

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Kajian

Kerajaan Indonesia menggunakan konsep Pelan Strategik dalam bentuk Rencana Strategik Daerah atau singkatannya RENSTRADA, yakni Rencana 5 (lima) tahunan yang menggambarkan visi, misi, objektif (tujuan), strategi, program dan aktiviti daerah.<sup>1</sup>

Berasaskan aturan ini, Kerajaan Ibu Kota Jakarta menyusun RENSTRADA untuk jangka masa 2002-2007.<sup>2</sup> Dalam dokumen pelan pembangunan ini dinyatakan sejumlah maklumat strategik, antaranya :

- Visi :

*“Terwujudnya Jakarta sebagai ibukota negara RI yang manusiawi, efisien dan berdaya saing global, dihuni oleh masyarakat yang partisipatif, berakhlak, yang sejahtera dan berbudaya, dalam lingkungan kehidupan yang aman dan berkelanjutan”.*

- Misi :

- (1) *“Mewujudkan pembangunan Jakarta yang adil, ramah lingkungan dan berbasis peran serta masyarakat”.*
- (2) *“Meningkatkan pembangunan sarana dan prasarana kota Jakarta yang efisien, efektif, kompetitif dan terjangkau”.*
- (3) *“Meningkatkan kualitas kehidupan dan kerukunan warga kota Jakarta”.*
- (4) *“Meningkatkan keamanan, ketentraman dan ketertiban kota”.*
- (5) *“Melaksanakan pengelolaan pemerintahan kota Jakarta yang baik”.*

---

<sup>1</sup> Pemerintah Republik Indonesia (RI) (2000), *Peraturan Pemerintah RI Nombor 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah* (Lembaran Negara RI Tahun 2000 Nombor 205, Tambahan Lembaran Negara Nombor 4025). Jakarta : Sekretariat Negara.

<sup>2</sup> Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta (2002), *Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nombor 10 tahun 2002 tentang Rencana Strategis Daerah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2002-2007* (Lembaran Daerah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2002 Nombor 163). Jakarta : Sekretariat Daerah Provinsi DKI Jakarta.

- Strategi Umum Pembangunan Sosial Akhlak :

*“Memantapkan arah dan tujuan pembangunan sosial dengan mengoptimumkan peranan pemerintah, swasta dan dukungan masyarakat untuk menghindari penurunan moral pemerintah dan masyarakat dengan mengoptimumkan pemahaman, penghayatan dan pengamalan nilai-nilai agama dalam kehidupan sehari-hari”.*

- Penunjuk Prestasi (Indikator Kinerja) Strategi Umum Bidang Pembangunan Sosial :

*“Terwujudnya kehidupan yang bermoral dan sarat dengan nilai-nilai keagamaan.”*

Dalam dokumen pembangunan tersebut<sup>3</sup>, pembangunan dibahagi dalam dua tahap besar. Kedua tahap tersebut adalah:

- (1) Tahap 2002-2004, merupakan masa pemulihan kehidupan sosial, politik dan ekonomi masyarakat, peningkatan kualiti insan, penegakan hukum dan peningkatan ketertiban umum, dengan program utama perbaiki infrastruktur sosial ekonomi dan peningkatan layanan awam. Masa ini disebut juga sebagai tahap ***Recovery Program***.
- (2) Tahap 2005-2007, merupakan masa pemantapan kehidupan sosial, politik dan ekonomi masyarakat, peningkatan kualiti insan dengan program utama penguatan fundamental sosial-ekonomi menuju kemandirian, kesejahteraan dan berkelanjutan. Masa ini disebut juga sebagai tahap ***Stabilization Program***.

Selaras dengan arahan dokumen pelan strategik di atas, mulai tahun 2002, pembangunan insan di Ibu Kota Jakarta dititikberatkan pada program-program

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

pemulihan kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat, peningkatan kualiti insan, dengan program utama perbaiki infrastruktur sosial ekonomi dan peningkatan layanan awam.<sup>4</sup>

