

**POLITIK LOKAL
DI ERA
DESENTRALISASI:
Menuju Otonomi Rakyat**

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-336336, fax: 62-21-330850, web: www.smeru.or.id atau e-mail: smeru@smeru.or.id

Syaikhu Usman

Lembaga Penelitian SMERU

Makalah disampaikan pada Seminar Internasional IV “Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Partisipasi dan Demokrasi” Kerjasama Percik, The Ford Foundation, dan Oxfam - Hongkong

Salatiga, 14 – 19 Juli 2003

Tentang SMERU

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian yang menyediakan informasi akurat dan tepat waktu dengan analisis obyektif, profesional, dan proaktif, mengenai berbagai masalah sosial ekonomi yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat banyak. Informasi dan analisis yang disediakan SMERU diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam memperluas dialog tentang berbagai kebijakan publik.

Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terimakasih kepada Nina Toyamah, Vita Febriany, M. Sulton Mawardi, Asep Suryahadi, Sri Kusumastuti Rahayu, dan Widjajanti I. Suharyo yang telah membantu menyempurnakan tulisan ini.

Terima kasih juga disampaikan kepada Nuning Akhmadi dan Mona Sintia yang telah membantu mengedit dan memformat tulisan ini.

RINGKASAN

Tulisan ini bertujuan memaparkan perubahan gerak politik lokal sejak berlakunya kebijakan baru desentralisasi. Pertanyaan utamanya adalah sejauh mana ketersediaan ruang bagi otonomi rakyat dalam proses perubahan politik tersebut. Tulisan ini diangkat dari hasil pengamatan kualitatif atas dinamika politik lokal selama lebih dari dua tahun terakhir, pada dua belas propinsi yang mencakup lima belas kabupaten dan tiga kota.

Selama pemerintahan Orde Baru manajemen pemerintahan berkembang menjadi makin sentralistis. Berbagai kebijakan publik diputuskan oleh pemerintah pusat di Jakarta. Pelaksanaannya pun dilakukan oleh instansi pusat, mulai dari departemen, kantor wilayah departemen, kantor departemen, sampai aparat departemen di kecamatan dan desa. Tidak hanya itu, bahkan banyak posisi strategis sipil di daerah dijabat oleh orang yang didrop dari pusat, termasuk tentara.

Kemunculan gerakan reformasi telah mengetuk kesadaran “orang daerah” bahwa nasib mereka tidak harus tergantung kepada “orang pusat”. Mereka perlu penguatan diri sendiri dalam mengurus daerahnya. Mereka harus memilih pemimpin mereka sendiri. Kepemimpinan di daerah diarahkan untuk lebih memperhatikan kebutuhan rakyat di daerahnya dari pada kepentingan pusat. UU No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberi kesempatan bagi daerah untuk merealisasikan kehendak tersebut.

Desentralisasi dimaknai sebagai penyerahan kewenangan (pelayanan) pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Namun, desentralisasi dalam makna seperti itu dinilai oleh berbagai pihak tidak cukup. Untuk itu, desentralisasi perlu diberi makna sebagai pemberian otonomi kepada rakyat. Artinya, semua keputusan dan langkah pemerintah harus bersumber dari, dan bertanggung jawab kepada, rakyat.

Di era kebijakan baru desentralisasi sekarang mulai terlihat geliat partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, meskipun dalam kadar yang berbeda antara satu daerah dengan lainnya. Partisipasi itu muncul baik karena dorongan pemerintah, maupun atas kesadaran rakyat sendiri. Partisipasi itu terlihat baik melalui instrumen formal (DPRD), maupun instrumen informal (demonstrasi, seminar, dan lain lain). Partisipasi itu ada yang berdampak positif dan ada yang negatif.

Bagaimanapun, otonomi rakyat adalah tujuan ideal yang ingin dicapai. Perkembangan otonomi rakyat atau keberlangsungan suatu masyarakat demokratis perlu ditopang oleh berbagai kelompok rakyat yang terorganisir dalam bentuk partai politik, lembaga adat, institusi keagamaan, organisasi profesional, kelompok sukarelawan, dan lain-lain. Reformasi pemerintahan, seperti melalui kebijakan desentralisasi, baru akan bermakna dan berkelanjutan kalau terdapat keseimbangan peran antara negara (diwakili pemerintah) dan rakyat (diwakili berbagai kelompok kepentingan masyarakat). Kalau tidak, maka kebijakan desentralisasi hanya akan menciptakan sentral-sentral kekuasaan baru di daerah.

DAFTAR ISI

Bab	Halaman
DAFTAR ISI	iii
PENDAHULUAN	1
DESENTRALISASI DAN DEMOKRASI	4
Hambatan Desentralisasi	6
GELIAT OTONOMI DAERAH	9
Demokrasi Perwakilan: Partai dan DPRD	9
Hubungan Legislatif dan Eksekutif	14
Demokrasi Substansial: Masih Memerlukan Elit	16
Otonomi: Dari Elit kepada Rakyat	18
Peristiwa Daerah dalam Pers Daerah	20
Perencanaan Model “Bottom Up”: Sebuah contoh dari Bandar Lampung	22
KESIMPULAN	26
DAFTAR BACAAN	27

PENDAHULUAN

Kondisi ekonomi yang sangat buruk pada masa awal naiknya pemerintahan Orde Baru ke tangga kekuasaan menggiring paradigma pembangunan (ekonomi) menjadi landasan nilai atas seluruh kebijakan pemerintahan (Rasyid, 2002). Pemerintah menempatkan diri sebagai penggerak utama dalam upaya akselerasi pembangunan di seluruh pelosok tanah air. Untuk itu berbagai kebijakan pembangunan diputuskan secara terpusat di Jakarta dengan instrumen utamanya Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Kedua dokumen tersebut menjadi “buku suci” bagi segenap aparat pemerintah, baik pusat maupun daerah, dalam melaksanakan tugasnya. Menurut Kuntjara Jakti, kecenderungan sentralisasi itu terjadi karena para teknokrat pendukung pemerintahan Orde Baru menggunakan model Neo-Keynesian yang dalam menyusun berbagai kebijakan pembangunan memang menuntut adanya sentralisasi (Hidayat, 2002). Dalam perkembangannya, sentralisasi mempersempit ruang bagi tampilnya nilai-nilai ekonomi, sosial dan kultural lokal, dan akhirnya melahirkan keseragaman (uniform) yang dari kepentingan kekuasaan berarti memudahkan kontrol.

Kendali pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut pun dilakukan oleh instansi pusat, mulai dari departemen (tingkat pusat), kantor wilayah departemen (tingkat propinsi), kantor departemen (tingkat kabupaten dan kota), sampai aparat departemen di kecamatan dan desa. Tidak hanya itu, untuk menjaga loyalitas kepada pemerintah pusat banyak posisi strategis sipil dalam pemerintah daerah dijabat oleh orang yang didrop dari pusat. Bahkan tidak jarang, dengan alasan stabilitas keamanan yang ditunjuk adalah tentara. Pada waktu itu penunjukan tentara dimungkinkan dengan adanya kebijakan “Dwifungsi ABRI”. Di bawah kekuasaan Orde Baru sistem pemerintahan Indonesia berkembang makin lama makin berciri sentralistik dan otokratik yang cenderung membatasi kebebasan rakyat untuk mengaktualisasikan diri.

Sejak Presiden Suharto turun dari jabatannya pada Mei 1998, pemerintah menghadapi tekanan dari berbagai kelompok masyarakat yang tergabung dalam gerakan reformasi untuk melakukan demokratisasi di setiap bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Tekanan itu kemudian melahirkan pemilihan umum yang bebas, pers yang bebas memperoleh dan menyebarkan informasi, dan secara umum melahirkan kebebasan masyarakat untuk menuntut reformasi lebih luas di berbagai bidang kehidupan. Suasana ini telah pula melahirkan tekanan kepada pemerintah pusat untuk lebih banyak mendesentralisasikan kewenangan dan tanggung jawab pemerintahan kepada daerah.

Kelahiran Undang-undang (UU) No. 22, 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25, 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merupakan langkah awal untuk membenahi penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik menuju suasana desentralistik dengan memberikan otonomi yang lebih luas kepada daerah. Kedua UU tersebut lebih lanjut diharapkan dapat menjadi penggerak demokratisasi dengan memberi ruang lebih terbuka bagi partisipasi rakyat di bidang politik, pengelolaan keuangan daerah, dan pemanfaatan berbagai kekayaan daerah lainnya.

Salah satu dasar pertimbangan kebijakan desentralisasi berpijak pada keinginan agar pembangunan daerah lebih terserasikan dengan kondisi dan kebutuhan setempat. Dengan adanya desentralisasi penyelenggaraan berbagai fasilitas layanan publik juga dimungkinkan menjadi lebih baik, efektif dan efisien, karena masyarakat daerah lebih

memahami berbagai aspek kehidupan di daerahnya. Pertimbangan lain dari politik desentralisasi adalah bahwa manajemen pengelolaan untuk negeri kepulauan seperti Indonesia yang mempunyai wilayah luas dengan jumlah penduduk besar, kondisi sosial-budaya beranekaragam, maka sangat sulit untuk dapat efektif jika dikelola secara terpusat. Oleh karena itu kebutuhan akan adanya manajemen pemerintah daerah yang kuat, berkemampuan tinggi, dan otonom merupakan keniscayaan yang sulit dihindari.

Sekarang era pelaksanaan kebijakan baru desentralisasi telah memasuki tahun ketiga. Dalam jangka waktu tersebut telah terjadi berbagai perubahan di sektor politik, terutama pemerintahan. Misalnya, perubahan mengenai hubungan antar tingkat pemerintahan, proses pengambilan keputusan di daerah, dan status hubungan antar pihak pemerintahan, khususnya antara pihak eksekutif dan pihak legislatif. Pelaksanaan desentralisasi juga telah mulai mengubah pola hubungan antara negara (pemerintah) dengan rakyat (kelompok masyarakat).

Melalui tulisan ini mencoba memaparkan peran rakyat dalam proses perubahan tersebut. Titik berat pengamatannya adalah pada ketersediaan ruang yang memberi kesempatan bagi berkembangnya otonomi rakyat. Atau dengan kata lain, sejauh mana berbagai keputusan tentang kebijakan publik dan pelaksanaannya bersumber dari, dan bertanggung jawab kepada, rakyat.

Tulisan ini diangkat dari berbagai laporan peneliti SMERU atas hasil kegiatan pemantauan terhadap langkah-langkah nyata daerah dalam mempersiapkan dan melaksanakan kebijakan desentralisasi. Melalui empat topik penelitian, sejak April 2000 sampai Juli 2002, peneliti SMERU telah mengunjungi 15 kabupaten dan 3 kota di 12 propinsi (lihat Tabel 1). Keempat topik penelitian itu adalah: 1) Studi Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah; 2) Studi Otonomi Daerah dan Iklim Usaha; 3) Studi Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah; dan 4) Studi Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah atas Kinerja Pelayanan Publik. Daerah yang dikunjungi tersebar di seluruh Indonesia sebagai wakil dari wilayah Indonesia Bagian Timur, Jawa, dan Indonesia Bagian Barat. Selain itu, tingkat produk domestik regional bruto (PDRB) juga digunakan sebagai pertimbangan pemilihan daerah, agar diperoleh ketersebarannya berdasarkan variasi kondisi sosial ekonomi berbagai daerah di Indonesia.

