

Format Ulang

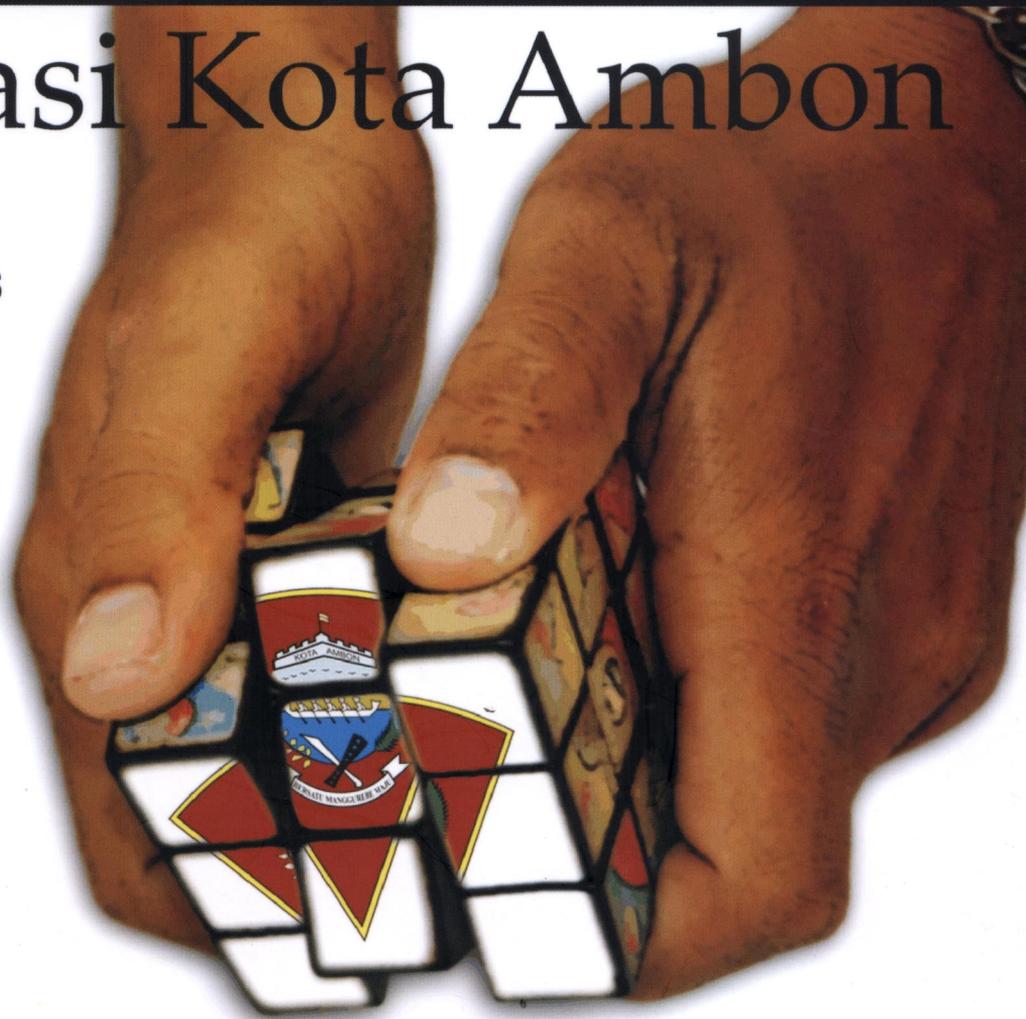
Birokrasi Kota Ambon

Tim Peneliti dan Penulis

Tamrin Amal Tomagola
Cornelis Lay
Lies Marantika
Ricky Palijama
Rosa Pentury
Yusuf Madubun

Editor:

Eddy O.S Hiariej



BAB I

Menyelamatkan Indonesia dari Ambon

A. Kompleksitas Masalah

Konflik komunal yang terjadi di Kota Ambon, 19 Januari 1999 menjadi titik balik perjalanan masyarakat Ambon. Konflik yang terjadi selama beberapa tahun telah membuka tabir sejarah masa lalu, khususnya yang berkaitan dengan masalah struktural. Masalah semakin kompleks bila dihubungkan dengan masalah lainnya yang timbul akibat konflik¹. Dalam rangka mengatasi semua masalah tersebut dibutuhkan usaha kolektif yang simultan, kerja keras, kesabaran luar biasa, kejernihan pikiran dan visi, serta kedigdayaan instrumen kebijakan untuk bisa mengembalikannya seperti sedia kala. Kini, konflik telah usai. Masyarakat Kota Ambon telah mengemasnya untuk disimpan sebagai arsip masa lalu. Konflik itu akan menjadi pelajaran berharga untuk semua anak negeri agar bisa belajar mengenai mahalnnya sebuah konflik. Konflik itu menjadi sebuah cermin agar setiap anak negeri berkaca tentang buramnya masa lalu yang tak boleh terulang kembali.

Konflik komunal tersebut memiliki dampak berantai, kait-mengait antara dampak yang satu dengan dampak yang lain sehingga masalah yang datang silih berganti seakan tidak ada habisnya. Keamanan dan ketenteraman ibarat barang mewah bagi masyarakat Ambon yang sangat sulit diprediksi. Konsekuensi selanjutnya kehidupan 209.303 warga kota berada dalam situasi tidak menentu. Lebih dari separuh – tepatnya 129.068 warga – hidup sebagai pengungsi. Jumlah masyarakat miskin meningkat menjadi 106.732 jiwa.² Korban jiwa dan kerusakan infrastruktur fisik sangat luar biasa.³ Jalur transportasi, khususnya jalan raya bahkan sempat terputus sesuai segregasi wilayah pemukiman.

Jalur alternatif melalui laut dan jalan setapak pegunungan menjadi pilihan mobilitas penduduk untuk berbagai keperluan. Keadaan ini menghambat mobilitas, memperpanjang jarak baik dalam satuan waktu, kilometer, maupun psikologis; dan secara kumulatif berakibat pada pembiayaan yang semakin tinggi. Terlebih, segregasi pemukiman yang membelah masyarakat berdasarkan agama sebagai warisan kolonial⁴ semakin memperburuk keadaan. Di atas segregasi warisan kolonial, muncul basis segregasi baru berdasarkan aktivitas pekerjaan, seperti perkantoran, pendidikan, pelayanan umum dan pasar. Pola segregasi semacam ini sebagaimana yang diargumentasikan **Furnivall**⁵ menempatkan Ambon bukan saja rawan terhadap konflik,

¹ Rangkaian analisis secara induktif mengenai subjek ini sudah dilakukan banyak ahli. Lihat misalnya, Jacques Bartrand, "Legacies of the Authoritarian Past: Religious Violence in Indonesia's Mollucan Islands", *Pacific Affairs*, Vol. 71, No. 1, Spring 2002; Gerry van Klinken, "The Maluku Wars: Bringing Society Back in", *Indonesia*, No. 71, 2001; George Junus Aditjondro, "Guns, Pamphlets and Handie-Talkies: How the Military Exploited Local Ethno-Religious Tensions in Maluku to Preserve Their Political and Economic Privileges" dalam Ingrid Wessel and Gerogria Wimhofer (eds.), *Violence in Indonesia* (Hamburg: Abera, 2001).

² Pemkot Ambon, *Renstra Kota Ambon tahun 2001*.

³ Mengenai jumlah kerusakan sarana dan prasarana sosial, ekonomi, dan kebudayaan dapat dilihat dalam R. Z. Leirissa, dkk., *Ambonku: Doeloe, Kini, Esok*, (Ambon, Pemerintah Kota Ambon, 2004).

⁴ Pola segregasi pemukiman sebagai warisan kolonial dapat dilacak dari sejarah perkembangan kota Ambon. Lihat *Ibid*.

⁵ J.S. Furnivall, *Netherlands India: A Study of Plural Economy*, Cambridge at The University Press, 1939.

namun juga mengalami kesulitan untuk keluar dari belitan konflik itu sendiri, apalagi untuk membangun sebuah pemerintahan yang demokratis dan efektif sebagaimana cita-cita reformasi.

Dampak lain dari konflik komunal tersebut adalah lumpuhnya aktivitas perkantoran seperti yang dialami oleh internal pemerintahan kota, baik pada level individu, level kelompok maupun level kelembagaan. Pada level individu, dengan alasan keamanan dan keselamatan, banyak staf pegawai negeri sipil (PNS) di kantor pemerintahan kota yang tidak menunaikan kewajibannya berkantor. Situasi ini lebih dipersulit dengan posisi geografis kantor Walikota yang berada pada titik tengah di antara dua wilayah segregasi pemukiman yang berkonflik. Kawasan tersebut merupakan pusat pertempuran dan sasaran dari aksi-aksi penembakan gelap (*sniper*), sementara tidak terdapat jalur alternatif untuk meloloskan diri dari mara-bahaya jika pertempuran tiba⁶.

Pada level kelompok di lingkungan pemerintah kota, konflik memiliki dampak psikologis tersendiri. Secara ideal kantor walikota adalah wilayah netral, tempat di mana interaksi kelompok bisa berlangsung dengan baik. Namun kenyataannya hal ini tidak terwujud sepenuhnya. Psikologi konflik yang mendalam telah menggiring masing-masing PNS untuk mengelompokkan diri berdasarkan kesamaan agama. Dengan demikian kantor walikota menjadi arena baru terbentuknya segregasi masyarakat. Secara eksplisit sebagai pribadi, walikota Ambon mengakui adanya hambatan psikologi dalam komunikasinya dengan para staf pada awal kepemimpinannya.

Pada level kelembagaan, konflik mempunyai dampak yang sangat serius terhadap kinerja pemerintah kota Ambon dalam memberikan pelayanan publik. Tidak hanya kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang merosot drastis, tetapi seluruh bangunan dasar model kerja birokrasi ala Weberian dalam melayani masyarakat runtuh. Pelayanan publik berjalan mengikuti alur segregasi masyarakat dengan harga pasti semakin melebarnya ketimpangan dalam distribusi barang-barang publik. Data yang dihimpun – sebagaimana akan diulas lebih detail dalam bab-bab berikut dari laporan ini – memberikan gambaran yang sangat komprehensif mengenai ambruknya sistem pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, dan keamanan.

Lebih fundamental lagi, konflik telah memperkuat persepsi negatif publik atas posisi kantor Pemerintahan Kota Ambon yang sudah terbentuk sejak lama, yakni sebagai institusi yang dikuasai komunitas Kristen. Dalam situasi konflik yang sangat mendalam, fakta bahwa mayoritas staf Pemerintah Kota Ambon beragama Kristen sudah lebih dari cukup untuk menyimpulkan adanya penguasaan – kalau tidak mau disebut monopoli – satu kelompok atas kelompok lainnya. Hal ini menempatkan Pemerintah Kota Ambon secara simbolik sebagai salah satu sumber ketidak-adilan yang merupakan salah satu akar permasalahan konflik⁷. Kendatipun, posisi yang sama tetapi dengan dominasi kelompok yang sebaliknya, juga dialamatkan pada

⁶ FGD dengan sejumlah pegawai kantor walikota Ambon, 23 Mei 2006 mengungkapkan ketakutan mereka untuk berkantor selama periode konflik. Hal ini disebabkan karena hanya tersedia dua alternatif jalan, yakni Jalan Sultan Hairun yang berada di depan kantor Pemkot Ambon dan sebuah gang di belakang Kantor Walikota bagi mereka untuk dapat mencapai kantor. Hanya saja, kedua rute ini sangat rawan karena tidak terlindungi sehingga mudah menjadi sasaran aksi penembakan gelap. Kondisi ini menyebabkan proses komunikasi antar individu dari kedua kelompok yang berkonflik untuk keperluan pribadi maupun bisnis lebih banyak terjadi dalam lingkungan kantor Gubernur Maluku yang lebih aman.

⁷ Tomagola menempatkan ketidakadilan dan marginalisasi sebagai bagian dari "bom waktu struktural" dari sebuah konflik, lihat, Tamrin Amal Tomagola, *Republik Kapling*, (Yogyakarta, Resist Book, 2006). Gejala sebaliknya justru terjadi di tingkat pemerintah provinsi Maluku yang dilihat sebagai simbol dan pusat ketidakadilan bagi kelompok di luar Muslim. Lihat, *Ibid*.

Pemerintah Propinsi Maluku. Oleh karena itu, sejak awal Pemerintah Kota Ambon tidak pernah diperhitungkan sebagai solusi konflik bagi masyarakat.⁸

Di sisi lain, konflik Ambon terjadi dalam waktu yang hampir bersamaan dengan merebaknya konflik di kawasan lainnya⁹. Hal ini memiliki dampak yang sangat serius bagi sistem politik nasional secara keseluruhan. Serangkaian analisis mengenai masa depan Indonesia mengindikasikan kuatnya skenario pesimistik. Dalam konteks negara-negara dunia ketiga, konflik komunal di Ambon – dan daerah lainnya – secara umum mengindikasikan lemahnya struktur negara (*weak state*) yang menempatkan negeri ini dalam situasi politik mati-hidup (*the politics of survival*) sebagaimana diargumentasikan Migdal¹⁰. Tidaklah mengherankan jika sejumlah karya akademik tentang perpolitikan Indonesia pasca-reformasi ditandai oleh pandangan skeptik. Bahkan pada taraf tertentu merosotnya Indonesia dikhawatirkan akan mencapai fase sebagai negara gagal (*fail state*) seperti yang pernah dialami Sudan, Liberia, Sierra Leone, Congo, Angola, dan Afganistan¹¹.

Dalam kaitannya dengan konflik Ambon, Tomagola¹² berpendapat bahwa konflik tersebut merupakan mata-rantai penting bagi pembentukan cincin api (*ring of fire*) konflik komunal di kawasan timur Indonesia. Konflik tersebut memberikan kontribusi negatif untuk menjerumuskan Indonesia ke arah negara gagal sehingga cukup diperhitungkan. Gejolak komunal di Ambon akan menjadi pemicu gejolak komunal di lingkaran api konflik komunal di seluruh kawasan timur yang bisa dengan cepat menggiring Indonesia memasuki sebuah fase negara gagal. Oleh karena itu, kemampuan Ambon dalam menyelesaikan konflik komunal merupakan sumbangan maha penting bagi Indonesia secara keseluruhan. Sementara itu beban internal yang dipikul di pundak Pemerintah Kota Ambon pada awal kepemimpinan **Papilaya-Hadler**, hanya merupakan sebagian dari persoalan yang harus dijawab oleh keduanya.

Reformasi yang dimulai sejak Mei, 1998, telah membawa perubahan besar dan mendasar dalam praktik penyelenggaraan negara. Corak pengaturan politik yang bersifat otoritarian dalam pola hubungan pusat-daerah yang sentralistik selama 32 tahun Orde Baru telah runtuh sejalan dengan suksesnya gerakan reformasi menurunkan Soeharto. Corak pengaturan politik baru yang bersifat demokratis¹³ dalam pola hubungan baru antara pusat dan daerah yang bersifat desentralistik¹⁴ muncul sebagai hukum baru sesuai dengan tuntutan zaman. Demikian pula watak

⁸ Hal ini diakui oleh Papilaja, Walikota Ambon, saat wawancara tanggal 4 Maret 2006.

⁹ Upaya untuk memetakan dan sekaligus memahami genealogi dari konflik di sejumlah daerah dapat dilihat dalam Tamrin Amal Tomagola, *Op.Cit.*

¹⁰ J. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capability in the Third World*, (Princeton, Nj.: Princeton University Press, 1988).

¹¹ Lihat misalnya, Donald K. Emmerson, "Will Indonesia Survive?", *Foreign Affairs*, May/June 2000; Paul Dibb and Peter Prince, "Indonesia's Grim Outlook", *Orbis*, Fall 2001; Jusuf Wanandi, "Indonesia: A Failed State?", *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3, Summer 2002; Robert I. Roberg, "The New Nature of Nation-State Failure", *The Washington Quarterly*, Vol 25, No. 3, Summer 2002.

¹² Tomagola, *Op.Cit.*

¹³ Proses demokrasi politik diwujudkan melalui penataan kembali kelembagaan politik Indonesia yang difasilitasi oleh perubahan konstitusi dan penetapan paket undang-undang (UU) politik, meliputi UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU No.23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta UU yang mengatur Pilkada langsung.

¹⁴ Hal ini ditandai dengan terjadinya pergeseran *locus* politik dari nasional ke lokal dan dari birokrasi ke parlemen yang difasilitasi melalui pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004). Desentralisasi juga diwujudkan dengan diberlakukannya UU No. 25 Tahun 1999

pengelolaan kekuasaan yang bersifat kolusif, nepotistik, dan koruptif, telah melahirkan respons keras masyarakat berupa tuntutan bagi adanya penyelenggaraan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*).¹⁵

Dengan intensitas dan kisah keberhasilan serta kegagalan yang berbeda-beda, reformasi dalam praktik penyelenggara negara menjamah seluruh kawasan Indonesia. Pemerintah pada setiap tingkatan diharuskan oleh reformasi melakukan adaptasi dan perubahan mendasar serta menyeluruh, tidak terkecuali bagi pemerintahan kota Ambon. Konsekuensi lebih lanjut, tekanan ke arah perubahan bagi Walikota dan Wakil Walikota Ambon, **M.J. Papilaja** dan **Syarief Hadler**, antara periode 2001 – 2006 semakin keras. Mereka bukan saja diharuskan untuk menemukan jawaban atas masalah konflik horisontal beserta segala implikasi yang ditimbulkan, namun harus mampu merespons secara cepat tekanan-tekanan ke arah demokrasi, desentralisasi dan perubahan paradigma dalam mengelola pemerintahan. Pemerintah Kota Ambon berada di tengah tekanan ganda yang bersumber dari politik nasional dan politik akar rumputnya yang keras.

Atas dasar apa yang telah digambarkan di atas, inisiatif kebijakan Walikota Ambon untuk menemukan jalan keluar, tidak hanya menjadi hal yang menarik untuk diteliti, namun juga sekaligus penting dalam menyelesaikan berbagai permasalahan yang timbul akibat konflik. Hal ini menjadi penting karena usaha yang dilakukan menuntut sebuah seni berpolitik yang bukan saja dapat menyelesaikan kompleksitas masalah yang rumit dan mengakar dalam, tetapi juga membutuhkan kekuatan moral yang sangat luar biasa. Hal terakhir ini karena inisiatif kebijakan harus diambil oleh para pemimpin yang merupakan bagian tak terpisahkan dari masing-masing komunal yang membentuk lingkaran konflik. Bagi setiap masyarakat di Ambon, termasuk walikota dan wakil walikota, bukanlah pekerjaan mudah untuk bisa membangun jarak dengan konflik yang terjadi.

Pekerjaan semakin sulit ketika pengembangan rasa empati juga harus dilakukan sebagai syarat dari psikologi pemimpin untuk menghasilkan kebijakan yang adil bagi pihak yang bertikai. Di samping itu, inisiatif kebijakan ini menjadi penting karena baik kegagalan maupun keberhasilannya akan menentukan tidak hanya masa depan Ambon, namun juga Indonesia secara keseluruhan. Kebijakan walikota-wakil walikota Ambon dalam tahun-tahun kritis ini juga menjadi penting karena bisa dijadikan sebagai sebuah model pembelajaran bagi daerah lainnya di Indonesia. Bahkan bagi kawasan lain di dunia yang dihadapkan pada persoalan yang sama. Fakta bahwa sebagian besar kawasan Indonesia, terutama di kawasan timur memendam potensi konflik dan sekaligus mengalami kesulitan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik di tengah-tengah tekanan masyarakat untuk melakukan perubahan tata kelola pemerintahan sebelumnya, menjadikan studi atas kebijakan struktur kompetensi jabatan (SKJ) Ambon semakin

tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang memberikan kewenangan lebih besar kepada daerah dalam pengendalian anggaran dan penggunaan sumber daya lokal, termasuk peningkatan kekuasaan daerah atas manajemen sumber daya manusia dan pengaturan pendapatan pemerintah daerah.

¹⁵ Implementasi prinsip-prinsip *good governance* dilakukan melalui penciptaan struktur insentif, antara lain melalui pemberlakuan kebijakan rasionalisasi dan peningkatan kinerja pegawai negeri sipil. Pada awal tahun 2000, pemerintah menaikkan tunjangan struktural dan fungsional pegawai negeri termasuk pemberian gaji bulan ketigabelas dan mengembangkan kebijakan baru dalam mempromosikan pegawai yang didasarkan pada kecakapan. Pembaharuan yang lebih luas dilaksanakan dengan melibatkan transformasi sistem dan organisasi, rasionalisasi, dan perampingan lembaga, revisi peraturan-peraturan dan kerangka kebijakan, serta peningkatan kinerja aparat. Kesemuanya secara ideal dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, sekaligus meningkatkan kualitas dan mengurangi biaya pada seluruh pelayanannya, serta memastikan bahwa pelayanannya dapat diperoleh secara merata dan selalu tersedia bagi masyarakat.

relevan dan krusial untuk dilakukan. Studi ini bukan saja dapat menyediakan model yang bisa direplikasi, tapi sekaligus memberikan ilham bagi para pemimpin pemerintah daerah lainnya dalam menginisiatifkan dan merancang kebijakan di daerah masing-masing.

Menetapkan skala prioritas kebijakan di sebuah kawasan dengan kompleksitas persoalan sebagaimana digambarkan di atas bukan pekerjaan mudah. Kebijakan yang dihasilkan, di satu sisi harus dapat menjawab tuntutan reformasi Indonesia, namun di sisi lain, kebijakan yang diambil harus fungsional dalam mereduksi konflik. Bahkan, fungsional dalam menciptakan perdamaian. Tuntutan reformasi yang dimaksud adalah perwujudan demokrasi, desentralisasi, dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yaitu tata kelola pemerintahan yang telah diberi bobot politis dan moral melalui penambahan atribut “*local*” yang secara teknis administratif dirumuskan melalui sejumlah pengukuran teknokratis¹⁶ serta dilema-dilema yang menghubungkan ketiganya.¹⁷

Dari berbagai pilihan yang rumit di atas, Pemerintah Kota Ambon – terutama pemimpin politik tertinggi – dengan penuh kesadaran dan terencana telah menetapkan pereduksian konflik pada skala prioritas utama melalui pengembangan kebijakan di bidang kepegawaian. Salah satu wujud nyata pengembangan kebijakan di bidang kepegawaian adalah pengembangan program yang diberi label Standar Kompetensi Jabatan (SKJ). Program ini diimplementasi pertama kali dalam proses pemilihan Sekretaris Kota pada awal tahun 2003,¹⁸ untuk kemudian secara berturut-turut diberlakukan terhadap semua eselon dalam tubuh birokrasi.

Keputusan walikota dan wakil walikota Ambon untuk menerapkan SKJ di atas sangat strategis karena salah satu isu yang paling rawan dalam proses rekrutmen birokrasi di manapun, adalah sejauhmana kelompok minoritas terwakili dalam struktur birokrasi¹⁹. Gejala umum birokrasi di dunia modern memastikan adanya kecenderungan terjadinya over representasi dari

¹⁶ Mengenai *proxy indicators* untuk mengukur *good governance* lihat, misalnya, rumusan yang dihasilkan oleh *Washington Consensus* yang merupakan pertemuan yang dilaksanakan di Washington DC dan dihadiri tiga lembaga keuangan kelas dunia, yakni IMF, Bank Dunia dan Departemen Keuangan AS. *World Bank* merumuskan karakteristik *good governance* sbb: masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris, pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, eksekutif yang bertanggungjawab, birokrasi yang profesional, dan aturan hukum yang jelas. Lihat, Pratikno, dkk., *Ibid.* UNDP juga menetapkan karakteristik dasar dan indikator *good governance* yang dipakai untuk menilai suatu negara. Di Indonesia salah satu contohnya dipromosikan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM yang meliputi: partisipasi, *law enforcement*, responsivitas, akuntabilitas, transparansi, manajemen konflik/membangun konsensus, kesetaraan/keadilan, efektivitas, dan efisiensi. Lebih lanjut lihat Dwiyanto, Riza N. Arfani, et.al (2003a), *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSKK UGM & Kemitraan. Lihat juga Dwiyanto, Riza N. Arfani, et.al (2003b), *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSKK UGM, Kemitraan, PEG-USAID & Bank Dunia.

¹⁷ Sebagai contoh, kerangka pemikiran mengenai pemerintahan yang demokratis dapat ditemukan misalnya dalam rumusan mengenai “*networking governance*” yang mengandalkan pada ketrampilan bernegosiasi dan pola relasi horisontal. Lihat misalnya, Eva Sorensen, “Democratic Theory and Network Governance”, *Administrative Theory and Praxis*, 2002, Vol. 24, No. 4. Hal ini harus didamaikan dengan kerangka konseptualisasi mengenai *good governance* yang mengandalkan pada kejelasan tujuan (*stated goals* sebagai lawan dari *negotiated goals* dalam konsep *democratic governance*), pola hubungan hierarkhis, dan penetapan parameter teknokratik. Lihat, Thomas Weiss, “Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges”, *Third World Quarterly Journal of Emerging Areas*, Volume 21 No. 5, October 2000. Lihat juga, March J.G and J.P Olsen, *Democratic Governance*, Free Press, New York, 1995.

¹⁸ Proses awal ke arah penetapan jabatan Sekretaris Kota melalui skema SKJ dilakukan melalui seleksi administratif yang diselenggarakan pada 11 Maret 2002. Seleksi ini diikuti oleh 19 pejabat birokrasi.

¹⁹ M Ryaas Rasyid, Dimensi *Birokrasi* dari Integrasi Nasional: Tinjauan Empirik dan Teoritik, dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi Keempat November 1996. hal 45.

kelompok rasial, bahasa dan agama yang dominan di suatu negara²⁰. Tidaklah mengherankan jika penelitiannya atas pengalaman sejumlah negara seperti Amerika, Belgia, Australia, dan Malaysia telah membawa **Peters**²¹ pada kesimpulan bahwa salah satu fungsi birokrasi adalah mempersatukan kelompok-kelompok etnis yang berbeda ke dalam satu struktur yang dirasakan adil oleh semua pihak. Artinya, strategi akomodasi merupakan pilihan yang jitu bagi masyarakat modern yang pluralis atau multikultur seperti Indonesia, termasuk di Ambon, baik dalam rekrutmen pegawai maupun penentuan jabatan-jabatan birokrasi.

Akan tetapi setiap pilihan terhadap suatu sistem memiliki kelemahan-kelemahan tersendiri. Demikian pula penerapan SKJ mengandung persoalan tersendiri. Ada dilema antara isu kualitas di satu sisi, dengan representasi di sisi lain. Di satu sisi, *nature* birokrasi sebagai lembaga dan fungsi yang bersifat melayani membutuhkan pemenuhan syarat kompetensi dan profesionalisme khusus yang dibuktikan melalui sebuah sistem pengujian tertentu. Hal ini menafikan representasi atau pertimbangan kelompok kategori. Sementara di sisi lain, realitas politik dalam masyarakat modern yang majemuk, apalagi yang tersegregasi seperti di kota Ambon, menekankan pada kebutuhan untuk mencapai keseimbangan dan keterwakilan sebagai syarat penting bagi penciptaan harmonisasi sosial secara lebih luas. Sejauhmana kedua hal ini bisa dicapai melalui SKJ, merupakan isu yang sangat menarik untuk dipelajari.

Pengamatan cepat yang dilakukan peneliti atas dampak yang ditimbulkan oleh penerapan Program SKJ mengindikasikan:

1. Besarnya potensi program ini sebagai instrumen kebijakan untuk menegakkan prinsip persamaan perlakuan dan kesempatan sebagai dua indikator kunci keadilan.
2. Posisi simbolik program SKJ dalam memberikan pesan pada anggota birokrasi dan publik mengenai kehendak kuat Pemerintah Kota Ambon mentransformasi dirinya menjadi sumber pemecahan konflik. Dengan demikian, pada tahap lebih lanjut program semacam ini dapat menjadi instrumen yang efektif dalam rangka *conflict management* sebagai salah satu fungsi pemerintahan. Di samping itu pula, dilihat dari kepentingan yang lebih luas, program ini dapat dijadikan model bagi daerah-daerah lain yang sedang dihadapkan pada kondisi yang sama.
3. Sejumlah hasil ikutan atau sampingan yang tak direncanakan (*unintended results*) dari penerapan program SKJ fungsional adalah mempromosikan kesetaraan gender. Hal ini dapat dilacak tidak hanya dari penguasaan struktur jabatan formal dalam birokrasi kota Ambon, namun juga keseluruhan proses yang lebih adil bagi kaum perempuan serta besarnya penerimaan dan penghargaan pegawai atas pejabat perempuan yang dihasilkan melalui program SKJ.
4. SKJ telah berfungsi efektif sebagai salah satu struktur insentif bagi birokrat yang akan mendorong terbentuknya birokrasi yang profesional dalam jangka panjang.

²⁰ B Guy Peters, dalam Rasyid, *Ibid.*, hal 46.

²¹ *Ibid.*, hal 47.

B. Fokus Studi dan Kerangka Pikir

Fokus studi dari penelitian ini adalah mengkaji program SKJ yang diterapkan pemerintah kota Ambon sejak tahun 2002. Adapun dua tujuan dari penelitian ini:

Pertama, untuk memverifikasi apakah program SKJ ini dapat digolongkan sebagai praktik teladan (*best practice*) dalam rangka kebijakan pengelolaan konflik (*conflict management policy*).

Kedua, untuk memverifikasi apakah program SKJ dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Sentralitas pemerintah dalam menciptakan kehidupan yang lebih damai melalui kebijakan pengelolaan konflik dari waktu ke waktu semakin mendapatkan perhatian.

Studi yang dilakukan oleh **Zartman**²² atas kawasan Afrika Barat memberikan catatan tersendiri. Seperti yang kita ketahui bersama bahwa Afrika Barat relatif terbebas dari penyakit konflik komunal yang memporak-porandakan Afrika. Salah satu cara Afrika Barat untuk menghindari konflik tersebut adalah melalui kebijakan negara dengan mengalihkan perhatian (*sub-merging*) masyarakat yang bertikai ke hal yang lebih besar dan mendasar. Sejauhmana SKJ dapat dipahami sebagai instrumen kebijakan untuk menyudahi konflik, merupakan pertanyaan yang menarik. Studi intensif yang dilakukan oleh **Robert I. Rotberg** mengenai negara-negara yang dikategorikan lemah (*weak state*), gagal (*failed state*), bahkan mengalami keruntuhan (*collapse state*) semakin meyakinkan pentingnya peranan kebijakan pemerintah hingga ke tingkat lokal dalam menghindarkan sebuah negara tersungkur ke dalam salah satu dari tiga kemungkinan skenario di atas.²³

Demikian pula, studi-studi paling akhir mengenai *governance* dan *good governance* memang menyimpulkan perlunya penarikan diri negara dari dominasinya bertindak atas nama dan untuk kepentingan publik.²⁴ Tetapi studi-studi ini tetap menempatkan pemerintah pada posisi sentral dalam merumuskan kebijakan yang memungkinkan penarikan diri negara dan masuknya *civil society* serta *economic society* sebagai bagian integral *governance* berlangsung secara absah. Dengan kata lain, sekalipun konsepsi *governance* memberikan tekanan yang besar bagi pelibatan dan penyeteraan aktor-aktor non-negara (*economic society* dan *civil society*), konsepsi ini tidak menafikan peran sentral negara dalam menetapkan kebijakan yang memungkinkan proses

²² William Zartman (ed), *Governance as Conflict Management, Politics and Violence in West Africa*, Brookings Institution Press, Washington DC, 1997.

²³ Lihat Robert I. Rotberg, "The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair" dalam Robert I. Rotberg (ed.), *When State Fail*, PUP, 2003; Robert I. Rotberg, "Failed State, Collapse States, Weak State: Causes and Indicators" dalam Robert I. Rotberg (ed.), *State Failure and State Weakness in Time of Terror*, PUP, 2004; Robert I. Rotberg, "The New Nature of Nation-State Failure", *The Washington Quarterly*, Summer 2002. Lihat pula Robert I. Rotberg, *Nation-state Failure: A Recurring Phenomenon?*, *discussion paper*, November 2003; Robert I. Rotberg (ed.), *The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair*, dalam *Why States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, 2004, 1-45.

²⁴ Konsep *governance* sendiri mulai dipopulerkan Bank Dunia sejak tahun 1989. Dalam laporan *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*, Bank Dunia mendefinisikan *governance* sebagai "exercise of political power to manage nation". Dalam laporan ini terungkap bahwa kegagalan pemerintah membangun sinergi dengan *economic society* dan *civil society* merupakan penyebab utama kegagalan pembangunan di kawasan ini. Akibatnya negara tidak mampu mempertahankan legitimasi dan konsensus sebagai prasyarat bagi pembangunan berkelanjutan dan prinsip dasar bagi penerapan *good governance*. Konsep ini mengargumentasikan perlunya negara mundur dari ranah publik dan memberikan ruang yang bagi *civil society* dan *economic society* untuk memainkan peranan yang sepadan sebagai partner. Lihat, Pratikno, dkk., "Democratik Governance", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 8, No. 3, Maret, 2005, UGM, Yogyakarta.

pelibatan dan penyetaraan aktor-aktor negara ke dalam urusan-urusan publik dapat berjalan dengan baik.

Atas dasar alasan-alasan tersebut di atas, studi ini akan memusatkan perhatian pada beberapa aspek penting SKJ sebagai sebuah kebijakan, yaitu:

PERTAMA, sebagai sebuah model, apakah SKJ mengandung syarat-syarat yang diperlukan bagi sebuah kebijakan yang dirancang untuk mewujudkan tata-kelola pemerintahan yang baik dan sekaligus fungsional dalam meredam konflik.

KEDUA, apakah proses perancangan SKJ sebagai sebuah model juga tunduk pada syarat-syarat yang diperlukan untuk mewujudkan dua tujuan di atas.

KETIGA, dalam penerapannya, apakah SKJ berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, persamaan, meritokrasi, profesionalitas yang diperlukan bagi tercapainya tata-kelola pemerintah yang baik dan fungsi manajemen konflik dari pemerintah.

KEEMPAT dari sudut hasil yang dicapai, apakah SKJ mempromosikan prinsip *the right person in the right place*, sekaligus keseimbangan komposisi antar kelompok kategori. Hal ini akan tercermin melalui perubahan komposisi jabatan menurut kompetensi dan kelompok kategori, terutama dari sudut etnisitas.