Hasilnya, program-program pembangunan telah dapat dinilai memberikan sumbangan bagi pemulihan keadaan. Pertumbuhan ekonomi meningkat dari 5.65 peratus pada tahun 2004 menjadi 6.01 peratus pada tahun 2005. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI) juga meningkat, iaitu dari 69.1 pada tahun 1999 menjadi 75.6 pada tahun 2002, dan 76.1 pada tahun 2005. Sementara, angka inflasi yang masih tinggi selama jangka masa 2000-2002 mengakibatkan pengeluaran konsumsi masyarakat secara realiti tidak meningkat, walaupun nilai rupiah yang dikeluarkan lebih besar dibandingkan dengan tahun 1999. Peningkatan pengeluaran tersebut tampak pada peningkatan konsumsi per kapita per tahun sebesar Rp 961,900.00 dan peningkatan konsumsi per kapita per tahun disesuaikan sebesar Rp 257,800.00 dari tahun 1999 hingga 2002. Dari sudut yang lain, pada tahun 2002 angka harapan hidup atau jangka hayat kehidupan penduduk Ibu Kota Jakarta telah berganjak dari angka 72.8 tahun menjadi 74 tahun pada tahun 2006.<sup>5 6</sup>

Sekalipun demikian, kemajuan-kemajuan yang telah dicapai sebagaimana tersebut di atas, masih belum optimum dalam memberikan sumbangan yang signifikan bagi tercapainya keadaan pembangunan insan bagi penduduk Ibu Kota Jakarta secara menyeluruh. Hal ini adalah kerana masih banyak penduduk yang belum terlepas dari pelbagai masalah sosial, seperti kemiskinan, kehilangan pekerjaan, tidak dapat meneruskan persekolahan, meningkatnya angka jenayah, meningkatnya jumlah perceraian, rendahnya kesetiakawanan sosial dan lainnya. Data Kerajaan Ibu Kota Jakarta menyebutkan angka kemiskinan meningkat dari 227,000 orang pada tahun 2002 menjadi 405,700 orang pada tahun 2007. Kriminaliti atau kes jenayah melonjak dari

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> BPS Provinsi DKI Jakarta (2002), *Jakarta Dalam Angka*. Jakarta : BPS Provinsi DKI Jakarta.

<sup>6</sup> BPS Provinsi DKI Jakarta (2007), *Jakarta Dalam Angka*. Jakarta : BPS Provinsi DKI Jakarta.

50,689 kes pada tahun 2005 menjadi 66,447 kes pada tahun 2006.<sup>7</sup> Jadi, tak dapat dinafikan pembangunan selama 2002 hingga 2007 telah melahirkan jurang pembangunan fizikal dan bukan fizikal (sosial akhlak).

Salah satu punca terjadinya jurang pembangunan fizikal dan bukan fizikal (sosial akhlak) yang telah dikenal pasti iaitu paradigma pembangunan yang materialistik dan fizikal. Paradigma pembangunan seperti inilah yang membuat matlamat pembangunan lebih berorientasi pada pembangunan fizikal. Orientasi ini mengakibatkan pembangunan bukan fizikal menjadi sekadar pelengkap, bukan yang utama. Akhirnya dimensi kemajuan yang ingin dicapai hanya menyentuh sisi jasmani dan dunia. Sementara sisi rohani dan akhirat hanya menjadi urusan individu.

Munculnya jurang pembangunan jurang pembangunan fizikal dan bukan fizikal (sosial akhlak) menegaskan perlunya polisi pembangunan, khususnya pelan strategik dibina sedemikian rupa agar mempunyai orientasi pembangunan yang seimbang antara pembangunan fizikal dengan pembangunan bukan fizikal, seimbang antara kepentingan dunia dan akhirat.

## **1.2. Permasalahan Kajian**

Adanya jurang yang terjadi antara pembangunan fizikal dan bukan fizikal menandakan gejala sebuah keadaan komplikasi yang jelas memerlukan usaha menanganinya dengan lebih serius, menyeluruh dan berkesinambungan. Semua ini kerana dimensi kemajuan yang ingin dicapai menyentuh sisi jasmani-rohani, dunia-akhirat secara seimbang. Pembinaan mental dan spirituail (sosial akhlak/keagamaan) tentu merupakan persoalan yang tidak kurang pentingnya dengan pembangunan fizikal.

---

<sup>7</sup> Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (2008), *Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nombor 1 tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2007-2012*. Jakarta : Sekretariat Daerah Provinsi DKI Jakarta.

Kerana itu diperlukan penyelesaian yang tepat untuk memperbaiki kondisi ini. Penyelesaian itu berupa usaha penyusunan polisi pembangunan insan yang menyeluruh dan seimbang antara pembangunan fizikal dan bukan fizikal, khususnya sosial akhlak. Penyelesaian seperti ini akan menyokong pembuatan dan pencapaian implementasi RENSTRADA Ibu Kota Jakarta 2007-2012 (atau sekarang menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Ibu Kota Jakarta 2007-2012)<sup>8</sup>, secara menyeluruh dan seimbang.