Tabel 1. Daerah Penelitian Studi Otonomi Daerah-SMERU, 2000-2002

Daerah Penelitian		Kategori PDRB, 1996	Topik Studi ^{**)}	Waktu Studi
Propinsi	Kabupaten/Kota ^{*)}			
1. Jawa Barat	1. Sukabumi	Tinggi atas	1	April 2000
	2. Cirebon	Rendah atas	2	Oktober 2001
	3. Garut	Sedang tengah	2	Oktober 2001
	4. Ciamis	Sedang atas	2	Oktober 2001
2. Jawa Tengah	5. Kudus	Tinggi atas	1	Nopember 2000
3. Jawa Timur	6. Magetan	Rendah tengah	1	Oktober 2000
4. Lampung	7. Bandar Lampung	Rendah atas	4	Juni/Juli 2002
5. Sumatera Barat	8. Solok	Sedang tengah	1	Juli 2000
6. Sumatera Utara	9. Karo	Tinggi tengah	2, 3	Feb./Maret 2001
	10. Simalungun	Tinggi tengah	2, 3	Feb./Maret 2001
	11. Deli Serdang	Tinggi bawah	2, 3	Feb./Maret 2001
7. Nusa Tenggara Barat	12. Lombok Barat	Rendah tengah	1, 4	Mei/Juni 2000; April 2002
	13. Sumba Timur	Rendah atas	3	September 2001
9. Kalimantan Barat	14. Sanggau	Sedang atas	1	September 2000
10. Kalimantan Selatan	15. Banjarmasin	Sedang atas	1	Agust./Sept. 2000
11. Sulawesi Utara	16. Minahasa	Tinggi bawah	2, 3	Mei 2001
	17. Bolmong	Sedang tengah	2, 3	Mei 2001
12. Gorontalo	18. Gorontalo	Sedang bawah	2, 3	Mei 2001

Keterangan: ^{*)} *Cetak miring* adalah kota.

^{**)} 1 = Studi Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, 2000.

2 = Studi Otonomi Daerah dan Iklim Usaha, 2001.

3 = Studi Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, 2001.

4 = Studi Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah atas Kinerja Pelayanan Publik, 2002.

DESENTRALISASI DAN DEMOKRASI

UU No. 22, 1999 tentang Pemerintah Daerah secara umum menyatakan bahwa semua bidang pelayanan pemerintah merupakan kewenangan daerah otonom, kecuali lima bidang yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama. Sementara itu, Daerah Propinsi berkewajiban melaksanakan pelayanan publik yang terbatas dan tugas-tugas yang didelegasikan pemerintah pusat. Pelaksanaan dari semua itu lebih rinci diatur melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 25, 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.¹ Penyelenggaraan desentralisasi sebagai sub sistem pemerintahan negara bertujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam pelayanan publik. Sebagai tingkat pemerintahan yang terdekat dengan rakyat, maka UU No. 22, 1999 mengamanatkan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota berkewajiban melaksanakan 11 jenis bidang pelayanan publik.

Desentralisasi sebenarnya tidak hanya mengatur hubungan birokrasi pemerintah di berbagai tingkat, tetapi juga mengatur hubungan antara negara dengan rakyat. Pada Gambar 1 disajikan kaitan antara desentralisasi pelayanan publik dengan otonomi yang berakar pada partisipasi rakyat. Pada dasarnya otonomi itu berada di tangan rakyat. Artinya, hak-hak politik rakyat untuk bersuara dan berpendapat perlu terus diperkuat dan diperluas. Tujuannya adalah agar ketimpangan atas kesempatan rakyat untuk berpartisipasi dalam aktivitas politik dapat diperbaiki. Untuk itu, setiap keputusan yang menyangkut kepentingan publik harus dibicarakan bersama, dan pelaksanaan kebijakannya harus pula didesentralisasikan (Imawan, 2002). Konsep otonomi seperti ini menjadi sangat sejalan dengan konsep demokrasi. Dengan demikian, pelaksanaan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah atau pada gilirannya otonomi rakyat dapat menjadi sarana demokrasi.

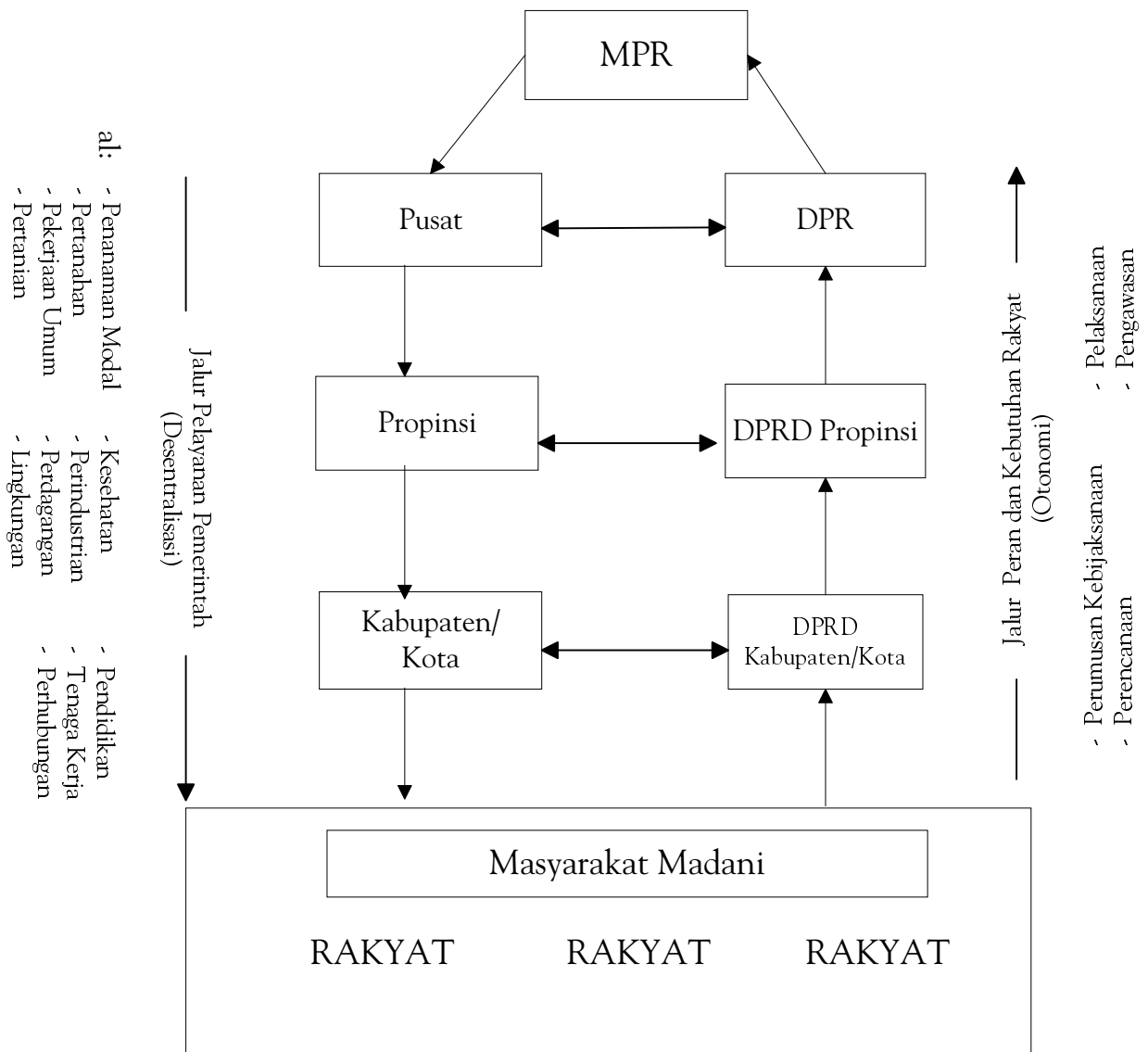
Dasar penyusunan UU No. 22, 1999 dan UU No. 25, 1999 memang mengarah ke pengembangan otonomi yang didasari oleh prakarsa dan partisipasi rakyat. Hal itu, misalnya, terlihat pada salah satu pertimbangan UU No. 22, 1999 yang berbunyi:

“bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.”

Lebih lanjut Butir 1c Penjelasan UU No. 22, 1999 antara lain menyatakan:

“Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

¹ PP No. 25, 2000 mendapat kritik dari “orang daerah” karena banyak rumusan “kewenangan” di dalamnya yang dinilai hanya semacam instruksi pemerintah pusat untuk dilaksanakan oleh pemerintah propinsi, tidak bermakna memberikan kewenangan otonom atas sektor pelayanan tertentu. Menurut penilaian seorang pejabat Propinsi Jawa Timur, hanya sekitar 20 dari seluruh rumusan dalam PP tersebut yang benar-benar merupakan “kewenangan,” selebihnya adalah “tugas” kepemerintahan yang menempatkan pemerintah daerah sebagai pelaksana “lapangan” dari pemerintah pusat.



Keterangan: Kedua jalur di atas tidak selalu berjenjang, tetapi dapat langsung ke berbagai jenjang.

Gambar 1. Skema Penyaluran/Penjaringan Aspirasi Masyarakat dan Desentralisasi Pelayanan Publik

Tujuan lain yang ingin dicapai (oleh pemerintah) dengan politik otonomi adalah untuk memelihara hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Kesatuan itu dapat direkat melalui desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dengan memberi kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk melaksanakan otonominya berdasarkan paradigma pluralisme. Otonomi luas yang diberikan kepada daerah dapat mendorong dan memperkuat integrasi nasional. Paradigma seperti ini tidak saja disimpulkan secara deduktif dari suatu teori tentang integrasi nasional, tetapi juga disimpulkan secara induktif dari pengalaman empirik banyak negara yang mengalami disintegrasi karena sentralisasi yang berlebihan, atau dari pengalaman banyak negara yang tetap terintegrasi dalam sistem federasi atau otonomi luas.

Selanjutnya, UU No. 25, 1999 menyatakan bahwa pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dalam pengaturan sumber daya nasional guna meningkatkan kesejahteraan rakyat yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

UU No. 25, 1999 juga menyatakan bahwa Daerah Otonom mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan publik berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan adanya pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada masyarakat.

Hambatan Desentralisasi

Dalam prakteknya, perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik otokrasi ke desentralistik demokrasi secara normatif berlangsung relatif mudah. Meskipun begitu, dalam perjalanannya, UU yang mengatur politik desentralisasi menghadapi berbagai hambatan, baik pada tataran kebijakan maupun pelaksanaannya. Hambatan kebijakan terlihat antara lain dari masih dipersoalkannya titik berat otonomi antara kabupaten/kota dan propinsi. Sementara itu, hambatan pelaksanaan yang utama adalah masih melekatnya sikap mental *top-down* pejabat, baik pusat maupun daerah, dalam mengatur berbagai aspek kewenangan pemerintahan. Sikap seperti ini ditiru juga oleh birokrasi swasta. Perusahaan-perusahaan besar yang beroperasi di daerah hanya mempunyai kantor perwakilan dengan staf yang tidak berwenang mengambil keputusan. Semua keputusan (penting) hanya dapat dilakukan oleh kantor pusat yang biasanya ada di Jakarta. Kantor pusat seperti ini kecenderungan hanya mau berurusan dengan instansi yang bersifat pusat juga. Dengan kata lain mereka menghindari berurusan dengan pemerintah daerah.

Selama ini di antara aparat pemerintah berkembang perilaku memerintah, bukan melayani rakyat. Birokrasi pemerintahan menjadi alat untuk mengontrol rakyat agar sikap oposisi kepada pemerintah tidak berkembang. Demikian pula, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kerap kali lebih berpihak kepada eksekutif daripada memperhatikan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Tentang beratnya hambatan yang bersumber pada mental pelaku desentralisasi ini digambarkan oleh seorang pejabat daerah sebagai berikut: "Peningkatan ketrampilan kerja dapat dilatihkan dalam hitungan hari atau minggu, tetapi perubahan mental memerlukan waktu panjang, bahkan mungkin hitungan generasi."

Selain itu, perilaku korupsi sampai sekarang masih menjadi hambatan dalam proses demokratisasi dan penegakan hukum di Indonesia. Hukum adat, misalnya, kerap kali dinilai menimbulkan sengketa antara masyarakat adat dengan pihak lain. Beberapa kasus sengketa seperti ini telah menghambat semangat pengusaha untuk menanamkan modal di daerah, karena selain mereka harus memperhatikan hukum positif (nasional), mereka harus juga tunduk pada hukum adat (lokal). Dalam beberapa kasus pengaturan oleh lembaga/tokoh adat cenderung menambah ketidakpastian hukum. Padahal penegakan hukum positif pun dalam banyak kejadian belum berjalan baik.

