

DEMOKRASI MENCARI BENTUK

Analisis Politik Indonesia Kontemporer

Bambang Purwoko

DEMOKRASI Mencari Bentuk
Analisis Politik Indonesia Kontemporer

Bambang Purwoko

ISBN: 979-9815-04-5

Cetakan Pertama, Januari 2006

Desain sampul: Imambang

Ilustrasi kartun: Ali Minanto, S.Sos

Tata letak: Megatama

Diterbitkan oleh:

PROGRAM S2 POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH
UNIVERSITAS GADJAH MADA

Gedung PAU UGM Lt. 3 Sayap Timur

Jl. Teknika Utara Pogung Yogyakarta 55281

Telp. (0274) 552212 Faks. (0274) 555880

E-mail: s2plod@ugm.ac.id

Website: www.plod.ugm.ac.id

Bekerjasama dengan

JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS GADJAH MADA

Jl. Sosio Yustisia Bulaksumur Yogyakarta 55281

Telp. (0274) 563362 psw.212 Faks. (0274) 563362

Untuk Istriku
Tri Wiryani
dan anak-anakku
Sekarlangit,
Reza Pandu Aji,
Muhammad Sekar Aji

Terima Kasih

Segala puji hanyalah untuk Allah SWT, yang maha pemurah pelimpah ramah, yang maha asih pencurah kasih. Tiada Tuhan yang pantas dipuja, kecuali Engkau ya Allah, yang Maha Esa, tiada sekutu bagi-Mu, tiada pula yang menyamai-Mu.

Hanya karena ijin dan kuasa-Nya, buku berisi kumpulan tulisan “analisis” di harian *Kedaulatan Rakyat* Yogyakarta akhirnya dapat diterbitkan. Saya tidak pernah berpretensi bahwa tulisan-tulisan “analisis” ini benar-benar berisi analisis tentang situasi sosial-politik kontemporer. Lebih tepat jika dikatakan, tulisan-tulisan tersebut hanyalah berisi komentar masalah aktual yang sedang hangat dan berkembang di masyarakat ketika itu. Harap maklum, tulisan-tulisan tersebut biasanya dibuat dalam waktu yang sangat pendek di saat jeda dari kesibukan kerja ataupun di sela-sela acara keluarga.

Buku ini diberi judul “Demokrasi Mencari Bentuk” karena semua tulisan yang ditampilkan adalah refleksi dari kompleksitas persoalan yang terjadi di tengah masyarakat dalam upayanya mewujudkan demokrasi. Heterogenitas dan diversitas pemahaman terhadap makna substantif demokrasi dipercaya sebagai keniscayaan sekaligus faktor penjelas terjadinya ketegangan, ketersinggungan dan bahkan benturan antar kelompok. Bentuk ideal demokrasi yang adaptif terhadap

tuntutan dan kepentingan semua lapisan masyarakat mungkin akan sulit diwujudkan. Tetapi justru dari benturan-benturan yang terjadi, selama proses pencarian bentuk inilah yang pada akhirnya akan tercapai kedewasaan pemahaman dan sikap politik yang pada akhirnya akan memudahkan jalan ke arah terbentuknya demokrasi ideal di negeri ini.

Secara substantif, kumpulan tulisan ini dikelompokkan ke dalam empat tema pokok. Bagian pertama menggambarkan sisi-sisi problematis kepemimpinan politik nasional di era reformasi. Bagian kedua berisi tulisan tentang desentralisasi, otonomi daerah, birokrasi, dan problematika pemilihan langsung. Bagian ketiga mengulas citra buruk lembaga legislatif dan relasi-relasi politiknya dengan eksekutif di daerah. Sedangkan bagian keempat berisi dinamika politik dan kultural kehidupan masyarakat Yogyakarta serta perbincangan tentang penyusunan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan DIY.

Pengelompokkan menjadi empat bagian tersebut dilakukan oleh Sdr. Firdinan M Fuad, alumni Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM yang giat menulis dan menyunting buku. Pengumpulan tulisan dilakukan oleh Sdr. Muhtar Haboddin yang sudah bekerja keras mencari kliping koran maupun melacak ke internet untuk menemukan kembali beberapa tulisan yang sudah hilang dari arsip komputer. Kepada mereka berdua saya sangat berterimakasih atas jerih payah yang sudah dilakukan.

Secara khusus saya ingin mengucapkan terimakasih kepada mbak Niniek (Fadmi Sutiwi), Redaktur *KR* yang selalu mendorong saya untuk terus menulis di kolom yang menjadi tanggung jawabnya. Harus diakui bahwa kolom “analisis” adalah salah satu kekuatan

sekaligus ciri utama wajah *KR* sebagai koran kebanggaan masyarakat Yogyakarta. Terimakasih kepada pimpinan *Kedaulatan Rakyat* yang sudah mengizinkan saya menerbitkan kembali tulisan-tulisan tersebut menjadi buku ini. Terimakasih juga saya sampaikan kepada pembaca *KR* yang sudah memberikan komentar, dukungan, maupun kritik tajam, yang disampaikan baik melalui telepon, sms, maupun mengirim email. Semoga penerbitan kumpulan analisis ini bisa dimaknai sebagai bentuk penghargaan dan ucapan terimakasih saya kepada para pembaca yang sekaligus adalah pengkritik saya.

Adalah suatu kehormatan luar biasa bagi saya bahwa buku kumpulan tulisan sederhana ini mendapatkan sambutan yang hangat dari tokoh-tokoh penting yang saya hormati dan kolega yang selalu saya banggakan. Sepantasnyalah saya mengucapkan terimakasih setulus-tulusnya atas kebaikan mereka.

Kata pengantar yang komprehensif dari Sri Sultan Hamengku Buwono X menjadikan buku ini terasa semakin bermakna. Terimakasih atas pengantar yang sudah ditulis, dan terima kasih karena sudah memberi saya kesempatan untuk lebih banyak berinteraksi dengan persoalan riil yang dihadapi masyarakat Yogyakarta. Terimakasih saya sampaikan kepada sahabat saya Dr. Andi Mallarangeng yang sudah menulis komentar ringkas di sela-sela kesibukan tugasnya sebagai Juru Bicara Kepresidenan. Saya sangat yakin bahwa di manapun ladang pengabdian ataupun profesi kita, prinsip dan orientasi kita tetap sama, yaitu bagaimana memberikan kontribusi bagi terciptanya kehidupan politik dan pemerintahan yang demokratis demi terwujudnya kesejahteraan rakyat.

Buku ini tidak akan pernah terbit tanpa campur tangan dari teman kerja dan sahabat-sahabat terdekat, khususnya di Jurusan Ilmu Pemerintahan (JIP) Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM yang kini makin berkibar dengan *icon* Program S2 PLOD. Mas Wawan Mas'udi banyak memberikan inspirasi dan bahkan secara khusus mengusulkan judul sebagaimana yang sekarang terpampang di sampul buku ini. Demikian juga sahabat-sahabat di Divisi Riset dan Publikasi Program S2 PLOD, khususnya mbak *Linde* Amalinda Savirani, mas *Aming*, Amirudin dan mas *Ayik* Ari Ruhyanto yang selalu menghidupkan “dapur” *Rispub* sehingga program S2 PLOD tampak selalu hidup setiap hari, hampir 24 jam sehari dan 7 hari dalam seminggu. Juga mas Sigit Pamungkas dan Mbak Nur Azizah yang waktunya banyak tersita untuk menjaga “dapur” JIP. Terimakasih atas semua kritik, komentar dan masukan yang sudah diberikan dalam proses penulisan maupun penerbitan buku ini.

Adalah mustahil bagi saya untuk menyebutkan satu per satu sahabat dan kolega yang banyak memberikan kontribusi bagi munculnya tulisan-tulisan dalam buku ini. Saya merasa sangat bersyukur menjadi bagian dan selalu berada dalam kehangatan interaksi keluarga besar JIP dan S2 PLOD UGM, dua institusi yang dihuni komunitas yang sama. Baik JIP maupun PLOD adalah komunitas akademik yang sangat produktif sekaligus hangat, akrab, dan religius. Secara tulus saya sampaikan terimakasih yang mendalam kepada para sesepuh, senior, dan guru-guru saya di JIP dan PLOD: Pak *JRK* Josef Riwu Kaho, pak *MM* Mashuri Maschab, bu *SDW* Sri Djoharwinarli, mas *RI* Riswandha Imawan, pak *Har* Hryanto, dan mbak *Rat* Ratnawati.

Saudara, pembimbing dan motivator akademik saya: mas *Prat* Pratikno, mas *PS* Purwo Santoso, mas *CL* Cornelis Lay, dan mas *IKPE* Ketut Putra Erawan. Demikian juga mas AAGN Ari Dwipayana, mbak *AS* Amalinda Savirani, mas *MS* Mada Sukmajati, mas *WM* Wawan Mas'udi, mas *SP* Sigit Pamungkas, mbak *NA* Nur Azizah dan pendatang baru yang masih terdampar di Norwegia (Nanang dan Acong), serta pendatang terbaru yang benar-benar masih *fresh*, Hanif, Nova, dan Bayu. Terimakasih kepada mas Sarjono yang setia melayani semua dosen mahasiswa JIP sehingga menjadi semakin kreatif dan produktif. Terimakasih tulus dan penghargaan tinggi atas kerja keras tiada henti juga saya sampaikan kepada mbak Heny Wardaturrohmah, mbak Nurrohmah, dan mbak Kartika Chandra BM, mas Ali Minanto dan mas Alwan beserta para *crew* siaga 24 jam mas Toto, Megeng, dan Sayadi yang memungkinkan bendera PLOD terus hidup dan berkibar seperti selama ini.

Betapapun sederhananya, nilai romantis dari sebuah karya selalu dipersembahkan untuk keluarga tercinta. Secara tulus saya ingin berterimakasih kepada istri tercinta Tri Wiryani dan anak-anak tersayang Sekarlangit, Reza Pandu Aji, dan Muhammad Sekar Aji. Terimakasih atas segala pengertiannya ketika acara-acara keluarga yang sudah direncanakan seringkali tiba-tiba harus tertunda karena keharusan untuk menulis. Terimakasih atas semua dorongan, kritik, komentar, dan harapan-harapan yang selalu muncul dan menghiasi kehangatan “waktu kumpul keluarga” sebagai agenda harian yang semakin memantapkan kebersamaan kita. Kepada merekalah buku ini saya persembahkan.

Semoga Allah SWT senantiasa menyalakan pijar terang di kalbu kita, membisikkan suara merdu di telinga, menghamparkan pandang indah di mata. Semoga Allah SWT senantiasa menggetarkan kata arif di bibir kita, melonggarkan rongga dada, memudahkan segala urusan, dan memberikan suasana damai dan tenang di batin kita. Semoga buku sederhana ini dapat membawa manfaat bagi para pembaca. Amiin ya rabbal ‘alamin.

Yogyakarta, 7 Januari 2006

Bambang Purwoko

Kata Pengantar

Sri Sultan Hamengku Buwono X

Demokrasi dan Otonomi Lokal

Otonomi dan demokrasi adalah dua tema yang dewasa ini tengah menjadi wacana publik. Dua tema ini pula yang menjadi isu sentral buku berjudul **“DEMOKRASI MENCARI BENTUK: Analisis Politik Indonesia Kontemporer”**. Buku ini merupakan kumpulan tulisan Mas Bambang Purwoko yang saya kenal baik, yang dimuat di SKH “Kedaulatan Rakyat” dalam tiga tahun terakhir. Tulisan-tulisan tersebut dirangkai secara lincah, berlompatan dari isu nasional ke isu lokal dan sebaliknya. Semua artikel analisis tersebut ditulis dengan gaya yang serasi, menggabungkan pendekatan akademik dengan bahasa bertutur yang cair, gaya bahasa yang khas dari seorang pendidik. Sebagaimana sudah banyak diketahui, penulis buku ini adalah staf pengajar di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, dan juga pengajar pada Program Studi S2 Ilmu Politik konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.

Semua tulisan yang disajikan dalam buku bunga rampai ini adalah analisis pendek Mas Bambang Purwoko terhadap isu aktual sosial politik yang terjadi pada kurun waktu antara tahun 2002 sampai dengan semester pertama tahun 2005. Periode tersebut merupakan momentum ketika perubahan-perubahan besar dalam bidang sosial-politik tengah terjadi. *Setting* waktu tahun 2002-2005 adalah masa ketika transisi menuju demokrasi yang stabil tengah berlangsung di tanah air. Proses transisi demokrasi lazimnya didahului oleh bangkitnya dinamika politik masyarakat, suasana kompetisi politik dan konflik di kalangan elit, kemudian diikuti dengan proses konsolidasi menuju demokrasi yang stabil. Demokratisasi di Indonesia terjadi pada kondisi di mana saluran demokrasi sekaligus terbuka pada level elit bersamaan dengan maraknya demokrasi di tingkat massa, sehingga menimbulkan apa yang kita kenal sebagai “gegar demokrasi”. Situasi ini mewarnai perjalanan demokratisasi di tanah air, dan terjadi baik di level lokal maupun nasional.

Tahun 2002-2003 adalah kurun waktu ketika tahapan instalasi otonomi daerah tengah berlangsung, sebagai kelanjutan dari tahapan inisiasi yang terjadi setahun sebelumnya. Sedangkan tahun 2004-2005 merupakan tahapan di mana otonomi daerah dikonsolidasikan. Tulisan-tulisan yang disajikan dalam Bagian Kedua buku ini (tentang Desentralisasi, Birokrasi dan Pilkada Langsung) secara menarik membahas dinamika otonomi dan desentralisasi, pada tahun 2004 bangsa ini juga tengah berkonsentrasi dalam menentukan kepemimpinan nasional, melalui pemilihan presiden langsung, yang merupakan kelanjutan dari konsolidasi demokrasi. Tulisan-tulisan yang dirangkai dalam Bagian Pertama tentang Kepemimpinan Nasional, bukan saja menampilkan analisis cerdas dan sedikit “menggoda”,

tetapi juga menawarkan wacana kepada publik tentang pentingnya pembuktian dan realisasi janji para pemimpin kita, seperti terbaca dalam tulisan: *Presiden Generasi AFI* (hal. 44-47), *Seratus Hari Tanpa Gebrakan* (hal. 48-50), *Seleksi Calon Menteri* (hal. 51-54), dan *Menteri Asal Jadi* (hal. 55-57).

Ada berbagai rumusan mengenai demokrasi, namun terdapat satu substansi yang selalu ada dalam setiap rumusan demokrasi, yaitu bagaimana memberi kekuasaan untuk memerintah sekaligus menjaga agar kekuasaan itu tidak disalahgunakan. Salah satu cara pembatasan kekuasaan itu adalah adanya apa yang dikenal dengan konsep *accountability*. Dalam kaitan ini, *accountability* adalah pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandat memerintah kepada yang memberi mandat. Dalam teori politik tradisional, rakyatlah yang memberi kekuasaan kepada pihak lain untuk memerintah, sehingga pemerintah harus bertanggungjawab kepada rakyat. “*Vox populi vox dei*”, suara rakyat adalah suara Tuhan. Demikianlah jargon demokrasi yang anggota Lembaga legislatif kita. Analisis- analisis tajam tentang kondisi lembaga perwakilan tersebut secara menarik ditampilkan penulis dalam Bagian Ketiga, tentang Citra Buruk Lembaga Legislatif.

Melalui analisis- analisis yang tersaji dalam buku ini, Mas Bambang Purwoko juga membahas tentang Dinamika Politik Lokal dan Kultur Masyarakat Yogyakarta. Penulis, misalnya, mencoba memahami dinamika politik di Daerah Istimewa Yogyakarta dari aspek komunikasi politik yang bersumber pada budaya politik lokal, dengan menengahkan substansi simbol- simbol budaya komunikasi

tradisional masyarakat Jawa, seperti terungkap dalam istilah *pasemon*, *esen*, dan *sasmita*. Secara menggelitik penulis buku ini menyarankan agar para aktor politik yang terlibat dalam interaksi sosial-politik di Yogyakarta bisa membekali diri dengan pemahaman tentang tradisi kritik ala budaya Jawa yang sarat dengan simbol-simbol, seperti terdapat dalam tulisan “*Esem*” *Bupati*. Dinamika politik di Yogyakarta juga diwarnai dengan perdebatan tentang status keistimewaan, persoalan pengisian jabatan Gubernur dan Wakilnya, serta sejumlah isu kultural yang begitu kental mewarnai dinamika sosial-politik di provinsi yang menjadi pusat strategis kebudayaan Jawa ini.

Walaupun profesi sehari-hari penulis adalah sebagai akademisi, namun bahasa tulis yang digunakan sangat lentur, mencerminkan pengalaman yang luas dari penulis dalam mencermati beragam isu krusial dalam praktik-praktik politik dan pemerintahan. Kelenturan ini juga didukung oleh luasnya relasi pribadi penulis dengan para praktisi politik dan pemerintahan, baik yang di pusat maupun di daerah.

Meski sudah diusahakan maksimal, buku ini pun mengandung sisi lemah dari sebuah buku bunga rampai, yang seringkali mengurangi keruntutan pikiran. Sedikit disayangkan, terdapat beberapa tulisan yang tidak disebutkan tanggal pembuatannya di media massa. Bagi mereka yang membaca buku ini jauh dari konteks waktu kejadiannya di kelak kemudian hari, terutama untuk keperluan studi, kelemahan ini menjadi cukup berarti. Oleh sebab itu, disarankan agar kelemahan kecil ini bisa dikoreksi pada edisi berikutnya.

Sebagai penutup kiranya perlu ditegaskan lagi di sini bahwa buku ini berisi pembahasan menarik tentang dinamika sosial-politik dan pemerintahan Indonesia di masa reformasi dan demokratisasi, baik

yang terjadi di tingkat nasional maupun lokal. Tulisan-tulisan yang disajikan bersifat kritis dalam melihat suatu realitas yang terjadi dalam dinamika politik dan pemerintahan Indonesia kontemporer. Walaupun bentuk artikel pendek, namun sebagian besar tulisan ini diakhiri dengan tawaran berbagai pilihan solusi. Membaca buku ini karenanya sangat disarankan, baik bagi para akademisi yang menggeluti studi-studi politik dan pemerintahan, para pengambil kebijakan publik dan kalangan aparat pemerintah yang terlibat dalam implementasi otonomi daerah, serta elemen masyarakat sipil yang peduli pada penciptaan dan penerapan *good governance* di daerah. Karena merupakan analisis terhadap berbagai persoalan politik dan pemerintahan, kehadiran buku ini akan menjadi salah satu bacaan penting untuk memahami isu-isu politik dan pemerintahan kontemporer di Indonesia.

Yogyakarta, 19 Oktober 2005

GUBERNUR

DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

HAMENGKU BUWONO X

Daftar Isi

Terima Kasih	v
Kata Pengantar	xi
Daftar Isi	xvii

Bagian Pertama

Sisi-Sisi Problematis Kepemimpinan Politik

Indonesia di Era Reformasi.....	1
1. Politik Umbul-Umbul	2
2. Mereka-reka Indonesia Elok.....	6
3. Hari-hari Menjelang SI MPR	10
4. Gejolak Hati Megawati.....	13
5. Stateless Society	17
6. Pemimpin dan Penjara.....	20
7. Akbar Tanjung Pasrah?.....	24
8. Menjual (Aset) Bangsa	27
9. Harga Naik, Mega Turun?	31
10. Gubernur Pilihan Pusat	35
11. Suara Kaum Bisu	38
12. Adu Kuat Mesin politik	41

13. Koalisi Dagang Sapi.....	45
14. Presiden Generasi AFI	49
15. Seratus Hari Tanpa Gebrakan	53
16. Seleksi Calon Menteri.....	57
17. Menteri Asal Jadi	61
18. SBY dan SMS	65
19. Pemerintah & Bencana Aceh	69
20. ‘Antek Soeharto’	72
21. Masa Depan Golkar dan Kalla	76
22. Tebang Pilih Koruptor	79

Bagian Kedua

Desentralisasi, Birokrasi, dan Pemilihan Langsung 83

23. Otonomi di Era Megawati	84
24. Otonomi dan Demokrasi di Daerah	87
25. Biaya Pemilu 2004.....	99
26. Masyarakat & Pemilu 2004	103
27. Setoran Partai dan Politik Uang	107
28. Menghadapi Pemilihan Langsung.....	110
29. Hantu “Money Politics”	120
30. Rakyat Pilih Siapa?	123
31. Birokrasi dan Politik	127
32. Birokrasi atau “Besokrasi”	132
33. Dana Siluman.....	137
34. Transparansi Dana Parpol	140

35. Birokrasi di Era Pilkada	143
36. Pelajaran dari “Incumbent”	146
37. Hati-hati Pilih Bupati	150
38. Sekolah Calon Bupati	153
39. Syarat Menjadi Bupati	157
40. Menjadi Pemilih Cerdas.....	161

Bagian Ketiga

Citra Buruk Lembaga Legislatif.....	165
41. Kemakmuran Wakil Rakyat	166
42. Memudarnya Citra Anggota Dewan	171
43. Wakil Rakyat	179
44. DPRD, Kapan Kerjanya?	182
45. Ketegangan Eksekutif-Legislatif di Daerah.....	186
46. Memanggil Bupati	194
47. Peran dan Fungsi DPRD	197
48. Kolusi Eksekutif-Legislatif?	200
49. Akuntabilitas Publik dalam Kasus Dana JEC.....	205
50. Kebohongan Publik	210
51. Caleg Perempuan.....	213

Bagian Keempat

Dinamika Politik Kultural Masyarakat Yogyakarta.....	217
52. “Esem” Bupati	218
53. Kritik Keistimewaan	222

54. Istimewa dan Khusus.....	225
55. Substansi Kesitimewaan DIY.....	228
56. Pansus Istimewa.....	232
57. Sultan dan Paku Alam	235
58. Sidang Rakyat 2003?	238
59. Rakyat, Politisi, dan Sultan	241
60. Suara Rakyat.....	245
61. Memilih Gubernur	248
62. Pemilihan vs Pengangkatan.....	251
63. Pilih Gubernur Langsung	255
64. Kontroversi Penetapan Gubernur DIY.....	259
65. Wagub DIY dan Pembenahan Birokrasi.....	266
66. “Government Statement”	274
67. Kembalinya Sang Raja	279
68. Selokan Mataram.....	282
69. Wangsit Laut Selatan	285
70. Kembali ke Laut	289
71. Hutang LN? <i>Please deh</i>	293
Tentang Penulis.....	297

BAGIAN PERTAMA

Sisi-Sisi Problematis Kepemimpinan Politik Indonesia di Era Reformasi

Politik Umbul-Umbul

Kehidupan sosial kita sangat akrab dengan asesoris berbentuk umbul-umbul. Sepotong kain panjang menjurai terpasang menghias sebatang bambu yang melengkung di bagian atas. Bagian bawah bambu yang lurus ditanam ke dalam tanah, dijejer di jalanan atau halaman untuk menyambut tamu penting, atau mengabarkan suasana meriah suatu perayaan. Pada zaman dulu umbul-umbul terbuat dari rangkaian janur kuning dan aneka dedaunan. Namun apa pun bentuk dan bahannya, umbul-umbul menggambarkan pesan simbolis yang sama: bagian yang bengkok dihias-hias, sementara yang lurus malah ditanam dalam-dalam ke bawah tanah.

Makna simbolis dari hiasan umbul-umbul sudah lama menjadi watak kehidupan politik kita, baik di tingkat nasional maupun lokal. Politik umbul-umbul, dengan demikian, menggambarkan satu aktivitas politik yang sarat dengan rumbai-rumbai penghias, walaupun di dalamnya mungkin berisi trik-trik kotor penuh tipuan. Sebagai sebuah profesi, politik adalah aktivitas yang sarat dengan

pemaknaan ganda. Sebagaimana dikatakan oleh David Apter, politik adalah perpaduan antara gairah, rasa ingin tahu, nafsu dan rasa jijik. Menjadi tampak kotor dan menjijikan, justru karena perilaku sebagian aktor yang tak peduli etika dan moral.

Salah satu contoh barang bengkok yang dikemas dengan penuh hiasan adalah UU Pemilihan Presiden yang baru saja disahkan. Sebelum disahkan menjadi UU, tarik-ulur pembahasan RUU ini oleh para anggota DPR tidaklah dilakukan demi kepentingan masa depan bangsa, apalagi demi rakyat banyak yang suaranya nyaris tidak terdengar. Para politisi di DPR hanya hendak memastikan, bahwa Ketua Parpol atau “jago” mereka akan memiliki peluang besar menjadi presiden, supaya mereka tetap bisa berkuasa di bawah payung pemimpinnya. Supaya mereka dan para kolega tetap bisa menjadi *makelar* politik, mengatur transaksi jabatan publik, dan memetik keuntungan ekonomi maupun politik.

UU Pemilihan Presiden yang baru saja disahkan oleh para wakil rakyat, lebih mirip barang bengkok yang dihias-hias, supaya tampak indah, tampil meriah, dan siap menyambut pesta demokrasi rebutan kekuasaan. Di mana bengkoknya? Perhatikan saja pasal-pasalanya. Setiap pasal adalah hasil penyanderaan terhadap pasal yang lain. Negosiasi sebagai ujung dari proses penyanderaan, harus berakhir dengan kesepakatan-kesepakatan. Pasal yang memungkinkan seseorang terdakwa boleh menjadi calon presiden, cukup ditebus dengan pasal lain bahwa pendidikan calon cukup SLTA. Pasal-pasal tersebut juga hasil negosiasi, bahwa persyaratan minimum 20% baru akan berlaku tahun 2009, sehingga untuk tahun 2004 partai politik yang hanya memperoleh 3% suara tetap dapat mengajukan calon presiden.

Pelajaran apa yang bisa dibaca dari dibungkusnya barang bengkok sebagaimana dalam UU Pilpres ini? Dalam waktu lima tahun ke depan pentas politik kita akan sangat semrawut karena logika politik kita juga semakin kacau. Dekadensi moral akan semakin melanda penduduk negeri ini, karena politisi sudah memberikan contoh yang tidak terpuji. Jika seorang terdakwa kelas kakap bisa menjadi calon presiden, maka kita tak perlu malu atau takut untuk berbuat melawan hukum. *Toh*, status hukum sebagai terdakwa tidak akan berpengaruh terhadap karisma politik. Di tingkat lokal, para tersangka kasus dana asuransi DPRD DIY tak perlu malu dan gelisah dengan penetapan status mereka yang penuh kontroversi itu. Partai politik dan keluarga mereka juga bisa tetap berbangga, samil menghibur diri bahwa kader partai dan kerabat mereka mungkin saja sedang secara sengaja dikambinghitamkan, sebagai korban dari sebuah pesta perayaan.

Tentang pendidikan calon presiden, argument bengkok yang menghiasi pasal ini adalah statistik bahwa sekitar 40% penduduk Indonesia lulusan SLTA, dan karena itu calon presiden cukup lulusan SLTA. Jika logika ini diikuti, maka jika suatu desa penduduknya 80% tidak tamat SD, Kepala Desa tidak perlu tamat SD. Bupati dan Gubernur tidak harus repot mencari ijazah palsu SLTA, karena mungkin cukup lulusan SLTP atau SD. Demikian juga, jika sebuah universitas 90% warganya adalah mahasiswa, maka para Dekan dan Rektor cukup dari mahasiswa, tidak usah repot-repot mencari profesor doctor yang seharusnya giat mengajar dan meneliti. Tetapi, apakah kita harus mengikuti arus logika semacam ini? Jawabannya sangat tergantung pada moral, hati nurani, dan kepribadian kita sendiri.



Itulah kondisi politik kita saat ini. Politik sering diartikan sebagai seni untuk merebut dan mempertahankan kekuasaan. Semakin lihai menghayati seni berpolitik, semakin besar peluang merebut atau mempertahankan kekuasaan. Politik adalah juga sebuah permainan. Arena bagi berlangsungnya permainan ini bisa mengambil tempat di lembaga perwakilan, partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, jabatan atau jalanan.

Politik juga bisa dimaknai sebagai sebuah pasar, tempat transaksi jual beli suara dan kepentingan terjadi. Berapa harga kursi Gubernur dan Bupati? Tergantung siapa penjual dan pembelinya, juga tergantung siapa *makelarnya* dan apa kepentingannya, dan di mana daerahnya.

Pada akhirnya, kita harus menerima kenyataan bahwa politik kita saat ini tak ubahnya sebuah umbul-umbul. Bagian yang bengkok di hias-hias, yang lurus ditanam dan tindas. (KR, 12 Juli 2003)

2

Mereka-reka Indonesia Elok

Hari-hari ini adalah saat-saat yang paling menegangkan dalam sejarah perpolitikan Indonesia. Dua peristiwa besar yang saling berurutan, istighosah warga NU dan Rapat Paripurna DPR esok hari, seakan menjadi ujian besar yang akan menentukan nasib bangsa kita selanjutnya. Nilai rupiah meluncur turun secara tajam, para pengusaha menahan distribusi barangnya, rakyat resah dan was-was merenungi nasibnya, media massa mengamati setiap detail peristiwa dan terus menganalisa: kearah mana Indonesia akan dibawa oleh para pemimpin nya. Semua “menunggu tanggal 29 dan 30 April”.

Sebenarnya bukan istighosah atau doa bersama itu yang dikhawatirkan. Juga bukan Sidang Paripurna DPR yang mungkin akan mengeluarkan Memorandum II. Kekhawatiran sebagian besar masyarakat adalah pada efek ikutan dari kedua peristiwa tersebut. Banyak orang bertanya-tanya, dalam situasi menegangkan semacam ini, apakah DPR akan tetap nekat mengeluarkan Memorandum II? Sebaliknya, sebagian yang lain bertanya, jika niatnya akan berdoa, mengapa harus berbondong-bondong membanjiri Jakarta tepat sehari sebelum Sidang Paripurna? Seandainya kita bisa tidur selama dua

hari dua malam, ketika terbangun, pertanyaan pertama yang muncul adalah: Indonesia hari ini, demokrasi atau anarki?

Dalam politik, peristiwa adu kekuatan semacam ini adalah hal yang lumrah. Ilmu politik mengenal apa yang disebut “teori pilihan rasional”, yaitu sebuah sistem teori yang mengasumsikan bahwa aktor politik baik individual ataupun kelompok memiliki tujuan tujuan politik tertentu dan mereka akan memanfaatkan cara cara yang paling efektif dan efisien untuk mencapainya. Dasar bagi teori ini adalah apa yang disebut *game theory*. Menurut teori ini, para aktor politik memiliki kesadaran bahwa nasib mereka dipengaruhi oleh tindakan aktor lain dan mereka akan mempertimbangkan perilaku mereka dalam kondisi saling ketergantungan ini.

Menerapkan teori tersebut untuk menganalisa kondisi Indonesia saat ini, seharusnya kita maklum bahwa yang dilakukan para anggota DPR dengan segala jurus-jurus politiknya adalah bagian wajar tugas lembaga legislatif dalam sebuah proses politik. Demikian pula tangkisan pihak eksekutif dengan jurus-jurus “dewa mabuk” harus dipahami sebagai reaksi spontan yang alami dan sangat manusiawi. Persoalan muncul ketika para penonton yang tak mahir bermain silat di rimba politik, melihat pertarungan seru antara eksekutif dan legislatif, mengira salah satu pihak sedang kepayahan dan sangat terdesak, secara spontan mengerahkan massa untuk turun gelanggang pertarungan. Tidak disadari bahwa permainan itu ditunggu dua ratus juta lebih rakyat Indonesia yang berharap pertarungan segera usai dan mereka segera kembali menjalankan tugas menyusun strategi kebijakan untuk kesejahteraan rakyat.

Dalam kondisi semacam ini, sangat memiliki memungkinkan akan terjadi kekacauan. Logikanya sederhana, dalam *game theory*,

langkah apa yang akan diambil oleh seorang aktor politik, akan sangat tergantung pada strategi yang digunakan lawan politiknya. Walaupun ada kesadaran bahwa masyarakat secara umum akan menjadi lebih baik jika semua orang bermain sesuai aturan, tetapi asumsi umum dalam *game theory* adalah “*jika kamu mengira orang lain akan bertindak kasar, strategi terbaik untuk menghadapinya adalah dengan kekerasan juga*”.

Bagaimana dengan kemungkinan ke arah demokrasi? Menurut salah seorang ilmuwan politik (Przeworski, 1991), perjuangan untuk demokrasi sebenarnya melibatkan konflik antara rezim otoritarian dengan kelompok reformis, dan konflik internal antar faksi dalam blok reformis yang memperebutkan posisi menguntungkan ketika demokrasi sudah bisa diwujudkan.

Pada kasus di beberapa negara, para Reformis terbagi ke dalam dua faksi, *moderat* dan *radikal*. Sedangkan pendukung otoritarian terbagi ke dalam faksi *garis keras* dan faksi *pembaharu*. Adalah sangat tergantung pada bagaimana kelompok-kelompok tersebut akan berkoalisi bahwa transisi ke arah demokrasi akan berhasil, bermasalah ataupun gagal. Sebagai contoh, jika faksi moderat dalam blok reformis dan faksi pembaharu dalam blok otoritarian saling curiga satu sama lain dan tidak bisa bekerjasama, maka transisi ke arah demokrasi akan cenderung gagal.

Salah satu masalah mendasar dalam proses demokratisasi ini adalah ada tidaknya kesepakatan di antara faksi-faksi tersebut tentang jenis struktur dan prosedur politik. Menggunakan kerangka pemikiran ini untuk meramal masa depan Indonesia setelah 30 April, kita akan menyaksikan bahwa, lagi-lagi, nasib bangsa ini akan sangat tergantung pada bagaimana para elit politik dapat kembali bernegosiasi dengan

tenang, dan sebagian elit lain tidak *ngrusuhi* memanfaatkan massa rakyat untuk melakukan teror-teror politik.

Masih belum terlambat untuk melakukan negosiasi. Seandainya pun DPR mengeluarkan Memorandum II, Itu bukanlah akhir pemerintahan presiden Wahid. Adalah sebuah tragedi besar jika harus merespon Memorandum II dengan tindak kekerasan yang akan menjauhkan bangsa kita dari kehidupan demokrasi tetapi justru mendekatkan diri ke arah anarki. Bagi para pemimpin di Jakarta, masih banyak kesempatan untuk melakukan pembenahan. Tentu saja, pembenahan ini harus melibatkan semua faksi yang bertikai. Kembali ke rumusan awal, proses demokratisasi akan berlangsung dengan mulus jika semua faksi-faksi dapat duduk bersama dan menyepakati sistem dan prosedur politik yang hendak dibangun. *** (*KR*, 28 April 2001)

3

Hari-hari Menjelang SI MPR

Kendati kita sudah mendapatkan kepastian yang hampir bulat menyakut pelaksanaan SI MPR, tak urung proses penyampaian pandangan akhir fraksi dalam Rapat Paripurna DPR kemarin tetap berlangsung seru dan mendebarkan. Kerusuhan melanda sebagian kota di Jawa Timur. Di Jakarta, massa pendukung presiden terus melakukan gerakan menolak Sidang Istimewa. Seolah terakhir hirau dengan hiruk pikuk di luar gedung DPR/MPR, para wakil rakyat terus menyampaikan orasinya. Pada akhirnya tujuh fraksi secara tegas mengusulkan dilaksanakannya SI MPR. Hanya dua fraksi, yakni FKB & FDKB yang menolak, dan satu fraksi dalam kurung FTNI/Polri menyatakan abstain.

Saat ini yang harus diperhitungkan adalah risiko sosial yang harus dihadapi oleh masyarakat jika SI MPR benar-benar dilaksanakan. Ketika Presiden Wahid mengancam akan mengeluarkan dekrit presiden beberapa hari lalu, salah satu alasannya adalah untuk mengeliminir kemungkinan tragedi sosial akibat dilaksanakannya SI MPR. Seberapa besar dampak yang mungkin ditimbulkan oleh SI MPR?

Kemungkinan terburuk adalah munculnya tindakan anarkis dari massa pendukung presiden yang mengira bahwa SI identik identik dengan menurunkan presiden. Bagi masa yang brutal, sangat sulit memahami bahwa SI MPR adalah mekanisme politik kenegaraan yang dimaksudkan untuk meminta pertanggungjawaban presiden atas pengelolaan manajemen pemerintahan dalam kurun waktu tertentu. Jika presiden dapat mempertanggungjawabkan segala tindakannya, maka presiden tetap akan meneruskan masa jabatannya sampai akhir masa tugasnya. Sebaliknya, jika presiden benar benar dianggap melanggar haluan negara, ya *wassalam* sampai di sini. Tetapi justru kemungkinan inilah yang paling berbahaya. Karena marah presidennya di-*impeach*, massa brutal yang anarkis ini akan melakukan agresi balasan yang tak terkendali. Mereka akan merusak fasilitas umum, menyerang sesama warga masyarakat yang diidentifikasi sebagai musuh karena perbedaan aliran politik, dan menyerang siapa saja yang bukan bagian dari kelompok mereka.

Jika kemungkinan kedua yang benar benar terjadi, adalah tugas presiden, para politisi, dan para ulama NU untuk melakukan sosialisasi kepada massa pendukung Presiden Wahid agar tidak melakukan tindakan brutal yang justru akan sangat merugikan masa depan bangsa ini. Marilah kita mulai belajar politik secara sehat. Marilah kita mulai menyadari bahwa berpolitik berarti kita siap untuk menang maupun kalah, bahwa berdemokrasi berarti kita harus siap melakukan rotasi kekuasaan, suatu saat kelompok kita yang memerintah, saat lain kelompok lain yang berkuasa. Bahwa dalam politik, kita tidak mungkin menang terus-menerus.

Mungkinkah menghindari SI MPR? Sangat mungkin. Sebenarnya ada solusi elegan yang masih sangat terbuka dilakukan oleh presiden, yaitu jika presiden secara terbuka menyatakan mengundurkan diri. Jika langkah ini yang diambil, maka risiko sosial berupa konflik terbuka antar-massa, atau serangan sekelompok massa terhadap sasaran-sasaran alihan, akan dapat dihindari. Pada akhirnya, kunci dari semua masalah ini masih tetap di tangan Presiden Wahid sendiri.***

Gejolak Hati Megawati

Banyak pihak terhenyak kaget setengah tidak percaya membaca berita utama KR dua hari lalu. Megawati Soekarnoputri menyatakan bahwa Sidang Istimewa MPR tidak dapat dihentikan lagi. Kita pantas bertanya, benarkah itu pernyataan Ibu Mega? Atau jangan-jangan ada salah interpretasi dari sumber berita? Tak kurang Presiden Wahid sendiri merasa ragu bahwa itu suara hati nurani Megawati. Keraguan banyak orang termasuk Presiden Wahid sangat masuk akal. Selama ini Megawati dikenal sebagai tokoh sangat pendiam, pasif, dan hemat komentar. Kalaupun terpaksa menyampaikan pernyataan politik kepada publik, biasanya bersifat sangat santun, normatif, datar dan tidak pedas.

Dua hari ini kita menunggu ralat ataupun penjelasan resmi dari kantor Wapres, atau dari para pimpinan PDIP, bahwa berita itu salah. Satu tahun terakhir ini kita terbiasa dengan “ralat berita” atas pernyataan presiden, dan media massa menjadi kambing hitam yang selalu disalahkan. Ternyata Wapres tidak meralat, demikian juga para pimpinan PDIP. Jadi itu benar-benar suara hati Megawati.

Artinya proses-proses Memorandum I dan II, serta proses politik ke arah SI MPR sejatinya berlangsung atas pengetahuan dan dengan persetujuannya. Apa implikasi politik pernyataan yang sangat jelas itu?

Saya memahami semua itu sebagai lontaran lepas dari gejolak hati yang sekian lama tertahan dalam kesabaran seorang Megawati. Beberapa waktu lalu, mengingat keterbatasan presiden dan sangat seringnya ia membuat pernyataan atau kebijakan yang membingungkan, pernah muncul kesepakatan resmi bahwa pemerintahan sehari-hari akan dilaksanakan oleh Wapres Megawati. Kenyataannya, hal itu tidak pernah terjadi. Belum lama ini muncul kontroversi menyangkut ide pelimpahan wewenang kepada Wapres sebagai solusi atas macetnya kinerja pemerintah.

Presiden menyatakan “sudah memberikan semuanya” kepada Wapres Megawati, tetapi pada kesempatan lain ia menegaskan bahwa dua kebijakan strategis tetap harus di bawah kendali dirinya, yaitu penunjukan menteri dan perumusan kebijakan kabinet. Jadi apanya yang telah diserahkan kepada Wapres? Bukankah esensi tugas pemerintahan sehari-hari terletak pada kebijakan kabinet? Dalam konteks ini, wajar jika Megawati merasa dipermainkan, karena di depan publik selalu dikatakan bahwa ia sudah mendapatkan semuanya, namun di dalam istana ia bagai burung merak terkurung dalam sangkar emas, tak mampu bergerak bebas.

Kita menyaksikan bahwa arena konflik kian melebar, bukan hanya melibatkan DPR (minus fraksi PKB) dan MPR di satu sisi melawan presiden dan beberapa menteri di sisi yang lain, tetapi kini ditambah kubu Wapres yang sangat didukung oleh partainya, PDIP. Tanggapan presiden Wahid bahwa dirinya tidak akan dan tidak bisa

turun dari kursi kepresidenan, juga tekadnya untuk terus berkampanye menjadi presiden seandainya nanti diturunkan oleh SI MPR, lebih mencerminkan upaya mempertahankan harga diri dan gengsi pribadi daripada pertimbangan rasional untuk kemaslahatan bangsa. Sikap-sikap semacam ini, khususnya pernyataannya yang cenderung tidak terkontrol, justru akan lebih memperburuk keadaan yang memang semakin buruk.