Atas dasar itu, terdapat lima permasalahan utama yang hendak dikaji, iaitu :

- a. Apakah elemen-elemen yang diambil kira berkaitan dalam penyusunan polisi pembangunan insan dari aspek sosial akhlak.
- b. Bagaimanakah model struktur hirarki penyusunan polisi pembangunan insan pada aspek sosial-akhlak beserta program/aktivitinya yang memenuhi kriteria mampu menjawab keperluan semasa, menjawab cabaran masa depan dan memberikan prioriti-prioriti ?
- c. Apakah faktor-faktor yang diambil kira dapat menambah keberkesanan dalam penyusunan polisi pembangunan insan pada aspek pembangunan sosial-akhlak sehingga mampu mengatasi jurang pembangunan fizikal dan bukan fizikal ?
- d. Manakah institusi-institusi yang terlibat dalam pembangunan insan pada aspek sosial akhlak ?
- e. Bagaimana sesungguhnya prioriti senario polisi pembangunan insan pada aspek sosial akhlak beserta program/aktivitinya yang mampu menjawab keperluan semasa dan menjawab cabaran masa depan ?

---

<sup>8</sup> Setiap pemerintah daerah (kerajaan negeri) diharuskan membuat pelan pembangunan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) berdasarkan Peraturan Presiden Nombor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional Tahun 2004-2009.

### **1.3. Objektif**

Kajian ini memiliki objektif umum untuk menyusun polisi pembangunan insan dari aspek sosial akhlak di Ibu Kota Jakarta yang boleh mengatasi jurang pembangunan fizikal dan bukan fizikal.

Kajian ini memiliki objektif khusus, iaitu :

- a. Mengenal pasti elemen-elemen yang berkaitan dalam penyusunan polisi pembangunan insan dari aspek sosial akhlak.
- b. Menyusun model struktur hirarki penyusunan polisi pembangunan insan pada aspek sosial akhlak.
- c. Mengenal pasti faktor-faktor yang berkesan terhadap polisi pembangunan insan dari aspek sosial akhlak sehingga mampu mengatasi jurang pembangunan fizikal dan bukan fizikal.
- d. Mengenal pasti institusi-institusi yang terlibat dalam pembangunan insan pada aspek sosial akhlak.
- e. Mencadangkan prioriti senario polisi pembangunan insan pada aspek sosial akhlak beserta program/aktivitinya kepada kerajaan.

### **1.4. Kepentingan Kajian**

Bagi Kerajaan Ibu Kota Jakarta, hasil kajian ini boleh menjadi wahana '*muhasabah*' atau penilaian komparatif atas capaian implementasi polisi pembangunan insan aspek sosial akhlak selama ini iaitu pada RENSTRADA 2002-2007 dan menjadi *second opinion* bagi usaha perbaiki polisi ke depan yang memenuhi kriteria yang mampu menjawab keperluan semasa, menjawab cabaran masa depan dan memberikan prioriti-prioriti, khususnya pada RPJMD 2007-2012.

Bagi Pengkaji, hasil kajian ini dapat memantapkan lagi keahlian yang akan sangat menyokong keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas ke seharian secara optimum, pada *core competence* pengurusan strategik/pelan strategik, pengambilan keputusan (*decision making*) mengguna metodologi *Analytical Hierarchy Process* dan *training* pengurusan dan motivasi *metanoiac* perspektif Islam.

Bagi para penyelidik bidang polisi, pelan strategik, pengambilan keputusan dan pembangunan insan, hasil kajian ini boleh membantu menambahkan lagi maklumat semasa mengenai bidang ini dan bidang-bidang ilmu lain yang berkaitan dengannya.

Bagi masyarakat luas, hasil kajian ini boleh menjadi tambahan wawasan tentang proses pengambilan keputusan secara aspiratif khususnya di sektor awam pada bidang pembangunan insan.

Kesimpulannya kajian akan menyumbang memperkukuhkan polisi pembangunan insan pada aspek sosial akhlak yang memenuhi kriteria yang mampu menjawab keperluan semasa, menjawab cabaran masa depan dan memberikan prioriti-prioriti.