Dalam kaitan dengan penegakan hukum, beberapa tokoh adat (seperti di Kalimantan Barat dan Sumatera Barat) menjelaskan bahwa berbagai sengketa tersebut pada dasarnya tidak disebabkan oleh materi aturannya yang salah. Tetapi, ketika aturan adat berada di tangan para pihak yang mempunyai kepentingan pribadi (misalnya untuk memperkaya diri), maka timbullah "sengketa." Aturan adat itu dikembangkan masyarakat melalui proses panjang (dari generasi ke generasi), yang disusun dengan tujuan untuk menghindari atau menyelesaikan sengketa, bukan sebaliknya. Munculnya berbagai kasus kurang adanya kepastian hukum positif selama ini pun pada dasarnya sama dengan persoalan yang dihadapi hukum adat. Kalau saja keserakahan untuk memiliki kekayaan dapat diredam, maka hukum positif dan hukum adat dapat dikembangkan bersama, bahkan dapat saling mengisi.

Hambatan lain terkait dengan masalah persatuan dan kesatuan. Selama ini konsep persatuan dan kesatuan diterapkan dengan mewujudkan atau bahkan memaksakan keseragaman di seluruh wilayah Indonesia. Persatuan dan kesatuan dijadikan sebagai tugas negara yang digerakkan oleh pemegang kekuasaan. Pada gilirannya, hal itu menyebabkan pemegang kekuasaan mengambil pendekatan stabilitas keamanan sebagai katup pengaman kehidupan berbangsa dan bernegara. Kalau mau menegakkan demokrasi, maka konsep persatuan dan kesatuan Indonesia seharusnya tidak lagi bersumber dari kehendak negara atau pemegang kekuasaan, tetapi dari waktu ke waktu hendaklah bersumber dari keinginan yang benar-benar bersumber dari nurani rakyat yang otonom.

Dengan bertitik tolak dari nurani rakyat itu, maka persatuan dan kesatuan tidak mungkin hanya dibina dari kesamaan-kesamaan untuk menciptakan keseragaman sebagai satu-satunya pegangan. Berbagai perbedaan perlu diberi kesempatan untuk tetap tampil berbeda, dan dari sinilah seharusnya rakyat justru merasa memerlukan persatuan dan kesatuan bangsa. Dalam hal ini negara (pemerintah) harus berperan sebagai wadah dan sekaligus sebagai fasilitator untuk menampung perbedaan-perbedaan tersebut (bandingkan dengan usul Mantan Presiden Abdurrahman Wahid untuk menghapus istilah kesatuan nasional dari kehidupan bernegara-lihat Kotak 1).

Kotak 1. Presiden Usul Istilah Kesatuan Nasional Dihapus

Presiden Abdurrahman Wahid menegaskan bahwa untuk menuju masyarakat demokratis perlu perpindahan dalam transisional, terutama penghapusan istilah kesatuan nasional dari kehidupan bernegara. Menurut Kepala Negara, jika menggunakan istilah kesatuan nasional, berarti semuanya harus satu dan pemerintahlah yang menetapkan. “Semua harus satu yang menetapkan pemerintah untuk kepentingan diri. Ini tidak benar,” tegasnya pada pengarahannya pembukaan Seminar Nasional VI Komnas HAM

Sebab itu, Presiden mengusulkan adanya penghapusan istilah kesatuan nasional dari kehidupan bernegara. Alasannya, karena pada masa lalu yang sering ditonjolkan adalah kesatuan nasional, bukan persatuan nasional. “Kalau begitu berarti semua harus satu sedangkan istilah itu yang membuat pemerintah untuk kepentingan diri,,” tegasnya.

Lebih jauh dia menjelaskan selama ini semuanya memandang penting adanya hukum positif yang antara lain bertujuan diundangkan untuk keperluan menegakkan pemerintah. Dengan dasar itu akhirnya semuanya dihadapkan pada kewajiban meletakkan penegakan negara di atas kepentingan pribadi dan masyarakat. Untuk menuju masyarakat demokratis, menurut Presiden, perlu perpindahan dalam transisional. “Kita selanjutnya perlu melakukan perubahan secara bertahap.”

Sumber: *Bisnis Indonesia*, 23 Nopember 2000

Saat ini wadah untuk menampung keanekaragaman itu sudah ada, yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdesentralisasi daerah dengan dukungan otonomi rakyat. Jika wadah ini rusak (yang cenderung merusak adalah para elit sendiri), maka rakyat mungkin akan memproklamkan bahwa sebenarnya persatuan dan kesatuan itu boleh ada dan boleh tidak ada. Lebih dari itu keberadaan pemerintah pun sepertinya tidak begitu penting. Sebagaimana diungkap oleh seorang petani di Sumatera Barat: “Ada atau tidak ada Kantor Bupati disana itu, penghidupan kami ini akan berlangsung begini juga”.² Pernyataan ini paling tidak dapat dibaca dalam dua makna. Pertama, dia terlalu sibuk dengan kehidupan sehari-harinya, sampai tidak peduli dengan birokrasi pemerintahan. Kedua, dia tidak merasakan manfaat pemerintahan yang ada di dekatnya, karena pelayanan birokrasi pemerintah tidak sampai kepadanya.

² Kalau terhadap Kantor Bupati saja ada rakyat yang tidak peduli, maka dengan mudah dapat diduga bahwa jauh lebih banyak lagi rakyat yang tidak peduli dengan keberadaan Istana Negara. Dari segi politik kekuasaan, kondisi ini berpotensi menjadi separatis.

GELIAT OTONOMI RAKYAT

Politik otonomi daerah yang mengatur hubungan berbagai tingkat pemerintahan merupakan langkah awal dalam meletakkan dan mengembangkan tata hubungan antara negara yang diwakili pemerintah dengan rakyat. Otonomi pada dasarnya berada di tangan rakyat, karena adalah hak rakyat untuk mengatur pemerintahan dengan caranya sendiri, sesuai dengan hukum, tata-krama, dan adat mereka (Maskun, 1999). Dalam prakteknya pengaturan pemerintahan oleh rakyat dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu cara formal melalui perwakilan (DPR/D) dan cara informal atau menggunakan istilah Imawan (2002) disebut demokrasi substansial yang dilakukan melalui partisipasi langsung rakyat dalam mempengaruhi berbagai proses pengambilan keputusan pemerintah atas kebijakan publik.

Demokrasi Perwakilan: Partai dan DPRD³

Dalam masyarakat demokratis, pemerintah hanyalah salah satu komponen dari suatu struktur sosial yang ditopang oleh berbagai kelompok masyarakat yang terorganisasi dalam bentuk partai politik, kelompok profesional, institusi keagamaan, lembaga adat, kelompok kegiatan sukarelawan, dan lain-lain. Partai adalah soko guru dari sebuah pemerintahan yang demokratis. Demokrasi itu sendiri tercermin dari adanya pemerintahan yang dijalankan langsung oleh rakyat atau oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu yang bebas. Secara formal pengaturan pemerintahan oleh rakyat itu diwakilkan kepada anggota dewan perwakilan rakyat (daerah) yang sebagian besar terpilih melalui perwakilan partai politik.

Partai politik dibentuk oleh sekumpulan orang berdasarkan persamaan cita-cita, kehendak dan idealisme. Cita-cita, kehendak, dan idealisme orang beranekaragam, jadi lahirnya banyak partai merupakan konsekwensi logis dari semua itu. Kedaulatan partai berada di tangan anggota yang biasanya disalurkan melalui pertemuan anggota. Dengan demikian, secara teoritis setiap partai memiliki idealisme dan program yang diperjuangkan untuk kepentingan anggotanya (rakyat). Dalam kaitan itu negara berkewajiban menjamin terbukanya kesempatan bagi partai untuk memperjuangkan idealisme dan program yang disusun berdasarkan kepentingan rakyat.

Sejak runtuhnya Orde Baru suasana kepartaian di Indonesia secara kuantitas tumbuh pesat. Kepengurusan berbagai partai lahir di daerah-daerah, bahkan sampai ke tingkat kecamatan. Kebijakan politik massa mengambang (*floating mass*) telah ditinggalkan. Namun, kualitas partai yang tergambar dari aktifitas politiknya masih belum banyak beranjak dari suasana di era Orde Baru. Dalam kenyataannya, partai-partai dengan segala cara dan daya sekarang ini masih cenderung hanya mengembangkan fungsi mobilisasi.⁴ Partai-partai berusaha mempertontonkan massanya yang lebih banyak diikat melalui

³ Pokok pikiran pada bagian ini pernah dimuat dalam GATRA, Jakarta, 20 April 2002.

⁴ Secara umum partai mempunyai empat fungsi pokok. Pertama, menggabungkan atau mengagregasikan berbagai kepentingan yang melekat pada individu atau kelompok anggota. Kedua, memperjuangkan atau mengartikulasikan kepentingan anggota yang telah diagregasikan itu menjadi kebijakan negara. Ketiga, mengkomunikasikan idealisme dan program partai yang didasarkan pada hasil agregasi pemikiran internalnya kepada aparatur negara yang relevan dan juga massa anggotanya sendiri. Berdasarkan idealisme dan programnya, partai diharapkan dapat selalu siap menyampaikan pandangan resmi atau sikap politiknya tentang suatu persoalan publik. Keempat, memobilisasi anggota partai, baik massa maupun kadernya.

hubungan emosional daripada pendidikan politik yang rasional. Secara internal, seringkali posisi di dalam partai diperebutkan oleh sesama kader tanpa melalui kompetisi yang sehat, kalau perlu dengan memanfaatkan dukungan dana dan kelompok massa masing-masing. Secara eksternal, partai berusaha keras merebut posisi-posisi penting di lembaga negara bagi kadernya yang kerap kali juga dengan memanfaatkan dukungan dana dan pengerahan massanya. Kader yang menjadi pemimpin melalui proses seperti ini komitmennya terhadap kepentingan rakyat cenderung lemah.

Kalau saja semua partai di daerah mengembangkan fungsinya dengan bersungguh-sungguh, maka rakyat akan dapat menyaksikan perdebatan yang bermanfaat oleh wakil-wakil mereka dalam setiap sidang DPRD, terutama yang menyangkut kebijakan publik. Oleh karena itu, kalau ada aspirasi yang datangnya melalui partai, selama aspirasinya dinilai objektif dan substansinya menyangkut kepentingan rakyat, maka hal itu tidak perlu dipertentangkan. Salah satu fungsi partai memang memperjuangkan kepentingan anggotanya untuk menjadi kebijakan pemerintah (daerah). Karena itu pengurus partai di daerah tidak bisa lagi hanya mengandalkan kebijakan pusatnya. Kebutuhan dan persoalan rakyat di satu daerah berbeda dengan daerah lain, dan kader partai di daerah berkewajiban memahami semua itu.

Namun pada banyak kejadian, dalam hal perdebatan kebijakan publik, wakil-wakil partai di DPRD cenderung berpikir sendiri, bekerja sendiri, dan berbicara sendiri, karena mereka memang tidak dibekali partainya dengan program nyata yang diangkat dari kebutuhan yang bernuansa lokal. Hampir tidak pernah ada amanat partai yang dititipkan kepada wakil mereka di DPRD untuk diperjuangkan, kecuali usaha merebut berbagai posisi bagi kadernya. Karena itu lama kelamaan kontrol partai terhadap wakil mereka di DPRD melemah atau yang dimaksud dengan aktivitas partai di daerah hanyalah apa yang dikerjakan oleh wakil partai di DPRD.