Demikian juga pernyataan Sekjen PKB Muhaimin Iskandar agar Megawati mundur dari Wapres, tidak bisa dikatakan sebagai sikap resmi PKB karena para politisi partai ini memang sering membuat pernyataan tanpa koordinasi. Dalam permainan politik secara riil, fungsi-fungsi PKB sebagai partai politik justru lebih sering diambil alih oleh NU sebagai induk organisasi yang melahirkannya. Dalam beberapa hal, sikap presiden lebih sering *dibackup* oleh NU ketimbangan oleh PKB. Karenanya sangat logis jika kritik terhadap kinerja presiden sering dianggap sebagai serangan terhadap organisasi dan warga NU. Jika kondisi ini tidak segera diatasi, sangat mungkin bahwa konflik antar elit yang sebenarnya merupakan proses wajar dalam permainan politik, akan berimbas pada konflik horizontal di tingkat massa. Sesuatu yang harus dicegah sejak dini.

Kunci dari semua ini ada pada diri Presiden Wahid. Demi rakyat banyak, pasti kita sangat berharap agar proses alih kekuasaan dapat berlangsung tanpa tragedi berdarah. Ini bisa terjadi seandainya presiden, tidak usah menunggu SI MPR, dengan alasan yang sesuai dan diatur dalam UUD 1945, menyatakan mengundurkan diri secara terhormat, dan menyerahkan kekuasaan kepada MPR, kemudian MPR menetapkan Wapres sebagai presiden. Untuk keputusan yang bijak

tersebut, Presiden Wahid dapat memperoleh kompensasi-kompensasi politik tertentu. Secara politik itu sah saja. *Toh* semua bisa diatur dalam proses negosiasi yang melibatkan semua faksi yang bertikai. Barangkali, inilah cara terbaik menanggapi gejolak hati Megawati. Langkah ini sekaligus akan menyelamatkan nama baik presiden, nama besar NU dan nasib para politisi PKB, lembaga dan para anggota DPR/MPR saja menghindarkan bangsa ini dari kemungkinan konflik berdarah yang mengerikan. (*KR*, 18 Mei 2001)

Stateless Society

Pengadilan Tinggi DKI Jakarta akhirnya mengeluarkan keputusan yang menguatkan keputusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat: Akbar Tanjung tetap dihukum tiga tahun penjara atas keterlibatannya dalam skandal dana Bulog. Walaupun ada keputusan tersebut, para fungsionaris Partai Golkar dan Akbar Tanjung sendiri tetap akan mempertahankan posisinya sebagai ketua DPR.

Sikap Akbar Tanjung dan sebagian elit Golkar yang tidak mau lengser dari kursi ketua DPR sebenarnya lebih menegaskan sinyalemen sebuah majalah asing akhir tahun lalu, bahwa negeri kita sedang mengalami keadaan yang disebut “*stateless society*”, yaitu keadaan ketika kehidupan masyarakat berlangsung tanpa perlindungan negara. Eksekutif, legislatif dan yudikatif sebagai pilar utama penyelenggaraan negara justru terlihat sangat lemah dan rapuh.

Kenyataan bahwa para anggota DPR dan elit politik di Jakarta tetap menerima Akbar Tanjung sebagai ketua DPR tidaklah semata mata disebabkan karena sikap ngotot Akbar dan fraksi Partai Golkar.

Ada kesadaran kolektif bahwa, proses hukum yang menimpa Akbar sarat dengan muatan-muatan politik.

Meskipun status hukum ketua DPR adalah terdakwa, tidak berarti bahwa mereka yang bukan terdakwa secara moral lebih bersih dibanding Akbar Tanjung. Wajar jika mereka tidak memiliki cukup kekuatan untuk menggusur Akbar. Para wakil rakyat di lembaga legislatif lebih sibuk dengan kepentingan diri sendiri atau partainya. Dengan kondisi semacam itu, masyarakat sebenarnya tidak bisa berharap banyak kepada para wakilnya lembaga legislatif.

Bagaimana dengan eksekutif? Presiden Megawati sebagai representasi eksekutif memang didukung oleh para pemilih yang fanatik. Tetapi satu setengah tahun berkantor di istana, terlihat jelas bahwa beliau bukanlah pemimpin yang visioner dan *decisive*. Walaupun jabatannya adalah presiden, beliau adalah juga seorang istri yang *bekti* pada suami. Tidak heran jika muncul kecurigaan, jangan-jangan suatu kebijakan yang dikeluarkan tidaklah murni keputusan presiden, tetapi ada nuansa kepentingan sang suami. Selain itu, walaupun di saat awal kekuasaannya beliau pernah berikrar agar keluarganya tidak melibatkan diri dalam dunia bisnis supaya terhindari dari praktik KKN, namun masyarakat tahu bahwa janji itu hanyalah tinggal janji.

Presiden dikenal sangat lambat mengambil keputusan, tetapi sulit berubah setelah keputusan dibuat. Contohnya adalah kasus kebijakan naiknya harga BBM dan tarif listrik. Walaupun masyarakat terus berdemo, kru angkutan, dan nelayan mogok, presiden memilih untuk bersikap tidak populis, dan tidak berpihak kepada rakyat kecil yang merupakan mayoritas pemilihnya. Presiden bahkan menganggap para menteri sebagai tidak konsisten karena berniat menghitung kembali

harga BBM dan tarif listrik. Dalam konteks ini, masyarakat tidak merasakan perlindungan negara melalui eksekutif.

Selain itu, presiden juga dikenal lemah dalam pemberantasan KKN, terlihat dari sikapnya untuk melindungi Jaksa Agung MA Rachman yang menurut laporan KPKPN jelas-jelas terindikasi korupsi dan pembuatan laporan palsu. Sikap lemah ini menjadi tempat berlindung yang nyaman bagi MA Rachman sebagai salah satu figur utama Lembaga Yudikatif, Jaksa Agung memberi contoh betapa buruknya proses penegakan hukum di negeri ini. Masyarakat tentu tidak dapat berlindung dan menuntut keadilan kepada negara, jika para penegak hukum justru memberikan contoh sebaliknya.

“*Stateless society*” mengindikasikan absennya peran negara dalam kehidupan publik pada level yang paling minimum. Walaupun (dalam perspektif liberal), intervensi negara dalam kehidupan publik harus diminimalisir, peran negara dalam melindungi dan mensejahterakan rakyat mutlak harus dilakukan. Keadaan “masyarakat tanpa negara” yang dibiarkan berlangsung lama akan memicu tumbuhnya anarkisme massa, suatu kondisi yang sangat berlawanan dengan demokrasi.

Untuk menghindari hal ini, dibutuhkan penguatan pada level negara. Demokrasi memang mempersyaratkan adanya negara yang kuat. Negara yang kuat bisa terwujud jika eksekutif, legislatif dan yudikatif juga kuat. Untuk menjadi kuat, ketiga institusi penyelenggara negara harus berisi orang-orang yang bersih, bermoral, memiliki komitmen tinggi membangun negara, memiliki kapasitas *leadership* dan intelektual, serta mendapat dukungan publik. (KR, 20 Januari 2003)

6

Pemimpin dan Penjara

Satu persatu para pemimpin yang berjaya semasa orba dijebloskan ke dalam penjara. Para mantan menteri dan politik yang dul kita kagumi, satu-satu mulai meringkuk dalam bui. Mereka yang dulu bergelimang kekuasaan dan kemewahan, kini harus rela menghirup pengapnya udara ruang tahanan, yang sangat sempit dibandingkan luasnya rumah-rumah dan kantor mereka.

Haruskah kita merasa kasihan? Bersimpati atau iba pada nasib mereka? Pada saat yang sama publik pun menyaksikan bagaimana mereka telah menyulap penjara dan ruang-ruang tahanan itu menjadi singgasana kerajaan, lagi-lagi untuk pamer kekuasaan. Mereka berhasil menghipnotis para politisi dan penegak hukum. Mereka patuh dan menghamba kepada para tersangka. Panggung kebohongan pun kembali tergelar dan menjadi tontonan menarik di negeri ini.

Terjadi proses evolusi pemaknaan terhadap penjara dan ruang tahanan. Tidak lagi menjadi tempat tabu yang akan menodai karir politik seseorang. Atau sebagai aib yang akan terbawa ke kubur. Penjara dan ruang tahanan menjadi arena bermain para elit: politisi maupun pengusaha. Tempat ini bahkan akan menjadi catatan tersendiri dalam

sejarah karir politik mereka, menambah makna heroik seseorang dalam mengejar idealismenya dan lebih jauh lagi menjadi amunisi balik dalam serangan serangan politik.



Walaupun latar belakang profesi berbeda, terdapat satu kesamaan diantara mereka: mengkhianati amanat yang diembannya. Mereka memanfaatkan jabatan dan kedudukannya, menguasai uang rakyat dan harta negara, untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya.

Negeri kita mengalami keadaan anomali. Wujudnya ada dua. *Pertama*, menjungkirbalikkan tata-sosial secara sangat radikal, sebagaimana ilustrasi sebelumnya. Penjara yang dulu adalah tempat aib, sekarang malah mengalami pemaknaan yang bertolak belakang. *Kedua*, terjadinya penyimpangan sosial di negeri ini yang tidak mampu dijelaskan dengan teori-teori yang ada. Teori hukum misalnya, tidak mampu menjelaskan terjadinya manipulasi aturan dan perangkat hukum yang dilakukan secara telanjang, justru oleh mereka yang

mengemban tugas sebagai penegaknya. Teori politik tidak mampu menjelaskan aneka kejadian yang sangat jauh dari logika, nilai-nilai, dan etika politik. Teori sosial pun tidak mampu menjelaskan mengapa Masyarakat menjadi sangat permisif dan pemaaf terhadap kejahatan yang dilakukan oleh para elit.

Dalam khasanah metodologi ilmu sosial, anomali atau penyimpangan sosial biasanya akan menjadi sumber energi bagi munculnya paradigma baru. Dalam dunia keilmuan, rangkaian proses ini disebut sebagai revolusi ilmu pengetahuan. Dalam tataran empiris, yang terjadi mungkin menyerupai revolusi sosial. Ibarat penyakit akut di salah satu kaki yang menopang tubuh pemerintahan, jika tidak bisa lagi disembuhkan dengan obat-obat biasa, perlu dilakukan langkah revolusioner. Amputasi, dan menggantinya dengan organ yang sama sekali baru. Pilihan lainnya adalah membiarkan tubuh kenegaraan kita berjalan pincang, atau lumpuh sama sekali.

Sikap Megawati yang tidak mau menempuh penyelesaian politik dalam kasus Akbar Tanjung menunjukkan bahwa pemerintah tidak mau kehilangan salah satu kakinya, walaupun sadar bahwa sakitnya tidak mungkin lagi disembuhkan, dan bau busuknya terus menyebar. Risikonya, luka akan terus melebar. Sangat mungkin bahwa organ yang lain akan segera tertular, mengurangi daya tahan tubuh, dan akhirnya mati terkapar.

Sayangnya, sejauh ini kita tidak mempunyai penegak hukum sekaliber Eliot Ness, seorang toko serial *The New Untouchable* yang secara konsisten terus memburu Al Capone sampai berhasil menjebloskannya ke dalam penjara, memotong rantai kejahatannya tanpa henti sehingga kekuatan dan kekuasaan kaki tangannya hancur binasa. Eliot Ness menghadapi tantangan besar karena harus bekerja

bersama petugas pemerintah dan aparat yang terlanjur korup dan terbelit oleh uang di gembong mafia Chicago itu. Dia harus beberapa kali mengganti anggota timnya.

Cerita ini menggambarkan betapa niat suci, kesungguhan, kerja keras, dan dukungan aparat yang “bersih” berhasil menghancurkan penjahat sekaliber Al Capone yang pada zamannya berhasil merajai kota Chicago, dan berpengaruh besar terhadap momentum politik penting, seperti pemilihan walikota. Sayangnya, kita tidak memiliki satupun “Eliot Ness”, padahal banyak “Al Capone” yang masih bebas berkeliaran di negeri ini. (KR, 7 April 2002)

Akbar Tanjung Pasrah?

Akbar Tanjung menyatakan pasrah terhadap tuntutan penonaktifan dirinya dari jabatan ketua DPR, demikian berita utama koran ini (*Minggu, 29/09/02*). Jika nantinya Akbar Tanjung benar-benar non-aktif dari ketua DPR, maka hal itu akan menjadi solusi terbaik bagi Golkar maupun Akbar. Sebagai politisi yang sudah malang melintang di pentas politik nasional melewati masa-masa sulit beberapa rezim pemerintahan, Akbar pasti sudah melakukan perhitungan matang terhadap langkah langkah yang akan diambilnya.

Nonaktif dari jabatan ketua DPR adalah sebuah langkah strategis untuk *saving the face* alias menyelamatkan muka Akbar dan Golkar. Konsekuensi dari pilihan ini, untuk sementara waktu mungkin Akbar harus mengendorkan cengkeraman kekuasaan terhadap para politisi di “gedung bulus”. Namun dia bisa menghindari rontoknya daun-daun dan patahnya ranting-ranting beringin rindang yang dipimpinnya. Dari beberapa skenario pengusuran posisi Akbar setelah jatuh nya vonis tiga tahun penjara, skenario penonaktifan adalah yang paling

mungkin diterima, baik oleh Akbar maupun para elit partai Golkar sendiri. Ada dua alasan untuk pendukung untuk mendukung argumen ini.

Pertama, dengan non-aktif maka Akbar maupun Golkar tidak kehilangan kedudukan sebagai ketua DPR. Sedangkan DPR juga tidak perlu melakukan pemilihan Ketua DPR baru yang akan menyita energi dan biaya cukup besar, ditambah intrik-intrik politik yang sangat mungkin akan makin melebarkan peta konflik. Skenario non-aktif sebenarnya tidaklah datang dari lawan-lawan politik Akbar, tetapi justru dari para kolega di partai maupun di lembaga legislatif yang ingin melindungi Akbar maupun kepentingan politik mereka sendiri.

Kedua, usul non-aktif sebenarnya tidak semata-mata dimaksudkan untuk melindungi Akbar, partai Golkar dan kepentingan-kepentingan politiknya. Para elit Golkar barangkali sudah berhasil meyakinkan kolega mereka di PDIP bahwa upaya mengusur Akbar dari DPR maupun Golkar akan berimplikasi negatif terhadap partainya Bu Mega. Para pelobi Golkar barangkali berkata, untuk kondisi saat ini, kepala banteng masih memerlukan rindangnya beringin. Mengapa? Tanpa beringin, kepala banteng akan kepanasan tersangat matahari, atau silau oleh gemerlap bulan bintang. Jika Akbar mundur dari DPR dan tergusur dari ketua partai Golkar, dikhawatirkan Golkar akan jatuh ke tangan politisi Islam yang dalam bahasa mereka disebut “fundamentalis”. Jika ini terjadi, posisi PDIP akan sangat berat karena harus menghadapi lawan-lawan politik dari kelompok Islam yang mungkin solid dan besar. Dengan demikian, tidak hanya elit dan aktivis partai Golkar yang berkepentingan melindungi Akbar, tetapi juga elit PDIP.

Jadi Akbar akan tetap bertahan sebagai ketua Golkar? Jawabannya adalah: sangat mungkin. Walaupun ada upaya untuk mendongkelnya, posisi Akbar masih cukup kuat. Akbar Tanjung adalah politisi ulung. Presiden boleh ganti, tetapi Akbar harus tetap berkibar, begitu kira-kira prinsipnya. Dia adalah tokoh politik yang memiliki banyak akses, baik horizontal maupun vertikal. Ambivalensi sikap Megawati dan PDIP dalam pembentukan Pansus Buloggate DPR mengindikasikan bahwa Akbar pastilah menyimpan sesuatu yang dibutuhkan Bu Mega. Selain itu, para politisi yang selama ini berlindung dibalik kebesaran nama dan pengaruh Akbar, pastilah akan terus berjuang agar Akbar tetap bertahan sebagai ketua partai Golkar.

Bagaimanakah implikasinya terhadap perpolitikan Indonesia? Tidak ada. Saat ini nampaknya kita sedang melewati zaman penuh anomali, termasuk anomali politik. Anomali adalah suatu keadaan yang menyimpang dari kewajaran dan ketika itu tidak ada satu pun teori maupun konsep logis yang mampu menjelaskan terjadinya penyimpangan itu. Kita mengalami hal ini, mulai dari tingkat lokal sampai nasional.

Haruskah kita percaya dengan pendapat yang menyatakan bahwa “politik sering identik dengan sesuatu yang kotor, tipu menipu, pengkhianatan, rebutan kekuasaan, dan penyalahgunaan kekuasaan?” Kita tidak ingin mempercayai pendapat itu, tetapi kalau para aktor politik justru mempertontonkan perilaku yang membenarkan asumsi itu, kita harus bagaimana lagi?***

Menjual (Aset) Bangsa

Dalam perjalanan pulang dari sebuah acara di Jakarta, saya mendapatkan kuliah gratis dari seorang dosen senior Fakultas Ekonomi UGM. Menurut beliau, tahun tahun terakhir ini bangsa Indonesia menghadapi masalah serius yang hanya disadari oleh sekelompok kecil orang. Ketika para politisi, baik di pusat maupun di daerah-daerah, sibuk berebut kekuasaan demi uang atau main politik uang demi kekuasaan, para konglomerat asing justru dengan asyiknya berpesta pora menggerogoti aset bangsa.

Dari sekian jenis pesta itu, program penjualan BUMN yang dikemas dengan lapisan privatisasi adalah salah satu agenda yang paling disukai para taipan bisnis asing yang tak akan pernah berhenti mencaplok mangsanya. Apakah BUMN benar-benar berharga bagi kita dan bagi para pembeli itu? Bagaimana jika yang dijual adalah BUMN yang tidak produktif atau bahkan merugi terus?

Dengan enteng teman saya itu menjelaskan, jika BUMN dijual maka semua asetnya termasuk piutang yang ada pun ikut terjual. Misalnya saja, jika sebuah bank dijual, maka hutang-hutang rakyat Indonesia kepada bank yang dulunya dimiliki pemerintah akan beralih

menjadi hutang rakyat Indonesia kepada pemilik baru bank itu, yakni para kapitalis asing. Jika yang dijual adalah perusahaan telekomunikasi, maka bukan hanya rakyat dan perusahaan pengguna di Indonesia akan membayar beban biaya komunikasinya kepada pihak asing, yang lebih parah adalah terjadinya penguasaan informasi oleh pihak asing. Bangsa Indonesia menjadi semakin telanjang di mata pihak asing.

Jika kuliah ekonomi itu dijelaskan dengan logika politik sederhana, saya meramalkan bahwa dalam beberapa tahun ke depan bangsa kita akan segera tergadai ke para penguasa baru yang bermukim entah di negara mana. Para penguasa baru itu memang tidak memerlukan institusi yang bernama negara. Tetapi mereka sangat berkuasa. Sebagai kapitalis, mereka membangun basis kekuasaannya atas dasar penguasaan dan pemilikan uang. Di samping tidak memerlukan identitas dan simbol-simbol negara, dalam beraksi mereka tak mengenal batas geografis. Pekerjaan mereka adalah menyedot uang dari mana saja, termasuk dari negeri kita.

Pertanyaannya, apakah para pemimpin kita sedemikian bodohnya sehingga dengan mudahnya melepas aset-aset berharga? Apakah mereka tidak memiliki rasa “nasionalisme” dan menyadari bahwa langkah-langkahnya akan menyengsarakan rakyat negeri ini? Jawabannya sederhana. Ibarat gurita, kelompok kapitalis asing sudah lama membangun jaringan dan menjerat kongsi-kongsinya di Indonesia. Di antara mereka ada yang menjadi birokrat tingkat tinggi, akademisi, aktivis LSM, atau mungkin juga pemilik media massa. Mereka direkrut melalui program pendidikan lanjutan luar negeri, melalui *networking* yang terus dibangun di antara mereka, dan melalui ekspos media massa dalam jaringan mereka.

Debat tentang sebuah kebijakan ekonomi dalam negeri yang melibatkan para ekonom dan pengambil kebijakan di satu sisi serta ekonom lain dan kelompok tertentu disisi lain, sering merefleksikan adanya pertentangan antara blok “kapitalis” versus sekelompok kecil orang yang masih sadar bahwa sendi-sendi ekonomi dan kedaulatan politik Indonesia sedang terancam bahaya. Sayangnya, kelompok kedua yang lebih “nasionalis” ini sering tidak mendapatkan *back-up* yang kuat, baik secara politik, ekonomi, maupun *back-up* media massa.



Amien Rais adalah satu dari sedikit orang yang menyadari betapa tragisnya nasib dan masa depan bangsa ini jika penjualan aset-aset bangsa terus dilakukan. Saking gemasnya dengan kasus-kasus penjualan saham PT Semen Gresik, PT Semen Padang, PLN, BCA,

dan terakhir Indosat, Amien menumpahkan kekesalannya dengan menuding Meneg BUMN Laksamana Sukardi sebagai pejabat publik yang telah melakukan “kejahatan puncak terhadap bangsa” (*ultimate crime against the nation*). Amien bahkan meminta Laksamana untuk meminta maaf terhadap bangsa Indonesia karena kebijakannya menjual asset-aset negara dianggap sangat membahayakan perekonomian dan karenanya juga membahayakan masa depan bangsa.

Tetapi seperti biasanya, kritik dan cara Amien Rais membahasakan kritiknya sering dianggap terlalu tajam. Sementara itu, seringkali kita lebih mementingkan “siapa” yang mengatakan sesuatu, bukan “apa” yang dikatakannya. Dalam kasus penjualan BUMN ini, seandainya yang geram ini bukan Amien Rais misalnya saja Megawati, pasti semua orang akan percaya dan mendukungnya. Sayang bahwa yang bersikap kritis adalah seseorang yang bernama Amien Rais, tokoh yang selalu mengambil peran antagonis melawan kemungkaran, walaupun banyak orang tidak menyadari telah menjadi korban dari kemungkaran itu.***

Harga Naik, Mega Turun?



Gelombang unjuk rasa menentang kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM, tarif dasar listrik dan telepon semakin meluas. Di Jakarta, Bandung, Yogyakarta, Palembang, Medan, Makassar, dan kota-kota lain, para demonstran terus meneriakkan

tuntutan mereka: Batalkan kenaikan harga! Ketika pemerintah tetap bergeming dan sama sekali tidak berniat merespon tuntutan para pengunjuk rasa, terjadi radikalisasi gerakan dan pergeseran substansi tuntutan. Para demonstran yang berasal dari berbagai elemen mahasiswa, buruh dan kelompok masyarakat lain secara serentak mulai menyejukkan kekesalan mereka: Turunkan Mega!

Tentu saja bukan Megawati secara pribadi yang hendak mereka bidik. Tetapi Megawati (dan Hamzah Haz) sebagai representasi kelembagaan pemerintah yang dianggap tidak becus menyikapi memburuknya perekonomian negara. Seandainya pemerintah sensitif dan responsif terhadap tuntutan masyarakat tentang betapa beratnya dampak kenaikan harga BBM, listrik dan telepon terhadap beban hidup mereka, meluasnya demo dan bergesernya substansi tuntutan pastilah dapat segera dicegah.

Benarkah para demonstran di berbagai kota itu hendak menurunkan Mega dan Hamzah Haz? Atau, dalam bahasa seorang petinggi militer, benarkah ada skenario untuk menggulingkan pemerintah? Menurut analisis saya, kekhawatiran itu sangat berlebihan. Tidak mungkin para pendemo akan mampu menurunkan Mega. Juga tidak mungkin mereka bisa menggulingkan pemerintah. Mereka tidak memiliki jalan, alat, momentum dan dukungan yang kuat untuk itu. Mengapa mereka menjadi semakin radikal?

Negeri kita sudah terlalu lama terombang-ambing oleh hempasan badai yang makin menghancurkan bangunan ekonomi yang belum pulih akibat krisis multidimensi sejak 1997. Pada kondisi seperti ini, pemerintah sebagai nahkoda yang tak pernah merancang konsep yang jelas, ke arah mana kita hendak dibawa, dan solusi jitu apa untuk mengatasi gejolak ekonomi, politik, dan sosial dalam negeri.

Rakyat justru terus disuguhi berita tentang maraknya penjualan asset-aset negara, dan setiap kuartal harus menanggung dampak kenaikan harga akibat kebijakan kenaikan harga BBM, listrik dan telepon yang dilakukan secara periodik.

Sudah lama rakyat bersabar. Slogan pemerintah bahwa semua kebijakan dirancang untuk menaikkan tingkat kesejahteraan “wong cilik” sangat berlawanan dengan kenyataan bahwa mereka yang merupakan kelompok terbesar penduduk negeri ini justru semakin menderita. Benar bahwa harga minyak tanah untuk rakyat tidak naik. Tetapi, tidak perlu menjadi menteri untuk memahami kenyataan bahwa naiknya harga solar berdampak langsung pada kenaikan harga semua jenis barang dan jasa. Mulai dari garam dapur dan terasi yang harus diangkut dengan truk-truk solar, sampai ke beras, telur, sabun dan kosmetik.

Pemerintah melupakan satu hal, bahwa slogan mereka sangat jauh berbeda dengan kenyataan. Rakyat tidak bisa lagi hidup dengan slogan. Juga tidak dengan janji-janji. Rakyat tidak bisa terus menerus diminta untuk mengerti. Sebaliknya, pemerintahlah yang harus mengerti dan memahami kesulitan yang dihadapi rakyatnya.

Jadi, munculnya tuntutan “turunkan Mega” atau “gulingkan pemerintah” seharusnya lebih dipahami sebagai ekspresi rakyat yang frustrasi. Rakyat yang sudah lama berharap adanya perbaikan kehidupan pada ranah nyata. Bahwa mereka sampai menyuarakan tuntutan radikal semacam itu, juga harus dilihat sebagai bentuk keputusan karena pemerintah tidak pernah responsif terhadap tuntutan. Padahal, pemerintah yang *survive*, semestinya, adalah pemerintah yang responsif dan adaptif terhadap tuntutan dan kepentingan rakyatnya.

Maka, benar sekali apa yang dipesankan oleh Prof. Dr. Afan Gaffar, M.A. di hari terakhir hidupnya, baik kepada seorang wartawan maupun kepada seorang kolega yang kebetulan orang yang sangat dekat dengan Ibu Mega. Ketika itu beliau berkata, yang diperlukan saat ini adalah sebuah penjelasan dari Megawati, penjelasan terbuka seorang ibu kepada anak-anaknya. Sebuah penjelasan yang sekaligus mencerminkan sikap responsif dan adaptif dari pemerintah yang mengerti kesulitan hidup rakyatnya. (KR, 12 Januari 2003)

Tulisan ini untuk mengenang guru, sahabat dan orang tuaku, almarhum Prof. Dr. Afan Gaffar, M.A..

Gubernur Pilihan Pusat

Dalam hal pengisian jabatan gubernur, negeri kita memang negeri serba ada. Ada gubernur pilihan rakyat, gubernur pilihan wakil rakyat, ada pula gubernur pilihan pusat. Apa yang terjadi di Yogyakarta, dengan jelas mengindikasikan keterlibatan rakyat dalam pemilihan gubernurnya. Para wakil rakyat di DPRD sangat akomodatif terhadap aspirasi warga Yogya. Bisa dikatakan bahwa Gubernur DIY adalah gubernur pilihan rakyat.

Di tempat lain, para wakil rakyat di DPRD sama sekali tidak peduli terhadap suara rakyat. Ketika memilih gubernur atau kepala daerah mereka tidak berpijak pada arus besar suara rakyat, tetapi pada tawar-menawar politik di DPRD. Dengan kewenangan yang diamanatkan UU, DPRD bisa saja memilih seseorang untuk menjadi gubernur, bupati, atau walikota; walaupun yang bersangkutan tidak dikehendaki oleh rakyat di daerahnya. Bisa dikatakan bahwa gubernur seperti ini adalah gubernur pilihan wakil rakyat, bukan pilihan rakyat.

Apa yang terjadi di Jawa Tengah kemarin, juga Kalimantan Timur, Lampung dan DKI Jakarta mengindikasikan model pengisian jabatan gubernur yang sangat berbeda. Di semua daerah tersebut, terlihat jelas

intervensi pengurus partai di tingkat pusat terhadap proses politik di tingkat lokal, khususnya yang dilakukan DPP PDIP. Selama beberapa hari ini media massa lokal maupun nasional memberikan sorotan tajam ketika para wakil rakyat dari fraksi PDIP di DPRD Jateng di paksa untuk tunduk terhadap aturan Dewan Pimpinan pusat PDIP. Mereka bahkan harus dikarantina dalam sebuah hotel di Solo, walaupun Pilkada dilaksanakan di Semarang, sehingga mereka harus menempuh dua jam perjalanan dengan pengawalan khusus.

Pencalonan Mardijo oleh fraksi PDIP bisa jadi merupakan dampak dari kerasnya permainan politik internal di PDIP Jateng. Namun demikian, pemaksaan secara keras terhadap anggota fraksi PDIP agar mendukung Mardiyanto yang dicalonkan FKB justru membangkitkan sebuah pertanyaan besar, kepentingan politik apa yang diusung DPP PDIP sehingga rela terjun *all-out* dan berjuang mati-matian menggolkan calon gubernur yang bukan kader PDIP?

Pertanyaan semacam ini menjadi semakin besar jika kita mencermati kasus yang terjadi di provinsi lain, khususnya di DKI Jakarta, Lampung dan Kalimantan Timur. Di semua daerah tersebut, DPP PDIP justru memberikan rekomendasi terhadap calon yang bukan berasal dari kader PDIP. Di DKI Jakarta, ketua DPD PDIP Jakarta Tarmidi Soehardjo yang mencalonkan diri dipecat, dan DPP PDIP mendukung Sutiyoso (eks TNI-Golkar) yang akhirnya menang. Di Lampung DPP PDIP merekomendasikan gubernur lama Oemarsono (eks-Golkar), tetapi FPDIP Lampung nekat mencalonkan Alzier Dianis. Oemarsono kalah tapi Alzier Dianis terbukti bermasalah. Kasus serupa terjadi di Kaltim, walaupun sudah di ingatkan. DPP PDIP, Imam Mudijat (PDIP) nekat maju menjadi calon gubernur dan akhirnya kalah dari Suwarna A.F. (Golkar).

Jika pertanyaan besar tersebut disederhanakan, yang terjadi adalah sebuah rasa penasaran: mengapa DPP PDIP lebih sering mendukung dan mencalonkan gubernur yang tidak berasal dari kader partainya? Ada tiga kemungkinan jawaban. *Pertama*, para elit partai PDIP barangkali menyadari bahwa tidak memiliki kader-kader terbaik yang layak didudukkan sebagai kepala daerah, khususnya sebagai gubernur. Kelangkaan SDM berkualitas agaknya sedang melanda partai yang banyak mendominasi perolehan kursi di daerah ini.

Kedua, para elit PDIP menyadari bahwa pergantian gubernur di wilayah strategis di negeri ini justru terjadi menjelang pelaksanaan Pemilu 2004. Oleh karena itu dengan menyadari keterbatasan SDM di lingkungan partai, fungsionalis PDIP harus mengambil langkah taktis dengan menempatkan dan/atau mendukung pejabat-pejabat gubernur dari figur-figur yang terbukti telah memiliki kemampuan memimpin daerah. Bagaimanapun, harus diakui bahwa berhasil memobilisasi dukungan bagi Pemilu 2004 akan sangat tergantung pada ke arah mana kepala daerah berpihak.

Ketiga, harus diakui bahwa PDIP masih mewarisi tradisi keras dalam permainan politik di tingkat bawah. Dukungan anggota fraksi yang diberikan kepada salah seorang kader PDIP untuk maju menjadi kandidat gubernur, atau bupati maupun walikota, seringkali diperoleh tidak melalui proses politik yang demokratis, tetapi melalui model ancaman sebagaimana layaknya dilakukan-preman preman politik. Sebagai partai yang berambisi untuk memenangkan Pemilu 2004, jika DPP PDIP berusaha keras membasmi preman-preman politik yang haus kekuasaan dan cenderung tidak mengindahkan kebijakan partai. (KR, 26 Juli 2003)

Suara Kaum Bisu

Hari-hari ini kita menyaksikan ramainya para politisi tampil menjadi aktor film pendek tayangan televisi. Ada yang bernyanyi, ada pula yang berdeklamasi. Semua melakonkan peran yang sama: membuai pemirsa dengan janji-janji. Itulah kiprah para capres-cawapres yang sedang berjuang berperang adu strategi dan kekuatan demi memenangkan pertarungan merebut kursi kepresidenan.

Iklan politik melalui media cetak dan elektronik sering dianggap sebagai metode ampuh untuk menggiring suara pemilih. Tak heran bahwa tim sukses para kandidat rela menguras dana ratusan milyaran rupiah dari kantong masing-masing untuk biaya iklan, tidak peduli dari mana uang itu berasal. Benarkah iklan politik capres-cawapres bisa efektif mempengaruhi pilihan politik rakyat pada pilpres 5 Juli mendatang? Saya termasuk yang ragu dengan asumsi itu.

Pemilu legislatif 5 April yang lalu membuktikan kepada kita, tidak ada pengaruh signifikan antara iklan politik dan perolehan suara parpol. Iklan “Moncong Putih” dari PDIP banyak dipuji karena pilihan tema dan ekspresi suara pemerannya mampu merasuk hati

dan pikiran pemirsa. Moncong putih akan menjadi icon baru dalam Pemilu 2004. Namun apa yang terjadi? Perolehan suara PDIP justru anjlok sampai 14%. Sebaliknya, Partai Demokrat dan PKS yang tidak terlalu gencar beriklan, malah panen suara secara mengejutkan.

Orientasi dan sikap politik pemilih adalah sebuah misteri. Menduga bahwa rakyat akan berperilaku rasional sebagaimana rasionalitas tim sukses adalah sebuah kekeliruan besar. Suara rakyat pemilih adalah suara kaum bisu, yang tidak bisa didengar hanya dengan telinga orang biasa. Karena itu, berlomba mengumbar janji-janji manis di media massa bukanlah strategi tepat untuk memenangkan pemilihan. Jargon-jargon *bersatu untuk maju* atau *bersama kita bisa, sudah terbukti-sudah teruji, pilihlah dengan hati nurani* dan sejenisnya hanya tepat sebagai konsumsi hiburan para pemilih. Sebagai sebuah iklan, jargon semacam itu hanya mampu menyentuh kesadaran kognitif para penonton, tak cukup kuat untuk menggerakkan politik terhadap kandidat capres-cawapres.

Suara kaum bisu adalah suara mayoritas pemilih. Kelompok ini seringkali tak diperhitungkan oleh penguasa dalam mengambil kebijakan, padahal merekalah penyumbang suara terbesar, sekaligus kelompok paling rentan menjadi sasaran dan korban kebijakan pemimpin yang berkuasa. Kelompok ini adalah mereka yang dikenal sebagai *the silent majority* alias kelompok mayoritas yang diam, tetapi mereka tekun memperhatikan perilaku dan pernyataan politisi, seraya mengaitkannya dengan tindak-tanduk dan tutur katanya di masa lalu.

Kemanakah kira-kira suara politik kaum bisu akan diarahkan? Ada dua kemungkinan jawaban. Pertama adalah mereka yang masuk dalam kategori kelompok bisu yang parah. Kelompok pemilih ini biasanya hidup di wilayah pedesaan, homogen dari sisi etnik,

mata pencaharian maupun kehidupan ekonominya. Arah suara dan pilihan politik mereka sangat tergantung pada elit lokal yang paling berpengaruh di lingkungannya. Elit lokal ini bisa seorang dukuh, lurah, kyai, tumenggung, pasirah, tetua adat, pimpinan partai, atau tokoh masyarakat. Strategi terbaik mengendalikan suara kelompok ini adalah dengan cara “memegang” pimpinannya, yaitu mereka yang dianggap paling berpengaruh di lingkungan sosialnya.

Kategori kedua adalah kelompok bisu yang apatis. Mereka adalah kelompok masyarakat yang tinggal di daerah-daerah pinggiran dan/atau perkotaan, heterogen dari sisi etnik maupun kehidupan ekonomi, memiliki informasi yang cukup tentang kandidat capres-cawapres, tapi cenderung bersikap apatis dan apriori terhadap semua kandidat. Alasannya sederhana, mereka tidak yakin bahwa pemilu presiden akan menghasilkan pemimpin yang mampu memperbaiki kesulitan hidup mereka. Berbeda dengan PNS yang bisa bersyukur dan berterimakasih kepada pemerintah karena diberikannya gaji ke-13 tepat sebelum pemilu presiden, kelompok bisu apatis tidak lagi memiliki harapan akan perbaikan kehidupan ekonomi. Oleh karena itu, tidak salah jika mereka bersikap pragmatis dengan memberikan pilihan politik kepada tim sukses atau kandidat yang secara langsung mampu memberikan keuntungan ekonomi jangka pendek.

Strategi merebut suara pemilih, dengan demikian, tidak bisa dilakukan hanya dengan adu gencar iklan yang menghabiskan dana bermilyar-milyar. Setiap tim sukses capres-cawapres harus mampu mendengarkan dan memahami suara kaum bisu. Merekalah penyumbang suara terbesar pada setiap pemilu.***

Adu Kuat Mesin politik

Masuknya nama-nama kondang dari berbagai latar belakang menjadi tim sukses capres-cawapres menunjukkan bahwa masing-masing kandidat berusaha membangun mesin politik yang paling kuat. Pasangan yang paling banyak mendapat dukungan dari tokoh penting dengan latar belakang keahlian, jaringan, basis massa, dan dana yang besar dan memiliki kesempatan terbesar untuk memenangkan atau lolos putaran pertama pemilu presiden 5 Juli 2004.

Ada dua fenomena menarik dari struktur dan personalia masing-masing tim sukses. Fenomena pertama, masing-masing kandidat berusaha membangun tim kampanye yang terdiri dari figur-figur lintas partai, lintas ideologi, dan disiplin. Ketika semua kandidat mempunyai keyakinan yang sama bahwa prasyarat kepemimpinan nasional adalah kombinasi antara figur nasionalis dan figur religius sebagai refleksi peta Kekuatan mayoritas pemilih, demikianlah yang terjadi dalam penyusunan Tim sukses.

Tidak mengherankan bahwa tim sukses Megawati Hasyim Muzadi adalah kombinasi antara Mega center dan tokoh-tokoh NU. Demikian

pula Tim sukses Wiranto Sholahuddin yang merupakan gabungan antara Eksponen Golkar dan PKB. Hal serupa terjadi pada kandidat lain. Selain itu, penguasaan jaringan memiliki peran besar dalam meraih sukses bagi setiap kandidat. Karena itu, sangat mungkin bahwa di bawah nama nama yang muncul ke permukaan, para kandidat berusaha memanfaatkan jaringan sesuai habitat masing masing. Sangat mudah diduga bahwa kandidat berlatar belakang militer akan atau bahkan sudah memanfaatkan jaringan tentara di seluruh wilayah negara untuk mendukung kemenangannya. Kandidat yang berasal dari dan dibesarkan oleh organisasi agama seperti NU dan Muhammadiyah juga akan memanfaatkan jaringan struktural organisasi tersebut sampai ke tingkat paling bawah. Semua ini lumrah saja.

Fenomena kedua, pembentukan Tim sukses yang juga melibatkan figur figur profesional dari berbagai latar belakang disiplin adalah pertanda positif yang memberi harapan bahwa pertarungan akan dilakukan secara profesional, bersih, obyektif. Masing masing Tim sukses harus bekerja ekstra keras untuk merancang strategi politik paling jitu untuk mempengaruhi pemilih. Tidak Zamannya lagi kampanye dilakukan hanya dengan menga mas isu isu yang membangkitkan emosi primordial para pemilih.

Jika Tim sukses dengan struktur dan personalia yang profesional bisa dibentuk dari tingkat pusat sampai ke tingkat paling bawah, artinya kita sudah melangkah maju dalam melakukan pendidikan politik warga negara. Masalahnya akan terpulang kepada kita selaku pemilik. Apakah kita akan memilih calon presiden yang memiliki kemampuan memimpin negara dan mensejahterakan rakyat, atau akan memilih secara Waton dan pokokke, semata mata dilandasi emosi senang dan tidak senang terhadap kandidat tertentu.

Di luar dua fenomena tersebut, saya tetap yakin bahwa kita tidak bisa memahami kejadian politik hanya dengan melihat apa yang tampak di permukaan. Drill political game atau permainan politik yang sesungguhnya bukanlah apa yang tampak di panggung, tetapi apa yang terjadi di balik layar dan di belakang panggung.

Masuknya nama nama Mahfud MD PKB ke dalam kelompok Wiranto, Nur Iskandar S cuu dalam kelompok Megawati Yusril Ihza PBB menjadi pendukung SByudhoyono dan Sukmawati menjadi pendukung amin rise adalah fenomena lain yang hanya bisa dijelaskan dengan memahami politik sebagai seni untuk merebut dan mempertahankan kekuasaan.

Sangat mungkin bahwa figur figur yang selama ini kita lihat sebagai tokoh apriori dan emoh terhadap kandidat tertentu, sebenarnya hanya sedang berakting dan menaikkan posisi tawar dalam transaksi politik untuk sebuah jabatan politik di pemerintahan mendatang. Rangsangan kekuasaan menjadi lebih berarti dibandingkan dengan ideologi dan garis perjuangan partai. Rangsangan kekuasaan juga menyebabkan para Elit menggunakan besarnya massa pemilih sebagai modal dalam barter politik.

Menjelang pemilihan presiden yang tinggal beberapa minggu lagi, saat ini berkeliaran Petualang Petualang yang mencoba mempromosikan kesetiaan politik kepada kandidat tertentu, dengan harapan dapat memperoleh alokasi kursi kabinet jika mereka menang. Petualangan politik semacam ini tidak hanya berkeliaran di Jakarta, tetapi juga di daerah daerah, bahkan sampai ke desa desa. Mereka rajin mengikuti perkembangan, siapa kira kira pasangan calon presiden yang paling berpengaruh berpeluang memenangkan pemilihan.