## **1.5. Definisi Tajuk**

Konsep-konsep utama yang terdapat dalam tajuk adalah :

- a. **Polisi Pembangunan Insan.** Polisi pembangunan insan merupakan sebahagian dari polisi awam sebagai keputusan otoriti negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama yang merujuk kepada usaha pembinaan diri atau sahsiah manusia dengan nilai-nilai positif yang sesuai dengan akal murni dan syarak, agar kewujudan dan kehadiran mereka boleh menjadi sumber kepada kebaikan dan kesejahteraan hidup. Dalam konteks negara berkembang, polisi pembangunan insan lebih mengatur

adanya prioriti pembangunan, berdasarkan kepada fakta bahawa setiap polisi yang dikeluarkan memerlukan sumber daya (modal).<sup>9</sup>

- b. **Sosial Akhlak.** Sosial akhlak adalah terminologi atau perkataan khas yang digunakan dalam dokumen pelan strategik daerah Ibu Kota Jakarta untuk menyatakan hal keagamaan.<sup>10</sup> Jika dilihat dari penjelasan komponen dan penunjuk prestasinya (indikator kinerja), maka istilah ini mengandung pengertian terminologi Islam meski hanya dalam aspek mental spiritualnya, tidak menyeluruh sebagaimana pengertian Islam sebagai satu kesatuan akidah dan syariah, baik sebagai pemikiran, tata nilai, mahupun hukum. Hal ini, dapat dimengerti, kerana Pemerintah Indonesia tidak menjadikan Islam sebagai dasar dan hukum negara.
- c. **Ibu Kota Jakarta.** Diasaskan atas Undang-undang Nombor 34 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara Republik Indonesia Jakarta dan Undang-undang Nombor 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menyempurnakan Undang-undang Nombor 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta; Bandaraya Jakarta mendapat status Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.<sup>11</sup> Provinsi adalah wilayah, yakni daerah yang secara pentadbiran berada setingkat di bawah negara. Ia dipimpin oleh Gabenor. Daerah Khusus Ibu Kota bermakna wilayah yang ditetapkan secara khusus sebagai ibu kota negara. Dalam kajian ini, Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta selanjutnya disebut sebagai Ibu Kota Jakarta dengan makna yang sama.

---

<sup>9</sup> Rian Nugroho Dwidjowijoto (2006), *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: Elex Media Komputindo. h. 23-27.

<sup>10</sup> Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta (2002), *Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nombor 10 tahun 2002 tentang Rencana Strategis Daerah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2002-2007* (Lembaran Daerah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2002 Nombor 163). Jakarta : Sekretariat Daerah Provinsi DKI Jakarta.

<sup>11</sup> Undang-Undang Nombor 29 tahun 2007 tentang *Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta : Sekretariat Negara.

## 1.6. Skop Kajian

Kajian ini diarahkan pada penyusunan polisi pembangunan insan di Ibu Kota Jakarta dari aspek sosial akhlak untuk jangka masa 2008-2012. Kajian ini untuk mengenal pasti faktor-faktor yang berkesan terhadap polisi pembangunan insan dari aspek sosial akhlak sehingga mampu mengatasi jurang pembangunan fizikal dan bukan fizikal. Kajian ini juga bertujuan menyusun model struktur hirarki penyusunan polisi pembangunan insan pada aspek sosial akhlak serta untuk mengenal pasti institusi-institusi yang terlibat dalam pembangunan insan pada aspek sosial akhlak. Di samping itu, ia juga dilakukan untuk mencadangkan prioriti senario polisi pembangunan insan pada aspek sosial akhlak berikut program/aktivitinya pada kerajaan.

Kajian ini dilakukan di wilayah Ibu Kota Jakarta. Kajian berbentuk kualitatif (*qualitative*) yang mana ianya bersifat aplikasi ilmu (*applied*), dilakukan secara kajian kes (*case study*) dan dengan cara temu bual bersemuka atau *face to face interview* di mana kaedah kajian terhad pada item-item yang digunakan melalui soal selidik serta dengan pendekatan *Purposive Sampling*<sup>12</sup> dan menggunakan metode *Analytical Hierarchy Process* (AHP). Berasaskan pendekatan dan metode ini, kajian dijalankan kepada responden yang berkategori pakar, baik kerana kedudukan atau kewenangannya (kuasa yang dipegangnya), keilmuannya mahupun pengalamannya, yang kesemuanya merupakan wakil dari unsur dari semua unsur *key stakeholders* pembangunan insan dari aspek sosial akhlak.

---

<sup>12</sup> Idris Awang (2008), "*Research Methodology*". (Kertas Kerja pada Kuliah Research Methodology di APIUM Malaysia, 12 Julai 2008), h.3.