KELIMA atau yang terakhir, penelitian memusatkan perhatian pada dampak yang ditimbulkan SKJ serta proses pelembagaannya. Paling tidak ada dua dampak penerapan SKJ yang menjadi fokus penelitian. **Pertama**, apakah SKJ dapat menyampaikan pesan simbolik kepada publik bahwa ketidakadilan dalam promosi jabatan di birokrasi kota Ambon sudah merupakan masa lalu. **Kedua**, apakah proses pelembagaan SKJ yang berlangsung dapat memberikan jaminan mengenai keberlanjutannya. Kedua dampak yang ditimbulkan SKJ menjadi sangat penting karena kesuksesan dalam melembagakan SKJ merupakan investasi politik maha penting dalam pencegahan konflik masa depan, sekaligus dalam membangun tata-kelola pemerintah yang baik.

Dalam rangka kepentingan di atas, studi ini menelusuri kembali proses SKJ baik sebagai instrumen kebijakan untuk menyudahi konflik maupun sebagai instrumen kebijakan untuk mempromosikan *good governance*. Penelusuran dilakukan secara terinci mengenai tahapan yang dilalui, konteks dan latar belakang, syarat yang harus dipenuhi, kesulitan dan seni mencari jalan keluar yang diambil serta nilai-nilai yang mendasarinya. Hal ini dapat terlihat jelas dengan memperbandingkan visi, misi dan renstra kepemimpinan saat kampanye dengan visi, misi dan renstra Pemerintahan Kota Ambon sebagai sebuah lembaga.

Lebih rinci, studi ini mengkaji kronologis lahirnya Program SKJ yang dimulai dengan gambaran mengenai munculnya ide awal, di mana, kapan dan oleh siapa. Kajian arkeologi mengenai gagasan ini menjadi penting karena meluasnya kecenderungan dalam studi-studi politik Indonesia untuk mengabaikan sentralitas kepemimpinan sebagai kekuatan pokok ke arah perubahan yang lebih baik. Dominasi pendekatan berbasis masyarakat (*societal-based approach*) dalam memahami perkembangan kontemporer Indonesia pasca turunnya Soeharto, telah berakibat pada pengabaian pendekatan berbasis elit (*elite-based approach*) yang dalam realitasnya justru memainkan peran sentral. Secara spesifik, fase ini meneliti secara lebih mendalam peranan pemimpin dan kepemimpinan (*leadership*) dalam keseluruhan mata-rantai kebijakan, terutama dalam fase inisiasi dan desiminasi gagasan, serta pengawalan hingga mencapai bentuknya sebagai kebijakan.

Kajian inipun menjadi sangat penting, karena dalam perkembangan mutakhir, terutama di Indonesia, studi atas elit dan kepemimpinan mengalami pemudaran luar biasa. **Peran negatif elit**

dalam sejarah masa lalu Indonesia, telah membawa para ilmuwan untuk mengabaikan peran elit dan sepenuhnya dipertukarkan dengan peran masyarakat sebagai penentu masa depan yang lebih baik. Tidaklah mengherankan jika kebanyakan literatur dan studi selama 10 tahun terakhir ini lebih dipusatkan pada masyarakat, seperti terungkap lewat perluasan studi mengenai masyarakat sipil (*civil society*) ataupun organisasi masyarakat sipil (*civil society organization*). Studi tentang elit dan kepemimpinan, memang masih ditemukan, namun secara umum ditempatkan sebagai anti-tesis dari demokrasi. Hal ini terungkap seperti meluasnya stigma mengenai “raja-raja kecil”, oligarki lokal, dan sebagainya dalam menggambarkan peran negatif elit dan kepemimpinan dalam kehidupan bersama.

Berbeda dengan studi mengenai elit dan kepemimpinan kontemporer lainnya di Indonesia, studi ini memberikan apresiasi atas peran positif elit dan kepemimpinan dalam rangka kebaikan bersama. Penelusuran atas elit dan kepemimpinan dilakukan melalui operasionalisasi ide klasik **Selznick**²⁵ perihal fungsi klasik kepemimpinan dalam organisasi; **Belasco** dan **Stayer**²⁶ dengan ide kelenturan kepemimpinan yang digambarkan melalui konsep formasi V mereka serta pemikiran lebih kontemporer dari **Boin** dan **Christensen**.²⁷ Secara umum, konsep-konsep di atas menekankan sentralitas pemimpin dan kepemimpinan dalam mata-rantai kebijakan sejak fase inisiatif dan *agenda setting*. Konsep-konsep yang ada memberikan aksentuasi yang kuat mengenai peranan elit dalam proses transformasi kelembagaan dan dalam menjamin tercapainya tujuan kolektif.

Hal lain yang juga diulas dalam penelitian ini adalah proses pelaksanaan SKJ. Proses tersebut dimulai dari penyiapan awal jabatan struktural yang akan diisi sebagai hasil restrukturisasi, proses penyeleksian hingga dihasilkannya personal-personal yang menduduki jabatan-jabatan tersebut. Oleh sebab itu perhatian awal dalam studi ini diberikan pada proses restrukturisasi kelembagaan kota Ambon sebagai salah satu konteks penting yang memfasilitasi kehadiran SKJ. Selanjutnya kajian ini memperlihatkan potret dari proses pelaksanaan SKJ secara rinci berdasarkan perbedaan eselonisasi dan tematis jabatan disertai latar belakang perbedaan proses dan perlakuannya.

Kajian lainnya yang juga dilakukan adalah terhadap kondisi kelembagaan dalam perspektif “*old institutionalism*”²⁸ di pemerintahan kota Ambon sebelum dan setelah diberlakukannya SKJ. Kajian atas kelembagaan ini menjadi penting untuk mendapatkan gambaran statis mengenai *setting* dan perubahan-perubahan yang dihasilkan melalui pemberlakuan SKJ. Hal ini memungkinkan kami untuk melakukan penilaian atas perubahan-perubahan yang dihasilkan SKJ dalam rangka tata-kelola pemerintahan yang baik. Sejauhmana SKJ memfasilitasi penerapan prinsip-prinsip tata-kelola pemerintah yang baik telah terdeteksi melalui perbandingan situasi kelembagaan kota sebelum dan setelah penerapan SKJ. Sebagai misal, apakah SKJ mampu memfasilitasi terwujudnya efisiensi atau meningkatkan kualitas pelayanan publik? Apakah SKJ mampu mendorong dinamika kepegawaian ke arah yang lebih baik? Semuanya terjawab melalui perbandingan kelembagaan. Pemahaman ini juga menjadi penting karena, seperti yang sudah disampaikan sebelumnya, era kelam konflik komunal di Ambon telah memperkuat imajinasi

²⁵ Philip Selznick, *Leadership in Administration*, New York, Harper and Row, 1957.

²⁶ James A. Belasco and Ralph C. Stayer, *Flight of The Buffalo, Soaring to Excellence, Learning to Let Employees Lead*, NY: Warner Books, Inc, 1993.

²⁷ R.A Boin dan T.Christensen, “*Reconsidering Leadership and Institution in Public Sector: A Question of Design*”, *paper*, disampaikan dalam EGPA Annual Conference, Ljubljana (Slovakia), 1-4 September 2004.

²⁸ Philip Selznick, *Leadership in Administration*, New York, Harper and Row, 1957.

lama sejumlah kalangan masyarakat mengenai ketidakadilan dan dominasi sebagai salah satu "bom struktural" konflik komunal.

Adapun cakupan kajian terhadap aspek kelembagaan Pemerintah Kota Ambon sebelum dan setelah diberlakukannya program SKJ meliputi geografi dan komposisi pejabat serta pegawai berdasarkan latar belakang pendidikan, kesukuan, agama, jenis kelamin, usia, masa kerja, dan golongan kepangkatan. Pemetaan personalia ini memperlihatkan konfigurasi staf Pemerintah Kota Ambon yang berkaitan dengan kondisi kekuatan, kelemahan, peluang serta ancaman dalam pengembangan SKJ. Pemetaan ini juga memperlihatkan kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman dalam hubungannya dengan aspek keadilan bagi semua staf Pemerintah Kota Ambon yang berkorelasi positif terhadap aspek pereduksian konflik (*conflict reduction*) dan penciptaan struktur insentif yang bermanfaat bagi masa depan program.

Hasil pemetaan personalia yang merupakan informasi kuantitatif diperjelas dengan pengkajian lanjutan atas aspek-aspek kualitatifnya. Hasil kajian pada aspek kelembagaan Pemerintah Kota Ambon juga sangat penting sebagai *review* bagi Pemerintah Kota Ambon untuk meningkatkan kualitas *fairness* dan keadilan dalam Program SKJ di masa mendatang sebagai bagian dari kebijakan pengelolaan konflik. Selain itu, kajian atas struktur kelembagaan Pemerintah Kota Ambon sebelum dan sesudah penerapan program SKJ menjadi sangat penting, terutama ketika SKJ dilihat sebagai instrumen kebijakan rancangan (*design*) kelembagaan²⁹ guna memfasilitasi efisiensi dan efektivitas, serta menciptakan struktur insentif ke arah perwujudan prinsip-prinsip tata-kelola pemerintahan yang baik. Melalui perbandingan struktur kelembagaan sebelum dan sesudah SKJ, dapat dilihat implikasi SKJ atas efisiensi, efektivitas, dan perubahan perilaku dalam lembaga.

Kajian juga dilakukan terhadap aspek kesejahteraan staf Pemerintah Kota Ambon. Staf yang sejahtera secara ekonomi terkadang tetap siap bekerja dalam suasana yang tidak kondusif, tertekan maupun termarginal. Aspek *fairness* dan keadilan bisa saja dikesampingkan oleh seorang pegawai karena adanya perbaikan pendapatan pegawai melalui pemberian sejumlah tunjangan. Namun sebaliknya, terkadang seseorang merasa tingkat kesejahteraannya belum memadai karena pola hidupnya yang konsumtif lalu secara arogan mengkambing-hitamkan adanya praktik diskriminasi dan ketidakadilan meskipun sebenarnya aspek *fairness* dan keadilan cukup baik. Kesejahteraan ekonomi adalah soal mendasar, oleh karena itu ditelaah secara kualitatif terhadap grup-grup staf Pemerintah Kota Ambon.

Studi ini tidak semata-mata didedikasikan untuk memotret secara statis SKJ dan keluaran (*output*) yang dihasilkan. Lebih dari itu, studi ini juga dimaksudkan untuk menilai dampak (*outcomes*) yang ditimbulkan. Karenanya, pemahaman atas derajat institusionalisasi SKJ menjadi kunci pokok untuk menilai dampak jangka panjang dan keberlanjutan program ini. Oleh sebab itu, penelitian juga diarahkan untuk mendapatkan gambaran mengenai tingkat kedalaman (*vertical depth*) dan keluasan (*horizontal width*)³⁰ dari inisiatif kebijakan SKJ sebagai salah satu persyaratan fundamental dalam menilai derajat institusionalisasi.

Penelusuran atas hal-hal di atas menjadi sangat penting karena institusionalisasi baik dalam makna **Huntingtonian**³¹ yang menekankan pada kapasitas adaptasi (fleksibilitas) maupun *old*

²⁹ J.G March dan J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press, 1989

³⁰ S.D. Krasner, *Sovereignty, An Institutional Perspective*, Comparative Political Studies, XXI, I, 1988.

³¹ Samuel Huntington, *Political Order in Changing Society*, New Haven and K. London: Yale University Press, 1968.

*institutionalism*³² yang memberikan penekanan pada adanya "ingatan kelembagaan" sebagai syarat bagi keberlangsungan hidup dan efektivitas jangka panjang program yang ada. Sehubungan dengan itu, di samping mengkaji dasar legal yang digunakan bagi pelaksanaan SKJ, juga dikaji perihal dimensi teknokratik. Paling tidak, ada empat hal yang terkait dimensi teknokratik, yaitu:

Pertama, ada-tidaknya sistem dokumentasi keseluruhan proses SKJ.

Kedua, ada-tidaknya sistem monitoring dan evaluasi SKJ.

Ketiga, ada-tidaknya mekanisme transisi dan fleksibilitas yang melekat dalam program guna mengantisipasi perkembangan yang tidak terduga.

Keempat, ada-tidaknya mekanisme *punishment and reward* yang dikembangkan.

Aspek-aspek teknokratik di atas menjadi kunci penting untuk mengukur derajat institusionalisasi SKJ yang merupakan penentu dari keberlanjutannya sebagai sebuah kebijakan. Demikian pula, untuk kepentingan yang sama, penelitian ini mengagregasi opini baik internal birokrasi maupun masyarakat luas terhadap status program, proses, dan hasil SKJ serta kinerja pejabat yang dihasilkan lewat program SKJ dalam bentuk kepemimpinan serta mutu dan sasaran pelayanan umum.

Berbagai hasil kajian yang merupakan penilaian kualitatif masyarakat di atas akan sangat menentukan kesimpulan mengenai apakah Program SKJ telah mempromosikan keadilan dan turut mendorong terjadinya pencegahan dan penyelesaian konflik ataukah sebaliknya. Hasil kajian juga akan sangat penting bagi Pemerintah Kota Ambon sebagai bahan pembelajaran (*lessons learned*) bagi tiap bagian dari tahapan program SKJ guna kepentingan perbaikan dan peningkatan di masa yang akan datang.

Dalam rangka menopang hal-hal di atas, telah dilakukan pengkajian yang lebih luas mengenai konteks sosio-kultural (tingkat pengangguran, kemiskinan, kebiasaan, dan sebagainya). Pemahaman atas dimensi ini sangat fundamental karena sejumlah studi antropologis telah membuktikan sentralitas dari variabel sosial dan budaya dalam menentukan keberhasilan dan kegagalan bekerjanya sebuah kebijakan. Demikian pula dengan konteks ekonomi (tingkat pertumbuhan ekonomi dan struktur okupasi) yang dalam banyak studi pembangunan politik³³ telah ditempatkan sebagai faktor kunci dalam proses pembangunan politik – diukur dari baik sudut demokrasi maupun stabilitas atau *order*).

Pemahaman atas konteks politik dan keamanan (*voting behavior; level of political competitiveness*, derajat, frekuensi dan kedalaman konflik, misalnya) sangat genting, terutama untuk daerah-daerah konflik. Tingkah laku memilih, derajat kompetisi politik, bahkan intensitas dan eskensitas konflik menjadi faktor kunci yang juga diperhatikan dalam studi ini, terutama dalam implementasi kebijakan. Sementara faktor demografi dan geopolitik lokal (struktur okupasi, pola interaksi, pemilahan suku, agama, pola pengaturan wilayah dan pemukiman) dieksplorasi secara detail terutama dalam kerangka politik identitas³⁴ yang banyak menjelaskan terjadinya konflik komunal.

³² Philip Selznick, *Leadership in Administration*, New York, Harper and Row, 1957.

³³ W.W. Rostow, *Politics and The Stages of Growth*, Cambridge University Press, 1960; Mancur Olson, Jr, *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1965

³⁴ Will Kymlicka dan Wayne Norman, *Citizenship*, dalam R. Frey and C. Wellman (eds.), *A Companion to Applied Ethics*, Oxford: Blackwell, 2003.

Dimensi-dimensi modernitas (tingkat pendidikan, pola interaksi sosial) adalah faktor berikut yang telah dikaji dalam penelitian ini. Hal ini tidak semata-mata untuk menyediakan *setting* bagi bekerjanya program SKJ sebagai instrumen kebijakan manajemen konflik, tapi dipahami juga sebagai determinan penting dalam mendikte pola masukan, implementasi, dan keluaran program. Studi-studi modernisasi dari ilmuwan semisal **Lipset**, **Lerner**, dan **Weiner**³⁵ dijadikan sebagai dasar dalam studi ini untuk memahami perubahan-perubahan sosial, ekonomi, politik, dan kultural yang terjadi di kota Ambon.

Kajian atas konteks sosio-kultural dan dimensi modernisasi di atas merupakan bagian integral untuk mendapatkan pemahaman yang utuh mengenai profil masyarakat kota Ambon. Program SKJ oleh Pemerintah Kota Ambon akan memberikan gambaran mengenai faktor-faktor kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman yang sangat menentukan tingkat keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaannya. Dalam rangka memperoleh gambaran tersebut, maka analisa dilakukan terhadap demografi penduduk dan penyebarannya, tingkat pendidikan, situasi dan kecenderungan pilihan politik masyarakat. Analisis juga dilakukan terhadap pertumbuhan ekonomi, taraf hidup dan orientasi ekonomi masyarakat, tingkat pengangguran dan orientasi lapangan kerja, situasi keamanan, interaksi sosial dan segregasi wilayah serta kesadaran hukum dan sensitivitas kelompok dalam masyarakat yang terjadi pada saat diberlakukannya program SKJ.

C. Metode Studi

Pelaksanaan penelitian ini dilakukan oleh tiga orang tim peneliti lokal yang didukung oleh tiga orang Tim ahli dari luar Maluku yang secara spesifik bergelut dalam bidang pemerintahan, resolusi konflik, dan gender. Hal ini disesuaikan dengan keinginan untuk mengkonfrontir fokus penelitian yaitu SKJ dengan persoalan penciptaan *good governance* dan resolusi konflik.

Dalam pelaksanaan penelitian ini, pihak Pemerintah Kota Ambon sebagai subjek pengelola program restrukturisasi dan SKJ dilibatkan sejak penyusunan *grand desain* penelitian sampai pada tiga tahapan pembahasan hasil penelitian. Adapun ketiga tahapan tersebut adalah penyusunan kerangka pemikiran dan instrumen penelitian, pembahasan draft pertama hasil penelitian dan pembahasan draft akhir penelitian. Hal ini bertujuan agar hasil-hasil temuan penelitian bisa di-*cross check* dan diklarifikasi.

Berdasarkan aspek-aspek kajian penelitian, maka digunakan beberapa metodologi pengumpulan data dan informasi, baik secara primer dan sekunder. Metode pengumpulan data dan informasi yang digunakan adalah:

1. Kaji ulang atau *review* dokumentasi (*desk study*),
2. *Semi-structure interview* (SSI),
3. *Focus group discussion* (FGD),
4. Observasi lapangan dan *survey*.

Dalam penerapannya, *desk study* dilakukan terhadap seluruh dokumen Pemerintah Kota Ambon, termasuk dalam *soft copy* yang berhubungan dengan sebahagian besar aspek kajian penelitian, serta data sekunder yang berada pada institusi lain di luar Pemerintah Kota Ambon termasuk dari kalangan lembaga swadaya masyarakat.

³⁵ Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*, Doubleday and Company, Inc., Garden City, New York, 1960; Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society*, New York: The Free Press, 1958; Myron Weiner, *Political Integration and Political Development*, dalam J.L. Finkle and R.W. Gable, *Political Development and Social Change*, John Wiley, New York, 1966.

Proses SSI dilakukan secara terbuka dan tertutup. Pelaksanaan SSI terbuka maksudnya, responden yang diwawancarai mengetahui secara sadar bahwa dirinya sedang diwawancarai mengenai topik penelitian. Sebaliknya pelaksanaan SSI tertutup, berarti responden tidak menyadari bahwa dirinya sedang diwawancarai. Penggunaan SSI secara tertutup dilakukan untuk menjaga obyektivitas data dan informasi yang diberikan oleh responden. Terlebih, penelitian ini dilakukan pada situasi menjelang pemilihan kepala daerah (Pilkada) Kota Ambon tahun 2006 yang lalu di mana walikota dan wakilnya berhadap-hadap dalam kontestasi tersebut. Pada kenyataannya, SSI tertutup jauh lebih efektif dalam mendapatkan informasi karena tim peneliti tidak diposisikan sebagai tim sukses salah satu pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota yang siap bertarung dalam Pilkada.

Focus group discussion atau FGD juga dilakukan secara tertutup dan terbuka dengan maksud dan alasan yang sama dengan SSI. Target responden untuk SSI dan FGD adalah walikota Ambon, para pejabat yang lulus SKJ, para staf termasuk yang tidak lolos SKJ serta masyarakat kota Ambon. Sedangkan observasi lapangan dilakukan untuk meng-*cross check* dan menguji validitas berbagai data dan informasi yang diperoleh melalui *desk study*, SSI, dan FGD. Survei dilakukan melalui penyebaran kuesioner guna melengkapi beberapa kebutuhan data yang diperlukan, namun belum tersedia dalam sistem pendataan Pemerintah Kota Ambon, seperti data geografi staf Pemkot Ambon menurut etnisitas.

BAB II

Ambon: Masyarakat Plural-Segregatif

A. Konflik, Ketidakpercayaan dan Ketidakadilan

Ambon sebagai ibu kota provinsi adalah kota yang padat, majemuk, dan segregatif di kawasan Maluku. Sejak dulu, Ambon memiliki sejarah yang panjang sebagai pusat interaksi ekonomi, politik-pemerintahan, dan kebudayaan¹. Sebagai pusat pemerintahan, terdapat dua struktur pemerintahan dengan level yang berbeda yakni provinsi dan kota yang sama-sama menggunakan Ambon sebagai ruang kerjanya.

Berdasarkan hasil sensus 1990 – sebelum dilanda konflik – kota seluas 377 km² dengan jumlah penduduk 314.417 jiwa ini memiliki tingkat kepadatan yang tinggi, yakni 768 jiwa per km². Pasca konflik jumlah penduduk mengalami penurunan drastis sebesar 84.831 jiwa (30,79%). Hal ini menyebabkan tingkat kepadatannya menurun hingga 532 jiwa per km² dan bahkan mengalami pertumbuhan negatif (-3,61%) sebagaimana terungkap lewat hasil sensus penduduk tahun 2006. Sejak tahun 2004, baik tingkat kepadatan maupun pertumbuhan penduduk mengalami peningkatan kembali, yakni 717 jiwa per km² dengan rata-rata pertumbuhan mencapai 5,26 %.

Sentralitas posisi Ambon sebagai *locus* aktivitas ekonomi menyebabkan **M.J. Papilaya** dan **Syarif Hadler** sebagai Walikota dan Wakil Walikota menjadikannya sebagai pusat ekonomi dan transit bisnis di Maluku dalam visi dan misi mereka. Masyarakat Ambon, sebagaimana masyarakat perkotaan lainnya, bersifat majemuk dari segi suku, agama, dan kelas sosial-ekonomi. Tetapi berbeda dengan kebanyakan kota lainnya, masyarakat Ambon bukan saja mewarisi watak pluralisme tapi sekaligus ditandai oleh sifat segregatif² yang ketat berbasis etnisitas, terutama agama. Hal ini diekspresikan secara jelas melalui adanya pembilahan secara ketat kluster-kluster pemukiman menurut garis keagamaan yang sudah terbentuk sejak masa kolonialisme Belanda³. Dari segi komposisi etnis, di luar Ambon dan Lease, terdapat etnis

¹ R. Z. Leirissa, dkk., *Ambonku: Doeloe, Kini, Esok* (Ambon: pemerintah kota Ambon, 2004).

² Mengenai masyarakat plural-segregatif, lihat misalnya, Bruner, Edward M., "Urban Ethnicity", *ASA Monographs*, No. 12, Tavistock Publications, London, 1974.

³ Situasi segregatif di Ambon bukan semata-mata produk dari konflik 1999. Sebaliknya peristiwa 1999 dapat dibaca sebagai ekspresi permukaan dari masalah ini yang sudah mengakar dalam. Menurut Suaidi Marasabessy (ed) *Maluku Baru: Suatu Wujud Ideal Masyarakat Maluku Pasca Konflik*, Jakarta, Kelompok Kerja Masalah Maluku, 2002, dalam rangka pengawasan terhadap penduduk, pemerintah kolonial Belanda menata kembali sistem pemukiman yang disebut *Hena* atau *Aman* menjadi *Negeri*, sehingga komunitas dengan teritori yang disebut *Hena* atau *Aman* berganti nama menjadi *negeri*. Dalam proses sosio historis, negeri-negeri ini mengelompok dalam komunitas agama tertentu, sehingga timbul dua kelompok masyarakat yang berbasis agama, yang kemudian dikenal dengan sebutan *Ambon Sarani* dan *Ambon Salam*. Pembentukan negeri seperti ini, memperlihatkan adanya suatu totalitas kosmos yang mengentalkan solidaritas kelompok namun pada dasarnya rentan terhadap kemungkinan konflik. Pola pengaturan serupa sebenarnya juga ditemukan dalam formasi awal banyak kota di Indonesia. Jakarta misalnya, memiliki pola pemukiman berbasis etnik sejak awal pembentukannya. Lihat misalnya, peta pemukiman di Batavia dalam Denys Lombard, *Nusa Jawa: Silang Budaya, Jaringan Asia*, buku 2, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2000.

Sulawesi (Buton, Bugis dan Makasar), Seram, Kei, Maluku Tenggara Barat (Tanimbar, Selatan daya, dan lain-lain), Jawa dan beberapa etnis minoritas lainnya. Sedangkan dari segi agama, mayoritas etnis Ambon dan Lease adalah beragama Kristen, sementara yang menganut Islam adalah etnis Sulawesi, Seram, Kei, Maluku Tenggara Barat, Jawa, dan beberapa etnis minoritas lainnya. Gambaran lengkap agama yang dianut warga Ambon dapat dilihat pada Tabel 2.1.

Tabel. 2.1 Penduduk Kota Ambon Menurut Agama, 2006

Kecamatan	Agama								Jumlah	%
	Islam		Kristen		Katolik		Lainnya*			
	Jml	%	Jml	%	Jml	%	Jml	%		
Sirimau	70.775	50,02	66.460	46,97	3.884	2,75	377	0,27	141.497	44,12
Nusaniwe	29.521	30,54	63.848	66,04	3.140	3,25	169	0,17	96.678	30,14
Teluk Ambon Baguala	28.811	34,91	50.745	61,48	2.873	3,48	106	0,13	82.535	25,74
Jumlah	129.107	40,26	181.053	56,45	9.897	3,09	652	0,20	320.709	100

Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Februari 2006

Keterangan: *) = Hindu, Budha dan lain-lain.

Sebagian warga Ambon berada pada umur angkatan kerja atau usia produktif yang mencapai hampir sepertiga dari total penduduknya. Tercatat, 108.784 berjenis kelamin laki-laki dan 100.275 berkelamin perempuan berada pada rentangan usia produktif ini. Dari sisi pendidikan, mayoritas penduduk hanya mencapai tingkat SLTA atau sederajat. Jumlah penduduk kota Ambon yang berpendidikan SLTA sebesar 144.569 dari total 320.709 Jiwa⁴. Sebagian lainnya adalah penduduk dari luar kota Ambon yang masuk setelah mereka menyelesaikan SLTA di daerah asalnya, baik untuk mencari pekerjaan maupun untuk melanjutkan studi ke Perguruan Tinggi yang ada di kota Ambon.

Pasca konflik komunal tanggal 19 Januari 1999, interaksi sosial antar masyarakat Ambon menurun drastis. Mereka hidup mengelompok berdasarkan kesamaan agama, membentuk sekat-sekat segregasi yang semakin dalam. Pola interaksi sosial pun mengalami pergeseran yang ditandai semakin meluasnya pola interaksi yang bercorak konflikktual. Bangunan dasar masyarakat plural-segregatif, sebagaimana telah diutarakan di atas, seakan menemukan momentum konsolidasi sehingga mencapai sebuah fase pembilahan total. Terlebih, kondisi segregasi semakin meluas ke seluruh kawasan Maluku seiring melebarnya konflik komunal tersebut. Hal ini semakin rumit karena segregasi bukan saja mengalami perluasan wilayah, tapi juga menyentuh perluasan ranah kehidupan. Jika pada dua tahun pertama (1999-2000) meluasnya wilayah dan ranah segregasi telah menyulitkan masyarakat, memasuki tahun 2001-2002, masyarakat menjadi terbiasa dengan pola hidup yang memiliki pasar dan sistem perdagangan⁵, sekolah, rumah sakit⁶, kantor⁷, dan pemukiman⁸, serta jalur transportasi terpisah⁹, dengan basis pembedanya adalah antara Islam dengan Kristen.

⁴ Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Februari 2006

⁵ Pasar Batumerah Mardika dan pasar Lama/belakang Ambon Plaza, sebagai pasar komunitas Muslim, sedangkan pasar Passo, pasar Tagalaya, dan pasar Batu Meja sebagai pasar komunitas Kristen.

⁶ RS Al-Fatah, Al-Muqadam, RS Al-Aqsa sebagai RS komunitas Muslim, sedangkan RS GPM, Bakti Rahayu, RSU Dr Haulusi, Ottokuick sebagai RS komunitas Kristen.

⁷ Kantor Polda Maluku sebagai kantor alternatif Polisi yang beragama Kristen dan Kantor Polres Ambon sebagai kantor alternatif bagi Polisi yang beragama Islam; Kantor TVRI Gunung Nona yang hanya bisa digunakan karyawan

Kondisi segregasi yang demikian tidaklah mungkin diselesaikan tanpa terlebih dahulu menghentikan dan menyelesaikan konflik antar kelompok masyarakat. Rasa saling curiga dan ketidakpercayaan timbal-balik (*mutual distrust*) antara komunitas sangat terasa, sejalan dengan masih terjadinya konflik kekerasan. Kepercayaan terhadap pemerintah juga rendah. Masyarakat selalu apriori terhadap kebijakan pemerintah, baik lokal maupun nasional. Kedua komunitas sama-sama menempatkan pemerintah sebagai pelaku utama diskriminasi. Dalam kondisi ini ketidakpercayaan menjadi hukum pokok dalam pola interaksi antara masyarakat dengan masyarakat dan antara masyarakat dengan pemerintah. Jalan menuju pengakhiran konflik dan pembangunan rekonsiliasi menjadi sangat sulit. Tidakkah mengherankan kendatipun banyak upaya rekonsiliasi dilakukan pemerintah, aparat keamanan, dan LSM, namun pencapaian sebuah kesepakatan untuk mengakhiri konflik membutuhkan waktu yang cukup lama. Kesepakatan tersebut baru dicapai pada tanggal 12 Februari 2002 di Malino yang kemudian dikenal dengan sebutan Kesepakatan Malino.¹⁰ Kesepakatan, yang difasilitasi pemerintah ini, tidak serta merta mengakhiri konflik dan meruntuhkan sekat-sekat segregasi antar masyarakat. Tetapi, paling tidak, kesepakatan tersebut sangat fungsional sebagai dasar (*starting point*) bagi semua pihak dalam mengupayakan proses rekonsiliasi yang lebih luas.

Meluasnya fenomena rasa ketidakpercayaan (*mutual distrust*) antar sesama warga, tidak semata-mata berakar pada watak pengaturan masyarakat majemuk yang bercorak segregatif sebagaimana digambarkan di atas, namun ada faktor lain yakni meluasnya rasa ketidakadilan antara komunitas yang tersegregasi di atas sebagai akibat warisan masalah struktural masa lalu.

beragama Kristen dan kantor TVRI alternatif di kompleks PBB Jl. Jend.Sudirman untuk karyawan Muslim; Kantor Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi di Karpan (induk) dan kantor alternatif di lorong Sulawesi, dll.

⁸ Batumerah, Kebun Cengkeh, Galunggung, Waihaong, Silale, Talake sebagai pemukiman Muslim; sedangkan Passo, Halong, Galala, Belakang Soya, Karang Panjang, Batu Meja, Batu Gajah, Batugantung, Kudamati, Benteng, Airsalobar adalah wilayah pemukiman Kristen.

⁹ Darat: Jalur Kudamati, Air Salobar, Batugajah, Laut: Gudang Arang Halong, dll sebagai jalur komunitas kristen; sedangkan: Batumerah, kebun Cengkeh, Galunggung Waihaong/Tanah lapang Kecil, Laut: Batumerah/Mardika Poka/Rumah Tiga, Laha sebagai jalur transportasi komunitas Muslim.

¹⁰ Kesepakatan ini terjadi setelah pertemuan tripartit antar delegasi Muslim, Kristen, dan Pemerintah di Malino. Dokumen yang dikenal dengan Kesepakatan Malino II menyepakati 11 butir pernyataan sikap yaitu: 1) Mengakhiri semua bentuk konflik dan kekerasan, 2) Menegakkan supremasi hukum secara adil, tegas, jujur tidak memihak dengan dukungan seluruh masyarakat, karena itu aparat penegak hukum harus bersikap profesional dalam menjalankan tugas, 3) Menolak, menentang, dan menindak segala bentuk gerakan separatisme yang mengancam keutuhan dan kedaulatan NKRI antara lain Republik Maluku Selatan (RMS), 4) Sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) maka setiap warga negara Indonesia berhak untuk berada dan berusaha di Maluku, begitu pula sebaliknya, dengan memerhatikan dan menaati budaya setempat, 5) Segala bentuk organisasi, satuan, kelompok atau laskar tanpa izin di Maluku dilarang dan harus menyerahkan senjata atau dilucuti dan diambil tindakan sesuai hukum yang berlaku. Berbagai pihak dari luar yang mengacaukan Maluku, wajib meninggalkan Maluku, 6) Untuk melaksanakan keseluruhan ketentuan hukum, maka perlu dibentuk Tim Investigasi Independen Nasional untuk mengusut tuntas Peristiwa 19 Januari 1999, Front Kedaulatan Maluku, Kristen RMS, Laskar Jihad, Laskar Kristus, pengalihan agama secara paksa dan pelanggaran HAM, 7) Mengembalikan pengungsi ke tempat semula tanpa paksaan dengan segala hak keperdataannya secara bertahap sesuai kondisi, 8) Pemerintah akan membantu masyarakat untuk merehabilitasi mental, sosial, sarana ekonomi, dan sarana umum seperti fasilitas pendidikan, kesehatan, dan agama serta perumahan rakyat agar masa depan seluruh masyarakat Maluku dapat maju kembali dan keluar dari kesulitan. Sejalan dengan itu, segala bentuk pembatasan ruang gerak penduduk dibuka sehingga ekonomi dan sosial berjalan dengan baik, 9) Dalam upaya memelihara ketertiban dan keamanan seluruh wilayah dan masyarakat, kekompakan dan ketegasan TNI/POLRI harus dibangun, dilengkapi dan difungsikan kembali, 10) Untuk menjaga hubungan dan harmonisasi seluruh pemeluk agama di Maluku, maka segala upaya dan usaha dakwah dan penyiaran agama harus dengan menjunjung tinggi kemajemukan dengan mengindahkan budaya setempat, 11) Mendukung rehabilitasi khususnya Universitas Pattimura dengan prinsip untuk kemajuan bersama. Karena itu rekrutmen dan kebijakan lainnya dijalankan secara terbuka dengan tetap mengutamakan mutu.