Masalahnya bertambah kritis, karena kebanyakan partai memang belum sempat mempersiapkan kader mereka. Banyak anggota dewan yang mewakili partai dalam Pemilihan Umum 1999 tidak memiliki pengetahuan atau ketrampilan berpolitik dan berpemerintahan secara memadai (lihat Tabel 2). Mereka duduk menjadi anggota legislatif, hanya karena *didudukkan* oleh partai. Misalnya, Sekretaris Jenderal DPP PDIP, Sutjipto, mengakui bahwa kualitas kader partainya yang duduk di legislatif amburadul (lihat Kotak 2). Oleh karena itu, ketika wakil rakyat harus melaksanakan tugasnya sendiri (tanpa arahan partai), maka bukan hanya suara rakyat tidak efektif tersalurkan, tetapi muncul berbagai perilaku aneh atau menurut *Media Indonesia* muncul “wakil rakyat yang abnormal”.⁵ Para peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) juga melihat hal yang sama dengan menyatakan: “Fungsi dewan sebagai penyalur aspirasi rakyat tenggelam dibandingkan dengan kepentingan mereka untuk memperoleh kekuasaan, jabatan dan uang” (Romli, et al, 2002). Temuan SMERU tentang penghasilan anggota dewan yang meningkat berlipat ganda di hampir seluruh daerah

⁵ Menurut editorial *Media Indonesia* (Jakarta, 10 Mei 2003): “Korupsi juga berkorelasi dengan otonomi. Yang normal ialah semakin luas otonomi diberikan, mestinya semakin berkurang korupsi di daerah. Sebab, otonomi mendorong tumbuhnya kapasitas kontrol. Kenyataannya, lagi-lagi yang terjadi sebaliknya: kelakuan yang tidak normal, sakit. Yaitu semakin besar otonomi, semakin hebat pula korupsi. Pangkalnya sangat jelas. Yang seharusnya mengawasi, mengontrol, malah menjadi maling itu sendiri”.

penelitiannya (lihat Tabel 3) dan upaya DPRD untuk setiap tahun meningkatkannya (contoh pada Tabel 4) memperkuat pernyataan-pernyataan di atas.

Tabel 2. Persepsi berbagai komponen daerah tentang kualitas anggota DPRD

Propinsi dan Kabupaten/Kota*	Perbedaan kualitas anggota DPRD sekarang dibanding dengan periode sebelumnya
<u>Jawa Barat</u>	Keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan tentang kebijakan publik lebih intensif. Lebih terbuka terhadap rakyat., tetapi cenderung mengutamakan kesejahteraan diri.
1. Sukabumi	Lebih dinamis, karena berani melibatkan masyarakat dalam berbagai pembahasan tentang kebijakan pemerintah daerah.
<u>Jawa Tengah</u>	Lebih berani dalam mengembangkan dialog baik dengan eksekutif maupun dengan masyarakat.
2. Kudus	Lebih responsif dan aspiratif pada kepentingan rakyat dan mempunyai hubungan serasih dengan eksekutif.
<u>Jawa Timur</u>	Lebih kritis dan berani dengan keinginan belajar yang tinggi. Mau melibatkan masyarakat dan profesional dalam membahas kebijakan publik.
3. Magetan	Lebih berani menyampaikan aspirasi rakyat dan mau bekerjasama dengan berbagai pihak profesional.
<u>Lampung</u>	Tidak lagi sekedar pemberi stempel, perannya pengambilan keputusan kebijakan pemerintah daerah lebih strategis. Namun usaha memenuhi kepentingan sendiri sangat kuat, penghasilan mereka terus naik.
4. Bandar Lampung	Dapat menentukan anggaran sendiri, tetapi hal ini dikhawatirkan dapat memperlemah kontrolnya terhadap eksekutif.
<u>Sumatera Barat</u>	Lebih leluasa dan berani menyampaikan pendapat, sementara itu hubungan dengan eksekutif makin lama makin baik. Hubungan baik ini dapat mengaburkan kewenangan dalam pengertian KKN.
5. Solok	Lebih berani bicara, tapi baru bersifat korektor belum konseptor.
<u>Sumatera Utara</u>	Kualitas tidak memuaskan, tetapi lebih memperhatikan kepentingan rakyat. Namun, dalam hal PAD cenderung mendukung eksekutif.
<u>Nusa Tenggara Barat</u>	Kualitas rendah, baik dari segi pendidikan maupun pengalaman.
6. Lombok Barat	Suara pribadi dan golongan lebih dominan dan ada kecenderungan selalu menuntut perbaikan kesejahteraan diri sendiri.
<u>Nusa Tenggara Timur</u>	Tidak banyak berbeda, hanya 30% anggota yang biasa bicara, lainnya diam. Dewan belum dapat menyalurkan aspirasi rakyat dengan baik. Tugas pengawasan terhadap eksekutif lemah, banyak anggota dewan yang justeru perlu diawasi.
7. Sumba Timur	Belum berfungsi maksimal, pihak eksekutif perlu membantu memperkuat dewan agar dapat menjadi partner yang efektif.
<u>Kalimantan Barat</u>	Lebih berani, tetapi kualitas dan disiplin rendah. Bersemangat meningkatkan PAD.
8. Sanggau	Tingkat pendidikan rendah, tidak menguasai persoalan daerah, pengalaman kurang, dan cenderung mementingkan diri. Masyarakat mengusulkan adanya tim pemantau independen terhadap DPRD.
<u>Kalimantan Selatan</u>	Hanya 30% yang layak menjadi anggota dewan, tetapi mereka lebih berani dan cukup kritis terhadap kinerja eksekutif.
9. Banjarmasin	Posisi dewan lebih kuat, tetapi hubungan dengan eksekutif baik. Hubungan ini dapat memperlemah kontrol DPRD terhadap eksekutif.
<u>Sulawesi Utara</u>	Dewan lebih berkuasa, tetapi kualitas dan moral anggotanya tidak lebih baik dari pada sebelumnya.
10. Minahasa	Merasa lebih berkuasa dan pernah menolak membicarakan draft Perda tentang lingkungan yang diusulkan LSM.

Keterangan: *) Cetak miring adalah kota.

Sumber: Berbagai Laporan Lapangan SMERU.

Kotak 2. Kualitas Kader PDIP Di Legislatif Diakui Amburadul

Kualitas kader PDIP yang duduk di DPR [legislatif] hasil Pemilu 1999 diakui amburadul. Hal itu akibat tindakan represi penguasa di masa lalu sehingga partai kesulitan mendapat kader bermutu. Pengakuan tersebut dikemukakan Sekjen DPP PDIP Sutjipto

Menurut Sutjipto, ketika Orde Baru berkuasa, banyak orang berkualitas takut masuk PDI karena akan menjadi sasaran represi rezim. Partai ini mengirim surat ke berbagai perguruan tinggi mengajak kalangan kampus bergabung, tapi tidak ada yang bersedia. Di lain sisi, tambahnya, kaderisasi yang diprogramkan tidak berjalan. Akibatnya, partai merekrut siapapun juga, termasuk bekas bromocorah sekalipun untuk menjadi kader partai, yang berdampak pada rendahnya kualitas kader walaupun loyalitasnya baik.

Kadaan itu, kata Sutjipto, tercipta sebagai konsekwensi logis dari penolakan kalangan intelektual bergabung ke PDIP, yang kemudian membuat PDIP menuai masalah saat ini berkaitan dengan perilaku *mbalelo* kadernya di legislatif. Persoalan itu, kata Sutjipto, dicoba dijawab PDIP dengan langkah nyata, yakni mengintensifkan pengaderan baru. Mereka diharap menjadi bakal calon anggota legislatif PDIP potensial untuk Pemilu 2004.

Bertolak dari evaluasi terhadap anggota legislatif PDIP hasil Pemilu 1999 yang tidak menggembirakan, kata Sutjipto, kini PDIP mengambil kebijakan tegas terhadap pola rekrutmen untuk menghadapi Pemilu 2004. Dia menyebutkan, rekrutmen calon anggota legislatif akan bersifat spesifik. Dengan patokan dua parameter, yakni kualitas dan loyalitas. "Kita menyadari betul pada 1999 sulit mendapat kader berkualitas, sehingga menimbulkan banyak masalah internal. Tapi sekarang tidak demikian," tukasnya.

Sumber: *Media Indonesia*, 6 Juni 2003.

Tabel 3. Peningkatan Pendapatan Anggota DPRD antara TA 2000 dan TA 2001

Daerah Propinsi/Kabupaten-Kota	Perubahan pendapatan anggota DPRD dibanding periode sebelumnya (%)
1. Sumatera Utara	300
♦ Simalungun	250
2. Sumatera Barat	460
♦ Solok	250
3. Lampung	285
♦ Bandar Lampung	265
4. Jawa Timur	117
♦ Magetan	Tidak berubah
5. Jawa Tengah	-
♦ Kudus	200
6. Kalimantan Barat	270
♦ Sanggau	Meningkat
7. Kalimantan Selatan	-
♦ Banjarmasin	Tidak berubah
8. Sulawesi Utara	200
♦ Minahasa	Meningkat
9. Nusa Tenggara Barat	-
♦ Lombok Barat	330
10. Nusa Tenggara Timur	-
♦ Sumba Timur	190

Sumber: Berbagai Laporan Lapangan SMERU.

Tabel 4 adalah salah satu contoh cara anggota dewan meningkatkan penghasilannya. Pada Tahun Anggaran (TA) 2000, alokasi belanja DPRD Kabupaten Lombok Barat sebesar Rp2 milyar, dengan komponen gaji sebanyak delapan jenis. Pada TA 2001, setelah kebijakan baru otonomi daerah diberlakukan, DPRD mempunyai hak menyusun anggarannya sendiri, alokasi belanja DPRD meningkat menjadi Rp2,5 milyar. Selain karena adanya kenaikan setiap komponen upah, kenaikan belanja ini juga disebabkan munculnya komponen baru, berupa tunjangan jabatan, tunjangan khusus, dan tunjangan perbaikan penghasilan. Pada TA 2002, DPRD Kabupaten Lombok Barat kembali menciptakan komponen baru, yaitu tunjangan kesejahteraan untuk perumahan, mobilitas, dan uang penghargaan, sehingga total komponen upah DPRD menjadi 13 jenis.

Tabel 4. Alokasi Belanja Rutin DPRD Kabupaten Lombok Barat, TA 2000 sampai TA 2002 (Rp. Juta)

Uraian	TA 2000*	TA 2001	TA 2002
1. Uang representasi	247,3	673,9	678,8
2. Tunjangan Kesejahteraan	81,1	12,5	1.625,3
a. Kesehatan	-	-	217,6
b. Perumahan	-	-	252,0
c. Mobilitas	-	-	249,0
d. Bantuan Uang Duka	-	-	6,8
e. Uang Penghargaan:			
e.1. Akhir TA	-	-	225,0
e.2. Dukungan uang purna Bakti Tahap I	-	-	675,0
3. Uang paket	81,1	137,6	137,6
4. Biaya pemeliharaan kesehatan	83,1	101,3	-
5. Uang kehormatan ketua dan wakil ketua	45,4	-	-
6. Tunjangan Jabatan	-	265,4	77,9
7. Tunjangan Khusus	-	102,3	108,0
8. Tunjangan Perbaikan Penghasilan	-	248,0	248,0
9. Biaya Pakaian Dinas	61,5	110,3	166,5
10. Biaya Perjalanan Dinas	475,3	554,0	-
11. Biaya penunjang kegiatan DPRD	963,7	300,0	400,0
Total	2.038,4	2.505,3	3.442,1
Rata-rata per anggota	3,8	4,6	6,4
--Perubahan 2000/01, 2001/02		22,9%	37,4%
--Perubahan 2000/02			68,9%
PAD	11.727,7	18.361,0	20.817,8
--Proporsi Belanja Rutin terhadap PAD	17,4%	13,6%	16,5%
Sekretariat Dewan	1.068,0	2.576,5	4.710,4
--Perubahan 2000/01, 2001/02		141,0%	83,0%
--Perubahan 2000/02			341,0%

Keterangan: * = TA 2000 disetarakan menjadi satu tahun anggaran.

Sumber: APBD Kabupaten Lombok Barat, TA 2000 -2002.

Penghasilan DPRD yang terus meningkat tersebut menjadi isu kontroversial karena krisis ekonomi negeri ini belum sepenuhnya dapat diatasi. Prilaku anggota dewan seperti yang terlihat di Kabupaten Lombok Barat ini makin kontroversial ketika mereka meminta pembayaran di muka uang pesangon purna bakti yang menurut kelaziman dibayarkan pada masa akhir jabatan. Dengan alasan agar anggota DPRD yang akan mengalami pergantian antar waktu juga ikut menikmati pesangon, maka mulai TA 2002 uang pesangon (tahap I) sudah dibayarkan.