Saya pernah diminta oleh seorang pimpinan organisasi untuk melakukan analisis tentang pasangan capres-cawapres mana yang paling berpeluang memenangkan Pemilu presiden putaran pertama. Dengan kalkulasi sederhana saya berikan pendapat saya. Besok nya dia bersama beberapa pengurus organisasi pergi ke Jakarta untuk menyatakan dukungan politik kepada pasangan tersebut. Tetapi itulah politik, seni untuk merebut dan. Mempertahankan kekuasaan. (*KR*, 20 Mei 2004)

Koalisi Dagang Sapi

Politik dagang sapi menjadi istilah yang sangat populer untuk menunjukkan praktik-praktik politik yang sarat dengan transaksi kekuasaan. Jika lobi politik yang dilakukan seorang calon presiden terhadap elit politik dari kelompok lain diwarnai dengan janji-janji dan transaksi posisi kekuasaan dalam pemerintahan, bisa dikatakan bahwa mereka sedang melakukan politik dagang sapi. Jika antar kekuatan politik yang berbeda sepakat untuk membangun koalisi untuk kemenangan paket calon presiden-wakilnya, dan koalisi ini didahului dengan kesepakatan tentang adanya pembagian kekuasaan, maka koalisi ini juga bisa disebut sebagai koalisi dagang sapi.

Pemilu 5 April 2004 yang hasilnya tidak satupun partai politik mengantongi suara mayoritas; memaksa para elit partai yang berebut posisi presiden untuk adu piawai merancang strategi kemenangan. Dengan peta politik yang terpecah ke dalam minimum tujuh kekuatan (Golkar, PDIP, PKB, PPP, PDI, PKS, dan PAN); koalisi strategis untuk memenangkan pertarungan presiden sebenarnya akan sangat tergantung pada faktor-faktor yang sangat rumit dan seringkali tidak masuk akal.

Namun demikian, koalisi antara kekuatan nasionalis dengan kekuatan religius dianggap sebagai kunci utama ke arah kemenangan. Sayangnya, koalisi antar dua kekuatan tersebut, misalnya antara PDIP atau Golkar dengan partai-partai Islam, bukanlah hal yang mudah untuk diwujudkan karena adanya perbedaan yang sangat mendasar pada platform partai maupun orientasi dan gaya kepemimpinan para elitnya.

Karena itu, dalam proses *lobby* ke arah koalisi yang melibatkan kekuatan-kekuatan politik tersebut sangat terbuka kemungkinan akan terjadinya “politik dagang sapi”. Hal ini bisa terjadi karena salah satu kekuatan politik biasanya memasang “political call” atau tawaran politik yang sangat tinggi. Misalnya, sebuah partai akan merelakan kader atau pimpinannya hanya menjadi Cawapres bagi Capres dari partai lain, dengan syarat bahwa, jika nantinya pasangan tersebut menang, posisi beberapa Menko dan beberapa Menteri serta Dirut BUMN menjadi jatahnya. Inilah proses-proses yang bisa mengarah ke “koalisi dagang sapi”.

Peta koalisi politik antar partai di Indonesia sebenarnya bisa sangat beragam. Mengacu pada tulisan Arief Mudatsir Mandan (2000: 11-13), koalisi bisa dibangun melalui pendekatan kesamaan asas dan kedekatan basis pemilih, bisa melalui pendekatan kesamaan orientasi politik (partai pro-reformasi dan partai pro-status-quo), dan koalisi yang dibentuk melalui pendekatan kepentingan politik dan gaya kepemimpinan (kepemimpinan konservatif-tradisional dengan basis pemilih pedesaan dengan dua lokomotif PKB dan PDIP, gaya kepemimpinan modernis dengan basis massa perkotaan yang dimotori PAN, PPP dan PBB, dan kepemimpinan birokratik-militer yang dimotori oleh Golkar).

Selain perhitungan strategis menyangkut orientasi politik dan basis massa, kemenangan paket calon presiden-wakilnya juga akan sangat ditentukan oleh kemampuan lobi masing-masing capres. Syarat utama keberhasilan lobi adalah akses, yaitu kemampuan untuk masuk dan memikat perhatian para elit dan anggota parpol yang hendak di lobi. Akses seorang capres dan pendukungnya sangat tergantung pada prestise, posisi sosial-politik, reputasi dan *skill* sebagai pelobi. Seorang pelobi yang sudah lama dikenal sebagai tokoh yang bisa dipercaya dan berpengetahuan luas akan lebih diterima dibanding tokoh lain yang terlalu agresif, menyepelekan fakta, dan terlalu banyak bicara pada saat yang tidak tepat.

Dalam lobi, adalah hal biasa jika setelah mendapatkan akses terhadap figur-figur atau organisasi yang hendak di lobi, seorang pelobi mulai menggunakan beberapa teknik lobi. Hal ini bisa dimulai dengan presentasi formal tentang prestasi diri dan partainya, fakta-fakta prestisius, dan data serta argumen yang menunjukkan posisi menguntungkan organisasi nya. Setelah berhasil masuk, diterima, dan mulai didengarkan oleh tokoh lain yang sedang di lobi, seorang pelobi biasanya mulai melangkah dengan rencana strategis yang melibatkan organisasi yang hendak di lobi, misalnya dengan menawarkan atau menjanjikan posisi-posisi yang lebih baik dalam struktur pemerintahan jika kelompok nya mampu memenangkan pertarungan.

Nampaknya, model lobi dengan tawar menawar posisi kekuasaan inilah yang belakangan ini lebih menyamarkan arus transaksi di pasar politik menjelang pemilu presiden. Lobi tidak mungkin hanya dilakukan dengan mengandalkan kesamaan basis pemilih. Lobi untuk membangun koalisi juga tidak didasarkan pada kesamaan visi, misi dan strategi perjuangan untuk membangun negeri ini. Lobi ke

arah koalisi lebih didasari oleh rembugan tentang pembagian jatah kekuasaan dalam pemerintah. Tetapi inilah realitas politik Indonesia, yang mengingatkan kita pada salah satu definisi politik sangat terkenal, bahwa politik adalah “siapa mendapatkan apa dengan cara bagaimana”.
(*KR*, 27 April 2004)

Presiden Generasi AFI

Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono -Jusuf Kalla (SBY-JK) resmi ditetapkan KPU sebagai pemenang dan siap dilantik menjadi presiden dan wakil presiden RI periode 2004-2009. Sebenarnya, saat pertama kali hasil *quick-count* ditayangkan dan data tabulasi KPU ditampilkan, masyarakat awam sudah sangat yakin bahwa era presiden Megawati sudah berakhir, dan SBY-JK adalah penggantinya. Pertanyaan yang sering muncul, mengapa SBY-JK bisa menang mutlak dengan sangat mudah? Apa tantangan terberat yang dihadapi SBY-JK dalam pemerintahan ke depan?

Terdapat banyak penjelasan terhadap melonjaknya perolehan suara SBY-JK baik pada pilpres putaran pertama maupun kedua. Cukup banyak analisis yang menjelaskan bahwa kemenangan mereka disebabkan oleh banyaknya pemilih yang makin otonom, pemilih yang makin rasional, dan kejenuhan terhadap pemerintahan Megawati. Secara lebih ekstrim, bahkan ada yang membaca bahwa melonjaknya suara SBY-JK disebabkan oleh bangkitnya “protest voters”, yaitu pemilih yang sengaja menghukum Megawati yang dianggap tidak responsif terhadap tuntutan rakyat dan membiarkan perilaku buruk para kader partai di pemerintahan nasional maupun lokal.

Penulis sendiri cenderung untuk melihatnya dari sisi yang berbeda. Kemenangan SBY-JK tidak bisa dilepaskan dari dampak globalisme, baik yang positif maupun negatif. Mencermati tulisan Prof. T Jacob di harian ini (Bumerang Globalisme, KR 19/02/2004), globalisme bisa berdampak positif berupa kemajuan teknologi informasi, perluasan jaringan pasar, iklim kompetisi, meningkatnya kerjasama internasional, demokratisasi, mengalirnya modal, dll. Sedangkan negatifnya antara lain adalah gaya hidup konsumtif, pragmatisme, pergeseran budaya lokal, masuknya budaya *ngepop*, dekadensi moral, menurunnya religiusitas masyarakat, dll.

Apa hubungan antara globalisme dengan kemenangan SBY-JK? Dalam perspektif internasional, perluasan jaringan pasar dan meningkatnya kerjasama internasional adalah faktor faktor yang menguntungkan SBY-JK. Diantara semua capres-cawapres, SBY bisa dikatakan sebagai figur yang relatif paling akseptabel di mata internasional, lebih khusus lagi di mata negara adikuasa Amerika. Latar belakang pendidikan militernya di Amerika, dan komitmennya untuk menumpas terorisme sempat memunculkan isu miring tentang dukungan Amerika terhadap pencapresannya.

Dilihat dari sisi masyarakat, harus diakui bahwa pemilih Indonesia pada Pemilu 2004 sebagian terbesar adalah mereka yang sedang terkena dampak globalisme. Mereka bisa disebut sebagai pemilih “generasi AFI”, yaitu generasi yang sangat pragmatis, mudah terbuai oleh gemerlap hiburan teknologi informasi. Sebagaimana pilihan mereka terhadap tokoh baru penyanyi dalam “Akademi Fantasi” ataupun “Indonesian Idol”, mereka sangat mudah tergiring untuk menjatuhkan pilihan terhadap tokoh yang tampil memukau di media televisi, walaupun kualitas suaranya mungkin meragukan.

Dengan karakter pemilih yang demikian, acungan jempol pantas diberikan kepada Tim sukses SBY-JK yang paham betul terhadap terjadinya pergeseran perilaku dan watak pemilih. Mereka sanggup membaca “pasar” dan mampu mengemas isu-isu serta menampilkan SBY-JK dalam citra yang ngepop. Faktor-faktor lain, misalnya citra diri sebagai tokoh yang menjanjikan rasa aman, idiom pembaharuan, dan jargon ‘bersama kita bisa’ hanyalah bumbu penyedap kampanye saja, atau ibarat biji jagung yang ditebar di ladang yang memang sudah sangat subur.

Jadilah SBY-JK tampil sebagai presiden dan wakil presiden generasi AFI. Mereka tak ubahnya seperti Nia dan Ferry (dalam AFI) atau Joy dan Delon (dalam Indonesian Idol) yang cantik keren memukau, digandrungi penonton dan pemilih, sehingga mampu meraih suara terbanyak dalam mekanisme pasar bebas yang memberi tempat kepada pemilih sebagai penentu kemenangan. Bedanya, kalau tokoh panggung dipilih melalui SMS, SBY-JK melalui pemilu di panggung politik.

Hal penting yang harus diingat, pemilik dengan karakter generasi AFI adalah pemilih yang hanya jatuh cinta sesaat. Pilihan politik mereka akan dengan mudah bergeser jika ada figur lain yang tampak lebih memukau. Oleh karena itu, bagi SBY-JK, tantangan terbesar setelah dilantik nanti adalah kemampuannya membuktikan beberapa janji dan komitmennya kepada rakyat Indonesia.

Pembentukan kabinet beberapa minggu lagi akan menjadi batu ujian pertama. Rakyat akan menjadi saksi, apakah kabinet dibentuk secara profesional atas dasar kebutuhan untuk mengatasi tantangan Indonesia ke depan, atau sekadar politik akomodatif untuk melakukan

balas budi terhadap kekuatan-kekuatan pendukung selamat berjuang menuju ke istana.

Batu ujian lain bagi duet SBY~JK adalah pilihan gaya kepemimpinan mereka. Apakah akan tampil sebagai pemimpin yang demokratis, aspiratif, dan responsif terhadap kebutuhan rakyat; atau lebih memilih bersikap otoriter dengan gaya militer yang hirarkis, tegas, dan keras. Langkah-langkah awal penyusunan kabinet yang lebih banyak menggunakan operasi intelijen dan sangat tertutup nampaknya mengindikasikan bahwa mereka lebih cenderung pada pilihan kedua, walaupun penulis berharap sebaliknya.

Tantangan lain adalah kemampuannya membersihkan mesin birokrasi dari penyakit-penyakit akut yang sudah sangat kronis: pengambilan keputusan yang terpusat (di Jakarta), prosedur berbelit, aturan yang tumpang tindih, korupsi yang makin merajalela, dan sebagainya. Sambil membersihkan birokrasi, SBY~JK dan kabinetnya pun harus mampu menjalankan mesin birokrasi tersebut dengan efisien. Dalam hal ini, tantangan lain adalah mensinkronkan langkah dengan para birokrat, yang secara politis seringkali tidak netral, dan masih menjadi bagian dari kekuatan politik lain yang tidak sealign dengan kekuatan politik pendukung SBY~JK. Sungguh, sebuah tantangan yang tidak ringan. (*KR, Rabu 6 Oktober 2004*)

Seratus Hari Tanpa Gebrakan

Seratus hari pemerintah baru berlalu tanpa makna. Pemerintahan berlangsung tanpa greget, tanpa pembaruan, dan tanpa kemajuan. Gebrakan spektakuler yang dulu pernah dijanjikan akhirnya hanya mandeg sebagai sebuah slogan. Harapan masyarakat luas akan terjadinya perubahan dan mukjizat meningkatnya kesejahteraan pun harus berakhir dengan kekecewaan. Satu-satunya prestasi menonjol pemerintahan SBY-JK adalah naiknya harga BBM Pertamina dan LPG yang cukup meresahkan. Rencana menaikkan harga BBM premium, solar dan minyak tanah terpaksa harus ditunda karena kebijakan tidak populer semacam ini pasti akan dilawan oleh rakyat.

Bulan November 2004 presiden mengatakan bahwa langkah pemerintah pada bulan pertama adalah mengenali masalah dan menetapkan agenda. Waktu itu presiden juga mengatakan sepuluh tindakan pemerintah pada seratus hari pertama yang antara lain meliputi konsolidasi pemerintahan, kajian terhadap masalah bangsa, kajian terhadap sejumlah kebijakan, menetapkan agenda, arah dan prioritas kebijakan, kesungguhan dalam menjalankan tugas dan

melakukan terapi kejut, menangani masalah aktual mendesak dan kritis, dan lain-lain.

Konsolidasi pemerintahan menjadi salah satu prioritas, tetapi apakah setelah seratus hari berjalan, pemerintah menjadi lebih solid, mantap dan kompak dalam menangani masalah? Carut-marutnya penanganan gempa di Nanggroe Aceh Darussalam adalah contoh nyata betapa lemah dan tidak berdayanya pemerintah kita. Sekaligus menjadi bukti tak terbantahkan bahwa pemerintah memang tidak solid.

Kontestasi politik sangat kental mewarnai interaksi para elit dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Wapres sering berjalan di jalur dan arah yang berbeda dengan Presiden. Seorang menteri kehilangan sensitivitas kerakyatan dengan mengatakan bahwa pemerintah tak bisa campur tangan terhadap kenaikan harga LPG dan BBM Pertamina. Beberapa menteri mengambil sikap yang berbeda terhadap masalah yang sama, misalnya dalam kasus moratorium utang Indonesia setelah bencana Aceh. Dampaknya, sikap pemerintah terhadap rencana moratorium dianggap tidak jelas sehingga membingungkan negara-negara donor.

Kabinet yang dibentuk secara kemrungsung dan diisi oleh para menteri yang diseleksi atas dasar afiliasi politik individual ternyata berdampak sangat buruk terhadap efektivitas kinerja pemerintahan. Kita tahu bahwa beberapa menteri sampai sekarang belum jelas apa yang dikerjakannya. Artinya, tanpa menteri-menteri itu pun pemerintahan dan kehidupan masyarakat akan tetap berjalan normal. Kelembagaan kantor presiden juga sangat amburadul. Tiba-tiba saja ada juru bicara presiden yang tidak terdaftar secara resmi dalam struktur pemerintahan.



Contoh kecil tadi memberikan gambaran kecil kepada kita, bahwa pemerintah masih memikul beban berat dalam menyelesaikan masalah internal mereka. Jadi, jangan berharap pemerintah bisa membantu mengatasi kesulitan hidup rakyat, sedangkan mengurus diri sendiri saja belum beres.

Pada bulan kedua pemerintahan baru, kita pernah terhibur dengan agenda pemberantasan korupsi, pemberantasan penyelundupan, *illegal logging*, *illegal fishing*, penanggulangan kejahatan narkoba dan kejahatan jalanan. Kenyataannya niat suci itu lagi-lagi harus terhenti hanya sebagai janji yang sampai sekarang belum mampu diwujudkan. Kejahatan narkoba dan kejahatan jalanan terus merajalela. *Illegal logging* dan *illegal fishing* berlangsung dengan bebasnya.

Korupsi juga terus terjadi di mana-mana, sementara para koruptor tetap melenggang dengan bebasnya. Beberapa koruptor teri mulai ditangkapi, tetapi yang kelas kakap hanya dituding-tuding saja, malah dibiarkan sembunyi atau lari. Dulu, pemberantasan korupsi pernah menjadi *icon* alias simbol yang membangkitkan harapan terhadap pemerintahan baru yang bersih dan tegas. Kini, rakyat mungkin tidak percaya lagi dengan berbagai macam gebrakan dan janji-janji.

Sebelum lesu darah kehilangan banyak tenaga karena mengumbar Janji, pemerintah baru sebaiknya segera mewujudkan agenda aksi. Gempa dan gelombang tsunami memang sangat menyita pikiran, tenaga dan biaya. Tetapi agenda dan prioritas kebijakan yang dulu pernah dijanjikan pun harus segera diwujudkan. Seratus hari sudah berlalu tanpa gebrakan. Seratus hari harus bisa menjadi cermin untuk melihat peluang keberhasilan ataupun kegagalan. (*KR*, 27 Januari 2005)

Seleksi Calon Menteri

Presiden terpilih Susilo Bambang Yudhoyono mulai membangun tradisi baru yang pantas dipuji. Untuk kali pertama dalam sejarah pemerintahan Indonesia, penunjukan menteri dilakukan dengan proses seleksi. Sebagai kepala pemerintahan yang selalu mengusung jargon pembaruan, upaya meletakkan dasar yang kuat dalam membangun kabinet yang profesional adalah suatu keharusan.

Sudah tidak zamannya lagi para menteri itu juga hanya melalui telepon sakti seperti di era Soeharto. Tidak lazim juga jika posisi menteri dan pejabat tinggi hanya dibagi-bagi kepada para kerabat seperkumpulan atau partai pendukung lain dan teman bergaul di berbagai organisasi. Pemerintahan baru harus dibangun oleh dan bersama dengan para profesional, politisi, dan birokrat yang kompeten, bermoral, serta memiliki komitmen memajukan bangsa dan memperjuangkan kesejahteraan rakyat.

Apakah model seleksi calon menteri yang langsung dilakukan oleh presiden terpilih akan menjamin terbangunnya kabinet yang profesional dan pemerintahan yang kuat? Langkah-langkah apa

yang seharusnya dilakukan SBY dalam membentuk kabinet dan menempatkan orang-orang tertentu dalam jabatan birokrasi?



Sebelum memilih calon menteri, alangkah baiknya jika presiden-wakil presiden terlebih dahulu mengumumkan struktur kelembagaan pemerintah nasional. Berapa jumlah dan nomenklatur menteri koordinator, berapa jumlah dan nomenklatur departemen, apa saja kementerian non departemen dan apa saja lembaga-lembaga negara setingkat departemen. Pembentukan kelembagaan pemerintah nasional harus mencerminkan perpaduan tiga prinsip dasar yaitu pelaksanaan visi-misi, tantangan riil yang dihadapi oleh negara, dan kebutuhan masyarakat.

Struktur dan nomenklatur departemen atau kementerian yang ada seharusnya didesain untuk mencapai visi-misi presiden terpilih,

menghadapi tantangan riil yang dihadapi negara (di bidang sosial, politik, ekonomi, keamanan, dan hubungan internasional), serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat (kesejahteraan, keamanan, kestabilan harga, kepastian hukum, kesetaraan kesempatan, antikorupsi, dsb.)

Setelah struktur kelembagaan terbentuk, dibuatlah kriteria untuk menentukan figur-figur yang tepat untuk menduduki jabatan tersebut. Kriteria ini bisa terkait dengan visi, kompetensi (menyangkut bidang keilmuan dan keahlian), kemampuan managerial, penguasaan akses dan jejaring (tingkat lokal, nasional dan internasional), watak dan gaya kepemimpinan, kemampuan bertindak strategis, dan sebagainya. Di sinilah arti penting seleksi terhadap dokumen-dokumen dan penampilan para calon menteri dilakukan secara objektif. Jika niatnya membentuk kabinet yang profesional dalam rangka melakukan pembaruan pemerintah, proses seleksi ini hendaknya tidak dikaitkan dengan pembagian jatah menteri dari unsur partai politik. Para politisi dan aktivis partai politik hendaklah mafhum dengan metode ini.

Dengan model ini, model afiliasi politik para menteri di kabinet pemerintahan SBY jk justru akan terwujud secara lebih elegan. Tidak dengan melihat komposisi menteri dari utusan partai politik dari sisi orang per orang secara fisik, tetapi dari semangat juang dan komitmen mereka untuk mewujudkan platform partai politik secara umum. Bukankah semua partai politik memiliki platform untuk mensejahterakan rakyat? Dengan demikian, jika seorang menteri memiliki komitmen kuat dan bekerja keras demi kesejahteraan rakyat, dapatlah dikatakan bahwa menteri tersebut sudah bekerja mewakili kepentingan partai politik juga.

Untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, kuat dan berpihak pada kesejahteraan rakyat, tugas SBY-JK tidak akan berhasil kalau

berhenti hanya pada seleksi calon menteri. Terpilihnya para menteri yang berdedikasi tinggi, kompeten, sanggup bekerja keras dan memiliki moralitas terpuji tetap tidak akan mampu berbuat apa-apa tanpa didukung oleh birokrat lapisan kedua dan ketiga dengan karakter yang sama baiknya. Kalau mau jujur, inilah antara lain kelemahan birokrasi kita selama ini. Tugas para Menteri terpilih adalah menyeleksi birokrat yang kompeten dan memiliki semangat kerja dan moralitas tinggi, mulai dari level Sekjen, Dirjen, Kepala Biro dan seterusnya sampai ke tingkat paling bawah.

Tugas selanjutnya adalah membangun hubungan kerja yang sinergis dengan pemerintah daerah. Di era otonomi daerah yang ditandai dengan desentralisasi kewenangan (dan urusan) di semua sector, para menteri dan jajarannya tidak ditunjuk untuk menjalankan tugasnya hanya untuk kepentingan pemerintah pusat di Jakarta. Mereka harus menjalankan tugasnya dalam konteks keindonesiaan. Dengan demikian, sangat diharapkan bahwa para menteri yang terpilih adalah mereka yang memiliki sensitifitas tentang bagaimana membangun negeri ini melalui dan bersama dengan daerah-daerah di seluruh tanah air. Itulah Indonesia. (*KR, Selasa 19 Oktober 2004*)

Menteri Asal Jadi

Sebelum pembentukan kabinet, banyak terdengar pernyataan penuh harapan dari mereka yang sangat berminat menjadi menteri, sebagian diantaranya bahkan siap menduduki posisi apa saja, yang penting “asal jadi menteri”. Setelah nama-nama para menteri diumumkan, yang terjadi justru sebaliknya. Menurut penulis, penempatan beberapa menteri dalam Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) memperlihatkan tanda-tanda adanya “menteri asal jadi”.

Kenyataan ini mengindikasikan bahwa presiden dan wakil presiden SBY~JK lebih mendahulukan politik akomodasi terhadap kelompok-kelompok pendukung ketimbang membentuk kabinet yang handal dan profesional. Proses seleksi calon menteri ternyata tidak secara otomatis menghasilkan figure-figur menteri yang mumpuni. Beberapa diantaranya bahkan tidak jelas bidang keahlian ataupun kompetensinya, khususnya jika dikaitkan dengan tugas yang diembannya.

Sejak dini presiden SBY sudah mempermaklumkan bahwa pembentukan kabinet ini akan mengundang pro-kontra. Para menteri pun sudah diwanti-wanti untuk tidak meladeni pro-kontra ini dengan

kata-kata tetapi dengan kerja. Permakluman SBY ini ke semakin memperjelas dugaan bahwa KIB dibentuk secara *kemrungsung*, tidak dengan konsep dan persiapan yang matang. KIB dibentuk asal jadi. Harapan masyarakat terhadap semangat pembaruan yang sering di dengungkan presiden dan wakil presiden nampaknya harus berakhir dengan kekecewaan.

KIB sama sekali tidak mencerminkan semangat pembaruan. Didalamnya terkandung minimal dua kelemahan. *Pertama*, strukturnya gemuk. Hal ini sangat bertentangan dengan semangat desentralisasi dan reformasi. Ketika pemerintah pusat mengharuskan pemerintah daerah memiliki struktur kelembagaan yang ramping (PP No. 8/2003) dan menekankan pentingnya jargon “miskin struktur kaya fungsi”, struktur kelembagaan kabinet justru sebaliknya, yaitu “kaya struktur miskin fungsi”. *Kedua*, beberapa departemen dan kementerian dijabat oleh mereka yang tidak tepat untuk posisi tersebut. Tanpa bermaksud merendahkan kapasitas mereka, berikut ini adalah beberapa contohnya.

Masyarakat pantas mempertanyakan kapasitas dan kompetensi Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal. Pengalamannya berpolitik di PKB dan GP Ansor mungkin memberikan indikasi dukungan masa yang dimilikinya, tetapi apakah dia memiliki wawasan dari konsep yang memadai tentang bagaimana memperkecil kesenjangan pembangunan antar wilayah? Berikutnya, Menteri Pendidikan memang berasal dari kampus, tetapi dia bukan orang yang sangat paham tentang problema pembangunan pendidikan secara makro. Cukup banyak calon lain yang memiliki konsep dan Pemahaman substantif tentang bagaimana mengatasi carut marutnya masalah pendidikan di tanah air.



Kalangan kesehatan nampaknya juga meragukan kemampuan dan kapasitas Menteri Kesehatan. Pengalamannya sebagai dokter kardiologi yang menangani penataan administrasi di RS Harapan Kita bukanlah bekal yang memadai bagi tugasnya membangun sistem, prosedur dan standar kesehatan secara nasional. Contoh lain, Menteri Perhubungan adalah seorang politisi yang sebelumnya menjabat Menteri Riset dan Teknologi dalam Kabinet Megawati. Masyarakat tahu bahwa selama menjadi Menristek, tidak ada satupun prestasi di bidang riset dan pengembangan teknologi yang dihasilkan kementerian tersebut. Dia juga sama sekali tidak punya keahlian dibidang perhubungan. Karena

itu, mengapa dia harus dipaksakan mengurus masalah perhubungan yang memiliki persoalan menggurita dan banyak menjerat kehidupan rakyat?

Kondisi serupa terjadi di Departemen Perikanan dan Kelautan. Menteri lama adalah contoh pejabat yang sangat menguasai dan menjiwai bidang perikanan dan kelautan. Dia juga memiliki konsep matang bagaimana membangun dan mengembangkan potensi perikanan dan kelautan Indonesia. Anehnya, dia justru diganti dengan menteri baru yang pantas diragukan kemampuannya di bidang perikanan dan kelautan.

Semua itu mungkin hanyalah sekelumit contoh dari sekian banyak kelemahan. Tetapi dari yang sedikit itu dapat tergambar adanya ketidakseriusan presiden dan wakil presiden untuk mempersembahkan tim terbaik untuk membangun negeri ini. Kita memang sedikit terhibur dengan peringatan dini yang disampaikan presiden SBY agar para menteri yang menyimpang segera mengundurkan diri. Namun hendaknya hal tersebut segera diikuti dengan peningkatan berikutnya, bahwa para menteri yang tidak mampu pun sebaiknya segera mengundurkan diri. (*KR, 25 Oktober 2004*)

SBY dan SMS

Antusiasme masyarakat mengirim SMS ke ponsel presiden menanggukkan dugaan yang makin menguat bahwa masyarakat tidak lagi percaya terhadap institusi-institusi formal negara. Hasil survei Asian Barometers (2004) menunjukkan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap partai politik, parlemen, polisi, peradilan, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat ternyata sangat rendah (terima kasih kepada Dr. Pratikno, S. Soc.Sc yang sudah mengekspos data ini).

Tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik adalah yang paling rendah (8,1%), di atasnya ada parlemen (11,2%), polisi (14,6%), lembaga peradilan (19,9%), pemerintah daerah (26%), dan pemerintah pusat (29%). Hasil yang cukup mengejutkan, institusi formal negara yang paling dipercaya oleh masyarakat justru adalah militer (33%). Rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga tersebut bisa dibaca sebagai tidak berfungsinya saluran-saluran penyambung aspirasi masyarakat. Rakyat tidak memiliki saluran untuk mengekspresikan keluhan, tuntutan ataupun harapan-harapan bagi terwujudnya kehidupan yang lebih baik.

Dengan melihat kondisi tersebut, adalah masuk akal jika masyarakat menyambut antusias saluran SMS langsung kepada presiden. Ekspresi politik yang selama ini tersumbat tiba-tiba mendapatkan sarana penyaluran yang mudah, praktis dan populer. Selama ini tidak pernah terbayangkan bahwa masyarakat bisa ber-SMS-ria dengan pejabat negara, apalagi seorang presiden. Di beberapa daerah memang sudah dibuka saluran SMS *hotline* ke Bupati atau Walikota, namun masukan dan keluhan masyarakat sangat sedikit yang dijawab atau ditindaklanjuti.

Dengan SMS langsung ke presiden, masyarakat berharap bahwa aneka persoalan (baik di pusat maupun di daerah) yang selama ini luput dari perhatian pemerintah dapat langsung diketahui presiden dan dituntaskan penyelesaiannya. Dengan SMS masyarakat berharap bisa melaporkan kebobrokan penyelenggaraan pemerintahan tanpa khawatir disensor. Bahkan, melalui SMS, masyarakat bisa dengan mudah meminta bantuan uang untuk sekadar meringankan beban kemiskinan yang membelenggu kehidupannya.

Terhadap semua gejala menarik di atas, ada dua pertanyaan penting yang harus diajukan. *Pertama*, benarkah dengan saluran SMS langsung maka presiden akan mampu mengetahui kompleksitas persoalan yang dihadapi masyarakat? *Kedua*, jika diasumsikan presiden mampu menyerap aspirasi dan berhasil membuat klasifikasi dan kategorisasi masalah-masalah tersebut, akan mampukah presiden merespon dan menindaklanjuti semua permasalahan yang masuk lewat informasi, keluhan, tuntutan, dan permintaan masyarakat tersebut?

Jawaban terhadap dua pertanyaan tersebut adalah sebagai berikut. *Pertama*, model SMS langsung sama sekali tidak menjamin

tersalurkannya pendapat masyarakat dengan baik. Kemacetan yang baru saja terjadi beberapa waktu yang lalu adalah contohnya. Mengatasi kelemahan tersebut, langkah penting yang bisa (dan harus) dilakukan presiden adalah merancang sistem komunikasi yang memungkinkan aspirasi masyarakat bisa terwadahi dengan mudah sekaligus tertata berdasarkan klasifikasi masalah yang dikirimkan.

Agak mengherankan bahwa seorang presiden dengan otoritas yang sangat besar bisa “kalah tanding” dengan para pengelola TV swasta yang mampu merancang sistem lebih canggih untuk menampung ratusan ribu bahkan mungkin jutaan SMS yang masuk dalam waktu yang relatif singkat. Selain TV swasta, beberapa daerah juga memiliki sistem komunikasi massal yang jauh lebih tertata dibandingkan SMS presiden yang ternyata macet. Presiden mungkin perlu studi banding ke kota Yogyakarta untuk melihat UPIK (Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan) yang sudah menggunakan sarana SMS, fax, telepon, email, website dan fasilitas lain untuk menampung aspirasi warga masyarakat.

Kedua, presiden jelas tidak akan mampu merespon apalagi menangani semua keluhan ataupun pengaduan masyarakat. Adalah sangat keliru jika masyarakat beranggapan bahwa bobroknya kondisi bangsa ini akan bisa dibenahi hanya jika presiden turun tangan langsung. Mungkin saja sebagian rakyat merindukan penampilan tokoh-tokoh sejenis *Superman* maupun *Batman* yang keluar dari puri persembunyian untuk membereskan kekacauan di masyarakat. Tetapi presiden kita bukanlah figur yang bisa berubah menjadi seperti tokoh-tokoh itu. Presiden juga tidak bisa bergerak secara individual untuk membenahi masalah-masalah negara yang sangat banyak. Presiden

harus tetap menjaga kolektivitas dalam mengatasi masalah bersama. Kalau presiden bergerak dan melangkah sendiri, lalu apa gunanya diangkat pada menteri?

Alangkah bijaknya jika, dengan otoritas dan sumber daya yang dimilikinya, presiden berusaha mewujudkan obsesi-obsesi positifnya dengan cara menghidupkan mekanisme kerja kabinet yang sudah dibangunnya. Masyarakat semakin tahu bahwa para menteri dan departemen teknis yang dipimpinnya ternyata belum mampu bekerja maksimal sesuai irama kerja yang diinginkan presiden. Apakah dibukanya SMS *hotline* adalah ekspresi sikap frustrasi presiden terhadap lambatnya kinerja kabinet? (*KR*, 18 Juni 2005)

Pemerintah & Bencana Aceh

Penderitaan rakyat Aceh terus berlangsung tiada henti. Tetesan darah dan air mata akibat konflik bersenjata belum lagi reda. Kini, puluhan ribu jiwa melayang. Sarana kota dan pemukiman hancur lebur. Ribuan bangunan runtuh, rumah dan harta benda musnah diterjang gempa dan dahsyatnya gelombang tsunami. Indonesia berduka. Rakyat di penjuru negeri menangis dan menjerit ngeri. Bantuan kemanusiaan mulai mengalir dan membanjir, ungkapan rasa simpati, empati dan peduli.

Di balik semua tragedi itu kita menyaksikan sebuah kenyataan pahit, betapa lemahnya struktur pemerintahan kita. Gubernur Puteh sebagai salah satu pimpinan daerah kini diadili di Jakarta dengan tuduhan korupsi walau tidak jelas berapa rupiah yang benar-benar dikorupsi. Kondisi ini memberi kesempatan pimpinan nasional untuk unjuk gigi. Presiden, dan khususnya Wakil Presiden sangat cekatan berkeliling negeri serambi. Para menteri juga sibuk berkoordinasi.

Namun demikian, korban terus berjatuhan, mayat-mayat tetap bergelimpangan, baik warga sipil maupun prajurit dan anggota keluarga TNI/Polri. Pengungsi makin kelaparan. Sarana transportasi

dan bahan bakar kekurangan. Bantuan yang sudah dikumpulkan tidak kunjung datang. Untuk apa semua sibuk berkoordinasi dan mengiklankan dompet peduli kalau sampai saat ini tidak ada aksi?

Bencana ini (dan rentetan bencana serta tragedi kecelakaan sebelumnya) adalah ujian berat bagi gebrakan seratus hari pemerintahan SBY-JK. Betapa lemahnya pemerintah kita. Ternyata, dalam struktur cabinet yang relatif gemuk, pemerintah tidak memiliki “satgas bencana” atau badan khusus yang mengurus penanggulangan bencana. Bakornas yang diketuai Wapres tidak memiliki struktur dan jalur komando serta personil yang jelas.

Ironis memang. Apalagi jika kita menyaksikan tayangan televisi penanganan bencana di negara tetangga, misalnya di Sri Lanka yang kondisi negerinya tidak lebih maju dari kita. Di Sri Lanka, tim relawan pemerintah tampak lebih sigap menolong dan menangani korban bencana. Menyaksikan lambatnya proses pengumpulan dan penguburan mayat korban gempa di Aceh yang lebih banyak ditangani warga masyarakat sendiri, juga lambatnya penyaluran bantuan dan penyelamatan pengungsi – apapun alasannya – kita memang harus mempertanyakan kembali efektivitas struktur kelembagaan personalia pemerintahan SBY-JK.

Dibanding pemerintah, media massa (koran dan TV) justru jauh lebih tanggap dan cekatan, baik dalam mencari dan menyebarkan informasi kepada masyarakat luas, maupun dalam memberikan bantuan terhadap korban dan pengungsi. Pemerintah harus belajar dari media massa, bagaimana caranya memiliki struktur yang ramping dan efisien, sistem informasi dan komunikasi yang canggih, dan tentu saja pegawai dengan dedikasi, komitmen, loyalitas, dan *sense* kemanusiaan yang tinggi.

Terhadap pemerintah, beberapa pertanyaan pantas kita ajukan. Mengapa tidak ada petugas khusus yang segera diterjunkan untuk evakuasi dan penanganan korban? Dimanakah peran tentara dengan kelengkapan sarana transportasi (darat-laut-udara) yang selama ini diunggul-unggulkan? Mengapa pesawat Angkatan Udara Australia jauh lebih cepat mendarat dan bekerja mengangkut pengungsi disana? Benar, saat ini mulai diberangkatkan tim bantuan berbagai profesi dari berbagai provinsi lain, tetapi apakah hal ini tidak terlalu terlambat?

Sembari terus menangani korban dan membangun kembali infrastruktur di Aceh pasca bencana, pemerintah harus mengambil hikmah dari tragedi akhir tahun ini. Ternyata, sekadar rentetan janji-janji dan program saja tidak akan mampu mengatasi persoalan riil di negeri ini. Harus ada bangunan kelembagaan dengan tugas pokok dan fungsi yang jelas untuk menangani suatu masalah. Juga harus ada delegasi kewenangan, baik secara horizontal dengan sesama lembaga di tingkat pusat, maupun secara vertikal dengan cara mengoptimalkan kinerja struktur kelembagaan dan aparat di daerah. (*KR, 31 Desember 2004*)

‘Antek Soeharto’

Tutur kata dalam berbahasa adalah ekspresi jiwa, neraca timbangan jatidiri manusia. Bahasa menunjukkan bangsa. *Mulut kamu harimau kamu, siap menerkam batok kepalamu.*

Bahasa Jawa kita mengenal istilah *ajining dhiri saka lathi* semua itu menunjuk pada makna yang hampir sama: berhati-hatilah kita dengan mulut kita, berhati-hatilah kita dalam bertutur kata dan berbahasa. Cara kita berbahasa menunjukkan martabat kemanusiaan kita.

Dalam politik, penggunaan kata dalam struktur bahasa seringkali menunjukkan posisi seseorang dalam lapisan kekuasaan. Kata-kata pembangunan, modernisasi, tinggal landas, pemberdayaan, pertumbuhan ekonomi, penertiban, pengentasan kemiskinan dan sejenisnya adalah bagian dari bahasa sehari-hari para pejabat zaman Orde Baru. Kata-kata semacam itu akan dengan jelas menunjukkan siapa penuturnya. Mereka adalah birokrat dan pejabat yang sedang mengemban tugas mulia.

Untuk mempertegas posisinya, seorang pejabat yang sedang berkuasa seringkali harus menggunakan kata yang berbeda untuk

subjek yang sama. Kata buruh harus diganti dengan pekerja, gelandang diganti tunawisma, pelacur diganti tuna susila, sikap kritis terhadap pejabat negara adalah subversif, dan mereka yang terlibat dengan gerakan pemerintah disebut sebagai ‘antek’.

Kita pernah mengenal istilah ‘antek komunis’ untuk menyebut mereka yang diduga terlibat dalam gerakan 30 September 1965. Sebelum itu, Presiden Soekarno pernah amat nyaring berteriak ‘antek Nekolim’ untuk menunjukkan mereka yang dianggap sebagai kaki tangan neo-kolonialisme yang menghancurkan sendi-sendi perekonomian negara. Beberapa politisi yang mulai frustrasi menyaksikan lambatnya gerak reformasi memberi sinyal kemungkinan bangkitnya kekuatan yang berusaha menggagalkan reformasi, mereka adalah ‘antek Orde Baru’ yang ingin kembali merebut kekuasaan.

Kini kita mendengar istilah ‘antek Soeharto’ yang justru diucapkan dengan penuh percaya diri oleh mantan Kasad Jenderal (Purn) R Hartono yang kini menjadi ketua partai dan mencalonkan putri sulung Soeharto sebagai presiden mendatang. Runtang-runtung berkampanye bersama Mbak Tutut, Hartono bahkan mengajak warga Yogyakarta untuk menjadi antek Soeharto. Ajakan ganjil ini tentulah harus dibaca dan disikapi dengan penuh hati-hati.

Ungkapan percaya diri ‘antek Soeharto’ ini mungkin bisa dari keyakinan bahwa terdapat sekelompok warga masyarakat yang masih merindukan saat-saat seperti zaman Orde Baru dengan tertib sosial, kedamaian, ketenangan dan pertumbuhan ekonomi yang ternyata semu. Tetapi kerinduan semacam ini hanyalah sebuah romantika sesaat yang lahir dari kegelisahan menyaksikan lambannya perbaikan ekonomi di era transisi demokrasi.

Jika dibaca dari sudut pandang lain, keberanian untuk menyebut diri dan mengajak orang lain menjadi 'antek Soeharto' juga bisa muncul di atas kesadaran terhadap realitas politik dewasa ini. Kesadaran bahwa sebagai kekuatan politik, pada pewaris dinasti Orde Baru yang lahir dari rahim kekuasaan Soeharto sebenarnya sudah kehilangan dan ketinggalan momentum untuk tampil kembali ke panggung politik.