Keterbelakangan tingkat pendidikan dan pola pembagian kerja yang merupakan peninggalan masa lampau memiliki andil besar untuk timbulnya perasaan ketidakadilan. Hal ini diperburuk oleh persepsi negatif masyarakat atas peran dan kebijakan pemerintah kota untuk jangka waktu yang panjang. Bagi komunitas Muslim, misalnya, Pemerintah Kota Ambon merupakan pusat dan simbol ketidakadilan, terutama dalam kaitannya dengan rekrutmen dan promosi jabatan-jabatan publik. Komunitas ini merasa sebagai korban elite birokrasi Pemerintah Kota Ambon, terutama dalam penerimaan dan penempatan pegawai – terutama dalam jabatan-jabatan strategis – baik birokrasi maupun guru. Lebih dari itu, kondisi ini dibaca sebagai upaya elite birokrat Kristen mempertahankan dominasi¹¹.

Namun sebaliknya, di pihak komunitas Kristen, perlakuan negara di luar Pemerintah Kota Ambon, terutama selama masa konflik dianggap tidak adil terhadap mereka. Tindakan aparat TNI BKO yang ditugaskan dari luar Ambon dan Maluku, dinilai diskriminatif. Tidaklah mengherankan jika muncul demonstrasi dan pembentukan opini tentang pemusnahan etnik Maluku (*genocide*) yang disuarakan komunitas Kristen melalui media cetak dan elektronik lokal¹². Kebijakan pemerintah dalam menyelesaikan beberapa kasus spesifik, juga dibaca melalui kaca-mata yang sama, yakni ketidakadilan¹³. Pada titik ekstrem, ketidakpuasan yang bersumber pada persepsi tentang keadilan ini mengambil bentuk kekerasan berupa pembakaran Gedung Kantor DPRD Kota Ambon yang berlokasi di Belakang Soya, salah satu wilayah pemukiman Kristen.

Kebijakan penanganan pengungsi juga menjadi sasaran kritik, dengan "ketidak-adilan" muncul sebagai argumen pokok. Timbul keyakinan di kedua komunitas bahwa kebijakan-kebijakan yang ditempuh pemerintah kota, provinsi, nasional, dan bahkan lembaga internasional seperti lembaga-lembaga yang bernaung di bawah Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) dan LSM internasional lainnya lebih menguntungkan komunitas yang satu dan mengenyampingkan komunitas yang lain. Pembakaran gedung Kantor Koordinasi Proyek PBB (UNPCO) Maluku, pasca peristiwa peringatan hari ulang tahun Republik Maluku Selatan, 25 April 2004, antara lain disebabkan karena adanya persepsi bahwa badan dunia ini telah mengambil sikap memihak. Bahkan, sikap ini dibaca secara politis dan ideologis sebagai alat Amerika Serikat dan sekutunya mendukung gerakan pemisahan diri dari NKRI yang melibatkan FKM/ RMS. Selain itu terdapat pemahaman keliru bahwa FKM/RMS dapat saja menggunakan kantor tersebut untuk berlindung atau mendapatkan suaka politik.

Kondisi yang telah diutarakan di atas berimplikasi pada rendahnya kepercayaan dan dukungan masyarakat komunitas Muslim terhadap berbagai kebijakan Pemerintah Kota Ambon pada era itu. Fakta bahwa kota Ambon dipimpin seorang Walikota beragama Kristen semakin mengukuhkan keyakinan publik Islam tentang kantor Pemerintah Kota Ambon sebagai simbol dan sumber ketidakadilan. Oleh sebab itu, tidaklah mengherankan jika masyarakat Muslim acap kali apriori terhadap berbagai kebijakan dan program Pemerintah Kota Ambon. Munculnya

¹¹ Kondisi yang sama juga dirasakan dalam rekrutmen dosen dan pegawai administrasi. Proporsi kesempatan studi lanjut, pemberian beasiswa dan bantuan institusi lain juga tidak berimbang di Universitas Pattimura. Kondisi ini merupakan salah satu faktor yang ikut memicu dibakarnya gedung kampus tersebut. Lihat Rustam Kastor, *Selamatkan Maluku dari Ancaman Ideologi Separatis RMS*, Komite Penyelamat Maluku (KPM) (Jakarta: PT Candi Cipta Paramuda, 2004).

¹² Pada saat berkecamuknya konflik kekerasan, media massa di Ambon juga terbelah menjadi dua kekuatan. Sejumlah media dianggap sebagai corong umat Kristen sementara lainnya dianggap sebagai corong umat Islam.

¹³ Sebagai contoh, tidak jelasnya arah penyelesaian atas tindakan kekerasan, seperti kasus meledaknya KM Kalifornia yang dianggap dilakukan "teroris" yang merenggut banyak korban di pihak komunitas Kristen dijadikan sebagai bukti dari ketidak-adilan pemerintah.

penolakan atas pembangunan terminal transit Passo oleh sebagian komunitas Muslim, adalah satu contoh kecil, meskipun gagasan tersebut mungkin menguntungkan semua pihak. Demikian pula seperti yang akan dibicarakan pada bagian berikut ini, kondisi di atas berimplikasi serius pada pelayanan publik bagi masyarakat.

B. Ambruknya Pelayanan Publik

Konflik komunal yang berlarut-larut di Ambon telah membawa dampak negatif yang sangat serius dalam berbagai dimensi kehidupan masyarakat. Banyak keluarga kehilangan rumah dan harta benda, bahkan korban jiwa yang cukup banyak. Jumlah anak terlantar mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Pada tahun 1997-1998, jumlah anak terlantar mencapai 1.205 jiwa, sedangkan pada tahun 1998-1999, angka itu menjadi 1.580. Pada tahun 2000, jumlah anak terlantar adalah sebanyak 2.575 jiwa dan pada tahun 2001 angka itu mencapai 2.618 jiwa. Kondisi perumahan dan lingkungan tidak layak turut meningkat pula sehingga sampai dengan tahun 2001-2002 tercatat 34.514 kepala keluarga atau 170.590 jiwa warga kota hidup pada barak-barak pengungsian. Minimnya fasilitas umum di pengungsian seperti air bersih, MCK, bahkan fasilitas barak yang tidak memenuhi standar kesehatan juga menjadi masalah pelik yang dihadapi masyarakat dan Pemerintah Kota Ambon.

Kondisi ini diperburuk dengan tingginya tingkat pengangguran. Tercatat jumlah pekerja pada tahun 1999 sebesar 99.259 atau 78,14% dari angkatan kerja. Persentase tingkat pengangguran ini sempat naik menjadi 66.488 atau (92,26%) pada tahun 2001, tetapi kemudian mengalami penurunan kembali sampai 75.898 atau 76,59% pada tahun 2004 dari penduduk usia kerja (15 tahun ke atas) sebanyak 170.507 jiwa. Artinya, jumlah pengangguran meningkat 21,86% pada tahun 1999 dan menjadi 23,41% (23.197 jiwa) pada tahun 2004 (kenaikannya mencapai 1,55%). Jika prosentase kenaikan tersebut dikaitkan dengan laju pertumbuhan penduduk di tahun 2004 (5,26%) maka dapat dibaca bahwa kenaikan jumlah pengangguran (termasuk pencari kerja) di Kota Ambon pada tahun 2004 dapat dikategorikan cukup tinggi.

Konflik juga berdampak pada macetnya pelayanan publik. Banyak kantor pemerintah tidak dapat beroperasi secara normal. Kalaupun beroperasi, kebanyakan mengikuti pola segregasi dalam masyarakat, yakni dengan munculnya kantor-kantor alternatif pada lokasi kedua komunitas. Bangunan dasar logika kerja birokrasi modern ala **Weberian** yang menekankan pada sikap-sikap imparialitas, impersonal, netral dan lain sebagainya dalam pelayanan publik, praktis tidak berjalan. Lebih lagi, ada ketimpangan pelayanan di antara kelompok-kelompok dan daerah-daerah yang berbeda. Daya gerak birokrasi, secara ketat dibatasi oleh sekat-sekat segregasi dimana terdapat kelompok dan kawasan yang selama konflik tidak dapat dijangkau oleh pelayanan birokrasi pemerintahan. Kondisi di atas semakin diperburuk oleh terjadinya gelombang pengungsian warga kota ke daerah lain yang dianggap aman. Daerah-daerah tujuan eksodus ini praktis tidak mendapatkan sentuhan pelayanan dasar yang diperlukan.

Sektor publik lainnya yang mengalami dampak besar konflik komunal tersebut adalah pendidikan. Mereka yang eksodus selain para murid dan mahasiswa juga kebanyakan adalah para guru dan dosen. Mereka berpindah ke sekolah dan perguruan tinggi (PT) lain di daerah pengungsian melalui kebijakan "sistem titipan". Selain banyak sekolah kehilangan guru dan murid, bangunan-bangunan sekolah juga banyak yang hancur (lihat Tabel 5). Kondisi ini sangat berespons jika banyak pihak mengkhawatirkan akan kehilangan satu generasi anak Maluku (*the lost generation*). Sementara itu, bagi anak-anak usia sekolah yang masih bertahan di Ambon,

tidak semuanya dapat bersekolah secara normal. Pada tahun 2004 dari total penduduk usia sekolah yang berjumlah 94.369 jiwa, sebanyak 28.839 jiwa atau 30,56% tidak bersekolah lagi (putus sekolah). Bila dibedah lebih jauh, dari 30,56% tersebut, jumlah terbesar berada pada kelompok umur 19-24 tahun (24.939 jiwa atau 86,48%), disusul kemudian kelompok umur 16-18 tahun (3.190 jiwa atau 11,06%). Realitas ini menunjukkan bahwa rata-rata tamatan SMU/K di Kota Ambon mengalami putus sekolah.

Selain itu, fakta yang menarik berdasarkan pemisahan jenis kelamin berdasarkan tingkat pendidikan selama konflik adalah jumlah laki-laki yang tidak lagi bersekolah lebih banyak bila dibandingkan dengan jumlahnya. Dari jumlah laki-laki sebanyak 47.792 jiwa (50,64%) dan perempuan sebanyak 46.577 jiwa (49,36%), mayoritas yang tidak bersekolah lagi adalah laki-laki sebanyak 15.643 jiwa (32,73%), sedangkan perempuan sebanyak 13.194 atau 28,33%. Faktor yang memengaruhi kondisi tersebut adalah migrasi para lulusan SMU/SMK setiap tahun dalam jumlah besar sebagai pencari kerja di kota Ambon. Mereka rata-rata adalah laki-laki berpendidikan SLTP dan SMU/SMK. Angka tertinggi yang sempat mencapai jumlah 450 jiwa, terjadi pada tahun 2002¹⁴.

Persoalan lain yang juga muncul di bidang pendidikan adalah terjadinya kekurangan guru, terutama di kawasan komunitas Muslim. Para guru yang beragama Kristen yang merupakan jumlah guru terbanyak di Ambon (lihat Tabel 2.2) mengungsi ke sekolah lain di kawasan komunitas Kristen yang dianggap lebih aman. Pola sebaliknya berlaku bagi guru Muslim yang jumlahnya lebih sedikit dimana sebagian dari mereka pindah ke luar Ambon, bahkan Maluku. Hal ini mengakibatkan proses belajar mengajar di kebanyakan sekolah di kawasan komunitas Muslim terhambat, terutama pada mata-mata pelajaran pokok seperti Matematika, bahasa Inggris dan IPA.

Tabel 2.2
Jumlah Guru Menurut Tingkatan Sekolah dan Agama, 2005.

Tingkat Sekolah	Agama yang dianut Guru										Jml
	Islam		K.Protestan		Katolik		Advn/Pant		Hindu		
	F	%	f	%	F	%	F	%	F	%	
TK	15	11,36	111	84,41	6	4,55	-	-	-	-	132
SD	296	14,95	1617	81,67	65	3,28	2	0,10	-	-	1980
SLTP	187	11,61	1362	84,59	57	3,54	3	0,19	1	0,06	1610
SMU/K	152	11,98	1094	86,21	23	1,81	-	-	-	-	1269
<i>Jumlah</i>	650	13,02	4184	83,83	151	3,03	5	0,10	1	0,02	4991

Sumber: Pemkot Ambon, Maret 2006

Faktor lain yang juga ikut memengaruhi rendahnya mutu pelayanan pendidikan di kota Ambon adalah hancurnya berbagai fasilitas dan prasarana pendidikan akibat dibakar atau dirusak pada saat kerusuhan. Perbandingan data Tahun 2001 dan 2004 dapat dilihat pada Tabel 2.3.

Tabel 2.3.
Jumlah Sekolah, 2001 dan 2004

Jenis Sekolah	Status Sekolah	Sekolah		Gedung		Kelas	
		2001	2004	2001	2004	2001*	2004

¹⁴ Lihat BPS Kota Ambon, *Ambon dalam Angka Tahun 2005*.

TK	Negeri	3	3	3	2		5
	Swasta	60	61	51	52		123
	Jumlah	63	64	54	54		128
SD	Negeri	142	142	108	90		945
	Swasta	45	45	36	30		627
	Jumlah	187	187	144	120		1572
SLTP	Negeri	22	22	20	21		337
	Swasta	22	21	14	17		100
	Jumlah	44	43	34	38		437
SMU/ SMK	Negeri	17	18	16	18		350
	Swasta	18	17	12	14		123
	Jumlah	35	35	28	32		473

Sumber: BPS, Kota Ambon dalam Angka, 2001

BPS, Kota Ambon dalam Angka, 2005

*) Data tidak tersedia

Sedangkan untuk melihat sejauhmana tingkat kerusakan dalam dua titik kontinum: rusak ringan dan rusak berat dapat dilihat pula pada Tabel 2.4.

Tabel 2.4
Jumlah Bangunan Sekolah Rusak Akibat Kerusakan.

Jenis Sekolah	Satatus	Tingkat Kerusakan	
		Ringan	Berat
TK	Negeri	-	1
	Swasta	-	-
SD	Negeri	-	18
	Swasta	-	9
SLTP	Negeri	1	2
	Swasta	-	1
SMU/SMK	Negeri	-	3
	Swasta	-	2
<i>Jumlah</i>		1	36

Sumber: Dikor Kota Ambon, Mei 2006.

Sektor pelayanan publik lainnya yang juga mengalami kesulitan selama konflik adalah kesehatan. Selama masa konflik kondisi kesehatan umum masyarakat di Kota Ambon mengalami kemerosotan. Banyak korban meninggal dan luka akibat konflik kekerasan. Demikian pula banyak para pengungsi yang mendiami barak-barak yang kondisi fasilitas dan sanitasi terutama MCK yang tidak memadai. Akibatnya, banyak di antara mereka mengalami gangguan saluran pernapasan (ISPA), diare, malaria, penyakit kulit, dan lainnya¹⁵. Perkembangan pasca konflik mengindikasikan kondisi kesehatan di kota Ambon mengalami perbaikan. Sebagai contoh, kasus-kasus kejadian luar biasa hanya terbatas pada gigitan anjing¹⁶ dan diare, itupun dengan tendensi penurunan yang sangat tajam dari tahun ke tahun setelah dicapainya kesepakatan

¹⁵ Lihat Renstra Kota Ambon Tahun 2001-2005, hal 15.

¹⁶ Untuk kasus gigitan anjing, dari 1.302 kasus selama tahun 2003 yang menyebabkan kematian sebanyak 20 orang. Pada tahun 2004 hanya 1 orang yang meninggal dari 714 kasus, BPS, *Kota Ambon dalam Angka Tahun 2004*.

Malino¹⁷. Faktor yang memengaruhi perbaikan di sektor kesehatan adalah ketersediaan fasilitas dan sarana-prasarana kesehatan, serta tenaga medis yang menunjukkan kecenderungan membaik. Pada tahun 2004 terdapat dua belas rumah sakit¹⁸ atau meningkat sebesar 50% bila dibandingkan tahun 2000 dimana hanya terdapat delapan rumah sakit.

Tabel 2.5 Jumlah Fasilitas Kesehatan, 2004.

Tahun	Rumah Sakit	Balai Pengobatan	Puskesmas	Puskesmas Pembantu	Pos Yandu
2004	12*)	6	18	27	254
2003	11	5	17	29	257
2002	11	5	17	29	226
2001	9	10	17	32	226
2000	8	10	17	27	196

Sumber : BPS, Kota Ambon dalam Angka, 2005

Akan tetapi jumlah dokter ahli yang bertugas di dua belas rumah sakit tersebut hanya sebanyak tujuh belas orang sehingga penyebarannya tidak merata. Di Rumah Sakit Umum Ambon terdapat dua belas orang dokter ahli, sedangkan lima orang lainnya, masing-masing satu orang pada Rumah Sakit dr.Latumeten, Rumah Sakit ALRI, Rumah Sakit POLRI, Rumah Sakit Al-Fatah dan Rumah Sakit Al-Muqadam. Jumlah dokter umum adalah tiga puluh delapan orang atau rata-rata tiga orang di setiap rumah sakit. Sedangkan untuk apoteker yang bertugas berjumlah sepuluh orang. Dengan demikian, ada dua rumah sakit yang tidak memiliki tenaga Apoteker. Jumlah tersebut sudah mencakup baik yang bertugas di Rumah Sakit dan yang berpraktik secara bebas.

**Tabel 2.6
Jumlah Dokter, Apoteker dan Tenaga Kesehatan
pada RS dan Balai Pengobatan Lainnya, 2004.**

Tempat Tugas	Dokter			Apoteker	Tenaga Kesehatan	
	Ahli	Umum	Gigi		Paramedis	Non Medis
Rumah Sakit	17	38	10	10	607	200
Praktek	16	28	2	30	-	-
Puskesmas/ Pustu/ Dinkes	-	-	-	-	394	

Sumber : BPS, Kota Ambon dalam Angka, 2005

Khusus fasilitas farmasi, menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan. Jumlah apotek mengalami peningkatan lebih dari dua kali lipat. Pada tahun 2000 jumlah apotek hanya sebanyak empat belas unit, sedangkan pada tahun 2004 jumlah apotek menjadi tiga puluh unit. Kondisi itu

¹⁷ Kasus diare turun dari 4.535 kasus pada tahun 2000 menjadi 2.981 kasus pada tahun 2004 atau turun sebesar 34,43 %. Dari berbagai kasus diare yang terjadi sepanjang tahun 2000 sampai 2004 yang menyebabkan kematian hanya 1 kasus (0,03 %) dari 2.674 kasus pada tahun 2003, BPS, Kota Ambon dalam Angka Tahun 2004.

¹⁸ Kedua belas Rumah Sakit dimaksud yaitu, Rumah Sakit Umum Ambon (Pemerintah), Rumah Sakit Jiwa Ambon (Pemerintah), Rumah Sakit DR Latumeten (TNI-AD), Rumah Sakit ALRI Ambon (TNI), Rumah Sakit AURI (TNI), Rumah Sakit POLRI, Rumah Sakit Otto Kuick Ambon (Swasta), Rumah Sakit GPM Ambon (Swasta), Rumah Sakit Alfatah Ambon (Swasta), Rumah Sakit Bhakti Rahayu (Swasta), Rumah Sakit Al-Muqadam Ambon (Swasta) dan Rumah Sakit Al-Aqsha (Swasta). Ke dua belas Rumah Sakit tersebut, lima berada di lingkungan pemukiman Kristen, tiga berada pada lokasi pemukiman Islam dan empat buah berada di daerah netral. Namun demikian untuk menjangkau RS ALRI harus melewati pemukiman Kristen.

hampir sama dengan perkembangan jumlah depot obat, yaitu dari sembilan belas unit pada tahun 2000 menjadi tiga puluh unit atau mengalami kenaikan yang sangat pesat pada tahun 2004.

Tabel 2.7
Jumlah Fasilitas Farmasi, 2000 – 2004

Tahun	Apotik	Depot Obat	Pedagang Farmasi
2004	30	30	8
2003	21	32	8
2002	20	32	4
2001	16	34	6
2000	14	19	7

Sumber: BPS, Kota Ambon dalam Angka, 2005

Kesulitan pemerintah kota memberikan pelayanan publik dalam bidang kesehatan juga dapat dilihat dari buruknya kondisi kesehatan lingkungan kota Ambon. Sampah yang dari hari ke hari kian menggunung hampir di semua sudut kota tidak tertangani dengan baik. Demikian pula dengan sanitasi perkotaan yang semakin memburuk. Ada beberapa faktor yang menghambat penanganan sampah dan pengembangan sistem sanitasi yang sehat di kota Ambon. Selain kurangnya sumberdaya dan kesadaran masyarakat, persoalan utama yang dihadapi Pemerintah Kota Ambon adalah belum ditetapkannya tempat pembuangan akhir (TPA) yang sesuai dengan hasil kajian analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL). Beberapa masalah tambahan adalah persoalan tanah yang terkait dengan lokasi, serta adanya penolakan warga terhadap penempatan TPA di areal mereka, dengan alasan pencemaran lingkungan. Di samping itu, sebagai eksekusi dari banyaknya pengungsi yang menempati ruko (rumah toko) dan fasilitas serta area publik lainnya yang tersebar dalam kawasan pusat kota, juga menjadi kerumitan lain yang menambah beban pemerintah kota dalam pengelolaan masalah sampah. Keseluruhan gambaran di atas menunjukkan situasi pemerintahan kota Ambon pada periode ini berada dalam kesulitan memaksimalkan upaya pelayanan publik yang bermutu.

C. Birokrasi Pemerintah Kota Ambon

Kesulitan Pemerintah Kota Ambon dalam menjalankan sejumlah fungsi dasar sebagaimana diutarakan di atas, tidak hanya bersumber pada situasi konflik, namun persoalan justru melekat pada desain kelembagaan pemerintah kota sendiri, serta kultur kerja yang terbangun selama sekian lama. Kapasitas manajerial dan kelembagaan yang lemah merupakan persoalan tersendiri yang dihadapi pemerintah dan merupakan persoalan praktis yang dihadapi oleh semua lembaga publik di Indonesia, bahkan sebagian negara dunia ketiga¹⁹. Hal ini berakibat memunculkan gagasan reformasi dan revitalisasi, seiring dengan semakin menguatnya ide tentang *good governance*²⁰.

¹⁹ Banyak literatur yang bisa dirujuk, lihat W. Richard Scott, *Institutions and Organizations*, Sage Publication, California, 2004; Kanishka Jayasuriya, "The New Regulatory State and Rational Capacity", *Policy and Politics*, Vol 32 No 4, 2004; R.A Boin dan T. Christensen, "Reconsidering Leadership and Institution in Public Sector: A Question of Design?", *Paper* disampaikan dalam EGPA Annual Conference, Ljubljana (Slovakia), 1-4 September 2004.

²⁰ Banyak literatur yang bisa dirujuk, misalnya *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*, World Bank, 1989; Peters, B. Guy, *The Future of Governing*, 2nd ed., University Press of Kansas, 2001; Janet V. Denhardt,

Dalam situasi konflik dengan serangkaian implikasi yang telah diuraikan di atas, Pemerintah Kota Ambon dihadapkan pada keharusan untuk melakukan reformasi dan revitalisasi kemampuan manajerial (*managerial capacity*) serta kapasitas kelembagaan (*institutional capacity*) pemerintahan daerah. Keharusan ini tidak semata-mata dalam rangka bekerjanya syarat-syarat tata-kelola pemerintah yang baik (*good governance*), namun lebih dari itu, agar dapat mengonversi posisi pemerintah kota Ambon sebagai “sumber masalah” menjadi “titik awal dari penyelesaian masalah”. Akan tetapi, penataan manajemen dan kelembagaan kota Ambon bukan persoalan yang mudah, apalagi harus dilakukan di tengah situasi konflik yang mendalam. Pada kenyataannya, pemerintah sering dihadapkan pada dilema-dilema yang tidak mudah, baik sebagai akibat dari penataan yang juga merupakan inovasi tersendiri, maupun sebagai akibat dari penataan yang diharuskan oleh perubahan aturan main di tingkat nasional. Sebagai contoh, peleburan kantor departemen dengan dinas sebagai bagian perancangan ulang kelembagaan daerah membawa persoalan tersendiri. Hal ini adalah konsekuensi logis dari otonomi daerah yang telah menyebabkan pembengkakan jumlah personil. Di satu sisi terjadi kelebihan pegawai dengan kualitas rendah, namun di sisi lain terjadi kekurangan pegawai dengan kualitas tinggi.

Perubahan sistem penjenjangan melalui peningkatan eselon dalam jabatan birokrasi telah berimplikasi kepada perubahan-perubahan persyaratan kepangkatan. Hal ini telah memaksa terjadinya berbagai kasus kenaikan pangkat secara cepat (*by pass*). Pada tingkat yang paling minim, fenomena ini menyebabkan bertambahnya beban finansial yang harus ditanggung oleh pemerintah Kota Ambon. Biaya *overhead* menelan dana *block grant* pemerintah pusat melalui dana alokasi umum (DAU) untuk belanja pegawai. Padahal, dana tersebut semestinya digunakan untuk kepentingan pembangunan dan pelayanan masyarakat (*public service*). Akan tetapi dana tersebut terserap untuk penataan kelembagaan dan manajemen pemerintahan yang mempersulit upaya penataan birokrasi dengan konsep “*miskin struktur-kaya fungsi*”.

Tabel 2.8
Jabatan Per Eselon Pemkot Ambon Sebelum Rekruturisasi, 2005

NO	UNIT KERJA	NAMA JABATAN	ESELONERING						JML
			IIA	IIB	IIIA	IIIB	IVA	IVB	
1.	SETDA	Sekda	1						39
		Asisten		3					
		Ka. Bagian			7				
		Ka Sub Bagian					28		
2.	SETWAN ²¹	Sekwan		1					12
		Ka Bagian			3				
		Ka Sub Bagian					8		
3.	DINAS ²²	Ka Dinas		16					424

and Robert B. Denhardt, *The New Public Service. Serving, Not Steering*, 2003, M. E. Sharpe, Armonk, NY, London; Pratikno, dkk., “Democratic Governance”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 8 No. 3, Maret, 2005, UGM, Yogyakarta; Cornelis Lay, “Sektor Publik, Pelayanan Publik dan Governance”, dalam *Terobosan dan Inovasi Manajemen Pelayanan Publik*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2005.

²¹ Terdapat tujuh bagian dalam kantor Sekretariat daerah, masing-masing, Bagian Tata Pemerintahan, Hukum, Perekonomian, Keuangan, Kepegawaian, Organisasi, dan Umum dan Perlengkapan.

²² Terdapat 16 dinas di lingkungan Pemkot Ambon, masing-masing Dinas Pertanian dan Peternakan, Kehutanan, Perikanan dan Kelautan, Perindustrian dan Perdagangan, Koperasi dan UKM, Tenaga Kerja, Kesehatan,

		Waka Dinas			16				
		Kabag TU			16				
		Kasubdin			71				
		Kasubag					61		
		Kaseksi					244		
4.	BADAN ²³	Ka Badan		4					111
		Sekretaris			4				
		Kabid			20				
		Kasubag					15		
		Kasubid					68		
5.	KANTOR ²⁴	Ka Kantor			2				11
		Kasubag TU					2		
		Ka seksi					7		
6.	KECAMATAN	Camat					3		21
		Sekretaris camat						3	
		Ka seksi						15	
7.	KELURAHAN	Lurah						20	140
		Sekretaris Lurah						20	
		Ka seksi						100	
Jumlah			1	24	139	3	471	120	758

Sumber: Pemkot Ambon Tahun 2006

Kondisi pegawai seperti tergambar dalam Tabel 2.8 di atas cukup menyedot dana daerah untuk belanja rutin pegawai, khususnya tunjangan jabatan dan belanja barang serta pemeliharaan. Selain itu beberapa struktur dan jabatan yang ada justru tidak memiliki bobot tugas dan fungsi yang memadai. Realitas tersebut menggambarkan rendahnya efisiensi penyelenggaraan Pemerintahan Kota Ambon. Oleh sebab itu, langkah Pemerintah Kota Ambon merancang kembali kelembagaannya menjadi pilihan rasional jika dilihat dari sudut kepentingan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Hasil perancangan kembali kelembagaan Pemerintah Kota Ambon seperti tergambar dalam tabel di bawah ini :

Tabel 2.9
Jabatan Per Eselon Pemkot Ambon Setelah Rekruturisasi, 2005

NO	UNIT KERJA	NAMA JABATAN	ESELONERING					JUMLAH
			IIA	IIB	IIIA	IIIB	IVA	
I	SETDA	Sekda	1					36
		Asisten		3				
		Ka. Bagian			8			
		Ka Sub Bagian					24	
II	SETWAN	Sekwan		1				10
		Ka Bagian			3			
		Ka Sub Bagian					6	
III	DINAS-DINAS	Ka Dinas		14				224
		Kabag TU			14			

Pendidikan dan Olah Raga, Sosial, Pekerjaan Umum, Kebersihan dan Kebakaran, Tata Kota, Perhubungan, Pendapatan Daerah, Pendaftaran Penduduk, dan Dinas Informasi dan Komunikasi Daerah.

²³ Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Pengawasan Daerah, Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Daerah, Badan Pemberdayaan Masyarakat Daerah.

²⁴ Terdapat dua kantor dalam struktur organisasi pemerintahan Kota Ambon, yakni Kantor Satuan Polisi Pamong Praja dan Kantor Kebudayaan dan Pariwisata Daerah

		Kabid			56				
		Kasubag					28		
		Kaseksi					112		
IV	BADAN	Ka Badan		5					65
		Kabag TU			5				
		Kabid			14				
		Kasubag					10		
		Kasubid					28		
V	KANTOR	Ka Kantor			3				15
		Kasubag TU					3		
		Ka seksi					9		
VI	KECAMATAN	Camat			3				18
		Sekretaris camat					3		
		Ka seksi					12		
VII	KELURAHAN	Lurah					20		120
		Sekretaris Lurah						20	
		Ka seksi						80	
Jumlah			1	22	106		255	100	488

Sumber: Pemkot Ambon Tahun 2006

Data pada Tabel 2.9, menunjukkan adanya perampingan struktur dalam jumlah sangat signifikan yang menunjukkan Bergeraknya struktur birokrasi kota Ambon ke arah pemenuhan prinsip “miskin/ramping struktur kaya fungsi” sebagaimana diidealkan. Pengurangan lebih dari sepertiga jabatan melalui penghapusan dan penggabungan beberapa Kantor/Badan/Dinas/Bagian tertentu sebagaimana digambarkan di atas bukan saja berdampak terbentuknya sebuah struktur birokrasi yang semakin ramping, tapi sekaligus memberikan dampak yang besar bagi terjadinya efisiensi penyelenggaraan Pemerintahan Kota Ambon. Perihal efisiensi penyelenggaraan pemerintahan akan diuraikan tersendiri secara lebih rinci dalam Bab V.

D. Birokrat Kota Ambon

Seperti yang telah diutarakan di atas, salah satu akibat langsung dari konflik komunal pada tataran birokrasi adalah runtuhnya asumsi-asumsi dasar model birokrasi **Weberian** yang akhirnya berakibat pada kegagalan pemerintah kota dalam menjalankan fungsi pelayanan. Perkembangan pada era ini mengindikasikan bahwa birokrasi telah menjadi arena perluasan konflik. Dalam berbagai kesempatan, **Papilaja** berulang kali mengungkapkan kesan awal ketika ia pertama kali memasuki Kantor Walikota Ambon bahwa secara kasat mata kantor walikota menjadi bukti terjadinya apa yang disebut sebagai fenomena *ethnic-captured* atas birokrasi²⁵. Hal ini telah menyebabkan fungsi pelayanan publik dan fungsi pemerintahan lainnya gagal dilaksanakan. Oleh karena itu sangat penting bagi kita untuk memahami kondisi pegawai secara komprehensif. Latar belakang atau karakteristik pegawai adalah faktor utama dalam memengaruhi kinerja lembaga. Berikut ini akan diuraikan beberapa karakteristik pegawai pada Pemerintah Kota Ambon berdasarkan dimensi etnisitas/wilayah asal, agama yang dianut, pendidikan formal terakhir, kepangkatan/golongan, dan jenis kelamin, serta tingkat umur :

²⁵ Wawancara mendalam dengan Walikota Ambon, 4 Maret 2006, antara lain menyebutkan terjadinya penggerombolan pegawai berdasarkan agama, terbentuknya pola komunikasi lintas pegawai yang sepenuhnya didasarkan pada kesamaan agama dan sebagainya.

Tabel 2.10
Pegawai Pemkot Ambon Menurut Asal Etnis/ Wilayah

No	Asal Etnis/Wilayah	Frekwensi	%
1	Ambon	445	32,22
2	Lease	603	43,64
3	SBB	89	06,44
4	Buru	11	0,8
5	Malra	38	02,75
6	Tanimbar/MTB	80	05,79
7	Maluku Utara	19	01,38
8	Sulawesi	53	03,84
9	Lain-lain (*)	43	03,11
<i>Total</i>		1381	100,00

Sumber: 29 Dinas/Kantor/Badan/Bagian Pemkot Ambon, Maret 2006.

(*) Kalimantan, Jawa, Bali, NTT, Sumatra, Papua

Tabel 2.11
Pegawai Pemkot Ambon Menurut Agama

No	Agama	Jumlah	%
1	Islam	200	14,48
2	Kristen Protestan	1161	84,07
3	Kristen Katolik	18	1,3
4	Lainnya	2	00,14
<i>Jumlah</i>		1381	100

Sumber: 29 Dinas/Kantor/Badan/Bagian Pemkot Ambon, Maret 2006.

Berdasarkan kedua tabel di atas, jika ditinjau dari latar belakang etnis/wilayah asal, para pegawai pemerintah kota berasal dari etnis yang cukup beranekaragam. Namun demikian etnis Lease dan Ambon masih mendominasi. Sementara dari segi agama, komunitas Kristen Protestan menduduki posisi mayoritas mutlak dalam birokrasi Pemerintah Kota Ambon. Faktor yang ikut memengaruhi terjadinya kondisi ini adalah pola pembagian kerja antara komunitas yang terjadi dalam masyarakat Ambon sejak dulu. Pada masa kolonial Belanda banyak penduduk yang bersekolah di sekolah Belanda adalah penganut Kristen, sementara penganut Islam jarang bersekolah di sekolah Belanda karena menganggap sekolah-sekolah tersebut membawa misi Kristen.

Jika ada anak Muslim yang bersekolah, maka dianggap yang bersangkutan telah pindah agama menjadi pemeluk Kristen. Stereotip seperti ini telah menyebabkan kemunduran pendidikan pada komunitas Islam saat itu. Pola persepsi pendidikan menurut garis-garis agama di atas berimplikasi lebih lanjut pada pola pembagian kerja dalam masyarakat. Kebanyakan warga dari komunitas Kristen memilih menjadi pegawai pemerintah, sementara warga Muslim menemukan aktivitas di dunia ekonomi sebagai pilihan kerja. Mereka lebih memilih bekerja di sektor ekonomi informal daripada menjadi pegawai (*ambtenaar*) pada pemerintahan kolonial Belanda.