Hubungan Legislatif dan Eksekutif

DPRD mempunyai empat fungsi utama, yaitu membuat peraturan daerah, menyusun anggaran keuangan daerah, mengawasi jalannya pemerintahan daerah, dan memilih pejabat daerah. Dalam melaksanakan semua fungsi itu DPRD dituntut untuk selalu mempertimbangkan aspirasi dan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Dalam praktek berpemerintahan di daerah, kebijakan baru otonomi daerah telah membuat legislatif mempunyai peran sejajar dengan eksekutif. Pada awalnya kesan umum yang ada bahkan eksekutif sepertinya berada di bawah bayang-bayang legislatif. Namun, adanya legislatif yang berposisi kuat ini tidak berarti rakyat yang diwakilinya ikut menikmati kekuatan tersebut. Kekuatan legislatif cenderung digunakan untuk kepentingan pribadi anggotanya, belum untuk menguatkan posisi rakyat melalui perbaikan pelayanan publik. Seperti dikemukakan pada bagian di atas, salah satu indikatornya adalah bahwa DPRD selalu menuntut “kenaikan upah”.

Dalam melaksanakan keempat fungsi utama tersebut, dewan tidak boleh tidak harus bekerja sama dengan eksekutif. Sehubungan dengan kerjasama tersebut pada awalnya terdapat kesan kuat bahwa di antara keduanya cenderung terdapat hubungan yang bersifat konflik. Kontrol dewan terhadap eksekutif kadang-kadang dinilai berlebihan. Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) kepala daerah kerap kali menjadi alat “pemaksa” bagi tercapainya kehendak diri atau kelompok sendiri. Namun, keadaan ini masih dapat diterima oleh banyak pihak, mengingat sistem pemerintahan masih dalam masa transisi dan proses penyesuaian. Sebagian anggota dewan adalah orang yang relatif baru di bidang politik dan pemerintahan serta, dengan latar belakang bervariasi. Kemudian, lambat laun hubungan keduanya makin baik dan berkembang menjadi hubungan yang bersifat kompromi. Dalam arti antara dewan dan eksekutif dapat saling menjadi mitra kerja sejajar, tidak saling mendominasi, dan tidak ada konflik yang mengganggu kinerja pemerintah. Dalam perjalanannya, kemudian muncul kekhawatiran bahwa “hubungan baik” antara legislatif dan eksekutif itu cenderung berkembang menjadi hubungan yang bersifat kolusif dan konspiratif, saling memanfaatkan satu dengan lainnya. Kekhawatiran itu mulai terlihat dengan munculnya isu “politik uang” pada hampir semua pemilihan kepala daerah. Posisi anggota dewan yang sangat menentukan nasib calon gubernur, bupati, atau walikota itu dalam banyak kejadian ternyata digunakan untuk sebesar-besarnya manfaat bagi diri sendiri.

Dalam hal alokasi anggaran untuk DPRD, misalnya, banyak elemen masyarakat yang memprotesnya karena tujuan untuk menaikkan penghasilan anggota dewan terlalu menonjol. Di pihak lain, dana operasional yang diterima sekolah dasar (SD) dan pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas), misalnya, berkurang dibanding dengan sebelum pelaksanaan kebijakan baru desentralisasi. Artinya, jumlah dana untuk operasional SD dan Puskesmas yang dialokasikan dalam APBD di banyak daerah tidak sebesar dana yang

sebelumnya biasa mereka terima (termasuk dari pusat).⁶ Gejala ini, paling tidak oleh beberapa LSM di Lampung, disebut sebagai “kejahatan anggaran” yang merupakan konspirasi antara eksekutif dengan legislatif.

Gubernur, bupati/walikota yang tidak ingin posisinya dirong-rong oleh DPRD, terpaksa harus bersikap “akomodatif” terhadap keinginan anggota dewan. Sikap ini dapat digolongkan sebagai persekongkolan sebab pada sisi lain, hal ini sebenarnya juga dapat menguntungkan pihak eksekutif. Dalam arti dengan memberikan kesempatan kepada dewan untuk “menjarah” APBD, maka eksekutif juga mempunyai kesempatan yang sama tanpa harus takut pada kontrol dewan. Kolusi dan korupsi yang makin marak dan bersifat kolektif seperti ini mengindikasikan bahwa jalannya roda pemerintahan makin jauh dari sasaran yang hendak dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah. Akibatnya, di Kabupaten Lampung Tengah, sebagai contoh, pernah muncul kampanye “pembangkangan sosial”, dalam bentuk himbuan untuk menolak pembayaran pungutan dalam bentuk apapun.

Bentuk persekongkolan lain antara dewan dan eksekutif terlihat dari adanya isu di berbagai daerah tentang anggota dewan yang menjadi “broker proyek”. Hal ini tidak saja membuat mekanisme pelaksanaan proyek diwarnai kolusi dan korupsi, tetapi juga dapat menyebabkan pelaksanaan pembangunan tidak sejalan dengan perencanaan. Seorang Ketua Bappeda, misalnya, mengatakan bahwa sekarang biasa saja anggota dewan mengatakan: “Proyek ini bisa dilaksanakan kalau kami mendapat sekian persen”. Sementara itu, sumber penghasilan utama DPRD terkait dengan PAD. Makin tinggi PAD makin tinggi kesempatan anggota dewan untuk meningkatkan penghasilannya. Karenanya, banyak sumber PAD baru (lihat Tabel 5) tentang pajak dan retribusi daerah yang diusulkan eksekutif dengan mudah dapat disetujui legislatif yang seakan-akan tidak peduli pada dampaknya berupa beban yang harus ditanggung rakyat. Di samping itu, pemerintah daerah juga berusaha meningkatkan PAD-nya dengan menaikkan tarif pajak dan retribusi daerah yang ada. Pada Tabel 5 terlihat hanya Kabupaten Karo yang tidak begitu bersemangat menciptakan peraturan daerah tentang pungutan. Hal ini mungkin disebabkan oleh Bupati yang berlatarbelakang sebagai pengusaha.

Pemerintah propinsi pada umumnya tidak menciptakan pungutan baru, kecuali Propinsi Lampung yang mengesahkan 15 perda pungutan baru. Sebenarnya memang tidak ada alasan bagi pemerintah propinsi untuk menambah pungutannya, karena UU No. 22, 1999 menyerahkan hampir seluruh tanggung jawab pelayanan publik kepada pemerintah kabupaten dan pemerintah kota. Dengan demikian hak pemerintah propinsi memungut pajak dan retribusi daerah seyogyanya malahan berkurang.

⁶ Misalnya, sebuah SD di Kota Bandar Lampung, sebelum Otonomi daerah biasa menerima dana operasional sebesar Rp4 juta/tahun, setelah berlakunya UU No. 22, 1999 hanya menerima Rp1,2 juta/tahun, ditambah insentif untuk guru sebesar Rp75 ribu/orang/tahun.

Tabel 5. Jumlah Peraturan Daerah tentang Pungutan di Beberapa Daerah Penelitian SMERU yang Disyahkan Setelah Berlakunya UU No. 22, 1999

Kabupaten	Perda Pungutan pada TA 1999/2000	Perda Pungutan pada TA 2001	Tambahan Perda Pungutan setelah Otda	Raperda Pungutan Baru
Minahasa	14	18	10**	89
Bolaang Mangondow	18	21	3	23
Gorontalo	22	32	10	75
Karo	21	21	0	4
Simalungun	26	26	0	32
Deli Serdang	20	35	15	0
Cirebon	22*	22	2	18
Garut	21	32	14**	10
Ciamis	23	34	13**	0

Keterangan: * = Di Cirebon terdapat satu pungutan yang dilimpahkan ke propinsi (air permukaan) dan satu pungutan yang dihapus (tempat parkir khusus).

** = Perdanya sudah disyahkan, tetapi belum efektif berlaku (di Minahasa ada 6 perda, Garut 3 perda, dan Ciamis 2 perda).

Sumber: Beberapa Laporan Lapangan SMERU.

Demokrasi Substansial: Masih Memerlukan Elit

Wajah buram yang tergambar pada praktek demokrasi perwakilan di atas, hendaknya tidak melahirkan sikap anti sistem perwakilan. Kenyataan ini perlu dijadikan petunjuk bahwa rakyat tidak boleh menyerahkan nasibnya semata-mata kepada wakil mereka. Demokrasi perwakilan memang tidak berarti bahwa wakil rakyat berwenang mengambil alih seluruh hak rakyat. Nasib rakyat harus tetap ada di tangan rakyat. Akan tetapi, karena pendidikan mayoritas rakyat masih rendah, maka peran elit tetap diperlukan. Namun sekarang elit yang diperlukan adalah elit yang benar-benar muncul dari bawah dan hidup di tengah-tengah rakyat atau meminjam istilah Hidayat (2003) disebut “elit masyarakat” (*society actors*), bukan “elit penguasa” (*state actors*). Untuk itu rakyat harus melakukan penguatan diri melalui pembentukan sebanyak mungkin gerakan atau kegiatan yang terorganisir. Berbagai gerakan dan kegiatan itu diharapkan akan melahirkan banyak elit masyarakat pada tingkat akar rumput. Dalam kaitan ini memang masih ada kekhawatiran akan munculnya para elit masyarakat yang direkayasa oleh elit penguasa sebagai kepanjangan tangan atau “boneka” mereka di tingkat akar rumput. Proses kelahiran elit yang benar-benar murni elit masyarakat telah tersumbat paling tidak selama satu generasi sejak diberlakukannya kebijakan politik massa mengambang oleh Pemerintahan Orde Baru.

Tanpa adanya gerakan rakyat yang menuntut perbaikan, maka korupsi, misalnya, tidak akan pernah dapat diredam. Selama ini rakyat lebih menyerahkan penyelesaian korupsi kepada pemimpin dan wakil rakyat atau elit penguasa. Hasilnya, amat jarang ada koruptor yang dihukum. Baru-baru ini Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) menyatakan bahwa pegawai negeri kita sebenarnya berlebih sekitar separuh dan Presiden Megawati Soekarnoputri pernah mengatakan mereka sebagai “keranjang sampah”. Pengertian lain dari pernyataan itu adalah bahwa sekitar separuh pegawai negeri berada di tempat yang salah, setengah menganggur, atau sepenuhnya menganggur. Dengan kata

lain banyak pegawai negeri yang “makan gaji buta”. Tetapi, atas kondisi kepegawaian seperti itu tidak terlihat adanya tindakan nyata. Dalam suasana seperti ini hampir tidak mungkin kebijakan desentralisasi dapat mencapai tujuan pokoknya, yaitu memperbaiki pelayanan kepada rakyat.

Perbaikan pelayanan pemerintah kepada rakyat antara lain dapat terjadi melalui dua cara berikut: pertama, adanya tuntutan rakyat secara terus menerus dan terorganisir, dan kedua, adanya kemauan pemerintah atasan untuk mendelegasikan kewenangannya kepada instansi pemerintah di bawahnya. Makin dekat proses pengambilan keputusan kepada rakyat, makin besar kemungkinan untuk rakyat ikut dalam proses tersebut. Dalam kaitan ini banyak muncul pemikiran di daerah agar pemerintahan kecamatan diberi kewenangan yang lebih besar dalam mengambil keputusan tentang kebijakan pelayanan publik. Banyak daerah yang mulai mengarah ke praktek tersebut, seperti Kabupaten Solok, Sumatera Barat dan Kota Banjarmasin, Kalimantan Selatan. Inisiatif penyerahan kewenangan ke tingkat lebih bawah ini merupakan langkah nyata untuk menghindari kekhawatiran orang bahwa otonomi daerah akan menciptakan “Raja-raja Kecil” di kabupaten dan kota. Dengan langkah ini, pemerintah daerah tersebut memperlihatkan upaya untuk tidak menjadi “Penguasa Sentralis” baru di daerah.

Beberapa kewenangan yang diusulkan dapat dikelola oleh kecamatan, antara lain menyangkut pertanahan dan izin mendirikan bangunan (IMB). Kewenangan pertanahan terutama berkenaan dengan akte jual beli tanah. Di banyak daerah akte jual beli tanah bisa dialihkan tanpa pengetahuan camat atau kepala desa. Akibatnya, administrasi yang menyangkut pajak bumi dan bangunan (PBB) sulit dikontrol. Selain itu banyak kecamatan yang sudah mampu menangani IMB untuk kelas bangunan tertentu, dan dengan kewenangan ini akan dapat mengawasi keserasihan lingkungan. Dalam beberapa hal, DPRD sering memanggil camat untuk menjelaskan persoalan-persoalan di daerahnya. Hal ini makin memperkuat perlunya perluasan kewenangan bagi pemerintah kecamatan.

