



TAHU SAMA TAHU

Budaya 'Koordinasi' dalam Praktik
Pelayanan Publik di Indonesia

Dr. Agusthina Ch. Kakiay, M.Si

TAHU SAMA TAHU:
BUDAYA 'KOORDINASI' DALAM
PRAKTIK PELAYANAN PUBLIK
DI INDONESIA

Dr. Agusthina Ch. Kakiay, M.Si

TAHU SAMA TAHU: BUDAYA 'KOORDINASI' DALAM PRAKTIK PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

Sanksi Pelanggaran Pasal 72:
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1997
tentang Hak Cipta.

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,- (satu juta rupiah) atau pidana paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,- (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).



STAKPN AMBON

TAHU SAMA TAHU: BUDAYA 'KOORDINASI'
DALAM PRAKTIK PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

PENULIS: Dr. Agusthina Ch. Kaklay, M.Si
EDITOR: Yance Z. Rumahuru & Hasse J.
DESAIN ISI DAN SAMPUL: MN. Jihad

CETAKAN PERTAMA, SEPTEMBER 2013

Diterbitkan oleh:
THE PHINISI PRESS
Jl. Golo, Gang Nanggolo No. 36 A Yogyakarta
Telp. 085292039650
E-mail: thephinisipress@yahoo.com
Bekerjasama dengan
SEKOLAH TINGGI AGAMA KRISTEN PROTESTAN NEGERI
(STAKPN) Ambon Maluku

KATALOG DALAM TERBITAN (KDT)

Dr. Agusthina Ch. Kaklay, M.Si
Tahu Sama Tahu: Budaya 'Koordinasi' dalam Praktik
Pelayanan Publik di Indonesia/ Editor: Yance Z. Rumahuru & Hasse J.
Cet. 1, Yogyakarta: The Phinisi Press dan STAKPN, 2013
x+ 170 him; 21 cm

ISBN: 978-602-72506-8-0

PENGANTAR

Buku ini membahas bekerjanya kekuasaan dalam hubungan aktor-aktor yang terlibat dalam pelayanan publik. Buku ini ditulis dengan memanfaatkan sebagian data penelitian yang dilakukan penulis di tahun 2007-2009 dengan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif, secara khusus etnografi. Pendekatan teori untuk membaca data adalah pendekatan pluralis yang melihat kekuasaan tersebar di dalam masyarakat, sehingga yang menjadi fokus adalah strategi dan teknik kekuasaan. Pemikiran Foucault dan Bourdieu dimanfaatkan untuk mengarahkan analisis saya. Temuan penelitian menunjukkan bahwa (1) kekuasaan bekerja tidak secara langsung tetapi melalui teknologi pengaturan tindakan aktor baik dengan cara menyesuaikan diri dengan aturan main yang disepakati maupun menyesuaikan

diri dengan posisi masing-masing; (2) relasi kekuasaan aktor-aktor adalah tersebar dan bersifat kompleks. Di kalangan perugas resmi terjadi fragmentasi dalam relasi atasan-bawahan, antara kelompok yang mendukung pimpinan dan tidak. Juga karena variasi latar belakang seperti: jaminan keamanan ekonomi, status kepegawaian (PNS, TKK dan honorer), etnis, teman angkatan, solidaritas unit-unit pelayanan (administrasi, retribusi dan jalur). Relasi antar instansi resmi juga diwarnai oleh ego sektoral dan pertimbangan perimbangan pembagian keuntungan ekonomi. Terlibatnya aktor-aktor di luar aparat negara terjadi melalui "koordinasi tahu sama tahu" diperkuat melalui negosiasi identitas, membangun jaringan dengan pejabat dan tokoh politik. Selain itu ada aktor-aktor *in absentia* (umumnya oknum militer). Pada kasus tertentu ada kerja sama dalam hubungan aktor-aktor berdasarkan kepentingan dan solidaritas di kalangan tertentu, terutama yang mengidentifikasi diri sebagai kelompok marginal dalam kebijakan nasional.

Implikasi teoritis: (1) Pendekatan pluralis khususnya Foucaultian sangat membantu menjelaskan gejala kekuasaan yang bersifat jamak. Ini berarti faktor penjelas terhadap realitas pelayanan publik di Indonesia adalah kompleks. Temuan penelitian memperlihatkan adanya pusat-pusat kekuasaan lain di luar negara yang harus juga diperhitungkan seperti swasta atau pemilik modal dan komunitas atau paguyuban-paguyuban bahkan aktor individu; (2) Terjadi dialektika antara kebebasan atau otonomi aktor-aktor dengan struktur objektif. Artinya aktor tidak sepenuhnya otonom, tetapi hanya eksis sebagai bagian dari struktur yang diterima. Di sisi lain seorang aktor tidak sepenuhnya mempengaruhi aktor lainnya, melainkan hanya parsial.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa relasi kekuasaan aktor-aktor dalam pelayanan publik di Indonesia bersifat kompleks. Baik koordinasi tahu sama tahu, fragmentasi, kerja sama dan solidaritas adalah bagian-bagian yang mempertegas sifat kompleks dari pola relasi kekuasaan aktor-aktor.

DAFTAR ISI

Pengantar — v

Daftar Isi — ix

1 Pendahuluan — 1

2 Titik Temu Pemikiran Michel Foucault dan Jean Pierre Bourdieu tentang Bekerjanya Kekuasaan — 17

3 Dinamika Para Aktor dalam Pelayanan Publik di Indonesia, Membangun Strategi Demi Posisi — 37

4 Potret Pelayanan Publik di Indonesia: Konsekuensi yang Tidak Sepenuhnya Dikehendaki — 83

5 Implikasi Teoritik dan Review Kebijakan Publik — 139

Daftar Pustaka — 155

Indeks — 167

1

PENDAHULUAN

LATAR BELAKANG

Isu pelayanan publik sangat relevan dikaji dalam konteks Indonesia masa kini. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa tuntutan masyarakat terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik semakin menguat, sementara di sisi lain media massa cetak maupun elektronik setiap saat gencar mengungkapkan berita-berita tentang buruknya kualitas layanan publik di Indonesia pada berbagai segi kehidupan. Kenyataan ini diakui oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara sebagai masalah mendasar di Indonesia (Kompas, 27 Juli 2006).

Memang isu pelayanan publik cukup mendapat perhatian dalam pemerintahan di Indonesia pasca reformasi. Indikatornya terlihat dengan banyaknya produk hukum seperti PP, Inpres, Kepmen, maupun Surat Edaran Pemerintah yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.¹ Bahkan tahun 2004 secara khusus dicanangkan sebagai tahun peningkatan pelayanan publik. Namun sampai sekarang pelayanan publik yang baik masih terus menjadi impian yang sulit terwujud. Reformasi politik yang terjadi menyusul kejatuhan rezim orde baru termasuk desentralisasi kekuasaan melalui otonomi daerah, ternyata belum mampu menghasilkan perbaikan pelayanan publik. Praktek KKN dalam pemerintahan yang berdampak pada rendahnya kualitas

1 Beberapa produk hukum yang dapat disebut antara lain: (1) Peraturan Pemerintah RI Nomor 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil; (2) Peraturan Pemerintah RI Nomor 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum; (3) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat; (4) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1998 Tentang Penyelenggaraan Pendayagunaan Aparatur Negara; (5) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah; Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi; (6) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik; (7) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah; (8) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 Tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik; (9) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/118/M.PAN/8/2004 Tentang Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat Bagi Instansi Pemerintah; (10) Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/10/M.PAN/07/2005 tanggal 7 Juli 2005 Tentang Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik; (11) Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/15/M.PAN/9/2005 tanggal 1 September 2005 Tentang Peningkatan Intensitas Pengawasan Dalam Upaya Perbaikan Pelayanan Publik, dan lain-lain.

pelayanan publik bahkan terjadi dalam skala dan aktor yang semakin meluas. Dwiyanto, dkk (2002) menyatakan bahwa kinerja birokrasi publik masih jauh dari yang diharapkan. Banyak terjadi pengabaian kepentingan masyarakat pengguna jasa dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ardiyanto (2002) menemukan terjadinya korupsi pada pelayanan yang diberikan oleh penyedia jasa pemerintah semakin meningkat. Widiyanto (2003) mengungkapkan bahwa pelayanan publik di Indonesia masih kental dengan perilaku korupsi terutama dalam pelayanan transportasi, Pos dan Giro, pelayanan kesehatan, pelayanan listrik, dan lain-lain.

Dampak dari semua ini adalah akses warga negara terhadap pendidikan, kesehatan, listrik, air minum, ruang terbuka, sarana dan prasarana transportasi yang memadai semakin hari semakin kecil. Realitas ini memunculkan pertanyaan, ada apa dengan layanan publik di Indonesia? Cukup banyak kajian yang dilakukan mengenai masalah di sekitar pelayanan publik, terutama kajian-kajian di bidang administrasi negara, karena asumsi bahwa persoalan utama dalam pelayanan publik adalah manajemen, administrasi dan birokrasi. Konsentrasi kajian yang telah dilakukan pun lebih banyak diarahkan pada petugas, pengguna jasa, dan atau hubungan antara petugas penyelenggara pelayanan publik dengan pengguna jasa (*user*).