Sadar bahwa kekuatan politik pewaris Orde Baru sudah terpinggirkan dari arus utama gerakan politik pro-demokrasi, munculah rasa frustrasi sehingga tega menyebut diri sebagai antek Soeharto. Saya mencoba bertanya ke teman-teman untuk menemukan padanan yang tepat untuk kata antek. Jawaban yang muncul, kata antek kurang lebih sama maknanya dengan kata anak buah, kaki tangan, *centeng*, tukang pukul, dan sejenisnya yang semuanya berkonotasi negatif. Setelah saya cek di dalam kamus ilmiah populer, kata ‘antek’ ternyata diartikan sebagai ‘mata-mata’ atau ‘kaki tangan musuh’. (*KR*, 16 Maret 2004)

Masa Depan Golkar dan Kalla

Kemenangan Jusuf Kalla sebenarnya tidak terlalu mengejutkan. Walaupun kebanyakan media massa maka mengunggulkan Akbar Tanjung, sejak awal penulis sangat yakin bahwa Jusuf Kalla akan menang. Ketika diwawancarai sebuah radio swasta di Yogyakarta pada hari Kamis 16 Desember yang lalu, dengan tegas penulis katakan bahwa Jusuf Kalla jauh lebih berpeluang menang ketimbang Akbar Tanjung. Waktu itu penulis sampaikan bahwa, jika Jusuf Kalla benar-benar berhasil menjadi Ketua Umum Golkar, kita harus mencermati tiga kemungkinan berikut.

Pertama, rangkap jabatan sebagai Wakil Presiden dan ketua umum partai akan kembali mengundang kontroversi, sesuatu yang sudah lama mencuat dan sampai kini tidak pernah terselesaikan. *Kedua*, ada kemungkinan terjadi pemudaran sikap kritis politisi Golkar baik di DPR maupun DPRD. Padahal sikap kritis Koalisi Kebangsaan yang didukung Golkar sebenarnya diperlukan untuk menciptakan mekanisme *check and balances* antara eksekutif dan legislatif. *Ketiga*, ini berhubungan dengan yang pertama, sangat mungkin terjadi penyalahgunaan jabatan dan kekuasaan. Dengan otoritas Jusuf Kalla sebagai wapres, para pengurus partai Golkar akan memiliki aura politik

dan energi yang lebih besar untuk mendudukkan kader-kadernya sebagai Kepala Daerah melalui model pemilihan langsung.

Mengapa Jusuf Kalla tampak begitu mudah memenangkan pertarungan ini? Dari sisi internal partai, keberhasilan pimpinan Jusuf Kalla merebut tongkat pimpinan Golkar adalah cermin dari semakin rasionalnya pengurus daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Dengan memilih Jusuf Kalla, para pengurus daerah sebenarnya sudah menjatuhkan pilihan untuk merebut masa depan. Di bawah Jusuf Kalla, Golkar jelas memiliki prospek masa depan dan dukungan sumber daya yang lebih baik dibanding jika tetap dikendalikan oleh Akbar Tanjung yang lebih merepresentasikan diri sebagai kekuatan masa lalu dengan segudang masalah.

Jika dilihat dari peta politik nasional, kemenangan Jusuf Kalla semakin meneguhkan asumsi tentang soliditas dan kelenturan organisasi maupun politisi Golkar dalam menghadapi badai transisi. Ke depan, sangat mudah diterka bahwa para elit Golkar baik di pusat maupun di daerah akan memiliki akses politik yang lebih besar terhadap kekuasaan eksekutif. Setelah sempat dihujat dan bergeser ke posisi pinggiran di era Gus Dur dan Megawati, kini terbukti bahwa Golkar bukan saja mampu *survive* menghadapi turbulensi politik nasional, bahkan mampu bangkit untuk kembali menjadi partai yang memiliki pengaruh besar terhadap jalannya pemerintahan.

Kita tahu bahwa pemerintahan presiden SBY selama ini didukung oleh “kekuatan kecil” Partai Demokrat bersama konco-konconya (misalnya PAN dan PKS) yang tergabung dalam Koalisi Kerakyatan. Tetapi sidang paripurna pertama yang digelar DPR membuktikan bahwa secara kuantitatif Koalisi Kerakyatan tidaklah sebanding dengan kekuatan Koalisi Kebangsaan yang didalamnya antara lain

terdapat Golkar. Kini, setelah wakil presiden Jusuf Kalla berhasil mengendalikan Golkar, sangat mungkin bahwa peta kekuatan di parlemen pun akan segera berubah. Pemerintahan SBY-JK akan makin mantap melangkah dengan dukungan mayoritas anggota DPR, sebaliknya akselerasi kecepatan mesin politik Golkar juga akan makin laju, dengan dukungan figur-figur yang memiliki otoritas dan sumber daya besar di bidang politik dan ekonomi.

Jadi, siapa yang akan mengontrol kebijakan pemerintahan? Sebagai rakyat, tentu saja kita masih berharap kepada wakil-wakil kita di lembaga perwakilan. Tetapi kalau mereka tidak bisa lagi mengemban amanah demokrasi untuk menjadi pengontrol kritis terhadap kebijakan pemerintah, adalah tugas kita untuk menjadi pemilik kritis. Sebagai warga masyarakat, kita pun memiliki kewajiban untuk secara terus menerus mencermati, mengkritisi, dan mengontrol kebijakan pemerintah, baik di pusat maupun di daerah. (*KR*, 20 Desember 2004)

Tebang Pilih Koruptor

Langkah pemerintah untuk melakukan pemberantasan korupsi ternyata baru sebatas gerakan sporadis yang tidak terkoordinasi secara komprehensif. Di tingkat nasional, KPK memang sudah berhasil memenjarakan gubernur Nanggroe Aceh Darussalam Abdullah Puteh dan berhasil “membekuk” (demikian istilah yang digunakan koran ini) para pimpinan dan beberapa anggota KPU Pusat. Namun kita pantas bertanya, apakah tindakan korupsi hanya dilakukan oleh Gubernur Aceh dan beberapa pengurus KPU? Apakah kasus adanya “kick-back” atau uang komisi hanya terjadi di KPU? Bukankah praktik-praktik pemberian uang komisi proyek juga terjadi di hampir semua departemen pemerintah?

Di tingkat lokal, beberapa bupati dan walikota sudah mulai ditahan. Tetapi benarkah hanya mereka yang melakukan korupsi? Mengapa kepala daerah lain yang pantas diduga korupsi, tindakannya meresahkan masyarakat dan pengusaha, tetapi hingga kini masih duduk di atas kursi kekuasaan? Juga, di beberapa daerah banyak anggota DPRD yang sudah ditahan dan kasusnya disidangkan di

pengadilan, tetapi apakah hanya mereka yang benar-benar melakukan korupsi? Bagaimana dengan anggota DPRD di daerah-daerah lain?

Kita pantas meragukan keseriusan pemerintah dan aparat hukum dalam memberantas korupsi. Nyata sekali bawa aparat penegak hukum cenderung melakukan tindakan “tebang pilih” dalam memberantas korupsi. Satu hal yang sulit dimengerti oleh masyarakat adalah alasan apa yang menjadi dasar pertimbangan dalam tindakan “tebang pilih” terhadap koruptor ini. Apakah karena alasan hukum semata (misalnya keterbatasan aparat beserta sarana dan prasarananya), atautkah ada alasan politik, alasan ekonomi, dendam pribadi atau alasan-alasan lain?

Dugaan adanya balas dendam politik termasuk faktor yang mengemuka cukup kuat, khususnya di tingkat nasional. Dalam kasus KPU, mereka yang kini sudah ditahan dianggap pernah bermain mata dengan capres-cawapres yang kalah. Peradilan terhadap gubernur Aceh juga banyak dikaitkan dengan pembalasan karena tersumbatnya akses kelompok tertentu terhadap distribusi aset-aset politik dan ekonomi di negeri Darussalam sebelum gempa dan tsunami.

Kombinasi antara alasan politik, ekonomi, dan dendam pribadi menjadi perbincangan masyarakat dalam kasus pemberantasan korupsi yang melibatkan para bupati. Gebrakan aparat hukum dalam menangkap dan menahan para bupati malah sering ditanggapi sinis oleh warga masyarakat. Mengapa? Lagi-lagi karena masyarakat meragukan niat tulus dan niat lurus aparat dalam memberantas korupsi. Sindiran sinis yang sering tidak terucap adalah, dugaan terjadinya “kurang sajen”, atau karena kurang pandainya para tersangka dalam “ngopeni” aparat penegak hukum.

Di era transisi demokrasi dengan kesemrawutan regulasi seperti sekarang ini, adakah pejabat publik di eksekutif maupun legislatif yang bisa benar-benar steril dari tindakan korupsi? Sistem administrasi keuangan kita bukan saja rentan terhadap tindakan manipulasi, tetapi bahkan mendorong aparat pemerintah untuk melakukan korupsi. Dalam banyak kasus, kelemahan administratif semacam itu diperburuk lagi dengan perilaku birokrat maupun politisi (termasuk kepala daerah) yang menyalahgunakan kekuasaan dan wewenangnya untuk keuntungan pribadi.

Di pusat, beberapa pos dana APBD disunat sampai milyaran rupiah hanya dengan alasan “biaya pencairan”. Praktik semacam ini mengharuskan pemerintah daerah menyiapkan “biaya operasional pencairan APBD” yang harus diambilkan dari sumber-sumber yang tidak jelas asalnya. Di daerah, perilaku korup para pejabat dan kepala daerah seolah-olah sudah “dimaklumi” oleh masyarakat dan pelaku bisnis. Para kontraktor pembangunan fisik tidak bisa berkulit lagi ketika anggaran proyek yang mereka terima hanya sekitar 60% dari nilai kontrak yang ditandatangani. Jual beli jabatan juga bukan rahasia lagi. Di sebuah kabupaten masyarakat resah karena harga jabatan untuk posisi Kepala Sekolah berkisar antara Rp.15 s/d 25 juta untuk Sekolah Dasar, dan bisa mencapai Rp.75 juta untuk Sekolah Menengah Atas.

Korupsi, manipulasi dan penyalahgunaan jabatan terjadi di mana-mana. Mengapa hanya beberapa pelaku saja yang ditangkap, diperiksa, ditahan, dan mungkin di penjara? Pemerintah dan aparat penegak hukum harus bisa menjelaskan ke masyarakat, mengapa si A di tangkap sedangkan si B masih bebas merdeka dan melenggang

dengan kekuasaannya. Pemerintah harus mampu menjelaskan, bahwa pemberantasan korupsi tidak dilakukan secara tebang pilih, bukan karena alasan politik, bukan karena kepentingan ekonomi aparat penegak hukum, juga bukan karena dendam pribadi. (*KR, 6 Agustus 2005*)

BAGIAN KEDUA

Desentralisasi, Birokrasi, dan Pemilihan Langsung

Otonomi di Era Megawati

Bagaimana kira-kira prospek otonomi daerah setelah kepemimpinan nasional dipegang Megawati? Ada dua cara pandang untuk menjawab pertanyaan ini. *Pertama*, dengan melihat realitas yang muncul dalam implementasi otonomi daerah berdasarkan UU No. 22/1999 yang secara selektif dilaksanakan sejak Januari 2001. Hal ini ditandai dengan terjadinya tarik ulur kepentingan antara daerah kabupaten/kota dengan provinsi, dan antara kabupaten/kota dengan pusat. *Kedua*, dengan melihat kebijakan pemerintah yang mengganti Depdagri dan Otda menjadi hanya Depdagri saja. Penggantian ini menyiratkan terjadinya disorientasi kebijakan pemerintah yang tidak lagi menganggap otonomi daerah sebagai masalah serius sehingga tidak perlu disebutkan secara khusus dalam nomenklatur kelembagaan Depdagri.

Tarik ulur kepentingan pusat dan daerah bersumber pada hal-hal yang kontradiktif. Daerah menganggap pemerintah pusat tidak bersungguh-sungguh dalam menyerahkan wewenang pada daerah. Otonomi setengah hati, begitulah kira-kira. Sedangkan pemerintah pusat sering beranggapan bahwa daerah belum siap dalam melaksanakan otonomi. Tidak heran bahwa sejak jabatan Meneg Otonomi Daerah

dihapuskan, banyak rancangan peraturan pemerintah (PP) yang mendukung pelaksanaan otonomi justru masuk tong sampah, tak sempat disahkan. Sebaliknya PP yang isinya mengebiri aturan-aturan di dalam UU No. 22/1999 justru mulai bermunculan. Akibatnya, daerah ibarat anak ayam yang kehilangan induknya. Tak tahu harus berbuat apa.

Keadaan menjadi lebih runyam dengan munculnya gugatan pemerintah provinsi yang tidak rela hubungan hirarkisnya dengan kabupaten di hapuskan. Mulailah ramai-ramai usaha merevisi pasal-pasal dalam UU No. 22/1999 dilakukan. Jika dicermati, kehendak untuk merevisi UU Pemerintah Daerah yang tidak didahului dengan evaluasi ini lebih didasari kepentingan untuk mempertahankan dominasi pusat dan provinsi. Jika hal ini dibiarkan, maka arahnya kembali ke sistem sentralisasi yang selain tidak sesuai dengan aspirasi daerah juga sangat bertentangan dengan konsep demokratisasi.

Di era Megawati ini, posisi Mendagri yang diduduki figur militer daerah yang sebelumnya tidak akrab dengan persoalan juga menimbulkan pertanyaan publik. Pertanyaan terpenting adalah, bagaimana visi Mendagri baru ini dalam implementasi otonomi daerah? Dengan dihapuskannya kata "Otonomi Daerah" dalam departemen ini apakah berarti pemerintah pusat akan semakin tidak peduli terhadap otonomi daerah?

Ketidaktulisan pusat dalam melepas urusan-urusan strategis kepada daerah lebih didasari atasan ekonomi. Di masa Orde Baru, sumber-sumber ekonomi yang terdapat di daerah lebih banyak dieksploitasi oleh dan digunakan untuk kepentingan pemerintah pusat. Daerah mendapatkan imbalan bagi hasil yang sangat kecil. Dengan UU No. 25/1999, daerah mendapat bagian yang lebih

proporsional. Masalahnya implementasi UU No. 22/1999 dan UU No. 25/ 1999 membutuhkan peraturan pelaksanaan yang jelas dan tegas. Inilah yang belum sepenuhnya diselesaikan oleh Depdagri dan Otda di era Gus Dur.

Komitmen Pemerintah Megawati terhadap demokrasi akan diuji dari sejauh mana keberpihakannya kepada pelaksanaan otonomi daerah. Akan secara konsisten menerapkan desentralisasi yang sekaligus menghindari disintegrasi, atau justru mengijinkan terjadinya manipulasi terhadap peraturan perundangan, kembali ke sentralisasi, membiarkan kerakusan ekonomi pejabat pusat, memicu kemarahan daerah, dan membuka peluang bagi disintegrasi. Nasib otonomi daerah di era Megawati, dengan demikian, akan sangat ditentukan oleh visi, misi, kompetensi dan dedikasi anggota kabinetnya dalam menerapkan prinsip-prinsip desentralisasi.***

Otonomi dan Demokrasi di Daerah

Otonomi daerah adalah wujud nyata dari diterapkannya prinsip desentralisasi dalam pemerintahan yang merupakan konsekuensi pelaksanaan demokrasi Implementasi otonomi daerah yang secara resmi ditandai dengan diterapkannya UU No. 22 tahun 1999 dan berbagai peraturan pelaksanaannya seyogyanya dipahami dalam kerangka terjadinya perubahan ke arah demokrasi. Karena desentralisasi adalah bagian dari proses demokratisasi, maka penerapan prinsip-prinsip otonomi dalam manajemen pemerintahan daerah seharusnya diikuti dengan menguatnya demokrasi di tingkat lokal. Apakah kenyataannya benar demikian?

Perubahan sosial dan dinamika pemerintahan yang terjadi di daerah-daerah seringkali melahirkan fenomena menarik sekaligus unik yang merangsang perenungan kembali tentang makna demokrasi. Hampir setiap hari kita dipaksa menyaksikan adegan politik yang sangat berlawanan dengan logika demokrasi. Di Gunungkidul dan Klaten terjadi penganiayaan aktivis partai karena mereka melakukan aksi politik di daerahnya. Di Kebumen, serombongan massa yang beringas memaksa anggota DPRD membatalkan APBD yang baru saja disahkan, tanpa Rapat Pleno DPRD.

Di Banjarnegara wakil rakyat dari fraksi tertentu dipaksa mundur dari keanggotaan DPRD oleh massa yang kecewa tokoh idolanya tidak terpilih menjadi Bupati. Adegan berikutnya, dengan ancaman fisik gerombolan massa memaksa sebagian anggota Panitia Pilkada untuk membatalkan hasil pemilihan. Para anggota Panitia yang terancam keselamatannya, mengabaikan mekanisme formal pengambilan keputusan, mengabaikan tuntutan massa, membatalkan hasil Pilkada (*KR 17 April 2001*). Kemudian, Rapat Paripurna DPRD setempat dengan agenda membahas dugaan politik uang berbelok arah dan berakhir dengan keputusan pembatalan hasil Pilkada, lagi-lagi dalam suasana yang jauh dari nuansa demokrasi (*KR 20 April 2001*). Bisa diduga, keputusan ini pun akan direspons oleh kelompok massa lain secara reaktif.

Bagi sebagian warga masyarakat, fenomena semacam ini bisa dianggap sebagai efek tak terbantahkan dari reformasi. Atau bahkan dianggap sebagai refleksi dari ditegakkannya demokrasi. Paling tidak dalam persepsi sebagian warga masyarakat yang dinamakan "massa", demokrasi identik dengan dipenuhinya tuntutan "arus bawah" yang disampaikan dengan teror fisik dan mental, tak peduli apakah tuntutan mereka mewakili suara mayoritas atau tidak. Juga tidak peduli dengan prinsip keterwakilan. Tidak peduli dengan mekanisme dan prosedur pengambilan keputusan.

Tulisan ringkas ini dimaksudkan untuk membahas hubungan antara pelaksanaan otonomi daerah dengan tumbuhnya demokrasi. Pertanyaannya sederhana, jika kita mengacu pada UU No. 22 tahun 1999 sebagai titik tolak pelaksanaan asas desentralisasi secara sungguh-sungguh, benarkah pelaksanaan otonomi daerah akan diiringi dengan tumbuhnya demokrasi di tingkat lokal? Atau sebaliknya, justru

pemahaman dan perilaku demokratis masyarakat adalah prasyarat yang diperlukan bagi berlangsungnya otonomi daerah?

Lahirnya UU No. 22 tahun 1999 disambut dengan optimisme banyak pihak yang sudah lama merindukan penerapan otonomi luas secara serius. Walaupun semangat otonomi sebagai penjabaran pasal 18 UUD 1945 sudah sejak lama dikumandangkan, barulah dengan UU No. 22 tahun 1999 ini penerapannya terlihat nyata dan sungguh-sungguh. Sebelumnya pemerintah Orde Baru sudah memberlakukan UU No. 5 tahun 1974 yang juga mengatur otonomi daerah dengan titik berat pada Daerah Tingkat II. Tetapi UU ini mempersyaratkan sangat banyak peraturan pelaksanaan yang sebagian besar diantaranya tidak pernah disusun. Otonomi era Orde Baru kemudian sangat dikenal dengan "otonomi semu" karena pemerintah pusat tidak pernah secara bersungguh-sungguh memberikan otonomi kepada daerah.

Berbarengan dengan diberlakukannya Undang-undang ini, di berbagai daerah terjadi gejolak politik yang sangat tajam. Salah satunya dipicu oleh proses pemilihan Kepala Daerah yang sering bersinggungan dengan dugaan politik uang. Selain politik uang, ketidakjelasan kedudukan anggota DPRD, apakah mewakili masyarakat, partai atau dirinya sendiri, sering menjadi pemicu gejolak massa. Menanggapi maraknya aksi massa semacam ini, sebagian birokrat dan politisi daerah menunjuk pada UU No. 22 tahun 1999 sebagai sebab utamanya. Alasannya, Undang-undang ini memberikan kewenangan yang sangat besar kepada para wakil rakyat DPRD untuk mengambil keputusan (khususnya dalam memilih dan memberhentikan Bupati/Walikota) tanpa sistem kontrol yang jelas. Tetapi belakangan ini, kewenangan yang seolah menjadi momok bagi eksekutif ini kembali dibelenggu

dengan PP No. 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Masalah Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) memang merupakan salah satu aspek perubahan radikal dalam era otonomi. Pada masa lalu, untuk menjadi Kepala Daerah, apakah itu Gubernur, Bupati, ataupun Walikota, seseorang harus mendapat restu atau bahkan langsung ditentukan oleh pemerintah pusat. DPRD hanya berhak mengajukan calon, tetapi pemerintah pusat yang menentukan, dan rakyat di daerah harus menerima segala keputusannya. Sekarang, pusat sama sekali tidak punya kekuatan untuk mencampuri proses tersebut, kewenangan sepenuhnya di tangan DPRD. Dalil politik sudah berbalik arah, jika dulu DPRD hanya mengetok palu, sekarang DPRD menjadi kunci penentu dan pusat hanya memberi status formal saja. Dalam era otonomi, jabatan Gubernur/Bupati/ Walikota dan Wakilnya merupakan ruang bebas, siapa pun bisa mengakses dan memperebutkannya.

Hampir di semua daerah, Pilkada telah menjadi prosesi politik menarik yang sayang untuk dilewatkan karena di situlah asumsi-asumsi demokrasi dipertaruhkan. Kekuatan-kekuatan masyarakat, baik di DPRD maupun di level *grassroot* akan dikerahkan untuk merebut posisi yang selama masa Orde Baru terkesan bergengsi dan "basah" ini. Terbukanya akses bagi setiap warga negara untuk merebut posisi Kepala Daerah dan besarnya kewenangan daerah diyakini menjadi alasan pokok maraknya setiap prosesi Pilkada. Sayangnya banyak kasus menunjukkan bahwa ritual demokratis ini telah dikotori dengan berbagai praktik penghalalan segala cara untuk memperoleh jabatan. Kekisruhan dalam Pilkada secara umum bermuara pada tuduhan

praktik *money politics* baik yang dilakukan secara langsung maupun melalui konsesi-konsesi.

Terlepas benar-salahnya tuduhan tersebut dari sisi yuridis, secara *de facto* praktik tersebut hampir dipastikan terjadi dalam banyak proses Pilkada. Terjadinya praktik pembusukan proses Pilkada tersebut sangat tidak bisa diterima dan dipastikan membawa implikasi pembusukan juga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam kondisi seperti ini kekhawatiran banyak pihak akan terjadinya pergeseran KKN dalam segala rupanya dari Jakarta ke daerah-daerah dalam era otonomi ini sangat perlu diwaspadai.

Apakah maraknya aksi politik massa di daerah-daerah benar-benar disebabkan oleh penerapan UU No. 22 tahun 1999? Belum tentu demikian. Secara kebetulan implementasi yang UU ini berbarengan dengan perubahan radikal yang tengah terjadi dan melanda masyarakat. Gaung reformasi yang memantul dari keberhasilan mahasiswa menumbangkan rezim otoriter Soeharto telah menggetarkan semangat massa untuk bangkit dari ketertindasan politik. Secara perlahan tetapi pasti, semangat reformasi berubah menjadi kekuatan magis yang merasuki siapa saja untuk bertindak apa saja. Semua orang gandrung reformasi sebagaimana semua orang gandrung demokrasi. Tidak jelas benar apa sebenarnya yang dimaksud demokrasi. Kita mengalami suatu era ketika menegakkan demokrasi identik dengan menyuarakan reformasi, tetapi secara ironis dilakukan dengan mendobrak dan merusak keamanan infrastruktur politik dan birokrasi. Dalam suasana seperti ini batas antara demokrasi dan anarki menjadi sangat tipis.

Apa yang terjadi di tingkat lokal sebenarnya merupakan imbas dari kebijakan pemerintah di Jakarta. Di tingkat nasional, sampai derajat tertentu pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid memang

berhasil meletakkan dasar yang sangat berarti bagi tumbuhnya demokrasi, baik pada arena masyarakat politik, masyarakat sipil, masyarakat ekonomi maupun aparat pemerintah. Keberhasilan ini antara lain ditandai dengan mulai berkurangnya intervensi pemerintah terhadap hak-hak individu warga negara.

Langkah-langkah strategis pemerintahan Abdurrahman Wahid yang berusaha mengurangi intervensi dan dominasi negara (pemerintah) pada kehidupan publik adalah indikasi mulai ditegakkannya prinsip-prinsip demokrasi (liberal). Dalam pandangan ini, diyakini bahwa pemerintah yang kuat adalah yang mampu memberikan lebih banyak ruang publik sehingga memungkinkan terjadinya interaksi politik secara sehat antarkomponen dalam masyarakat. Sayang bahwa ruang publik ini tidak diikuti dengan menguatnya kelembagaan pemerintah. Sebaliknya kita justru mengalami keadaan bagaikan sebuah negara tanpa pemerintahan.

Ketika daerah-daerah dengan semangat dan antusiasme yang tinggi berlomba-lomba melaksanakan otonomi daerah, pemerintah pusat terlihat seperti tidak peduli dengan persoalan-persoalan riil yang dihadapi daerah. Kesulitan daerah dalam pengaturan belanja daerah akibat tambahan pegawai karena pelimpahan eks-pegawai pusat misalnya, tidak segera direspon oleh pemerintah pusat dengan menciptakan sistem peralihan yang bisa diterima daerah. Akibatnya banyak daerah terpaksa melakukan ancaman terhadap pemerintah pusat jika Dana Alokasi Umum (DAU) yang diterima daerahnya tidak ditambah oleh pemerintah pusat.

Ketidakpedulian pemerintah pusat terhadap kesulitan daerah dalam melaksanakan otonomi mungkin bisa dipahami dari dua sebab. *Pertama*, masih terdapat keengganan pada sebagian pengambil

keputusan di Jakarta untuk memberikan otonomi luas kepada daerah sesuai semangat UU No. 22/1999. Indikasi nyata dari dugaan ini adalah terjadinya proses pembahasan yang alot terhadap beberapa peraturan pelaksanaan (PP) dari UU tersebut yang akhirnya bermuara pada keluarnya PP yang justru bertentangan dengan semangat otonomi sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 22/1999. *Kedua*, berbarengan dengan pelaksanaan otonomi di daerah-daerah, pemerintah pusat disibukkan dengan konflik antar elit politik yang bersumber dari buruknya kinerja eksekutif. Konflik politik yang berlarut-larut diyakini membawa dampak negatif tidak saja pada pemulihan ekonomi nasional yang hancur karena krisis, tetapi juga pada hubungan kerja antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Keluhan umum yang terjadi hampir di setiap daerah adalah minimnya kualitas anggota DPRD yang bertugas mewakili kepentingan masyarakat dalam proses perumusan, penyusunan maupun evaluasi kebijakan daerah. Rendahnya kualitas rata-rata anggota legislatif bukan semata-mata karena faktor pendidikan, tetapi juga faktor-faktor lain seperti sempitnya wawasan yang berhubungan erat dengan minimnya pengalaman berorganisasi, dan ketidakmampuan memahami keinginan dan kepentingan masyarakat kebanyakan. Secara permisif, kondisi ini sering dimaklumi sebagai harga yang harus dibayar dalam proses transisi, mengingat bahwa sebagian besar anggota legislatif hasil Pemilu 1999 adalah mereka yang selama Orde Baru justru menjadi korban penindasan politik penguasa.

Dalam *setting* sosial semacam ini, terjadilah penguatan tuntutan masyarakat untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan secara langsung. Rakyat tidak lagi percaya pada para wakilnya, bukan saja

karena ketidakmampuan mereka melakukan fungsi agregasi dan penyalur aspirasi rakyat. Lebih dari itu, banyak wakil rakyat yang tidak memiliki kepekaan sosial dan moral, sehingga mudah terjerumus ke dalam permainan politik uang yang untuk jangka pendek memang menggiurkan.

Secara ironis, menguatnya tuntutan masyarakat untuk terlibat secara langsung dalam penentuan kebijakan daerah justru melahirkan anomali demokrasi, yaitu situasi ketika terjadi penyimpangan sosial yang sangat tajam berupa dilanggarnya mekanisme demokrasi. Salah satu sumber penyimpangan sosial ini, dugaan penulis, adalah karena belum dipahaminya prinsip-prinsip demokrasi oleh sebagian besar warga masyarakat. Lagi-lagi, kondisi ini biasa dicarikan kambing hitamnya pada ketertindasan politik warga masyarakat selama berada di bawah kekuasaan rezim represif Orde Baru. Tetapi, mengapa semua keadaan tidak normal ini harus ditimpakan kepada rezim Orde Baru sebagai biang keroknya? Benarkah semata-mata karena sebab itu? Bagaimana dengan kemungkinan bahwa akar budaya kita memang tidak kondusif bagi tumbuhnya demokrasi?

Para ilmuwan politik biasanya mengasumsikan bahwa demokrasi akan otomatis cocok dengan latar belakang budaya maupun kondisi sosial ekonomi apa pun. Padahal secara empiris sangat sulit menghindarkan pertautan budaya dan keadaan sosial-ekonomi masyarakat dengan pilihan model demokrasi yang diterapkan. Sejak dini Montesquieu sudah memberi sinyal akan adanya hubungan yang signifikan antara jenis pemerintahan dengan kondisi masyarakat. Menurutnya, faktor-faktor pendidikan, moral, patriotisme dan tingkat pemerataan ekonomi akan berpengaruh terhadap jenis pemerintahan suatu negara.

Dalam konteks ini, kita harus merenungkan kembali, apakah kondisi masyarakat Indonesia yang agraris, terbelakang, dan relatif belum beradab memang lebih cocok memiliki sistem pemerintahan yang otoriter ketimbang demokratis? Terciptanya kestabilan politik dan ekonomi selama masa kekuasaan Soeharto barangkali bisa menjadi dasar bagi argumen bahwa sampai derajat tertentu kita lebih cocok dengan otoritarianisme ketimbang harus bereksperimen dengan demokrasi yang melahirkan kerusuhan, pembakaran, saling fitnah, provokasi antarelit, aksi massa dan sejenisnya.

Apakah demokrasi tidak cocok dengan masyarakat kita? Atau masyarakat kita tidak siap dengan demokrasi dan hanya senang berdemonstrasi? Salah seorang ilmuwan politik ternama, S. M. Lipset, secara tegas menyatakan bahwa sistem demokrasi liberal hanya mungkin diterapkan pada masyarakat dengan tingkat pemerataan ekonomi dan sosial yang mampu menumbuhkan kestabilan politik, dan pada kondisi ketika pembangunan ekonomi dan industri berhasil menciptakan kemakmuran material. Pada prinsipnya, dalam pandangan ini, ada hubungan yang signifikan antara sistem produksi kapitalis dengan demokrasi liberal, dan ada dugaan bahwa demokrasi liberal tidaklah konsisten dengan masyarakat agraris yang tidak memiliki basis industri. Demokrasi “non liberal”, dengan demikian adalah hasil dari kondisi ekonomi yang terbelakang.

Tentu saja, pemikiran Montesquieu dan Lipset tersebut tidak harus menimbulkan pesimisme bahwa kita tidak melaksanakan demokrasi. Tak satupun penduduk dunia ini yang meragukan demokrasi, dan sebagian besar dari mereka meyakini bahwa demokrasi adalah pilihan terbaik baik pemerintah yang berniat meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Jika kita sepakat untuk membangun demokrasi tempat

yang paling tepat untuk memulainya adalah dari diri sendiri, keluarga, dan lingkungan masyarakat terdekat. Masalahnya adalah, sejauhmana kita mampu mendahulukan akal sehat untuk belajar demokrasi, dan sejauh mana kita menerima kenyataan bahwa belajar demokrasi berarti belajar menghargai hak-hak dasar individu lain, mematuhi aturan dan mekanisme demokrasi, mampu mengendalikan diri, dan senantiasa berpikir bahwa keberadaan diri kita akan sangat berpengaruh pada kemerdekaan orang lain.

Implementasi UU No. 22/1999 (dan UU No. 25/1999) membawa harapan bagi terwujudnya demokrasi politik dan ekonomi di tingkat lokal. DPRD sebagai representasi rakyat daerah memiliki kewenangan yang besar dalam mempengaruhi dan menentukan kebijakan daerah. Di Kabupaten dan Kota, DPRD berwenang memilih, menetapkan, dan memberhentikan Kepala Daerah (Bupati/Walikota). Karena besarnya wewenang ini, sering timbul masalah menyangkut siapa yang bisa mengontrol anggota DPRD jika mereka ternyata memilih dan menetapkan seorang Kepala Daerah yang disamping tidak sesuai dengan keinginan rakyat juga tidak memiliki kapabilitas minimal untuk memimpin daerah ?

Implikasi lebih jauh dari persoalan ini adalah ketidakmampuan Kepala Daerah dalam menjalankan manajemen pemerintahan daerah secara optimal. Banyak kasus bahwa Kepala Daerah terpilih ternyata sama sekali buta urusan birokrasi. Kelemahan semakin nyata tatkala Kepala daerah dihadapkan pada tuntutan untuk segera melakukan penataan kelembagaan daerah secara tepat, sebagai kebutuhan riil pelaksanaan otonomi daerah.

Pada level pemerintah daerah, agar otonomi dapat dilaksanakan secara efektif harus ditopang oleh keberadaan organisasi perangkat daerah yang sesuai, baik dalam hal kelembagaan (dinas, kantor dan badan) maupun dalam penempatan pejabat. Makin besarnya wewenang dan keharusan untuk menyediakan pelayanan publik makin memperkuat tuntutan dalam hal penataan kelembagaan ini. Ketidakmampuan pemerintah kabupaten/kota dalam mengemban beban otonomi tersebut hanya akan memicu kekecewaan dan (sangat mungkin) memicu *apriori* masyarakat terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Untuk menjamin bergulirnya otonomi daerah pada jalurnya, ketersediaan perangkat perundangan (hukum) menjadi prasyarat mutlak. Penyimpangan kekuasaan dan segala bentuk konflik yang muncul harus mampu dimediasi oleh adanya kepastian hukum. Dalam situasi transisi desentralisasi dan otonomi seperti sekarang, kepastian hukum sangat signifikan perannya untuk mengawal alur proses tersebut. Penyimpangan-penyimpangan yang muncul dalam tahap awal pelaksanaan otonomi seperti sekarang harus diterima sebagai sebuah kewajaran. Bagaimanapun juga otonomi sebagai manajemen baru pemerintahan, membutuhkan perangkat peraturan yang jelas dan komprehensif. Berbagai penyimpangan yang terjadi harus menjadi bahan evaluasi dalam perbaikan, baik pada level peraturan maupun pelaksanaan, dan bukannya menjadi justifikasi bahwa masyarakat kita tidak siap dengan perkembangan ini.

Hakikat otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat dan demokratisasi di tingkat lokal. Otonomi ini melahirkan masyarakat partisipatif yang berani memperjuangkan kepentingannya dan menjalankan fungsi kontrol efektif terhadap institusi pemerintahan di

tingkat lokal (DPRD dan Pemda). *Strong society* merupakan keharusan dan tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah tersebut. Baik legislatif maupun eksekutif daerah tidak bisa disertai cek kosong begitu saja karena yang berkuasa atas otonomi adalah masyarakat. Sebaliknya institusi-institusi tersebut harus menyadari posisinya sebagai fasilitator dalam pelaksanaannya. Adanya kontrol yang kuat dari masyarakat merupakan garansi bagi terminimalisirnya segala bentuk pembusukan politik (*political decay*), baik yang dijalankan legislatif maupun eksekutif.

Demokrasi sebagai salah satu substansi otonomi, harus dipahami lebih sebagai proses yang kaya akan dinamika. Hal sangat penting yang tidak boleh diabaikan adalah bagaimana membingkai proses tersebut dengan aturan-aturan yang partisipatif sehingga dominasi kekuasaan negara bisa dibendung. Proses partisipatif berarti melibatkan masyarakat dalam tahap perencanaan, penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi terhadap suatu kebijakan pemerintah daerah. Dengan keyakinan seperti itulah optimisme bahwa otonomi daerah merupakan jalan paling rasional bagi terwujudnya pemberdayaan masyarakat dan demokratisasi bisa tetap terjaga dan tepat adanya. ***

Biaya Pemilu 2004

Komisi Pemilihan Umum (KPU) meminta dana Rp 3,4 triliun kepada Pemerintah untuk biaya Pemilu 2004. Untuk apakah gerangan uang sebanyak 3400 miliar ini? Begitu mahalkah biaya pesta demokrasi? Apakah hasilnya sepadan dengan besarnya biaya yang harus dikeluarkan? Apakah pemilu yang mahal itu akan mengubah nasib rakyat atau sebaliknya hanya mengubah nasib para elit politik saja?

Secara awam, menghamburkan uang Rp 3,4 triliun hanya untuk ritual pemilu adalah sebuah pemborosan yang tidak perlu. Negeri kita masih terbelit beban hutang yang sangat besar. Jutaan rakyat masih berada di bawah garis kemiskinan. Dalam konteks sosial semacam ini, pemilu sebagai sebuah "pesta demokrasi" adalah barang mewah bagi jutaan penduduk negeri yang masih harus melawan kemiskinan dan kebodohan .

Namun jika kita memiliki komitmen untuk membangun demokrasi, berapapun biayanya, pemilu tetap harus dilaksanakan karena pemilu merupakan salah satu prasyarat bagi tumbuhnya demokrasi. Dengan pemilu diharapkan akan terwujud pemerintahan

yang kompeten dan akuntabel, dipilih secara partisipatif, menjamin hak-hak dasar individu, serta menjamin kebebasan pers dan kebebasan berserikat.

Para elit politik tingkat lokal maupun nasional berkepentingan dengan pemilu. Jika selama ini rakyat banyak merasa dibohongi oleh para anggota DPR ataupun DPRD karena mereka lebih sibuk menjadi wakil partai ataupun memikirkan kepentingan pribadinya daripada memikirkan nasib rakyat, pemilu adalah wahana demokrasi yang tepat untuk "mengganti" mereka. Bahkan rakyat dapat memanfaatkan pemilu untuk "melikuidasi" partai politik tertentu.

Dengan greget semacam itu uang Rp 3,4 triliun adalah jumlah yang relatif kecil untuk membiayai hajat pemilu yang akan menjadi cara sehat melampiaskan segala ekspresi politik warga negara. Biaya pemilu 2004 jauh lebih kecil dibanding uang negara yang dikorup para konglomerat melalui dana BLBI dan modus-modus lain.

Persoalannya bukan pada besar kecilnya jumlah biaya pemilu. Hal yang paling penting yang harus diperhatikan adalah pada pengelolaan uang itu sendiri. Dari mana sumbernya, siapa yang mengelola, dibelanjakan untuk keperluan apa saja, kepada siapa dipertanggungjawabkan, dan bagaimana sistem kontrolnya?

Era reformasi yang mulai tahun 1997 telah memunculkan figur-figur politisi maupun administrator baru yang sebelumnya tenggelam di bawah tekanan rezim represif Orde Baru, kini lantang berteriak memberantas KKN. Tetapi menjelang pemilu 1999 yang lalu kita menyaksikan panggung politik yang sangat kotor. KPU sebagai penyelenggara pemilu justru menjadi ajang KKN baru.

Kita menyaksikan pertentangan internal di dalam tubuh KPU, antara mereka yang memiliki komitmen tinggi membangun demokrasi

secara sehat dan bermoral, berhadapan dengan preman-preman yang memakai jaket politisi. Saat itu sulit membedakan siapa politisi beneran, siapa petualang politik, dan siapa perampok uang rakyat yang berlandung di dalam lembaga KPU.

Beberapa anggota KPU diduga menjadi broker proyek untuk pengadaan barang-barang keperluan pemilu. Penggunaan dana pemilu tidak jelas pertanggungjawabannya. Rakyat kecewa karena, lagi-lagi, pesta rakyat telah dimanipulasi menjadi sarana mengeruk keuntungan materiil oleh segelintir pemimpin di Jakarta maupun di daerah-daerah.

Berapapun biayanya, aspek paling penting yang harus diperhatikan adalah transparansi penggunaannya. Apalagi jika didasari kesadaran bahwa menghadapi pemilu 2004 nanti, saat ini masih sangat banyak pekerjaan rumah yang masih harus diselesaikan. Belum tuntasnya revisi terhadap paket Undang-Undang Politik membawa implikasi pada ketidakjelasan model pemilu yang akan digunakan pada 2004.

Tahun 2002 ini harus sudah ada kejelasan aturan yang akan menjadi landasan bagi pelaksanaan pemilu. Jika aturan perundangan sudah jelas, adalah tugas KPU untuk segera melakukan sosialisasi sekaligus pendidikan politik bagi segenap warga negara. Beberapa hal yang harus segera dijelaskan kepada publik adalah: apakah perbedaan pemilu 2004 dengan pemilu sebelumnya? Mengapa rakyat sebaiknya memberikan suaranya dalam pemilu bagi pembentukan pemerintah baru (kalau tidak ada implikasi positifnya, bukankah tidak perlu ada pemilu?)

Menghadapi pemilu 2004, kiranya perlu dipikirkan adanya proses pendidikan politik bagi para kader partai dan calon politisi. Kita sangat prihatin dan seringkali merasa terganggu dengan perilaku politisi kagetan yang memalukan, khususnya berkaitan dengan masalah moral

dan finansial. Secara substantif banyak juga politisi yang tidak memiliki kemampuan minimal sebagai penyalur aspirasi rakyat. Sekedar contoh, cukup banyak anggota DPRD yang tidak bisa membedakan pengertian "distribusi" dengan "retribusi". Ada juga anggota dewan yang dalam sebuah sidang berteriak lantang "instruksi" sambil mengacungkan jari, padahal maksudnya "interupsi".

Karena itu, kini saatnya kita bisa mempersiapkan para calon politisi dengan lebih baik. Pendidikan semi terprogram adalah salah satu alternatifnya. Perguruan Tinggi maupun LSM dapat mulai mengambil perannya. KPU mungkin bisa menyisihkan sebagian biaya pemilu 2004 untuk kepentingan itu. (*KR, November 2002*)

Masyarakat & Pemilu 2004

Bagi mereka yang sehari-hari bergelut dengan persoalan politik, Pemilu 2004 adalah gerbang emas menuju kehidupan politik yang demokratis dan masyarakat yang adil, makmur, sejahtera. Pemilu adalah jalan terbaik untuk mewujudkan cita-cita warga negara. Pemilu adalah sarana untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, pemerintahan yang semua kebijakannya ditujukan untuk kemakmuran warga negara.