Kabupaten Solok juga mempunyai Peraturan Daerah tentang Pemerintahan Nagari yang merupakan rincian teknis dari peraturan daerah propinsi tentang hal yang sama. Di tingkat desa, masyarakat Minang memiliki keunikan karena dalam konteks otonomi daerah mereka ingin meninggalkan sistem desa dan kembali ke sistem nagari. Dalam sistem ini pemangku adat serta ninik mamak akan kembali menjadi penentu dalam pengaturan kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat yang akan dikelola secara swadaya. Pemda dengan pemuka adat setempat sudah mencapai kata sepakat dalam proses kembali ke sistem pemerintahan nagari. Tetapi, beberapa pihak menyangsikan sistem tersebut sebagai suatu tatanan pemerintahan yang efektif di tingkat perdesaan dewasa ini. Dua hal yang sering disebut dapat menjadi penghambatnya, yaitu: 1) pemberlakuan sistem ini kemungkinan akan cenderung terjebak pada aspek simbolisasi semata atau sekedar dorongan rasa romantis dan mengabaikan esensinya (seperti egaliter, terbuka, bertanggung jawab kepada rakyat)⁷; dan 2) generasi yang berumur di bawah 35 tahun disinyalir akan asing dengan sistem tersebut. Jika hal ini yang terjadi maka efektivitas nagari sebagai suatu sistem pemerintahan (sosial) patut dikaji ulang.

⁷ Tim peneliti SMERU (Juni 2002a) melaporkan telah terjadi jual beli tanah ulayat [milik nagari] bukan saja oleh anggota adat, tetapi juga oleh kepala suku/kepala kaum (pemangku adat, ninik mamak).

Keinginan memberi kesempatan kembali kepada adat untuk mengatur tata kehidupan masyarakat, khususnya dayak, muncul juga di Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat. Dewan adat akan difungsikan kembali untuk ikut mengatur pemerintah desa dimana ketua adat sekaligus bertindak sebagai kepala desa. Aturan adat diterapkan untuk lebih memantapkan penegakan hukum baik atas tata kehidupan masyarakat maupun terhadap kelestarian lingkungan hidup. Kritik yang muncul terhadap upaya ini tidak berbeda dengan yang dihadapi di Sumatera Barat.

Di Kabupaten Lombok Barat bagian Utara, Nusa Tenggara Barat muncul gerakan mempelajari kembali sistem adat Sasak yang selama masa Orde Baru dapat dikatakan tidak lagi dipraktekkan. Aturan adat yang disebut *awig-awig* sedang digali kembali oleh para tokoh adat dengan bantuan LSM setempat. Upaya ini muncul bukan semata-mata karena kebijakan otonomi daerah, tetapi lebih didorong oleh adanya keinginan berbagai pihak untuk melestarikan lingkungan/kawasan hutan lindung melalui pendekatan peraturan adat. Selama ini, kebijakan konservasi kawasan hutan lindung selalu diatur oleh pusat dengan mengabaikan peraturan adat. Kegiatan ini dipelopori oleh Yayasan Bina Usaha Lingkungan (YBUL) berkerja sama dengan UNDP. Pada 1998 di daerah ini dibentuk Persekutuan Masyarakat Adat yang disebut "Perekat Ombara" yang bertugas melakukan pertemuan adat untuk menggali dan memberlakukan kembali berbagai "awig-awig" dalam masyarakat setempat.

Otonomi: Dari Elit kepada Rakyat

Banyak pihak beranggapan bahwa sistem pemerintahan yang dilaksanakan selama tiga dekade belakangan ini telah meruntuhkan budaya gotong-royong rakyat. Rakyat secara umum terlena dengan berbagai "kemudahan" yang diberikan pemerintah yang lebih menempatkan masyarakat sebagai penerima hasil pembangunan. Ketika menyadari bahwa praktek berpemerintahan seperti itu ternyata tidak menjamin kelangsungan kehidupan yang berimbang dan adil, maka banyak daerah (daerah dalam pengertian pemerintah daerah dan masyarakat daerah) menuntut agar otonomi diberlakukan. Dengan kebijakan otonomi daerah, diharapkan partisipasi rakyat dapat meningkat.

Kota Banjarmasin, misalnya, pernah mencoba menyerahkan pengelolaan kegiatan kemasyarakatan langsung kepada rakyat. Dalam rangka peringatan hari kemerdekaan tahun 2000, berbagai acara perayaan dan kegiatan "bersih-bersih" di Kota Banjarmasin diserahkan sepenuhnya kepada rakyat. Dalam pelaksanaan acara itu, dana masyarakat yang termobilisasi tidak kurang dari Rp1 milyar. Pola hubungan kerja seperti ini perlu terus dikembangkan untuk mencapai berbagai tujuan yang menyangkut kebutuhan rakyat banyak, seperti membangun gedung sekolah. Di masa lalu, bahkan sejak zaman penjajahan Belanda, di masa revolusi kemerdekaan Indonesia, sampai dengan pertengahan 1960-an, hampir semua gedung sekolah dasar dan perlengkapannya dibangun dan disediakan oleh rakyat, meskipun dalam bentuk dan kualitas yang sederhana. Namun, sejak diperkenalkannya Program Inpres SD, rakyat seperti kehilangan kemampuan atau kemandirian. Proses pelaksanaan Inpres SD yang kurang mengikutkan rakyat setempat membuat mereka tidak peduli dan menyerahkan segala urusan kepada pemerintah. Proses ini telah membuat rakyat tergantung pada pemerintah, dan di belakang hari ternyata menjadi beban berat bagi pemerintah.

Ketika dana mulai terbatas, beberapa pemerintah daerah, misalnya Kabupaten Kebumen, Jawa Tengah mencoba “memanfaatkan kembali potensi rakyat” dalam membangun dan memelihara gedung sekolah. Dengan “dana pancangan” sebesar Rp5 juta per sekolah yang diserahkan kepada rakyat untuk memperbaiki gedung sekolah, hasilnya rata-rata dapat dibangun gedung yang nilainya empat atau lima kali lipat dana pancangan. Kabupaten Solok, contoh lainnya, dalam APBDnya menyediakan dana insentif sebesar Rp5 juta per proyek pembangunan perdesaan yang inisiatifnya muncul dari rakyat. Dengan dana ini banyak jalan desa yang dapat dibangun dengan nilai akhir yang berlipat ganda dibanding dana insentif yang disediakan. Kotak 3 berikut ini memperlihatkan usaha Kota Sukabumi, Jawa Barat dalam menarik partisipasi rakyat dalam pengelolaan proses pendidikan di tingkat SD. Mereka tidak hanya diikuti dalam persoalan fisik bangunan, tetapi juga dalam penyusunan kurikulum dan peraturan sekolah lainnya.

Kotak 3. Percobaan Pemberian Otonomi Sekolah

SD Dewi Sartika Cipta Bina Mandiri (DSCBM) merupakan gabungan dari enam SD yang sebelumnya memang berlokasi di tempat yang sama dengan jumlah murid 270 orang. Penggabungan dimulai pada 1 April 2000. Tujuannya supaya proses pembelajaran dapat berjalan lebih efektif dan efisien.

Proses penggabungan dilakukan oleh Tim yang terdiri dari staf Dinas P & K, Kandep Depag, Dinkes, dan PGRI. Pemilihan guru dilakukan terbuka dengan memberi kesempatan kepada seluruh guru SD di Kota Sukabumi melalui test kemampuan. Guru-guru yang tidak terpilih, ditempatkan di SD lain.

SD DSDBM merupakan percobaan pelaksanaan otonomi sekolah (*School-Based Management-SBM*), meliputi urusan kurikulum (seperti jam belajar, muatan lokal, buku pelajaran), urusan kesiswaan, dan pengelolaan sarana prasarana (misalnya pakaian murid dan guru). Dalam waktu dekat Kota Sukabumi merencanakan mengembangkan satu SD percobaan seperti ini di setiap kecamatan.

Sekolah percobaan tersebut mempunyai Dewan Sekolah yang beranggotakan orang tua murid untuk membantu mengawasi pelaksanaan pendidikan dan proses pembelajaran, serta penyediaan dana tambahan operasionalisasinya. Di masa depan, pemilihan guru dan pimpinan sekolah direncanakan akan ikut ditentukan oleh Dewan Sekolah. Dewan Sekolah bersama staf pengajar menetapkan misi sekolah yang mencakup: menanamkan nilai taqwa, pengembangan potensi berpikir, perilaku hidup sehat, kreatif, dan mandiri.

Sumber: SMERU, Mei 2000.

Selama ini banyak kelompok rakyat yang merasa ditinggalkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Dengan pelaksanaan otonomi daerah diharapkan kebijakan ini akan merupakan perwujudan dari usaha pemberdayaan dan penguatan, bukan hanya bagi aparat pemerintah daerah, tetapi juga rakyat pada umumnya. Oleh karena itu, beberapa tokoh masyarakat mengemukakan bahwa penonjolan peranan pemerintah sebagai satu-satunya aktor pembangunan menjadi tidak sesuai dengan kebijakan otonomi daerah. Di masa lalu untuk mengkampanyekan peranannya itu,

pemerintah kerap kali merekayasa informasi, tetapi lama kelamaan rakyat mengerti juga “kebohongan” itu, dan pada gilirannya rumor lebih dipercaya daripada penjelasan resmi pemerintah.

Meskipun belum merata di semua komunitas, saat ini rakyat mulai menikmati keleluasaan untuk ikut mengontrol baik kerja eksekutif maupun legislatif. Rakyat mempunyai kesempatan dan keberanian menyampaikan aspirasi dan mendesak anggota dewan agar memperhatikan tuntutan mereka. Di masa depan, penyaluran aspirasi rakyat tidak cukup hanya dengan mengandalkan keleluasaan dan keberanian berbicara melalui kemampuan perorangan dengan dukungan kumpulan massa yang dalam banyak hal lebih emosional ketimbang rasional. Tetapi, selain melalui partai yang untuk itu wajib melakukan penguatan internal, juga diperlukan pengembangan berbagai organisasi kemasyarakatan (atas dasar agama, adat, gender, umur, dan lain lain.) dan organisasi komunitas kepentingan (atas dasar kesamaan profesi: pengusaha, wartawan, pengacara, guru, buruh, peneliti, dan lain lain.) serta berbagai organisasi yang bersifat sukarela (keamanan lingkungan, pemadam kebakaran, pengatur irigasi, dan lain lain.).

Partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik telah dilihat oleh banyak pihak di daerah sebagai fondasi dari keberhasilan pelaksanaan pemerintahan, terlebih dalam kaitan dengan otonomi daerah. Makin banyak kelompok masyarakat, termasuk partai, yang mampu berpartisipasi secara sehat dalam proses pemerintahan, makin optimis bahwa kebijakan otonomi daerah akan berhasil mendekati tujuannya, yaitu memperbaiki kesejahteraan rakyat. Hal ini diindikasikan, misalnya, oleh kegiatan (bantuan teknis) LSM internasional di Kabupaten Sumba Timur, Nusa Tenggara Timur. Program LSM ini tidak saja membantu pemerintah daerah meningkatkan kapasitasnya melalui pelatihan dan pengkajian kebijakan yang partisipatif, tetapi juga mengembangkan program pemberdayaan masyarakat. Dengan adanya bantuan teknis ini maka mulai 2001 proses perencanaan kebijakan dan program pembangunan secara nyata muncul dari bawah melalui dialog yang demokratis. Hampir semua unsur masyarakat terlibat dalam proses ini, dari tingkat dusun sampai ke tingkat kabupaten. Adanya suasana baru dalam proses perumusan kebijakan publik ini dirasakan dan dinilai positif oleh kalangan LSM dan pemerintah daerah setempat.