Beberapa kajian dimaksud misalnya, penelitian Zaenudin, dkk (2004: 3) tentang pelayanan publik pada PDAM di Pekanbaru, Yogyakarta, Sleman & Manado yang mengfokuskan pendekatan pada modal sosial aparatur penyelenggara pelayanan publik menyimpulkan bahwa kurang optimalnya peran pemerintah dalam pelayanan publik selama ini adalah karena sikap dan perilaku aparat sendiri. Seberapa jauh aturan-aturan yang berhubungan

dengan standar pelayanan dapat dijalankan sangat tergantung pada para pejabat atau petugas yang menjadi pelaksananya. Kesimpulan ini mengandung asumsi bahwa kekuasaan hanya berpusat pada tangan aparat pemerintah selaku pemilik otoritas penyelenggara pelayanan publik dan mengabaikan kenyataan kemungkinan adanya keterlibatan aktor lain yang berperan mengintervensi penyelenggaraan pelayanan publik. Padahal realitas pelayanan publik menunjukkan keterlibatan banyak pihak dengan berbagai kepentingan yang saling silang. Proses-proses mana berkontribusi pada percaloan dan pungutan liar.

Penelitian yang dilakukan oleh Dwiyanto, dkk (2002) tentang pelayanan birokrasi Pemda pada tiga provinsi (Daerah Istimewa Yogyakarta, Sumatera Barat dan Sulawesi Selatan) mengidentifikasi adanya banyak faktor baik internal maupun eksternal yang mempengaruhi pelayanan publik seperti masih berlangsungnya ciri feodal dalam birokrasi, sistem insentif yang diberikan, tidak adanya etika pelayanan yang kuat, mekanisme kontrol dan evaluasi yang masih lemah, dan lain-lain. Kajian ini mengulas cukup kompleks masalah dan hambatan teknis di sekitar pelayanan publik yang berkontribusi terhadap rendahnya kualitas pelayanan publik, tetapi belum cukup menjelaskan mengapa hal-hal teknis operasional pelayanan tersebut kurang memadai.

Sementara itu, penelitian yang pernah dilakukan oleh Hasan dan Zulkarnaen (2003: 105-112) pada beberapa bidang pelayanan publik di kota Depok difokuskan pada perspektif publik sebagai pengguna layanan. Dimensi-dimensi yang diukur adalah *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, *tangible* dan *empathy*. Disimpulkan bahwa terdapat kesenjangan yang cukup tinggi antara harapan dan kenyataan. Cara mengukur

seperti ini membantu untuk menyajikan data dalam angka tentang kesenjangan itu (minus atau plus) tetapi belum mengungkapkan proses-proses dilematis dan kompleks yang dihadapi petugas dalam jaringan dan struktur sosial mereka yang menjadi *constraints* sehingga tidak dapat bertindak optimal dalam pelayanan publik.

Dari penelitian dan kajian-kajian tersebut, dapat disimpulkan bahwa masalah di sekitar pelayanan publik lebih dikaitkan dengan masalah manajemen dan administrasi, daripada melihat proses penyelenggaraan pelayanan publik sebagai sebuah proses budaya. Artinya proses yang berlangsung dalam realitas keseharian manusia yang melibatkan dinamika sosial budaya suatu kelompok masyarakat dalam *setting* tertentu dimana terjadi tarik menarik, saling pengaruh, persaingan, konflik, maupun akomodasi antara mereka yang terlibat dalam arena pelayanan publik tersebut.

Berbeda dengan pendekatan-pendekatan yang telah disebutkan sebelumnya, kajian ini difokuskan pada bekerjanya kekuasaan dalam hubungan sosial pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan pelayanan publik yang memberi dampak terhadap realitas sehari-hari pengelolaan pelayanan. Pelayanan publik dalam hal ini dijadikan jendela untuk melihat bagaimana kekuasaan bekerja. Pendekatan ini dibangun dengan asumsi bahwa bekerjanya kekuasaan menjiwai hubungan-hubungan di antara mereka yang terlibat, yang kemudian mengarahkan "aturan main" berupa pengambilan kebijakan maupun operasionalisasi pengelolaan pelayanan. Hubungan-hubungan kekuasaan para aktor tersebut dapat bersifat produktif (menghasilkan layanan yang baik), tetapi juga dapat bersifat destruktif (menghasilkan layanan yang buruk), atau bahkan tarik-menarik diantara keduanya.

Keterlibatan banyak Pihak berdampak pada terjadinya perjuangan dan persaingan di antara mereka untuk memperoleh dan mempertahankan posisi tertentu. Dalam perjuangan dan persaingan tersebut masing-masing berupaya memberi pengaruh untuk sedapat mungkin membatasi alternatif tindakan pihak lainnya, walaupun upaya tersebut tidak selamanya sukses. Fenomena ini secara langsung maupun tidak langsung menandai bekerjanya kekuasaan. Di sisi lain terlibatnya banyak aktor, baik petugas resmi negara maupun aktor-aktor lain di luar negara, bahkan aktor-aktor *in absentia* dalam pengelolaan pelayanan publik memperlihatkan adanya pusat-pusat kekuasaan yang jamak. Artinya kekuasaan tidak bisa lagi dilihat terpusat (umumnya pada aparat negara) tetapi tersebar di antara para aktor.

Fenomena seperti ini sejalan dengan konsep kekuasaan dalam pandangan Foucault, dimana kekuasaan dilihat bukan sebagai sesuatu yang dimiliki atau dipunyai oleh siapapun. Foucault (1980: 96) membedakan antara "*central regulated and legitimate forms of power*" dan "*capillary power at the extremities*." Ia menegaskan bahwa analisis kekuasaan tidak hanya berkaitan dengan bentuk kekuasaan yang teratur dan sah dalam pusat-pusatnya, mekanisme umum tempat mereka beroperasi dan melanjutkan efek-efeknya, melainkan sebaliknya lebih berdekatan dengan kekuasaan pada ekstremitas-ekstremitasnya di dalam mencapai tujuan tertingginya, dan berdekatan dengan pokok permasalahan tempat ia berubah menjadi kapiler, yaitu di dalam bentuk dan institusi-institusi yang lebih regional dan lokal. Bahkan lebih lanjut Foucault menjelaskan bahwa *the sphere of power relation* dengan demikian tidak terbatas pada interaksi antar individu dan aparaturnya melainkan meluas ke seluruh bidang sosial.

Pusat perhatian buku ini lebih jauh adalah pada interaksi dan praktik sosial para aktor dalam menciptakan dan menyepakati "aturan-aturan" yang berlaku bagi mereka. Apa yang disebut "aturan" dalam hal ini tentu saja dibangun bahkan diubah dalam suatu ruang dengan serangkaian pilihan nilai dan kepentingan yang dimiliki oleh masing-masing aktor dengan tingkat kekuasaan yang berbeda.

Dalam ruang pelayanan publik dimana banyak pihak terlibat, para aktor saling bersaing dan memperjuangkan kepentingannya agar mendapatkan pengakuan, berada dalam relasi saling mempengaruhi satu sama lainnya secara kompleks. Pelayanan publik akhirnya menjadi tempat bertemunya berbagai kepentingan. Akibatnya pengaruh dari aktor lain yang tidak resmi adalah esensi, sasaran dan prioritas layanan publik selalu dapat bergeser dari fungsi utamanya. Di sisi lain petugas sendiri memiliki variasi latar belakang dan kepentingan, serta derajat ketergantungan satu dengan lainnya yang berbeda sehingga sulit dicapai solidaritas horisontal di antara mereka. Belum lagi persoalan yang berkaitan dengan kontrol internal birokrasi pelayanan publik.

Kondisi ini secara langsung maupun tidak langsung mengkonstruksi wajah pelayanan publik di Indonesia yang kemudian menjauhkan warga masyarakat untuk mengakses hak kewargaan mereka melalui layanan publik yang baik. Orang harus mengantri berlama-lama, sementara yang lain bahkan tidak perlu hadir secara fisik karena dapat diwakili saja, bahkan kalau hadir hanya untuk menandatangani berkas tertentu. Untuk mendapatkan kamar yang baik di rumah sakit harus ada hubungan dengan orang dalam atau calo yang menawarkan jasa menyediakan kamar karena memiliki hubungan "dekat" dengan petugas. Tentu saja "hak istimewa"

ini dapat diperoleh karena memenuhi syarat membayar "uang saling pengertian atau uang koordinasi." Bagaimana realitas ini terkonstruksi oleh bekerjanya kekuasaan merupakan fokus dari buku ini.

Dengan kata lain buku ini berangkat dari teka-teki mengenai kondisi pelayanan publik di Indonesia dimana aturan-aturan dan prosedur pelayanan tidak berjalan dengan baik. Selain itu ada banyak aktor di luar aparat negara yang terlibat dalam pengelolaan pelayanan, sehingga terjadi tarik menarik antara kepentingan publik (kelancaran dan akses mendapatkan pelayanan) dengan pengalihan fungsi lainnya terutama fungsi ekonomi. Fenomena ini dilihat sebagai wujud bekerjanya kekuasaan melalui relasi-relasi aktor-aktor yang terlibat dalam pelayanan publik. Artinya kekuasaan dilihat sebagai proses yang menjiwai produksi, distribusi maupun reproduksi pelayanan publik di Indonesia. Pengelolaan layanan publik digiring ke arah yang sesuai dengan hasil interaksi dan negosiasi para aktor.

Kekuasaan dalam penelitian ini dilihat sebagai sesuatu yang beredar, cair dan dapat dimanfaatkan oleh semua aktor dalam relasinya dengan aktor lain (Foucauldian). Karena sifatnya yang cair pusat-pusat kekuasaan selalu dapat berubah-ubah, tergantung pada hasil perjuangan, persaingan dan negosiasi. Dengan kata lain kekuasaan tidak terpusat pada individu atau kelompok tertentu (yang oleh sebagian orang dilihat berada pada pengelola resmi) tetapi terdistribusi pada aktor-aktor. Namun harus disadari pula bahwa posisi para aktor dalam konteks ini tidaklah sama, tergantung pada sumber-sumber kekuasaan atau modal yang dimiliki dan strategi yang dimainkan.