Di tengah upaya berbagai pihak untuk mensukseskan pelaksanaan Pemilu 2004, muncul pesimisme bahwa pesta demokrasi ini akan bisa berlangsung dengan baik. Sebagian besar warga negara bahkan tidak merasa berkepentingan dengan pemilu. Menjelang pelaksanaan pemilu yang tinggal beberapa bulan lagi, terdapat lima kondisi yang harus dicermati dengan hati-hati. Bagaimana cara para elit politik menyikapi realitas politik ini akan berpengaruh terhadap masa depan kita. Kelima realitas politik tersebut adalah:

Pertama, munculnya sikap apatisisme politik massal. Sebagian besar warga masyarakat sebenarnya tidak terlalu peduli dengan pemilu. Bagi mereka, yang paling penting adalah memenuhi kebutuhan dasar

ekonomi rumah tangga yang makin hari terasa makin berat. Seorang teman berseloroh menirukan tetangganya, "*Pemilu ndak pemilu aku yo tetep melarat, ... su...!*".

Kelompok masyarakat yang apatis menganggap bahwa tak ada hubungan antara pemilu dengan perbaikan pemerintahan, dan tidak ada hubungan antara pemilu dengan kesejahteraan rakyat. Buktinya, pada zaman Orde Baru pemilu dilaksanakan secara rutin, tetapi rakyat miskin juga tetap miskin, petani tetap hidup dalam kesulitan, mencari pekerjaan sangat sulit, jumlah pengangguran terus bertambah. Di era reformasi, pemilu 1999 adalah pemilu demokratis, tetapi justru melahirkan wakil rakyat yang korup, tidak bermoral, dan banyak berperilaku layaknya preman.

Kedua, sebagai dampak apatisisme politik tersebut, ada kecenderungan munculnya pragmatisme ekonomi. Secara politik masyarakat tidak peduli terhadap banyaknya partai politik dan munculnya nama-nama calon anggota legislatif (DPR-DPRD maupun DPD) peserta pemilu 2004. Bentuk dukungan yang diberikan masyarakat, baik terhadap partai politik maupun perseorangan, lebih didasarkan pada motif-motif ekonomi.

Pragmatisme ekonomi adalah bagian dari rasionalitas pemilih. Pilihan politik akan diberikan kepada partai ataupun individu yang sanggup memberikan keuntungan ekonomi secara langsung, baik jangka pendek maupun jangka panjang. Pengumpulan fotokopi KTP sebagai bukti dukungan terhadap partai politik ataupun anggota DPD, harus ditukar dengan uang, beras, mie instan, baju, atau sarung. Ketika hujan belum turun dan kekeringan melanda daerah, partai politik harus rajin menjaga dukungan massa dengan secara rutin mengirim

tangki-tangki air. Di tempat lain partai politik harus rajin membantu bahan bangunan, bahan makanan, ataupun pupuk bagi pertanian.

Ketiga, kohesivitas sosial yang rendah diikuti dengan tingginya potensi konflik. Terjadinya kerusuhan, konflik antar-kampung, konflik antar-etnis, dan konflik antar-agama yang seringkali hanya dipicu oleh sebab-sebab sepele adalah indikasi rendahnya kohesivitas sosial antar-warga. Hubungan sosial yang rentan ini akan dengan mudah “meledak” menjadi konflik horisontal jika dipicu oleh perbedaan ideologis dan politik yang memanas berbarengan dengan persiapan pelaksanaan pemilu.

Keempat, rendahnya disiplin masyarakat, rendahnya moralitas penegak hukum, dan lemahnya penegakkan hukum. Semua saling kait-mengait. Rendahnya disiplin masyarakat mungkin disebabkan oleh ketidakjelasan aturan, lemahnya penegakkan hukum, dan rendahnya moralitas penegak hukum. Namun, lemahnya penegakkan hukum juga bisa terjadi karena rendahnya moralitas penegak hukum, dan rendahnya disiplin masyarakat termasuk disiplin aparat penegak hukum itu sendiri.

Potret nyata tentang hal ini dengan mudah kita jumpai di sekitar kita. Lalu lintas yang semrawut. Bus kota ngebut dan berhenti semaunya. Parkir kendaraan di trotoar yang seharusnya untuk pejalan kaki. Warung dan pertokoan dibangun di lokasi sembarangan. Hiburan malam ngotot buka selama bulan puasa walaupun sudah ada SK Walikota yang melarangnya. Kondisi semacam ini terjadi dan dilakukan oleh masyarakat pada semua lapisan, dari mereka yang miskin dan tidak berpendidikan sampai ke masyarakat golongan kaya dengan pendidikan tinggi.

Kelima, dampak perilaku elit terhadap sikap masyarakat. Persaingan dan perang mulut antar elit politik yang sering diekspos media massa secara sangat vulgar membawa dampak yang sangat buruk terhadap kehidupan sosial dan politik warga negara. Apa yang dilakukan pemimpin biasanya menjadi tontonan dan tuntunan bagi warga masyarakat. Perilaku elit yang santun dan bijak akan mendorong terwujudnya masyarakat yang tenteram dan damai. Sebaliknya, perilaku korup, manipulatif, dan khianat sebagaimana sering dipertontonkan elit politik kita, akan memicu kekecewaan dan amarah masyarakat, yang akan berimplikasi negatif bagi Pemilu 2004. (KR, 10 November 2003)

Setoran Partai dan Politik Uang

Pemerintah dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) nampaknya mengalami kebingungan, bagaimana memilah dan memilih partai politik yang dianggap layak mengikuti Pemilu 2004. Undang-undang No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilu rupanya sudah dianggap usang dan tak mampu lagi mengakomodir tarik-menarik kepentingan para tokoh partai yang tergusur.

Jika merujuk pada kedua UU tersebut, secara otomatis partai politik yang berhak mengikuti Pemilu 2004 adalah mereka yang mendapat minimal 2% kursi di DPR, atau minimal 3% kursi di DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota. Ini artinya hanya sejumlah kecil Parpol yang dapat terjun ke gelanggang Pemilu 2004. Bagaimana dengan partai-partai gurem yang sudah terlanjur dibentuk menghadapi Pemilu 1999 yang lalu? Atau partai yang tak memenuhi persyaratan minimum jumlah kursi sebagaimana ditetapkan pasal 39 ayat (3) UU No. 3 tahun 1999 tersebut?

UU Parpol dan Pemilu memang perlu direvisi untuk menyesuaikan dengan perkembangan politik mutakhir, tetapi masalah utama

mestinya bukan semata-mata pada persyaratan mengikuti Pemilu. Jika KPU mengusulkan agar parpol peserta pemilu harus menyetor uang sejumlah Rp 150 juta per provinsi, harus ada argumen yang jelas mengapa dibuat ketentuan semacam itu. Apakah untuk membatasi peserta pemilu hanya pada mereka yang memiliki uang saja? Atau ada asumsi bahwa hanya partai "beruang" saja yang dapat menarik suara pemilih? Atau sekadar ikut-ikutan negara lain, Malaysia misalnya, yang menerapkan syarat serupa?

Pengalaman Pemilu 1999 hendaknya bisa dijadikan pelajaran. Di antara sekian puluh parpol yang baru muncul, terdapat sejumlah parpol yang mencoba mengandalkan uang dalam meraih suara. Tetapi pemilih kita sudah mulai rasional. Terbukti partai-partai semacam itu justru tersungkur, meninggalkan para elitnya dalam kegeraman karena tak mampu meraih tiket masuk ke gedung DPR.

Jadi, untuk apa harus dipatok Rp 150 juta per provinsi, walaupun dengan janji akan dikembalikan jika parpol tersebut melewati batas minimal perolehan kursi? Harus dipertimbangkan munculnya efek bawaan dari persyaratan setor uang tersebut. Jika parpol harus setor uang, dari mana uang tersebut akan diperoleh? Dari sumbangan pengusaha, sumbangan masyarakat, atau pungutan terhadap calon anggota DPRD?

Jika alternatif terakhir yang ditempuh, maka sistem rekrutmen calon wakil rakyat akan mengalami pergeseran, tidak lagi mengandalkan kualitas calon, tetapi lebih pada kemampuan menyetor sejumlah uang ke partai. Dampak lebih lanjut, jika seorang calon anggota legislatif harus menyetor uang ke partai, maka masa kerjanya setelah terpilih akan dimanfaatkan untuk "mengembalikan" uang setoran sebelumnya.

Bisa dibayangkan bagaimana kira-kira nanti kinerja wakil rakyat dan kinerja kader parpol secara umum.

Para anggota KPU seharusnya bisa lebih berkonsentrasi untuk merancang UU Kepartaian dan UU Pemilu yang antisipatif terhadap maraknya tuntutan Pemilihan Langsung. Usulan pemilihan presiden secara langsung sudah bukan sekadar wacana lagi tetapi terus menggelinding mendekati realitas politik yang empirik. Pelaksanaannya hanya menunggu waktu saja, tentu saja setelah ada amandemen terhadap pasal-pasal UUD 1945. Demikian juga tuntutan pemilihan Bupati/Walikota secara langsung terus mengemuka di berbagai daerah, antara lain dipicu keinginan menghindari politik uang yang disinyalir dilakukan anggota DPRD.

Pemilihan secara langsung dengan berbagai variannya, baik untuk level Bupati, Gubernur maupun Presiden, mempersyaratkan ada UU Pemilu yang selaras dengan kepentingan itu. Karenanya, ketimbang mematok uang setoran parpol di tiap provinsi, mengapa KPU tidak lebih berkonsentrasi melakukan perubahan UU secara substantif sehingga ketika saatnya tiba untuk melakukan pemilihan secara langsung, sudah ada perangkat Undang-undang yang mengaturnya? *(KR, 25 November 2001)*

Menghadapi Pemilihan Langsung

Untuk pertama kalinya pada Pemilu 2004 rakyat Indonesia melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Undang-undang yang mengatur tentang hal ini sudah disahkan pertengahan tahun 2003 ini, sekaligus mengakhiri perdebatan panjang para elit politik tentang prosedur, mekanisme, persyaratan dan aspek-aspek lain yang berkaitan dengan pemilihan presiden.

Dengan pemilihan presiden secara langsung, rakyat Indonesia menaruh harapan besar untuk terwujudnya perubahan kehidupan politik ke arah yang lebih baik. Legitimasi presiden dan wakil presiden diharapkan menjadi semakin kuat, permainan politik uang yang diduga terjadi di MPR dapat dihindari, dan lebih dari semua itu, masyarakat memiliki kesempatan langsung untuk mengekspresikan kedaulatannya dengan cara memberikan suara kepada calon-calon yang dianggap tepat untuk diangkat menjadi pemimpin tertinggi negeri ini.

Apakah arti penting pemilihan langsung bagi masa depan politik kita? Ada dua jawaban besar terhadap pertanyaan ini. *Pertama*, dari aspek legal formal, model pemilihan langsung memang sudah diamanatkan oleh Konstitusi. Amandemen UUD 1945 dengan tegas menyatakan bahwa pemilihan presiden dan kepala daerah dilaksanakan secara langsung. Implikasinya, bukan hanya Presiden dan Wakil Presiden yang akan dipilih langsung, tetapi semua Kepala Daerah mulai dari Gubernur sampai Bupati dan Walikota juga akan dipilih secara langsung.

Kedua, model pemilihan langsung dianggap sebagai solusi praktis mengatasi berbagai persoalan yang selama ini terjadi dalam rekrutmen politik. Di antara banyak persoalan tersebut, dua yang menonjol adalah maraknya permainan politik uang oleh para wakil rakyat, dan diabaikannya aspirasi masyarakat dalam menentukan pemimpinnya. Akibat dari semua itu, proses pemilihan pemimpin mulai dari presiden sampai ke bupati seringkali harus berakhir dengan hasil yang sangat mengecewakan warga negara sebagai pemegang kedaulatan.

Benarkah model pemilihan langsung akan menghindarkan kita dari permainan politik uang dan akan menjamin tampilnya pemimpin yang dikehendaki dan diterima rakyat? Apakah model ini juga akan menjamin terpilihnya seorang pemimpin yang *mumpuni*? Pemimpin yang memiliki kompetensi, kepribadian dan moral terpuji, tegas dalam mengambil keputusan, dan memiliki visi yang jelas sehingga tahu akan dibawa ke mana negara atau daerah yang dipimpinnya?

Kita harus jujur bahwa model pemilihan langsung bukanlah jaminan ke arah hal itu. Pilihan terhadap model ini sebenarnya lebih didasari oleh asumsi bahwa sudah saatnya rakyat diberi kesempatan yang luas untuk menentukan masa depan negeri ini. Tulisan singkat ini

dimaksudkan untuk mengkaji beberapa aspek yang berkaitan dengan model pemilihan langsung, sekaligus melakukan prediksi terhadap masa depan politik Indonesia, baik menjelang pelaksanaan Pemilu 2004 maupun periode-periode sesudahnya.

Transisi dan Reformasi

Perkembangan politik Indonesia masa transisi, khususnya sejak kejatuhan Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998. diwarnai dengan menguatnya tuntutan masyarakat untuk terlibat dalam kehidupan politik dan pemerintahan. Hasil penelitian yang dilakukan IRDA (*Indonesia Rapid Decentralization Appraisal*) pada 2002 menunjukkan bahwa sudah terjadi kecenderungan ke arah penguatan partisipasi warga masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Pada era reformasi, bersamaan dengan menguatnya partisipasi masyarakat, menguat pula tuntutan terhadap pemerintah daerah dan DPRD untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sesuai dengan prinsip-prinsip akuntabilitas, kompetensi dan transparansi. Istilah dan pengertian *good governance* sudah bergeser dari tataran wacana yang bersifat konseptual kepada tataran kehidupan empirik yang operasional. Masyarakat semakin paham terhadap makna *good governance* dan berharap bahwa lembaga-lembaga pemerintah, sektor swasta maupun masyarakat sendiri sebagai unsur *civil society* dapat melaksanakan prinsip-prinsip *good governance* yang terdiri dari kompetensi, akuntabilitas, partisipasi, transparansi, *rule of law*, dan *equity*.

Di era ini, masyarakat membutuhkan hadirnya seorang pemimpin yang kompeten dan akuntabel, dan hal itu hanya bisa diperoleh melalui proses yang transparan dan partisipatif. Masyarakat tidak

lagi percaya terhadap para wakilnya yang duduk di DPR dan DPRD. Sangat banyak kasus yang menunjukkan bahwa para wakil rakyat yang terhormat itu ternyata tidak lagi mewakili kepentingan rakyat tetapi lebih banyak mewakili kepentingan partai, golongan, dan bahkan mewakili kepentingan pribadinya. Kasus-kasus korupsi dan dugaan politik uang yang dilakukan DPRD dan terjadi pada hampir setiap pelaksanaan pemilihan kepala daerah semakin menambah ketidakpercayaan masyarakat terhadap para anggota maupun lembaga DPRD.

Kegelisahan masyarakat terhadap apa yang terjadi dalam proses rekrutmen politik di daerah agaknya juga terjadi di tingkat nasional, yaitu dalam proses pemilihan presiden. Ditutupnya pintu pencalonan presiden bagi B.J. Habibie dengan penolakan MPR terhadap pertanggungjawaban yang disampaikannya, kontroversi penggalangan kekuatan oleh Poros Tengah yang secara dramatis berhasil menaikkan Abdurrahman Wahid menjadi presiden dan dengan tragis menurunkannya di tengah masa jabatan, adalah contoh-contoh permainan elit politik di DPR/MPR yang jelas-jelas tidak sejalan dengan aspirasi masyarakat bawah. Masyarakat seperti tidak berdaya menyaksikan aksi-aksi politik penuh manuver yang dilakukan para wakil rakyat di Jakarta.

Karena tidak dipilih oleh rakyat maka legitimasi presiden maupun gubernur, bupati dan walikota menjadi sangat lemah. Khususnya pada era 1998 sampai 2002, Presiden bisa dengan mudah dipermainkan bahkan dijatuhkan oleh MPR. Para Gubernur, Bupati dan Walikota pun demikian, mereka harus selalu akomodatif terhadap tuntutan para anggota DPRD untuk menghindari serangan-serangan politik dari Legislatif yang seringkali mengganggu kelancaran tugas-tugas

Eksekutif. Sikap akomodatif Kepala Daerah terhadap mitranya di Lembaga Legislatif harus ditebus dengan sangat mahal, baik melalui transaksi materiil maupun nonmateriil.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Selambat-lambatnya tiga bulan setelah pengumuman hasil pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD dan DPD dilangsungkan maka harus segera dilaksanakan pemilu presiden dan wakil presiden. Sebagaimana diatur dalam Undang-undang, pasangan presiden dan wakil presiden terpilih adalah mereka yang -setelah melalui tahapan sebelumnya-berhasil memperoleh suara 50% lebih dengan minimal 20% suara yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia. Ketentuan tersebut dimaksudkan agar presiden dan wakil presiden terpilih disamping mendapat dukungan mayoritas dari segi jumlah suara juga memperoleh dukungan relatif merata dari sebaran geografis, khususnya dikaitkan dengan luasnya wilayah negara Indonesia.

Secara normatif, pemilihan presiden secara langsung dianggap memiliki beberapa kelebihan, diantaranya yaitu memiliki mandat dan legitimasi yang kuat karena didukung oleh rakyat, lebih otonom dalam membentuk kabinet, dan lebih akuntabel. Namun demikian, persoalan yang perlu dikritisi sebenarnya tidak terletak pada kelebihan yang mungkin akan kita dapatkan dari model pemilihan presiden langsung, tetapi pada dampak apa yang mungkin ditimbulkannya.

Jauh sebelum UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dirumuskan, R William Liddle mengingatkan bahwa pemilihan presiden langsung akan berdampak pada polarisasi masyarakat pada dua kubu, yaitu Islam dan non Islam, yang mengandung bahaya terjadinya *chaos*

(Kompas, 15/08/2000). Peringatan ini tentu didasari kenyataan bahwa pembilahan sosial atas dasar ikatan primordial, khususnya agama, masih sangat kuat dalam tatanan masyarakat Indonesia. Kekuatan-kekuatan politik terbentuk oleh dan atas dasar ikatan primordial tersebut.

Bisa jadi bahaya *chaos* sebagaimana diungkapkan Liddle adalah sebuah kekhawatiran yang terlalu berlebihan, tetapi pemilihan presiden langsung yang untuk pertama kalinya akan dilaksanakan pada tahun 2004 mendatang memang mengandung beberapa aspek yang harus dicermati.

Pertama, gesekan sosial antar pendukung calon presiden. Kuatnya ikatan primordial antara pasangan calon presiden dan wakil presiden dengan massa pendukungnya memungkinkan terjadinya gesekan sosial antar warga masyarakat yang mendukung calon yang berbeda. Gesekan sosial yang mengarah ke terjadinya konflik sosial semacam ini sebenarnya juga terjadi antar pendukung partai. Dalam model pemilihan langsung kemungkinan ini menjadi lebih besar karena potensi konflik tidak hanya disebabkan oleh perbedaan ideologis antar massa pendukung, tetapi oleh ikatan emosional yang mungkin lebih bersifat personal.

Kedua, pilihan politik tidak didasarkan atas kualitas calon tetapi oleh pencitraan-diri (*self-imaging*) figur calon. Sedangkan citra diri seorang calon pemimpin tidak selalu mencerminkan kapasitasnya sebagai pemimpin bangsa. Sebagaimana juga diungkapkan oleh Ramlan Surbakti (Kompas, 11/08/2000), kemajuan teknologi komunikasi menyebabkan penampilan setiap calon presiden bisa di-*make up* sedemikian rupa sehingga tampak lebih bagus, lebih anggun, lebih berwibawa, lebih tegas, terkesan dermawan, dan lebih memikat

massa pemilih; walaupun mungkin yang bersangkutan tidak memiliki keunggulan-keunggulan tersebut. Citra-diri juga bisa dibangun melalui media-media kampanye yang lain.

Ketiga, pemilihan langsung cenderung melahirkan pemimpin yang populer di mata masyarakat walaupun mungkin tidak memiliki kemampuan sebagai pemimpin. Belajar dari negara-negara yang sudah melaksanakan pemilihan presiden secara langsung, jelas terlihat bahwa lingkaran elit (*the elite circle*) hanya akan berpusat pada dinasti tertentu yang sudah menggoreskan kesan positif di hati masyarakat. Karena itu adalah wajar jika ada yang percaya bahwa tampilnya pemimpin baru yang berasal dari luar lingkaran elit adalah sebuah keajaiban yang harus ditempuh melalui perjuangan berat, dan seringkali hanya mungkin terjadi pada kondisi-kondisi khusus tertentu.

Keempat, jika alasan memilih model pemilihan langsung adalah untuk menghindari politik uang, agaknya harus disadari bahwa model ini tidak serta merta menghilangkan kemungkinan politik uang. Apa yang terjadi di Amerika Serikat dalam sejarah penyelenggaraan pemilihan presiden langsung menunjukkan bahwa peluang terjadinya politik uang justru terbuka sangat lebar. Politik uang bisa terjadi melalui sumbangan dana kampanye yang besarnya melebihi ketentuan ataupun sumbangan-sumbangan yang tidak dilaporkan, peran pengusaha dalam mendukung kampanye, permainan dengan media massa, dan sebagainya (Herbert E. Alexander, 2003).

Peran Masyarakat

Proses demokrasi di negeri kita ditandai dengan dilakukannya reformasi secara besar-besaran terhadap semua sisi dari sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia. Ratusan partai politik sebagai saluran

aspirasi kepentingan rakyat sudah bermunculan. Pemilu yang sebelumnya menjadi ajang legitimasi rezim kembali menemukan esensinya sebagai momentum partisipasi politik warga negara. Mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan negara menjadi lebih terjamin. Agenda reformasi yang juga menonjol adalah terjadinya pergeseran dari sistem sentralisasi ke desentralisasi, dan terjaminnya kebebasan warga negara untuk mengekspresikan aspirasi dan hak-hak politiknya.

Selain membawa implikasi perbaikan mekanisme penyelenggaraan negara, proses demokrasi diharapkan menjadi rahim bagi lahirnya kepemimpinan politik yang kredibel dan akuntabel, di level nasional maupun lokal. Kompetisi untuk memenangkan kekuasaan, yang ditandai dengan perebutan posisi jabatan-jabatan publik adalah esensi terpenting dari praktik politik. Mekanisme untuk melahirkan presiden dan wakil presiden yang kredibel dan kuat merupakan kebutuhan yang mendesak. Dalam sejarah politik dan ketatanegaraan Indonesia, pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung akan menjadi pengalaman pertama.

Memilih presiden adalah memilih figur yang akan mengendalikan negara, membawa seluruh rakyat ke arah masa depan dan cita-citanya. Oleh karena itu, diperlukan kehati-hatian dan kecermatan dalam memilih pemimpin nasional, mulai tahap penelusuran calon, proses pencalonan sampai dengan pemungutan suara. Dalam hal ini diperlukan keterlibatan masyarakat untuk memastikan bahwa calon presiden dan wakil presiden yang mencalonkan diri adalah mereka yang memiliki latar belakang sosial, politik dan religius yang baik.



Strategi apa yang bisa dilakukan masyarakat untuk memastikan bahwa model pemilihan langsung dapat menghasilkan pemimpin yang benar-benar memiliki kemampuan yang bisa diandalkan? Beberapa usulan di bawah ini mungkin bisa dipertimbangkan:

Pertama, masyarakat harus memastikan bahwa calon presiden dan wakil presiden yang hendak dipilih mengenal dan dikenal oleh seluruh wilayah negeri ini. Walaupun pengenalan masyarakat mungkin hanya sebatas melalui media massa, baik cetak maupun elektronik, masyarakat harus memastikan bahwa pasangan calon tersebut adalah mereka yang benar-benar memiliki kepribadian baik, jujur (tidak korup dan tidak memiliki kecenderungan untuk melakukan tindakan korupsi), berwawasan luas, sehat jasmani-rohani, memiliki kemampuan memimpin, mampu mengambil keputusan dengan cepat dan tepat, serta mampu memahami keinginan masyarakat.

Strategi *kedua* yang bisa dilakukan masyarakat adalah dengan membentuk lembaga-lembaga pengawas independen yang bertugas melakukan pengkajian terhadap muncul dan tampilnya elit politik, baik di tingkat nasional maupun lokal. Lembaga independen semacam ini berkewajiban melakukan *political tracking* alias penelusuran politik terhadap setiap kandidat elit politik, apakah sebagai calon presiden, calon kepala daerah, bahkan juga para calon anggota DPR, DPRD dan DPD.

Penelusuran politik menjadi penting untuk dilakukan, untuk memastikan bahwa mereka yang akan duduk dalam posisi-posisi politik sebagai eksekutor kekuasaan negara, adalah mereka yang secara moral pantas memegang amanah dan secara manajerial memiliki kapasitas kepemimpinan yang bisa diandalkan. Penelusuran politik tidak hanya sebatas latar belakang sosial, politik dan ekonomi para calon, tetapi juga kredibilitas masing-masing di mata masyarakat. Bahkan, penelusuran ini juga harus dilakukan terhadap kondisi fisik (kesehatan) setiap calon, agar masyarakat yakin bahwa pemimpin mereka adalah orang-orang yang sehat jasmani dan rohani.

Pada akhirnya harus dikatakan bahwa, keberhasilan masyarakat dan bangsa ini memilih pemimpinnya akan sangat tergantung pada watak dan kepribadian masyarakat sendiri. Sebagaimana dikatakan oleh para ilmuwan politik yang menggagas teori elit, kelahiran seorang elit tidak berasal dari ruang hampa. Sikap, kepribadian dan perilaku elit adalah cerminan masyarakatnya. Karena itu sangat mustahil mengharapkan lahirnya pemimpin yang bermoral, profesional, rasional, obyektif, dan visioner jika masyarakatnya sendiri tidak memiliki karakter semacam itu. (*KR, 20 November 2003*)

Hantu “Money Politics”

Memasuki hari-hari terakhir masa kampanye pemilu pilpres, muncul kekhawatiran bahwa para capres akan melakukan *money politics* dalam usahanya memenangkan pemilihan. Masyarakat diminta mewaspadaai kemungkinan praktik politik uang, para capres-cawapres pun dihimbau untuk tidak melakukan politik uang, misalnya dalam bentuk *vote buying* alias membeli suara pemilih baik dengan sejumlah uang maupun sebarang barang.

Seruan menghindari politik uang adalah sebuah tindakan terpuji. Jika pemilihan presiden langsung adalah bagian dari demokratisasi, maka politik uang jelas akan menodai proses demokrasi itu sendiri. Adalah wajar jika praktik-praktik politik uang dalam berbagai bentuknya haruslah diberantas tuntas. Bagaimana memberantasnya? Itulah hal tersulit jika harus dilakukan.

Praktik politik uang, misalnya dalam bentuk pembagian uang menjelang pencoblosan, pembagian sembako dan bentuk-bentuk pemberian lain dengan maksud agar pemilih mencoblos tanda gambar tertentu, sebenarnya sudah lama mewabah dalam masyarakat kita. Praktik semacam ini pada skala kecil terjadi pada Pilkades di desa-

desa, dan dalam skala yang lebih gila melanda para politisi di banyak DPRD Kabupaten/Kota maupun Provinsi.

Mengapa hal itu bisa terjadi? Karena ada dua kepentingan berbeda yang saling bertemu. Di satu sisi para calon kepala desa, calon kepala daerah, maupun calon presiden sangat berambisi merebut kekuasaan sehingga menghalalkan segala cara untuk meraihnya. Di sisi yang lain, para pemegang suara terbelah menjadi dua kelompok yang sangat rentan terhadap iming-iming materi, yaitu mereka yang miskin dan tertindas secara ekonomi, dan mereka yang miskin secara moral, hidup kecukupan tetapi semakin rakus dan selalu berusaha meraup materi lebih banyak lagi.

Jangan harap bisa memberantas politik uang kalau kita tidak pernah menyentuh persoalan dasarnya: kemiskinan, ketidakadilan, dan rendahnya moralitas bangsa. Himbauan menghindari politik uang tidak akan pernah efektif. Ini sama dengan anjuran pemerintah agar masyarakat hidup hemat tetapi pusat belanja hipermarket-hiper konsumtif terus dibangun di mana-mana. Kita diminta meningkatkan iman dan taqwa tetapi hiburan syahwat digelar di setiap tempat. Kini kita memang hidup di tengah paradoks dunia di mana batas antara tuntutan kebaikan dan realitas kejahatan menjadi semakin sulit untuk dibedakan. Dunia politik adalah panggung nyata, tempat berpentasnya lakon-lakon penuh paradoks, ketika tuntutan etika dan moralitas harus berbenturan dengan realitas kemiskinan, ketertindasan, ketidakadilan, dan tentu saja kepalsuan.

Politik uang adalah hantu bagi setiap proses demokrasi. Pilihan politik yang dilakukan atas dasar transaksi uang dan barang jelas bukan pilihan politik yang otonom. Hasil pilihan semacam ini tidak bisa dipertanggungjawabkan sebagai bentuk partisipasi politik dalam

pengambilan keputusan. Walaupun sanggup memberi kekuasaan, suara yang diperoleh dari permainan politik uang adalah suara tanpa makna. Legitimasi pemimpin yang terpilih karena politik uang pun menjadi sangat lemah. Tetapi, siapa yang peduli?

Politik uang adalah hantu. Ia berguna untuk mengingatkan kita, bahwa ada makhluk lain yang wujudnya menyeramkan, bisa menerkam dan mungkin mematikan. Tetapi bagi sebagian orang, hantu adalah sahabat, dan hantu adalah alat, bukan sekedar untuk menakut-nakuti, tetapi bisa untuk mencari rejeki, misalnya dengan mengemasnya menjadi acara misteri di televisi. (*KR*, 26 Juni 2004).

Rakyat Pilih Siapa?

Pemilihan presiden secara langsung baru saja berlangsung. Siapa saja pasangan capres-cawapres yang berhak maju ke putaran kedua? Bagaimana menjelaskan perilaku pemilih dalam pemilu presiden 5 Juli 2004 kemarin?

Menurut teori *voting behavior*, pilihan politik rakyat terhadap capres-cawapres dipengaruhi oleh tiga faktor utama: orientasi kandidat, identifikasi kepartaian, dan daya tarik visi-misi. Di Indonesia, aplikasi teori masih dipertanyakan akurasi. Orientasi kandidat adalah perilaku memilih ketika opini rakyat tentang kualitas atau penampilan pribadi para calon presiden lebih dipertimbangkan dibanding afiliasi kepartaian maupun program-program yang ditawarkan. Orientasi kandidat terhadap figur capres yang mewujud dalam bentuk kecintaan dan dukungan fanatik biasanya sudah terbentuk sejak lama. Semua capres memiliki pendukung fanatik dan setia. Semua pendukung memiliki alasan-alasan rasional mengapa mereka mendukung capres tertentu.

Kecintaan dan dukungan juga bisa dibentuk dengan pencitraan diri (*self-imaging*) masing-masing figur capres. Iklan politik dianggap sebagai salah satu cara membentuk citra diri yang positif untuk mempengaruhi pemilih. Melalui iklan politik, para kandidat mencitrakan diri sebagai pemimpin yang kuat, tokoh reformis yang bersih, tokoh religius, tokoh pembawa harapan baru, dan sebagainya. Semua kandidat juga berusaha mencitrakan diri sebagai tokoh yang dekat dengan rakyat, karena rakyatlah pemegang suara yang akan menentukan masa depan mereka.

Bagaimana dengan substansi program yang ditawarkan? Mengingat semua pasangan capres-cawapres menjanjikan sesuatu yang relatif sama, visi-misi dan program menjadi tidak terlalu berperan dalam mempengaruhi suara pemilih. Banyak penelitian tentang komunikasi politik menunjukkan bahwa, dalam penyampaian program para calon presiden, rakyat lebih tertarik dengan bagaimana dan siapa yang menyampaikan, bukan pada apa yang disampaikan.

Penjelasan lain untuk melihat kecenderungan pemilih, atau siapa akan memilih siapa pada pemilu presiden 5 Juli 2004, adalah dengan melihat basis kepartaiannya. Pilihan terhadap partai politik pada pemilu 5 April 2004 mungkin tidak berbanding lurus dengan pilihan terhadap capres-cawapres dalam pemilu presiden langsung. Namun demikian, identifikasi kepartaian para pemilih adalah sebuah penjelasan penting untuk menyatakan bahwa pergeseran suara pemilih tidak akan terjadi secara dramatis.

Artinya, kebanyakan pemilih Golkar dan PKB akan tetap memilih Wiranto dan Wahid, pasangan Mega-Hasyim akan didukung oleh massa PDIP dan sebagian PKB, Amien-Siswono akan memperoleh

suara dari PAN ditambah Muhammadiyah, sebagian massa PKS, PBR, PNBK dan partai-partai lain yang mendukungnya, SBY-JK akan memperoleh suara dari massa Partai Demokrat dan sebagian pemilih Golkar di Sulawesi, sedangkan Hamzah-Agum akan didukung oleh massa PPP dan pemilih lain yang memiliki fanatisme kedaerahan Jawa Barat.

Selain ketiga faktor di atas, pilihan politik masyarakat juga bisa juga dipengaruhi oleh faktor umur, agama, dan lingkungan sosial. Dari sisi umur, orang muda yang modern dan rasional cenderung menjadi pemilih liberal, mudah berganti pilihan dengan melihat siapa tokoh yang lagi *ngetrend* saat itu. Inilah kelompok pemilih yang biasanya disebut sebagai *the swinging voters*, yang mudah mengalihkan pilihan politiknya ke partai atau figur lain, baik karena kecewa dengan figur lama atau karena menemukan alternatif figur baru. Melonjaknya dukungan terhadap figur capres tertentu bisa dijelaskan dengan konsep ini. Orang tua, sebaliknya, cenderung menjadi pemilih konservatif yang mantap dengan calon tertentu yang sudah lama dikenalnya. Dari sisi agama, kelompok pemilih religius akan memilih capres yang religius atau capres yang membela kepentingan umat beragama. Itulah alasan mengapa semua capres berusaha mencitrakan diri sebagai tokoh religius, misalnya dengan menggandeng tokoh agama atau mengubah penampilan dalam iklan. Sedangkan dari sisi sosial, warga masyarakat yang hidup di lingkungan homogen cenderung memberikan pilihan politik yang tidak berbeda dengan para tetangga. Ketimbang harus menanggung beban terisolasi dari lingkungan sosialnya.

Dengan demikian, prediksi perolehan suara sebenarnya sudah bisa dihitung dengan melihat persentase suara masing-masing partai politik

pada pemilu legislatif, dan menghitung kemungkinan pergeseran suara serta akumulasinya pada capres tertentu. Kampanye yang menghabiskan dana ratusan milyar rupiah tidak terlalu berpengaruh terhadap pilihan politik rakyat. Ada atau tidak kampanye, rakyat sudah mengantongi pilihan politik masing-masing. Bahkan sekarang pun sebenarnya sudah bisa dipastikan, rakyat akan memilih siapa. Ibarat pasangan yang sudah mantap bertunangan, tanggal 5 Juli 2004 hanyalah waktu untuk *ijab-qobul* saja. (KR, 6 Juli 2004)

Birokrasi dan Politik

Pelaksanaan Pemilu 2004 hanya kurang tujuh bulan lima hari. Wajar jika suhu politik makin memanas. Para pengurus parpol harus berpacu dengan waktu. Selain sibuk urusan administratif agar lolos verifikasi KPU, mereka juga harus mengatur strategi untuk merebut suara pemilih. Tidak mengherankan jika para pejabat, politisi, dan kader partai berlomba-lomba mencuri *start* merebut hati rakyat. Siapa cepat dia dapat. Semakin cepat berkampanye berarti semakin dekat dengan rakyat. Jangan sia-siakan kesempatan, jangan sia-siakan kedudukan dan kekuasaan.

Di tengah gemuruhnya badai politik menjelang Pemilu, mudah dimengerti jika muncul kegelisahan dari para sangat pegawai negeri sipil yang duduk di jajaran birokrasi. Selama beberapa periode birokrasi selalu terombang-ambing oleh dahsyatnya terjangan politik. Perangkat birokrasi tidak pernah memiliki ruang bebas untuk mengekspresikan pilihan politiknya. Mereka selalu digiring untuk mendukung kekuatan politik yang sedang berkuasa. Masih lekat dalam ingatan kita, bagaimana para petinggi Golkar memanipulasi kepatuhan hierarkis

para PNS dan mengubah birokrasi menjadi mesin politik yang sangat produktif untuk mengeruk suara.

Dinamika politik Indonesia, khususnya di tingkat lokal, telah membangunkan kesadaran kita untuk kembali mencermati persoalan netralitas birokrasi. Dalam rekaman sejarah sosial-politik negeri ini, birokrasi menunjukkan wajah yang berbeda-beda dari masa ke masa. Di masa kolonial Belanda, bupati dan para penguasa lokal lainnya, yang disebut *pangreh praja*, memainkan peranan sangat penting sebagai alat politik yang menopang kokohnya kekuasaan kolonial Belanda. Karakter birokrasi sebagai penopang kekuasaan politik ini berlanjut, sampai pada masa pendudukan Jepang.

Masa revolusi kemerdekaan merupakan periode menyedihkan bagi jajaran elit birokrasi. Ketidakpercayaan terhadap birokrasi ditandai dengan perubahan penamaan, tidak lagi *pangreh praja* (penguasa pemerintahan), melainkan *pamong praja* (abdi atau pengasuh pemerintahan). Setelah revolusi kemerdekaan, birokrasi menjadi salah satu sentrum pertarungan politik. Perdebatan tentang bagaimana seharusnya peran pejabat pemerintah terus berlangsung dan melahirkan pertanyaan penting yang tidak pernah terjawab sampai sekarang. Apakah pejabat harus bersikap netral, atau aktif mempromosikan kesetiaan politik pada induk partainya?

Periode politik Orde Baru ditandai dengan hadirnya birokrasi sebagai komponen utama Golkar yang merupakan salah satu mesin politik terpenting untuk mengendalikan kekuatan sipil. Bersama dengan militer, birokrasi dan Golkar adalah alat kekuasaan politik yang sangat efektif dalam mendukung kokohnya kekuasaan rezim Orde Baru selama lebih dari 30 tahun.

Di era reformasi sekarang ini, muncul kehendak kuat untuk memisahkan birokrasi dari politik. Para PNS diharamkan untuk terlibat dalam kegiatan politik praktis. Kebijakan ini dikemas dalam jargon netralitas birokrasi yang dalam level regulasi ditegaskan dalam UU Partai Politik dan UU Pemilu. Aparat birokrasi tidak dibenarkan terlibat dalam kegiatan politik. Keterlibatan dalam politik membawa konsekuensi keharusan melepaskan identitasnya sebagai PNS.



Apakah kebijakan pada level regulasi bisa berjalan efektif dan memiliki dampak nyata berupa terwujudnya netralitas birokrasi? Jawabannya akan sangat tergantung pada pemahaman kita tentang makna politik. Harus diingat bahwa, politik bukan sekedar pengaturan melalui UU ataupun PP. Politik adalah distribusi dan transaksi nilai-nilai otoritatif yang melibatkan interaksi antar-aktor dengan kepentingan mereka masing-masing. Selama periode Orde Baru, misalnya, tidak ada satu pun regulasi formal yang mengharuskan anggota Korpri terlibat dan mendukung Golkar. Namun dalam realitas

politik, indoktrinasi dan intimidasi adalah hal biasa dalam kehidupan birokrasi. Praktik semacam ini terjadi selama beberapa kali pemilu pada skala nasional.

Perbedaan utama antara birokrasi Orde Baru dengan birokrasi era reformasi hanyalah pada skala eksploitasinya. Kalau di masa lalu Golkar berhasil menunggangi birokrasi pada skala nasional, saat ini praktik penunggaan dilakukan oleh partai politik pemegang kekuasaan di tingkat lokal. Kasus pe-merah-an PNS dan indoktrinasi gambar tokoh terhadap murid-murid SD sebagaimana terjadi di Cilacap (KR, 2 dan 7 Agustus 2003) adalah bukti nyata manipulasi birokrasi untuk mendukung kepentingan politik penguasa daerah. Di banyak daerah lain, sayup-sayup mulai terdengar kegelisahan perangkat birokrasi di tingkat lokal. Kegelisahan mereka dipicu dua pertanyaan krusial: Haruskah birokrasi menjadi mesin politik Kepala Daerah? Mungkinkah netralitas birokrasi dapat terwujud?

Netralitas birokrasi dari keterlibatan maupun intervensi politik menjelang Pemilu 2004, harus dibangun di atas kesadaran dan sikap otonom para birokrat itu sendiri. Walau salah satu watak dasar birokrasi adalah adanya hierarki wewenang yang mengharuskan birokrat lebih tunduk kepada atasan daripada kepada rakyat, namun sebagai instrumen kekuasaan negara birokrasi harus bertanggung jawab kepada rakyat. Penyelenggaraan kekuasaan negara yang dilakukan lewat birokrasi harus dilakukan demi rakyat, bukan demi negara apalagi demi para pejabat negara.

Untuk mendukung netralitas birokrasi ini, dua langkah strategis berikut bisa dipertimbangkan untuk dilakukan. *Pertama*, segenap eksponen *civil society* yang terdiri dari warga masyarakat, LSM, media massa, perguruan tinggi dan partai politik secara bersama-

sama berusaha mencegah penyalahgunaan kekuasaan birokrasi oleh kekuatan diluar birokrasi, termasuk oleh Kepala Daerah. Langkah ini bisa dilakukan jika ada kesadaran bersama bahwa menjaga birokrasi agar tetap netral adalah tugas semua *stakeholders* pemerintahan, termasuk para birokrat sendiri.