Struktur pembagian kerja yang sudah terpolarisasi sejak era kolonial ini mulai menghadapi persoalan serius ketika terjadi perubahan persepsi mengenai pendidikan dan posisi sebagai pegawai pemerintahan. Perkembangan pasca kemerdekaan mengindikasikan semakin banyaknya warga komunitas Muslim yang memasuki dunia pendidikan modern dan dalam perkembangan mutakhir, mulai menempatkan birokrasi sebagai salah satu prioritas wilayah kerja. Pergeseran-pergeseran dalam pola pendidikan dan pembagian kerja ini, sedikit-banyak menjelaskan mengerasnya persepsi negatif komunitas Muslim atas peran diskriminatif Pemerintah Kota Ambon.

Berikut ini adalah data pegawai Pemerintah Kota Ambon ditinjau dari sudut pendidikan :

Tabel 2.12.

Jumlah Pegawai Pemkot Ambon Menurut Tingkat Pendidikan

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah	%
1	Tamat SD	53	3,83
3	Tamat SMA	672	48,66
4	Sarjana Muda	215	15,57
5	Sarjana	405	29,38
6	Pasca sarjana	36	2,53
	<i>Jumlah</i>	1381	100

Sumber: 29 Dinas/Kantor/Badan/Bagian Pemkot Ambon, Maret 2006.

Berdasarkan Tabel 2.12 komposisi pendidikan terakhir pegawai Pemerintah Kota Ambon didominasi oleh mereka yang berpendidikan SMA ke atas. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah kota sebenarnya memiliki sumber daya manusia yang cukup memadai untuk menjalankan berbagai fungsi, namun keunggulan secara individual yang dimiliki para pegawai tidak dapat sepenuhnya dikonversi menjadi keunggulan lembaga, apalagi sistem secara keseluruhan. Akibatnya, kontribusinya pada kinerja pemerintahan sangat terbatas. Dalam konteks yang demikian, upaya pemerintah kota menciptakan sebuah struktur insentif yang diikuti oleh pengintegrasian prinsip-prinsip keadilan dalam mengelola pegawainya sebagaimana terungkap dalam program SKJ merupakan instrumen kebijakan yang sangat penting guna meningkatkan kinerja kelembagaan secara keseluruhan.

Dari sisi kesetaraan gender, komposisi pegawai Pemerintah Kota Ambon telah berada pada posisi yang ideal. Perbandingan kedua tabel di bawah ini (Tabel 2.13 dan Tabel 2.14) mengungkapkan, jumlah pegawai perempuan berbanding terbalik dengan proporsinya terhadap total penduduk dan juga mengungkapkan keterwakilan laki-laki dan perempuan yang cukup berimbang. Proporsi laki-laki sebesar 167.167 jiwa terwakili sebesar 0,39 % begitu pula perempuan sebesar 153.542 jiwa terwakili sebesar 0,47 % dalam birokrasi kota Ambon.

Tabel 2.13

Pegawai Pemkot Ambon Menurut Jenis Kelamin

No	Jenis Kelamin	Jumlah	%
1	Laki	652	47,21
2	Perempuan	729	52,27
	<i>Jumlah</i>	1381	100

Sumber: 29 Dinas/Kantor/Badan/Bagian Pemkot Ambon, Maret 2006.

Tabel 2.14 Penduduk Kota Ambon Menurut Jenis Kelamin 1999-2006

Tahun	Jenis Kelamin	Jumlah
-------	---------------	--------

	Laki- laki	%	Perempuan	%	
1999	135.851	51.10	129.979	48.90	265.830
2000*)	94.447	49,96	95.610	50,04	191.057
2000	104.709	50,23	104.594	49,97	209.303
2001	111.164	50,31	109.824	49,69	220.988
2002	117.367	50,33	115.952	49,70	233.319
2003	122.729	50,10	122.161	49,90	244.890
2004	129.583	50,27	128.191	49,73	257.774
2006	167.167	52,12	153.542	47,88	320.709

Sumber: Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil Tahun 2005

Berdasarkan kedua tabel di atas menunjukkan bahwa kondisi perempuan di kota Ambon telah sejajar dengan kaum laki-laki dari sisi aksesibilitas pekerjaan sebagai pegawai negeri sipil. Data di atas juga mengungkapkan telah terjadinya keseimbangan tingkat pendidikan antara perempuan dan laki-laki. Sebuah kondisi yang dapat menjelaskan terjadinya perubahan secara fundamental penguasaan perempuan atas jabatan-jabatan publik (termasuk jabatan paling tinggi dan paling penting dalam struktur birokrasi pemerintahan, yakni sekretaris kota). Dari 1.381 jabatan eselon yang ada, lebih dari separuhnya dijabat oleh perempuan. Namun, fakta ini tidak dapat secara gegabah ditafsir bahwa SKJ adalah sebuah instrumen kebijakan yang berangkat dari perspektif kesetaraan gender, apalagi penguasaan struktur jabatan yang semakin banyak merupakan refleksi dari terjadinya kesetaraan jender. Kesimpulan yang sangat sempit dari fakta ini, bahwa dalam penguasaan kuantitas atas jabatan, SKJ telah melapangkan jalan bagi kaum perempuan PNS yang sekian lama kemampuan dan profesionalnya tertindas di bawah mekanisme promosi jabatan dalam birokrasi yang lama.

BAB III

SKJ: Model Kebijakan Penegakan Keadilan

A. Pada Mulanya adalah Keresahan

Penerapan Standar Kompetensi Jabatan (SKJ) bagi pegawai negeri sipil dalam menduduki jabatan publik merupakan program walikota Ambon untuk menjawab dua tantangan.

Pertama, penataan birokrasi guna mewujudkan prinsip tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*) dalam rangka otonomisasi menyusul pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Kedua, untuk menormalisasi kehidupan masyarakat pasca kerusuhan sosial. Situasi konflik yang keras dan berkepanjangan di tengah korban jiwa dan kehancuran modal sosial serta sarana-prasarana, diikuti oleh derajat ketidakpercayaan yang tinggi atas lembaga-lembaga publik adalah beban berat tersendiri yang harus dipikul oleh pemerintah baru di Ambon.

Sementara itu, warisan kelembagaan dan kultural birokrasi yang sangat jauh dari sebuah pemerintahan yang baik, kepemimpinan birokrasi lama yang bercorak *top-down* dan keterbatasan anggaran memperberat usaha penerapan SKJ. Situasi ini dipersulit lagi dengan ambruknya sistem pelayanan publik, kondisi psikologi konflik dan watak segregatif masyarakat ke dalam birokrasi. Dalam konteks inilah, SKJ harus dibaca, dianalisis, dimengerti, dikritik, dan diapresiasi.

Sejak awal menjabat **Papilaja** telah dihadapkan dengan realitas internal Kantor Walikota Ambon yang memaksanya untuk merenung dan menemukan gagasan. Kurang lebih setahun kemudian, setelah melalui serangkaian tukar pendapat yang intens dengan sejumlah kolega dan anak buahnya,¹ barulah sebuah gambaran lebih utuh mengenai apa yang harus dilakukannya muncul. Pada tahun 2002 gagasannya semakin mengental yang memunculkan tekad untuk melakukan konsolidasi internal birokrasi pemerintah sebagai titik awal ke arah penerapan sebuah perubahan yang lebih menyeluruh. Gagasan tersebut kendatipun secara formal merupakan bagian dari implementasi visi dan misi Pemerintah Kota Ambon, namun sesungguhnya berakar dari keresahan **Papilaja**.

Pola hubungan saling tidak percaya yang kuat di antara pegawai dan di antara pegawai dan atasan yang dirasakannya pada awal kepemimpinan, telah memaksakannya untuk memikirkan cara guna mencairkan pola hubungan yang tidak kondusif tersebut. Sementara itu terpuruknya pelayanan publik, menjadi persoalan lain yang sama peliknya. Tidaklah mengherankan jika pembangunan kepercayaan (*trust building*) melalui kapitalisasi kebiasaan sosial masyarakat Ambon dilakukan oleh **Papilaja** dengan secara rutin menggelar acara nyanyi bersama di rumah dinas yang terus berlangsung hingga kini. Hal ini berangkat dari kenyataan bahwa "bernyanyi" merupakan bahasa bersama yang dikenal dan mengakar dalam kebiasaan masyarakat Ambon. "Bernyanyi bersama" merupakan medium sosial penting dalam mengintegrasikan kembali individu-individu di lingkungan Pemerintah Kota Ambon ke dalam rasa yang sama.

¹ Wawancara dan pembicaraan lepas dengan berbagai sumber, termasuk sejumlah pejabat yang berada di lingkaran walikota, mengindikasikan bahwa ide-ide untuk menemukan jalan keluar bagi penciptaan tata-kelola pemerintahan yang baik dan pereduksian konflik merupakan tema diskusi penting di antara mereka dengan walikota.

Pada akhirnya keresahan tersebut menjadi gagasan untuk membentuk sebuah nilai bersama, yakni cita-cita untuk mengubah persepsi publik tentang pemerintah kota yang sebelumnya sebagai pusat konflik dan simbol ketidakadilan antar komunitas menjadi agen bahkan pusat rekonsiliasi. Dalam waktu yang bersamaan, gagasan SKJ diperkuat oleh kehendak yang kuat pula untuk memenuhi tanggung jawab pemerintah menciptakan tata-kelola pemerintah yang baik sebagai tuntutan pasca-reformasi. Termasuk dalam skema di atas adalah menciptakan struktur insentif bagi pegawai untuk berkompetisi dan berprestasi melalui pemberian jaminan karier bagi setiap pegawai.

Perkembangan selanjutnya, ada dua alasan pokok yang meyakinkan atas penerapan ide SKJ.

Pertama, alasan masa lalu yang mana politisasi birokrasi telah menjadi salah satu sebab pokok dari terpuruknya pemerintah lokal dan terjadinya konflik.

Kedua, alasan masa depan yang mana potensi politisasi birokrasi melalui pemilihan kepala daerah langsung merupakan ancaman yang sangat konkret bagi profesionalitas birokrasi dan membuka alasan bagi konflik di masa depan.

Sebagai figur partai yang dipercaya untuk mengelola politik kota Ambon, **Papilaja** secara tegas menyatakan bahwa SKJ bisa menjadi salah satu "*filter agar kekuasaan tidak disalahgunakan*"². Masih menurut **Papilaja**, birokrasi harus "*buta warna*"³ dan adalah kewajiban seorang pemimpin "*untuk menjauhkan birokrasi dari intervensi politik partai*."⁴ Hal ini menjadi penting jika birokrasi yang profesional ingin dicapai, sementara pencegahan konflik masa depan ingin dipersiapkan sejak dini.

B. Prakondisi: Membangun Kepercayaan dan Restrukturisasi Kelembagaan

Gagasan besar yang tumbuh dari kegelisahan walikota di atas, mengalami proses panjang, melewati berbagai tahapan pengondisian, pematangan, dan uji coba sebelum akhirnya diaplikasikan secara menyeluruh pada tahun 2005 untuk semua jenjang jabatan yang ada dalam birokrasi kota. Serangkaian tahapan penting ke arah desiminasi dan konsolidasi gagasan di atas adalah sebagai berikut:⁵

Pertama; membangun kembali saling percaya (*trust building*) di antara para pegawai dan pejabat di lingkungan kantor kota Ambon. Langkah penting yang diambil walikota dan wakil walikota adalah mereduksi secara bertahap sekat-sekat segregasi antara pegawai, baik antara pejabat dengan pejabat, pejabat dengan bawahan, maupaun di antara sesama pegawai. Hal ini dilakukan dengan memanfaatkan instrumen teknokratik yang melekat dalam birokrasi. Sebagai contoh, melakukan rapat staf dua hari sekali yang melibatkan pegawai dan pejabat dari dua komunitas yang bertikai. Selain itu juga menciptakan momen sosial seperti olahraga bersama dan lomba karaoke antar pejabat. Aktivitas-aktivitas *trust building* dilakukan secara reguler dan diperluas sehingga menjangkau aktivitas di luar jam kerja, terutama melalui kapitalisasi kebiasaan sosial masyarakat Ambon.

Lebih lanjut, upaya-upaya untuk memperkuat rasa saling percaya antar pegawai dilakukan melalui pemanfaatan momentum keagamaan penting, yang dimulai dengan aktivitas saling kunjung antara pegawai Muslim dan Kristen pada perayaan hari raya lebaran tahun 2002. Usaha-

² Wawancara mendalam dengan Walikota Ambon, 24 Juli 2006.

³ Wawancara mendalam dengan Walikota Ambon, 22 April 2006.

⁴ Wawancara mendalam dengan Walikota Ambon, 4 Maret 2006.

⁵ Wawancara mendalam dengan Walikota Ambon, 4 Maret, 22 April, dan 24 Juli 2006.

usaha yang sistematis dan bersifat reguler di atas secara bertahap mulai membuahkan hasil. Dengan modal komunikasi dan interaksi yang semakin membaik, pada Februari 2002 walikota menghimbau setiap pegawai dan guru yang belum masuk kantor untuk segera masuk. Himbauan ini mendapatkan respons positif, menandai era awal normalisasi kehidupan pemerintahan di kota Ambon. Pada tahun 2003, sebagaimana dikonfirmasi oleh berbagai sumber, interaksi dan komunikasi antara pegawai maupun pejabat yang berbeda agama mulai terbangun, walaupun belum sepenuhnya seperti yang diharapkan.

Kedua, penataan parsial manajemen internal kantor walikota. Hal ini dilakukan antara lain melalui upaya pendistribusian pekerjaan secara berjenjang. Tahapan penting ke arah ini adalah peningkatan pengetahuan dan pemahaman pegawai terhadap bidang tugas pokok dan fungsi masing-masing agar setiap pegawai tahu persis apa yang harus dikerjakan. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya penumpukan beban kerja kepada pegawai tertentu sementara yang lain menganggur karena tidak diberikan pekerjaan seperti yang terjadi sebelumnya. Langkah ini dilakukan berdasarkan pengalaman bahwa fenomena mangkirnya pegawai dengan *nongkrong* di "rumah kopi" dan tempat-tempat umum pada jam kantor, sebenarnya bukan karena rendahnya tingkat disiplin, namun sebagai akibat ketidakjelasan pekerjaan mereka. Beberapa sumber yang diwawancarai menegaskan, "mendatangi rumah kopi merupakan pilihan yang diambil untuk melawan rasa ngantuk dan jenuh di kantor karena ketidakjelasan apa yang harus dikerjakan".⁶

Ketiga, membangun komunikasi dan koordinasi dengan berbagai pihak termasuk aparat keamanan (Kodim dan Polres). Hadirnya berbagai "aneka pemerintahan" mulai dari Badan Dunia seperti PBB dan sekitar 400 – 600 LSM yang berkantor di Ambon hingga TNI/POLRI yang memainkan peran dominan karena pemberlakuan Darurat Sipil di Maluku telah menambah beratnya beban yang harus dipikul Pemerintah Kota Ambon. Salah satu beban itu adalah koordinasi. Upaya penting yang dilakukan Walikota Ambon dalam kondisi seperti ini adalah koordinasi dan komunikasi yang intensif dengan berbagai pihak. Hal ini dicapai melalui upaya-upaya seperti mengajak Dandim dan Kapolres melakukan peninjauan atau turun ke masyarakat secara bersama atau bahkan sekadar jalan bersama untuk memberi pesan simbolik kepada publik tentang eksistensi pemerintah. Langkah ini penting, karena antara sesama oknum aparat keamanan sendiri terjadi segregasi dan banyak di antara mereka terkontaminasi konflik. Sementara dengan "pemerintahan lainnya", nilai strategis dari langkah ini terletak pada fakta bahwa masing-masing mereka bekerja berdasarkan agenda sendiri tanpa adanya koordinasi.

Berbagai langkah sebagaimana digambarkan di atas merupakan prolog ke arah formulasi dan implementasi program SKJ sebagai ekspresi sebuah kesadaran baru tentang pentingnya transformasi posisi simbolik dan aktual Kantor Walikota Ambon. Transformasi posisi simbolik Kantor Walikota yang dimaksud adalah bergesernya simbol ketidakadilan yang menjadi salah satu sumber penting konflik sosial selama ini ke arah baru sebagai simbol rekonsiliasi. Berbagai langkah tersebut juga penting sebagai prakondisi ke arah penciptaan tata kelola pemerintahan yang baik.

Oleh karena itu, setelah melewati sejumlah tahapan di atas, penataan kembali birokrasi dan sistem rekrutmen pejabat publik mulai mendapatkan prioritas. Hal ini dilakukan melalui pemberlakuan prinsip-prinsip keadilan, keahlian, dan transparansi dalam penetapan pejabat publik di lingkungan kerja kantor walikota. Ide ini direalisasikan melalui penciptaan sistem rekrutmen yang memberikan akses dan kesempatan yang sama bagi setiap pegawai untuk dapat menduduki jabatan publik di lingkungan Kantor Walikota Ambon. Dalam pelaksanaannya, setiap pegawai yang telah memenuhi persyaratan dasar atau persyaratan administratif untuk menduduki

⁶ Wawancara dengan sejumlah PNS kota Ambon.

sebuah jabatan publik diberi kesempatan mengikuti serangkaian proses yang dikompetisikan secara terbuka untuk jabatan tersebut. Dengan kata lain, ide ini secara sederhana ingin mengembalikan bekerjanya prinsip-prinsip dasar sistem meritokrasi yang menjadi inti dari birokrasi **Weberian**.

Harapan pelaksanaan sistem meritokrasi ini adalah untuk mewujudkan prinsip keadilan dan gagasan *the right person in the right place*. Bagi **Papilaja**, birokrasi yang profesional hanya bisa dicapai melalui penempatan orang pada jabatan berdasarkan kompetensi dan manajemen yang baik⁷. Harapan lain dengan cara seperti ini adalah simbol Pemerintah Kota Ambon yang selama ini dipersepsikan masyarakat – terutama komunitas Muslim – sebagai tempat persemaian ketidakadilan, mendapatkan kembali kepercayaan. Namun lebih dari itu, penerapan sistem meritokrasi lebih lanjut dengan menerapkan *merit system plus* dalam rekrutmen pejabat. Hal ini diindikasikan oleh pengintegrasian *psikotest* dan uji kompetensi secara terbuka ke dalam proses seleksi yang tidak ditemukan dalam pengalaman negara-negara maju yang sudah lama menerapkan sistem meritokrasi ala **Weberian**. Selain itu juga penataan secara simultan dilakukan pada area yang lain. Keseluruhan proses tersebut dikenal dengan program SKJ.

Pelaksanaan SKJ ini dimungkinkan dengan adanya restrukturisasi birokrasi Pemerintah Kota Ambon menyusul dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan tersebut adalah bagian dari kebijakan nasional untuk mewujudkan struktur birokrasi yang efektif dan efisien, yakni birokrasi miskin struktur namun kaya fungsi. Pemerintah Kota Ambon memulai langkah restrukturisasi kelembagaan birokrasi dengan kegiatan Semiloka Penataan Kelembagaan pada Tahun 2003. Semiloka tersebut dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dengan mendatangkan tim dan narasumber dari STPDN Jatinangor, Jawa Barat. Hasil Semiloka merekomendasikan agar dilakukannya kajian tentang kelembagaan Pemerintah Kota Ambon. Berdasarkan rekomendasi ini, pengkajian segera diawali dengan diedarkannya sejumlah daftar pertanyaan kepada seluruh Dinas, Badan, Kantor dan Bagian untuk diisi oleh setiap pegawai. Hal ini dimaksudkan untuk mendapat masukan dalam melakukan langkah penataan kelembagaan. Sayangnya, situasi kota Ambon yang tidak kondusif, tidak memungkinkan pegawai mengisi daftar pertanyaan yang diedarkan, apalagi sebagian pegawai belum dapat menjalankan kewajiban berkantor.

Keterbatasan input di atas menyebabkan hasil kajian awal tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk melakukan penataan kelembagaan. Hal ini semakin dipersulit oleh adanya beberapa substansi hasil kajian yang tidak sejalan dengan jiwa PP Nomor 8 Tahun 2003. Oleh sebab itu dibutuhkan pengkajian kembali yang dilakukan oleh Tim Penataan Kelembagaan Pemerintah Kota Ambon. Tim ini terdiri dari internal Pemerintah Kota Ambon yang berasal dari Bagian Organisasi Tata Laksana (Ortala) dan Tim Asistensi dari Universitas Pattimura (Unpatti). Hasil kajian tim ini menyimpulkan perlunya merumuskan kembali hasil kajian awal agar dapat memenuhi persyaratan PP tersebut di atas. Sebagai contoh, urusan pengelolaan pendapatan daerah dan pengelolaan keuangan daerah pada awal kajian diusulkan untuk dikelola kelembagaan dalam bentuk kantor atau bagian saja. Namun, pada akhirnya diusulkan untuk diurus oleh sebuah dinas dan badan. Dalam pandangan Tim tersebut, kedua urusan ini memiliki tugas dan fungsi yang luas sehingga tidak cukup ditangani oleh sebuah bagian atau kantor saja, tetapi oleh dinas.

Evaluasi lebih menyeluruh dari Tim Pemerintah Kota Ambon dan Universitas Pattimura mengajukan adanya lima pertimbangan sebagai dasar untuk mengkaji kembali hasil studi

⁷ Wawancara mendalam dengan walikota Ambon, 4 Pebruari 2006.

pertama. Kelima pertimbangan tersebut diusulkan untuk dijadikan sebagai patokan dalam proses penataan kelembagaan birokrasi kota Ambon. Adapun kelima pertimbangan tersebut adalah:

1. Kewenangan
2. Potensi dan karakteristik daerah
3. Ketersediaan aparatus
4. Kemampuan keuangan daerah
5. Pola pengembangan kerjasama antar daerah dan pihak ketiga.⁸

Berdasarkan kelima pertimbangan di atas, Tim tersebut mulai melakukan pengkajian ulang dengan berpedoman pada PP Nomor 8 Tahun 2003 beserta aturan pelaksanaannya. Langkah pertama yang dilakukan adalah melakukan konsultasi dengan walikota, wakil walikota, dan sekretaris kota. Hasil konsultasi mengidentifikasi adanya kebutuhan mendatangkan tim Departemen Dalam Negeri (Depdagri) untuk menyosialisasikan substansi PP Nomor 8 Tahun 2003 serta aturan pelaksanaannya di lingkungan Pemerintah Kota Ambon. Hal ini dimaksud untuk mendapatkan masukan dalam merancang struktur dan mekanisme kelembagaan baru yang sesuai dengan tuntutan PP.

Berdasarkan hasil sosialisasi Depdagri, Tim Pemerintah Kota Ambon melakukan pengkajian terhadap penataan kelembagaan birokrasinya. Pengkajian dimulai dengan mengidentifikasi berbagai kewenangan wajib sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, serta Kepmendagri Nomor 130-67/2003 Tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten/ Kota dan Daftar Kewenangan Kabupaten/Kota dan Lembaga Pemerintahan Non Departemen. Hasil identifikasi, setelah dikonsultasikan dengan walikota, memunculkan ide untuk membuat pembobotan (*scoring*) terhadap beban kerja yang menjadi tugas setiap unit organisasi sesuai uraian tugas masing-masing. Ide ini kemudian ditindak lanjuti dengan penetapan formula pembobotan. Formula ini mencakup sifat tugas berdasarkan sebaran waktu yaitu:

1. Tugas Harian meliputi tugas-tugas rutin baik administratif maupun pelayanan publik yang pelaksanaannya dilakukan setiap hari
2. Tugas Mingguan mencakup pekerjaan yang pelaksanaannya setiap minggu
3. Tugas Bulanan meliputi pekerjaan yang penyelesaiannya setiap bulan sekali
4. Tugas Tahunan meliputi pekerjaan-pekerjaan yang penyelesaiannya setiap jangka waktu setahun, misalnya proyek.

Pembobotan berbagai jenis pekerjaan dibedakan antara satu dengan lainnya. Tugas harian mendapatkan pembobotan tertinggi. Secara lengkap pembobotan yang dilakukan adalah sebagai berikut: i) tugas harian diberi bobot 5; ii) tugas mingguan diberi bobot 4; iii) tugas bulanan diberi bobot 3; dan iv) tugas tahunan diberi bobot 1. Setelah Kategori ini ditetapkan, selanjutnya dibuat format yang berisi uraian tugas sekaligus kolom pembobotan yang diedarkan untuk diisi oleh setiap pimpinan unit kerja (lihat lampiran). Pelibatan setiap pimpinan unit kerja masing-masing dalam mengisi format tersebut dilakukan dengan pertimbangan mereka yang lebih mengerti dan memahami bidang tugas serta beban kerja dari staf pada sub-sub unit dari unit yang dipimpinnya.

Hasil pengisian oleh setiap unit, kemudian dikaji secara seksama oleh Tim dengan menggunakan empat kategori pembobotan di atas. Berdasarkan hal ini, dalam proses selanjutnya, Tim menemukan ada pimpinan unit yang memberikan bobot yang tinggi pada unitnya. Padahal, tugas atau pekerjaan di unit tersebut lebih banyak bersifat bulanan, bahkan tahunan. Hal ini didorong oleh adanya ketakutan pimpinan unit terhadap kemungkinan diturunkannya status lembaga. Sebagai contoh penurunan status lembaga dari Badan menjadi kantor, atau dari bagian

⁸ Wawancara dengan mantan Kabag Organisasi dan Tata Laksana Kota Ambon, 1 Mei 2006.

menjadi sub-bagian dan seterusnya. Bahkan kemungkinan di-*merger* atau dihilangkan sama sekali dari struktur yang ada⁹.

Dalam pengkajian ulang terhadap bobot kategori tugas dan beban kerja yang diisi setiap unit kerja, Tim menggunakan dokumen yang bervariasi. Adapun dokumen yang dimaksud adalah Uraian Tugas,¹⁰ Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Lakip),¹¹ Rencana Kinerja Tahunan (RKT)¹² dan Evaluasi Kinerja¹³ sebagai referensi. Dengan tetap berpedoman pada PP Nomor 8 Tahun 2003 dan dokumen-dokumen tersebut, Tim melakukan revisi terhadap beberapa pembobotan yang dinilai tidak sesuai yang dilakukan oleh pimpinan unit kerja. Revisi tersebut memerhatikan pula pola struktur maksimal sesuai PP Nomor 8 Tahun 2003, yaitu Pola 1-5-10 dan Pola 1 - 4 - 8.¹⁴

Hasil revisi kemudian dikonsultasikan dengan beberapa pihak yang berkompeten, yaitu Walikota, Biro Organisasi Departemen Dalam Negeri, Bidang Analisis Jabatan dan Formasi Jabatan Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Konsultasi dimaksud untuk mendapatkan kejelasan mengenai aturan perundang-undangan rujukan yang relevan dan memperoleh komentar serta sumbangan pikiran dari *stakeholders* (pihak-pihak) tersebut dalam menyempurnakan rencana restrukturisasi kelembagaan birokrasi Pemerintah Kota Ambon. Berbagai proses tersebut menghasilkan rancangan awal struktur kelembagaan baru Pemerintah Kota Ambon. Rancangan tersebut kemudian dikonsultasikan kembali dengan walikota sebagai finalisasinya. Seluruh proses tersebut memakan waktu kurang lebih satu tahun. Pada Tahun 2004, draft lengkap struktur kelembagaan baru Pemerintah Kota Ambon kemudian disampaikan ke DPRD Kota Ambon untuk dibahas dan ditetapkan sebagai Peraturan Daerah. Dalam pembahasannya di DPRD, draft yang telah disiapkan tidak mengalami perubahan yang berarti, kecuali beberapa nomenklatur yang diusulkan untuk diubah. Dengan penyempurnaan beberapa hal tersebut, akhirnya ditetapkanlah Peraturan Daerah Kota Ambon Bidang Kelembagaan yang terdiri dari:

1. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2005 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Kota Ambon Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Ambon.
2. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Kota Ambon.
3. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Kota Ambon.
4. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2005 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan Kota Ambon.
5. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kelurahan Kota Ambon.

⁹ Wawancara dengan mantan Kabag Ortala, Dani Russel dan Kabag Ormen Kota Ambon, 3 Mei 2006.

¹⁰ Uraian tugas adalah dokumen yang memuat uraian tugas dari setiap jabatan dari masing-masing unit kerja yang disusun oleh Bagian Ortala (sekarang Ormen) untuk jabatan eselon dan disusun sendiri oleh unit kerja masing-masing bagi yang non eselon.

¹¹ LAKIP adalah dokumen laporan hasil evaluasi kinerja setiap unit kerja di instansi pemerintah dalam kurun waktu satu tahun yang merujuk pada Renstra dan dokumen AKIP.

¹² RKT adalah dokumen rencana tahunan yang dibuat oleh setiap unit kerja.

¹³ Evaluasi kinerja adalah dokumen yang memuat hasil evaluasi kinerja per bulan, triwulan, dan tahunan.

¹⁴ Pola 1 - 5 - 10 masing adalah Dinas (1 kepala) = eselon II, 5 bidang/ Tu = eselon III dan 10 seksi = eselon IV) dan Pola 1 - 4 - 8 masing-masing adalah kantor/ badan (1 Kepala) = eselon II, 4 bagian = eselon III dan 8 subag = eselon IV).

Restrukturisasi birokrasi Pemerintah Kota Ambon tidak hanya menciptakan birokrasi baru dengan kewenangan yang baru pula di atas, namun juga menciptakan struktur yang ramping dan tentunya berimplikasi pada pengurangan sejumlah jabatan pada semua eselon. Tabel 3.1 berikut ini memberikan perbandingan struktur jabatan sebelum dan setelah dilakukan restrukturisasi.

Tabel 3.1.
Jumlah Jabatan Sebelum dan Sesudah Restrukturisasi

	ESELON						Jumlah
	IIA	IIB	IIIA	IIIB	IVA	IVB	
Sebelum Restrukturisasi	1	24	139	3	471	120	758
Sesudah Restrukturisasi	1	23	106	0	255	100	488
Jumlah Jabatan yang hilang	0	1	33	3	216	20	270
Penambahan Jabatan	0	0	0	0	0	0	0

Sumber: *Bagian Organisasi dan Manajemen Pemkot Ambon, April 2006.*

Setelah struktur baru birokrasi Pemerintah Kota Ambon hasil penataan kelembagaan ditetapkan melalui sejumlah peraturan daerah di atas, langkah selanjutnya adalah penataan kepegawaian untuk mengisi berbagai struktur yang telah dihasilkan. Penataan kepegawaian ini dirancang mengikuti prinsip-prinsip dasar dari sistem meritokrasi dalam penempatan pegawai ke jabatan-jabatan yang tersedia dengan menambahkan sejumlah elemen baru ke dalamnya. Hal ini diwujudkan melalui program standar kompetensi jabatan (SKJ).

C. Perancangan Gagasan

Seperti yang telah diutarakan di atas dalam bab-bab sebelumnya, standar kompetensi jabatan (SKJ) adalah respons walikota – wakil walikota Ambon atas realitas kepegawaian di lingkungan Pemerintah Kota Ambon. Selama ini birokrasi Pemerintah Kota Ambon tersegregasi mengikuti pembilahan etnisitas (agama) dan dipersepsikan secara negatif oleh komunitas Islam sebagai area komunitas Kristen untuk mempertahankan dominasinya dalam politik lokal Ambon. Gagasan ini digulirkan sebagai instrumen untuk memfasilitasi bekerjanya sistem meritokrasi plus dalam penentuan pejabat di birokrasi Pemerintah Kota Ambon. Inisiatif awal walikota yang telah mengalami proses pematangan di lingkungan terbatas ini, secara formal kemudian ditindak lanjuti oleh Bagian Organisasi dan Tata Laksana dengan membentuk Tim Teknis.

Tim Teknis kemudian bekerja dalam rangka penataan kepegawaian dan menyusun dokumen tentang SKJ. Dasar yang digunakan untuk melakukan penataan kepegawaian adalah Keputusan Kepala BKN Nomor 46 A Tahun 2004 tentang Standar Kompetensi Jabatan PNS. Substansi keputusan tersebut masih bersifat umum, sehingga memberikan ruang interpretasi yang luas bagi Tim Teknis. Di samping itu pula dibutuhkan pengkajian dan analisis lebih lanjut untuk dapat diaplikasikan pada struktur baru yang ada. Dalam menjalankan tugasnya, Tim Teknis melakukan serangkaian kajian sebagai berikut:¹⁵

Pertama, penyusunan format yang memuat kompetensi dasar dan kompetensi bidang. Dokumen ini kemudian diedarkan kepada semua pegawai di semua unit kerja yang telah memenuhi persyaratan kepangkatan dan teknis lainnya untuk menduduki suatu jabatan. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh informasi dan data yang relevan mengenai identitas dan jumlah pegawai yang telah memenuhi syarat jabatan sesuai struktur yang baru.

¹⁵ Wawancara dengan Bapak Dani Russel dan Bapak Fio Aipassa (Kabag Ormen Kota Ambon).

Kedua, Menganalisis dan menetapkan batas usia minimum dan maksimum – yang ditetapkan 45-55 Tahun sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 – sebagai persyaratan bagi seorang pegawai yang akan menduduki suatu jabatan.

Ketiga, Menyusun draft dokumen persyaratan dasar dan persyaratan bidang dari seluruh jabatan sesuai struktur baru untuk semua tingkatan eselon (II, III dan IV).

Keempat, draft yang dihasilkan selanjutnya dikonsultasikan dengan Sekertaris Kota (Sekkot), wakil walikota dan walikota untuk mendapatkan masukan dan koreksi, terutama mengenai batas usia.

Kelima, finalisasi dokumen standar kompetensi jabatan (SKJ) eselon II, III, dan IV.

Keenam atau yang terakhir adalah pengajuan kepada walikota untuk mendapatkan pengesahan. Hal ini diwujudkan dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Ambon Nomor 1 Tahun 2005.

Elemen-elemen pokok yang tertuang dalam Peraturan Walikota Nomor 1 Tahun 2005 tanggal 21 April 2005 Tentang Penetapan Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Ambon, antara lain memuat persyaratan baku jabatan bagi setiap pejabat Eselon II, III dan IV. Persyaratan baku jabatan ini meliputi uraian tugas pokok, persyaratan dasar, dan persyaratan administratif. Peraturan tersebut juga menegaskan bahwa penyusunan dan penetapan SKJ ini akan menjadi acuan pelaksanaan tugas Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat).