Peristiwa Daerah dalam Pers Daerah

Tidak ada demokrasi tanpa kebebasan pers. Pada dasarnya kebebasan pers itu bermakna hak rakyat untuk memperoleh informasi dan menyatakan pendapat. Kebebasan pers tidak berasal dari tuntutan pengusaha pers, tetapi bersumber dari perkembangan kondisi masyarakat dan negara. Dengan begitu, kebebasan pers hanya dapat terwujud manakala berbagai kelembagaan dalam masyarakat dan negara mendukung untuk adanya kebebasan pers. Jadi kebebasan pers bersumber dari kedaulatan rakyat dan milik rakyat, yang ditegakkan untuk kepentingan rakyat (Panjaitan, 2000). Pers diharapkan dapat berperan sebagai perisai bagi rakyat dari kesewenang-wenangan negara dan atau penguasa, serta perisai bagi rakyat dari pelanggaran terhadap hak-haknya oleh siapapun. Oleh karena itu, fondasi hak-hak rakyat untuk hidup bermartabat adalah kebebasan berekspresi dan memperoleh informasi yang secara teknis hanya bisa diperoleh melalui pers yang bebas.

Adakah pers daerah? Secara formal pers daerah diakui ada. Pada umumnya orang menyebut pers yang diterbitkan di daerah sebagai pers daerah. Namun, dalam praktek kebijakan pemberitaannya, terutama pada berita utama yang terpampang di halaman depan, hampir setiap hari, topik yang dimunculkan pers daerah adalah berita nasional atau bahkan internasional. Dimana tempat berita daerah? Mereka biasanya ditampilkan di bagian bawah atau di halaman-halaman belakangnya. Sebagaimana terjadi dalam birokrasi pemerintahan, pada dunia pers kelihatannya berkembang juga suasana “sentralisasi”. Suasana ini dipengaruhi paling tidak oleh dua hal. Pertama, manajemen (editorial) dan modal pers daerah banyak yang berada di tangan atau dimiliki orang “pusat”, yaitu mereka yang tinggal di Jakarta. Kedua, berita nasional dan internasional biasanya ditulis dengan kemasan yang menarik oleh wartawan profesional sehingga lebih laku dijual dibanding berita daerah. Akhirnya, “pers daerah” cenderung berstatus sebagai “pers pusat” di daerah.

Sejara harus dikemukakan bahwa pers daerah telah berperan besar dalam menyebarkan berbagai peristiwa di daerah. Mereka berperan cukup besar dalam proses perubahan di negeri ini. Oleh karena itu, komitmen pers daerah yang tinggi untuk mendukung pembangunan demokrasi di daerah tetap diperlukan. Antusiasme pers daerah menyangkut pelaksanaan otonomi daerah terlihat cukup tinggi. Hal itu tergambar, misalnya, pada Harian *Kalimantan Post* yang menyediakan 80% halaman korannya untuk berita daerah, sementara Mingguan Tabloit *Bidik* (Banjarmasin, Kalimantan Selatan) menyediakan empat dari 16 halamannya. Bentuk antusiasme lain terlihat pada Harian *Bandung Pos* yang menyediakan kolom “Otonomika”. Harian *Pikiran Rakyat* juga selalu memuat berita yang terkait dengan kebijakan otonomi daerah. Sementara itu, *Radar Sukabumi* menyediakan kolom khusus untuk memberitakan keluhan masyarakat atas jasa pelayanan publik. Harian *Mimbar Minang* dan *Singgalang*, contoh lainnya, belum secara khusus menyiapkan kolom otonomi daerah. Namun, hampir setiap hari ada berita atau artikel yang membahas berbagai aspek otonomi daerah. Harian *Singgalang* merencanakan untuk membuat rubrik “Klinik Otonomi Daerah” dan juga menerbitkan “Mingguan Otonomi.”

Kalangan pers di Mataram, Nusa Tenggara Barat (*Lombok Post* dan *Jawa Pos*), merasakan dampak positif dari proses reformasi yang berupa berkembangnya suasana demokratisasi dalam bentuk makin mudah memperoleh informasi dari berbagai pihak, terutama dari lingkungan pemerintah daerah. Banyak berita yang dimuat koran daerah yang kemudian menjadi agenda pembicaraan dalam sidang DPRD. Begitu juga, Harian *Banjarmasin Post* merasa bahwa pers sekarang lebih bebas dalam mengembangkan kebijakan pemberitaannya. Pers tidak lagi mendapat tekanan dari penguasa. Namun, muncul hal yang mulai mengkhawatirkan, yaitu adanya tekanan, bahkan pemaksaan kehendak oleh kelompok massa terhadap kebijakan pers. Sebaliknya, beberapa kalangan pers di Surabaya, Jawa Timur, mengatakan bahwa pemerintah daerah belum mengajak mereka ikut secara khusus membahas sesuatu yang berkaitan dengan otonomi. Akibatnya, kalau pers mau menampilkan berita tentang otonomi daerah, mereka harus selalu mencarinya sendiri di lapangan.

Dalam hal keterbukaan, pers menilai masih banyak pejabat pemerintah daerah yang tidak bersedia memberikan keterangan langsung. Mereka cenderung menunjuk pejabat Hubungan Masyarakat (Humas) untuk menjelaskan berbagai masalah yang ditanyakan oleh wartawan. Padahal pejabat Humas tentu saja tidak mengetahui segala persoalan

secara baik dan rinci. Humas pemerintah daerah memang selalu menjaga hubungan baik dengan wartawan. Namun, kalangan pers mendeteksi adanya kecenderungan Humas untuk menyeleksi informasi sebelum diberitakan. Peraturan Daerah yang diterbitkan, misalnya, jarang diberikan kepada pers secara penuh untuk disosialisasikan kepada rakyat. Secara umum, sosialisasi peraturan daerah sangat terbatas, akibatnya masyarakat tidak memahami maksud, tujuan, dan sasaran yang akan dicapai oleh suatu peraturan daerah. Contoh lainnya, Peraturan Daerah tentang APBD yang sebenarnya merupakan dokumen terbuka bagi rakyat seringkali diperlakukan seolah-olah merupakan dokumen rahasia. Hal ini antara lain dilatarbelakangi oleh kecenderungan pejabat daerah menerjemahkan desentralisasi dan otonomi daerah lebih sebagai legitimasi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) daripada upaya untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan rakyat.

Perencanaan Model *Bottom Up*: Sebuah Contoh dari Bandar Lampung

Setelah pelaksanaan desentralisasi, pemerintah daerah mempunyai keleluasaan dalam menyusun program pembangunan yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan anggaran yang tersedia. Pemda dan DPRD banyak belajar dari kelemahan perencanaan program pembangunan yang sentralistik, yang mengakibatkan terjadinya banyak ketimpangan, karena cocok atau tidak cocok program dari pusat harus dilaksanakan oleh daerah⁸. Namun, untuk merumuskan perencanaan pembangunan yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan daerah ternyata tidak mudah. Pemerintah Propinsi Lampung dan Pemerintah Kota Bandar Lampung berupaya mengembangkan mekanisme perencanaan pembangunan melalui proses “bottom up”.

Pada dasarnya penyusunan program perencanaan pembangunan daerah masih mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No. 9, 1982, yaitu melalui mekanisme Musyawarah Pembangunan Desa/Kelurahan (Musbangdes/kel) – Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) di tingkat kecamatan – Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) di tingkat kabupaten/kota. Khusus di Kota Bandar Lampung, pada 2001, mekanisme perencanaan di tingkat kelurahan dikembangkan melalui pembentukan Tim Perencanaan Pembangunan Kelurahan (TPPK) sebagai pengganti Musbangkel. Pembentukan TPPK dibantu Lembaga Pengabdian Masyarakat (LPM) Universitas Lampung (Unila), melalui penyelenggaraan pendampingan dan pelatihan dalam usaha mengembangkan proses penyusunan APBD yang berbasis masyarakat. TPPK diharapkan mampu menyusun kebutuhan masyarakat kelurahan yang akan dibiayai oleh APBD. Upaya ini juga dimaksudkan untuk mengakomodir keinginan masyarakat dengan mengedepankan perencanaan yang benar-benar muncul dari tingkat akar rumput. Hasil perumusan perencanaan program oleh TPPK kemudian dikoordinasikan di tingkat kecamatan melalui UDKP, untuk selanjutnya dibawa ke tingkat Rakorbang.

⁸ Sebagai contoh, Propinsi Lampung banyak menerima transmigran, semua fasilitas yang dibangun sebagian besar diperuntukkan bagi pendatang. Di lain pihak pembangunan untuk kampung asli masih kurang sehingga terjadi ketimpangan. Dengan kebijakan otonomi daerah, Pemerintah Propinsi Lampung mempunyai program membangun kampung tua yang selama ini diabaikan oleh pembangunan yang dirancang oleh pemerintah pusat.

Anggota TPPK dipilih langsung oleh masyarakat. Lurah, camat dan aparatnya tidak diperkenankan menjadi anggota tim. Di salah satu kelurahan sampel, seleksi anggota TPPK dilakukan mulai di tingkat lingkungan. Mereka yang terpilih sebagai anggota TPPK umumnya adalah tokoh masyarakat atau tokoh agama yang memiliki keberanian dan kemampuan menyampaikan pendapat. Jumlah anggota TPPK ada empat orang, masing-masing sebagai ketua, sekretaris, seksi fisik, dan seksi ekonomi. Untuk menyampaikan usulan program yang telah dirumuskan di tingkat UDKP dipilih tiga orang anggota TPPK yang diseleksi dari seluruh kelurahan yang ada. Ketiga anggota terpilih tersebut bertugas menyampaikan usulan program tingkat kecamatan di tingkat Rakorbang.

Suasana penyelenggaraan UDKP dan Rakorbang tahun ini dinilai berbeda dari tahun-tahun sebelumnya. Dulu yang berbicara dalam UDKP adalah aparat kelurahan, sekarang disampaikan oleh TPPK yang beranggotakan tokoh masyarakat. Demikian pula dalam Rakorbang, dulu yang berbicara adalah pejabat kecamatan, sekarang diserahkan kepada para tokoh masyarakat yang mewakili setiap kecamatan. Aparat kelurahan dan kecamatan bertindak sebagai fasilitator, dan tidak dilibatkan langsung pada saat perumusan dan penyampaian usulan. Pertemuan di tingkat UDKP dan Rakorbang tersebut biasanya dihadiri anggota dewan. Kehadiran anggota dewan pada forum tersebut merupakan salah satu cara dan kesempatan bagi DPRD untuk menangkap aspirasi masyarakat.

Secara umum, proses perencanaan pembangunan oleh TPPK dapat berlangsung dengan baik. Mereka bekerja secara sukarela pada waktu-waktu tertentu. Namun kemudian anggota tim menuntut agar institusi ini dibuat permanen⁹ dan disediakan gaji/honor bagi para anggotanya. Bahkan, beberapa anggota tim mengharapkan agar proyek-proyek yang disetujui pemerintah kota diminta untuk dikerjakan oleh TPPK sendiri. Anggota TPPK yang diharapkan sebagai elit tingkat akar rumput yang mewakili rakyat ternyata berpikir bahwa penunjukannya dapat dijadikan sebagai sumber mata pencaharian, bukan sekedar sebagai tenaga sukarelawan yang mengabdikan dan bertugas memperjuangkan kebutuhan rakyat. Suasana ini menunjukkan bahwa partisipasi tanpa pamrih atau organisasi sukarela masih sangat sulit dikembangkan.

Bentuk-bentuk usulan masyarakat melalui TPPK. Kebutuhan masyarakat yang mengemuka dan berhasil dirumuskan oleh TPPK umumnya berupa pembangunan sarana fisik. Sebagai contoh, berikut adalah bentuk usulan program prioritas tahun 2002 yang dirumuskan TPPK di satu kelurahan sampel¹⁰, yaitu:

1. perbaikan sarana jalan dan gang,
2. perbaikan lokasi pemakaman kumuh yang selama ini tidak dipelihara Dinas Pemakaman, dan
3. kegiatan kemasyarakatan, pembinaan mental dan spiritual masyarakat, program bantuan untuk masyarakat miskin berupa semenisasi rumah, serta kegiatan kepemudaan dalam rangka mengatasi kasus kriminal, melalui penyelenggaraan pendidikan dan latihan tentang pengetahuan umum dan usaha (seperti las).