Langkah *kedua* adalah pembenahan birokrasi secara internal. Tuntutan masyarakat terhadap semakin membaiknya fungsi birokrasi harus direspons dengan kebijakan reformatif berupa penataan kelembagaan daerah yang rasional dan objektif, diikuti dengan pengalokasian tugas pokok dan fungsi secara profesional. Kebijakan ini bisa dimaknai sebagai upaya konsolidasi agar birokrasi menjadi lebih sensitif dan adaptif terhadap tuntutan masyarakat, pada saat yang sama menjadi lebih independen dan otonom terhadap kemungkinan intervensi politik. (*KR, 31 Agustus 2003*)

Birokrasi atau “Besokrasi”

Reformasi birokrasi yang mengarah ke efisiensi dan efektivitas pelayanan publik masih sebatas cita-cita belaka. Paling tidak itulah yang penulis lihat, alami dan rasakan selama berinteraksi dengan aparat birokrasi di kabupaten/ kota maupun provinsi, baik di Jawa maupun di luar Jawa. Bahkan hal yang sama juga terjadi di kantor-kantor pusat pemerintahan di Jakarta. Suatu urusan yang seharusnya bisa diselesaikan saat itu juga, seringkali harus ditunda 'besok' dalam pengertian luas (bisa besok dalam arti sebenarnya, atau besok kapan-kapan). Bukan karena ada urusan lain yang harus ditangani saat itu, tetapi semata-mata menunda pekerjaan adalah kebiasaan yang sulit ditinggalkan.

Birokrasi bisa dipahami sebagai sekumpulan pegawai pemerintah yang duduk di belakang meja-meja besar (biro) dan (seharusnya) bertugas melayani masyarakat. Mereka berada dalam sistem organisasi yang bersifat hierarkis, mengandalkan juklak dan juknis, prosedur kaku dan cenderung tidak ramah. Karena itu, urusan birokrasi dikenal lama,

berbelit-belit dan tidak efisien. Sinisme terhadap birokrasi muncul dalam ungkapan "*kalau bisa dibuat lambat, mengapa harus dipercepat*"?

Birokrasi Orde Baru pernah sangat populer dengan segala atribut keruwetan dan kelambatan tersebut. Tetapi saat itu masyarakat maklum karena peran birokrasi memang sangat dominan. Birokrasi adalah penguasa, dan rakyat adalah kelompok yang tidak berdaya.

Era reformasi yang dibarengi dengan otonomi daerah seharusnya membawa perubahan besar terhadap birokrasi. Pada tingkat wacana selalu digulirkan perlunya paradigma baru birokrasi Indonesia. Seharusnya pelayanan birokrasi tidak lagi berorientasi pada proses, tetapi pada hasil dan kepuasan masyarakat. Prosedur yang berbelit-belit harus dipangkas, diganti dengan penyederhanaan dan fleksibilitas.

Untuk mencapai tujuan ini, pembenahan birokrasi dimulai dengan penataan kelembagaan dan pengaturan rincian kewenangan agar tidak tumpang tindih. Upaya memangkas birokrasi dilakukan di setiap daerah. Ada yang dilandasi kajian objektif, ada pula yang asal-asalan. Rincian kewenangan pun dievaluasi dan dibenahi, agar keruwetan bisa dihindari.

Apakah dengan semua upaya tersebut berhasil diciptakan birokrasi yang efisien dengan pelayanan yang cepat, murah dan amanah? Masyarakat bisa menjawabnya dengan secara langsung mengecek melalui berbagai indikator berikut. Misalnya, bagaimana kualitas pelayanan pemerintah dalam pengurusan KTP, IMB, HO, NPWP dan sejenisnya? Adakah informasi tentang prosedur dan syarat-syarat pengurusannya? Apakah masyarakat miskin mendapat kemudahan untuk berobat di Puskesmas atau Rumah Sakit Daerah? Apakah

pengurusan sertifikat tanah sudah lebih mudah dibandingkan era sebelumnya? Apakah pelayanan pendidikan bisa dinikmati secara merata oleh semua lapisan masyarakat.

Tentu masih terdapat sederet indikator penting yang bisa digunakan untuk mengukur kinerja. Tetapi, dari sekian banyak indikator tersebut, budaya kerja birokrasi nampaknya belum menunjukkan adanya perubahan yang signifikan. Di sebagian besar kantor pemerintah dengan mudah terlihat banyak pegawai yang sehari-hari hanya duduk bercanda di meja kerja. Mereka terlihat menganggur. Jumlah pegawai memang jauh lebih besar dibanding volume pekerjaan. Dengan kalkulasi kasar dapat dihitung bahwa semua jenis dan volume pekerjaan birokrasi sebenarnya bisa diselesaikan oleh kurang lebih dari setengah jumlah pegawai yang ada.

Dengan jumlah pegawai yang besar, birokrasi menjadi gemuk. Karena gemuk maka geraknya lamban, dan sangat tidak efisien. Para pegawai yang terbiasa menganggur lebih senang saling melempar tanggung jawab ke pegawai lain. Pekerjaan yang sebenarnya bisa langsung diselesaikan saat itu juga, ditunda nanti atau besok tanpa alasan yang jelas. Itulah antara lain yang menyebabkan munculnya citra negatif "besokrasi" dalam pelayanan masyarakat.

Ketika masyarakat berurusan dengan birokrasi dan membutuhkan pelayanan, seringkali harus dibuat jengkel dengan sikap pegawai yang sering terlihat acuh tak acuh. Kadang mereka suka bermalas-malasan dan tidak tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. Kebanyakan pegawai tidak merasa perlu untuk bekerja dengan lebih baik, karena dalam birokrasi kita berlaku rumus PGPS, *pinter goblok pendapatan*

sama. Akibatnya, muncul apatisme kolektif diantara aparat birokrasi. Mengapa harus giat bekerja, jika gaji bulanan toh akan sama saja. Sistem insentif yang kompetitif memang belum populer di kalangan birokrasi kita.

Kebiasaan menunda yang melahirkan sindiran 'besokrasi' mungkin disebabkan oleh rendahnya motivasi. Alasan klasik yang sering menjadi kambing hitam adalah rendahnya gaji. Tetapi sebenarnya bisa juga disebabkan oleh faktor-faktor lain, misalnya kurangnya supervisi oleh atasan, pimpinan sering tidak ada di kantor, ketidakjelasan tugas pokok dan fungsi, ketidaksesuaian pendidikan dengan ketugasan, atau memang karena rendahnya etos kerja.

Apapun alasan atau sebabnya, 'besokrasi' atau kebiasaan menunda pekerjaan dalam birokrasi jelas akan berdampak sangat buruk, baik terhadap masyarakat maupun terhadap pemerintah. Masyarakat dirugikan oleh lambatnya pelayanan birokrasi. Sedangkan pemerintah, baik pusat maupun daerah, akan dirugikan karena penundaan pelayanan akan berdampak buruk bagi mandeknya investasi. Padahal masuk dan berkembangnya investasi adalah salah satu faktor penting bagi memperbaiki keuangan pemerintah.

Tidak ada rumus jitu atau obat mujarab yang bersifat instan untuk mengatasi penyakit birokrasi yang disebut 'besokrasi' ini. Tetapi, para pimpinan di jajaran birokrasi mungkin bisa mencobanya dengan membiasakan (atau memaksa) para pegawai untuk menyelesaikan pekerjaan saat itu juga. Hilangkan kebiasaan menunda. Anggap masyarakat dan para pengguna biro jasa (termasuk para calon pebisnis dan investor) adalah pelanggan yang harus dilayani dengan cepat.

Sedangkan para pegawai adalah petugas yang harus melayani. Dan memang begitulah seharusnya birokrasi. (KR, 22 September 2003)



Dana Siluman

Orde Baru ternyata mewariskan sistem manajemen keuangan negara yang sangat amburadul. Kebutuhan belanja resmi pemerintah telah tercantum angka-angkanya dengan jelas di dalam APBN/APBD. Tetapi di luar kebutuhan resmi tersebut, aparatur pemerintah dan berbagai fungsi kelembagaan maupun personalnya masih membutuhkan dana tambahan untuk mendukung kegiatan strategisnya.

Partai Golkar membutuhkan dana kampanye ekstra. Aparat keamanan membutuhkan tambahan peralatan, amunisi dan konsumsi. Para menteri membutuhkan biaya perjalanan ke daerah maupun ke luar negeri. Pemerintah daerah membutuhkan anggaran khusus untuk menyambut tamu-tamu negara. Para pejabat negara juga membutuhkan sumber keuangan khusus bagi para istri dan keluarganya.

Kondisi semacam itu memicu lahirnya alokasi dana yang selama ini kita kenal sebagai dana taktis, dana abadi, dana nonbujeter, dan sejenisnya. Karena tidak ada dalam anggaran resmi, sumber dana siluman semacam ini bisa bermacam-macam, mulai dari lembaga pemerintah (biasanya BUMN), perorangan (pengusaha), sampai ke

perusahaan-perusahaan asing. Bahkan dana semacam ini bisa berasal dari dunia hitam: perdagangan narkoba, perjudian, dan bisnis maksiat lain.

Kita masih ingat kasus Pertamina yang menyetor dana dalam jumlah milyaran rupiah ke pemerintah tanpa jelas penggunaannya. Juga ada dana reboisasi, dana Exxon di Aceh, dana konglomerat yang tergabung dalam Kelompok Jimbaran, dana Bulog yang memiliki andil terhadap kejatuhan Presiden Gus Dur, dan lagi-lagi dana Bulog yang diduga digunakan Golkar dan petinggi TNI.

Semua dana semacam itu memiliki karakter yang sama: jumlahnya besar, tidak ada bukti transfer yang jelas, tidak ada pertanggungjawaban, dan tentu saja bersifat rahasia. Karakter lain adalah, dana itu biasanya digunakan untuk mendukung penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Tidak heran bahwa sumber dana biasanya adalah mereka yang memiliki kepentingan dengan atau berada di bawah cengkeraman kekuasaan. Selain itu, ada juga dana siluman yang masuk ke kantong pribadi para pejabat maupun aparat pemerintah. Dana semacam ini biasanya datang dari *back-up* terhadap bisnis perjudian yang jumlahnya milyaran rupiah per provinsi per bulan.

Terhadap dana nonbujeter yang diduga digunakan Golkar maupun TNI untuk pembentukan Pam Swakarsa, kita harus menyikapinya secara kritis. Kita sudah menghabiskan energi yang sangat banyak untuk menyikapi dana-dana siluman semacam ini. Sayang kita tidak pernah menggali secara mendalam untuk mencari akar masalahnya. Penyelewengan dana semacam itu sangat mungkin terjadi dalam sebuah sistem yang tidak transparan dan tidak ada akuntabilitas publik. Juga ketika masyarakat sendiri cenderung bersikap permisif terhadap penyimpangan, atau justru merasa tidak peduli.

Bukan berarti kita lantas memaafkan begitu saja kesalahan manajemen masa lalu. Setiap penyelewengan harus diusut secara tuntas. Namun harus pula dipahami dalam konteks sosial politik dan ekonomi bagaimanakah semua penyelewengan tersebut terjadi. Apakah pada saat itu sudah ada pelembagaan sistem keuangan yang transparan? Ada sanksi yang jelas? Apakah model birokrasi yang mengikuti prinsip-prinsip *good governance* sudah mulai diperkenalkan dan diterapkan?

Adalah sangat naif jika kita sekarang menimpakan kesalahan tersebut hanya kepada individu-individu yang ketika itu menjadi bagian dari sebuah sistem yang tidak bisa mereka hindari. Jangan-jangan kita semua termasuk yang memiliki andil dalam menjerumuskan sebagian pelaku politik masa lalu dalam tindak penyelewengan terhadap keuangan negara. Andil kita yang sangat mungkin terjadi adalah ketidakberanian menyampaikan kritik dan kontrol terhadap penyimpangan tersebut, ketika kita tahu hal itu terjadi.

Transisi dari pemerintahan otoriter ke pemerintahan baru yang relatif demokratik sebenarnya bisa digunakan sebagai titik awal bagi pembenahan birokrasi pemerintah yang bersih dan bisa dikontrol oleh masyarakat. Semua pihak harus memiliki keberanian untuk menciptakan sebuah sistem manajemen pemerintahan yang akuntabel, transparan dan partisipatif. Itu semua harus dimulai dari diri kita sendiri. Siapa mau memulai? (*KR, 20 Oktober 2001*)

Transparansi Dana Parpol



Pernyataan Menteri Pertahanan Moh. Mahfud MD tentang dana Rp. 90 miliar yang diterima Golkar dari Bulog mengundang interpretasi yang bervariasi. Secara negatif bisa dianggap sebagai upaya pengalihan perhatian publik terhadap Memorandum DPR tentang skandal Bulog dan Brunei yang baru saja menimpa Presiden Gus Dur, atau sebagai serangan balik terhadap elit Golkar

yang banyak berperan dalam Pansus, sekaligus menghancurkan partai kuning bersimbolkan beringin itu.

Secara positif, pernyataan tersebut bisa dianggap sebagai munculnya kesadaran untuk menciptakangood *governance* di semua pilar. Dalam kerangka *good governance* ini, dugaan skandal dana Golkar harus ditindaklanjuti secara serius. Prinsip-prinsip pelaksanaan *good governance* yang meliputi akuntabilitas, transparansi, partisipasi, penegakan hukum, dan prinsip kesetaraan harus diaplikasikan secara nyata di Republik ini.

Walaupun baru sebatas dugaan awal, sangat besar kemungkinan bahwa skandal dana Rp. 90 milyar itu benar adanya. Apalagi Menhan Moh Mahfud MD sudah menyatakan bahwa dia memiliki bukti-bukti yang kuat. Adalah tugas Mahkamah Agung untuk menindaklanjuti persoalan ini secara teliti.

Merujuk pada pasal-pasal di dalam Bab VI dan VII (Keuangan, Pengawasan dan Sanksi) UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, jika benar bahwa Golkar menerima dana Rp. 90 milyar dari Bulog, ini adalah pelanggaran yang sangat serius karena dua alasan. *Pertama*, jumlahnya melebihi sumbangan maksimum dari perusahaan/badan yang ditetapkan sebesar Rp. 150 juta. *Kedua*, sumbangan/dana tersebut tidak dilaporkan kepada Mahkamah Agung. Sanksi terkeras terhadap pelanggaran ini adalah pencabutan hak suatu partai politik untuk ikut dalam Pemilu.

Apakah perlu dibentuk Pansus DPR untuk membongkar masalah ini? Jika kita mengacu pada ketentuan UU No. 2/1999 maka persoalannya dapat langsung ditangani oleh Mahkamah Agung. Namun jika diduga ada unsur korupsi, baik oleh pejabat

Bulog ataupun pimpinan Golkar waktu itu, penyelesaian hukum harus lebih diutamakan.

Partai Golkar sebagai organisasi nirlaba harus mengedepankan prinsip akuntabilitas dan transparansi. Artinya, selain bertanggungjawab terhadap publik menyangkut sumber dana ataupun alokasi penggunaannya, Golkar juga harus terbuka untuk diaudit secara transparan.

Proses “membongkar” skandal ini pun harus dilakukan secara transparan sehingga publik bisa menilai secara objektif, apa sebenarnya yang sudah dan sedang terjadi. Jangan sampai masyarakat dibiarkan berspekulasi bahwa semua itu hanya bagian dari proses tawar-menawar politik saja.

Upaya penegakan hukum dalam kerangka *good governance* ini memiliki implikasi yang luas. Penerapan prinsip kesetaraan menghendaki bahwa, apapun hasil pemeriksaan terhadap kasus dana Golkar ini, upaya serupa terhadap lembaga-lembaga ataupun individu yang memegang jabatan publik harus terus dilakukan. Tentu saja tidak harus dilakukan oleh Menteri Pertahanan yang tugas utamanya memang bukan di bidang ini.

Harus ada figur-figur di pemerintahan yang memiliki jiwa bersih dan mampu membatasi nafsu kebendaannya, merenungkan dan mempertanyakan, mengapa tiba-tiba muncul banyak OKB yang sehari-harinya berprofesi sebagai pialang politik? Mengapa, demi uang, rekrutmen politik yang seharusnya terbuka berubah menjadi monopoli sekelompok elit dengan relasi khusus yang memerankan diri sebagai broker? (*KR*, 18 Februari 2001)

Birokrasi di Era Pilkada

Menjelang digelarnya hajatan pilkada langsung di seluruh Indonesia kini banyak pihak yang mulai mempertanyakan peran dan posisi birokrasi. Akankah birokrasi mampu menjaga netralitasnya, atau justru akan larut terbawa derasnya arus politik di tingkat lokal dan dimanfaatkan sebagai tunggangan politik calon kepala daerah. Setiap calon kepala daerah memiliki peluang yang besar memanipulir birokrasi untuk kepentingan politiknya. Kecenderungan semacam ini khususnya banyak terjadi dan dilakukan oleh calon kepala daerah yang kini masih menduduki jabatan menjelang dilaksanakannya pilkada langsung.

Penyalahgunaan birokrasi untuk kepentingan pilkada sebenarnya bisa dilakukan oleh siapa saja. Bisa dilakukan oleh calon kepala daerah yang sedang menduduki jabatan, atau oleh calon lain yang berasal dari birokrasi misalnya oleh Sekda atau Kepala Dinas dan pejabat lain. Selain itu, bisa juga dilakukan oleh para calon yang berasal dari luar birokrasi (misalnya pengusaha) tetapi memiliki akses yang kuat terhadap aktor-aktor penting dalam struktur birokrasi. Dalam hal calon kepala daerah adalah mereka yang saat ini masih menduduki jabatan, peluang untuk menyalahgunakan birokrasi sebagai sarana

menggalang dukungan menjadi semakin terbuka. Ada tiga pola yang bisa dilakukan.

Pertama, menggunakan sarana dan agenda kerja birokrasi untuk menggalang dukungan melalui kampanye dini, baik terselubung maupun terang-terangan. Contohnya, seorang kepala daerah tiba-tiba saja menjadi sangat rajin berkunjung ke desa-desa bahkan sampai ke tingkat dusun untuk sebuah acara yang tidak secara langsung berhubungan dengan kegiatan pemerintahan dan kedinasan. Acara-acara seperti peringatan keagamaan ataupun kegiatan tradisi lokal (*suran, merti desa, dll*) yang selama ini luput dari perhatian kepala daerah, tiba-tiba menjadi agenda resmi, bahkan mendapatkan bantuan dana untuk memeriahkannya.

Kedua, memanfaatkan jalur birokrasi untuk memobilisasi dukungan melalui aktor-aktor birokrasi di tingkat lokal. Untuk tingkat kabupaten misalnya, camat dan kepala desa mendapatkan beban ganda, di samping tugas rutinnnya sehari-hari mereka juga mendapatkan tugas tambahan untuk mendekati rakyat demi terpilihnya kembali bupati yang sedang berkuasa. Aparat birokrasi yang tidak menduduki jabatan struktural juga terkena kewajiban tidak resmi untuk memaksimalkan dukungan rakyat melalui jalur birokrasi.

Ketiga, membuat kebijakan yang menguntungkan kekuatan politik atau calon kepala daerah tertentu. Contohnya, sebuah kabupaten di Jawa Tengah pernah memberi bantuan sepeda motor kepada semua kepala desa, tepat satu bulan menjelang pemilu legislatif. Di kabupaten yang sama, kebijakan gaji ke-13 untuk PNS dicairkan tepat satu minggu menjelang hari H pemungutan suara. Banyak pihak yang mencurigai bahwa kedua kebijakan ini dilakukan untuk mendongkrak perolehan suara partai politik dari mana kepala daerah berasal.

Penggunaan (atau penyalahgunaan) birokrasi untuk kepentingan penguasa memang suatu hal tak terhindarkan. Pada level empiris, kuatnya budaya *patron-client* dalam birokrasi Indonesia yang menempatkan pimpinan sebagai "bapak" dan para staf sebagai "anak buah" dalam semua urusan menyebabkan tidak adanya pemisahan yang tegas antara urusan dinas dan non dinas.

Seorang staf atau bawahan tidak hanya harus patuh dan melaksanakan tugas-tugas resmi sesuai tupoksi (tugas-pokok dan fungsi)-nya, tetapi dalam dirinya juga terkandung kewajiban untuk membantu sang "bapak" di luar urusan-urusan resmi kedinasan. Sejalan dengan itu, sarana-prasarana kantor yang dibeli dengan anggaran pemerintah juga bisa dengan mudah digunakan untuk kepentingan pribadi pejabat pemerintah, khususnya pada level pimpinan.

Secara teoritis, dalam negara modern kehadiran birokrasi dibutuhkan bagi keberlangsungan kekuasaan. Seperti dikatakan Robert Michels, "*...the modern state needs a large bureaucracy because through it the politically dominant classes secure their domination.*" Birokrasi adalah alat yang dipakai oleh penguasa untuk mempertahankan pengaruh dan kekuasaannya. Di Indonesia, birokrasi menampilkan sosok yang secara politik memiliki kekuatan besar, dan dalam banyak kasus justru menjadi pilar dari kuatnya rezim politik yang berkuasa.

Konsep netralitas birokrasi menjadi tidak bermakna, karena kehadiran birokrasi seringkali menjadi pemain politik aktif. Seperti dikatakan oleh Mohtar Mas'oed: "birokrasi tidak pernah bergerak dalam 'ruang hampa politik' dan bukan aktor netral dalam politik." Karena itu, menurut hemat penulis, membayangkan birokrasi yang netral dalam hajatan pilkada langsung yang melibatkan kontestasi dengan pejabat birokrasi adalah suatu hal yang mustahil. (*KR*, 23 Maret 2005)

Pelajaran dari “Incumbent”

Fenomena apa yang menarik untuk dicermati dari pelaksanaan pilkada langsung di Kebumen, Pekalongan, Cilegon dan Kutai Kertanegara? Kemenangan Rustriningsih di Kebumen, Aat Syafa'at di Cilegon dan Syaukani di Kutai Kertanegara membuka ruang spekulasi bahwa Pilkada langsung akan banyak dimenangkan oleh para kepala daerah lama (*incumbent*) yang sudah atau sedang menduduki jabatan ketika pilkada berlangsung.

Jika kita mencermati latar belakang pasangan calon kepala daerah yang akan bertanding di berbagai daerah kabupaten/ kota maupun provinsi, jelas bahwa sebagian besar pasangan calon adalah para *incumbent* yang berusaha merebut kekuasaan untuk periode berikutnya. Sangat mungkin bahwa kemenangan Syaukani di Kutai Kertanegara dan Rustriningsih di Kebumen akan segera disusul oleh kolega-koleganya sesama bupati/walikota di daerah lain.

Benarkah pilkada langsung hanya akan dimenangkan oleh para *incumbent* tersebut? Secara lebih spesifik, benarkah para Idham Samawi akan menang di Bantul, Ibnu Subianto menang di Sleman, Yoetikno

di Gunung Kidul, Haryanto di Klaten, Marsaid di Purworejo, dan para *incumbent* lain akan menang di daerah masing-masing? Adakah faktor-faktor khusus yang memungkinkan mereka bisa memenangkan pemilihan?

Secara umum dapat dikatakan bahwa para kepala daerah lama memang memiliki banyak keuntungan strategis yang dapat digunakan sebagai modal kerja memasuki arena pemilihan. *Pertama*, sebagai orang nomor satu yang paling sering diekspos media massa terkait dengan aktivitas politik, pembangunan dan kemasyarakatan; para kepala daerah lama pada umumnya menjadi tokoh paling populer di daerahnya. Popularitas para calon menjadi salah satu faktor yang sangat berpengaruh terhadap pilihan politik rakyat.

Kedua, selain popularitas, para kepala daerah lama biasanya sudah berhasil menunjukkan bukti nyata keberpihakan terhadap rakyat. Dengan posisi dan kewenangannya, para kepala daerah biasanya sudah sangat lihai mengatur waktu yang tepat untuk meresmikan proyek-proyek pembangunan yang bisa dinikmati rakyat. Saat-saat menjelang pemilu dan pilkada menjadi musim peresmian proyek sekaligus arena kampanye terbuka untuk menyedot perhatian massa. Semua ini sangat mungkin dilakukan karena kepala daerah yang masih menjabat tidak perlu nonaktif dari jabatannya kecuali pada masa kampanye yang dijadwalkan KPUD.



Ketiga, para kepala daerah lama memiliki peluang besar "menyuap" jajaran birokrasi tingkat bawah untuk mendukung pencalonannya. Hal ini antara lain dilakukan dengan cara membagi-bagikan fasilitas dinas yang dibeli dengan anggaran pemerintah daerah. Pembagian mobil dinas bagi para Camat dan sepeda motor bagi para kepala desa adalah salah satu contohnya.

Dengan tiga (atau lebih) keuntungan strategis di atas, apakah berarti semua calon *incumbent* akan dengan mudah memenangkan pemilihan? Nampaknya kita harus memperhatikan beberapa faktor

lain. Pertama adalah dukungan partai politik. Beberapa calon *incumbent* ternyata tidak lagi mendapat dukungan dari parpol yang lima tahun lalu mengusungnya menjadi kepala daerah. Calon kepala daerah semacam ini jelas akan kehilangan sebagian besar suara rakyat, khususnya dari pemilih setia partai politik.

Faktor *kedua* sangat berkaitan dengan prestasi dan *performance* kepala daerah dalam masa kepemimpinannya. Kepala daerah yang korup, arogan, bergaya preman, sering melecehkan birokrat dan rakyat; jelas akan sangat sulit untuk terpilih kembali. Walaupun kepala daerah semacam ini biasanya sudah sangat kaya karena berhasil menjadi “kapal keruk” bagi daerah dan rakyatnya, sangat tipis peluangnya bagi mereka untuk memenangkan pemilihan. Benar bahwa sebagian besar pemilih kita cenderung bersikap pragmatis dengan menjatuhkan pilihan kepada calon yang paling banyak memberikan keuntungan materi, namun demikian penulis yakin bahwa suara mereka tidak akan mudah terbeli oleh uang kepala daerah jenis ini.

Faktor *ketiga* adalah dukungan tokoh kharismatik di tingkat lokal. Sangat mungkin, dalam pilkada langsung akan terdapat banyak kepala daerah lama yang tersingkir dari kursinya karena selama masa kekuasaannya mereka tidak mampu membangun relasi harmonis dengan tokoh kharismatik di tingkat lokal. Terdapat indikasi bahwa, ketika kepatuhan rakyat terhadap birokrasi dan partai politik mulai luntur, peran tokoh kharismatik lokal justru makin menguat.

Dengan analisis sederhana tersebut, saat ini sebenarnya kita sudah bisa mulai meramalkan, siapa-siapa kepala daerah yang akan terpilih kembali, dan siapa yang akan tersingkir dari kekuasaannya melalui mekanisme pilkada langsung. (*KR*, 10 Juni 2005)

Hati-hati Pilih Bupati

Pemberhentian Bupati Kampar oleh DPRD setempat menjadi pelajaran berharga bagi para elit politik di negeri ini. Tidak sepatasnya pemimpin bersikap arogan, sok jagoan bergaya preman, bicara emosional tanpa kendali dan menyakiti hati rakyat. Para elit politik (baik di Eksekutif maupun Legislatif) hendaknya bisa bersikap santun, menghormati rakyat, paham terhadap tugas-tugasnya dan paham peta politik daerahnya. Gelombang unjuk rasa yang melibatkan ratusan pelajar, guru, tokoh adat dan warga masyarakat adalah puncak dari kekesalan rakyat yang sudah menumpuk akibat kesombongan sikap Bupati.

Pemberhentian Bupati Kampar juga menjadi pelajaran penting bagi para anggota DPRD sebagai wakil rakyat. Hati-hati dalam memilih Bupati, hati-hati dalam menyerap aspirasi rakyat, dan hati-hati dalam merumuskan kebijakan untuk masyarakat. Banyaknya kepala daerah bermasalah (mulai dari yang tidak bisa berpidato, tidak bisa membedakan kata intensif dan insentif, tidak paham dengan mekanisme kerja birokrasi, dan tidak peduli dengan peraturan perundang yang berlaku) sebagian besar adalah karena kesalahan

DPRD sebagai lembaga yang selama ini tidak terkontrol oleh kekuatan manapun.

Apa yang terjadi di Kampar adalah bukti betapa efektifnya kekuatan media massa dalam menyebarluaskan berita. Karena liputan media massa, berita tentang kata-kata kotor pak bupati dan pengusiran seorang kepala sekolah dengan cepat berhasil mengobarkan semangat dan emosi massa. Dari media massa kita menjadi tahu, bahwa ada kabupaten bernama Kampar, bahwa kabupaten tersebut berada di provinsi Riau.

Dari media massa kita menjadi tahu, bahwa ada bupati yang bernama Jefry Noer, temperamennya tinggi, gampang marah, pernah mencekik kerah baju seorang mahasiswa, pernah menantang kelahi dengan warganya, dan baru saja mengusir seorang guru dari hadapannya. Mengherankan memang, di era transisi demokrasi dan zaman transparansi informasi, masih ada saja bupati yang mengabaikan fungsi dan peran media massa.

Pemberhentian Bupati Kampar adalah contoh tentang mulai bangkitnya kekuatan politik rakyat. Indikasi semacam ini sudah ditunjukkan oleh kekuatan rakyat di daerah-daerah lain. Tahun 2001 rakyat Kebumen berhasil membatalkan keputusan DPRD tentang APBD yang tidak berpihak pada kepentingan rakyat. Sepanjang tahun 2001-2002 rakyat Pekanbaru berusaha kuat menolak kebijakan pemerintah kota tentang angkutan umum di wilayahnya karena bertentangan dengan kebutuhan mereka. Rakyat Cilacap pun berusaha untuk berontak terhadap kebijakan buku merah dan kaos merah hasil kolaborasi bupati dengan Ketua DPRD sebagai bentuk politisasi birokrasi demi keuntungan politik penguasa.

Bangkitnya kekuatan politik rakyat terjadi secara beriringan dengan menguatnya otonomi daerah sebagai implikasi pelaksanaan UU No.22/1999. Hampir di seluruh Indonesia, terdapat kecenderungan semakin menguatnya partisipasi politik warga masyarakat dalam proses-proses pengambilan keputusan di daerahnya. Masyarakat menuntut adanya transparansi dalam proses perumusan maupun implementasi kebijakan publik. Masyarakat juga menuntut peran lebih besar dalam pemilihan kepala daerah.

Dari Kampar, Pekanbaru, Kebumen, Cilacap, ataupun daerah-daerah lain mendapatkan pelajaran politik yang sangat menarik. *Pertama*, liberalisasi politik sejak tahun 1999 seharusnya berujung pada kebijakan publik yang berpihak pada dan sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat. Kebijakan publik yang tidak partisipatif dan sensitif terhadap aspirasi masyarakat akan menjadi bumerang bagi pemerintah daerah. DPRD tidak bisa asal-asalan memilih kepala daerah. DPRD harus mendapat dukungan publik yang luas ketika harus mengambil keputusan menyangkut kepemimpinan di daerah.

Kedua, walaupun terpilih oleh mayoritas politisi di DPRD, kepala daerah bukanlah simbol politik yang mewakili kekuatan politik dominan di daerah ini. Kepala daerah adalah seorang pengayom yang bijak, manajer yang handal, dan pemimpin lokal yang paham tugas-tugas membangun daerah. Bergaya preman, bicara sembarangan, dan merasa diri sebagai penguasa tunggal di daerahnya akan berakibat pada perlawanan dan pembangkangan rakyat, dan bisa berakhir pada penyingkiran dirinya dari kursi kekuasaan. (KR, 24 Februari 2004)

Sekolah Calon Bupati

Masih ingat nasib tragis yang dialami Bupati Kampar? Gara-gara sikap arogannya terhadap seorang guru, juga perlakuan semena-mena terhadap bawahan maupun warga masyarakat biasa, dia harus lengser dari jabatannya. Di tengah gelombang demonstrasi besar-besaran yang melibatkan puluhan ribu murid, guru dan warga masyarakat, DPRD melangsungkan sidang paripurna untuk memberhentikan sang Bupati. Dalam waktu tidak terlalu lama, di tengah polemik tentang dinamika politik dan pemerintahan di tingkat lokal, Mendagri akhirnya benar-benar mengesahkan pemberhentian Bupati Kampar.

Peristiwa yang mirip kini terjadi di Temanggung. Bupati Temanggung yang masih muda ini dikenal sangat temperamental. Beberapa kali diberitakan adanya tindak kekerasan yang dilakukannya, baik terhadap karyawan pemda, anggota DPRD setempat, bahkan terhadap wartawan. Kebijakan-kebijakan yang dilakukannya pun sangat tidak populer dan mengundang perlawanan aparat birokrasi, termasuk hari-hari terakhir ini terjadi. Ratusan pejabat yang menyatakan mengundurkan diri, ribuan rakyat dan mahasiswa

berdemonstrasi, dan buntutnya DPRD menggelar sidang paripurna khusus untuk menentukan nasib kepemimpinannya.

Para bupati ataupun walikota mestinya memetik pelajaran berharga dari kedua peristiwa tersebut. Menjadi bupati tidak lagi identik dengan "penguasa tunggal" yang bisa berbuat semaunya terhadap aparat birokrasi, baik pada level staf maupun para pejabatnya. Seorang bupati juga tidak memiliki kekuasaan apapun terhadap rakyatnya, karena rakyat tidak pernah memilih dia sebagai bupati. Kekuasaan bupati hanya bisa diperoleh melalui kebijakan dan program pembangunan daerah yang disusun secara partisipatif. Ketika rakyat (dan wakil rakyat yang amanah) dilibatkan dalam perumusan kebijakan daerah, sangat mungkin bahwa penerapan kekuasaan Bupati bisa dijamin efektifitasnya.

Di era lalu, ketika bupati dipilih oleh oleh anggota DPRD sebagai pelaksanaan UU No. 22/1999, seseorang yang terpilih sebagai bupati tidak secara otomatis memiliki kemampuan mengendalikan birokrasi. Apalagi jika dia berasal dari luar lingkungan dan sama sekali tidak mengenal birokrasi. Memang benar bahwa para bupati adalah pejabat politik. Latar belakang mereka pun bermacam-macam, ada yang politisi, akademisi, pengusaha, makelar, dan mungkin juga preman. Karena itu menjadi sangat aneh (dan tidak efisien) ketika mereka harus mengendalikan birokrasi sebagai organisasi yang mungkin sangat asing bagi mereka.

Dengan UU No. 32/2004, pemilihan kepala daerah akan dilaksanakan secara langsung. Artinya, rakyat memiliki kedaulatan langsung untuk menentukan siapa yang pantas menjadi kepala daerah. Tetapi model "pilkadal" ini pun masih tetap diragukan banyak pihak. Pilkadal dianggap tidak menjamin demokratisasi di daerah. Mereka

yang akan terpilih sebagai bupati, walikota ataupun gubernur dalam pilkada langsung belum tentu mereka yang memiliki visi, misi, kompetensi dan moralitas untuk membangun daerah.

Bisa jadi yang terpilih sebagai bupati, walikota atau gubernur adalah mereka yang memiliki basis dukungan dari organisasi keagamaan, organisasi adat, atau organisasi bisnis yang kuat. Tetapi tak tertutup kemungkinan, kepala daerah terpilih adalah mereka yang didukung oleh organisasi preman dan kelompok mafia. Dua yang terakhir itu sangat berkepentingan mempengaruhi kebijakan daerah supaya kondusif bagi usaha bisnis mereka.



Sudah saatnya kita memikirkan adanya pendidikan atau sekolah khusus bagi calon kepala daerah. Khusus untuk kabupaten mungkin namanya Sekolah Calon Bupati. Pelajaran teori dan praktik yang harus diberikan antara lain: Pemahaman tentang Mekanisme Kerja Birokrasi, Administrasi Kepegawaian, Kepemimpinan, Etika Politik dan Pemerintahan, Manajemen Pelayanan Publik, Manajemen dan Resolusi Konflik, Pengelolaan Politik dan dan Sumber Daya Daerah, dan sejenisnya.

Di samping materi-materi yang berorientasi pada *skill* alias keterampilan manajerial (olah-pikir, olah-kata, dan olah-gerak), adalah sangat penting untuk memasukkan pelajaran budi pekerti dan kerohanian. Oleh karena itu, untuk bisa mencalonkan diri sebagai bupati dan kepala daerah pada umumnya, seseorang seharusnya sudah memiliki sertifikat tanda lulus pelajaran Budi Pekerti, Kepribadian, Praktik Beribadah, Anti-Bohong dan Korupsi, Manajemen Diri, Manajemen Qolbu dan tentu saja harus memiliki keseimbangan antara kecerdasan intelektual, emosional, dan spiritual alias mendalami ESQ (*Emotional Spiritual Quotiend*). Siapa mau mencoba mendirikan sekolah ini? ***

Syarat Menjadi Bupati

Sungguh menarik mengamati dinamika politik lokal di DIY, khususnya di Sleman, Bantul dan Gunung Kidul yang pada bulan Juni 2005 akan melaksanakan pemilihan Bupati secara langsung. Semakin dekat waktu pelaksanaan pemilihan, semakin jelas pula tergambar model-model kemunculan calon di masing-masing daerah. Dengan melihat model-model kemunculan, ditambah dengan pengamatan terhadap latar belakang dan basis dukungan masing-masing calon di tiga kabupaten tersebut, sudah bisa mulai diramalkan kira-kira siapa yang memiliki peluang terbesar untuk memenangkan pertarungan.

Selama ini para analis politik sangat yakin bahwa pilkada langsung akan didominasi oleh para kontestan yang dari beberapa kelompok berikut. *Pertama*, mereka yang merupakan tokoh atau berasal dari lembaga adat yang kuat, contohnya Puri di Bali atau Keraton di Jawa. *Kedua*, tokoh masyarakat yang dijagokan atau didukung oleh organisasi sosial keagamaan besar, misalnya NU atau Muhammadiyah. *Ketiga*, tokoh ataupun pengusaha yang memiliki dukungan ekonomi

yang sangat kuat. *Keempat*, pejabat politik di daerah yaitu mereka yang saat ini masih duduk sebagai kepala daerah. *Kelima*, para birokrat lokal (Sekda, Kepala Dinas, Camat) yang dianggap memiliki potensi kepemimpinan kuat dan selama ini menunjukkan kompetensi dan kapabilitas dalam jabatannya.

Dari kelompok manapun seorang calon kepala daerah berasal, untuk bisa berlaga dalam pertarungan, seorang calon masih harus mengantongi dua syarat penting: dukungan partai politik dan kemampuan keuangan. Menurut perhitungan kasar, seorang calon bupati minimal harus menyiapkan dana sebesar Rp 6 milyar. Besarnya dana sebenarnya sangat tergantung pada luas daerah, jumlah kecamatan, jumlah desa, jumlah TPS, jumlah penduduk, dan besar kecilnya kontribusi yang dipersyaratkan partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan. Banyak pihak beranggapan bahwa hanya kaum "beruang" yang memiliki kesempatan menjadi calon kepala daerah.

Khusus untuk DIY, klasifikasi calon sebagaimana digambarkan di atas mungkin harus ditambah lagi. Seorang calon bupati di DIY tidak cukup hanya berasal dari lembaga adat yang kuat, atau organisasi keagamaan besar, ataupun kantong uang yang tebal. Seorang calon juga tidak bisa hanya mengandalkan posisinya sebagai kepala daerah atau sebagai birokrat karir yang otomatis memiliki kesempatan luas merebut hati rakyat. Di samping memenuhi kriteria tersebut, seorang calon akan memiliki peluang besar terpilih sebagai bupati jika mendapatkan "restu" atau "dukungan khusus" dari tokoh kharismatik yang selama ini dianggap menjadi pengayom rakyat Ngayogyakarta Hadiningrat.

Tegasnya, adanya dukungan (baik secara terbuka maupun samar-samar) dari Sri Sultan HB X akan menjadi kunci penting bagi kemenangan para calon bupati. Meskipun dalam model pemilihan langsung nasib mereka akan ditentukan oleh suara rakyat, sangat kuat dugaan bahwa calon yang akan banyak dipilih rakyat adalah mereka yang secara khusus mendapat dukungan dari Sri Sultan HB X. Tidak heran bahwa dukungan Sultan menjadi aset penting yang banyak diandalkan (dan diharapkan) oleh calon bupati.

Walaupun seorang calon bupati berasal dari Keraton, ijüka tidak direstui dan didukung Sultan HB X, sangat kecil peluangnya untuk mampu memenangkan pemilihan. Sebaliknya posisi calon-calon yang selama ini merasa di atas angin akan dengan mudah menjadi goyah jika ternyata lawan tandangnya adalah mereka yang mendapat dukungan Sri Sultan HB X. Adalah sangat mungkin bahwa di Sleman, Bantul dan Gunungkidul akan muncul calon-calon yang berusaha mendapatkan dukungan Sultan. Atau bisa saja terjadi sebaliknya, seseorang yang tadinya tidak terpikir untuk mencalonkan diri, harus terjun ke gelanggang pertarungan karena mendapat amanah dari Sri Sultan. Jika dukungan dan restu Sultan ini mampu dikemas dan dimanfaatkan dengan baik, bisa diduga bahwa merekalah yang akan memenangkan pemilihan.

Argumen dasar bagi hipotesis di atas sangatlah sederhana. Walaupun sampai saat ini masih terjadi pro-kontra tentang otomatisasi posisi Sultan sebagai Gubernur DIY, harus diakui bahwa Sri Sultan HB X memiliki sumber-sumber legitimasi yang sangat kuat. Sidang Rakyat 1998 adalah salah satu contohnya. Juga, fakta tentang *land borrowing* (tanah-tanah Sultan yang dimanfaatkan untuk kepentingan

rakyat), legitimasi sejarah, jaringan organisasi (misalnya paguyuban lurah), kemampuan kepemimpinan (dilihat dari dimensi karismatik maupun dimensi tradisional sebagai penguasa Mataram); semua itu menjadi sumber legitimasi yang semakin menguatkan posisi Sultan di mata rakyat Yogyakarta. Namun demikian, semua hipotesis di atas masih akan diuji dalam pilkada langsung bulan Juni mendatang. Itu pun baru berlaku jika memang ada calon-calon yang nyata-nyata didukung oleh Sri Sultan HB X. ***

Menjadi Pemilih Cerdas

Menjelang saat pencoblosan pada pilkada langsung, isu strategis apa yang harus kita cermati? Jawabannya sederhana. Pemilih cerdas bukanlah pemilih yang berpendidikan tinggi. Bukan pula pemilih yang tinggal di kota-kota. Walaupun tidak tamat SD atau bahkan tidak pernah bersekolah, atau walaupun tinggal di pelosok-pelosok desa, kita tetap dapat menjadi pemilih cerdas. Cukup dengan modal kemauan, kesadaran, dan tentu saja moralitas. Pemilih cerdas sekaligus adalah pemilih yang baik, pemilih yang bersih, pemilih kritis, dan pemilih yang bertanggungjawab.