Dalam rangka mengisi berbagai jabatan baru sebagai hasil program restrukturisasi, ditetapkanlah mekanisme rekrutmen melalui pemberlakuan SK Walikota Ambon Nomor 341 tentang Mekanisme Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural di Lingkungan Pemerintah Kota Ambon. Berdasarkan SK tersebut ditetapkan persyaratan umum dan khusus yang harus dipenuhi untuk masing-masing jabatan. Persyaratan Umum terkait dengan kepangkatan, pendidikan, umur, dan lainnya. Sedangkan persyaratan khusus meliputi seleksi administrasi, tes psikologi, dan uji kompetensi. Berdasarkan substansi SK tersebut, setelah melakukan konsultasi dengan walikota, wakil walikota, dan sekretaris kota, Tim Bagian Kepegawaian merancang sebuah mekanisme dan prosedur untuk mengimplementasikannya. Mekanisme dan prosedur SKJ ini disusun ke dalam empat tahapan penting sebagai berikut:¹⁶

Pertama, seleksi administrasi yang dilakukan terhadap semua pegawai yang telah memenuhi syarat baku jabatan. Tahap ini bertujuan untuk meneliti kembali kompetensi yang menjadi persyaratan dari calon apakah telah dilengkapi sesuai dengan semua kriteria dan syarat yang harus dipenuhi dalam suatu jabatan yang diinginkannya, misalnya kepangkatan, pendidikan, umur, dan lainnya. Proses ini dilakukan oleh Baperjakat¹⁷. Masih pada tahap ini, Tim melakukan pemeriksaan terhadap semua berkas calon berdasarkan dokumen kepegawaian yang dimiliki semua pegawai, apakah memenuhi SKJ struktural sebagaimana yang dipersyaratkan dalam Peraturan Walikota Ambon No. 1 Tahun 2005 atukah tidak. Persyaratan-persyaratan sebagaimana dimaksud dalam lampiran Peraturan Walikota tersebut berisi uraian tugas pokok dan fungsi dari suatu jabatan, persyaratan dasar, dan persyaratan administrasi.

Kedua, tes psikologi (psiko-test). Tahap ini bertujuan untuk menginventarisasi potensi psikologi pejabat. Hal-hal pokok yang ingin dicapai melalui instrumen ini adalah apakah

¹⁶ Wawancara dengan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kota Ambon, 23 Mei 2006.

¹⁷ Baperjakat beranggotakan Sekko, Asisten I, II, dan III, unsur Bawasda, Bagian Kepegawaian dan Bagian Ortala.

yang bersangkutan memiliki karakter pemimpin atukah tidak dan untuk jabatan-jabatan di bidang mana saja seseorang dianggap layak, bila ditinjau dari tingkat kecerdasan, sikap kerja, kepribadian dan kemampuan manajerial. Dengan demikian tes ini secara umum dimaksudkan untuk mengetahui potensi psikologi setiap calon pejabat dalam melaksanakan bidang tugasnya kelak sebagai wujud dari implementasi visi dan misi serta renstra Pemerintah Kota Ambon. Tes dilakukan dalam dua bentuk, yaitu tes tertulis dan tes wawancara dalam bentuk diskusi kelompok/simulasi/permainan peran (*role playing*).

Ketiga, perumusan visi dan misi calon. Tahap ini dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran rencana kerja dan pandangan calon terhadap apa yang akan dikerjakan setelah terpilih dalam suatu jabatan sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Tujuan dari penyusunan visi dan misi calon adalah untuk mendapatkan gambaran bagaimana penyebaran (perwujudan visi dan misi walikota dalam unit-unit kerja) setelah yang bersangkutan terpilih nanti. Dengan kata lain, perumusan visi dan misi calon bertujuan apa saja upaya dan langkah strategis yang dilakukan seorang pejabat unit dalam mewujudkan visi dan misi walikota sesuai tugas pokok dan fungsi di lingkungan unit kerjanya. Dokumen visi dan misi ini selanjutnya dikumpulkan dan didistribusikan kepada anggota tim penguji kompetensi untuk dijadikan bahan bagi penyusunan pertanyaan-pertanyaan.

Keempat atau yang terakhir adalah pelaksanaan uji kompetensi. Tahap ini bertujuan untuk melihat program calon, pemahaman terhadap batas wilayah kerja, menilai pemahaman calon terhadap visi dan misi kota berdasarkan visi dan misi calon. Dengan demikian dapat diperoleh informasi dan sekaligus dinilai kelayakan kemampuan dan kompetensi calon secara komprehensif dan terbuka tentang visi dan misi maupun langkah-langkah (program) strategis yang akan dilakukan dalam bidang tugas pada suatu jabatan sesuai kompetensinya.

D. SKJ dalam Tindakan

Implementasi program SKJ untuk pertama kalinya dilakukan terhadap jabatan Sekretaris Kota (Sekkot) Ambon. Proses seleksi untuk jabatan ini dilaksanakan pada tanggal 28 Maret 2003 dan diikuti oleh 19 Calon dengan menggunakan mekanisme dan prosedur yang telah ditetapkan. Ada tiga tahap seleksi, yaitu:

Pertama, seleksi administrasi yang mana 19 calon tersebut diminta memasukkan berkas persyaratan pencalonan. Setelah berkas para calon diseleksi Baperjakat, ternyata hanya sembilan (9)¹⁸ orang yang dinyatakan memenuhi segala persyaratan administrasi yang diperlukan untuk jabatan Sekertaris Daerah.

Kedua, tes psikologi yang dilakukan oleh tim penguji tes psikologi dari Fakultas Psikologi Universitas Pajajaran, Bandung. Tim ini ditunjuk berdasarkan sistem kontrak kerja¹⁹. Penetapan Tim penguji psikologi yang berasal dari lembaga yang kompeten dan tidak memiliki kepentingan langsung dengan proses yang ada menjadi sangat penting dan boleh jadi merupakan salah satu kunci keberhasilan program SKJ. Hal ini disebabkan karena pesan simbolik mengenai netralitas, *fairness*, dan berlaku sama untuk semua dapat dengan mudah

¹⁸ Nama dan jabatan mereka adalah: H.J Huliselan (Kepala Dinkes), J Lopulalan (Kepala Bawasada), Wellem P Pattiasina (Asisten I), Maizeka Mozes (Asisten III), Syarif Tuasikal (Kepala Dishub), M.Arsad Namsa (Kepala Dinsos), Hamidah Azis (Kepala Disnaker), Rudolf C Huwae (Sekwan), Christian Tousalwa (Kepala Dispenda).

¹⁹ Sistem ini dilakukan mula-mula melalui surat permintaan ke Lembaga induk UNPAD dan STPDN. Setelah disetujui Lembaga kemudian membentuk dan menunjuk anggota Tim. Selanjutnya dilakukan negosiasi dan perjanjian kontrak oleh Sekko mewakili Pemkot Ambon bersama pihak UNPAD maupun STPDN.

dikomunikasikan kepada para kandidat. Setelah mengikuti tes psikologi, hanya tiga (3)²⁰ orang yang dinyatakan memenuhi persyaratan untuk diikutsertakan dalam tahapan seleksi berikutnya, yaitu uji kompetensi.

Ketiga, uji kompetensi yang dilakukan Tim dari STPDN Jatinangor, Bandung. Dari hasil pelaksanaan uji kompetensi terpilihlah **dr.H.J. Huliselan, M.Kes**²¹ sebagai calon sekretaris kota terpilih. Sama halnya dengan Tim Uji Psikologi yang bersifat independen, penetapan lembaga perguruan tinggi yang memiliki kompetensi dan berada di luar kepentingan langsung, merupakan ciri penting SKJ kota Ambon.

Selanjutnya pada tanggal 25 April 2005 penerapan SKJ dilakukan untuk kedua kalinya terhadap hampir semua jabatan yang terdapat di birokrasi Pemerintah Kota Ambon hasil restrukturisasi. Proses ini diawali dengan mengidentifikasi semua pegawai yang telah memenuhi persyaratan kepegawaian dan pendidikan serta umur untuk kemudian diumumkan secara terbuka kepada semua pegawai yang telah memenuhi persyaratan dimaksud untuk memasukkan berkas kelengkapan. Setelah berkas terkumpul, jumlah pegawai yang memenuhi persyaratan untuk masing-masing eselon adalah sebagai berikut: eselon II.A sebanyak 19 orang, eselon II.B sebanyak 66 orang, eselon III.A sebanyak 164 orang, dan eselon IV sejumlah 217 orang. Total pendaftar untuk seleksi administrasi mencapai 456 orang. Baperjakat kemudian menyeleksi setiap berkas pencalonan. Setelah melalui waktu kurang lebih dua minggu, proses seleksi memperlihatkan hasil seperti terlihat pada Tabel 3.2.

Tabel 3.2.

Jumlah Peserta Seleksi Administrasi Program SKJ Tahun 2005

No	Tingkat Eselonoring	Jumlah Peserta		
		Calon	Memenuhi Syarat	Tdk Memenuhi Syarat
1	Eselon II.A	19	9	10
2	Eselon II.B	66	56	10
3	Aselon III.A	164	120	44
4	Eselon IV	217	209	8
Total		466	394	72

Sumber: Bagian Kepegawaian Pemkot Ambon – Tahun 2006

Hasil tersebut kemudian diserahkan ke Bagian Kepegawaian untuk diproses lebih lanjut. Bagian Kepegawaian kemudian mengidentifikasi kembali berdasarkan persyaratan kompetensi yang sesuai dengan SKJ seperti diatur dalam Keputusan Walikota Ambon Nomor 1 Tahun 2005. Hasilnya adalah daftar calon dengan jabatan-jabatan yang akan diisi. Nama-nama calon dalam daftar tersebut selanjutnya diikutsertakan dalam tes psikologi (lihat Tabel 3.3.).

Sebagaimana untuk jabatan Sekkot, tes psikologi untuk eselon II juga dilaksanakan oleh Tim Penguji dari Biro Pelayanan dan Inovasi Psikologi, Fakultas Psikologi Universitas Pajajaran Bandung berdasarkan Kontrak Kerja. Sedangkan untuk eselon III dilakukan oleh Tim Internal Pemerintah Kota Ambon. Pelaksanaan psikotest untuk Eselon II dan III dilakukan dalam dua bentuk, yaitu penyelesaian soal-soal tertulis dan wawancara dalam bentuk diskusi kelompok

²⁰ Mereka adalah; H.J Huliselan (Kepala Dinkes), Rudolf C Huwae (Sekwan), dan Christian Tousalwa (Kepala Dispenda).

²¹ Perjalanan karier H.J Huliselan dimulai sebagai Kepala Puskesmas Kayu Putih (1981-1986), Kepala BKKBN Kota Ambon (1986-1992), Kepala Dinkes Kota Ambon (1992-2003) dan akhirnya terpilih sebagai SEKDA Kota Ambon melalui SKJ sejak Tahun 2003.

(simulasi/permainan peran). Pada tahapan tes tertulis para peserta diminta mengisi pertanyaan-pertanyaan yang tersusun dari empat aspek, yaitu:

Pertama, komponen kecerdasan yang meliputi intelegensi umum, kemampuan berpikir strategis, wawasan berpikir, dan kemampuan menyelesaikan masalah.

Kedua, komponen sikap kerja yang mencakup motivasi berprestasi, efisiensi kerja, dan aksesibilitas kerja.

Ketiga, komponen kepribadian yang meliputi integritas moral, daya tahan stres, kemampuan membina hubungan sosial, kepekaan sosial, kematangan emosi, pengendalian diri, dan kemandirian. Keempat atau yang terakhir adalah komponen manajerial yang mencakup kepemimpinan, kemampuan mengambil keputusan, kemampuan memberdayakan sumber daya, kemampuan negosiasi, dan kemampuan menciptakan situasi kerja.

Tabel 3.3.

Jumlah Peserta Psikotest Program SKJ Tahun 2005

No	Tingkat Eselonoring	Psikotest	
		Peserta Test	Kategori
1	Eselon II.A	9	3
2	Eselon II.B	56	A = 11
			B = 34
			C = 11
3	Aselon III.A	120	A = 13
			B = 107
4	Eselon IV	209	209

Sedangkan tahap wawancara dilakukan terhadap para peserta satu per satu oleh seorang tim penguji (fasilitator) dalam tiap kelompok yang terdiri dari kurang lebih sepuluh orang per kelompok. Tahap ini diawali dengan meminta setiap peserta menyusun makalah kecil dalam bentuk program kerja sesuai tugas pokok dan fungsi dalam suatu bidang jabatan yang diinginkan. Makalah tersebut dikumpulkan dan diperbanyak sesuai jumlah peserta dalam masing-masing kelompok. Selanjutnya setiap orang diminta mempresentasikan makalahnya melalui simulasi atau permainan peran dalam kelompok. Peserta yang lain dalam kelompok memberikan komentar, saran, dan pendapat terhadap program yang disampaikan. Keseluruhan pelaksanaan tes ini berlangsung dalam dua hari, yakni tanggal 12 dan 13 Mei 2005.

Setelah melalui pemeriksaan hasil tes selama kurang lebih satu bulan, pengumuman peserta dilakukan secara tertutup dengan mengirim amplop kepada alamat masing-masing peserta. Total skor yang diperoleh peserta dihitung berdasarkan lima tingkat penilaian yaitu K yang berarti kurang, R berarti rendah, C berarti cukup dan B berarti baik serta BS yang berarti baik sekali. Hasil psikotest calon disimpulkan dalam dua aspek, yaitu "kategori" dan "rekomendasi". Aspek kategori terdiri atas tiga penilaian, yaitu A yang berarti berpotensi, B mengandung arti kurang berpotensi, dan C artinya tidak berpotensi. Sedangkan aspek rekomendasi dibagi atas dua jenis, yaitu keahlian dan instansi yang masing-masing terdiri dari Bidang I artinya tata prata, Bidang II berarti ekonomi dan Bidang III artinya administrasi. Bagi mereka yang memperoleh kategori C (tidak berpotensi) pada tahap ini – sebanyak 11 orang – secara otomatis tidak berhak mengikuti seleksi tahap berikutnya atau dengan kata lain dinyatakan gugur. Mereka dinilai tidak punya kemampuan memimpin atau kemampuan untuk menduduki jabatan yang akan diisi.

Sedangkan mereka yang berkategori A dan B – berjumlah berjumlah 45 orang – diberi waktu tiga minggu untuk menyusun visi dan misinya bila terpilih dalam jabatan yang diinginkan. Visi-misi yang disusun boleh lebih dari 1 jabatan, sebab para peserta diberikan kebebasan untuk

memilih mengikuti test lebih dari 1 jabatan jika persyaratan jabatan dimaksud dapat dipenuhinya sesuai daftar yang telah dibuat Bagian Kepegawaian. Setelah semua visi-misi dikumpulkan oleh tim di Bagian Kepegawaian, selanjutnya diserahkan kepada tim uji kompetensi. Tim ini diberikan waktu selama kurang lebih satu minggu untuk membaca dan mempersiapkan bahan pengujian. Tim ini dibentuk dengan SK Walikota Ambon Nomor 178 Tahun 2005, tanggal 2 Mei 2005 yang terdiri dari 8 orang yaitu: Walikota, Wakil Walikota dan Sekretaris Kota yang kedudukannya secara *ex-officio* adalah Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris Tim, serta lima (5) orang anggota tim dari Universitas Pattimura. Khusus bagi anggota tim dari lingkungan Universitas Pattimura, mereka berasal dari beberapa fakultas yang bidang ilmunya terkait dengan jabatan-jabatan yang akan diisi, yaitu Fakultas Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Fakultas Ekonomi, Fakultas Perikanan, serta Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan.

Dalam Pelaksanaan uji kompetensi, setiap calon diuji oleh 5 orang penguji yang terdiri dari Walikota, Wakil Walikota dan Sekretaris Kota dan dua (2) orang anggota tim yang berasal dari Universitas Pattimura khusus dari Fakultas terkait dengan jabatan yang sedang diuji. Setiap penguji, telah disediakan informasi dasar mengenai masing-masing calon, sekaligus informasi mengenai kompetensi yang ingin dicapai untuk jabatan yang akan diisi. Setelah kurang lebih seminggu waktu diberikan kepada tim untuk membaca dan menelaah visi dan misi calon, maka tahap uji kompetensi mulai dilakukan terhadap semua calon.

Pada tahap ini, setiap calon wajib diuji untuk setiap jabatan yang dipilihnya. Jika ada satu jabatan yang dipilih oleh lebih dari satu calon, maka mereka akan maju secara bersama dan diuji secara bersama-sama pula. Mekanisme yang ditetapkan adalah satu pertanyaan yang sama dijawab oleh seluruh calon secara bergiliran. Peserta yang maju bersamaan, bagi setiap penguji bergiliran mereka yang menjawab pertama. Jika pertanyaan pertama si A yang menjawab lebih dulu, maka pertanyaan berikutnya diberikan kepada si B atau si C. Pemindahan giliran ini dilakukan agar menghindari adanya peniruan jawaban oleh peserta yang menjawab kedua, ketiga atau terakhir. Pertanyaan yang diajukan tim penguji bermacam-macam jenis dan bentuknya²². Ada pertanyaan yang sifatnya menguji pengetahuan calon mengenai tugas pokok dan fungsi unit kerja yang dipilihnya. Ada juga pertanyaan yang menguji kemampuan calon untuk pemecahan suatu masalah yang mungkin timbul di unit kerjanya, baik masalah internal maupun masalah yang berkaitan dengan masyarakat yang dilayani. Selain itu ada pula pertanyaan-pertanyaan yang sifatnya menguji kemampuan calon terkait visi, misi dan program kerja yang telah disusunnya. Namun ada juga pertanyaan yang dikaitkan dengan implementasi visi dan misi pemerintah kota di unit kerjanya masing-masing.

Para penguji diberi format penilaian yang komponennya meliputi kemampuan menguasai bidang tugas pokok dan fungsi serta ketajaman visi-misi dan kemampuan berkomunikasi. Sistem penilaian ditetapkan ke dalam skala kontinum yang bergerak antara 0 – 100 (lihat lampiran). Proses pelaksanaan seleksi tahap ini dilakukan secara terbuka dan dapat disaksikan oleh masyarakat secara langsung. Tes berlangsung selama 5 hari. Semua hasil penilaian anggota tim penguji diserahkan kepada Walikota selaku Ketua Tim Penguji untuk direkapitulasi.

²² Pertanyaan yang disampaikan antara lain, kepada: 1) Calon Kepala Dinas Sosial adalah sebagai berikut, "Jika Anda terpilih, bagaimana cara Anda berkoordinasi dengan Pemprov Maluku dalam menyelesaikan persoalan pengungsi di Kota Ambon?" Langkah-langkah apa yang Anda lakukan untuk mengatasi masalah-masalah sosial seperti anak jalanan, WTS dan penyandang cacat di kota Ambon?", 2) Calon Kabag Humas adalah sebagai berikut, "bagaimana cara Anda menyikapi berbagai tanggapan/kritik/saran anggota masyarakat terhadap kinerja walikota dalam kolom SMS di media cetak akhir-akhir ini jika Anda terpilih nanti?"

Dari rekapitulasi semua nilai yang masuk dari seluruh anggota tim untuk setiap calon, selanjutnya disusun ranking dari nilai yang tertinggi sampai yang terendah dalam setiap jabatan. Dalam menduduki suatu jabatan, mereka yang mendapatkan ranking tertinggi otomatis dipilih. Pada kenyataan ada juga satu orang calon yang memperoleh ranking pertama untuk dua atau lebih jabatan²³. Menghadapi kasus seperti ini, Tim Bagian Kepegawaian diberikan kewenangan untuk meneliti kembali beberapa kriteria utama seperti jenis pendidikan dan pengalaman yang bersangkutan dalam jabatan-jabatan tersebut, untuk kemudian diserahkan kepada walikota. Pada akhirnya walikota menentukan pada jabatan mana yang bersangkutan harus diangkat²⁴. Proses rekapitulasi oleh walikota, wakil walikota, dan sekretaris kota berlangsung kurang lebih seminggu, yakni dari 30 Juni sampai dengan 12 Juli 2005.

Guna menghindari munculnya spekulasi mengenai objektivitas pelaksanaan SKJ, hasilnya kemudian diumumkan secara terbuka kepada publik, baik melalui papan pengumuman di kantor walikota maupun lewat media massa. Format pengumuman yang disampaikan memuat nama pejabat, nilai (*score*) yang diperoleh dan jabatan yang diduduki. Khusus untuk Eselon II, sesuai dengan ketentuan Keputusan Walikota Ambon Nomor 341 Tahun 2005 calon-calon yang terpilih dikonsultasikan kepada Gubernur sebelum ditetapkan melalui Surat Keputusan Walikota Ambon. Kenyataannya, hasil yang diperoleh melalui program SKJ tidak mendapatkan koreksi dari pihak gubernur sebagai pemegang otoritas yang harus dikonsultasi oleh walikota. Nama-nama yang diusulkan oleh Pemerintah Kota Ambon untuk menduduki jabatan yang mensyaratkan adanya persetujuan gubernur, sepenuhnya diterima sesuai usulan. Hal ini membuktikan bahwa SKJ sensitif dan akurat dalam menghasilkan pejabat yang sesuai dengan aturan kepegawaian yang berlaku di Indonesia secara umum.

²³ Sebagai contoh, Dra. F Matitaputty untuk jabatan Kepala Dikor dan Kepala Dinas Pariwisata serta Kabag Umum sedangkan Drs. A.G Latuheru untuk jabatan Asisten I dan Kepala Bawasda dan Kabag Umum, serta Drs. Mozes Maiseka untuk jabatan Kepala Badan Keuangan Daerah dan Asisten III.

²⁴ Dra. F Matitaputty diangkat sebagai Kepala Dikor, Drs. A.G Latuheru sebagai Asisten I dan Drs. Mozes Maiseka sebagai Kepala Badan Keuangan.

BAB IV

Hasil yang Dicapai

A. Meritokrasi dalam Model dan Pelaksanaan

Penerapan SKJ telah melahirkan format baru birokrasi Pemerintah Kota Ambon. Paling tidak ada dua hal yang dicapai dari penerapan SKJ tersebut. Pertama, terciptanya sistem meritokrasi. Kedua, terwujudnya prinsip *the right man in the right place* (orang yang tepat pada tempat yang tepat).

Sistem meritokrasi yang tercipta tergambar dengan jelas dari adanya persamaan hak setiap pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Ambon untuk dapat menduduki jabatan dalam birokrasi. Penegasan yang dilembagakan melalui mekanisme pengumuman terbuka bagi semua birokrat di lingkungan Pemerintah Kota Ambon ini diikuti oleh penetapan dokumen formal kepada semua pegawai tanpa terkecuali dalam proses SKJ. Lebih dari itu, realisasi persamaan hak dilakukan melalui mekanisme kompetisi terbuka yang bisa memastikan pembuktian kompetensi dan profesionalitas secara objektif. Sebagai sebuah model, SKJ juga menerapkan prinsip pembatasan hak birokrat untuk menduduki jabatan yang tersedia. Akan tetapi, mekanisme dan syarat-syarat pembatasan tidak dilakukan secara politik dan tertutup, melainkan dengan memanfaatkan instrumen dan syarat-syarat teknokratik yang ditetapkan dalam regulasi nasional yang telah diterima secara luas sebagai sesuatu yang adil.

Pembedaan antara penggunaan instrumen teknokratik dan politik ini sangat penting. Ada dua alasan:

Pertama, menegaskan posisi profesionalisme birokrasi.

Kedua, mengungkapkan tingginya derajat politisasi birokrasi yang justru menjadi salah satu sebab mendasar dari konflik. Operasionalisasi instrumen dan syarat-syarat teknokratik dalam SKJ dilakukan melalui dua keharusan:

1. Setiap peserta harus memenuhi syarat-syarat kompetensi dan profesional yang ditetapkan melalui pengujian bertahap yang bersifat terbuka.
2. Setiap peserta harus memenuhi berbagai persyaratan standar baku bagi jabatan yang diinginkan.

Kedua hal ini diwujudkan dengan pemberlakuan syarat baku administrasi kepegawaian secara ketat dan konsisten, dan pengembangan sistem pengujian terbuka melalui uji kompetensi dan test psikologi.

Proses perancangan SKJ sebagai sebuah model juga mengungkapkan kesetiannya dalam menerapkan prinsip-prinsip meritokrasi secara ketat. Hal ini dapat terlihat jelas dengan adanya jaminan bagi bekerjanya kewenangan dan fungsi struktur birokrasi yang ada sesuai tugas pokoknya masing-masing dalam proses penyusunan SKJ. Struktur birokrasi yang memiliki kewenangan dalam menentukan aspek spesifik dari karier birokrat tetap memainkan peranan sebagaimana seharusnya. Sebagai contoh, penetapan dan penyeleksian syarat baku dan administratif yang diperlukan bagi SKJ sepenuhnya menjadi wilayah kewenangan dari bagian Kepegawaian dan Organisasi Tata Laksana Pemerintah Kota Ambon. Sementara itu, hak untuk memberikan penilaian terhadap kelayakan pegawai menduduki jabatan tertentu, tetap berada di tangan Baperjakat sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk itu.

Demikian pula, keseluruhan unit kerja dalam birokrasi Pemerintah Kota Ambon, terlibat aktif untuk memberikan masukan dan menyosialisasikannya selama proses perancangan model. Lebih dari itu, metode perancangan SKJ memperlihatkan keunikan tersendiri, yakni metode reformasi birokrasi melalui birokrasi itu sendiri. Mereformasi birokrasi melalui birokrasi itu sendiri sangat menarik untuk dikaji karena hal ini berseberangan dengan kecenderungan konservatisme yang merupakan sifat alamiah birokrasi yang selalu resisten terhadap usaha-usaha perubahan, terlebih perubahan yang bersifat mendasar¹. Dengan demikian proses perancangan SKJ telah menyajikan sebuah contoh kasus yang dapat digunakan sebagai dasar untuk mempertanyakan kembali keabsahan dari argumentasi klasik mengenai kemustahilan reformasi birokrasi melalui dan oleh birokrasi sendiri. Pengalaman perancangan program SKJ membuktikan, birokrasi dapat diformat ulang justru dengan melibatkan keseluruhan struktur dan fungsi yang melekat di dalamnya. Kehendak untuk mengubah diri terbuka sangat luas, sejauh mereka dilibatkan secara menyeluruh dan didukung oleh sebuah keputusan politik yang kuat dan konsisten.

Proses pelaksanaan SKJ itu sendiri tetap mengedepankan bekerjanya prinsip-prinsip meritokrasi. Hal ini tergambar jelas berdasarkan data bahwa tidak semua pegawai dapat lolos mengikuti keseluruhan proses SKJ setelah melewati satu atau dua tahapan awal seleksi. Sebagian pegawai telah gagal dalam memenuhi berbagai syarat baku dan administrasi sehingga tidak dapat melanjutkan ke fase berikutnya, yakni test psikologi. Sementara sebagian lainnya, harus berhenti pada tahap kedua karena gagal dalam seleksi psikologi yang dilakukan oleh lembaga yang kompeten dan kredibel. Bukti lain yang berkaitan dengan bekerjanya prinsip-prinsip meritokrasi dalam pelaksanaan SKJ adalah birokrasi penyelenggara SKJ. Kendatipun pelaksanaan teknis dilakukan melalui pembentukan berbagai tim, namun pelaksanaan program SKJ tidak dilakukan dengan mem-*by-pass* kewenangan kelembagaan yang memiliki hak untuk itu.

Peran dari berbagai tim yang dibentuk, lebih untuk menopang dan mempermudah bekerjanya struktur yang berwenang, sekaligus untuk menjamin kredibilitas dari proses SKJ itu sendiri. Demikian pula, keanggotaan tim yang dibentuk, hampir sepenuhnya diambil dari anggota unit-unit kerja dalam birokrasi Pemerintah Kota Ambon. Tentunya mereka yang dipilih sebagai anggota tim adalah yang relevan dan berwenang. Selain itu ada juga anggota tim di luar unit kerja sebagai representasi kompetensi dan keahlian tertentu, serta posisi *imparsial* dari lembaga yang dilibatkan.

Sama halnya dengan proses perancangan model, pada tahap pelaksanaan SKJ, unit-unit kerja dalam birokrasi Pemerintah Kota Ambon tetap terlibat aktif dalam memberikan *input*. Hal ini semakin mempertegas bekerjanya prinsip-prinsip meritokrasi dalam pelaksanaan SKJ. Lebih dari itu, proses pelaksanaan SKJ melibatkan sejumlah lembaga di luar pemerintah kota yang sepenuhnya didasarkan pada kompetensi keahlian dan reputasi yang dimiliki masing-masing lembaga. Konsekuensi lebih lanjut, keinginan Walikota Ambon untuk memberikan pesan kepada jajaran birokrasi dan publik secara umum bahwa pemerintah kota secara sungguh-sungguh dan profesional dalam melakukan perubahan mendasar birokrasi dengan mengedepankan prinsip-prinsip meritokrasi, keadilan, dan persamaan hak dapat terwujud. Wawancara random dengan

¹ Banyak literatur yang sudah mendiskusikan logika di balik kuatnya konservatisme birokrasi. Insentif bagi birokrat untuk melakukan perubahan sedemikian terbatasnya, sementara insentif ke arah sebaliknya sedemikian besarnya. Untuk diskusi yang komprehensif lihat, Cornelis Lay, Sektor Publik, Pelayanan Publik dan Governance, dalam *Terobosan dan Inovasi Manajemen Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Fisipol UGM, 2005. Lihat pula James A. Belasco and Ralph C. Stayer, *Flight of The Buffalo, Soaring to Excellence, Learning to Let Employees Lead*, NY: Warner Books, Inc, 1993.

masyarakat luas mengonfirmasikan tercapainya tujuan tersebut. Masyarakat secara umum mengetahui bahwa untuk menduduki jabatan birokrasi, seseorang harus melewati proses pengujian terlebih dahulu. Konfirmasi yang sama juga diperoleh tim peneliti melalui wawancara dengan para pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Ambon.

Metode pengujian secara kompetitif yang diterapkan juga mengungkapkan hal lain yang sangat penting yaitu bekerjanya prinsip-prinsip meritokrasi dan keadilan. Test psikologi, karena kerumitan metodologis dan kekhususan keahlian yang dituntut, sepenuhnya menjadi wilayah kewenangan dari lembaga yang memiliki kompetensi. Informasi yang dihimpun dari berbagai sumber memastikan, pihak Pemerintah Kota Ambon, termasuk pejabat politik tertingginya, hanya berfungsi sebagai pengguna akhir (*end user*) dari hasil test psikologi dan hanya terlibat sebatas memberikan masukan mengenai kebutuhan daerah, namun tidak terlibat dalam proses itu sendiri. Metode seperti ini memberikan pesan yang sangat kuat kepada publik, termasuk birokrat, bahwa otoritas politik dalam birokrasi tidak akan memasuki sebuah wilayah yang bukan merupakan kompetensinya dalam proses penempatan ke jabatan-jabatan publik.

Hasil wawancara dengan sejumlah birokrat yang gagal memang memunculkan kekuatiran bahwa otoritas politik tetap memainkan peranan penting dalam menentukan. Hal ini karena rekapitulasi akhir dari keseluruhan proses yang telah dikonversi ke dalam bentuk angka sepenuhnya menjadi kewenangan walikota, wakil walikota, dan sekretaris kota untuk memutuskan. Akan tetapi, penelusuran lebih lanjut oleh tim peneliti memastikan, kemungkinan otoritas politik memanipulasi hasil dari keseluruhan proses SKJ sangat kecil untuk tidak mengatakan tidak ada. Indikasi terhadap hal ini adalah pengumuman terbuka atas hasil-hasil yang diperoleh masing-masing peserta disertai capaian nilainya. Mekanisme ini telah berfungsi sebagai instrumen kontrol bagi peserta, birokrasi secara keseluruhan, dan bahkan masyarakat sehingga dapat meminimalisasi risiko terjadinya manipulasi oleh pemegang otoritas politik.

Sementara uji kompetensi dilakukan melalui operasionalisasi metode yang di satu sisi dapat menjamin *fairness* – misalnya keikutsertaan penguji dari perguruan tinggi dan sistem penggiliran pertanyaan – sementara di sisi lain memberikan ruang yang luas bagi sesama pegawai yang saling berkompetisi untuk menilai diri dan pesaingnya. Kendatipun, hasil penilaian subjektif mereka tidak dipertimbangkan ke dalam sistem penilaian akhir, tetapi efek psikologis yang ditimbulkan sangat besar, masing-masing dapat menilai kemampuan diri sendiri dan pesaingnya. Hal ini sangat penting dalam konteks Pemerintah Kota Ambon yang mana kealpaan mekanisme semacam ini di masa lalu telah memberikan alasan yang kuat bagi pegawai yang tidak menduduki jabatan untuk melakukan politisasi, termasuk dengan mengeksploitasi sentimen-sentimen etnisitas. Meskipun demikian, hasil telaah atas dokumen dasar bagi kepentingan test psikologi dan uji kompetensi menunjukkan masih adanya kelemahan pada substansi yang perlu dibenahi di masa-masa yang akan datang.

Kehadiran lembaga-lembaga yang kompeten, kredibel, dan netral serta penggunaan variasi metode pengujian yang berbeda lebih menjamin objektivitas sebagai bagian integral dari pelaksanaan SKJ. Hal ini adalah suatu jaminan yang sangat diperlukan oleh publik untuk membuktikan terjadinya transformasi pemerintah kota dari simbol dan pusat ketidakadilan menjadi ke arah sebaliknya. Tanpa kehadiran lembaga-lembaga di atas akan sangat sulit bagi pemerintah kota untuk meyakinkan pegawainya sendiri, apalagi meyakinkan masyarakat, bahwa prinsip-prinsip transparansi, keadilan, persamaan dan lain sebagainya sungguh telah dijalankan. Dalam situasi dimana ketidakpercayaan terhadap institusi publik baik oleh masyarakat maupun pegawainya sendiri rendah, kehadiran pihak ketiga sebagai representasi kompetensi, netralitas, dan profesionalitas merupakan sebuah jalan keluar yang terbaik.

Kehadiran berbagai lembaga yang kompeten, kredibel, dan netral di atas sekaligus juga sebagai jaminan yang sangat penting dalam rangka mendapatkan pegawai terbaik untuk masing-masing jabatan. Dalam situasi birokrasi yang terpolitisasi sangat dalam, bahkan tersegmentasi dengan sangat tajam, sebuah kebijakan atau program yang paling baik sekalipun dapat dengan mudah dibajak oleh kelompok-kelompok yang tersegregasi. Hal ini merupakan persoalan serius yang dihadapi banyak daerah di berbagai belahan dunia. Birokrasi telah menjadi ranah dari fenomena *ethnic capture* yang membuat seluruh bangunan dasar birokrasi ala **Weberian** runtuh. Atas dasar alasan yang demikian, kehadiran pihak ketiga menjadi jaminan penting yang dapat memastikan terhindarnya proses yang ada dari intervensi etnisitas (termasuk agama) di Ambon. Lembaga-lembaga di atas adalah wasit yang berfungsi sebagai pengawas, dan sekaligus penguji untuk menilai kompetensi.