Bekerjanya kekuasaan dalam hubungan para aktor tersebut berkontribusi mengarahkan interaksi dan tindakan

aktor-aktor yang terlibat dalam pelayanan maupun cara-cara pengelolaan pelayanan publik. Saya bergeser dari fokus pada subjek atau objek kekuasaan ke strategi dan teknik kekuasaan yang dikembangkan oleh para aktor.

KERANGKA KONSEPTUAL

Kerangka konseptual yang dimaksudkan dalam hal ini bukan merupakan rincian dari aspek-aspek yang akan diukur, melainkan merupakan upaya memberi "arti teknis" sehingga suatu istilah dapat didefinisikan dengan baik, menambah ketepatan suatu penelitian, dan menghindari makna ganda (Pelto & Pelto, 1984). Beberapa konsep yang menurut saya penting dijelaskan adalah:

PELAYANAN PUBLIK

Istilah "pelayanan" merupakan terjemahan dari istilah *service*. Menurut DeVrye (1994: 8) istilah ini mengandung dua unsur, yakni ikut serta dan tunduk (*the attendance of an inferior upon a superior*) dan manfaat atau kegunaan (*to be useful*). Sementara Davidow dan Uttal memberikan pengertian yang lebih luas, yaitu "*whatever enhances customer satisfaction*" (1989: 19). Dapat dikatakan bahwa pelayanan adalah suatu usaha petugas layanan untuk mempertinggi kepuasan pelanggan.

Pelayanan publik sebagai terjemahan dari istilah *public service* adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau individu dalam bentuk barang dan jasa kepada masyarakat baik secara individu maupun kelompok atau organisasi (Roth, 1987: 1). Sementara dalam pengertian umum yang dimuat di dalam Lampiran Keputusan Menpan No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 butir 1 bagian C, pelayanan

publik diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam diskusi buku ini "Pelayanan publik" secara spesifik didefinisikan sebagai upaya-upaya aparat penyelenggara layanan maupun aktor lainnya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam rangka mengakses penyediaan jasa pelayanan. Bagaimana para aktor layanan publik mendefinisikan dan menginterpretasi konsep pelayanan publik ditelusuri melalui persepsinya tentang pekerjaannya, dan pilihan perilaku di dalam menjalankan tugas-tugasnya sebagai aktor layanan publik.

PERSPEKTIF KEKUASAAN

Dalam dunia akademik istilah kekuasaan biasanya dipakai sebagai terjemahan dari istilah bahasa Inggris *'power'* yang berasal dari kata Latin *'potere'* secara harafiah berarti dapat atau mampu. Dalam perkembangannya istilah kekuasaan memiliki pengertian yang terus berkembang.

Laswell dan Kaplan (1950) mengartikan kekuasaan sebagai kemampuan aktor untuk mempengaruhi aktor lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku mereka menjadi sesuai dengan keinginannya. Pengertian ini sejalan dengan Malecki (1996: 1087) yang mendefinisikan kekuasaan sebagai *"the ability to produce intended effects"*. Kekuasaan selalu melibatkan hubungan antara pihak yang mempengaruhi (*principal*) dan pihak yang dipengaruhi (*subaltern*). Dalam hubungan ini aktor yang memiliki kekuasaan berupaya membatasi alternatif-alternatif memilih atau bertindak dari aktor lainnya. Walaupun demikian setiap aktor selalu

memiliki kemampuan untuk *memilih* di antara kemungkinan-kemungkinan tindakan, sekalipun ada hambatan terhadap pilihan tersebut. Lukes (1974) menekankan bahwa implikasi penting dalam hal ini adalah bahwa kekuasaan sosial harus dilihat dalam hubungannya dengan kemungkinan resistensi yang berasal dari pihak-pihak lain. Pihak yang lemah dapat saja bertindak sebaliknya daripada sejalan dengan keinginan pihak yang berusaha menguasai, baik secara terbuka maupun tersamar. Kekuasaan aktor yang mempengaruhi terdiri dari kemampuan untuk mencapai maksud dan kepentingan secara bebas; sementara kekuasaan aktor yang dipengaruhi terdiri dari kebebasan untuk melakukan resistensi (Benton, 1981: 296).

Lebih spesifik, perspektif kekuasaan dalam buku ini adalah kekuasaan sosial-budaya, artinya kekuasaan kausal yang efeknya terdapat di dalam dan melalui hubungan sosial. Saifuddin (2006) menjelaskan bahwa implikasi dari konsep ini adalah pentingnya hubungan sosial sebagai sasaran pengkajian.² Karenanya dalam buku ini saya lebih fokus pada hubungan antar individu dan kelompok. Kekuasaan dalam hal ini intrinsik pada semua hubungan sosial. Dengan rumusan ini maka dapat dikatakan bahwa setiap relasi kekuasaan harus memenuhi dua persyaratan, yakni (1) tindakan itu dilaksanakan baik oleh yang mempengaruhi maupun yang dipengaruhi; dan (2) terdapat kontak atau komunikasi antar keduanya, baik langsung maupun tidak langsung. Hubungan kekuasaan tidak terjadi satu pihak saja. Aktor tertentu mungkin menjadi *principal* dalam suatu hubungan tetapi dapat menjadi *subaltern* dalam hubungan yang lain, dan *subaltern* seringkali memiliki dan menjalankan kekuasaan terhadap *principal* yang bersangkutan dalam konteks tersebut.

Artinya dinamika hubungan kekuasaan antara *principal* dan *subaltern* bersifat relatif. Sering terjadi suatu keadaan yang berbelit-belit. Budiardjo (2002) mencontohkan, A berkuasa atas B, akan tetapi B mempunyai pengaruh atas C, C dapat saja mempunyai pengaruh atas A. Rentetan hubungan itulah yang dapat memperkuat atau memperlemah intensitas kekuasaan yang dimiliki seseorang.

RUANG PUBLIK

Ruang publik memiliki makna yang jamak seperti bangunan, peristiwa, lembaga atau opini. Istilah ruang publik yang dimaksudkan dalam buku ini tidak hanya merujuk pada makna ruang yang hanya bersifat fisik-spasial-arsitektural, melainkan juga mencakup ranah-ranah kultural, sosial, ekonomi, politik, hukum dan lain sebagainya. Ini agak berbeda dengan istilah ruang publik politis dalam pengertian Habermas.² Disadari bahwa istilah ruang publik sendiri memiliki beragam definisi sehingga tidak mudah untuk melakukan operasionalisasi konsep. Priyono mengidentifikasi minimal 6 (enam) definisi tergantung konteks penggunaannya.³ Terlepas dari labirin

2 Juergen Habermas (1989) sebagaimana dikutip Hardiman (2005) menjelaskan ruang publik politis sebagai kondisi-kondisi komunikasi yang memungkinkan warga negara membentuk opini dan kehendak bersama secara diskursif. Konsep ini digunakan untuk merekonstruksi konsep klasik tentang kedaulatan rakyat.

3 Dalam geografi dan arsitektur ranah publik menunjuk pada jaringan keterlibatan dan ruang sosial tertentu yang menyangga kerja sama dan koordinasi civitas, terutama dalam interaksi antara kota besar dan ekonomi global (band. Lefebvre, 1996: 67); (2) bagi ekonom *mainstream* menunjuk pada kapasitas sosial suatu pemerintah untuk menjadi manajer yang efektif dalam bidang-bidang dimana mekanisme pasar bebas (*free market mechanism*) gagal (*market failure*) dan distorsi sosial yang muncul akibat perluasan komersialisasi; (3) dalam ilmu kebijakan ranah publik adalah istilah lain dari layanan publik yang mencakup bidang-bidang seperti: infrastruktur jalan, jembatan, taman, keamanan, jaring pengaman, pendidikan, kesehatan masyarakat, dan lain-lain (lihat juga Lindblom, 1988: 41); (4) bagi berbagai

definisi yang terkandung dalam istilah ini, konsep ruang publik dalam buku ini digunakan untuk merujuk ruang layanan publik yang sifatnya tidak hanya fisik spasial tetapi juga sosio-spasial, yang tidak kaku melainkan bersifat longgar dan selalu dapat dinegosiasikan, terbuka dan tidak stabil.