Menjadi pemilih yang baik artinya menjatuhkan pilihan politik dengan dasar pertimbangan yang baik pula. Pemilih harus mengenal dan paham betul siapa pasangan calon yang akan dipilih untuk memimpin daerah ini lima tahun ke depan. Apakah mereka pasangan yang jujur, tidak korup, paham persoalan daerah, dan memiliki kemampuan menjalankan pemerintahan? Pemilih yang baik tidak menjatuhkan pilihan politik dengan menggadaikan kedaulatannya karena sudah diberi bantuan uang ataupun materi. Juga tidak menggadaikan suaranya atas nama kepatuhan kolektif terhadap pemimpin di lingkungannya. Walaupun ada bantuan perbaikan jalan

kampung, atau bantuan saluran air, atau bahkan bantuan terhadap tempat ibadah, masyarakat harus tetap kritis dan selektif memilih pasangan calon.

Menjadi pemilih yang baik dan sekaligus bersih memang berat dan harus tabah terhadap godaan materi maupun cemooh tetangga yang menganggap diri sebagai sok suci. Dengan beban hidup yang terus menghimpit, *iming-iming* bantuan uang dan materi menjadi godaan yang sangat berarti. Tetapi, sekali kita tergiur dengan *iming-iming* uang, dan “menjual” suara kita, berarti kita memberi kesempatan hanya para pemilik uang dan para cukong yang akan bisa menjadi penguasa di daerah kita.

Bisa jadi untuk saat ini uang dari para pasangan calon (yang dibagi-bagi kepada pemilih) diperoleh secara sah dan halal, misalnya melalui kredit Bank atau pinjaman dari para pengusaha. Tetapi, sangat terbuka peluang bahwa di era berikutnya, pasangan calon kepala daerah dalam pilkada langsung akan diborong oleh orang-orang yang diusung para bandar judi, bandar narkoba ataupun cukong kayu ilegal. Mereka punya pamrih agar nantinya kebijakan daerah bisa akomodatif dan memberi tempat yang layak bagi bisnis haram mereka.

Permainan politik uang memang menjadi tantangan berat bagi pemilih yang baik dan bersih. Dari sisi regulasi, politik uang haram hukumnya. Pasal 64 ayat (1) PP 6/2005 dengan tegas menyebutkan bahwa pasangan calon dan atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Namun regulasi ini sebenarnya sangat lemah. Sanksi (berupa pembatalan sebagai pasangan calon) terhadap pelanggaran politik uang hanya bisa dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Padahal kita tahu bahwa

proses pengadilan membutuhkan waktu lama dan bertele-tele. Karena itu, menjadi "wajar" jika banyak pelanggaran politik uang yang tidak ditindaklanjuti walaupun sudah dilaporkan.

Dalam kondisi seperti ini, mungkin kita membutuhkan adanya pernyataan resmi atau fatwa para pemuka agama. Bagaimanakah sebenarnya hukumnya *vote buying* (pembelian suara) dan politik uang dilihat dari sisi agama? Halal atau haramkah? Seandainya saja para pemuka agama bisa memberikan fatwa bahwa politik uang adalah haram, sehingga barangsiapa melakukannya dianggap dosa, mungkin praktik-praktik politik uang bisa diminimalisir.

Praktik politik uang bisa juga dikurangi jika masyarakat bisa bertindak sebagai pemilih kritis dan bertanggungjawab. Pilihan politik terhadap pasangan calon kepala daerah seharusnya lebih didasarkan kepada pemahaman yang benar tentang kualitas kepribadian maupun kapasitas dan kompetensi calon dalam memimpin daerah. Walaupun bisa berkilah karena alasan pragmatisme ekonomi di tengah beban hidup yang makin sulit, sudah tidak jamannya lagi menjatuhkan pilihan politik hanya atas dasar imbalan materi jangka pendek yang nilainya tidak sebanding dengan risiko kebobrokan pemerintahan yang justru akan menyengsarakan rakyat.

Menjadi pemilih cerdas, baik, bersih, kritis dan bertanggungjawab sebenarnya sama artinya dengan menjadi pemilih yang otonom. Sebagai pemegang kedaulatan, setiap warga masyarakat harus mampu menggunakan hak pilihnya secara mandiri, rasional, obyektif, dan bebas dari tekanan pihak manapun. Bebas dari jebakan *iming-iming* dan janji maupun pemberian materi yang sengaja dilakukan untuk membeli suara. Juga, jangan sampai kita menjatuhkan pilihan hanya atas dasar ikatan sentimen primordial semata, misalnya hanya atas

dasar hubungan kekerabatan, sentimen kepartaian, keagamaan, ataupun ikatan-ikatan sosial lain. Memilih calon yang benar-benar berkualitas adalah tanggungjawab kita bersama jika ingin memiliki pemimpin yang mampu membawa kebaikan dan kesejahteraan bagi rakyat daerah. (*KR*, 26 Juni 2005)

BAGIAN KETIGA

Citra Buruk Lembaga Legislatif

Kemakmuran Wakil Rakyat

Di negeri kita, profesi apakah yang secara umum penghasilannya paling besar? Siapakah manusia-manusia paling beruntung yang setiap bulannya dengan mudah meraup uang puluhan juta rupiah tanpa harus bekerja keras seperti layaknya pegawai lain yang harus menguras energi fisik maupun pikiran hanya demi beberapa ratus ribu rupiah? Siapakah yang di samping menerima penghasilan resmi puluhan juta rupiah setiap bulan juga masih mendapatkan tambahan lebih besar dari rapat-rapat, sidang-sidang, kunjungan kerja, pesangon, asuransi, uang transport, uang saku resmi dan tidak resmi dari para pengusaha dan pejabat pemerintah, tunjangan kredit mobil, dan berbagai jenis tambahan lain?

Jawaban singkat dari semua pertanyaan di atas adalah: politisi. Para politisi yang duduk di DPR dan DPRD adalah manusia-manusia beruntung yang memiliki penghasilan bulanan jauh di atas gaji tertinggi seorang PNS golongan tertinggi dengan masa kerja paling lama. Walaupun di beberapa daerah penghasilan rata-rata anggota DPRD "hanya" berkisar Rp. 5 s/d 10 juta, cukup banyak daerah kabupaten/kota dan provinsi yang mengalokasikan dana Rp. 25 s/d 85 juta per bulan untuk setiap anggota DPRD yang tidak jelas kinerjanya.



Besarnya penghasilan anggota DPRD di beberapa daerah rupanya menjadi salah satu alasan bagi anggota DPR RI yang terhormat untuk mengusulkan tambahan penghasilan Rp 15 juta per bulan. Karena itu, kendatipun muncul berbagai kritik tajam, BURT (Badan Urusan Rumah Tangga) DPR RI tetap pada keyakinannya untuk memperbesar penghasilan anggota DPR RI. Jika Ditjen Anggaran Departemen Keuangan menyetujui usulan tersebut, maka mulai bulan Juni 2005 penghasilan minimal para wakil rakyat di DPR akan berkisar antara Rp 40 s/d 50 juta per bulan.

Penghasilan tersebut masih akan ditambah dengan dana reses Rp 9 juta, dinas luar Rp 500 ribu per hari hanya untuk makan dan transport lokal, uang hadir Rp 500 ribu per hari, dan tunjangan RUU Rp 1.750.000 untuk setiap pembahasan RUU. Hanya itu? Tidak, mereka juga menerima fasilitas kredit mobil sebesar Rp 70 juta, perlengkapan kerja (telepon, TV, parabola, Internet, dll), perlengkapan rumah tangga

(AC, mesin cuci, kulkas, dll), tiket pesawat kelas eksekutif untuk dalam negeri dan kelas bisnis untuk luar negeri. (Sumber: *awasiparlemen.org* dan *Kompas*, 9 Maret 2005).

Wah, enak betul ya? Memang, betul-betul enak. Sungguh makmur kehidupan para wakil rakyat. Baru beberapa bulan duduk di kursi empuk duitnya sudah menumpuk. Kalau dihitung-hitung, penghasilan resmi anggota DPR kira-kira dengan 20 kali gaji rata-rata PNS, atau sekitar 15 kali gaji profesor senior dengan masa kerja lebih dari 20 tahun Tapi mengapa masih kurang? Sebagian anggota DPR berkilah bahwa uang yang benar-benar diterima maksimal hanya setengah dari *take home pay* mereka. Setengahnya atau lebih sudah dipotong untuk kepentingan partai, fraksi, konstituen, satgas, dll. Di rumahnya, para wakil rakyat sering menjadi *jujukan* para tetangga dan mantan pemilih yang sedang mengalami kesulitan ekonomi.

Alasan tersebut tampak lebih masuk akal dibanding alasan wakil rakyat terhormat dalam sebuah wawancara televisi. Dengan congkaknya dia mengatakan bahwa tambahan Rp. 15 juta akan digunakan untuk membayar staf pribadi Rp 7,5 juta, biaya operasional lain, dan biaya Internet Rp 3 juta. Apa yang beliau kerjakan sehingga harus menghabiskan Rp 3 juta per bulan untuk Internet? Harap diketahui, jumlah itu kurang lebih sama dengan biaya langganan internet untuk 10 komputer selama 2 bulan dengan pemakaian 24 jam per hari.

Apapun alasannya, permintaan tambahan penghasilan anggota DPR di tengah melengkingnya jerit penderitaan rakyat akibat kenaikan harga BBM dan kebutuhan pokok lain adalah tindakan bodoh yang benar-benar melukai hati rakyat. Argumen yang digunakan pun tampak mengada-ada. Tanpa ditambah sepeser pun, penghasilan wakil

rakyat sudah sangat besar. Hidup mereka sudah terjamin dengan berbagai dana asuransi, juga ada uang pengobatan, uang cacat, uang duka, dan bahkan uang pemakaman.

Para wakil rakyat harus jujur bahwa mereka juga memperoleh penghasilan yang sangat besar di luar penghasilan resmi. Konkritnya, dalam lima tahun ke depan terdapat minimal 284 RUU yang harus dibahas. Padahal sudah bukan rahasia lagi bahwa biaya pembahasan sebuah RUU bisa mencapai puluhan bahkan ratusan milyar rupiah. Uang sebanyak itu memang bukan hanya untuk pembahasan, tetapi untuk biaya *legal drafting*, biaya studi banding ke luar maupun dalam negeri, peninjauan ke daerah atau lokasi yang terkait RUU, dan berbagai jenis biaya lain.

Ujung-ujungnya, pembahasan RUU adalah lahan proyek baru yang sangat menggiurkan bagi para anggota DPR. Padahal, produk akhir UU sebagai hasil kerja DPR ternyata selalu mengandung banyak kelemahan substantif maupun teknis yang sangat memalukan. Juga banyak sekali UU produk DPR yang ternyata tidak berpihak kepada kepentingan rakyat.

Jadi, pantaskah kalau mereka menuntut tambahan penghasilan? Tentu saja tidak pantas. Ketimbang menuntut tambahan penghasilan, DPR seharusnya mendesain sistem klasifikasi penghasilan berdasarkan struktur insentif dan disinsentif. Artinya, wakil rakyat yang jujur, giat bekerja, rajin dan disiplin serta memiliki komitmen pada kepentingan rakyat, sudah sepantasnya mendapatkan penghasilan besar. Sedangkan mereka yang *leda-lede* dan *memble* kalau perlu tidak usah dibayar, karena setiap harinya *toh* sudah menikmati fasilitas negara.

Sebagai lembaga perwakilan, DPR seharusnya mampu menjalankan fungsinya secara benar sebagai elemen penting dalam

penegak demokrasi. Sangat disayangkan jika dalam praktiknya DPR dan DPRD hanya berperan sebagai ornamen penghias demokrasi. Kita harus kembali mempertanyakan, apakah para wakil rakyat terhormat akan secara sungguh-sungguh menjalankan perannya sebagai lokomotif demokrasi, atau hanya membonceng kereta demokrasi untuk kepentingan diri sendiri. (12 Maret 2005)

Memudarnya Citra Anggota Dewan

Sorotan dan keluhan terhadap kinerja anggota DPRD di berbagai daerah, baik anggota DPRD Kabupaten/Kota maupun DPRD Provinsi, kian menajam. Sorotan tajam umumnya datang dari warga masyarakat yang kecewa dengan kualitas rata-rata dan moralitas anggota DPRD hasil Pemilu 1999. Sedangkan keluhan biasanya datang dari mitra kerja DPRD sendiri, yaitu pihak eksekutif yang dalam pelaksanaan tugas pemerintahan sehari-hari sering berhadapan dengan sikap-sikap konyol anggota legislatif yang kurang memahami fungsi dan tugasnya secara proporsional.

Rendahnya kualitas rata-rata anggota Dewan yang bermula dari minimnya tingkat pendidikan, wawasan dan pengalaman politik, serta ketidakjelasan sistem *rekrutmen* sebenarnya bisa dimaklumi sebagai dampak dari proses transisi akibat berubahnya sistem pemilu. Kita telah menyaksikan terjadinya reformasi politik yang ditandai dengan beberapa perubahan, antara lain terlaksananya Pemilu yang relatif bebas dan adil, dimenangkan oleh partai-partai yang sama sekali tidak pernah tampil ke pentas politik selama tiga dasawarsa pemerintahan sebelumnya. Wajar jika sebagian di antara mereka merasa kaget dan

belum siap menampilkan kader-kader partainya yang terbaik untuk duduk di lembaga legislatif.

Sayang bahwa permakluman tersebut harus berubah menjadi sebuah keprihatinan mendalam setelah masyarakat menyaksikan perilaku kebanyakan anggota Dewan yang bukan saja mengindikasikan rendahnya pemahaman terhadap tugas-tugas legislatif, tetapi juga rendahnya integritas pribadi sebagai wakil rakyat. Ketegangan antar anggota DPRD DIY yang dipicu pernyataan salah seorang anggotanya agar lembaga itu dibubarkan karena adanya indikasi sikap-sikap tidak profesional dalam melaksanakan tugas kedewanan (misalnya dalam pembahasan rencana pembangunan JEC dan proses pemilihan Wagub beberapa waktu lalu), semakin memperdalam rasa keprihatinan ini.

Sedangkan bagi pihak eksekutif, anggota Dewan sering dianggap bertindak berlebihan dan condong pada sikap-sikap arogan. Di beberapa daerah, pihak eksekutif sering harus tunduk secara tidak proporsional kepada "kekuasaan" anggota Dewan, hanya untuk menjaga hubungan harmonis dengan mitra kerjanya itu. Kuatnya kedudukan DPRD sebagaimana diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 sering dianggap sebagai salah satu biang keladi munculnya sikap arogansi ini.

Citra para anggota DPRD sebagai wakil rakyat sebenarnya dibangun dari beberapa unsur dasar: pemahaman dan komitmen terhadap fungsi dan tugasnya sebagai bagian dari lembaga yang melakukan fungsi legislasi dan fungsi kontrol, kejujuran dan ketulusan dalam menjalankan tugas, serta sikap-sikap transparan dan amanah. Faktor pendidikan dan pengalaman politik, dengan demikian, bukan menjadi penentu utama bagi kemampuan tugas seorang anggota

Dewan. Kemauan belajar dan kejujuran justru menjadi lebih penting dan berpengaruh positif terhadap keberhasilan anggota legislatif melaksanakan tugasnya.

Adalah sebuah kebetulan semata jika para anggota DPRD yang tampil ke arena politik melalui Pemilu 1999 ini langsung menuai keberuntungan yang luar biasa. Setelah berhasil menjadi wakil rakyat melalui Pemilu yang bersemangatkan perubahan, mereka langsung disambut dengan UU No. 22/1999 yang menempatkan DPRD dalam posisi yang sangat kuat. Dalam UU itu disebutkan bahwa DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra bagi Pemerintah Daerah.

Tugas dan wewenangnya meliputi, antara lain, memilih Kepala/Wakil Kepala Daerah, memilih anggota MPR utusan daerah, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala/Wakil Kepala Daerah, bersama Kepala Daerah dapat menyusun Perda dan menetapkan APBD, melakukan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan perundangan lain, pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah, pelaksanaan APBD, kebijakan Daerah, dan pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah. Selain itu, DPRD juga berwenang menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Selain wewenang tersebut, secara kelembagaan DPRD berhak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, meminta keterangan kepada Pemda, mengadakan penyelidikan, mengadakan perubahan atas Raperda, mengajukan pernyataan pendapat, mengajukan Raperda, menentukan anggaran belanja DPRD, dan menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Besarnya wewenang dan hak yang tidak diimbangi dengan pemahaman terhadap kedudukannya sebagai wakil rakyat, ditambah dengan lemahnya integritas pribadi sebagian anggotanya, menyebabkan

kinerja DPRD sering ditanggapi dengan sinisme. Rakyat pun tak lagi bisa berharap banyak dari para wakilnya. Di antara sekian banyak wewenang dan hak sebagaimana dipaparkan, peran paling menonjol yang biasa dilakukan DPRD pada umumnya berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada dan kontrol terhadap eksekutif dengan berbagai liku-likunya. Pembahasan terhadap Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah adalah salah satu contohnya.

Pilkada, hampir di semua daerah, diyakini sebagai lahan basah tempat anggota DPRD bisa bermain politik dengan imbalan yang jelas. Langkah liku-liku demi alasan kontrol inilah yang sering mengundang kecurigaan masyarakat bahwa sebagian anggota Dewan sengaja bermain api untuk kepentingan pribadi. Masyarakat sudah terlanjur percaya LPJ Kepala Daerah selalu ada nilai tunainya. Anekdote yang muncul, satu bulan sebelum dibacakan sudah bisa dipastikan bahwa LPJ pasti akan ditolak oleh DPRD, tetapi tiga puluh hari setelah penolakan, DPRD pasti akan menerimanya. Masyarakat kemudian bertanya, mengapa mereka menolak dan mengapa setelah itu bisa menerima? Mengapa kinerja eksekutif hanya dinilai dari LPJ dan bukan program pembangunan riil di daerah?

Sekadar menambah panjang daftar keprihatinan, tengoklah kilas balik berita-berita media massa dua tahun terakhir ini: Para wakil rakyat sibuk memikirkan fasilitas pribadi di tengah kesulitan Pemda menyusun anggaran (rumah dinas di Jawa Timur, uang saku di DIY, dana mobilisasi di Jateng, dsb), perilaku memalukan anggota DPRD Jawa Tengah ketika melakukan kunjungan ke NTB, pimpinan DPRD digerebek di sebuah diskotik di Surabaya, anggota DPRD sejumlah daerah ngotot piknik ke luar negeri walaupun harus kucing-

kucingan mirip penyelundup, dan masih setumpuk lagi berita fakta memberitahu kita kejadian-kejadian menyesak dada.

Ketimbang mengulur daftar panjang perilaku memalukan tidak mesti menjadi cara hidup semua anggota Dewan, lebih baik kita bertanya, mengapa hal itu bisa terjadi? Masih adakah waktu tersisa untuk memperbaiki citra diri ini?

Minimal ada dua penjelasan terhadap masalah ini. *Pertama*, anggota DPRD terlanjur berasumsi bahwa birokrasi identik dengan korupsi dan para birokrat itu koruptor. Dengan asumsi ini, pembahasan terhadap sebuah rencana kerja para disodorkan birokrat harus dilakukan ekstra ketat yang dan hati-hati. Sayangnya, sebagian wakil rakyat yang terhormat ini tidak memiliki *skill* memadai untuk melakukan pengawasan politik maupun administratif terhadap rencana kerja eksekutif.

Dalam situasi seperti inilah dimungkinkan terjadinya politik dagang sapi yang mengarah pada keuntungan pribadi. Dalam beberapa kasus, munculnya tawar-menawar politik sering dipicu justru oleh politisi kawakan yang sudah berpengalaman dengan seluk-beluk sistem anggaran dalam sebuah rencana program. Di Jawa Timur, misalnya, karena begitu kuatnya peran DPRD melakukan pengawasan terhadap program kerja eksekutif yang dianggap korup, lagi-lagi muncul anekdot: “bongkar atau bagi dua”.

Penjelasan *kedua* justru bermula dari ketidakpedulian sebagian wakil rakyat terhadap kedudukan, fungsi dan tugasnya sebagai anggota legislatif. Sebagian mereka berasumsi bahwa kesempatan menjadi anggota DPRD mungkin tidak akan datang dua kali. Mumpung masih menjadi anggota DPRD, manfaatkanlah kesempatan sebaik mungkin.

Dengan kapasitas pribadi yang terbatas dan sistem *rekrutmen* politik yang cenderung makin kompetitif, mereka pesimistis akan bisa terpilih lagi sebagai anggota DPRD dalam pemilu berikutnya. Ciri-ciri anggota dewan semacam ini sangat mudah dikenali dalam berbagai forum yang melibatkan anggota DPRD di berbagai daerah. Biasanya mereka cenderung pasif, tidak mau belajar, asal bunyi, dan menghindari dari acara-acara resmi kedewanan.

Membangun kembali karakter anggota DPRD agar memiliki citra positif sebagai wakil rakyat yang mampu melakukan fungsi legislatif dan fungsi kontrol secara proporsional adalah tugas berat yang harus dilakukan, baik oleh lembaga DPRD itu sendiri, pihak eksekutif, Perguruan Tinggi dan LSM, serta partai politik yang menjadi induk organisasinya. Ketika memudarnya citra anggota dewan bisa dikatakan sudah menyebar di hampir semua daerah, berarti masalah serius terletak pada kesiapan kader partai untuk menjadi politisi. Untuk mengatasi hal ini, salah satu tawaran perubahan adalah adanya perbaikan pada pola dan sistem rekrutmen.

Ke depan, partai politik harus mendesain sebuah sistem rekrutmen yang handal sehingga mampu menjaring kader-kader partai yang benar-benar profesional di bidangnya, memiliki kompetensi politik tinggi, memiliki moral politik teruji, memiliki komitmen dan amanah dalam menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat. Jika model ini yang disepakati, usaha ke arah itu mestinya harus sudah dimulai sejak dini, tidak menunggu menjelang waktu pemilu.

Adalah tanggung jawab partai-partai politik untuk mulai merancang sistem rekrutmen yang ketat bagi kader-kadernya jika ingin duduk sebagai wakil partai sekaligus wakil rakyat di lembaga

legislatif. Pengalaman pemilu 1999 yang lalu, ketika sejumlah partai memperoleh dukungan suara jauh lebih besar dari yang dikira dan tidak siap mengirimkan kader terbaiknya menjadi anggota DPRD, mestinya tidak boleh terulang lagi. Kampanye partai yang sebenarnya justru dimulai dari upayanya merekrut kader-kader profesional secara lebih terbuka.



Disamping peran yang harus dilakukan partai politik, upaya memperbaiki kinerja sekaligus citra anggota DPRD juga bisa dibangun kembali melalui proses pendidikan. Perguruan Tinggi dan LSM bisa mengambil peran ini, misalnya dengan mengadakan program pendidikan khusus bagi para politisi dan calon politisi. Walaupun pada kenyataannya para politisi kita justru dididik dan dibesarkan tidak

dari sebuah institusi pendidikan tetapi dari pengalaman langsung di organisasi lapangan, pendidikan khusus bagi para politisi dan calon politisi tetap diperlukan.

Dengan model ini, nantinya kita akan memiliki wakil rakyat yang paham betul bagaimana bermain politik secara etis, pandai bicara sekaligus juga pintar bekerja, mampu menangkap aspirasi rakyat, mampu merancang dan merumuskan kebijakan serta mengevaluasinya, bersikap jujur, bermoral, dan mengemban tugas-tugasnya secara bertanggung jawab. Semoga harapan ini tidak terlalu berlebihan. ***

Wakil Rakyat

E Ivis Tabuni adalah satu dari dua puluh anggota legislatif terpilih di kabupaten Puncak Jaya, Papua. Bagi dia dan rekan-rekannya, menjadi anggota DPRD berarti menjadi wakil rakyat, menjadi legislator dan menjadi pengawas kebijakan eksekutif. Mereka sudah melepaskan diri dari keterikatan dengan partai politik. Secara eksplisit bahkan Tabuni berucap: “Di tempat kami partai politik sudah habis pada tanggal 5 April 2004. Kami sekarang menjadi wakil rakyat, tak peduli apapun partainya.”

Sungguhpun begitu, masih belum jelas benar bagi Tabuni dan para sejawatnya di Papua, atau di Kalimantan, atau di Sumatera dan pulau-pulau lain, dan bahkan di pulau Jawa: apa sebenarnya tugas utama wakil rakyat setelah dilantik dengan segala kebanggaan dan kontroversinya. Masihkah mereka akan menikmati besarnya kekuasaan dalam pembuatan peraturan, pelaksanaan fungsi pengawasan dan pelaksanaan fungsi anggaran? Masihkah mereka akan menikmati kemewahan akibat mahalnya harga suara dalam Pilkada dan LPJ sebagaimana dinikmati para pendahulunya?

Jauh dari kemewahan yang pernah dinikmati para wakil rakyat periode sebelumnya, anggota DPRD 2004-2009 akan dihadapkan pada dua tantangan berat. *Pertama*, mereka harus bekerja di tengah situasi masyarakat yang makin kritis, makin menuntut transparansi dan partisipasi dalam proses perumusan kebijakan. *Kedua*, para anggota DPRD harus menjalankan tugasnya dengan kewenangan yang jauh lebih kecil dan ruang gerak yang jauh lebih sempit sebagai konsekuensi direvisinya UU No. 22 tahun 1999 yang saat ini sedang dilakukan oleh Pansus DPR.

Dua hal di atas adalah kondisi eksternal yang jelas akan berpengaruh terhadap kinerja para wakil rakyat. Secara internal, para anggota DPRD juga menghadapi masalah cukup serius agar bisa melaksanakan pekerjaannya dengan baik. Pemahaman anggota tentang tugas dan fungsi DPRD pada umumnya masih sangat lemah. Di luar bidang tugas pokoknya, pemahaman mereka tentang mekanisme kerja dan masalah-masalah birokrasi juga sangat lemah. Seorang birokrat di jajaran Pemerintah Kota Yogyakarta pernah titip pesan, agar di awal masa tugasnya para anggota DPRD sebaiknya belajar membaca dan memahami Renstra dan Propeda daerah masing-masing. Maksudnya, agar diperoleh pemahaman yang seimbang antara eksekutif dan legislatif tentang peta potensi, masalah dan strategi pemecahan persoalan daerah.

Secara normatif para anggota DPRD memiliki fungsi representasi sebagai wali masyarakat (*trustee*), wakil masyarakat (*delegate*), wakil partai (*partisan*), dan pelaku politik (*politico*). Sedangkan menurut UU. No.22/1999, fungsi DPRD akan meliputi fungsi legislasi (pembuatan peraturan daerah dan peraturan perundangan lain), fungsi pengawasan (terhadap pelaksanaan perda, keputusan Gubernur-

Bupati-Walikota, pelaksanaan APBD, dan kebijakan pemerintah), dan fungsi penganggaran (menetapkan APBD, melakukan alokasi, distribusi dan stabilisasi anggaran).

Kemampuan untuk melaksanakan semua fungsi di atas adalah syarat minimal yang harus dimiliki para wakil rakyat. Sebagai basisnya, mereka dituntut untuk memiliki kemampuan jaring asmara (penjaringan aspirasi masyarakat), kemampuan *lobby*, dan kemampuan komunikasi politik. Namun jangan salah, semua kemampuan dasar tersebut bukanlah sebuah pengetahuan yang bisa ditransfer hanya melalui ceramah dalam acara-acara pembekalan. Proses yang diperlukan bagi anggota DPRD untuk menguasai skill tersebut adalah pendampingan.

Program pendampingan pun memerlukan pendekatan khusus. Peta potensi dan kapasitas para wakil rakyat sangat bervariasi. Pengalaman organisasi, latar belakang sosial, dan tingkat pendidikan mereka sangat beragam. Di salah satu provinsi, lebih dari 60% anggota DPRD ternyata menggunakan ijazah persamaan, yang berarti kesetaraan pendidikan setingkat SLTA patut diragukan. Karena itu, pendampingan tingkat lokal menjadi lebih penting dilaksanakan, ketimbang pelatihan secara nasional bermodalkan otoritas instansi pemerintah di Jakarta. (*KR. 16 Agustus 2004*)

DPRD, Kapan Kerjanya?

Apa yang dilakukan para anggota DPRD setelah mereka dilantik sebagai wakil rakyat? Banyak hal yang bisa dilakukan. Ada yang sibuk mengikuti program pelatihan (yang serius ataupun sekedar habiskan dana proyek), ada yang masih nganggur-nganggur dan jalan-jalan saja, dan tidak sedikit pula yang sibuk berebut posisi pimpinan dewan.

Hampir di semua DPRD, pembahasan tata-tertib berjalan alot karena semua fraksi berusaha menduduki posisi pimpinan. Fraksi terbesar tidak secara otomatis bisa merebut posisi Ketua DPRD. Tarung kuasa ini sudah diwarnai dengan permainan politik uang yang bahkan melibatkan para pemain di luar gedung parlemen.

Tugas DPRD yang meliputi pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan tidak hanya menarik para anggota untuk saling berebut posisi, tetapi bahkan menyeret pihak-pihak luar yang memang berkepentingan dengan produk peraturan, penganggaran dan pengawasan untuk ikut bermain mempengaruhi posisi dan komposisi pimpinan Dewan.

Di luar masalah tarik-menarik kepentingan politik dan perebutan kekuasaan, alotnya pembahasan Tata Tertib DPRD juga mengindikasikan tingkat pemahaman yang berbeda dari para anggota DPRD terhadap landasan hukum yang kontroversial (PP 25/2004), dan lemahnya kapasitas politik sebagian besar anggota (baru) DPRD dalam menjalankan tugasnya.

Pergantian (sebagian besar) anggota DPRD setiap lima tahun sekali memang menjadi pertanda berlangsungnya proses demokrasi karena adanya rotasi pemegang kekuasaan. Namun demikian, satu hal yang kurang diperhitungkan adalah kenyataan bahwa setiap lima tahun terdapat politisi-politisi baru yang kebanyakan tidak memiliki pemahaman yang cukup baik tentang tugas-tugas mereka sebagai wali masyarakat, wakil masyarakat, wakil partai, dan pelaku politik.

Secara pragmatis (dalam pengertian negatif), kondisi ini memang menguntungkan bagi lembaga-lembaga pemerintah (dan perguruan tinggi ataupun LSM) karena dengan demikian terbuka peluang bagi adanya proyek-proyek pelatihan. Bahkan Depdagri menyediakan anggaran Rp. 280 milyar untuk proyek pelatihan bagi 15 ribu anggota DPRD se-Indonesia, dengan masih tetap memungut bayaran Rp. 1 juta untuk setiap peserta yang harus mengikuti pelatihan di Jakarta.

Masalah lain adalah kesadaran para anggota DPRD sendiri untuk mau melaksanakan tugas segera setelah mereka dilantik. Jangan sampai pembahasan masalah Tata Tertib dan pembagian Komisi menjadi berlarut-larut dan membuang-buang waktu yang seharusnya bisa dimanfaatkan untuk membahas masalah lain yang lebih strategis.

Sudah saatnya para anggota dewan yang terhormat memiliki kepekaan terhadap persoalan-persoalan konkret yang dihadapi masyarakat. Bagaimanapun, anggota DPRD baru masih mewarisi

pekerjaan rumah yang belum sepenuhnya bisa diselesaikan oleh para wakil rakyat periode sebelumnya.

Para anggota DPRD seharusnya mengawali masa tugasnya dengan mulai meningkatkan fungsi legislasi. Selama kurun waktu 1999-2004 perbandingan persentase produk legislasi antara Eksekutif dengan Legislatif benar-benar timpang. Untuk DPRD provinsi DIY, dari semua jumlah peraturan perundangan yang dihasilkan, hanya 3% yang merupakan inisiatif DPRD, 97% adalah inisiatif Lembaga Eksekutif. Kondisi di kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman bahkan lebih buruk, hanya 2% produk legislasi yang merupakan inisiatif DPRD, 98% adalah inisiatif Pemerintah Daerah.

Apa yang harus dilakukan agar para anggota DPRD bisa melaksanakan fungsi legislasi dengan baik? Cobalah mulai dengan identifikasi permasalahan paling urgen yang dihadapi daerah. Sebagai contoh, pada tingkat provinsi dan kabupaten, terdapat masalah tata-ruang, pengaturan lalu lintas dan jumlah kendaraan, izin pendirian pusat belanja, masalah PKL dan parkir, masalah buruh, pekerja rumah tangga, masalah pondokan, penyediaan air bersih, dampak lingkungan, dan sebagainya. Tentu saja masih terdapat sederet masalah lain yang harus dicermati oleh anggota DPRD.

Tetapi di antara masalah-masalah tersebut, manakah yang paling *urgent* untuk ditangani berdasarkan skala prioritas? Di sinilah pentingnya melakukan identifikasi masalah. Setelah itu, para wakil rakyat dapat mengajukan tuntutan agar pemerintah daerah mengambil kebijakan yang lebih tegas di bidang tertentu. Pada saat yang sama, DPRD juga harus mulai menata agenda dan memutuskan masalah apa yang harus segera ditangani dan kebijakan apa yang harus segera dibuat.

Selanjutnya, para anggota DPRD mulai menyusun rancangan kebijakan untuk menangani masalah tersebut, melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat, menyusun rancangan kebijakan, melakukan sosialisasi, mencari dukungan politik agar rencana kebijakan tersebut dapat diterima dan disahkan sebagai produk hukum, pelaksanaan program, evaluasi dampak, dan seterusnya.

Bagaimana pun, semua langkah di atas hanyalah sebuah usulan saja. Sangat boleh jadi para anggota dewan yang terhormat sudah mempunyai agenda kerja sendiri yang jauh lebih strategis, taktis, dan terencana. Namun demikian, sebagai warga negara yang pada 5 April 2004 yang lalu turut serta memberikan suara dalam pemilu untuk memilih partai politik dan anggota DPRD, adalah kewajiban saya untuk mengingatkan para wakil rakyat yang terhormat, segeralah bekerja untuk kepentingan rakyat. (*KR, 29 September 2004*)

Ketegangan Eksekutif-Legislatif di Daerah

Salah satu isu paling kontroversial dalam draf revisi UU No. 22/1999 versi Depdagri adalah pasal yang menyebutkan bahwa Presiden bisa membubarkan DPRD. Para perumus draf revisi nampaknya sudah sangat terganggu dengan banyaknya kasus penyimpangan yang dilakukan para anggota DPRD di berbagai daerah. Mereka menduga bahwa penyebab utama dari penyimpangan itu adalah UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kedudukan sangat kuat kepada lembaga legislatif tersebut.

Gagasan ini langsung mendapat beragam tanggapan kontra dari para ahli maupun pemerhati otonomi daerah. Ide pembubaran DPRD dianggap sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan desentralisasi. Selain itu pemerintah pusat dianggap terlalu berlebihan dalam menanggapi gejala menguatnya lembaga legislatif di daerah. Sebagaimana masalah-masalah lain yang muncul, berbagai penyimpangan dan perilaku *over acting* para anggota legislatif daerah tidaklah semata-mata disebabkan oleh undang-undang itu. Dengan demikian, gagasan tim revisi UU Pemerintah Daerah untuk

memberikan kewenangan pembubaran DPRD kepada Presiden justru bisa menjadi langkah blunder yang akan sangat merugikan pemerintah pusat, menjadi justifikasi bahwa pemerintah pusat memang sedang melakukan resentralisasi.

Terlepas dari pro-kontra terhadap gagasan tersebut, neraca setahun pelaksanaan otonomi daerah secara kasat mata menunjukkan beratnya masalah yang dihadapi daerah-daerah, terkait dengan munculnya berbagai ketegangan antara eksekutif (Kepala Daerah dan jajaran birokrasi) dengan para anggota legislatif (DPRD), baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kotamadya. Secara manifes, ketegangan tersebut biasanya muncul dalam bentuk perang pernyataan antara keduanya, baik secara langsung maupun melalui media massa.

Pada satu sisi, eksekutif menganggap para anggota DPRD tidak dapat menjalankan tugas-tugasnya dengan baik dan benar. Ritual pembacaan laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah sering dianggap sebagai arena yang hanya mempertontonkan kekuatan DPRD, tanpa menghiraukan substansi masalah dalam LPJ. Sementara pada sisi yang lain, pihak legislatif balik menuding bahwa Kepala Daerah sering mengambil keputusan sendiri tanpa mengikutsertakan anggota legislatif yang dalam ketentuan undang-undang sebagai "mitra" bagi eksekutif. Kasus walikota Solo yang menjalin kerjasama dengan Unicef tanpa persetujuan DPRD adalah salah satu contohnya.

DPRD sebagai lembaga legislatif seharusnya dapat melakukan fungsi kontrol terhadap eksekutif sehingga tercipta mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sayangnya, banyak kasus yang dilakukan anggota dewan justru meruntuhkan harapan tersebut. Tengoklah kilas balik berita-berita media massa beberapa waktu terakhir ini: Para wakil rakyat sibuk memikirkan

fasilitas pribadi di tengah kesulitan Pemda menyusun anggaran, contohnya permintaan rumah dinas di Jawa Timur, uang saku di DIY, dana mobilisasi di Jateng, kenaikan 300% gaji anggota DPRD Kebumen, dan sebagainya.

Selain masalah keuangan, para anggota dewan juga dianggap tidak kuasa menjaga citra diri mereka sebagai politisi yang mestinya memegang teguh moral dan etika, disamping profesionalisme sebagai politisi. Kasus penggerebekan pimpinan DPRD di sebuah diskotik di Surabaya, para anggota DPRD memaksa melakukan "studi banding" luar negeri walaupun harus sembunyi-sembunyi dari intipan media massa, dan banyak kasus lain adalah setumpuk fakta yang seharusnya menggugah rasa keprihatinan kita.

Dengan berbagai kasus di atas, adalah tidak aneh jika di sementara daerah pihak eksekutif cenderung menganggap rendah kinerja DPRD. Situasi penuh ketegangan ini otomatis akan berimplikasi kepada terganggunya hubungan kerja antara kedua lembaga tersebut. Dalam setiap kesempatan, masing-masing pihak seolah saling mengintip dan menunggu kelengahan serta kelemahan pihak lain. Dalam banyak kasus di berbagai daerah, usulan APBD oleh pihak eksekutif biasanya disikapi dengan sangat kritis (dan cenderung berlebihan) oleh para anggota legislatif. Pernyataan-pernyataan keras muncul di media massa, misalnya mempersoalkan anggaran biaya untuk keperluan Kepala Daerah yang dianggap terlalu tinggi. Sedemikian njlimetnya, hingga anggaran untuk pembelian gantungan handuk dan peralatan tidur seorang Kepala Daerah pun dipermasalahkan.

Sebaliknya, pihak eksekutif juga menuding bahwa sikap-sikap kritis anggota DPRD sering tidak proporsional, tidak konsisten dan mengandung kepentingan tertentu. Alotnya proses penataan

kelembagaan di berbagai provinsi/kabupaten/kota di Indonesia yang berujung pada dilakukannya model akomodatif adalah contoh bermainnya kepentingan politik dalam rasionalisasi birokrasi. Implikasinya, jumlah dan jenis Dinas, Badan ataupun Kantor di suatu daerah sering tidak sesuai dengan potensi dan kebutuhan riilnya. Struktur kelembagaan cenderung gemuk untuk memberikan tempat kepada para pejabat yang memiliki hubungan khusus dengan para politisi. Demikian juga ketika merancang program kerja dan anggaran untuk diri sendiri, para anggota DPRD sering dianggap tidak memiliki kepekaan sosial.

Apa sesungguhnya akar masalah dari tumbuhnya ketegangan antara eksekutif dengan legislatif ini? Mencermati kasus-kasus yang terjadi, khususnya dilihat dari substansi masalah dan pola-pola interaksi yang memacu munculnya ketegangan tersebut, saya menduga ada beberapa hal mendasar yang melatar belaknginya.

Pertama, faktor psikologis. Di era transisi ini, para birokrat merasa lebih unggul dibanding politisi menyangkut pengalaman, pendidikan, penguasaan masalah dan akses terhadap informasi. Sebaliknya, secara psikologis politisi juga merasa lebih percaya diri karena dukungan konstituen yang memilihnya, sehingga melahirkan sikap berlebihan dalam menjalankan fungsinya. Argumen bahwa para anggota DPRD adalah wakil dan oleh karena itu mendapat dukungan rakyat sebenarnya masih meragukan. Seperti diketahui, banyak warga masyarakat yang merasa tidak pernah memilih mereka menjadi anggota DPRD karena yang dipilih adalah partainya, bukan orangnya.

Kedua, secara hukum para anggota dewan merasa lebih kuat karena memiliki kekuasaan besar melakukan kontrol terhadap eksekutif sebagaimana yang diatur secara jelas dan tegas dalam UU No. 22/1999.

Para birokrat juga sering mengeluhkan kuatnya kedudukan DPRD dalam undang-undang tersebut, menyebabkan mereka tidak lagi leluasa bergerak dalam mengambil kebijakan, sementara kontrol yang datang dari DPRD sering tidak mencerminkan aspirasi masyarakat.