Pada tahapan selanjutnya, mekanisme yang melibatkan institusi luar dapat menjadi semacam struktur insentif bagi individu pegawai yang masih berada pada lapisan bawah untuk berprestasi, bekerja secara lebih profesional dari waktu ke waktu dan terus meningkatkan kemampuan diri dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Wawancara dengan sejumlah pegawai pada tingkatan staf di lingkungan birokrasi Pemerintah Kota Ambon mengungkapkan dengan jelas adanya perubahan mendasar perilaku kerja mereka ke arah yang mendukung penciptaan tata-kelola pemerintah yang baik. Hal ini terkait dengan adanya jaminan kepastian karier yang sepenuhnya ditentukan oleh kompetensi dan kemampuan profesional yang dimiliki seorang pegawai. Perilaku kerja positif mulai ditunjukkan para staf karena adanya keyakinan baru bahwa karier mereka akan sepenuhnya ditentukan oleh prestasi kerja konkret mereka dan tidak lagi semata-mata ditentukan oleh masa kerja, apalagi faktor politik. Hal ini merupakan salah satu investasi penting yang bersifat jangka panjang dari SKJ karena telah berfungsi sebagai struktur insentif bagi birokrat yang akan mendorong terbentuknya birokrasi yang lebih profesional di masa yang akan datang. Dengan demikian, kecemasan Walikota Ambon mengenai semakin berisikunya politisasi birokrasi, seiring dengan masuknya politik lokal ke arah pemilihan kepala daerah secara langsung, dapat diredam. Secara positif, SKJ telah berfungsi dalam memberikan disinsentif bagi seorang pegawai untuk menggunakan rute politik bagi pengembangan kariernya.

Berdasarkan alasan-alasan di atas, SKJ telah meletakkan momentum untuk meraih kembali kredibilitas Pemerintah Kota Ambon yang hilang di mata publik. Membangun kembali kepercayaan masyarakat atas lembaga-lembaga publik yang hampir pudar sepenuhnya, terutama selama masa konflik dan meletakkan dasar-dasar yang kuat bagi terbentuknya sebuah tata-kelola pemerintahan yang lebih baik di masa-masa yang akan datang.

Semua di atas terekam dari kuatnya apresiasi publik atas penerapan program SKJ ini. Meskipun rata-rata anggota masyarakat yang diwawancarai tidak cukup akrab dengan SKJ sebagai sebuah penyebutan, namun mereka memahami dan mengikuti dengan seksama proses pengujian pejabat. Masyarakat umumnya paham bahwa setiap pejabat saat ini, termasuk Sekretaris Kota, merupakan hasil dari proses pengujian yang ketat dan hal ini diapresiasi secara baik oleh masyarakat. Secara umum masyarakat juga menilai bahwa situasi kemasyarakatan di kota Ambon telah mengalami perubahan cukup mendasar. Psikologi konflik dan situasi keterpurukan sudah tidak lagi tampak di permukaan.

Demikian pula dengan pola hubungan saling tidak percaya kini kembali ke situasi normal. Kepercayaan pada pemerintah pun mengalami peningkatan cukup signifikan. Kendatipun demikian, perubahan-perubahan besar yang terjadi di atas, tidak bisa secara langsung diatributkan sebagai prestasi dari program SKJ. Banyak variasi program dan aktor, bahkan hingga ke level nasional dan internasional, yang turut berinvestasi bagi terciptanya situasi

tersebut. Oleh sebab itu, secara metodologis sangat sulit untuk menghitung kontribusi dari program SKJ ke dalam keseluruhan prestasi yang telah dicapai Ambon dalam beberapa tahun terakhir ini. Meluasnya persepsi positif publik terhadap Pemerintah Kota Ambon, untuk sebagian, dapat dipahami melalui SKJ.

B. "Orang yang Tepat pada Tempat yang Tepat"

Hasil kedua yang dicapai oleh SKJ adalah mendapatkan orang yang tepat pada jabatan yang tepat. Hal ini dibuktikan dengan keterlibatan pegawai yang memenuhi syarat yang mengikuti proses SKJ. Syarat-syarat dan tahapan-tahapan dalam proses SKJ secara akurat telah mampu menyaring para peserta hingga akhirnya menyisakan peserta-peserta dengan tingkat kompetensi yang paling tinggi berada pada posisi sebagai kandidat. Sementara peserta-peserta yang kapasitas dan kompetensinya kurang, tersisih dalam proses sebelumnya. Hal ini mengindikasikan bahwa syarat dan mekanisme yang diterapkan dalam SKJ adalah sensitif atau memiliki kemampuan untuk membedakan kapasitas dan kompetensi masing-masing peserta.

Informasi yang dihimpun selama proses penelitian dari para peserta baik yang berhasil maupun yang gagal, terungkap bahwa tidak ada kesulitan dan kontroversi yang berarti dalam menetapkan peringkat peserta dalam setiap tahapan SKJ. Mereka juga mengakui bahwa hasil proses SKJ ini telah menggambarkan tingkat kemampuan mereka. Fakta ini ditopang dengan tidak adanya protes yang diajukan secara individual dan dalam bentuk demonstrasi oleh mereka yang dinyatakan gagal dalam proses SKJ. Demikian pula, pengajuan hasil proses SKJ pada otoritas yang lebih tinggi, dalam hal ini gubernur sebagai representasi pemerintah pusat, menunjukkan bahwa personal yang dihasilkan melalui SKJ memenuhi semua persyaratan yang dituntut oleh regulasi nasional. Pengajuan hasil proses SKJ kepada gubernur adalah dalam kapasitas kewenangan administratif untuk menetapkan orang ke dalam sebuah jabatan. Lebih lanjut, hal ini membuktikan bahwa syarat-syarat yang diterapkan dalam proses SKJ memiliki tingkat akurasi yang tinggi sebagai alat pembeda kapasitas dan kompetensi antar peserta.

Berdasarkan data yang dihimpun selama penelitian terungkap bahwa ada loncatan yang sangat besar dari sudut usia. Sejumlah kecil pejabat yang dinyatakan memenuhi persyaratan sesuai syarat dan mekanisme SKJ berada pada usia yang relatif muda, berkisar antara 44 sampai 45 tahun untuk jabatan eselon II. Suatu prestasi yang tidak mungkin dicapai melalui syarat dan mekanisme promosi jabatan birokrasi sebelumnya yang menekankan jabatan lebih sebagai fungsi dari masa kerja. Berdasarkan syarat dan mekanisme sebelum penerapan SKJ, eselon II secara normal merupakan jabatan bagi mereka yang telah mencapai usia 50 tahun ke atas. Munculnya sejumlah birokrat muda ke dalam jabatan eselon II memiliki arti simbolik sangat penting, yakni meletakkan optimisme semakin besar bagi birokrat muda lainnya tentang masa depan karier mereka yang lebih baik sejauh syarat kompetensi dan profesionalitas dapat dipenuhi.

Hasil penelitian juga menunjukkan fenomena yang lain, yakni terjadinya rotasi atau perpindahan jabatan antara sebagian besar pejabat lama. Selain itu juga terjadi mobilitas vertikal yang bersifat terbatas pada pejabat dari jabatan setingkat di bawahnya. Berdasarkan informasi yang dihimpun selama penelitian, terungkap bahwa rotasi yang terjadi telah menghasilkan sebuah konfigurasi baru yang sepenuhnya menggambarkan peta kompetensi secara objektif dari para pejabat. Hasil diskusi dengan salah seorang pejabat yang menduduki jabatan baru hasil SKJ menegaskan bahwa dengan jabatan baru tersebut, ia kembali ke "habitat" semula dimana lebih dari separuh karier dan pengetahuan serta keahlian yang diakumulasinya melalui berbagai aktivitas pendidikan dan pelatihan sungguh-sungguh dapat dimanfaatkan secara penuh. Ia bahkan merasa bersyukur karena di antara empat jabatan dimana ia dinominasi, akhirnya

diputuskan untuk menjabat posisinya saat sekarang yang memang sesuai dengan kompetensinya. Hal ini, sekali lagi mempertegas temuan bahwa SKJ telah menempatkan pejabat pada jabatan sesuai dengan kompetensinya.

Atas dasar uraian di atas semakin memperkuat fakta sebagaimana dipaparkan dalam Bab III bahwa sejumlah peserta yang memiliki kapasitas dan kompetensi unggul, pada kenyataannya dapat menduduki urutan-urutan utama hasil seleksi untuk beberapa jabatan yang berbeda-beda. Hal ini sekaligus mengungkapkan bahwa syarat dan mekanisme yang diterapkan dalam SKJ telah memberikan kemungkinan bagi dilakukannya generalisasi untuk unit-unit yang berbeda dalam jabatan yang sederajat. Keberhasilan syarat dan mekanisme SKJ dalam mencapai generalisasi bagi unit kerja yang berbeda pada eselon yang sama sekaligus menggambarkan akurasi *design* kelembagaan baru Pemerintah Kota Ambon. Format baru birokrasi Pemerintah Kota Ambon menggambarkan tingkat beban yang sama untuk level yang sama dan oleh karena itu membutuhkan kualifikasi kepemimpinan yang setara pula.

Selanjutnya hasil SKJ berkaitan dengan komposisi kepegawaian berdasarkan kelompok kategori, terutama etnisitas (suku dan agama). Sebagaimana digambarkan pada Bab II, birokrasi Pemerintah Kota Ambon sebelum penerapan SKJ ditandai oleh adanya ketimpangan yang tajam komposisi pegawai berdasarkan kategori etnis dan agama.

Tabel 4.1.
Geografi Pejabat Pemkot Ambon Sebelum Program SKJ Tahun 2005.

Asal etnis/ Wilayah	Jenis Kelamin		Agama			Pendidikan		Pangkat			Jumlah	
	L	P	I	KP	K	SMU/ K/ SM	S1	S2	III	IV	f	%
Ambon	9	4	2	10	1	2	11	-	1	12	13	36.11
Lease	13	5	2	16		-	16	2	-	18	18	50,00
SBB	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	2.78
Malra	1	0	1		0	0	1	0	0	1	1	2.78
MTB	2	0	0	2	0	0	2	0	1	1	2	5,55
Sulawesi	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1	2.78
<i>Jumlah*</i>	26	10	6	28	2	2	31	3	2	34	36	100

Sumber: Pemkot Ambon, Maret 2006

*) 1. Tidak termasuk Jabatan Walikota dan Wawali

2. Hanya terdiri dari jabatan Kepala Dinas, Badan, Kantor dan Bagian

Komposisi penguasaan jabatan di atas mengalami perubahan konfigurasi pasca pemberlakuan program SKJ. Kendatipun perubahan yang dihasilkan tidak bersifat dramatis, dalam pengertian tidak menciptakan keseimbangan sempurna komposisi pejabat berdasarkan kelompok etnik, namun dapat menggeser peta perimbangan ke arah yang lebih baik. Perbandingan Tabel 4.1 di atas dengan Tabel 4.2 berikut ini mengungkapkan perimbangan penguasaan jabatan berdasarkan kelompok kategori berbasis etnik mengalami pergeseran, dengan etnik Lease sebagai kelompok dominan dalam struktur jabatan sebelum SKJ mengalami penurunan cukup signifikan, diikuti oleh etnik Ambon. Sebaliknya, etnik di luar kedua etnik ini yang pada struktur jabatan birokrasi sebelum SKJ menguasai jabatan sangat terbatas mengalami peningkatan yang sebanding dengan pengurangan jumlah pada dua etnik sebelumnya. Penguasaan atas struktur birokrasi oleh dua etnik utama di kota Ambon ini memang masih dominan. Namun ke depan, penerapan program SKJ memendam potensi optimisme yang sangat

besar. Jika kecenderungan ini berlangsung terus, maka bisa diperkirakan persoalan fundamental yang dihadapi Pemerintah Kota Ambon yang diasosiasikan dengan sumber ketidakadilan oleh sebagian masyarakat dapat secara bertahap diselesaikan. Keseimbangan etnik akan bisa dicapai, meskipun untuk itu diperlukan waktu yang panjang.

Tabel 4.2.

Geografi Pejabat Pemkot Ambon Sesudah Program SKJ Tahun 2005.

Asal etnis/ Wilayah	Jenis Kelamin		Agama			Pendidikan		Pangkat				Jumlah	
	L	P	I	KP	K	SMU/ SMK	S1	S2	III	IV	f	%	
Ambon	6	2	-	8	-	-	8	-	1	7	8	29,63	
Lease	6	3	2	7	-	1	6	2	2	7	9	33,33	
Malteng	1	-	-	1	-	-	1	-	-	1	1	3,70	
SBB	2	-	-	2	-	-	2	-	-	2	2	7,41	
Leihitu	1	1	1	1	-	-	2	-	1	1	2	7,41	
Salahutu	1	-	1	-	-	-	1	-	1	-	1	3,70	
Kei	1	-	1	-	-	-	1	-	-	1	1	3,70	
MTB	1	-	-	1	-	-	1	-	-	1	1	3,70	
Sulawesi	2	-	-	2	-	-	2	-	1	1	2	7,41	
<i>Jumlah*</i>	21	6	5	22	-	1	23	2	6	19	27	100	

Sumber: Dinas/Badan/Kantor/Bagian Pemkot Ambon, Maret 2006

**) Tidak termasuk Jabatan Walikota dan Wawali*

Tabel 4.1 dan Tabel 4.2 mengungkapkan ketidakseimbangan komposisi agama dalam penguasaan jabatan birokrasi kota Ambon. Jabatan-jabatan puncak di birokrasi Pemerintah Kota Ambon masih berada pada pejabat yang beragama Kristen. Akan tetapi dilihat dari sudut kecenderungan, secara agregat tampak dengan jelas bahwa pejabat kota Ambon yang beragama Kristen mengalami penurunan hampir lima persen yang dihasilkan melalui SKJ, meski posisinya masih tetap sebagai mayoritas.

Data di atas tidak dengan sendirinya bisa dibaca sebagai wujud kegagalan program SKJ dalam memenuhi salah satu misinya, yakni menciptakan keseimbangan etnik dan agama dalam penguasaan jabatan-jabatan publik di lingkungan Pemerintah Kota Ambon. Hal ini lebih tepat untuk dibaca sebagai limitasi dari penerapan SKJ dalam sebuah konteks birokrasi yang memiliki watak struktural yang khas, yakni adanya dominasi salah satu kelompok. SKJ bukan merupakan instrumen rekrutmen pegawai yang membuka ruang yang sama bagi semua warga kota Ambon untuk bersaing. Sebaliknya, SKJ merupakan instrumen kebijakan untuk menyeleksi pejabat birokrasi yang bersumber dari dalam birokrasi itu sendiri yang komposisi kepegawaiannya didominasi oleh pegawai beragama Kristen dari etnik Ambon dan Lease yang merupakan hasil rekrutmen pegawai periode-periode kepemimpinan politik sebelumnya. Oleh karena itu, potensi mobilitas pegawai beragama non-Kristen untuk menaiki tangga kepemimpinan birokrasi lokal dibatasi oleh jumlah pegawai yang secara kuantitas terbatas. Dengan kata lain, penguasaan jabatan birokrasi merupakan fungsi dari jumlah pegawai.

Semakin banyak jumlah pegawai yang berasal dari satu kelompok kategori, semakin besar pula peluang kelompok kategori yang bersangkutan untuk menguasai jabatan-jabatan publik yang tersedia. Hal ini disebabkan dalam situasi yang mana ketidakseimbangan jumlah pegawai antar kelompok kategori sangat mencolok, hal tersebut akan terkonversi secara otomatis ke dalam penguasaan struktur jabatan yang tersedia. Fenomena ini membawa kita pada isu yang lain, yakni kebutuhan jangka panjang Pemerintah Kota Ambon untuk menata kembali kebijakan

dan sistem rekrutmen pegawai negeri sipil. Sebuah kebutuhan yang bukan saja penting untuk jangka pendek, tapi juga – sebagaimana akan tampak dalam uraian pada bagian selanjutnya dari bab ini – merupakan sebuah kebutuhan jangka panjang.

Banyak penjelasan yang bisa diberikan terkait dengan ketimpangan komposisi pegawai di birokrasi kota Ambon. Salah satu yang penting adalah sistem *input* yang mana perekrutan pegawai pada periode sebelumnya masih bersifat tertutup, adanya kecenderungan mengutamakan etnik Ambon dan Lease, karena kantor kota Ambon berada di Pulau Ambon,² serta kecenderungan nepotisme dalam menentukan posisi karier. Para pejabat cenderung menyiapkan kader yang berasal dari etnis yang sama untuk menggantikannya apabila yang bersangkutan pensiun atau mutasi ke tempat atau bagian lain birokrasi. Kecenderungan ini bukan monopoli Ambon, namun dapat dengan mudah ditemukan, terutama untuk daerah-daerah di kawasan Indonesia timur, dimana pembilahan etnik sedemikian tegasnya.

Oleh karena itu proyeksi komposisi pegawai dalam jangka waktu beberapa tahun ke depan sangatlah penting untuk memberikan informasi awal mengenai konfigurasi pejabat berdasarkan etnik, agama, dan gender yang akan terjadi. Hal ini perlu agar program SKJ dapat ditopang oleh sistem rekrutmen yang menjamin tersedianya input pegawai yang mencerminkan konfigurasi proporsional dari sudut etnik, agama, dan gender. Jika tidak, program SKJ dapat kembali menjadi instrumen konsolidasi ketidakadilan antar kelompok kategori di masa depan, seperti yang sudah dibuktikan lewat pengalaman konflik komunal di Ambon.

Meskipun demikian perlu digarisbawahi bahwa proyeksi komposisi pegawai yang berpeluang untuk terpilih menduduki jabatan-jabatan puncak pada birokrasi Pemerintah Kota Ambon di bawah ini masih bersifat sangat awal (*preliminary*). Perubahan komposisi, bahkan secara cepat sangat mungkin terjadi, terutama karena didorong oleh terjadinya perubahan komposisi tingkat pendidikan dan kepangkatan baik sebagai akibat rekrutmen pegawai baru maupun karena adanya penyesuaian terhadap pegawai yang sedang menempuh studi lanjut (sarjana dan pascasarjana). Secara detail kondisi tersebut dapat diikuti pada uraian berbagai tabel di bawah ini.

Cara paling mudah untuk memproyeksi komposisi pegawai yang berpotensi menduduki jabatan di masa yang akan datang adalah dengan mengacu pada data kepangkatan dan pendidikan yang dimiliki pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Ambon. Hal ini terkait dengan standar penilaian jabatan birokrasi Indonesia yang menempatkan jabatan sebagai fungsi senioritas yang diekspresikan melalui jenjang kepangkatan yang diraih birokrat. Agar dapat menduduki jabatan tertentu, syarat kepangkatan tertentu harus dapat dipenuhi dan untuk mencapai kepangkatan tertentu itu pula, syarat waktu menjadi kunci utama. Gambaran yang komprehensif tentang peluang pegawai Pemerintah Kota Ambon menduduki jabatan dalam birokrasi berdasarkan kriteria kepangkatan, dapat dilihat data pada Tabel 4.3.

Tabel 4.3.
Perkiraan Peluang Menduduki Jabatan Puncak
Menurut Etnis, Agama dan Kepangkatan

Etnis	Islam	Kristen	Katolik	Total
-------	-------	---------	---------	-------

² Perlu digaris-bawahi bahwa sistem rekrutmen ini merupakan warisan lama yang sama sekali belum mengalami koreksi dalam lebih dari lima tahun terakhir. Pegawai di lingkungan birokrasi kota Ambon saat ini merupakan hasil rekrutmen pegawai pada masa lalu. Dalam lima tahun terakhir ini, sesuai dengan keterangan walikota, kota Ambon tidak menerima pegawai baru. Hal ini dilakukan guna mencapai jumlah ideal PNS di lingkungan kantor walikota Ambon yang selama ini berada jauh di atas kebutuhan objektif.

	I	II	III	IV	Σ	I	II	III	IV	Σ	I	II	III	IV	Σ	Total
Ambon	1	22	24	3	50	5	141	217	26	389	0	1	2	0	3	442
Lease	2	26	26	5	59	10	131	336	62	539	0	0	1	0	1	599
Buru	0	0	1	0	1	0	6	3	1	10	0	0	0	0	0	11
Seram	2	8	9	0	19	2	27	37	1	67	0	0	2	1	3	89
Malra	0	4	4	1	9	0	9	13	3	25	0	2	2	0	4	38
MTB	0	1	2	0	3	0	26	42	1	69	0	3	3	2	8	80
Ternate	0	2	7	3	12	0	3	4	0	7	0	0	0	0	0	19
Sulawesi	0	7	20	1	28	0	5	19	0	24	0	0	0	1	1	53
Lainnya	0	7	7	1	15	0	5	22	0	27	0	0	0	0	0	42
Σ	5	77	100	14	196	17	353	693	94	1157	0	6	10	4	20	1373

Keterangan: *)Tidak termasuk pegawai Kontrak/honor sejumlah 8 orang

Tabel di atas memperlihatkan secara jelas bahwa peluang untuk menduduki jabatan puncak pada birokrasi Pemerintah Kota Ambon dalam kurun waktu satu sampai enambelas tahun ke depan masih tetap lebih besar dimiliki oleh pegawai yang beragama Kristen dari dominan etnik di Ambon, yakni etnis Lease sebesar 43,6% dan etnis Ambon sebesar 32,22%. Kecenderungan yang sama juga berlaku untuk jangka pendek antara satu sampai tiga tahun ke depan.

Tingkat pendidikan merupakan parameter kedua yang sensitif sebagai peluang untuk dapat menduduki jabatan dalam birokrasi. Hal ini terkait dengan regulasi kepegawaian yang menegaskan untuk menduduki sebuah jabatan puncak pada Dinas/Badan/Kantor/Bagian pada birokrasi, seseorang diharuskan untuk mencapai strata pendidikan minimal setingkat sarjana (S1). Bahkan dalam perkembangan terakhir, di beberapa daerah, jenjang pendidikan S2 telah digunakan sebagai syarat informal yang harus dipenuhi untuk jabatan-jabatan yang sama. Dengan kata lain, pendidikan menjadi kunci ke arah penguasaan jabatan justru karena, untuk sebagian pihak, jabatan merupakan fungsi dari derajat pendidikan tertentu. Seorang birokrat tidak akan pernah mencapai jabatan tertentu, kecuali syarat pendidikan yang diperlukan untuk jabatan yang bersangkutan dapat dipenuhi. Tabel 4.4. berikut ini memberikan gambaran perihal peluang birokrat kota Ambon untuk menduduki jabatan-jabatan puncak berdasarkan tingkat pendidikan.

Tabel 4.4.
Perkiraan Peluang Menduduki Jabatan
Menurut Asal Etnis, Agama, dan Tingkat Pendidikan.

Etnis	Islam					Σ	Kristen					Σ	Katolik					Σ	Tot	
	SMP	SMA	SM	S1	S2		SMP	SMA	SM	S1	S2		SMP	SMA	SM	S1	S2			
Lease	1	32	8	21	0	62	10	262	78	180	10	540	0	1	0	0	0	0	1	603
Ambon	3	26	7	15	0	51	35	210	46	92	8	391	0	1	2	0	0	0	3	445
Ternate	0	1	3	8	0	12	0	4	1	2	0	7	0	0	0	0	0	0	0	19
Jawa	0	4	6	4	1	15	1	12	6	7	2	28	0	0	0	0	0	0	0	43
Seram	0	7	5	7	0	19	2	43	12	8	2	67			1	1	1	3		89
Sulawesi	0	4	11	10	3	28	0	7	6	5	6	24	0	0	0	1	0	1		53
MTB	0	0	0	2	1	3	0	36	10	23	0	69	1	4	0	2	1	8		80
Malra	0	2	3	3	1	9	0	9	5	11	0	25	0	0	2	2	0	4		38
Buru	0	0	0	1	0	1	0	5	3	2	0	10	0	0	0	0	0	0		11
Jumlah	4	76	43	71	6	200	48	588	167	330	28	1161	1	6	5	6	2	20		1381

Tabel di atas menggambarkan pola yang konsisten dengan tingkat jabatan yang dimiliki oleh para pegawai. Persentase pegawai beragama Kristen yang berpotensi untuk menduduki jabatan puncak birokrasi kota Ambon dilihat dari sudut pendidikannya berada jauh di atas persentase pegawai beragama Islam dan Katolik. Kecenderungan ini tampaknya akan terus bertahan untuk jangka satu sampai enambelas tahun ke depan.

Data yang terungkap dari dua tabel di atas, sekali lagi, tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk menilai tidak efektifnya program SKJ. Data yang tersedia justru harus dibaca sebagai input bagi perancangan SKJ untuk masa-masa yang akan datang dimana penataan secara serius sistem input (rekrutmen PNS) harus dijadikan sebagai salah satu agenda kebijakan prioritas pemerintah kota Ambon di masa-masa yang akan datang. Tanpa penataan serius sistem *input* ini, pelaksanaan program SKJ untuk masa-masa mendatang dapat berakhir sebagai proses pengawetan dominasi salah satu kelompok yang dapat menjadi sumber konflik masa depan yang sangat serius.

BAB V

Dampak Penerapan SKJ

A. Efisiensi, Penguatan Lembaga, dan Persepsi Publik

Format ulang Birokrasi Pemerintah Kota Ambon sebagai hasil penerapan SKJ paling tidak membawa tiga dampak. *Pertama* adalah efisiensi, penguatan lembaga, dan persepsi publik. *Kedua*, pelayanan publik yang lebih baik. *Ketiga* adalah masalah kelembagaan. *Keempat* adalah perihal kesetaraan gender.

Penerapan SKJ telah menyederhanakan struktur birokrasi Pemerintah Kota Ambon. Pada periode sebelum penerapan SKJ terdapat 758 jabatan struktural kemudian mengalami pemangkasan sehingga menjadi 521 jabatan struktural. Konsekuensi lebih lanjut berdampak pada efisiensi anggaran. Secara riil, pemangkasan biaya tunjangan jabatan sebesar Rp. 944.280.000 per tahun sebagaimana digambarkan pada Tabel 4.5. Pada tahun 2001 anggaran belanja aparatur mencapai Rp.108.364.865.698,59,- namun pada tahun 2005 menyusut menjadi Rp. 77.625.280.741,00,-¹. Sebuah prestasi yang tidak pernah dicapai dalam sejarah Pemerintahan Kota Ambon.

Tabel 4.5.
Gambaran Hubungan Restrukturisasi dengan Efisiensi Anggaran

Posisi	Pejabat Eselon (orang)						Total
	II a	II b	III a	III b	IV a	IV b	
Sebelum Restrukturisasi	1	24	139	3	471	120	758
Sesudah Restrukturisasi	1	23	106	0	291	100	521
Jabatan yang Dihilangkan	0	1	33	3	180	20	237
Dampak Restrukturisasi terhadap Efisiensi Dana							
Penghematan dana per bulan	0	1,5 juta	19,8 juta	1,35 juta	51,84 juta	4,2 juta	78,69 juta
Penghematan dana per Tahun	0	18 juta	237,6 juta	16,2 juta	622,08 juta	50,4 juta	944,28 juta

Sumber : 1. Peta Formasi Jabatan Pada Sekretariat Kota dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Ambon, Dinas-Dinas Kota, Lembaga Teknis Kota, Kecamatan dan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Ambon, November 2005
2. Wawancara dengan Kepala Badan Keuangan Daerah Kota Ambon, 8 Mei 2006

Efisiensi anggaran tidak semata-mata dicapai melalui perampingan struktur kelembagaan birokrasi kota Ambon, namun juga melalui kebijakan mengubah perilaku anggaran. Perilaku yang dimaksud adalah perilaku memaksimalkan penggunaan anggaran (*budget maximizer*), menjadi penggunaan anggaran secara efisien sesuai kebutuhan. Sebagai contoh, pengadaan ATK tidak ditentukan oleh plafon anggaran yang disediakan, namun pada kebutuhan riil. Lebih dari itu, kebijakan penggunaan anggaran juga berusaha mencegah terjadinya disparitas kesejahteraan antar pejabat, jenjang struktural, dan unit kerja.

Hal ini dilakukan secara konkret melalui larangan terhadap para pejabat hingga tingkatan eselon III untuk menjadi pimpinan proyek (Pimpro), kecuali dengan nilai tertentu². Demikian

¹ Hasil Wawancara dengan Kepala Badan Keuangan Daerah Kota Ambon, 8 Mei 2006.

² Pola yang sama sudah diterapkan cukup lama di lingkungan Pemerintah Kabupaten Solok, Sumatera Barat. Hasil penelitian PLOD, UGM bekerjasama dengan Departemen Dalam Negeri, mengungkapkan kebijakan pembatasan semacam ini dilakukan dengan lebih ketat lagi di Solok. Untuk semua nilai proyek, pejabat hingga ke eselon III, tidak diizinkan untuk terlibat sebagai pimpinan proyek. Mereka hanya perlu diinformasikan secara reguler perkembangan dari pelaksanaan kegiatan. Lihat Cornelis Lay, dkk, "Pengembangan Indikator Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah", *Laporan Penelitian* (dalam proses), Kerjasama S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah dan Departemen Dalam Negeri, 2006.

pula, seorang pegawai atau pejabat hanya dapat menjadi Pimpro maksimal untuk dua proyek. Sementara sistem remunerasi (pembayaran) bagi kegiatan proyek tidak lagi berbasis pada waktu, yakni dengan sistem insentif perbulan, tapi berbasis proyek. Di samping itu, semua kegiatan yang bersifat rutin tidak dibenarkan untuk dikonversi menjadi proyek. Akibatnya, terjadi efisiensi anggaran di semua lini pengeluaran. Dalam wawancara mendalam walikota Ambon memastikan bahwa tingkat pengeluaran bagi semua unit dan kegiatan berada di bawah angka maksimal perencanaan (di bawah 100%).

Selain efisiensi, kapasitas kelembagaan adalah hal penting dalam menentukan kinerja pelayanan publik. Kekuatannya sangat ditentukan oleh struktur dan kepemimpinan yang berujung pada terbentuknya kapasitas sumberdaya manusia (*human resources capacity*). Kepemimpinan yang akuntabel, kapabel, dengan mengedepankan transparansi, partisipatif, dan lebih mendelegasikan kewenangan, dapat mendorong peningkatan kinerja staf sehingga mampu memberikan pelayanan publik secara cepat, tepat, dan bermutu. Melalui penerapan program restrukturisasi dan SKJ, Pemerintah Kota Ambon mencoba melakukan secara bertahap penguatan kapasitas kelembagaannya. Struktur birokrasi yang meramping telah mampu mengefisienkan anggaran untuk pembiayaan tunjangan jabatan dan belanja aparatur. Demikian pula melalui *merger*, bahkan penghapusan lembaga dan jabatan-jabatan yang kurang memiliki nilai strategis dan tidak berkaitan langsung dengan tugas-tugas pelayanan publik dan pembangunan, telah mewujudkan struktur birokrasi yang lebih efektif.

Restrukturisasi telah menghasilkan profil birokrasi kota Ambon yang ramping tetapi sesuai dengan kebutuhan daerah. Birokrasi Pemerintah Kota Ambon kini menjadi sebuah badan yang kecil dengan tugas pokok dan fungsi yang maksimal. Dengan kata lain, sejak pemberlakuan kedua program ini pada pertengahan tahun 2005 telah berhasil membentuk kelembagaan birokrasi kota Ambon yang miskin/ramping struktur tapi kaya fungsi. Dengan cara ini, jumlah sumberdaya (*resources*) yang dibutuhkan menjadi lebih kecil dan mengurangi rantai birokrasi yang panjang (debirokratisasi) dalam urusan administrasi dan terutama pelayanan publik. Keinginan awal Pemerintah Kota Ambon untuk mewujudkan birokrasi satu atap, mulai terjawab melalui upaya ini. Hasilnya, beberapa urusan yang tadinya ditangani oleh beberapa unit yang berbeda dalam dinas atau kantor dan badan, kini ditangani hanya oleh satu unit kerja saja.

Penguatan kelembagaan, khususnya kepemimpinan, dilakukan melalui program SKJ untuk mengisi formasi birokrasi yang telah dihasilkan. Hasilnya, seperti yang sudah diuraikan di atas adalah terseleksinya pejabat-pejabat struktural yang kapabel, akuntabel, serta mampu melakukan pembagian tugas atau mendelegasikan kewenangan dengan baik. Rangkaian proses dan operasionalisasi sejumlah kriteria SKJ telah memungkinkan terjaringnya para pemimpin yang sesuai dengan kompetensi yang diperlukan untuk sebuah jabatan. Pejabat yang terpilih berdasarkan SKJ mampu menerapkan kemampuan dirinya dalam mewujudkan tugas pokok dan fungsi dari jabatan yang disandangnya. Para pegawai juga merasa terbimbing dan tidak merasakan pekerjaan sebagai beban rutin yang harus dipikul setiap menginjakkan kaki di ruang kantor.

Wawancara yang dilakukan dengan sejumlah pegawai dari unit yang berbeda mengungkapkan bahwa pekerjaan telah dilihat secara baru oleh mereka, yakni sebagai sebuah kesempatan untuk berprestasi dan meningkatkan kemampuan diri dan tidak lagi sebagai sebuah beban. Hal ini disebabkan program SKJ itu sendiri telah dilihat sebagai struktur insentif jangka panjang yang memberikan kemungkinan bagi mereka untuk dihargai berdasarkan prestasi konkret yang dicapai. Sementara itu, pejabat-pejabat baru yang dihasilkan melalui SKJ lebih memiliki kemampuan dalam mendelegasikan tugas pada para bawahannya. Tidaklah mengherankan jika

tugas-tugas pelayanan publik pegawai yang diwawancarai tidak lagi dilihat sebagai beban, tetapi sebagai bagian dari panggilan pengabdian. Uraian pekerjaan ditetapkan baik yang bersifat wajib maupun tambahan dan dipilah-pilah berdasarkan sifatnya ke dalam perencanaan waktu yang jelas, yakni kegiatan harian, mingguan, dan bulanan. Kebijakan ini telah memainkan peranan penting dalam mencegah banyaknya pegawai yang mangkir. Sekalipun demikian terdapat juga tanggapan yang berbeda dari masyarakat.

Hasil wawancara dengan sejumlah warga menyimpulkan bahwa perubahan sikap pegawai pemerintah kota yang tidak berani mangkir tersebut lebih dikarenakan oleh ketakutan terhadap aksi penindakan yang dilakukan polisi pamongpraja kota Ambon yang tegas dan keras terhadap para staf yang berada di “rumah-rumah kopi” atau berkeliaran di jalanan pada jam kerja,³ dan bukan akibat dari adanya delegasi wewenang dan pembagian kerja yang jelas. Persepsi publik semacam ini tidak sepenuhnya valid. Informasi yang diperoleh tim peneliti terungkap bahwa Pemerintah Kota Ambon tidak pernah menerapkan kebijakan keras melalui penggunaan petugas polisi pamongpraja dalam rangka penegakan disiplin pegawainya. Para petugas pamongpraja yang melakukan operasi adalah berasal dari lingkungan pemerintah provinsi Maluku⁴. Hal ini diperkuat oleh fakta bahwa penataan kelembagaan dan kepegawaian diikuti oleh penciptaan struktur insentif bagi individu pegawai yang diwujudkan melalui usaha-usaha untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan stafnya.