HABITUS DAN FIELD

Istilah habitus dalam buku ini merujuk pada perangkat konseptual yang digunakan oleh Pierre Bourdieu untuk menjelaskan "struktur mental atau kognitif" yang dengannya individu berhubungan dengan dunia sosial. Bourdieu mengartikan habitus sebagai,

....suatu sistem disposisi yang berlangsung lama dan berubah-ubah (*durable, transposable disposition*) yang berfungsi sebagai basis generatif bagi praktik-praktik yang terstruktur dan terpadu secara objektif (Bourdieu, 1977 sebagaimana dikutip Harker, dkk, 1990: 13)

Bourdieu menjelaskan bahwa individu dibekali dengan serangkaian skema terinternalisasi yang digunakan untuk memersepsi, memahami, mengapresiasi, dan mengevaluasi dunia sosial. Melalui skema inilah orang menghasilkan praktik mereka. Secara dialektis, habitus adalah "produk dari internalisasi struktur" dunia sosial (Bourdieu, 1989: 18). Habitus menghasilkan dan dihasilkan oleh dunia sosial. Pada satu sisi, habitus menstrukturkan struktur"; artinya habitus

refleksi budaya ranah publik mengacu pada gugus-gugus keyakinan, pandangan dan praktik yang menyangkut sikap, wacana, cara berpikir dan merasa kolektif, selera, corak peradaban (*civility*) yang berlangsung dalam interaksi sosial; (5) dalam berbagai refleksi sosiologis mengacu pada jaringan *trust* dan *resiprositas* yang menentukan hidup-mati/ada-tidaknyanya kohesi suatu masyarakat; (6) dalam filsafat politik (Habermas) ranah publik merupakan arus keterlibatan kolektif yang selalu dinegosiasikan, bersifat tidak stabil, lentur dan terbuka.

adalah struktur yang menstrukturkan dunia sosial, di sisi lain, habitus adalah "struktur yang terstrukturkan"; artinya, habitus adalah struktur yang distrukturkan oleh dunia sosial. Bourdieu menggambarkan habitus sebagai "dialektika internalisasi eksternalitas dan eksternalisasi internalitas" (1977: 72).

Habitus diperoleh sebagai akibat dari ditempatinya posisi di dunia sosial dalam waktu yang panjang. "*Habitus, produk sejarah, menghasilkan praktik individu dan kolektif, sejalan dengan skema yang digambarkan oleh sejarah*" (Bourdieu, 1977: 82). Karenanya habitus bertahan lama sekaligus dapat dialihkan, dapat digerakkan dari satu *field* ke *field* lainnya. Di sisi lain, habitus bervariasi tergantung pada posisi seseorang di dunia tersebut. Tidak semua orang memiliki habitus yang sama. Namun, mereka yang menempati posisi sama di dunia sosial cenderung memiliki habitus yang sama. Dalam hal ini, habitus bisa jadi merupakan fenomena kolektif. Habitus memungkinkan orang memahami dunia sosial, namun keberadaan berbagai habitus menunjukkan bahwa dunia sosial dan strukturnya tidak menancapkan dirinya secara seragam pada setiap aktor.

Jika habitus merujuk pada fenomena subjektif, maka *field* merujuk pada struktur objektif dalam pemikiran Bourdieu. *Field* diartikan sebagai jaringan relasi antar posisi-posisi objektif dalam suatu tatanan sosial yang hadir terpisah dari kesadaran dan kehendak individu. Jelas bahwa *field* lebih dipandang Bourdieu secara relasional ketimbang secara struktural. Lebih lanjut Bourdieu melihat *field* sebagai *field* kekuatan dimana beragam potensi eksis. Karenanya *field* harus dilihat sebagai sesuatu yang dinamis.

Bourdieu juga melihat *field* sebagai *field* perjuangan (posisi-posisi yang terdapat dalam *field* demi berbagai jenis modal, Bourdieu dan Wacquant, 1992: 101). Struktur *field* yang "menopang dan mengarahkan strategi yang digunakan oleh orang-orang yang menduduki posisi ini untuk berupaya, baik individu atau kolektif, mengamankan atau meningkatkan posisi mereka" (Bourdieu, dikutip dalam Wacquant, 1989: 40).

5

IMPLIKASI TEORITIK DAN REVIEW KEBIJAKAN PUBLIK

Bab ini merupakan bagian dimana saya melakukan dialog teoritik dan metodologis dengan hasil penelitian lapangan, yang dibangun berdasarkan tema-tema yang saya rumuskan pada bab awal penelitian ini, kemudian dari hasil dialog tersebut saya berupaya memberikan kontribusi konseptual dalam rangka *review* kebijakan di bidang pelayanan publik

IMPLIKASI TEORITIK

RUANG PUBLIK SEBAGAI MEDIA TERBENTUKNYA BUDAYA PUBLIK

Uraian-uraian yang telah saya bicarakan dalam bab-bab sebelumnya memperlihatkan bahwa di dalam pengelolaan pelayanan publik terdapat banyak aktor, individu maupun kelompok sosial yang memperjuangkan dan mempertahankan berbagai kepentingan mereka. Proses ini dalam kurun waktu tertentu akan membentuk budaya tersendiri yakni, pola umum yang mengarahkan tindakan aktor-aktor, walaupun pola atau "struktur" ini dapat juga bergeser sewaktu-waktu.

Walaupun terdapat berbagai kelompok budaya (berdasarkan etnis, profesi, agama dan pengelompokan sosial lainnya) yang saling bersaing dalam memberikan pengaruh bahkan mungkin saling bertentangan, namun di sisi lain ada ruang untuk menampung dan memberi tempat pada semua kebudayaan tersebut. Data-data yang telah saya uraikan mengenai kelompok etnis dan profesi serta aliansi yang coba dibangun oleh mereka, berhadapan dengan aturan-aturan dan petugas resmi dengan kepentingan masing-masing, ketika hadir secara bersama di dalam sebuah 'ruang bersama' itu telah memungkinkan terbentuk di dalamnya berbagai prinsip, nilai dan makna yang dimiliki bersama (*shared*). Donald Horne (1986, 54) menyebut budaya bersama tersebut sebagai budaya publik.

Dalam pengertian ini, ruang publik dapat dipandang sebagai sebuah 'ruang kontradiktif' yang di dalamnya di satu pihak, berbagai kelompok budaya saling bersaing dan berkonflik satu sama lain untuk mendapatkan ruang bagi eksistensi dan pengakuan dirinya, akan tetapi di pihak lain, di dalam ruang yang sama terbentuk budaya bersama dari

kelompok-kelompok yang berbeda tersebut. Disebabkan banyaknya kepentingan yang saling bersilangan di dalam ruang publik, maka ruang publik bukanlah representasi dari sebuah kebudayaan tunggal, melainkan sebuah ruang multi dimensi, tempat bertemu dan bersilangnya berbagai kepentingan kultural tersebut (Band. Piliang, 2005).

Pembahasan seperti ini memberi pengayaan terhadap konsep *field* dari Bourdieu. *Field* oleh Bourdieu selalu dilihat sebagai ajang pertarungan kekuatan dimana aktor-aktor berusaha mempertahankan atau mengubah distribusi bentuk-bentuk kapital tertentu yang tak terlepas dari strategi. Pemahaman *field* seperti ini sangat kuat memberi kesan bahwa di dalam suatu ruang sosial yang ada hanya *field-field* yang berisi pertarungan semata. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa selain berada dalam pertarungan, di kalangan aktor-aktor layanan publik juga ada solidaritas dalam hal-hal tertentu, terutama sebagai kelompok yang tidak beruntung dalam struktur ekonomi nasional.

Dengan demikian menjadi terlihat bagi kita bahwa menempatkan *field* hanya sebagai arena pertarungan kekuatan, berarti mereduksi dunia kehidupan nyata hanya terdiri dari persaingan semata dan mengabaikan adanya pemahaman bersama, solidaritas sosial, hati nurani, rasa kemanusiaan dan lain-lain.

KEKUASAAN: ANTARA KEBEBASAN DAN KETERBATASAN

Pendekatan terhadap kekuasaan dalam ilmu sosial, sebagaimana saya uraikan pada Bab I selama ini masih cukup kuat berada pada dua posisi yakni, 1) kekuasaan yang bersifat otoritatif, yang cenderung bersifat koersif dan

kadang persuasif, dan; 2) kekuasaan yang bersifat cair, yang selalu dapat dinegosiasikan dan berubah, tidak terpusat tetapi tersebar, terutama pada aktor-aktor informal.

Hasil kajian ini secara cukup kuat mengindikasikan bahwa 'negara' dan 'pemerintah' beserta aparatus-aparatusnya sebagai penyedia dan penyelenggara layanan publik memang masih memiliki kekuasaan dalam pengelolaan pelayanan publik, tetapi bukan satu-satunya. Tidak hanya swasta atau pemilik modal (seperti PO) tetapi juga ada pusat-pusat kekuasaan lain yang berbasis komunitas atau paguyuban bahkan aktor individual (termasuk oknum TNI/POLRI dan orang yang ditokohkan oleh komunitas setempat) yang harus diperhitungkan. Temuan ini mengimplikasikan pentingnya kesadaran terhadap pusat-pusat kekuasaan yang sebelumnya terpinggirkan dalam narasi resmi atau wacana dominan, karena secara formal terlalu terpusat pada pemerintah dan aparatur-aparaturannya. Dalam realitasnya pusat-pusat kekuasaan ini berkontribusi dalam mengkonstruksi pelayanan publik menjadi lebih baik atau pun sebaliknya menjadi lebih buruk.

Artinya di ruang publik sering terjadi dua-duanya. Memang ada aparat resmi dengan aturan legal formalnya, yang sewaktu-waktu diaktifkan, tetapi yang paling sering terjadi adalah aturan-aturan resmi tidak dapat direalisasikan oleh karena intervensi dan negosiasi kekuasaan-kekuasaan informal yang cukup kuat sehingga yang berlaku adalah aturan-aturan yang disepakati bersama (konvensi).

Namun di sisi lain, temuan penelitian seperti ini juga menunjukkan, asumsi bahwa kekuasaan selalu bersifat cair dan dinegosiasikan dan terus berubah, juga tak sepenuhnya tepat. Bagaimana pun juga ada aturan-aturan main yang cenderung

menjadi pola umum yang mengarahkan tindakan aktor-aktor. Pada level *micro pouvoir* (meminjam istilah Foucault) gerak kekuasaan bisa sangat dinamis, bergeser berdasarkan hasil negosiasi, bahkan setiap saat bisa terjadi renegotiasi, tetapi ini sama sekali tidak berarti bahwa posisi aturan-aturan yang lebih umum dapat mudah bergeser. Ada dialektika antara kebebasan dan keterbatasan atau antara kontrol dan otonomi.

