjung eksplorasi potensi dan aspirasi masyarakat. Teori hubungan pemerintah dengan masyarakat dapat diartikan sebagai salah satu kontrol masyarakat pada pemerintah agar semua kebutuhan masyarakat terpenuhi. Selain hal tersebut, Zuhro (2012: 28), mengungkapkan bahwa perkembangan konsep masyarakat juga tak lepas dari semakin menguatnya posisi negara yang cenderung otoriter. Posisi rakyat yang demikianlah yang memicu lahirnya perlawanan-perlawanan rakyat untuk mengontrol penguasa dan kekuasaan. Ditransformasikan kepada elemen-elemen masyarakat yang lain, sehingga membentuk sebuah pergerakan sosial yang memang dilakukan oleh masyarakat atas kesadarannya. Kejadian-kejadian seperti inilah yang kemudian menjadi inspirasi bagi tercetusnya konsepsi pergerakan masyarakat sipil (*civil society*). Adanya wacana mengenai pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) menunjukkan pemerintah telah melihat akan pentingnya sertifikat tanah bagi para masyarakat Indonesia dan turut membantu dalam pembuatan sertifikat tanah tersebut.

Adanya program tersebut, disinilah lembaga-lembaga maupun media massa yang merupakan ujung tombak masyarakat harus kritis dan peduli untuk membela dan memertahankan aspirasi dan keinginan-keinginan masyarakat agar tidak terjadi salah sasaran dalam pelaksanaan program oleh para birokrat yang tidak bertanggung jawab.

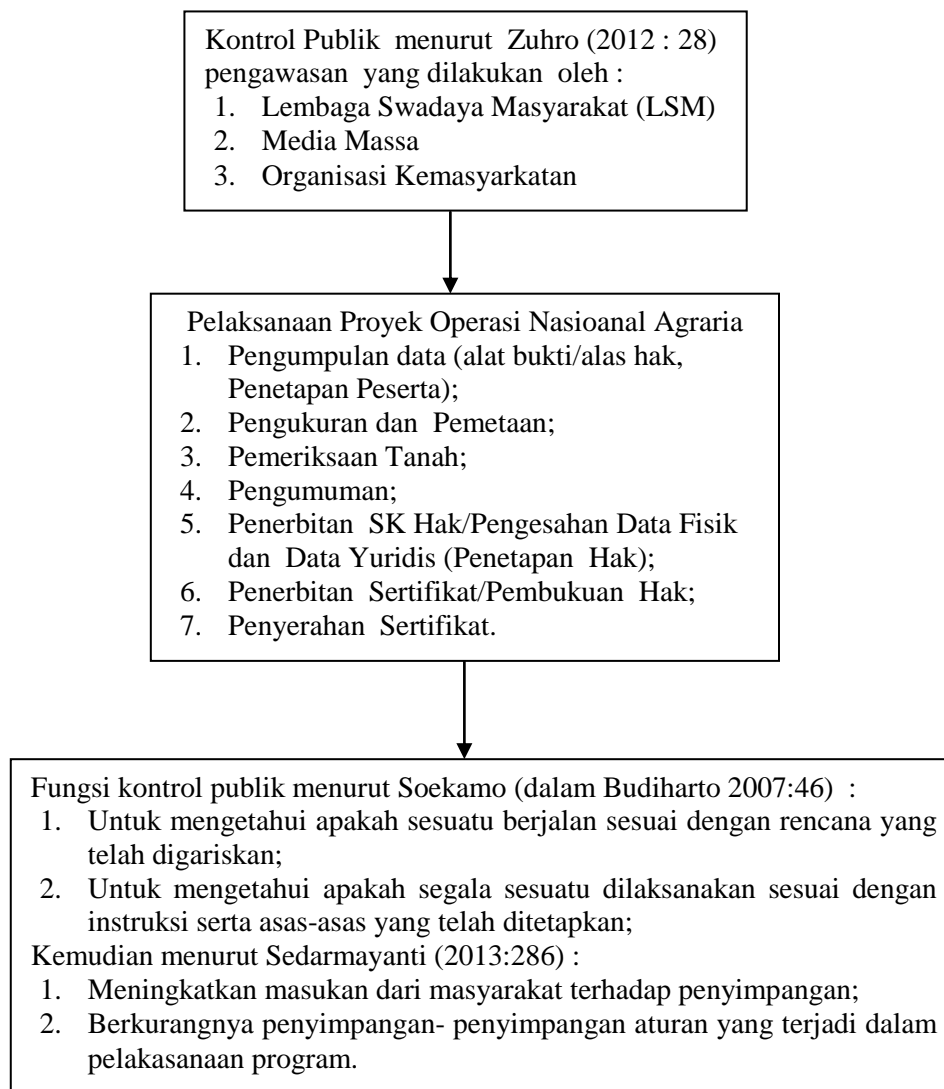
Penulis ingin menyesuaikan peran kontrol publik dalam pelaksanaan program, dalam bentuk pengawasan oleh pilar *civil society*. Berdasarkan fungsi kontrol publik yang dinyatakan Soekamo (dalam Budiharto 2007: 46), bahwa fungsi dari kontrol publik adalah:

1. Untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah digariskan;
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas-asas yang telah ditetapkan;

dan yang diungkapkan oleh Sedarmayanti (2013: 286), yaitu:

1. Meningkatkan masukan dari masyarakat terhadap penyimpangan;
2. Berkurangnya penyimpangan-penyimpangan aturan yang terjadi dalam pelaksanaan program.

Agar semua yang pemerintah dalam penyertifikatan lahan tanah tidak sia-sia dan berhasil sesuai dengan keinginan masyarakat. Seperti yang telah terjadi tahun lalu dengan adanya penyertifikatan lahan malah menjadi jalan pintas pencaloan yang menguntungkan pihak-pihak tertentu. Maka, penulis ingin memfokuskan penelitian pada fungsi kontrol publik yang memengaruhi pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria. Penulis mencoba mengambarkannya dalam sebuah bagan sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Pikir