Sebagaimana telah diketahui, kondisi kota Ambon pasca konflik berada dalam suasana ekonomi biaya tinggi. Hal ini telah menyulitkan pegawai untuk menjalankan tugasnya dengan baik. Kenyataan ini telah mendorong walikota untuk menciptakan struktur insentif yang dapat mengurangi akibat ekonomi biaya tinggi yang ada melalui pengembangan skema tunjangan yang bervariasi. Efisiensi biaya yang diperoleh melalui restrukturisasi kelembagaan dan perubahan perilaku anggaran di lingkungan birokrasi kota Ambon sebagiannya telah dimanfaatkan untuk membantu pegawai melalui pemberian tunjangan transpor setiap hari bagi pegawai yang masuk kantor, tunjangan pakaian dinas untuk semua pegawai sebanyak 2 pasang per tahun, pemberian uang pengabdian bagi PNS yang pensiun,⁵ tunjangan hari raya (THR), tunjangan kerusakan kepada staf pemkot Ambon yang rumahnya rusak karena konflik sebesar lima ratus ribu rupiah, fasilitasi biaya pengobatan lanjutan/rujukan bagi pegawai yang sakit, pemberian uang duka dan lain-lain. Wawancara dengan 28 orang staf Pemerintah Kota Ambon yang dipilih secara acak⁶ menjelang proses Pilkada kota Ambon yang berlangsung pada tanggal 15 Mei 2006 mengungkapkan adanya kepuasan di lingkungan pegawai kota Ambon dengan kebijakan yang ada. Keseluruhan responden merasa lebih diperhatikan kesejahteraannya selama kepemimpinan **Papilaja**. Tidaklah mengherankan jika rata-rata mereka sangat mendukung terpilihnya kembali **Papilaja** sebagai Walikota Ambon periode 2006 – 2011.⁷

³ Berdasarkan hasil wawancara secara acak dengan 22 warga masyarakat yang berada di Pusat Kota Ambon termasuk yang berada di Pusat Perbelanjaan Ambon Plaza (Amplas) dan beberapa warung kopi pada tanggal 22 Juli 2006, diperoleh inti jawaban yang semuanya sama, yaitu pegawai Pemkot Ambon sudah tidak berani lagi berkeliaran di luar kantor khususnya di warung-warung kopi pada jam kerja karena takut ditangkap oleh Polisi Pamong Praja. Hal ini semakin terasa karena beberapa waktu lalu ada juga pegawai yang dipukuli oleh Polisi Pamong Praja karena dianggap melawan saat diinterogasi.

⁴ Hasil FGD dengan walikota dan sejumlah pejabat kunci pemerintah kota, 25 Juli 2006.

⁵ Pemberian tunjangan ini diberikan dengan persentase yang lebih besar pada pegawai dengan kepangkatan rendah.

⁶ Wawancara dilakukan pada bulan April 2006.

⁷ Papilaja terpilih kembali sebagai Walikota meskipun sulit untuk membuktikan bahwa sebagian besar pemilihnya adalah merupakan staf Pemkot Ambon.

Dengan skema seperti digambarkan di atas, alasan-alasan utama kemangkiran pegawai dapat diminimalisasi. Hal ini terungkap dengan baik melalui peningkatan disiplin pegawai negeri sipil. Sebagai contoh, angka kehadiran staf Pemerintah Kota Ambon per bulan kini rata-rata berada di atas 95%.⁸ Kendati data yang pasti mengenai tingkat kehadiran pegawai pada periode sebelum pemberlakuan SKJ tidak tersedia, persentase di atas, sebagaimana terekam dari persepsi pegawai dan masyarakat secara umum yang di wawancarai, berada jauh di atas periode sebelum penerapan SKJ.

B. Pelayanan Publik

Format ulang biokrasi Pemerintah Kota Ambon telah memberi dampak luas dalam pengelolaan manajemen pemerintahan dan peningkatan kapasitas kelembagaan secara internal. Apabila kita melihat pada struktur baru hasil restrukturisasi dan program SKJ yang ada, maka optimisme untuk peningkatan pelayanan publik di kota Ambon ke depan cukup menjanjikan. Berdasarkan struktur yang ada, fungsi pelayanan publik justru mengalami peningkatan signifikan. Sebaliknya, struktur yang sifatnya administratif telah dikurangi. Peningkatan pelayanan publik yang lebih baik ini paling tidak dapat dilihat pada sektor pendidikan, kesehatan, lingkungan dalam hal ini penanggulangan sampah dan pelayanan terhadap para pengungsi.

B. 1. Pendidikan

Secara kasat mata *performance* pelayanan pendidikan sudah mulai tampak meningkat dibanding kondisi awal akibat konflik yang telah menyebabkan segregasi secara total terhadap pemilihan dan pemanfaatan sekolah-sekolah, penyebaran guru, dan pegawai. Memasuki tahun ajaran 2006-2007 berbagai sekolah telah didorong oleh Walikota Ambon bersama Dinas Pendidikan dan Olahraga (Dikor) untuk menghilangkan sekat-sekat segregasi termasuk kembali ke lokasi asal bagi sekolah-sekolah yang berada di lokasi pengungsian. Hal ini sejalan dengan membaiknya kondisi keamanan dan mulai terbukanya sekat-sekat segregasi dalam masyarakat. Sebagai contoh, SMPN 7 yang selama konflik mengungsi ke 2 lokasi Kristen (Passo dan Negeri Lama) sejak 20 Maret 2006 telah dikembalikan ke lokasi asalnya di Poka/Rumah Tiga. Lebih lagi, SMPN yang selama konflik hanya dimasuki oleh siswa beragama Kristen, kini telah menerima pendaftaran siswa baru beragama Islam sebanyak 82 orang dari total pendaftar sebanyak 144 orang untuk tahun ajaran 2006-2007. Kepala sekolah SMPN 7, Nanariain,⁹ menjelaskan bahwa motivasi pemulangan kembali SMPN 7 ke Poka/Rumah Tiga adalah untuk memberikan pelayanan pendidikan kepada seluruh masyarakat tanpa membedakan latar belakang agama, sekaligus berpartisipasi dalam mendukung percepatan proses rekonsiliasi dan pemulihan Ambon dan Maluku pasca konflik.

Dalam pengembangan kurikulum, Dikor dan Pemerintah Kota Ambon telah melakukan kerjasama dengan UNICEF sejak tahun 2003 untuk mengembangkan Kurikulum Pendidikan Orang Basudara (POB) yang memiliki tiga tujuan yaitu:

1. Mewujudkan tatanan dunia pendidikan yang berkualitas dengan standar mutu nasional dan internasional;
2. Mendayagunakan sarana dan mengoptimalkan peran dunia pendidikan sebagai media rekonsiliasi;
3. Mengembangkan jati diri peserta didik sebagai anak Maluku/Ambon, berbasis pada nilai sosial budaya lokal (kebersamaan sebagai sesama “orang bersaudara”).

⁸ Data Badan Kepegawaian Kota Ambon tahun 2006.

⁹ Wawancara dengan Nus Nanariain selaku Kepsek SMPN 7 Ambon pada tanggal 12 Juli 2006.

Program ini pada tahun 2004-2005 sempat mengalami kemandekan akibat pecahnya konflik susulan pada bulan April 2004. Namun di awal tahun 2006, program ini bisa lagi dijalankan kembali setelah Dikor dan Pemerintah Kota Ambon kembali melakukan komunikasi dengan UNICEF. Perhatian Dikor dan Pemerintah Kota Ambon terhadap program POB sangat tinggi. Hal ini dibuktikan dengan dibangunnya kerjasama yang serupa dengan JICA Jepang sejak awal tahun 2006 untuk pengembangan program tersebut.

Terkait dengan pelayanan pendidikan murah bagi masyarakat, mulai tahun ajaran 2006-2007 Pemerintah Kota Ambon dan Dikor akan membebaskan biaya Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan (SPP) bagi siswa Sekolah Dasar (SD). Meskipun demikian pembebasan biaya semacam ini sudah dipraktikkan oleh sejumlah daerah otonom lainnya di Indonesia. Keputusan Pemerintah Kota Ambon memiliki nilai strategis tersendiri untuk konteks Maluku karena kebijakan ini hanya diberlakukan oleh Pemerintah Kota Ambon.

Kendati beberapa gambaran di atas telah mengindikasikan membaiknya pelayanan di bidang pendidikan, namun masih cukup banyak kinerja Dikor dan pelayanan publiknya yang belum berjalan dengan baik. Sebagai contoh, dalam proses penelitian SKJ ini, tim peneliti mengalami hambatan dalam mengumpulkan data dari Dikor Kota Ambon bahkan hingga kini tidak selesai. Selain itu, melalui wawancara dengan staf¹⁰ diperoleh informasi tentang masih terbatasnya kemampuan Dikor dalam proses perencanaan dan penganggaran, misalnya dalam proses penyusunan Arah dan Kebijakan Umum (AKU) Dikor tidak mampu menjelaskan kepada Walikota mengapa perlu merehabilitasi, dan malah melemparkannya kepada Bappeda untuk menjawab. Kejadian ini menunjukkan bahwa meskipun sudah dilakukan proses SKJ, namun hasilnya belumlah maksimal. Kelihatannya proses seleksi dalam tahapan SKJ, khususnya test psikologi serta *fit and proper test*, perlu ditinjau kembali.

B. 2. Kesehatan

Seperti pada sektor lainnya, pelayanan kesehatan juga mengalami kesulitan selama konflik. Bahkan data kesehatan tahun 2000-2001 menunjukkan kondisi yang buruk seiring dengan meningkatnya eskalasi konflik yang menyebabkan banyak korban serta meningkatnya jumlah pengungsi. Kondisi keterpurukan tersebut diperburuk dengan semakin meningkatnya angka kemiskinan penduduk yang mencapai 40,15% dari total penduduk Kota Ambon. Di sisi lain, daya dukung sarana kesehatan tidak mampu melayani lonjakan pasien akibat konflik, apalagi telah terjadi kehancuran dua rumah sakit (RS Polri dan Otto Kuick), dua Puskesmas (Puskesmas Nania dan Poka/Rumah Tiga) dan lima unit Puskesmas Pembantu (Pustu). Kondisi ini lebih memprihatinkan dengan banyaknya tenaga paramedis yang meninggalkan Ambon maupun yang menjadi korban. Dokter umum berkurang dari 17 menjadi 7 orang, dokter gigi berkurang dari 9 menjadi 7 orang dan paramedis berkurang dari 320 menjadi 307 orang.

Kini, perkembangan pasca konflik mengindikasikan fasilitas kesehatan di Kota Ambon mengalami perbaikan. Pada tahun 2004-2005 terdapat dua belas buah Rumah Sakit,¹¹ meningkat 37% dibandingkan tahun 2000 yang hanya terdapat delapan buah Rumah Sakit. Jumlah

¹⁰ Wawancara pada tanggal 29 Mei 2006.

¹¹ Kedua belas Rumah Sakit dimaksud yaitu, Rumah Sakit Umum Ambon (Pemerintah), Rumah Sakit Jiwa Ambon (Pemerintah), Rumah Sakit DR Latumeten (TNI-AD), Rumah Sakit ALRI Ambon (TNI), Rumah Sakit AURI (TNI), Rumah Sakit POLRI, Rumah Sakit Otto Kuick Ambon (Swasta), Rumah Sakit GPM Ambon (Swasta), Rumah Sakit Alfatah Ambon (Swasta), Rumah Sakit Bhakti Rahayu (Swasta), Rumah Sakit Al-Muqadam Ambon (Swasta) dan klinik Al-Aqsha yang dianggap setara RS (Swasta). Ke sebelas Rumah Sakit tersebut, lima berada di lingkungan pemukiman Kristen, dua berada pada lokasi pemukiman Islam dan empat buah berada di daerah netral.

Puskesmas meningkat dari 15 buah pada tahun 2000 menjadi 21 buah pada tahun 2005¹². Dokter umum bertambah dari 7 orang pada tahun 2000 menjadi 38 orang pada tahun 2005. Dokter gigi bertambah dari 7 orang pada tahun 2000 menjadi 10 orang pada tahun 2005. Demikian pula dokter ahli yang tidak ada pada tahun 2000 menjadi 17 orang pada tahun 2005. Sementara paramedis bertambah dari 307 orang pada tahun 2000 menjadi 607 orang pada tahun 2005. Dengan fasilitas dan tenaga kesehatan yang bertambah seharusnya berdampak pada pelayanan publik yang lebih baik pula.

Masih terkait pelayanan kesehatan, Dinas Kesehatan Kota Ambon dinilai cukup baik dalam komunikasi dan koordinasi untuk mendukung pelayanan kesehatan bagi masyarakat. Kenyataan ini mengindikasikan bahwa kultur birokrasi lama yang bercorak *money driven* sudah mulai berubah dalam kepemimpinan dan kinerja Dinkes kota Ambon.

B. 3. Lingkungan

Selama masa konflik penanganan sampah tidak dilakukan dengan baik oleh Pemerintah Kota Ambon. Berdasarkan wawancara secara acak terhadap warga Kota Ambon, umumnya mengeluhkan penanganan sampah yang buruk. Demikian pula, penelitian lapangan yang dilakukan memastikan kendati sudah lebih membaik dibandingkan periode konflik dan tahun-tahun awal pasca konflik, sampah masih tetap menjadi masalah serius di berbagai sudut kota Ambon. Kesulitan dalam penanganan sampah disebabkan secara teknis armada-armada sampah tidak bisa beroperasi dengan baik, dalam arti menjangkau lokasi-lokasi Tempat Pembuangan Akhir (TPA). Kesulitan ini terjadi karena segregasi wilayah pemukiman yang menyebabkan daya jelajah armada sampah juga menjadi terbatas.

Sampah yang berserakan di berbagai lokasi kota Ambon dan sungai-sungai bukanlah sesuatu yang mengagetkan lagi saat itu. Bahkan di musim penghujan, sampah-sampah mengalir menuju Teluk Ambon sehingga mencemari perairan teluk. Akibat tumpukan sampah, genangan air dan banjir tak bisa terelakkan lagi. Kawasan Jalan A.Y. Patty dan Sam Ratulangi merupakan kawasan yang secara rutin menerima dampak tersebut. Hal ini kontras bagi masyarakat Kota Ambon, karena pada dekade sebelumnya Kota Ambon merupakan salah satu kota peraih Penghargaan Adipura karena kebersihannya.

Pasca konflik, masyarakat berharap pemerintah kota dapat dengan segera menangani permasalahan sampah yang ada. Namun kenyataannya tidaklah mudah karena hingga kini Pemerintah Kota Ambon kesulitan untuk mendapatkan lahan khusus sebagai lokasi TPA. Sebelumnya TPA yang berlokasi di Kebun Cengkih, Air Kuning, dan Gunung Nona sudah tidak bisa dipergunakan lagi. Bahkan penempatan lokasi TPA di Gunung Nona mendapat protes keras dari masyarakat karena lokasinya yang terlalu dekat dengan pemukiman penduduk. Letaknya yang berada di ruas jalan antar kampung menyebabkan asap pembakaran mengganggu kesehatan masyarakat di sekitarnya. Pencarian lokasi baru TPA juga terus dilakukan, termasuk di wilayah Telaga Kodok, sejak November 2004. Pemerintah kota telah menyediakan armada sampah yang memadai, termasuk 2 unit armada sampah yang digerakkan secara hidrolik.

Upaya penanganan sampah sejak pertengahan tahun 2006 tampaknya mulai bisa teratasi melalui pengembangan industri pengolahan sampah terpadu yang ditempatkan di Toisapu. Program ini adalah hasil kerjasama Pemerintah Kota Ambon dengan pihak UNDP, dan kini memasuki tahapan pembangunan fasilitas pengolahannya serta penyiapan mekanisme penanganannya, termasuk para personil. Sosialisasinya sementara dilakukan dengan gencar melalui media TVRI Stasiun Maluku dan Maluku Utara.

¹² Wawancara dengan Kadis kesehatan kota Ambon, 12 Juli 2006.

Meskipun hingga kini Kota Ambon belum terbebas dari permasalahan sampah, namun berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa pemerintah kota terus berusaha untuk menemukan jalan keluarnya. Usaha-usaha untuk mengatasi persoalan sampah, sebagaimana diuraikan di atas, telah ditempuh melalui beberapa strategi meskipun belum menunjukkan hasil yang signifikan. Hal ini tentu akan lebih berhasil bila masyarakat kota Ambon juga mendukungnya melalui perubahan perilaku yang sadar lingkungan.

B. 4. Penanganan Pengungsi

Salah satu persoalan utama di Ambon, bahkan di Maluku sejak terjadinya konflik antar masyarakat pada tanggal 19 Januari 1999, adalah masalah penanganan pengungsi. Hingga tahun 2006, persoalan tersebut belum sepenuhnya tuntas. Tidaklah mengherankan jika wawancara yang dilakukan secara random dengan sejumlah anggota masyarakat memastikan tingginya kekecewaan mereka atas ketidaktuntasan penanganan pengungsi di kota Ambon. Persoalan pengungsi memang sangat pelik karena membutuhkan pembiayaan yang sangat besar dan penanganannya harus dilakukan lintas sektor, termasuk lintas jenjang pemerintahan. Oleh sebab itu, dalam menilai kinerja penanganan pengungsi tidak secara mutlak dapat diatributkan hanya pada satu institusi saja.

Otoritas penanganan pengungsi Maluku termasuk pengungsi di Kota Ambon tetap berada di tangan Pemerintah Provinsi Maluku melalui Posko Penanggulangan Pengungsi yang dimotori oleh Asisten II Sekretaris Daerah Provinsi Maluku. Penanganan pengungsi tidak terdesentralisasi ke pemerintah kota dan kabupaten. Dengan demikian, seluruh pendanaan, baik melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) maupun Dana Inpres No. 6 yang dikucurkan oleh pemerintah pusat semuanya dikelola oleh pemerintah Provinsi Maluku. Hal inilah yang mengakibatkan Pemerintah Kota Ambon dan kabupaten lain di Maluku tidak berdaya dalam penanganan pengungsi di wilayahnya, meskipun jumlah pengungsi di wilayahnya sangat banyak.

Dalam Renstra kota Ambon Tahun 2001-2006 disebutkan bahwa sampai April 2001 jumlah pengungsi di kota Ambon berjumlah 145.328 orang. Komposisi pengungsi asal kota Ambon berjumlah 129.068 orang dan yang berasal dari luar kota Ambon berjumlah 16.260 orang. Dari jumlah tersebut, 34.031 orang (pengungsi asal kota Ambon berjumlah 28.348 orang dan yang berasal dari luar kota Ambon berjumlah 16.260 orang) berada di kecamatan Nusaniwe, 52.031 orang (asal kota Ambon berjumlah 50.105 orang dan yang berasal dari luar kota Ambon berjumlah 1.926 orang) berada di kecamatan Sirimau, serta 59.266 orang (asal kota Ambon berjumlah 50.615 orang dan yang berasal dari luar kota Ambon berjumlah 8.651 orang) berada di Kecamatan Baguala. Jumlah rumah yang terbakar mencapai kurang lebih 12.203 unit. Jumlah tersebut terus bergerak naik sejalan dengan situasi konflik yang juga tidak kunjung henti pada saat itu. Bahkan di bulan April-Mei 2004 konflik kembali berkecamuk dengan konsentrasi terbesar berada di kecamatan Nusaniwe (Tanah Lapang Kecil, Batu Gantung, Perigi Lima, Waihaong, dan Wainitu) serta sebagian di wilayah kecamatan Baguala yang menyebabkan munculnya gelombang pengungsi baru yang mencapai angka kurang lebih 4.258 orang atau 1.085 kepala keluarga (KK)¹³. Dari jumlah tersebut yang tetap bertahan di lokasi pengungsian setelah konflik mereda sebanyak 536 KK¹⁴.

Kenyataan di atas memperlihatkan posisi dilematis Pemerintah Kota Ambon. Sistem penanggulangan tidak memberikan kewenangan yang memadai di tangan pemerintah kota,

¹³ Data survei Yayasan Hualopu, Ambon, 16 September 2004.

¹⁴ Data Pemprov Maluku, Tahun 2004.

namun di depan matanya terdapat puluhan ribu rakyat yang butuh uluran tangannya dengan cepat dan serius. Dalam situasi seperti ini, Pemerintah Kota Ambon tetap dapat menemukan jalan untuk memainkan peranan penting dalam memberikan pelayanan publik yang diperlukan. Dalam rangka menilai kinerja penanganan pengungsi yang telah dilakukan Pemerintah Kota Ambon, maka kajiannya disesuaikan dengan situasi penanganan pengungsi yang meliputi dua fase penting.

Pertama, tanggap darurat (*emergency respons*). Artinya, saat terjadi mobilisasi pengungsi akibat konflik di suatu kawasan hingga kehidupan tak menentu dalam barak-barak/camp-camp pengungsiaan.

Kedua, fase pemulihan pengungsi atau relokasi atau transmigrasi atau pun sisipan (tergantung pilihan pengungsi untuk memilih salah satunya) dengan pemberian fasilitas biaya bahan bangunan rumah (BBR), biaya tukang, biaya pemulihan, dan biaya jaminan hidup.

Pada tahapan tanggap darurat, Pemerintah Kota Ambon melalui dinas sosial (Dinsos) bereaksi cepat. Dalam penanganan pengungsi akibat konflik 25 April 2004, misalnya, bantuan darurat dari Dinsos kepada para pengungsi rata-rata telah disalurkan pada tanggal 28 dan 29 April 2004. Dinsos telah mampu melayani pengungsi dalam kurun waktu 3-4 hari sejak pengungsian terjadi. Hanya saja, pada saat itu banyak bantuan dari Dinsos kota Ambon yang tidak sesuai dengan jumlah pengungsi dan sebagian pengungsi yang tidak memperoleh bantuan karena luput dari pendataan. Hal ini khusus bagi para pengungsi yang berada pada lokasi-lokasi perumahan penduduk serta lokasi-lokasi penampungan (*camp*) dengan konsentrasi pengungsi di bawah 10 orang. Namun demikian, pada situasi *emergency* ini dianggap wajar karena pergerakan pengungsi masih sangat tinggi sehingga data yang ada pada posko-posko dan lokasi-lokasi penampungan pengungsi tidak stabil.

Pada situasi darurat, Pemerintah Kota Ambon melalui jajarannya hingga pihak kecamatan dan kelurahan juga turut berperan dalam penempatan pengungsi ke tempat-tempat pengungsian, terutama pada bangunan-bangunan publik, termasuk sekolah-sekolah. Sebagian di antara mereka kemudian dipindahkan ke barak-barak pengungsi yang dibangun oleh Pemerintah Kota Ambon seperti di Wainitu pada tahun 2005. Juga dilakukan beberapa kali distribusi air bersih ke lokasi-lokasi pengungsian yang kekurangan air bersih, meskipun tidak menyeluruh dan kontinyu, seperti yang dilakukan pada tempat-tempat pengungsian di Kudamati dan Gunung Nona pada tahun 2004. Pelayanan kesehatan juga dilakukan kepada para pengungsi oleh rumah sakit dan puskesmas termasuk puskesmas pembantu melalui pelayanan kartu sehat secara gratis, meskipun dalam praktiknya masih banyak pengungsi yang tidak memiliki kartu sehat yang disebabkan minimnya informasi mengenai cara pengurusannya¹⁵. Memang seluruh bantuan tersebut akhirnya dinilai kecil oleh para pengungsi bahkan oleh masyarakat karena cakupan dan frekuensi bantuan yang terbatas.

Pada tahapan pemulihan, penanganan pengungsi dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Maluku yang meliputi pembagian biaya bahan bangunan rumah (BBR), biaya tukang serta biaya pemulihan. Dalam prakteknya, prosesnya berlarut-larut dan banyak mengalami masalah.¹⁶

¹⁵ Data diperoleh dari Pusat Pelayanan Informasi Yayasan Hualopu, Ambon, yang merupakan hasil *assessment* pada tahun 2004/2005.

¹⁶ Hasil *assessment Joint Committee* Baku Bae bekerjasama dengan JICA dan Pemerintah Kota Ambon pada akhir 2005 hingga awal 2006 dengan mengambil sampel pada wilayah Kecamatan Baguala, menungkapkan banyaknya masalah dalam penanganan pengungsi. Masalah tersebut antara lain lemah dan kesimpangsiuran data pengungsi. Menurut Pemprov Maluku, data pengungsi sampai awal 2005 untuk kota Ambon berjumlah 6.966 KK, terdiri dari 6.430 KK pengungsi lama dan 536 KK pengungsi akibat konflik 25 April 2004. Pada pertengahan 2005

Tetapi karena keseluruhan mata rantai ke arah ini merupakan bagian dari tanggung-jawab pemerintah provinsi, maka keberhasilan ataupun kegagalan dalam pelaksanaannya tidak dapat diatributkan kepada Pemerintah Kota Ambon. Sentralisasi penanganan pengungsi di Pemprov Maluku, kendatipun membatasi ruang gerak pemerintah kota, namun sejumlah kegiatan tetap dilakukan untuk turut menangani pemulangan pengungsi. Kegiatan-kegiatan tersebut meliputi:

Pertama, sosialisasi dan penyiapan sosial *host community* sebelum proses pemulangan pengungsi ke suatu lokasi. Kegiatan ini seperti yang dilakukan di Latta pada tahun 2003 oleh Wakil Walikota Ambon. Demikian pula di berbagai kecamatan dalam wilayah kota Ambon yang dimotori para camat.

Kedua, pembentukan tim Satuan Tugas (Satgas) Evaluasi Pemulangan Pengungsi pada tahun 2005. Satgas tersebut untuk mengidentifikasi pengungsi sesuai daftar yang diterima dari Pemerintah Provinsi Maluku, menetapkan kriteria keabsahan pengungsi seperti kepemilikan kartu kuning sebagai alat bukti telah lolos verifikasi lapangan, KTP dan Kartu Keluarga.

Ketiga, mendistribusi biaya pemulangan untuk 5.000 KK pengungsi kota Ambon pada tahun 2005. Hal ini bisa dilakukan karena Pemerintah Provinsi Maluku menyerahkan dana tersebut kepada Pemkot Ambon untuk didistribusikan kepada para pengungsi.

Keempat, melakukan koordinasi, komunikasi, dan fasilitasi untuk meminimalisasi berbagai hambatan dalam proses pemulangan pengungsi. Sebagai contoh, pemerintah kota memfasilitasi penyelesaian persoalan tanah di Batu Koneng, pelemparan rumah-rumah *returnness* di Latta serta pendudukan rumah-rumah *returnness* di Poka dan Rumah Tiga. Dalam penanganan masalah di atas, Walikota Ambon di samping mengutus orang-orang khusus, juga mendayagunakan secara maksimal struktur pemerintahan kecamatan. Hal ini diwujudkan melalui instruksi pada Camat Baguala, untuk lebih proaktif mengatasi masalah tersebut.

Dengan cara demikian Pemerintah Kota Ambon tetap memainkan perannya dalam melayani para pengungsi di kota Ambon, meskipun kewenangan penanganan pengungsi tersentralisasi pada Pemerintah Provinsi Maluku. Data terakhir yang dihimpun pada tanggal 3 Februari 2006

muncul data baru dimana jumlah pengungsi adalah 12.245 KK. Terjadi penambahan sebesar 5.279 KK, padahal sepanjang 2005 tidak terjadi konflik atau bencana alam yang menyebabkan terjadi pengungsian. Pada 28 Januari 2006, Pemprov Maluku memunculkan lagi tambahan data pengungsi di wilayah pemerintahan Kota Ambon sebesar 1.500 KK dari total data tambahan terbaru pengungsi Maluku sebesar 3.850 KK. Ini berarti dalam tahun 2005 telah terjadi penambahan pengungsi di Kota Ambon sebesar 6.779 KK. Kesimpang-siuran data ini menyebabkan proses pembagian BBR, biaya tukang, dan biaya pemulangan terkatung-katung. Masalah lainnya adalah lemahnya sistem koordinasi lintas-sektor serta kesan dilakukan sendiri oleh Pemprov. Pemerintah Kota Ambon menyatakan kesulitannya mendapatkan konfirmasi perkembangan penanganan pengungsi di wilayahnya dari Pemprov Maluku sebagai pelaksana dan penanggung jawab penanganan pengungsi di Maluku. Pemerintah kota juga menyatakan terjadi *overlapping* dalam penanganan antar instansi teknis pemprov seperti Dinas Kesejahteraan Sosial dan Dinas Pekerjaan Umum. Lambannya proses pemulangan pengungsi juga disebabkan oleh kurangnya sosialisasi rencana pemulangan, kurang diperhatikannya proses reinteraksi sosial antara masyarakat tempatan (*host community*) dengan pengungsi yang akan dipulangkan, serta terabaikannya proses mediasi berbagai persoalan keperdataan (pendudukan rumah dan penguasaan lahan milik pengungsi) yang banyak dialami pengungsi. Ini semua merupakan persoalan-persoalan yang menghambat kelancaran pemulangan pengungsi yang melahirkan kekecewaan dan kemarahan para pengungsi. Akibatnya, kantor gubernur Maluku, Dinas Sosial dan Dinas PU Provinsi Maluku serta DPRD Provinsi Maluku menjadi langganan demonstrasi pengungsi. Demonstrasi yang cukup besar dan lama pernah terjadi pada tanggal 19 Januari-6 Februari 2006 terkait dengan pernyataan Pemprov Maluku yang akan men-*deadline*-kan batas akhir penanganan pengungsi pada 31 Januari 2006. Padahal menjelang tanggal tersebut masih banyak pengungsi yang belum mendapat bantuan BBR, biaya tukang dan biaya pemulangan.

dari Pemerintah Provinsi Maluku menunjukkan bahwa dari 12.245 KK pengungsi kota Ambon, yang telah tertangani sebanyak 11.519 KK, sedangkan yang belum tertangani sebanyak 726 KK. Jumlah tersebut belum termasuk pengungsi tambahan untuk wilayah kota Ambon yang baru diperoleh Pemerintah Provinsi Maluku pada tanggal 28 Januari 2006 sebanyak 1500 KK, sehingga total pengungsi yang belum tertangani sampai awal Februari 2006 tersebut berjumlah 2.226 KK.

C. Pelembagaan

Pelembagaan adalah salah satu parameter kunci yang digunakan untuk memahami masa depan program SKJ. Agar dapat bertahan dan memberikan kontribusi jangka panjang, SKJ harus melewati proses pelembagaan. Berdasarkan penelitian, terungkap bahwa program SKJ berjalan mengikuti logika pelembagaan. Pada tingkat pertama, program ini merupakan kelanjutan dari sebuah keputusan politik tertinggi di lingkungan kota Ambon, yakni serangkaian peraturan daerah mengenai penataan kelembagaan. Hal ini menunjukkan bahwa program SKJ telah menjadi milik Pemerintah Kota Ambon sebagai lembaga, dan tidak semata-mata menjadi kebijakan walikota. Status politik dari program SKJ yang kuat diekspresikan melalui posisi hukumnya sebagai pelaksanaan lima peraturan daerah mengenai kelembagaan. Hal ini dimaksud sebagai jaminan tidak akan terjadi perubahan mendadak atas program SKJ tanpa melalui sebuah kesepakatan politik baru meskipun terjadi pergantian kepemimpinan di lingkungan kota Ambon. Dengan demikian SKJ akan menjadi mekanisme baku dalam pengelolaan birokrasi kota Ambon untuk masa-masa yang akan datang.

Penelitian juga mengungkapkan tingkat kedalaman (*vertical depth*) dan keluasan (*horizontal width*)¹⁷ inisiatif dan penerapan kebijakan SKJ memenuhi syarat-syarat yang diperlukan bagi sebuah proses institusionalisasi. Tingkat kedalaman program SKJ diungkapkan melalui keterlibatan dari keseluruhan mata rantai birokrasi kota Ambon, mulai dari walikota hingga ke unit-unit terkecil. Hasil penelitian menunjukkan bahwa setiap unit kerja di lingkungan Pemerintah Kota Ambon menjadi bagian aktif dari keseluruhan mata-rantai kegiatan SKJ, bahkan para pegawai juga menjadi bagian aktif dari proses yang ada. Baperjakat misalnya tetap memainkan peranan sentral dalam keseluruhan proses penetapan kelayakan, sekalipun sistem *input* tidak lagi sepenuhnya dari lingkungan birokrasi sebagaimana praktik birokrasi di masa lalu. Pihak ketiga, karena keahlian dan posisi imparisialnya, menjadi bagian integral dari sistem *input* dalam pengambilan keputusan.

Dari sudut keluasan, perancangan, dan pelaksanaan program SKJ melampaui batas-batas yang diizinkan oleh birokrasi tradisional sebagaimana terungkap lewat keterlibatan perguruan tinggi dan masyarakat secara luas. Sementara pengujian, terutama selama fase uji kelayakan, yang bersifat terbuka, memungkinkan masyarakat luas ikut mengawasi proses yang ada. Konfirmasi yang dilakukan terhadap sejumlah masyarakat menunjukkan tingkat pengetahuan mereka mengenai program SKJ yang diterapkan.

Berdasarkan sejumlah wawancara tertutup secara acak yang dilakukan terhadap masyarakat kota Ambon sejak bulan Mei hingga Juli 2006, terungkap bahwa dari sisi peristilahannya SKJ memang tidak cukup banyak diketahui masyarakat. Tetapi substansi adanya perubahan mendasar dalam penentuan pejabat diikuti dan diketahui dengan baik oleh rata-rata responden. Masyarakat mengetahui betul bahwa kini semua pejabat di lingkungan Pemerintah Kota Ambon, termasuk

¹⁷ S.D. Krasner, *Sovereignty, An Institutional Perspective*, Comparative Political Studies, XXI, I, 1988.

sekretaris kota, ditest terlebih dahulu sebelum mendapatkan jabatan masing-masing dan ini dinilai baik. Hal ini telah melahirkan persepsi yang baik pula atas Pemerintah Kota Ambon.