Dalam temuan penelitian hal ini terlihat, dimana aktor-aktor dalam berinteraksi satu dengan yang lainnya cenderung menggunakan strategi menyesuaikan diri dengan norma-norma dan aturan-aturan yang berlaku sebagai kondisi objektif atau kesadaran terhadap "aturan main tahu sama tahu" yang kontekstual dari segi ruang dan waktu, seperti terlihat dalam kasus pemberian uang jalur, calo penumpang, uang koordinasi tetapi juga negosiasi identitas sebagai bagian dari perjuangan memperoleh modal budaya dan sosial yang sesuai. Kasus-kasus ini menunjukkan bahwa orang tidak bisa bertindak seenaknya.

Fenomena lain yang diuraikan dalam penelitian ini yang mempertegas hal tersebut misalnya, fenomena penganiayaan ketua Panter, kasus pedagang asongan baru, demo supir terhadap izin trayek, pengambil-alihan jalur, pengalihan *timer*, dan lain-lain yang juga sarat dengan pertentangan menjadi indikasi adanya batasan-batasan tertentu yang menjadi ketidakleluasan para aktor. Ada aturan-aturan yang disepakati dan mendapat pengakuan sebagai "aturan main" dalam hubungan-hubungan para aktor. Sederhananya dapat dikatakan bahwa ada keteraturan yang tercipta dibalik fenomena terminal yang sekilas terlihat "chaos."

Monitoring atau adanya tekanan yang sewaktu-waktu dilakukan dalam bentuk penangkapan, peringatan, kehadiran

anggota polisi, Brimob dan TNI di malam hari dan lain-lain, menciptakan tanda-tanda batas yang tidak mudah dilanggar dengan sengaja oleh aktor lain. Belum lagi aparat DLLAJ yang sewaktu-waktu mengembalikan fungsi jalur, mengebrak atau mengandangkan kendaraan, sebagai bagian dari strategi menjaga posisi.

Dapat disimpulkan bahwa praktik aktor-aktor yang ada tidak sepenuhnya otonom, sebab mereka dipandang eksis hanya sebagai bagian dari struktur yang diterima. Atau dapat dibahasakan sebagai "otonomi relatif." Bagaimana pun juga orang membutuhkan rasa nyaman dengan apa yang dilakukan 'sesuai dengan budaya' tempatnya beraktivitas.

Di sisi lain, kondisi-kondisi objektif yang ada tidak sepenuhnya menentukan tindakan aktor-aktor. Adanya protes baik secara langsung maupun tidak langsung yang dilakukan oleh petugas resmi maupun informal dan lain-lain menunjukkan bahwa tindakan aktor-aktor tersebut dengan demikian bukan sekedar kepatuhan terhadap "struktur" yang melingkupinya tetapi lebih dapat dipahami sebagai strategi yang tepat dan tersedia untuk memelihara posisi mereka.

Hal inilah yang mengindikasikan bahwa posisi aktor-aktor dalam "struktur" kekuasaan dalam pelayanan publik bukan tidak dapat berubah. Karena bagaimana pun juga pemosisian diri melibatkan pertarungan dan perjuangan.

KEBUDAYAAN: ANTARA PENGARAH TINDAKAN DAN ALAT KEKUASAAN PARA AKTOR

Sebagaimana telah saya uraikan dalam Bab I, bahwa dalam penelitian ini pelayanan publik cenderung dilihat sebagai sebuah proses budaya, yakni proses yang berlangsung dalam realitas keseharian manusia yang melibatkan dinamika sosial budaya

para aktor, dimana terjadi tarik-menarik, saling pengaruh dan persaingan daripada sekedar persoalan administrasi dan manajemen. Hasil penelitian lapangan dengan cukup kuat menunjukkan bahwa negosiasi yang dilakukan oleh para aktor dengan berbagai teknik dan strategi seperti: mengembangkan budaya "minta petunjuk pimpinan", membudayakan "uang koordinasi" atau tahu sama tahu, mengembangkan wacana-wacana tertentu yang menjatuhkan atau meningkatkan nama baik individu atau kelompok yang berhubungan dengan status sosial dan pencitraan diri, mengkonstruksi identitas untuk negosiasi posisi seperti pakaian seragam dan atribut lainnya serta konstruksi identitas warga terminal, membangun kerja sama dengan oknum atau pejabat di dalam maupun di luar sebagai modal sosial, dan lain-lain, telah menjadi bagian dari praktik budaya sehari-hari para aktor dalam pelayanan publik. Sehingga ruang publik telah menjadi arena pertarungan yang penuh dengan kepentingan para aktor yang sedikit atau banyak turut mengambil bagian dalam proses itu.

Secara teoritis realitas ini menunjukkan bahwa kebudayaan bukan lagi sekedar "struktur" yang mengarahkan tindakan para aktor, tetapi telah secara aktif digunakan menjadi alat politik perjuangan kepentingan, baik individu, kelompok maupun institusi. Dalam kondisi seperti ini kebudayaan menjadi lebih bersifat situasional yang keberadaannya tergantung pada karakter kekuasaan dan hubungan-hubungan diantara para aktor. Tindakan dengan demikian merupakan respons terhadap pengalaman hidup sehari-hari dalam lingkungan yang terbatas, akibat differensiasi nilai yang meluas.

Dalam pergeseran kekuasaan semacam ini, kebudayaan lebih banyak melayani dan dimanfaatkan bagi legitimasi kepentingan pihak-pihak yang terlibat. Simbol dengan

maknanya menjadi suatu objek yang kehadirannya dihasilkan oleh suatu proses negosiasi yang melibatkan sejumlah kontestan dengan kepentingannya masing-masing. Friedman (1995) dan Miller (1995) sebagaimana dikutip Abdullah (2006) menyatakan bahwa kebudayaan yang dibentuk kemudian harus dilihat sebagai budaya diferensial yang tumbuh akibat dari adanya interaksi yang terus menerus antar manusia, kelompok dan lingkungan yang terus-menerus mengalami perubahan. Karenanya perbedaan status, kelompok, dan berbagai parameter lain menjadi relevan untuk diperhatikan sehingga makna kebudayaan menjadi sesuatu yang batas-batasnya menjadi tidak tegas, tergantung pada posisi struktural masing-masing orang atau kelompok.

IMPLIKASI METODOLOGIS

Metodologi penelitian merupakan implikasi atau konsekuensi logis dari nilai-nilai, asumsi-asumsi, aturan-aturan serta kriteria yang menjadi bagian integral suatu paradigma. Penelitian ini dilakukan dengan memanfaatkan pemikiran Foucault dan Bourdieu, sehingga dapat dikatakan bergerak dalam paradigma postmodernisme.

Antropologi sebagai ilmu yang bertujuan untuk memahami manusia, dalam sejarah perkembangannya telah bekerja dalam paradigma-paradigma yang lebih khusus. Dalam paradigma-paradigma itu kita memiliki fakta-fakta dan eksplanasi khusus yang membangun wajah tertentu kajian antropologi. Saifuddin (2005) membagi tiga momentum yang dilihat sebagai tiga pilihan tentang bagaimana tradisi dikonseptualisasikan, yang mengasumsikan hal-hal yang lebih menonjol pada masa tertentu. Tiga momentum dimaksud yakni 1) Modernis, Antropolog Fungsionalisme masuk

dalam kategori ini, dimana fokusnya mengidentifikasi objek-objek kajian antropologi sebagai stabil dan tradisional, dan berupaya membangun teori tentang tradisi atas landasan ini; 2) Strukturalis, yang fokus pada struktur-struktur yang melandasi pikiran manusia, tak ada hubungannya dengan ruang dan waktu; dan 3) postmodern, yang menekan sifat cair dan tak jelas batas-batas ketimbang kontinuitas linear. Postmodern menekankan partikularitas kejadian-kejadian dan skeptis terhadap setiap postulat mengenai kesinambungan dan mengenai generalisasi.

Sebagai penelitian yang cenderung bergerak dalam paradigma postmodernisme maka implikasinya adalah, menolak pendekatan yang statis, sebaliknya ada semacam dorongan menuju gerakan, perubahan dan ketidaktepatan. Karenanya konsep-konsep seperti strategi, negosiasi, kontestasi, ketidaktepatan menjadi relevan. Selain itu implikasi metodologi yang penting dikedepankan juga adalah bahwa penelitian dalam paradigma seperti ini menolak dikotomi apa pun. Dalam pengumpulan data, beberapa hal yang menjadi perhatian adalah:

1. Masalah representasi yang berkaitan dengan persoalan dari siapa data diperoleh?. Masihkah layakkah seseorang disebut sebagai informan kunci, dan apakah informan tertentu dapat menjadi wakil dari kelompoknya mengingat pengalaman individual dan sosial mereka dapat sangat berbeda (Olesen, 1994: 153). Di sisi lain kenyataan variasi dan diferensiasi kepentingan mengharuskan ketelitian yang lebih di dalam memilih informan dan ketelitian dalam memahami dalam hal apa seorang informan memiliki otoritas. Hal ini diperkuat dengan kenyataan bahwa dari segi kekuasaan, seorang pemimpin mulai kehilangan

otoritas, seiring dengan menguatnya pusat-pusat kekuasaan baru yang lebih kompetitif dan berdasarkan pada hasil negosiasi (Giddens, 1994).