⁹ Pihak Universitas Lampung juga berharap agar mekanisme TPPK ini dapat diformalkan dalam bentuk peraturan daerah.

¹⁰ Sebagian besar penduduk di kelurahan ini tergolong kelompok ekonomi lemah, yaitu sebagai pekerja kasar (buruh gali batu dan bongkar muat batu).

Rumusan TPPK kerap kali masih menyisakan hal-hal yang sebenarnya penting, tetapi di luar jangkauan pemikiran masyarakat. Oleh karenanya untuk beberapa hal dalam perumusan rencana pembangunan tetap memerlukan campur tangan aparat pemerintah daerah. Meskipun begitu menurut aparat kecamatan, Renstra Kota Bandar Lampung telah disusun berdasarkan aspirasi masyarakat melalui mekanisme TPPK tersebut. Bahkan menurut penjelasan beberapa kalangan DPRD dan salah seorang staf LPM Unila bahwa APBD Kota Bandar Lampung 2002 diperkirakan sudah mengakomodir sekitar 70% dari perencanaan pembangunan yang diajukan oleh masyarakat melalui mekanisme tersebut. Selebihnya merupakan hasil rumusan dari pejabat pemerintah daerah, khususnya dinas-dinas teknis terkait.

Kotak 4. Angket Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam Menjaring Aspirasi Rakyat

Persoalan Kota *City Development Strategy*

MENURUT SAYA

MULAI hari ini, kami menampung aspirasi dari masyarakat Bandar Lampung untuk memberi masukan dalam penyusunan Strategi Pembangunan Kota, dengan mengungkapkan isu dan persoalan kota yang selama ini dirasakan masyarakat sebagai persoalan serius di Kota Bandarlampung.

Sampaikan pendapat secara singkat, padat, dan jelas, ke: Sekretariat SPK, telepon 240938, atau Fax angket ini ke 240938, atau e-mail ke: cds@indo.net.id, atau langsung ke Bidang Fisik & Prasarana Bappeda Kota Bdl, Jl. Dr.Susilo No. 2 Bandar Lampung

Persoalan Kota yang saya rasakan :

Karena/Penyebabnya :

Lokasi/Tempat :

Nama Pengirim/Alamat :

Pekerjaan :

Sumber: *Radar Lampung*.

Selain melalui mekanisme TPPK, pemerintah kota mengembangkan juga pola perencanaan pembangunan yang bertumpu pada “masyarakat yang aspiratif”. Dalam rangka mencari jalan keluar atas berbagai permasalahan yang berkembang dalam masyarakat seperti masalah pengentasan kemiskinan, kesehatan, dan pendidikan, Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Bandar Lampung menyelenggarakan rapat koordinasi dengan melibatkan berbagai komponen masyarakat. Cara lain yang ditempuh pemerintah kota untuk menangkap aspirasi masyarakat adalah membuat

angket yang dimuat di tiga koran daerah¹¹ selama 3 bulan berturut-turut (Maret hingga Mei 2002). Melalui angket ini Bappeda mengundang masyarakat untuk menyampaikan usul kegiatan pembangunan yang diperlukan kota (lihat Kotak 4). Penjaringan aspirasi masyarakat juga dilakukan setiap saat melalui telepon, fax, e-mail dan radio lokal. Beberapa waktu yang lalu Bappeda juga mengembangkan program pengkomunikasian persoalan dan kegiatan kota dengan memanfaatkan media radio.

Upaya inovatif pemerintah daerah seperti ini seringkali dihambat oleh sikap tidak mendukung dari pihak internal sendiri. Misalnya, saat Bappeda mengajukan kerjasama siaran dengan beberapa stasiun radio lokal, aparat Radio Republik Indonesia (RRI-milik pemerintah) meminta biaya, sementara radio swasta tidak. Selain itu pada saat Bappeda menyelenggarakan lokakarya hasil angket, antusiasme staf dinas teknis pemerintah daerah tidak menunjukkan dukungan penuh, bahkan anggota dewan tidak ada yang datang. Banyak pejabat pemerintah daerah yang pulang sebelum acara selesai, sementara yang mengikuti lokakarya secara serius sampai akhir justru peserta non pemerintah.

¹¹ Radar Lampung, Lampung Expres, dan Lampung Post. Sebagian dari dana penyelenggaraan angket tersebut diperoleh dari bantuan Asian Development Bank.

KESIMPULAN

1. Setelah lebih dari dua tahun pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, peluang keberhasilannya masih diragukan oleh banyak pihak. Hal ini muncul karena banyaknya indikasi negatif yang terjadi di lapangan sehingga pelaksanaan kebijakan tersebut dinilai tidak berlangsung sesuai dengan amanat peraturan perundangan. Peran serta rakyat yang semestinya diberikan secara luas belum secara konsisten dilaksanakan. Nuansa kolusi, korupsi dan nepotisme dalam berbagai sektor pemerintahan dinilai makin subur, tidak hanya di lingkungan eksekutif, tetapi marak juga di lingkungan legislatif. Akibatnya, banyak aspirasi rakyat yang secara formal dijaring, namun tindak lanjutnya terbengkalai.
2. Salah satu tujuan penting dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, berbagai pelayanan diharapkan dapat menjadi lebih sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat. Untuk mencapai hal itu harus didukung dengan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik. Untuk itu diperlukan adanya partai-partai dan bermacam kelompok masyarakat yang terorganisir secara modern. Sebenarnya berbagai kelompok kepentingan yang terorganisir sudah lama dikenal di Indonesia, antara lain Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama, Persatuan Gereja Indonesia, Persatuan Wartawan Indonesia, Kamar Dagang Indonesia, Ikatan Dokter Indonesia, Persatuan Guru Republik Indonesia. Namun, selama lebih dari tiga dekade terakhir organisasi-organisasi tersebut “dikebiri” oleh penguasa. Reformasi pemerintahan hanya akan berkelanjutan kalau terdapat keseimbangan peran antara negara (diwakili pemerintah) dan rakyat (diwakili berbagai organisasi kelompok kepentingan masyarakat).
3. Dalam jangka panjang sedikit demi sedikit kewenangan pelayanan publik yang selama ini masih dipegang pemerintah perlu diserahkan kepada rakyat. Pada akhirnya yang memiliki otonomi itu adalah komunitas rakyat, karena itu otonomi tidak boleh berhenti pada tingkat pemerintahan saja. Namun segera harus disadari bahwa kalau disandingkan dengan realitas sosial Indonesia sekarang, suasana yang diharapkan ini masih terasa seperti utopia. Oleh karena itu, pemerintah dan semua komponen masyarakat bangsa ini perlu berusaha keras untuk saling bekerjasama dengan sebanyak mungkin organisasi kemasyarakatan lain.
4. Masyarakat yang lebih berdaya dan berpartisipasi langsung dalam pembangunan adalah faktor utama yang akan menentukan sukses tidaknya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Potensi dan bentuk peran serta masyarakat sebenarnya masih ada, namun diperlukan upaya penguatan dan penggalangannya kembali. Upaya ini bukan saja tugas pemerintah akan tetapi juga harus memperoleh dukungan dari berbagai kekuatan kelompok masyarakat agar dapat dilahirkan sebanyak mungkin elit masyarakat pada tingkat akar rumput. Bersamaan dengan itu, masyarakat perlu menyadari untuk menghindari munculnya elit masyarakat yang sekedar menjadi kepanjangan tangan atau “bonekanya” elit penguasa.

DAFTAR BACAAN

- Antlöv, Hans. October 1999. "Participatory Local Governance." The Ford Foundation. Jakarta.
- GATRA. 20 April 2002. Jakarta.
- Hidayat, Syarif. 2002. *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*. PT Pustaka Quantum. Jakarta.
- _____. 2003. Desentralisasi dalam Perspektif *State Society Relation*: Rekonstruksi Konsep dan Pendekatan Kebijakan". Dalam Syamsuddin Haris (Editor) *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Naskah Akademik dan RUU Usulan LIPI*. Pusat Penelitian Politik-LIPI dan Partnership for Governance Reform in Indonesia. Jakarta.
- Imawan, Riswandha. 2002. "Desentralisasi, Demokrasi dan Pembentukan Good Governance". Di dalam Syamsuddin Haris (Ed.). *Desentralisasi, Demokrasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Partnership for Governance Reform in Indonesia. Jakarta. Halaman 45-53.
- Maskun, H. Sumitro. Oktober 1999. "Otonomi dan Masa Depan Integrasi Bangsa." Orasi Ilmiah pada Acara Peluncuran Jurnal OTONOMI. Jakarta.
- Media Indonesia*. 10 Mei 2003 dan 6 Juni. Jakarta.
- Pamudji, S. 1990. "Makna Daerah Tingkat II Sebagai Titik Berat Pelaksanaan Otonomi Daerah." *Analisis CSIS*. No. 3 Tahun XIX. Centre for Strategic and International Studies. Jakarta.
- Pandjaitan, Hinca IP. 2000. Menuju Kemerdekaan Pers 2000: Penelusuran Pemahaman Undang-undang Pers. Internews Indonesia. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 25, 2000 tentang "Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom".
- Rasyid, Ryaas. 2002. "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa depannya". Di dalam Syamsuddin Haris (Ed.). *Desentralisasi, Demokrasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Partnership for Governance Reform in Indonesia. Jakarta. Halaman 13-29.
- Romli, L, F. Noor, S. R. Soebhan, S. Haris, S. Nuryanti, S. Yanuarti. 2002. *Dinamika Lembaga Perwakilan Lokal: Studi tentang Peranan DPRD dalam Memperjuangkan Kepentingan Publik*. Pusat Penelitian Politik-LIPI. Jakarta.
- SMERU (Social Monitoring and Early Response Unit). June 2000. "Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kota Sukabumi, Jawa Barat." (Preparation for Decentralization and Regional Autonomy: Case Study from the Municipality of Sukabumi, West Java.) Jakarta.

- _____. July 2000. "Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat." Jakarta.
- SMERU (Social Monitoring and Early Response Unit). August 2000. "Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Solok, Sumatera Barat." Jakarta.
- _____. September 2000. "Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kota Banjarmasin, Kalimantan Selatan." Jakarta.
- _____. October 2000. "Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat." Jakarta.
- SMERU Research Institute (SMERU). January 2001. "Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Magetan, Jawa Timur." Jakarta.
- _____. January 2001a. "Persiapan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Kudus, Jawa Tengah." Jakarta.
- _____. April 2001. "Otonomi Daerah dan Iklim Usaha: Kasus Tiga Kabupaten Di Sumatera Utara. Jakarta.
- _____. April 2001a. "Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Tiga Kabupaten Di Sumatera Utara." Jakarta.
- _____. Juni 2001. "Otonomi Daerah dan Iklim Usaha: Kasus Sulawesi Utara dan Gorontalo. Jakarta.
- _____. Juli 2001. "Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Tiga Kabupaten Di Sulawesi Utara." Jakarta.
- _____. January 2002. "Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Kabupaten Sumba Timur, Nusa Tenggara Timur." Jakarta.
- _____. Februari 2002. "Otonomi Daerah dan Iklim Usaha: Kasus Tiga Kabupaten Di Jawa Barat. Jakarta.
- _____. Juni 2002. "Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah Atas Kinerja Pelayanan Publik: Kasus Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat." Jakarta.
- _____. Juni 2002a. "Evaluasi Dampak Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Melalui PAP. Jakarta.
- _____. September 2002. "Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah Atas Kinerja Pelayanan Publik: Kasus Kota Bandar Lampung, Propinsi Lampung." Jakarta.
- Usman, Syaikh. "Indonesia's Decentralization Policy: Initial Experiences and Emerging Problems". Paper presented to the Third EUROSEAS Conference. London, September 2001.

_____. "Regional Autonomy in Indonesia: Field Experiences and Emerging Challenges".
A Paper Prepared for The 7th/The 4th IRSA International Conference:
"Decentralization, Natural Resources, and Regional Development in the Pacific
Rim". Bali, 20-21 June 2002.

UU No. 22, 1999 tentang "Pemerintahan Daerah".

UU No. 25, 1999 tentang "Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan
Daerah".