Dilihat dari perspektif **Huntingtonian**, institusionalisasi program SKJ juga telah berjalan dengan cukup baik. Hanya saja berbeda dengan perspektif sebelumnya yang mana tingkat kedalaman dan keluasan sebagai ukuran institusionalisasi merupakan bagian integral dari SKJ sebagai sebuah model. Fleksibilitas sebagai inti dari institusionalisasi ala **Huntingtonian** dilakukan melalui kebijakan terpisah yang sebagiannya mengandalkan pada kewenangan diskresional walikota sebagai pemegang otoritas politik tertinggi. Tidaklah mengherankan jika terdapat suara-suara ketidak-setujuan atas kebijakan yang ada. Inti dari kebijakan fleksibilitas adalah menyediakan ruang yang lebih lapang untuk menghindari terjadi benturan atau perlawanan keras dari dalam birokrasi dan menyediakan mekanisme adaptasi atas kultur birokrasi baru yang akan dibangun.

Hasil penelitian mengungkapkan adanya sejumlah kebijakan menonjol. Penciptaan struktur baru di luar mandat peraturan daerah tentang kelembagaan guna menampung para pejabat eselon II yang gugur atau gagal dalam proses SKJ. Struktur baru ini diwujudkan dalam bentuk lembaga Staf Khusus yang diandaikan sebagai “kelompok profesional” yang mendapat penugasan langsung dari walikota dan disetarakan hak-haknya dengan pejabat eselon IIB. Argumen yang digunakan oleh walikota untuk menjustifikasi kebijakan ini adalah dalam kerangka untuk memaksimalkan pengalaman yang dimiliki oleh para staf khusus bagi kepentingan Ambon yang lebih luas. Di samping itu, lembaga staf khusus ini dimaksudkan sebagai “arena transit” bagi dua kemungkinan perjalanan, yakni sebelum pensiun dan sebelum dapat mengikuti uji kompetensi berikutnya.

Dapat diduga sejak awal kebijakan ini dirancang oleh walikota untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya perlawanan oleh birokrasi lapis atas yang gagal dalam proses SKJ. Akan tetap karena tidak merupakan bagian integral dari kerangka kebijakan SKJ, maka meskipun mendapat penugasan langsung dari walikota, namun informasi dari beberapa staf bidang Organisasi dan Bidang Umum Pemerintah Kota Ambon¹⁸ mengungkapkan penempatan staf khusus bukan merupakan kebutuhan melainkan lebih merupakan keinginan Walikota Ambon untuk mengakomodir staf-staf senior yang telah memiliki golongan kepangkatan tinggi (IVA ke atas), namun tidak memiliki jabatan karena tidak lolos dalam proses SKJ. Pengamatan langsung yang dilakukan oleh tim peneliti atas aktivitas para staf khusus mengungkapkan bahwa mereka tidak memiliki peranan signifikan. Penempatan staf khusus kurang efektif dari sisi kebutuhan pekerjaan, namun sangat penting untuk mencegah terjadinya gejolak internal ataupun potensi sabotase oleh birokrasi.

Hasil penelitian juga mengungkapkan bahwa hasil SKJ bukan merupakan mekanisme untuk melakukan terminasi atas karier seorang pegawai. Tetapi merupakan mekanisme untuk menyeleksi para pejabat yang akan duduk pada posisi yang membutuhkan keahlian manajerial dan kepemimpinan. Oleh karena itu, bagi pegawai yang gagal, mereka tidak sepenuhnya kehilangan jabatan, kecuali untuk jabatan yang membutuhkan pemenuhan dua syarat di atas. Mereka tetap menjalankan fungsi kepemimpinan yang umumnya ditempatkan pada unit-unit administratif yang tidak banyak bersentuhan dengan masyarakat.

Proses SKJ tidak dirancang sebagai sebuah peristiwa yang hanya sekali terjadi bagi para pegawai. SKJ dirancang sebagai mekanisme yang bersifat reguler yang mana kegagalan pada sebuah proses SKJ untuk kurun waktu tertentu tidak membatalkan hak seorang pegawai untuk mengikuti proses yang sama pada kesempatan lain. Demikian pula, proses yang ada tidak

¹⁸ Wawancara dengan staf bidang Ortala dan Umum Pemkot Ambon, 8 Maret 2006.

dirancang untuk memberikan kenyamanan dan hak-hak istimewa (*privelege*) bagi para pejabat yang telah lolos untuk terus bertahan pada jabatan yang sama untuk periode berikutnya tanpa melalui mekanisme seleksi¹⁹. Dengan demikian, SKJ tidak menjadi mekanisme penilaian akhir yang menentukan keseluruhan karier seorang pegawai, tapi mekanisme antara yang terus berulang yang memungkinkan terjadinya mobilitas sosial (naik dan turunnya karier seorang pegawai) di lingkungan birokrat kota Ambon. Posisinya yang demikian, boleh jadi merupakan penjelasan penting mengapa perlawanan dari dalam birokrasi yang secara hipotetik mudah terjadi – sebagaimana wawancara mendalam tim peneliti dengan para pejabat yang gagal – tidak muncul sebagai persoalan serius selama proses SKJ. Satu-satunya keberatan yang diungkapkan bersifat minor, yakni mengenai sekuen dari proses SKJ. Sebagian pegawai yang gagal menyesalkan ditemplatkannya test psikologi pada urutan kedua setelah seleksi administrasi sehingga tidak memberikan kesempatan bagi mereka untuk mendemonstrasikan kemampuan substantifnya.

Dengan desain sebagaimana digambarkan di atas, program SKJ telah berfungsi sebagai sistem peringatan dini (*early warning system*) untuk meningkatkan daya kesiagaan baik pejabat yang gagal maupun yang berhasil, termasuk calon-calon pejabat masa depan. Para pejabat dan calon pejabat masa depan secara terus menerus diharuskan untuk meningkatkan dan memperbaiki kinerja dan kompetensi masing-masing. Sebuah model yang mendorong terjadinya kompetisi internal yang bisa diperkirakan sejak dini akan terus meningkatkan kualitas dan kompetensi pejabat serta pegawai di lingkungan kota Ambon untuk masa-masa yang akan datang.

Kebijakan lain yang dikembangkan dalam rangka SKJ terkait dengan penyiapan aparatur untuk dapat bekerja dalam kultur kerja baru dan bekerja sebagai bagian dari sebuah sistem baru yang dibangun. Oleh karena itu, sejak tahun 2006 Pemerintah Kota Ambon merencanakan dilakukannya penataan sistem pendidikan dan pelatihan penjurangan bagi birokrat. Pendidikan dan latihan (diklat) yang bersifat khusus atau spesifik kepada para camat dan kursus kepomongprajaan. Demikian pula, telah direncanakan sistem jalur karir secara baru yang menggambarkan sebuah proses berjenjang yang bersifat akumulatif. Sebagai contoh, untuk menduduki jabatan sebagai camat, seseorang harus terlebih dahulu melewati pengalaman sebagai lurah. Oleh sebab itu, pendidikan dan latihan di lingkungan pemerintah kota Ambon direncanakan untuk mengisi kebutuhan spesifik semacam ini.

Peningkatan kesejahteraan pegawai merupakan kebijakan penting lainnya yang dapat dipahami sebagai bagian dari fleksibilitas SKJ. Dengan perubahan-perubahan yang sangat mendasar dari perilaku kerja organisasi yang memberikan tanggung-jawab yang semakin besar bagi pegawai, tanpa diikuti oleh perubahan mendasar dalam tingkat kesejahteraan pegawai bisa jadi akan berakhir dengan kegagalan. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah kota memberikan serangkaian insentif sebagaimana didiskusikan pada bagian sebelumnya dapat dilihat sebagai instrumen penting untuk mengadaptasikan pegawai dengan lingkungan kerja baru yang dibangun lewat SKJ.

Meskipun langkah-langkah ke arah institusionalisasi sebagaimana digambarkan di atas sudah cukup memadai, namun dari sudut pandang *old institutionalism* yang memberikan penekanan

¹⁹ Perlu disampaikan bahwa salah satu keberatan atas SKJ yang dimunculkan oleh birokrat yang sedang menjabat adalah bahwa mereka diharuskan lagi mengikuti keseluruhan mata-rantai test. Menurut mereka hal ini seharusnya tidak perlu dilakukan karena posisi yang mereka capai saat sekarang merupakan refleksi dari pengalaman dan kompetensi mereka. Asumsi bahwa para pejabat adalah representasi dari kompetensi, dalam kenyataannya tidak terbukti. Banyak pejabat yang gugur dalam proses seleksi. Proses SKJ dengannya, justru menjadi mekanisme "auditing" atas bekerjanya sistem lama.

pada adanya "ingatan kelembagaan" sebagai syarat bagi keberlangsungan hidup dan efektivitas jangka panjang program SKJ, Pemerintah Kota Ambon masih sangat jauh dari bentuk idealnya. Hal ini tergambar dari kealpaan sistem notulensi dan dokumentasi dari keseluruhan proses SKJ itu sendiri yang mengungkapkan tidak adanya "ingatan kelembagaan". Hingga akhir penelitian, tim peneliti gagal mendapatkan dokumen berupa notulensi yang diperlukan untuk melacak kembali proses SKJ dari fase inisiasinya. Dokumen-dokumen lain yang diperlukan, tersebar pada individu-individu yang berbeda-beda. Akibatnya, tim peneliti mengalami kesulitan dalam mendapatkan informasi tertulis yang diperlukan.

Keseluruhan informasi yang tersedia lebih merupakan *property* individu-individu yang terlibat dalam proses yang ada dan sama sekali tidak tersimpan sebagai *property* pemerintah kota sebagai lembaga ataupun unit-unit kerja di dalamnya sebagai lembaga. Salah satu titik paling lemah dari SKJ adalah institusionalisasi melalui pemanfaatan instrumen teknokratik seperti sistem notulensi dan dokumentasi tidak tersedia, bahkan untuk proses SKJ yang sangat penting ini. Karenanya, adalah penting bagi pemerintah kota Ambon untuk dapat memanfaatkan instrumen teknokratik ini bagi kepentingan pelebagaan. Hal ini terutama diperlukan apabila SKJ ingin dijadikan sebagai sebuah model yang dapat dipelajari dan direplikasi, baik oleh Pemerintah Kota Ambon di masa-masa yang akan datang, maupun oleh daerah-daerah lain yang memiliki karakteristik dan menghadapi persoalan yang sama, termasuk di negara-negara lain.

Persoalan lain dengan pelebagaan adalah ketidakjelasan sistem dan mekanisme *punishment and reward*. Program SKJ misalnya, tidak disiapkan untuk mengantisipasi kemungkinan munculnya pegawai yang tidak kapabel. Hasil FGD dan wawancara mendalam berulang dengan para pejabat di lingkungan kota Ambon, termasuk dengan walikota mengungkapkan, SKJ sendiri memiliki kemungkinan untuk melahirkan pejabat yang kurang kompeten. Dua kasus yang berulang kali dikemukakan, yakni kasus Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan yang menimbulkan kemarahan terbuka walikota dalam sebuah rapat. Kedua, adalah keluhan seorang kepala dinas secara terbuka pada walikota atas ketidakmampuan salah seorang pejabat di lingkungan dinas yang lolos dari seleksi SKJ kebetulan berasal dari agama yang sama dengan kepala dinas yang bersangkutan.

Dalam dua kasus di atas, tidak terdapat mekanisme *punishment* atau koreksi atas hasil dari mekanisme SKJ. Bagaimana nasib dari seorang pejabat yang dihasilkan melalui mekanisme SKJ tapi dalam kenyataannya gagal memenuhi harapan, tidak tersedia mekanisme untuk mengoreksinya. Demikian pula dengan pemberian insentif bagi para pegawai. Misalnya, setiap pegawai diberikan insentif transportasi bagi yang masuk kerja. Tetapi, tidak terdapat mekanisme disinsentif bagi pegawai yang mangkir. Dalam kerangka ini, menjadi menarik untuk mempelajari sistem insentif dan disinsentif yang dikembangkan di Kabupaten Solok, Sumatera Barat, dimana bagi pegawai yang mangkir, maka tunjangannya akan dipotong dalam persentase tertentu setiap harinya²⁰.

D. Kesetaraan Gender

Salah satu dampak format ulang Birokrasi Pemerintah Kota Ambon, terungkap adanya hasil sampingan atau hasil ikutan (*unintended result*) yang tidak direncanakan tetapi bersifat substantif dari program SKJ, yaitu mempromosikan kesetaraan gender. Ukuran yang digunakan untuk menyimpulkan peran positif program SKJ dalam mempromosikan kesetaraan gender tidak

²⁰ Cornelis Lay, dkk, "Pengembangan Indikator Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah", *Laporan Penelitian* (dalam proses), Kerjasama S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah dan Departemen Dalam Negeri, 2006.

semata-mata dilihat dari perbandingan penguasaan jabatan struktural antara perempuan dan laki-laki. Ukuran yang dipakai lebih ditekankan pada proses SKJ yang mengedepankan prinsip keadilan dan obyektivitas tanpa membedakan status gender yang memungkinkan tersedianya medium legal bagi perempuan untuk dapat muncul sebagai pimpinan di lingkungan birokrasi kota Ambon. Penekanan pada proses ini menjadi sangat penting karena sekaligus dapat dijadikan basis untuk memprediksi posisi perempuan di masa yang akan datang dalam birokrasi kota Ambon. Di samping itu, ukuran kesetaraan gender akan dilihat dari tingginya tingkat penerimaan dan penghargaan yang diberikan oleh staf birokrasi kota Ambon kepada perempuan selaku pejabat struktural yang terpilih melalui proses SKJ.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, penerapan SKJ untuk pertamakalinya di kota Ambon pada Maret 2003 telah menghasilkan seorang perempuan sebagai sekretaris kota. Pencapaian ini merupakan peristiwa luar biasa karena untuk pertama-kalinya seorang perempuan bisa mencapai tingkatan tertinggi dalam jabatan birokrasi lokal. Dalam konteks Indonesia-pun, hal ini dapat dicatat sebagai prestasi tersendiri. Kendatipun perempuan sudah cukup banyak dalam jabatan politik, seperti bupati, masih tetap sangat langka untuk jabatan tertinggi birokrasi di tingkat lokal.

Munculnya **H. J. Huliselan** sebagai sekretaris kota menarik untuk disimak karena melalui proses kompetisi yang sangat ketat, namun transparan dan adil serta melibatkan institusi independen dan kredibel. Dalam batas-batas tertentu, kehadirannya dapat dibaca sebagai representasi simbolik dari kemenangan kaum perempuan yang difasilitasi melalui sebuah mekanisme yang adil dan berbasis kompetensi, SKJ. Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara dengan cukup banyak pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Ambon memastikan tingginya tingkat penerimaan dan apresiasi para bawahan terhadap sekretaris kota. Lebih lagi, terdapat pengakuan umum bahwa Beliau adalah representasi dari birokrat pekerja keras dengan kemampuan yang sangat tinggi²¹. Menarik pula untuk diperhatikan bahwa selama penerapan SKJ yang sangat ketat, tidak terdapat upaya untuk melakukan “sabotase” atas perempuan dalam keseluruhan mata-rantai proses²². Hal ini berlaku bukan saja bagi jabatan sekretaris kota, tapi juga bagi jabatan-jabatan lainnya yang dikompetisikan lewat SKJ.

Tim peneliti juga tidak menemukan adanya indikasi yang mengisyaratkan adanya upaya para pihak-pihak tertentu untuk memotong laju seorang kandidat perempuan dalam kompetisi proses SKJ. Pada tingkatan yang lebih tinggi, juga tidak ada mekanisme politik yang dikembangkan pada level walikota dan wakil walikota untuk membatasi masuknya perempuan dalam jabatan-jabatan birokrasi yang dikompetisikan secara terbuka. Hal-hal di atas mengungkapkan, dari sudut proses, SKJ telah menjadi instrumen penting yang memberikan peluang yang sama bagi perempuan untuk tampil dalam jabatan publik di lingkungan Pemerintah Kota Ambon. Sesuatu yang tidak tersedia pada periode sebelumnya.

Dari sudut kuantitas penguasaan jabatan publik, SKJ memang tidak menghasilkan perubahan posisi perempuan secara dramatis. Hasil SKJ tahun 2005, misalnya, hanya menghasilkan 2 orang kepala dinas perempuan dari 14 kepala dinas yang ada dalam lingkup Pemerintah Kota Ambon. Pada struktur asisten sekretaris kota, hanya 1 dari tiga jabatan yang tersedia dikuasai perempuan. Tetapi dari sudut kualitas sangat berarti karena jumlah yang terbatas berada pada posisi-posisi strategis yang secara tradisional selalu didominasi oleh laki-laki. Dilihat dari perspektif jangka

²¹ Hal ini telah dicross check kepada staf pemerintah kota Ambon melalui berbagai proses wawancara.

²² Wawancara dengan staf pemerintah kota Ambon, termasuk salah seorang Tim penilai dalam proses *fit and proper test* pada pelaksanaan SKJ tahun 2005.

panjang, peluang kaum perempuan untuk dapat menduduki jabatan strategis dalam birokrasi kota Ambon terbuka sangat luas. Apabila SKJ terus diberlakukan sebagai dasar untuk menentukan pejabat publik, maka peluang para pegawai perempuan terbuka luas. Tabel 5.1 berikut ini memberikan gambaran komposisi etnis dan perimbangan gender dalam birokrasi Ambon berdasarkan kepangkatan.

Tabel 5.1.
Perkiraan Peluang Menduduki Jabatan
Menurut Asal Etnis, Jenis Kelamin dan Kepangkatan.

Etnis	Laki-laki					Perempuan					JMH
	I	II	III	IV	Σ	I	II	III	IV	Σ	
Lease	1	71	141	35	248	11	87	221	34	353	601
Ambon	3	103	121	9	236	3	61	120	22	206	442
Ternate	0	1	4	2	7	0	4	7	1	12	19
Jawa	0	5	12	0	17	0	7	17	1	25	42
Seram	3	24	16	2	45	1	11	30	0	42	87
Sulawesi	0	5	14	2	21	0	7	25	0	32	53
MTB	0	16	24	9	49	0	11	20	0	31	80
Malra	0	7	11	3	21	0	8	8	1	17	38
Buru	0	2	3	1	6	0	4	1	0	5	11
Jumlah	7	234	346	63	650	15	200	449	59	723	1373

*Keterangan : *) tidak termasuk pegawai kontrak/ honorer sejumlah 8 orang*

Tabel 5.1. di atas mengungkapkan, dari sisi gender dalam kurun waktu satu sampai enam belas tahun ke depan, peluang lebih besar dari segi kepangkatan untuk menduduki jabatan-jabatan strategis justru dimiliki kaum perempuan. Jumlah kaum perempuan yang kini memiliki kepangkatan yang potensial untuk menduduki jabatan strategis di birokrasi kota Ambon lebih banyak dibandingkan kaum laki-laki. Margin yang memisahkan kedua kelompok kategori ini cukup signifikan, yakni 5,4%. Sedangkan prediksi dalam kurun waktu satu sampai tiga tahun ke depan, terutama untuk Golongan III dan IV, data tabel menunjukkan peluang perempuan bahkan lebih besar lagi. Margin yang memisahkan peluang kaum perempuan dan laki-laki mencapai 8% dengan jumlah terbanyak berasal dari etnis Ambon dan Lease yang beragama Kristen.

Akan tetapi optimisme sebagaimana terungkap dalam Tabel 5.1. di atas, dikoreksi oleh tabel Tabel 5.2. berikut ini yang menggambarkan lebih besarnya peluang kaum laki-laki dalam menduduki jabatan pimpinan di birokrasi Ambon untuk masa-masa yang akan datang jika dilihat berdasarkan tingkat pendidikannya.

Tabel 5.2.
Perkiraan Peluang Menduduki Jabatan
Menurut Asal Etnis, Jenis Kelamin dan Tingkat Pendidikan

Etnis	Laki-laki								Perempuan								Total
	SD	SMA	SM	S1	S2	Σ	%	SD	SMA	SM	S1	S2	Σ	%			
Lease	7	115	18	146	6	292	21.14	4	180	68	55	4	311	22.5	603		
Ambon	25	105	19	82	0	231	16.73	13	132	36	25	8	214	15.5	445		
Buru	0	3	2	1	0	6	0.434	0	2	1	2	0	5	0.36	11		
Ternate	0	2	1	4	0	7	0.507	0	3	3	6	0	12	0.87	19		
Jawa	1	5	5	11	1	23	1.665	0	11	6	3	0	20	1.45	43		

Seram	2	24	5	12	3	46	3.331	0	26	12	5	0	43	3.11	89
Sulawesi	0	3	6	9	3	21	1.521	0	8	11	6	7	32	2.32	53
Malra	0	5	4	11	1	21	0.072	0	8	6	3	0	17	1.23	38
MTB	1	13	6	20	0	40	2.896	0	5	27	7	1	40	2.9	80
Σ	36	275	66	296	14	687	49.75	17	375	170	112	20	694	50.25	1381

Tabel 5.2. mendemonstrasikan peluang laki-laki – yang sebagian besar berasal dari etnis Ambon dan Lease yang beragama Kristen – lebih besar dari perempuan dengan margin yang signifikan, yakni 12,9%. Dari sudut kepentingan kesetaraan gender, data di atas menyarankan perlunya perhatian yang lebih besar terhadap persoalan pendidikan birokrat perempuan.

BAB VI

Kesimpulan

Program SKJ telah membawa beberapa perubahan mendasar dalam pemerintahan di Kota Ambon. Program ini berupaya untuk merekrut pejabat melalui *merit system plus* dan berusaha untuk mewujudkan rasa keadilan bagi semua kalangan masyarakat kota Ambon pasca konflik dalam penentuan pejabat publik. Kesimpulan yang dapat ditarik sebagai pelajaran berharga sebagaimana terungkap dalam bab-bab sebelumnya secara lebih detail adalah :

1. Program SKJ berhasil memetakan secara baik – tanpa menafikan berbagai kelemahan yang ada – berbagai kompetensi yang dimiliki seorang pada jabatan yang akan diduduki. SKJ telah memungkinkan diperolehnya pejabat yang kompeten sesuai dengan jabatan yang disandang.
2. Dengan instrumen yang dimilikinya, SKJ memberikan peluang dan akses yang sama untuk semua pegawai yang telah memenuhi syarat baku jabatan untuk “bertarung” secara terbuka memperebutkan jabatan yang dipilihnya sendiri sesuai kemampuan dan kompetensi setiap calon. Dengan ini, SKJ dapat mereduksi praduga negatif birokrat ataupun masyarakat mengenai adanya praktik ketidakadilan dan diskriminatif dalam penetapan pejabat ke jabatan-jabatan publik yang merupakan salah satu sumber penting pertikaian di masa lalu.
3. Hasil proses SKJ tidak mendapatkan penolakan yang berarti dari birokrasi dan masyarakat secara umum yang mengindikasikan sensitivitas program SKJ dalam memenuhi prinsip keadilan dan persamaan hak yang dituntut masyarakat.
4. Masih dari sudut hasil, SKJ telah memunculkan perempuan untuk menjadi pejabat-pejabat kunci. Hal ini memastikan tingginya potensi yang melekat dalam program SKJ dalam memfasilitasi terjadinya persamaan gender.
5. Efisiensi anggaran, merupakan salah satu yang menonjol. Perubahan perilaku birokrasi ke arah yang positif menjadi dampak lain yang bersifat positif. SKJ telah menjadi semacam struktur insentif yang merubah perilaku birokrat ke arah kompetitif dan berorientasi prestasi. Sementara prosesnya yang sejak awal langsung dilembagakan telah membuat SKJ sebagai milik Ambon. Dalam hal sebagai sebuah institusi, SKJ bisa dipastikan akan terus berlangsung untuk masa-masa yang akan datang.

Selanjutnya pengalaman Ambon dalam menginisiasi, merancang, dan memberlakukan SKJ bisa dipastikan dapat dipelajari dan sekaligus direplikasi oleh daerah lain yang memiliki persoalan yang sama. Namun, sebuah proses pembelajaran dan replikasi sebaiknya memenuhi keseluruhan asumsi dan proses yang berlangsung. Hal ini perlu ditekankan karena kecenderungan umum untuk meng-imitasi sebuah kebijakan, apalagi yang diandaikan sebagai *best practice*, umumnya semata-mata dari dilihat sudut hasilnya dengan mengabaikan aspek proses, pra-kondisi, syarat-syarat, dan konteks yang melingkupi program tersebut.

Berikut ini adalah identifikasi karakteristik pokok dari program SKJ yang kami angkat sebagai bahan pembelajaran utama.

1. Sebuah program yang berhasil membutuhkan *trigger*, sekaligus pengawal yang setia pada ide-ide dasar yang dimunculkan. Program SKJ dapat berjalan mulus karena diawali oleh adanya inisiatif yang terus digulirkan secara konsisten, dan komitmen yang kuat dari pejabat politik tertinggi (dalam hal ini walikota dan wakil walikota). Lebih dari itu, tersedia pula dukungan dan jaminan politik yang lebih kuat yang menjadikannya program pemerintah yang menjadi *property* bersama dan tidak sebatas inisiatif salah satu pihak semata.
2. Sebuah program yang berhasil membutuhkan dukungan secara simultan pada setiap fasenya. Dukungan dapat berupa inisiatif individual pemimpin dan kebijakan pendukung yang secara sengaja dirancang untuk itu. Program SKJ berjalan mulus karena adanya pra-kondisi yang disiapkan secara sengaja oleh Walikota dan Wakil Walikota Ambon – seperti kegiatan sosial ke arah pembangunan kepercayaan – serta adanya kebijakan lain yang terintegrasi sebagai paket reformasi birokrasi yaitu restrukturisasi kelembagaan dan penataan sistem insentif.
3. Program SKJ berhasil karena sejak awal telah dirancang proses pelembagaannya. Berawal dari ide besar yang masih samar-samar hingga pada pelaksanaannya, pelibatan baik internal birokrasi maupun pihak luar dalam bentuk *sharing*, konsultasi, perancangan dan pelaksanaan, bahkan pengambilan keputusan telah dilakukan. Hal ini berakibat pada terpenuhinya syarat-syarat *horizontal width* dan *vertical depth* dalam proses pelembagaan yang menyebabkan luas dan dalamnya dukungan atas program SKJ. Selain itu dalam desainnya telah dikembangkan skenario untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi selama proses. Kami mencatat bahwa agar dapat berhasil sebuah program membutuhkan *exit strategy* yang tepat. Munculnya struktur “staf ahli” di lingkungan kantor walikota adalah salah satu wujud konkret *exit strategy* tersebut.
4. Program SKJ berhasil juga karena kerja kolektif yang mensinergikan kewenangan, kompetensi, simbol kepercayaan, dan netralitas yang direfleksikan melalui sinergi antara birokrasi kota Ambon dengan lembaga-lembaga dan pemegang otoritas politik. Hal ini sangat penting dalam situasi kemasyarakatan dan birokrasi yang ditandai oleh kuatnya ketidakpercayaan timbal-balik antar masyarakat dan masyarakat, serta antara masyarakat dan birokrasi atau lembaga-lembaga publik. Hal ini menjadi makin penting terutama dalam konteks masyarakat dimana tuntutan akan keadilan dan persamaan merupakan isu pokok.
5. Keberhasilan SKJ juga tidak terlepas dari pendayagunaan secara intensif sumber daya birokrasi yang dimiliki, dan sebaliknya, tidak dirancang untuk memby-pass birokrasi yang telah ada. Kehadiran berbagai institusi dan tim yang dibentuk oleh Walikota tidak dimaksudkan untuk mengambil alih fungsi dan wewenang yang melekat dalam unit-unit pemerintah yang relevan, namun justru untuk mengefektifkan dan memperkuat kerja birokrasi tersebut, dan memberikan jaminan pada publik mengenai kredibilitas dan obyektivitas dari keseluruhan proses kerja SKJ sebagai tujuan eksternal.
6. Program SKJ juga dikatakan berhasil karena didukung oleh impor “*energy*” dari luar yang dikapitalisasi secara sungguh-sungguh, terutama tiga modal unggul mereka, yakni

keahlian, kredibilitas, dan imparsialitas. Sebuah program yang berhasil tidak dapat mengandalkan sepenuhnya pada energi dari dalam birokrasi itu sendiri.

7. Keberhasilan SKJ dirancang untuk menjawab pertanyaan paling dasar yang ada dalam masyarakat Ambon: ketidakadilan dan kinerja birokrasi yang buruk. Dengan demikian, pekerjaan paling utama dalam merancang sebuah kebijakan sejenis SKJ adalah menemukan *bottom-line* dari persoalan yang membutuhkan jawaban.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditjondro, George Junus, "Guns, Pamphlets and Handie Talkies: How the Military Exploited Local Ethno-Religious Tensions in Maluku to Preserve Their Political and Economic Privileges" dalam Ingrid Wessel and Gerogria Wimhofer (eds.), *Violence in Indonesia*, Hamburg, Abera, 2001.
- Bartrand, Jacques, "Legacies of the Authoritarian Past: Religious Violence in Indonesia's Mollucan Islands", *Pacific Affairs*, Vol. 71 No. 1, Spring 2002.
- Belasco, James A. and Ralph C. Stayer, *Flight of The Buffalo, Soaring to Excellence, Learning to Let Employees Lead*, NY, Warner Books, Inc, 1993.
- B. Guy, Peters, *The Future of Governing*, 2nd ed., University Press of Kansas, 2001.
- Boin, R.A., dan T. Christensen, "Reconsidering Leadership and Institution in Public Sector: A Question of Design", *paper*, disampaikan dalam EGPA Annual Conference, Ljubljana (Slovakia), 1-4 September 2004.
- BPS Kota Ambon, *Kota Ambon Dalam Angka Tahun 2004*.
-----, *Kota Ambon Dalam Angka Tahun 2005*.
- Bruner, Edward M., "Urban Ethnicity", *ASA Monographs*, No. 12, Tavistock Publications, London, 1974.
- Denhardt, Janet V., and Robert B. Denhardt, *The New Public Service. Serving, Not Steering*, M. E. Sharpe, Armonk, NY, London, 2003.
- Dibb, Paul and Peter Prince, "Indonesia's Grim Outlook", *Orbis*, Fall 2001.
- Dwiyanto, Riza N. Arfani, et.al, *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PSKK UGM & Kemitraan, 2003.
-----, Riza N. Arfani, et.al, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PSKK UGM, Kemitraan, PEG-USAID & Bank Dunia, 2003.
- Emmerson, Donald K. "Will Indonesia Survive?", *Foreign Affairs*, May/June 2000.
- Furnivall, J.S., *Netherlands India: A Study of Plural Economy*, Cambridge at The University Press, 1939.
- Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Society*, New Haven and K. London, Yale University Press, 1968.
- J.G , March, and J.P Olsen, *Democratic Governance*, Free Press, New York, 1995.
- Klinken, Gerry van, "The Maluku Wars: Bringing Society Back in", *Indonesia*, No. 71, 2001.
- Jayasuriya, Kanishka, "The New Regulatory State and Rational Capacity", *Policy and Politics*, Vol 32, No 4, 2004.

- Krasner, S.D., *Sovereignty, An Institutional Perspective*, Comparative Political Studies, XXI, I, 1988.
- Kastor, Rustam, *Selamatkan Maluku dari Ancaman Ideologi Separatis RMS*, Komite Penyelamat Maluku (KPM), Jakarta, PT Candi Cipta Paramuda, 2004.
- Kymlicka, Will dan Wayne Norman, Citizenship, dalam R. Frey and C. Wellman (eds.), *A Companion to Applied Ethics*, Oxford, Blackwell, 2003.
- Lay, Cornelis, "Sektor Publik, Pelayanan Publik dan Governance", dalam *Terobosan dan Inovasi Manajemen Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Fisipol UGM, 2005.
- Lay, Cornelis, dkk, "Pengembangan Indikator Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah", *Laporan Penelitian* (dalam proses), Kerjasama S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah dan Departemen Dalam Negeri, 2006.
- Leirissa, R. Z., dkk., *Ambonku: Doeloe, Kini, Esok*, Ambon, Pemerintah Kota Ambon, 2004.
- Lerner, Daniel, *The Passing of Traditional Society*, New York, The Free Press, 1958.
- Lipset, Seymour Martin, *Political Man: The Social Bases of Politics*, Doubleday and Company, Inc., Garden City, New York, 1960.
- Lombard, Denys, *Nusa Jawa: Silang Budaya, Jaringan Asia*, buku 2, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Marasabessy, Suaidi (ed), *Maluku Baru: Suatu Wujud Ideal Masyarakat Maluku Pasca Konflik*, Jakarta, Kelompok Kerja Masalah Maluku, 2002.
- Migdal, J., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capability in the Third World*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1988.
- Olson, Mancur Jr, *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1965.
- Pemkot Ambon, *Renstra Kota Ambon Tahun 2001*.
- Pratikno, dkk., "Democratic Governance", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 8, No. 3, Maret, 2005, UGM, Yogyakarta.
- Renstra Kota Ambon Tahun 2001-2005.
- Rotberg, Robert I., "The New Nature of Nation-State Failure", *The Washington Quarterly*, Vol 25 No. 3, Summer 2002.
- , "The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair" dalam Robert I. Rotberg (ed.), *When State Fail*, PUP, 2003.
- , "Failed State, Collapse States, Weak State: Causes and Indicators" dalam Robert I. Rotberg (ed.), *State Failure and State Weakness in Time of Terror*, PUP, 2004.
- , *Nation-state Failure: A Recurring Phenomenon?*, discussion paper, November 2003.

- , (ed.), *The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair*,” dalam *Why States Fail: Causes and Consequence*, Princeton, 2004, 1-45.
- Rasyid, M Ryaas, *Dimensi Birokrasi Dari Integrasi Nasional: Tinjauan Empirik dan Teoritik*, dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi Keempat, November 1996.
- Rostow, W.W., *Politics and The Stages of Growth*, Cambridge University Press, 1960.
- Sorensen, Eva “Democratic Theory and Network Governance”, *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 24 No. 4, 2002.
- Selznick, Philip, *Leadership in Administration*, New York, Harper and Row, 1957.
- Scott, W. Richard *Institutions and Organizations*, Sage Publication, California, 2004.
- Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*, Bank Dunia, 1989.
- Tomagola, Tamrin Amal, *Republik Kapling*, Yogyakarta, Resist Book, 2006.
- Wanandi, Jusuf Indonesia: A Failed State?”, *The Washington Queterly*, Vol. 25 No. 3, Summer 2002.
- Weiss, Thomas, “Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges”, *Third World Quarterly Journal of Emerging Areas*, Volume 21 No. 5, Oktober 2000.
- Zartman, William, (ed.), *Governance as Conflict Management, Politics and Violence in West Africa*, Brookings Institution Press, Washington DC, 1997.
- Weiner, Myron, *Political Integration and Political Development*, dalam J.L. Finkle and R.W. Gable, *Political Development and Social Change*, John Wiley, New York, 1966.