2. Proses negosiasi identitas atau pun makna yang dilakukan oleh para aktor dalam rangka menghadang klasifikasi kelompok yang dapat diterima dan tidak, yang menyimpang dan tidak sebagaimana diuraikan pada hasil penelitian ini, menunjukkan makin mencairnya makna simbol-simbol akibat proses kontekstualisasi terhadap konteks sosial dan kepentingan pemilikinya. Alam (1998: 5) dan Asad (1983: 4) menyatakan bahwa situasi ini mengimplikasikan pengertian-pengertian dalam penelitian pun harus dicari pada "internal significance" atau logika internal, bukan pada sistem referensi yang memisahkan sistem budaya dari realitas sosial.
3. Mencairnya makna simbol akibat perubahan atau pergeseran berimplikasi juga pada kesulitan dalam proses analisis. Analisis hendaknya dilakukan pada saat konteks pendefinisian dan pemaknaan suatu gejala mengalami perubahan. Abdullah (2006) menegaskan pentingnya hal ini karena konstruksi nilai telah dilakukan dengan sangat kompetitif antara aktor-aktor yang berbeda: keluarga, media massa, pemerintah dan pasar. Sehingga sistem sosial terbentuk dan berlaku secara dinamis berdasarkan perubahan-perubahan kekuasaan dan dominasi aktor-aktor yang terlibat. Dalam konteks semacam ini kita akan kesulitan untuk menjelaskan perilaku seseorang. Ketajaman analisis ditentukan oleh kesiapan untuk mengakui keberadaan fenomena sebagai konstruk yang memiliki sejarah dan *reasoning*-nya masing-masing sebagai respons terhadap konfigurasi sosial budaya yang berlaku.

REVIEW KEBIJAKAN DI BIDANG PELAYANAN PUBLIK

Implikasi kebijakan merupakan bagian dari hasil suatu pengetahuan yang tidak hanya berhenti pada tataran akademis, tetapi juga pragmatis. Walaupun demikian, sebagai penelitian yang berusaha untuk mengungkapkan realitas pelayanan publik, maka *review* kebijakan yang saya maksudkan disini adalah menawarkan gagasan konseptual bukan membangun model. Hasil dialog teoritis dengan realitas pelayanan publik sebagaimana saya uraikan di atas, merujuk pada beberapa kontribusi konseptual yang berhubungan dengan kebijakan dalam pelayanan publik.

Pertama, membaca peraturan perundangan-undangan yang telah dikeluarkan berkaitan dengan pelayanan publik sejak masa orde baru dan terutama sejak tahun 2004 (sebagaimana telah saya sebutkan dalam catatan penjelasan pada Bab I), dapat dikatakan bahwa dari segi regulasi, upaya peningkatan kualitas pelayanan publik sudah cukup memadai. Karena serangkaian produk hukum itu sudah mengatur berbagai hal mulai dari hakekat, asas, kelompok penyelenggara, proses penyelenggaraan pelayanan publik yang meliputi prinsip pelayanan publik, standar minimal pelayanan publik (prosedur, waktu, biaya, sarana dan prasarana, hasil) sampai pada pengawasan, pengaduan dan penyelesaian masalah. Tetapi realitas pelayanan publik yang menampilkan masih rendahnya kualitas pelayanan menunjukkan bahwa regulasi saja tidak cukup. Terlibatnya banyak aktor yang berhubungan dengan pusat-pusat kekuasaan yang tersebar, melibatkan relasi kekuasaan yang kompleks sebagaimana dimunculkan dalam hasil penelitian ini, mengindikasikan pentingnya mempertimbangkan dengan sungguh-sungguh partisipasi publik dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Temuan

penelitian ini menunjukkan bahwa bekerjanya kekuasaan dalam hubungan aktor-aktor layanan publik tidak saja berdampak pada kurang memadainya jenis-jenis layanan tertentu tetapi juga berkontribusi pada semakin membaiknya jenis-jenis layanan tertentu.

Temuan seperti ini mengantar kita untuk membicarakan lebih lanjut tentang gagasan partisipasi publik dalam rangka *Good Governance* dalam pelayanan publik. Dalam konteks manajemen pemerintahan partisipasi publik dapat diartikan sebagai keterlibatan warga negara secara aktif dan berkelanjutan dalam proses pembuatan kebijakan yang mempengaruhi mereka (Antoft & Novack, 1998). Pengertian keterlibatan secara aktif dan secara aktif dan berkelanjutan dalam definisi tersebut harus diberi makna luas. Artinya partisipasi publik tidak dapat dilihat hanya dalam momentum tertentu.

Partisipasi publik memang bukan hal baru dalam wacana *Good Governance*. Usaha meningkatkan layanan publik di Indonesia juga mulai melibatkan banyak pihak atau stakeholders (Haryanto, 2006). Pertanyaan lebih lanjut yang penting dibicarakan berhubungan dengan penelitian ini adalah siapa sesungguhnya yang disebut stakeholders. Mereka yang disebut sebagai warga terminal tidak dapat dikatakan sebagai komuniti yang dapat memperjuangkan kepentingan masyarakat pengguna (*user*) oleh karena kelompok ini berada antara masyarakat dan market, demikian juga dengan petugas atau aparat negara yang membangun aliansi dengan tokoh-tokoh informal.

Di sisi lain partisipasi publik yang berjalan sampai sekarang masih pada momentum tertentu, atau bersifat parsial. Masih terdapat bidang-bidang tertentu yang sama sekali tak terjamah oleh publik. Padahal arti penting dibalik istilah *governance* yang

dijelaskan Stoker (1998) sebagaimana dikutip oleh Ganie-Rochman (1999)¹ menyatakan bahwa terdapat pemahaman dasar dari *governance* yaitu bahwa suatu pengelolaan sumber daya dimana batas-batas antara sektor negara dan non-negara menjadi kabur. Dalam *governance*, diasumsikan adanya suatu keterlibatan dari banyak aktor dimana tidak ada yang sangat dominan menentukan gerak yang lain.² Dengan kata lain ada pengakuan bahwa dalam masyarakat terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang bekerja pada tingkat yang berbeda.

Meskipun ada banyak aktor yang terlibat dalam pelayanan publik, tidak berarti bahwa proses tersebut terjadi secara *chaos*. Ada bentuk-bentuk aturan permainan yang disepakati dan diikuti oleh aktor-aktor tersebut, terutama wewenang yang dijalankan oleh aparat negara tetapi yang tidak sepihak, melainkan melibatkan semacam konsensus dari aktor-aktor di luar negara. Terkait dengan pelayanan Publik maka sudah seharusnya perhatian diberikan juga bagi aktor-aktor di luar negara. Selama ini terkesan bahwa sektor-sektor pelayanan publik yang menguntungkan secara ekonomi (transportasi termasuk di dalamnya) cenderung dikelola oleh negara sementara sektor-sektor yang merugikan dan butuh subsidi dibuka ruang partisipasi publik (seperti pada sektor pendidikan, kesehatan, perumahan dan lain-lain).

Selain itu selama ini prinsip koordinasi dalam *Good*

1. Ganie-Rochman, Meutia., (1999), "Good Governance: Prinsip, Komponen dan Penerapannya" makalah disampaikan dalam Pertemuan Persiapan Lokakarya Nasional Tahunan HAM V yang diselenggarakan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 26 Oktober 1999
2. Disini hendaknya dibedakan antara kata "dominan" yang berarti pengaruhnya selalu menentukan gerak yang lain, dengan istilah "berpengaruh besar." Artinya dalam suatu *governance* mungkin saja aktor tertentu (individu atau badan) lebih besar pengaruhnya dari yang lain

Governance sangat mengandalkan koordinasi formal berdasarkan *rule of law*. Sementara hasil kajian ini menunjukkan bahwa koordinasi yang paling efektif dibangun berdasarkan "koordinasi tahu sama tahu" yang cenderung bersifat informal. Mempertimbangkan koordinasi informal yang sudah menjadi tradisi dalam masyarakat kita menjadi penting, oleh karena justru itulah yang menampilkan dinamika sosial masyarakat. Secara antropologis dapat dikatakan inilah cara manusia (aktor-aktor yang ada dalam pelayanan publik) mempertahankan hidupnya dan membuat dunianya masuk akal.

Dengan demikian, persoalan penting dalam reformasi pelayanan publik bukan saja memperbaiki institusi pemerintah, tetapi juga kondisi aktor-aktor layanan publik di luar negara. Pengembangan *rule of law* memang penting, tetapi realitas menunjukkan bahwa dalam banyak kasus hukum tidak sepenuhnya dapat diandalkan. Alasan yang sering dikemukakan berkaitan dengan desakan untuk memperhitungkan aktor-aktor di luar negara adalah bahwa hal tersebut terlalu kompleks dan membutuhkan waktu untuk melibatkan juga usaha mereorganisasi hubungan-hubungan informal. Alasan seperti ini sesungguhnya menyederhanakan masalah yang sebetulnya kompleks. Jika tujuan peningkatan kualitas pelayanan publik ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat luas, maka sudah sepatutnya situasi riil yang kompleks dan beragam tersebut penting diperhitungkan.

Kedua, Hasil penelitian ini menunjukkan selain adanya keterlibatan banyak aktor dalam pelayanan publik, di tubuh internal petugas resmi layanan publik terjadi fragmentasi oleh karena adanya variasi latar belakang dan perbedaan derajat ketergantungan di antara mereka. Padahal bagaimana pun juga pemerintah dalam hal ini aparat negara tetap

masih merupakan aktor utama dalam pelayanan publik di samping yang lainnya. Sementara posisi petugas sebagian besar adalah tenaga honorer, sehingga otomatis memiliki modal ekonomi, budaya dan bahkan simbolik yang terbatas untuk terlibat dalam pertarungan para aktor. Ibaratnya para petugas ini diberi otoritas, tetapi pendapatan legal mereka per bulan hanya cukup untuk hidup 10 (sepuluh) hari. Selain itu sebagaimana telah saya uraikan sebelumnya, status kepegawaian mereka sebagai tenaga kontrak melemahkan legitimasi para petugas dalam relasi tersebut. Hal ini masih ditambah dengan tekanan dari bayangan oknum militer di dalam jenis layanan publik tertentu. Karenanya penting diambil kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan upaya meningkatkan dan menyeimbangkan jenis modal para petugas resmi. Hal ini meliputi baik peningkatan kesejahteraan ekonomi, peningkatan status kepegawaian, maupun peningkatan kesadaran akan citra diri petugas sebagai abdi negara dan masyarakat. Hal ini penting mengingat adanya gejala penyusutan citra diri para petugas lapangan. Secara antropologis hal ini berkaitan erat dengan kebutuhan manusia untuk memelihara identitasnya.

DAFTAR PUSTAKA

I. BUKU

- Abdullah, I. (2006). *Kontruksi dan Reproduksi Kebudayaan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Adianto, J. (2003). *Ruang Osmosis Sebagai Media Kondisi Chaos di Kawasan Kebun Raya Bogor*, Program Studi Arsitektur FT-UP
- Agustino, Lo.(2006). *Politik dan Kebijakan Publik*, Bandung: AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad
- Agusyanto, R.(2007). *Jaringan Sosial dalam Organisasi.*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Andrain, C. F. (1992). *Kehidupan Politik dan Perubahan sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana

- Antoft, K & J. Novack. (1998). "Grassroots Democracy: Local Government in The Maritimes", Nova Scotia: Henson College, Dalhousie University.
- Ardiyanto, D. (2002). "Korupsi di Sektor Pelayanan Publik" dalam Hamid Basyaib dkk (ed), 2002, *Mencuri Uang Rakyat, 16 Kajian Korupsi di Indonesia (Buku 2)*, Yayasan Aksara dan Kemitraan Untuk Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta
- Bhaba, Homi K, (1994). *The Location of Culture*. London; Routledge
- Bobbio, N. (1988). "Gramsci and the Concept of Civil Society" in J. Keane (ed.), *Civil Society and the State*. London: Verso.73-79
- Bourdieu, P.(1977). *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge: Cambridge University Press
- .(1984a). *Distinction: a Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge-MA: Harvard University Press
- , (1989a). *In Other Words: Essays Towards a Reflexive Sociology*. Stanford: Standford University Press
- .(1990). *The Logic of Practice*. Stanford: Stanford University Press
- Bourdieu, P and Lois J.D Wacquant, (1992). "The Purpose of Reflexive Sociology (The Chicago Workshop) dalam P. Bourdieu and L.J.D. Wacquant (ed). *An Invitation to Reflexive sociology*, Chicago: University of Chicago Press, 61 – 215
- Budiarjo, M.(2002). *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia

- Castells, M.(1989). *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Oxford: Basil Blackwell
- Chantal, M. (1979). *Gramsci and Marxist Theory*, Routledge and Kegan Paul
- Dahl, R. (1961). *Who Governs? Democracy an Power in America City*. New Haven: Yale University Press
- Davidow, W. H. & B. Uttal.(1989). *Total Customers Service The Ultimate Weapon*, New York:The Free Press
- Dean, Mitchell., (1994). *Critical and Effective Histories: Foucault's Methods and Historical Sociology*. London: Routledge
- De Certeau, M. (1984). *The Practice of Everyday Life*, transl: S.Rendell, California: Berkeley University Press
- DeVrey, C.(19940. *Good Services is Good Business, 7 Simple Strategies for Success*. Competitive Management Series, AIM
- Dwiyanto, A. Dkk. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta
- Dwiyanto, I. (2006). *Reformasi "Birokrasi Amplop" Mungkinkab?* Yogyakarta: Gava Media
- Eriyanto. (2001). *Analisis Wacana – pengantar analisis teks media*. Yogyakarta: LKIS
- Fashri, F. (2007). *Penyingkapan Kuasa Simbol: Apropriasi Reflektif Pemikiran Pierre Bourdieu*. Yogyakarta: Juxtapose
- Friedman, J. (1995). *Cultural Identity & Global Process*. London: Sage Publications
- Foucault, M. (1979). *Discipline and Punish: The Birth of The Prison*, Harmondsworth: Penguin

-(1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews & Other Writings 1972-1977*, Terj. C. Gordon. New York: Pantheon
-(1981). *History of Sexuality*, Harmondsworth: Penguin
-(2002). *Kegilaan dan Peradaban*, (Yudi Santoso, Penerjemah) Yogyakarta: Ikon Teralitera
- Giddens, A..(1994). *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press
- Giddens, A & D. Held. (1987)), *Perdebatan Klasik dan Kontemporer mengenai Kelompok, Kekuasaan dan Konflik*. (Vedi R. Hadiz, Penerjemah) Jakarta: Rajawali Press
- Gottdiener, M. (1985). *Social Production of Urban Space*, Texas: University of Texas Press
- Gramsci, A. (1971). *Selections From Prison Notebooks*. (Quinten Hoare & Geoffrey Nowell Smith, Penerjemah). London: Lawrence & Wishart
- Hall, S. (1997). "Cultural Identity and Diaspora", in Kathryn Woodward (ed.), *Identity and Difference*, London: Sage Publication
- Harker, R, C.Mahar & C. Wilkes. (2005). *(Habitus x Modal) + Ranah = Praktik: Pengantar Paling Komprehensif kepada Pemikiran Pierre Bourdieu*, Terj. Pipit Maizier, Bandung: Jalasutra
- Horne, D. (1986)., *The Public Culture: The Triumph of Industrialism*. London: Pluto Press
- Ingold, Tim. (1995). "Building, Dwelling, Living: How Animals and People Make Themselves at Home in the World", in Marilyn Stratern (ed), *Shifting Context*:

- Transformation in Anthropological Knowledge*. London: Routledge
- Jenkins, R. (1992). *Pierre Bourdieu*, London & New York: Routledge
- Kertzer, D. (1989). *Ritual, Politics & Power*. New Haven and London: Yale University Press
- Lan, Thung Ju,dkk. (2006). *Klaim, Kontestasi & Konflik Identitas: Lokalitas vis á vis Nasionalitas*. Jakarta: LIPI
- Laswell, H. D. & A. Kaplan. (1950). *Power and Society*. New Haven and London: Yale University Press
- Layder, D. (1985). "Power, Structure and Agency", *Journal for the Theory of Social Behaviour*. 15: 131-149
-(1994). *The Realist Image in Social Theory*, London: Sage Publication
- Leach, N. (2002). "Belonging: Towards a Theory of Identification With Place" in Osman, M; Ruedig, A; Seidel, M; Tilney, I, *Perspecta 33: Mining Autonomy*, Massachussets: Yale Architectural Journal, MIT Press
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*, London: Blackwell
-(1996). *Writings on Cities*, London: Blackwell
- Logan, J.R. (1992) "Suburbanization" in Edgar F. Borgotta & Marie L. Borgotta, *Encyclopedia of Sociology*. New York: Simon & Schuster, Macmillan
- Lukes, S. (1974). *Power: A Radical View*. London: Macmillan
-(1975). *Emile Durkheim: His Life and Work*. Harmondsworth, Midx: Penguin
-(1977). "Power and Structure" in S. Lukes (ed), *Essays in Social Theory*. London: Macmillan. 3-29

- Malecki, E.S.(1996). "Power in Politics" in Frank N Magill (ed). *International Encyclopedia of Government and Politics*, London dan Chicago: Salem Press Inc
- Manan, M. (2005). *Gerakan Rakyat Melawan Elite*. Yogyakarta: Resist Book
- Miller, D. (1995). *World Apart: Modernity through the Prism of the Local*. London: Routledge
- Mulder, N. (1985). *Pribadi dan Masyarakat Jawa*, Jakarta: Sinar Harapan
- Nordholt, H.S. (2005). *Outward Appearances, Trend, Identitas, Kepentingan*. (M.Imam Aziz, Penerjemah). Yogyakarta: LKIS
- Olesen, Virginia. (1994). "Feminism and Models of Qualitative Research", in N.K. Denzim & Y.S. Lincoln (ed.). *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publication.
- Piliang, Y. A. (2005), "Minimalisme Ruang Publik: Budaya Publik di dalam Abad Informasi" dalam Agus Sudibyo, dkk. *Republik Tanpa Ruang Publik*. Yogyakarta: IRE Press
- Priyono, B. H. (2005). "Ranah Publik: Dari Mulut Pemerintah ke Rahang Pasar" dalam Agus Sudibyo, dkk. *Republik Tanpa Ruang Publik*. Yogyakarta: IRE Press
- Purwo Santoso. (2000), *Melucuti serdadu Sipil: Mengembangkan Wacana Demiliterisasi dalam Komunitas Sipil*, Yogyakarta: Fisipol UGM
- Ritzer, G dan D.J.Goodman., (2009)., *Teori Sosiologi: Dari Teori Sosiologi Klasik sampai Perkembangan Mutakhir Teori Sosial Postmodern*. Terjemahan oleh Nurhadi, Kreasi Wacana: Yogyakarta

- Ross, N. (2004)., *Culture and Cognition: Implications for Theory and Method*. London: Sage Publications
- Roth, G. (1987). *The Private Provision of Public Service in Developing Countries*. EDI series in economic development published for the world bank. New York: Oxford university press.
- Runciman, W.G. (1974). "Towards A Theory of Social Stratification", in F. Parkin. Ed. *The Social Analysis of Class Structure*. London: Tavistock
- Saifuddin, A.F. (2005). *Antropologi Kontemporer: Suatu Pengantar Kritis Mengenai Paradigma*, Jakarta: Kencana
- , (2006). *Kekuasaan: Suatu Perspektif Antropologi*, Program penulisan buku Cepat, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Selo Soemardjan Research Center: Draft (in Press)
- , (2007). "Menerjemahkan Konstruktivisme Melalui Pendekatan Jaringan Sosial", Pengantar buku Ruddy Agusyanto. *Jaringan Sosial dalam Organisasi*, Jakarta: Rajawali Press
- Sassoon, A.S. 1983. "Civil Society" in T. Bottmore. (ed). *A Dictionary of Marxist Thought*. Cambridge: Harvard University Press
- Shield, R. (1999). *Lefebvre, Love and Struggle: Spatial Dialectics*. London: Routledge
- Skalnik, P. (1999). "Authority versus Power: A View from Social Anthropology", in Angela Cheater (ed), *The Anthropology of Power, Empowerment and Disempowerment in Changing Structures*. Routledge, London and New York
- Storey, J. (1993). *An Introductory Guide to Cultural Theory and Popular Culture*. USA: University of Georgia Press

- Supriyanto. (2002). *Kajian Indikator Kinerja Pelayanan Angkutan Kota di Kota Depok*, Kertas kerja wajib, Badan Pendidikan dan Pelatihan Perhubungan STTD, tidak dipublikasikan, Bekasi
- Supriyono, J (2005). "Paradigma Kultural masyarakat Durkheimian" dalam Mudji Sutrisno dan Hendar Putranto (ed). *Teori-Teori Kebudayaan*, Yogyakarta: Kanisius
- Wacquant, L.J.D., (1989). "Towards a Reflexive Sociology: A Workshop with Pierre Bourdieu." *Sociological Theory*, 7: 26-63
- Wacquant, L.J.D. (1992). "Toward a Social Praxeology: The Structure and Logic of Bourdieu's Sociology." dalam P. Bourdieu and L.J.D. Wacquant (ed). *An Invitation to Reflexive sociology*, Chicago: University of Chicago Press, 2-59
- Wartenberg, T. (1990). *The Forms of Power*. Philadelphia: Temple University Press
- Widjojo, M. S. (2003). "Strukturalisme Konstruktivis, Pierre Bourdieu dan kajian sosial budaya" dalam *Perancis dan Kita – Strukturalisme, Sejarah, Politik, Film, dan Bahasa*; penyunting Irzanti Sutanto, Ari Anggari Harapan, Jakarta: Wedatama Widya Sastra
- Wiranta, S. (2004). *Peningkatan Sektor Jasa dalam Rangka Pemulihan Ekonomi: Kasus sub sektor Jasa Angkutan Darat dan Udara*, Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi LIPI
- Woodward, K. (1997). "Concepts of Identity and Difference", dalam Woodward, *Identity and Difference*, London: Sage Publication
- Zaenuddin, D. dkk. (2004). *Modal Sosial, Aparatur Pemerintah untuk Good Governance: Studi Kasus PDAM di Pekanbaru, Yogyakarta, Sleman & Manado*, Jakarta: PMB LIPI

Zanden, J. W. V. (1990). *The Social Experience: an Introduction to Sociology*, 2th edition. USA: McGraw-Hill, Inc

2. JURNAL

- Abdullah, I. (2002)., "Tantangan Pembangunan Ekonomi dan Transformasi Sosial: Suatu Pendekatan Budaya" dalam *Humaniora*, Volume XIV Nomor 3/2002
- Alam, B. (1998). "Globalisasi dan Perubahan Budaya: Perspektif Teori Kebudayaan", *Antropologi Indonesia*, Vol.21, No. 54, hal: 1-11
- Asad, T. (1983). "Anthropological Conceptions of Religion: Reflections on Geertz", *MAN*. Vol. 18, No.2, hal. 237-259
- Benton, T. (1981). " 'Objective' Interest and the Sociology of Power", *Sociology*, Vol.12. No.2, pp 161-184
- Bourdieu, P., (1989). "Social Space and Symbolic Power". *Sociological Theory* 7: 14 – 25
- Darmaningtyas, (2005). "Dimensi Politik dalam Transportasi" dalam *Menuju Transportasi yang Manusiawi*. Jurnal Wacana, Edisi 22, Tahun VI 2005
- Hasan, M & Z.P. Zulkarnaen. (2003). "Penilaian Kinerja Pelayanan Publik di Kota Depok", *Jurnal Forum Inovasi*. Volume III No.4
- Haryatmoko. (2002) "Kekuasaan Melahirkan Antikekuasaan." *BASIS*. Edisi Januari-Februari 2002. Haryatmoko mengutip dari La volonte de Savoar, 1976, 122-123
- , (2005), "Struktur Kejahatan Korupsi: Tanggung Jawab Politik dan Habitus Baru" *Jurnal Iman Ilmu Budaya*. Vol.4 No.1-2, 290-300

- Mann, M. (1996). "Neither nation-state nor Globalism", *Environment and Planning*, A, 28.
- Marzali, A. (1975). "Krisis Identitas pada Orang Depok Asli", *Berita Antropologi*
- .(1989), "Development and Urbanization in Conder", dalam *Berita Antropologi*, Januari-Maret
- Suryana, A. (2003), "Transformasi Sosial Ekonomi Masyarakat Kota Depok: Dari Pembagian kerja Internasional Menuju Suburbanisasi Jakarta", dalam *Masyarakat*, LABSOSIO FISIP UI, Depok: edisi 12
- Widiantoro, J. (2003) "Korupsi Pelayanan Umum dan Upaya Pemberdayaan Masyarakat" dalam *Wacana* No.XIV/2003, Yogyakarta: Insist Press
- Wrong, Dennis. (1968). "Some Problems in Defining Social Power". *American Journal Sociology*, 73 (Mei), 673-678

3. WEBSITE

- Haryanto, Eddy., (2006), *Good Governance dan Partisipasi Publik*. 12 Februari 2009. <http://www.opensubscriber.com/list/zamanku@yahoogroups.com>
- Murri, Y.F. K., (2004), *Wacana dan Politik Pengatasmuan Ruang Publik*. 27 Maret 2005. <http://www.ypr.or.id/kabat/kabar.htm>
- Soedira, Han.(2001). *Depok Lama*. 12 Nopember 2005. <http://www.geocities.com/hansoedira/depok1.htm>
- Wariyanto, Agus, (2003), *PIN Komersial Pinggirkan kelompok Marginal*. 30 Maret 2005. <http://www.suaramerdeka.com/harian/0305/28>

4. PRODUK PERUNDANG UNDANGAN

- Undang Undang No. 14 tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat
- Kepurusan Menteri Perhubungan Nomor 31 tahun 1995 tentang Terminal transportasi jalan.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1998 Tentang Penyelenggaraan Pendayagunaan Aparatur Negara
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik
- Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 44 tahun 2000 tentang Retribusi Terminal
- Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 13 tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
- Keputusan Walikota Depok Nomor 08 tahun 2004 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Unsur Organisasi Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

Buku ini lebih khusus membahas bekerjanya kekuasaan dalam hubungan pelaku-pelaku yang terlibat dalam pelayanan publik di terminal Depok. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif, secara khusus etnografi. Upaya membaca data penelitian memanfaatkan pendekatan pluralis yang melihat kekuasaan tersebar di dalam masyarakat, sehingga yang menjadi fokus adalah strategi dan teknik kekuasaan. Pemikiran Foucault dan Bourdieu dimanfaatkan untuk mengarahkan analisis yang dilakukan. Terdapat beberapa poin penting yang dapat disimpulkan dari kajian buku ini. Pertama, kekuasaan bekerja tidak secara langsung tetapi melalui teknologi pengaturan tindakan pelaku baik dengan cara menyesuaikan diri dengan aturan main yang disepakati maupun menyesuaikan diri dengan posisi masing-masing. Kedua, relasi kekuasaan pelaku-pelaku adalah tersebar dan bersifat kompleks.

Di kalangan petugas DLLAJ terjadi fragmentasi dalam relasi atasan-bawahan, antara kelompok yang mendukung pimpinan dan tidak. Juga karena variasi latar belakang seperti jaminan keamanan ekonomi, status kepegawaian (PNS, TKK dan honorer), etnis, teman angkatan, solidaritas unit-unit pelayanan (administrasi, retribusi dan jalur). Relasi antar instansi resmi (DLLAJ, Pospol dan DKLH) diwarnai oleh ego sektoral dan pertimbangan perimbangan pembagian keuntungan ekonomi. Terlibatnya pelaku-pelaku di luar aparat negara terjadi melalui "koordinasi tahu sama tahu" diperkuat melalui negosiasi identitas, membangun jaringan dengan pejabat dan tokoh politik. Selain itu ada aktor-aktor in absentia (umumnya oknum militer). Pada kasus tertentu ada kerja sama dalam hubungan pelaku-pelaku berdasarkan kepentingan dan solidaritas di kalangan tertentu, terutama yang mengidentifikasi diri sebagai kelompok marginal dalam kebijakan nasional.