Ketiga adalah kombinasi antara faktor politis dengan kecakapan birokrasi. Bukan rahasia lagi bahwa kebanyakan Kepala Daerah baru yang terpilih dari partai dominan dalam lembaga perwakilan, biasanya tidak memiliki *skill* dan wawasan birokrasi yang memadai. Walaupun mendapat dukungan politis dari para anggota dewan, tipe kepala daerah semacam ini biasanya lemah dalam kinerja birokrasi. Akibatnya pejabat eksekutif lain sering lebih menonjol dalam menjalankan tugas pemerintahan sehari-hari.

Keempat adalah faktor persepsi. Pada umumnya para politisi memiliki persepsi yang buruk tentang birokrat yang cenderung korup. Sedangkan para politisi terkesan hanya berorientasi kepada ideologinya masing-masing, cenderung lamban dan bertele-tele dalam merespon persoalan. Persepsi ini pada perkembangannya melahirkan sikap saling menganggap remeh.

Kelima, ketegangan yang terjadi juga merupakan dampak dari rendahnya akuntabilitas publik dan gesekan kepentingan dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Munculnya dugaan politik uang yang melibatkan anggota DPRD, pihak swasta dan (mungkin) eksekutif dalam pembangunan gedung Jogja Expo Centre DIY adalah salah satu contohnya. Di Jawa Timur, misalnya, muncul anekdot yang sekaligus merupakan sindiran tajam terhadap kinerja legislatif maupun eksekutif: "Bagi dua, atau bongkar!" Maksudnya, ketika legislatif menemukan indikasi penyimpangan dilakukan eksekutif, maka mereka akan memaksa eksekutif untuk membagi "rezeki" itu

atau mengancam akan membongkarnya jika keinginan mereka tidak dipenuhi.

Pada akhirnya, akumulasi persoalan berupa ketegangan antara eksekutif dan legislatif hanya akan menghambat kelancaran roda pemerintahan jika tidak dipahami dengan baik dan segera dicarikan solusinya. Di bawah ini disampaikan dua usulan alternatif untuk membantu mengatasi terjadinya ketegangan berkelanjutan.

Pertama, dan paling utama, adalah pembenahan internal, yang harus dilakukan baik oleh eksekutif maupun legislatif. Seperti diketahui, reformasi birokrasi selama ini masih berupa cita-cita belaka. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam birokrasi pemerintahan tampaknya masih jauh panggang dari api. Prinsip akuntabilitas, kompetensi, transparansi, partisipasi dan *equity* barulah sebatas pengetahuan umum saja, belum sampai tahap internalisasi dalam kehidupan birokrasi.

Di pihak legislatif, pembenahan dan peningkatan kinerja anggota dewan dapat dilakukan oleh DPRD secara kelembagaan melalui training-training keahlian khusus sesuai dengan komisinya masing-masing. Selama ini program pembekalan dan orientasi tugas kedewanan lebih bersifat konseptual belaka, kurang operasional, dan tidak menyentuh persoalan empiris yang secara riil dihadapi para anggota dewan dalam dinamika politik lokal. Hambatan umum dalam program ini juga berasal dari heterogenitas latar belakang, pendidikan, pengalaman organisasi, dan tentu saja wawasan tiap-tiap anggota dewan, menyebabkan banyak program orientasi lebih bersifat formal dan seremonial belaka.

Peningkatan kualitas anggota dewan juga menjadi tanggung jawab masing-masing partai politik. Karena itu, belajar dari carut-marutnya

kinerja DPRD hasil Pemilu 1999, dalam waktu dekat ini partai politik harus sudah mempersiapkan pola *rekrutmen* yang objektif dan rasional. Mereka yang akan dipilih dan didudukkan menjadi calon anggota legislatif hendaknya adalah kader-kader partai yang memiliki kualifikasi unggul. Indikator keunggulan tersebut tentu saja harus dikaitkan dengan tugas-tugas mereka selaku anggota lembaga legislatif.

Usulan *kedua* lebih berkait dengan aspek perundangan. Sudah saatnya pemerintah nasional mengkaji persoalan-persoalan riil sebagaimana dibahas sebelumnya, dan mulai merumuskan perbaikan terhadap beberapa ketentuan dalam peraturan perundangan (UU maupun PP) yang diduga menyebabkan munculnya ketegangan eksekutif-legislatif. Dengan tetap berpegang pada prinsip revisi harus didahului dengan evaluasi, pemerintah sebaiknya mulai melakukan identifikasi persoalan empiris di tingkat lokal untuk mengkaji apakah semua itu ada hubungannya dengan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, jika memang harus dilakukan revisi terhadap undang-undang, semua itu dilandasi kerangka pemikiran yang jelas.

Salah satu hal yang sering dikeluhkan birokrat daerah adalah ketentuan dalam pasal 61 UU No. 22/1999 yang menyebutkan bahwa pengangkatan Sekretaris Daerah harus dengan persetujuan pimpinan DPRD. Ide ini dimungkinkan untuk membangun koordinasi antara eksekutif dengan legislatif. Pada praktiknya, penentuan jabatan administratif dengan mengundang intervensi politisi justru menghambat kelancaran tugas-tugas birokrasi. Di luar ketentuan pasal 61 tersebut, tentulah masih ada beberapa pasal lain dalam UU No. 22/1999 yang memerlukan pengkajian lebih lanjut. Adalah tugas kita bersama-sama untuk mencermatinya, dan mencari rumusan yang

paling tepat sehingga menghindarkan terjadinya ketegangan antara eksekutif dan legislatif, sekaligus menciptakan tata-pemerintahan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Akhirnya, dengan pemahaman yang benar dan solusi yang sifatnya operasional, ketegangan dan konflik yang terjadi antara eksekutif dengan legislatif hendaknya dipahami sebagai bagian wajar dari dinamika politik di tingkat lokal, bukan malah ditonjolkan sebagai indikator kegagalan otonomi sehingga memacu dilakukannya revisi tanpa didahului evaluasi. (*Majalah Gerbang, Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, 1/ Thn 1 Maret 2003)

Memanggil Bupati

Kontroversi penanganan PKL Selokan Mataram menyisakan persoalan yang menarik. Bupati Sleman menjadi bulan-bulanan media massa, pernyataannya dilihat dari sisi negatifnya. Bahkan ketegasan sikapnya sering dikesankan sebagai perilaku arogan. Beberapa wakil rakyat dari Sleman yang kini duduk di DPRD DIY dengan lantang hendak memanggil Bupati. Demikian juga anggota Komisi D di DPRD DIY. Tak puas dengan penjelasan Subdin Bina Marga Dinas Kimpraswil DIY, mereka lagi-lagi akan memanggil Bupati.

Tidak jelas benar, apakah istilah "memanggil" berasal dari para wakil rakyat di DPRD Provinsi, ataukah dimunculkan media massa untuk mengesankan bahwa para politisi di provinsi berada dalam posisi lebih tinggi dibanding Bupati. Adalah sangat wajar dan sah jika wakil rakyat berusaha membela kepentingan rakyat dengan cara meminta pendapat pejabat yang berkuasa untuk memberikan keterangan seputar kebijakan yang diambilnya. Namun demikian, sangat sulit mencari landasan hukum sebagai pembenar terhadap rencana "pemanggilan" Bupati tersebut.

Sejak ditetapkan UU No. 22/1999, pemerintah kabupaten tidak lagi memiliki hubungan hierarkis dengan pemerintah provinsi. DPRD Kabupaten/Kota pun tidak memiliki hubungan hierarkis dengan DPRD Provinsi. Walaupun untuk kepentingan pemerintahan umum selalu disarankan agar diantara kedua level pemerintahan tersebut terbangun hubungan koordinasi, secara formal tidak ada peraturan yang mewajibkannya. Karena itu, pernyataan politisi (atau media massa) seolah-olah DPRD Provinsi berhak memanggil Bupati terdengar aneh dan perlu klarifikasi.

Sebelum menulis, saya bertanya kepada salah seorang teman di DPRD Provinsi, apakah dasar hukum pemanggilan Bupati ini. Jawaban beliau begini: *“Menurut UU Susduk untuk kepentingan pengawasan setiap pejabat pemerintah dan warga masyarakat bisa dimintai keterangan oleh DPRD. Untuk kasus Bupati tentu tidak dalam kapasitas dimintai pertanggungjawaban, karena yang berhak untuk itu adalah DPRD Sleman. Sebatas dimintai keterangan boleh...”*

Tidak puas dengan jawaban tersebut, saya membaca ulang UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Hal ikhwal "pemanggilan" itu diatur dalam Pasal 66 ayat (1) yang berbunyi: *“DPRD Provinsi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara tingkat provinsi, pejabat pemerintah provinsi, badan hukum atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan daerah, bangsa dan negara”*. Pasal 82 memberikan kewenangan yang sama kepada DPRD Kabupaten/Kota untuk meminta keterangan kepada pejabat negara, pejabat pemerintah dan badan hukum tingkat kabupaten/kota.

Pasal 66 dan 82 UU No. 22/2003 jelas-jelas mengatur hak DPRD Provinsi terhadap pejabat negara tingkat provinsi dan hak DPRD kabupaten/kota terhadap pejabat negara tingkat kabupaten/kota. Bahkan ayat (2) sampai (5) pasal-pasal tersebut menegaskan bahwa mereka yang dipanggil wajib memenuhi panggilan, yang melanggar bisa dikenai panggilan paksa, dan jika panggilan paksa tidak dipenuhi maka dapat disandera paling lama lima belas hari.

Namun pada semua pasal dalam UU tersebut sama sekali tidak ditemukan aturan tentang pemanggilan Bupati oleh anggota DPRD Provinsi. Juga tidak ada aturan bahwa DPRD Provinsi dapat melakukan pengawasan terhadap proyek- proyek yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten.

Dalam tatanan *governance*, dikenal prinsip *subsidiarity*. Artinya, proses pembuatan keputusan hendaknya diserahkan kepada mereka yang paling dekat dan paling relevan dengan persoalan itu. Tingkat atas hanya melakukan apa yang tidak bisa dilakukan oleh tingkat bawah. Kalau sebuah urusan bisa ditangani eksekutif maupun legislatif tingkat kabupaten, mengapa tingkat provinsi harus campur tangan?

Perang wacana, pro-kontra, ketegangan dan saling adu argumen adalah warna alamiah yang menghiasi kehidupan demokrasi. Namun harus disadari bahwa demokrasi juga harus dibangun di atas tegaknya aturan. Demokrasi mempersyaratkan adanya kebebasan berekspresi, baik yang dilakukan oleh warga biasa maupun para politisi. Namun demikian, masyarakat juga berhak mendapat informasi yang benar, bahwa kebebasan tersebut dibangun di atas landasan peraturan, bukan kebebasan tanpa aturan. ***

Peran dan Fungsi DPRD

Apakah politik itu? Dari sekian ribu kemungkinan jawaban terhadap pertanyaan sederhana ini, saya memilih untuk menjawabnya menggunakan analogi. *Politik itu, ibarat gadis cantik, mandi di pantai hanya memakai bikini. Apa yang tampak, mungkin terlihat indah dan menggairahkan. Tetapi lebih indah dan lebih menggairahkan adalah...(maaf) apa yang tersembunyi di balik bikini.* Begitulah kira-kira analogi tentang politik.

Melihat kejadian politik, termasuk politik lokal, hanya pada apa yang nampak di atas permukaan, sangat mungkin akan diperoleh gambaran yang menyesatkan. Demikian juga dalam melihat proses penyusunan RUU Keistimewaan DIY. Proses ini sama sekali tidak mengakibatkan delegitimasi DPRD DIY. Demikian juga pasal-pasal di dalam RUU tersebut, sama sekali tidak akan mengakibatkan mandulnya peran DPRD.

Sebaliknya, para wakil rakyat di lembaga legislatif akan tetap dapat menjalankan tiga fungsi utama yaitu pengaturan, pengawasan, dan penganggaran. Jika dicermati secara seksama RUU Keistimewaan juga menjamin berlangsungnya proses *check and balances* antara eksekutif

dengan legislatif, sesuatu yang selama ini justru sama sekali tidak diatur dalam undang-undang.

Agar para pembaca koran tercinta ini tidak mendapatkan gambaran yang keliru, saya ingin menyampaikan tanggapan berikut.

Pertama, adalah tidak benar jika dikatakan bahwa dalam proses penyusunan RUUK, pemda DIY tidak melibatkan DPRD. Apa yang saat ini sedang dilakukan Pansus RUUK DPRD dengan penyerapan aspirasi ke kabupaten/kota bukanlah sekedar penyempurnaan, tetapi bukti kerjasama eksekutif-legislatif dalam penyusunan RUUK. Bahwa inisiatif penyusunan RUUK datang dari eksekutif yang pelaksanaannya dibantu para akademisi, sama sekali tidak mengurangi hak dan kewenangan DPRD sebagaimana diatur dalam pasal 18 dan 19 UU 22/1999.

Kalau mau jujur, setua umur DPR/DPRD dalam tata pemerintahan negeri ini, adakah produk perundangan yang kemunculannya diprakarsai oleh lembaga legislatif? Kalaupun ada, jumlahnya bisa dihitung dengan jari. Dengan segala hormat terhadap beberapa anggota dewan yang mumpuni, kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi memang sangat lemah. Tidak heran bahwa yang lebih menonjol adalah pelaksanaan fungsi anggaran dan pengawasan.

Kedua, mengkritisi pasal 16 ayat 4 tentang veto Gubernur tidak bisa dilepaskan dari pasal 15 ayat 3. Pasal 16 adalah tentang Lembaga Eksekutif sedangkan pasal 15 adalah tentang Lembaga Legislatif. Jika dalam pasal 16 ayat 4 disebutkan bahwa Gubernur berhak menolak Raperda yang diusulkan oleh DPRD, pasal 15 ayat 3 menyebutkan bahwa DPRD juga berhak menolak Raperda yang diusulkan oleh Gubernur. Jika dicermati, kedua pasal tersebut mengatur mekanisme *check and balances* antara lembaga legislatif dengan eksekutif.

Ketiga, apakah pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur oleh Presiden menyebabkan DPRD kehilangan peran? Sama sekali tidak. Seperti sudah disebutkan, DPRD masih memiliki fungsi lain yang tidak kalah pentingnya, meliputi fungsi legislasi, penganggaran dan pengawasan. Demokrasi juga tidak kehilangan makna substantifnya hanya karena Kepala Daerahnya diangkat. Apalagi jika mayoritas rakyat Yogyakarta memang menghendaki demikian. Sebaliknya, proses pemilihan yang sering dianggap “demokratis” justru banyak dilakukan dengan trik-trik yang menodai demokrasi, dan menghasilkan pemimpin kontroversial yang tidak sepenuhnya diterima rakyat.

Dengan tiga argumen tersebut, adalah sangat naif jika dikatakan telah terjadi apa yang dalam bahasa Dr. Jawahir Thontowi disebut sebagai “delegitimasi DPRD”. Pada hemat saya, proses penyusunan maupun substansi RUUK sama sekali tidak memberi kesan pengabaian peran lembaga perwakilan tersebut. Saat ini justru DPRD DIY melalui Pansus RUUK yang sedang menjadi motor penggerak penyerapan aspirasi masyarakat terhadap RUU tersebut. Langkah berikutnya, bekerja sama dengan Pemda DIY maka Pansus akan membahas semua masukan masyarakat untuk penyempurnaan RUUK tersebut, sebelum akhirnya diajukan ke DPR RI. ***

Kolusi Eksekutif-Legislatif?

Suatu hari di awal tahun lalu, dalam perbincangan tentang dinamika politik lokal, seorang Bupati mengeluhkan perilaku sebagian mitranya di lembaga legislatif. Mereka cenderung lamban dalam menyelesaikan tugas-tugasnya (misalnya dalam pembahasan Raperda) tapi selalu menuntut kenaikan anggaran. Waktu itu Bupati dibuat pusing tujuh keliling karena adanya permintaan agar uang asuransi dan anggaran lain bagi anggota Legislatif dititipkan di pos anggaran Eksekutif.

Bupati sebagai pejabat Eksekutif seharusnya tidak boleh mengakomodasi permintaan semacam itu. Walaupun alokasi dana tersebut adalah untuk anggota DPRD, model "penitipan" anggaran adalah sebuah pelanggaran. Juga, indikasi kuat bahwa Eksekutif melakukan kolusi dengan Legislatif. Apapun tujuannya, praktik semacam itu jelas-jelas merugikan rakyat. Tetapi jawaban Bupati sungguh di luar dugaan. Menurutny, ketika hal itu disampaikan ke para Bupati lain, mereka menjawab, "Itulah seninya menjadi Kepala

Daerah". Demikian pendapat sebagian Bupati tentang kelihaihan yang dibutuhkan untuk mengakomodir tuntutan anggota dewan.

Di DIY, kita menyaksikan dua kejadian terpisah tetapi menggambarkan suatu hal yang sama, yaitu adanya dugaan korupsi yang dilakukan pimpinan dan anggota DPRD DIY, dan kemungkinan adanya kolusi antara Eksekutif dengan Legislatif. *Pertama*, surat Irjen Depdagri yang menyatakan bahwa terdapat penyimpangan pada APBD 2002/2003, antara lain karena adanya pos anggaran dewan yang dititipkan ke eksekutif. *Kedua*, enam orang anggota DPRD DIY dari unsur Pimpinan dan Panitia Anggaran dinyatakan sebagai tersangka dalam kasus dugaan korupsi dana asuransi.

Geger dana asuransi dan surat Itjen Depdagri tentang penyimpangan APBD DIY tentu saja sangat mengejutkan publik Yogyakarta. Mereka jelas belum bisa melupakan kasus Jogja Expo Centre (JEC) yang juga melibatkan para wakil rakyat yang terhormat. Mengapa hal ini bisa terjadi? Mengapa mereka tega mengkhianati rakyat? Mengapa pihak Eksekutif juga toleran terhadap penyimpangan terencana tersebut?

Ada dua kemungkinan jawaban. *Pertama*, pasal 19 Undang-undang No. 22/1999 memang memberikan hak kepada DPRD untuk menentukan anggaran belanja sendiri. Akibatnya, banyak anggota DPRD yang berlomba-lomba memperkaya diri semauanya, lupa pada kewajiban utama mengemban amanah rakyat. Para anggota DPRD di berbagai daerah menetapkan sendiri "gaji" mereka (terdiri dari uang representasi, uang paket, tunjangan jabatan, tunjangan komisi, dsb). Mungkin ada daerah yang anggota DPRD-nya berpenghasilan sekitar Rp. 4 sampai 5 juta per bulan. Tetapi ada juga yang mencapai

Rp. 12 juta, atau Rp. 30 juta, bahkan ada yang *take home pay*-nya mencapai Rp. 90 juta per bulan. Belum lagi fasilitas lain yang mereka terima (atau mereka minta) seperti mobil, rumah dinas, asuransi, dan sebagainya.

Melihat gejala ini, pemerintah nasional kemudian menerbitkan PP No. 110/2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD. Pada intinya, PP ini berusaha mengatur agar penghasilan pimpinan dan anggota DPRD proporsional dengan penghasilan Kepala Daerah, yang tentu saja disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. Tetapi, banyak anggota DPRD yang keberatan dengan PP ini. Alasannya, menurut UU 22/1999 DPRD memang memiliki hak anggaran, jadi tidak benar kalau pemerintah mengaturnya melalui PP. Apalagi berdasarkan *judicial review* yang diajukan DPRD Sumatera Barat, fatwa Mahkamah Agung menyatakan bahwa PP itu tidak benar.

Namun demikian, harus disadari bahwa melalui PP tersebut pemerintah bermaksud mengatur tata keuangan negara. Sampai sekarang, PP tersebut tetap belum dicabut karena secara substantif memang diperlukan untuk menjadi rambu-rambu yang mengatur keuangan daerah. Dengan demikian, pertimbangan moral dan standar kewajaran yang menjiwai PP tersebut seharusnya dapat menjadi acuan bagi DPRD dalam menentukan anggarannya. Menurut informasi dari sumber di Depdagri, jika PP tersebut diberlakukan, akan ada penghematan anggaran antara Rp 11-13 milyar per provinsi per tahun anggaran.

Kemungkinan *kedua*, para wakil rakyat memang membutuhkan penghasilan yang besar untuk mendukung operasional kegiatan mereka. Di samping tugas-tugas kedewanan, para anggota legislatif

juga harus menunaikan kewajiban keuangan (kelembagaan maupun personal) kepada partai politik yang dulu mengirim mereka ke gedung DPRD. Upaya memperbesar penghasilan melalui berbagai manipulasi, mungkin bisa dipahami dalam konteks besarnya kebutuhan riil yang harus dicukupi oleh seorang politisi.

Kendalanya, di era transparansi ini hampir semua gerak-gerik para anggota dewan selalu menjadi sorotan media massa maupun berbagai elemen lain di dalam *civil society*. Untuk menyiasati hal itu, dicarilah cara yang dianggap aman, yaitu dengan menitipkan anggaran Legislatif ke pos Eksekutif. Jadi, jika dilihat dari APBD maka pos anggaran dewan termasuk wajar alias tidak terlalu mencolok. Tetapi ketika diteliti lebih lanjut, baru diketahui bahwa ternyata ada dana-dana siluman yang bersembunyi di tempat lain.

Mengapa Eksekutif menerima model titipan ini? Bisa jadi, pihak Eksekutif tidak berkutik menghadapi desakan ataupun teror politik mitra mereka. Atau mungkin juga, para pengambil keputusan di Eksekutif juga mempunyai masalah dalam sistem administrasi mereka sehingga menjadi tidak *confident* alias tidak percaya diri ketika menghadapi Legislatif, dan dengan terpaksa harus bersikap akomodatif terhadap tuntutan-tuntutan mereka.

Apapun alasannya, praktik-praktik kolusif semacam itu jelas tidak dapat dibenarkan. Di banyak daerah lain, kasus-yang menimpa para pimpinan dan anggota DPRD akhirnya harus menyeret pejabat eksekutif seperti Kepala Daerah maupun Sekretaris Daerah untuk berurusan dengan pihak Kejaksaan.

Jika para pejabat daerah, baik di Legislatif maupun di Eksekutif, harus menjadi tersangka, kemudian kasus mereka disidangkan ramai-ramai, bukankah pelaksanaan pemerintahan umum akan macet? Bukankah yang menjadi korban adalah rakyat juga? Namun demikian, demi tetap berlangsungnya kegiatan pemerintahan umum di daerah, apakah kita harus mentolerir ketidakbenaran semacam ini? Di atas semua itu, pada akhirnya kita harus menerima kenyataan bahwa penerapan prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi akuntabilitas, kompetensi, transparansi, partisipasi, penegakan hukum, dan kesetaraan rupanya masih jauh panggang dari api. (KR, 12 Mei 2003)

Akuntabilitas Publik dalam Kasus Dana JEC

Selama beberapa minggu terakhir ini DPRD DIY terus menjadi bulan-bulanan media massa, khususnya berkaitan dengan dugaan keterlibatan sebagian anggotanya dalam kasus dana JEC dan uang “pakan munyuk” pilwagub. Secara ekstrim, harian ini bahkan menulis judul berita utamanya dengan istilah “Dewan Mandul” sementara koran lain dengan lantang menuliskan bahwa “kinerja dewan berada pada titik terendah” seraya menginformasikan kondisi tragis bahwa anggota dewan bahkan malu mengenakan lencana lembaga legislatif yang dimilikinya.

Betapapun terlukanya perasaan masyarakat atas perilaku para wakilnya, juga, betapapun agresifnya media massa berusaha menuntaskan masalah ini, ada baiknya semua pihak menimbang-nimbang secara arif jika hendak mengungkap masalah ini secara adil. Pembangunan arena pameran yang dikenal dengan nama Jogja Expo Centre (JEC) adalah atas inisiatif pemerintah provinsi DIY yang -waktu itu- akan ketempatan hajat akbar pertemuan para agen pariwisata se-Asia yang berlabelkan *Asian Tourism Forum* (ATF).

Dalam rangka menyambut ATF inilah, pihak eksekutif Provinsi DIY secara tergesa-gesa berusaha membangun gedung JEC dengan anggaran yang tidak terlalu besar, kurang dari Rp.10 milyar. Dalam perkembangannya, karena adanya tuntutan kebutuhan ruang yang jauh lebih luas dari yang direncanakan, membawa akibat pada membengkaknya jumlah anggaran.

Tepat ketika ATF berlangsung pada akhir Januari 2002 yang lalu, akhirnya gedung besar tersebut dapat diselesaikan, walaupun terkesan sangat dipaksakan. Kabarnya, total anggaran yang dihabiskan mencapai lebih dari Rp. 40 milyar, jumlah yang sangat besar untuk sebuah gedung yang belum jelas rencana penggunaannya sehari-hari, di luar untuk kepentingan ATF yang hanya beberapa hari itu. Bagaimana pihak eksekutif provinsi DIY mempertanggungjawabkan proyek ini? Bagaimana pula peran eksekutif dalam kasus transfer dana Rp 150 juta yang menghebohkan itu?

Peran Eksekutif

Dalam keseluruhan proses ini, peran pihak eksekutif memang terlihat sangat dominan, bukan saja karena mereka adalah inisiator proyek ini, tetapi juga karena secara administratif pihak eksekutif adalah pimpinan sekaligus penanggung jawab proyek pembangunan gedung itu. Karena proyek gedung JEC dibangun dengan dana APBD dan dilakukan oleh para pejabat publik, sudah barang tentu dalam pelaksanaannya harus ada pertanggungjawaban kepada publik secara transparan.

Sehubungan dengan akuntabilitas publik ini, ada beberapa hal yang pantas kita kritisi, khususnya berkaitan dengan mencuatnya kasus transfer uang Rp 150 juta dari rekening Kontraktor JEC ke

rekening salah seorang anggota DPRD DIY. *Pertama*, mengingat proses pembahasan rencana pembangunan gedung JEC di DPRD DIY biasanya dilakukan antara pihak eksekutif dengan legislatif, mungkinkah transfer dana oleh Kontraktor JEC dilakukan sepengetahuan atau bahkan atas instruksi pihak eksekutif?

Kedua, menengok kembali alotnya pembahasan di DPRD DIY, khususnya menyangkut anggaran proyek JEC yang terus membengkak, apakah transfer dana tersebut dimaksudkan sebagai "uang pelicin" untuk memperlancar persetujuan pencairan anggaran yang besarnya jauh melebihi rencana semula? *Ketiga*, berkaitan dengan poin kedua, bagaimana kira-kira proses pertanggungjawaban publik atas membengkaknya anggaran proyek JEC? Apakah uang sejumlah Rp 42 miliar itu semua diwujudkan dalam bentuk gedung JEC dan segala fasilitas pendukungnya, ataukah ada ke pihak-pihak lain?

Keempat, tentang penunjukkan kontraktor yang tanpa tender, apakah masuk akal jika pihak eksekutif berlindung di balik alasan "terdesak waktu" dan kebutuhan dana talangan Rp 20 miliar sehingga PT Adhi Karya langsung ditunjuk sebagai kontraktor? Apakah pemerintah provinsi mengabaikan aspek perencanaan dalam pembangunan daerah, padahal sudah ada Bappeda? Bukankah proses penunjukkan kontraktor untuk sebuah proyek besar sudah ada aturannya? Mengapa yang terkesan sangat aktif dalam pembangunan JEC justru Sekretaris Daerah?

Akuntabilitas Publik

Mencoba mengungkap dugaan politik uang yang melibatkan anggota DPRD dalam kasus dana JEC secara transparan sebenarnya bisa dimulai dari pemetaan aktor-aktor yang terlibat dalam proyek

ini, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan proyek ini. Secara kelembagaan terdapat tiga aktor utama yaitu pihak eksekutif (Sekretaris Daerah atas nama Kepala Daerah), pihak legislatif (DPRD), dan pihak swasta (kontraktor). Relasi antara ketiga aktor tersebut berada pada level yang tidak merata.

Hubungan antara eksekutif dan legislatif adalah sejajar karena keduanya adalah mitra. Sifat hubungannya adalah resiprokal, yaitu saling mempengaruhi antara keduanya. Salah satu tugas DPRD adalah melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah. Ketika pemerintah daerah provinsi DIY membuat kebijakan untuk membangun gedung JEC, adalah menjadi tugas DPRD untuk melakukan pengawasan mulai dari tahap perencanaan sampai ke pelaksanaannya. Pertanyaannya, apakah tugas pengawasan tersebut sudah dilaksanakan dengan benar? Bagaimana DPRD mempertanggungjawabkan tugas pengawasannya kepada masyarakat?

Walaupun sudah ada pengawasan dari DPRD, pihak eksekutif tetap berkewajiban mempertanggungjawabkan kebijakannya kepada rakyat melalui DPRD. Artinya, sebagai realisasi dilaksanakannya prinsip akuntabilitas publik, segala bentuk keterangan maupun laporan eksekutif terhadap legislatif harus dapat diakses secara mudah oleh masyarakat. Apakah selama ini masyarakat cukup mendapatkan informasi tentang rencana dan pelaksanaan pembangunan gedung JEC?

Hubungan antara kontraktor dengan pihak eksekutif sifatnya subordinat, yaitu antara yang mendapatkan pekerjaan dengan yang memberi pekerjaan. Implikasinya, pihak kontraktor sebagai yang menerima pekerjaan harus tunduk pada keinginan eksekutif yang memberi perintah kerja. Dalam pola hubungan ini, jelas terlihat adanya

ketergantungan pihak kontraktor terhadap eksekutif. Artinya, langkah-langkah yang dilakukan kontraktor, semestinya, selalu sepengetahuan atau sampai pada derajat tertentu berada dalam standar normatif dan operasional yang digariskan eksekutif.

Pola hubungan antar aktor yang digambarkan di atas adalah asumsi formal kelembagaan dengan mengabaikan kemungkinan adanya hubungan interpersonal antara para pelaku secara individual yang masing-masing merepresentasikan pihak eksekutif, legislatif, dan swasta. Pada praktiknya, adalah sangat sulit menghindarkan terjadinya saling singgungan antaraktor secara personal. Artinya, geger dana Rp 150 juta bisa jadi merupakan dampak dari proses manajemen yang tidak transparan dan akuntabel yang dilakukan oleh ketiga aktor tersebut.

Kemungkinan lain adalah, hubungan kerja antara eksekutif, legislatif dan swasta lebih mengedepankan sifat personal dan bukannya mengutamakan fungsi-fungsi kelembagaan secara profesional. Jika benar demikian, berarti ketiga institusi tersebut telah mengabaikan prinsip akuntabilitas publik yang merupakan pilar utama dalam membangun sistem pemerintahan yang bersih. Lagi-lagi jika benar demikian, adalah tanggung jawab ketiga lembaga tersebut untuk memberikan informasi kepada segenap warga masyarakat secara transparan dan akuntabel, apa dan bagaimana sebenarnya yang sudah terjadi dalam pembangunan gedung JEC. ***

Kebohongan Publik

Masyarakat sebenarnya sudah sangat paham terhadap perkataan dan perilaku para pejabat publik, baik politisi maupun birokrat. Ketika pimpinan DPRD Provinsi DIY menyatakan bahwa di lembaganya tidak ditemukan adanya korupsi berkaitan dana JEC, semua orang tersenyum sinis terhadap kebohongan itu. Tega-teganya para wakil rakyat yang terhormat itu membohongi para pemilihnya. Lebih dari itu, mereka *kok ya* tega mengelabui hati nurani sendiri. *Lha wong* bukti-bukti konkret sudah berseliweran di depan mata. Tidak salah jika pers menyebut mereka telah melakukan kebohongan publik.

Istilah ini menggambarkan terjadinya sebuah kebohongan yang dilakukan oleh pejabat publik, bisa dengan menutup-nutupi suatu informasi atau sengaja memberikan informasi yang keliru. Hal ini dilakukan baik untuk kepentingan pribadi, kelompok, partai, maupun institusi di mana mereka berada. Rakyat, tentu saja, adalah pihak yang dirugikan. Apalagi jika hal itu dilakukan oleh para wakil rakyat. Berarti mereka sudah mengkhianati amanah yang diembannya.

Kebohongan publik adalah korupsi politik, yaitu penyalahgunaan jabatan untuk kepentingan pribadi maupun kelompok. Sebabnya bisa bermacam-macam: konflik kepentingan antar elit partai maupun konflik antar partai dalam sebuah lembaga legislatif. Dalam pandangan klasik, korupsi politik adalah indikasi kehancuran sebuah sistem politik. Menurut Montesquieu, hal ini berarti adanya distorsi dari kondisi tertib politik menjadi sebuah kerusakan. Sedangkan Rousseau menengarai bahwa korupsi politik adalah situasi tak terhindarkan dari terjadinya perebutan kekuasaan.

Peristiwa-peristiwa politik yang kita saksikan dalam lakon *Jogja Never Ending Corruptions* ini bisa disebabkan beberapa faktor. *Pertama*, adanya ketegangan antara legislatif versus eksekutif. Ketegangan ini mengakibatkan kurang lancarnya komunikasi politik antara keduanya. Kilas balik proses Pilwagub maupun rencana proyek pembangunan Jogja Expo Centre (JEC) secara jelas membuktikan hal itu. *Kedua*, sebagian anggota legislatif sengaja memanfaatkan kelemahan eksekutif. Hal ini, misalnya, terlihat dari ketidakjelasan jumlah dan sumber anggaran dalam rencana pembangunan JEC oleh eksekutif di satu sisi, dan respon tidak proporsional para anggota DPRD di sisi yang lain. *Ketiga*, rendahnya kohesivitas antaranggota dewan yang dipicu oleh perbedaan komitmen maupun kepentingan pribadi mereka. *Keempat*, adanya ketegangan dan potensi konflik antara anggota dewan dengan induk partainya, menyebabkan ada anggota dewan yang aktivitas politiknya tidak lagi sesuai dengan garis kebijakan partai.

Karena kebohongan publik adalah korupsi, maka pejabat yang sudah melakukannya tak pantas lagi menduduki jabatannya. Apa yang bisa dilakukan rakyat sebagai pihak yang sudah dibohongi? Secara radikal rakyat bisa mendesak partai politik agar menarik mereka dari

kedudukannya. LSM juga bisa melakukan fungsi ini. Jika tetap tidak berhasil, maka rakyat bisa melakukan gerakan massa untuk menekan pejabat publik dimaksud untuk mundur dari jabatannya. Jika tidak setuju dengan cara radikal, lakukanlah secara konvensional. Jangan pilih mereka (atau partai mereka) dalam pemilu mendatang.

Langkah “pembersihan” DPRD dari politisi kotor adalah langkah yang lebih moderat, khususnya jika dibandingkan dengan usulan “pembubaran” DPRD beberapa waktu lalu. Para wakil rakyat yang terhormat harus mampu membuktikan bahwa hanya sebagian kecil saja kolega mereka berjiwa petualang dan korup. Sebagai institusi yang mencerminkan adanya demokrasi, keberadaan DPRD harus tetap dipertahankan. Seperti dipesankan pepatah klasik, tak perlu kita membakar lumbung hanya karena hendak menangkap beberapa tikus rakus.

Jika kebohongan publik adalah korupsi, dan pelakunya harus bertanggung jawab kepada rakyat maupun kepada hukum, bagaimana dengan pelaku korupsi dana JEC maupun uang “pakan munyuk” Pilwagub? Sanksi dan hukumannya mestilah lebih berat. Inisiatif dan langkah-langkah beberapa pengurus parpol untuk mengusut tuntas kasus korupsi ini patut diacungi jempol. Segenap warga masyarakat, aktivis LSM, Perguruan Tinggi, dan apalagi aparat penegak hukum dan pejabat daerah harus mendukung langkah ini sepenuhnya. Hal ini sekaligus akan menghapus keraguan masyarakat bahwa pemerintah daerah dan aparat penegak hukum tampak kurang tegas dan kurang cekatan dalam menangani masalah ini. (*KR, 25 Februari 2002*)

Caleg Perempuan

Ternyata tidak mudah bagi partai politik untuk memenuhi kuota 30% perempuan sebagai calon anggota legislatif (caleg). Tidak hanya partai-partai baru yang miskin kader perempuan, bahkan beberapa partai politik besar yang sudah lolos *electoral threshold* pun mengalami kesulitan mencari perempuan yang memiliki kemauan dan kemampuan menjadi caleg. KPU Pusat maupun Daerah terpaksa mengembalikan berkas pencalonan, untuk memberi kesempatan partai politik memenuhi kuota perempuan.

Beberapa partai mungkin memiliki cukup banyak kader perempuan yang mempunyai kemauan, tetapi belum tentu memiliki kemampuan yang bisa diandalkan dan layak dijual kepada para pemilih. Sebaliknya, di tengah masyarakat kita melihat sangat banyak perempuan yang memiliki kemampuan untuk menjadi wakil rakyat, tetapi dengan berbagai alasan mereka menolak untuk dicalonkan.

Mengapa gemerlap dunia politik selama lima tahun terakhir ini belum mampu menarik hati para perempuan untuk terjun ke gelanggang dan berlaga dengan para pemain lainnya? Mengapa banyak

perempuan simpatisan maupun kader partai politik yang berguguran satu demi satu ketika akan diusulkan menjadi calon anggota legislatif?

Dunia politik yang sering dicitrakan secara keliru sebagai arena adu kekerasan, tipu muslihat, perebutan kekuasaan, penyalahgunaan kekuasaan, dan segala bentuk citra negatif lainnya memang menjadi asing bagi perempuan yang cenderung mengutamakan kehalusan, ketulusan, kedamaian dan ketentraman hidup. Banyak perempuan berpandangan bahwa panggung politik bukanlah wilayah yang pantas untuk dimasuki, dan sedapat mungkin harus dihindari.

Politik sering dianggap sebagai arena bermain bagi para lelaki untuk menempa eksistensi dan jati-diri. Pendapat (keliru) semacam ini tentu saja ditolak oleh para feminis yang menuntut persamaan hak-hak di bidang politik, ekonomi dan hukum antara perempuan dan laki-laki. Salah satu argumen kaum feminis tentang minimnya jumlah perempuan yang terlibat dalam urusan publik (termasuk politik) adalah karena kendala struktural, antara lain berupa kebijakan dan regulasi pemerintah yang tidak memberi kesempatan kepada perempuan untuk aktif di ranah publik.

Kendala struktural semacam ini sebenarnya sudah dicoba untuk diatasi. Pasal 65 ayat (1) UU Pemilu menyebutkan bahwa "Setiap Partai Politik dapat mengajukan calon Anggota DPR dan DPRD dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%". Aturan ini bisa dipahami sebagai upaya untuk menghapus kendala struktural yang mungkin membelenggu perempuan. Ada semacam kewajiban bagi setiap partai politik untuk menempatkan perempuan sebagai calon anggota legislatif. Setiap ada tiga nama yang diusulkan sebagai caleg, satu diantaranya harus perempuan.

Dengan cara ini, diharapkan minimal sepertiga jumlah anggota DPR/DPRD terpilih adalah perempuan. Dengan demikian, kebijakan-kebijakan yang dihasilkan pemerintah, baik pusat maupun daerah, akan lebih berpihak kepada kaum perempuan yang karena sifat dan kodratnya memang memerlukan perlakuan khusus. Sayangnya, dalam proses pencalonan anggota legislatif untuk Pemilu 2004 ini banyak partai politik yang tidak mampu memenuhi jumlah minimal caleg perempuan. Tentu kita harus melacaknya dengan cermat, mengapa hal itu terjadi.

Bagi kebanyakan orang, politik sebagai profesi adalah sesuatu yang sangat menggairahkan. Namun tidak demikian bagi para perempuan. Walaupun sangat banyak perempuan yang sudah sangat aktif di berbagai bidang pekerjaan (akademisi, pebisnis, dokter, ahli hukum) ataupun aktif di berbagai organisasi; mereka akan berpikir seribu kali ketika ditawarkan terjun ke dunia politik. Keluarga dan anak-anak sering menjadi alasan utama. Suami adalah alasan berikutnya. Sikap masyarakat tentang peran dan posisi perempuan menjadi alasan lainnya.

Dibanding faktor struktural, faktor kultural ternyata lebih dominan menjadi penyebab minimnya jumlah perempuan dalam politik. Secara kultural hampir semua etnik dan subetnik di negeri ini menempatkan perempuan pada posisi domestik. Bagi orang Jawa, istri sering ditempatkan sebagai *kanca wingking* alias teman belakang yang hanya berkutat dengan urusan melahirkan dan pengasuhan anak (*manak*), urusan dapur (*masak*), dan urusan kecantikan (*macak*). Sebagian besar etnis Papua menganggap bahwa perempuan adalah pihak yang sudah terbeli dan karenanya harus tunduk sepenuhnya pada suami. Di Jawa Timur juga dikenal sindiran yang melecehkan

perempuan dengan menyebut bahwa urusan perempuan (khususnya istri) hanyalah sebatas *dapur, sumur, pupur dan kasur*.

Sikap masyarakat yang seringkali bias gender dan cenderung membenarkan *positioning* yang merendahkan perempuan memang menjadi kendala yang sangat menghambat keterlibatan perempuan dalam dunia politik. Karena itu, kelangkaan jumlah perempuan yang menjadi calon anggota legislatif tidak bisa dibaca sebagai kurangnya kemampuan perempuan, tetapi lebih disebabkan oleh kondisi kultural masyarakat yang belum bisa menerima kehadiran perempuan dalam urusan politik yang sering dianggap keras, kasar, kotor dan penuh intrik. (*KR, Sabtu, 10 Januari 2004*)

BAGIAN KEEMPAT

Dinamika Politik Kultural Masyarakat Yogyakarta

“Esem” Bupati

Ada ungkapan yang tepat untuk menggambarkan tradisi kritik Jawa terhadap kekuasaan. Budaya Jawa sebenarnya tidak anti dan menentang kritik, asal dilakukan secara *empan papan*; sesuai konteks, waktu dan tempatnya. (Dr. Purwadi, *Memutar Taman Sriwedari*, 2001: 30-32). Kritik harus dilakukan secara tepat: kapan, di mana, oleh, dan untuk siapa. Berbasis pada stratifikasi sosial masyarakat, kita mengenal empat tradisi kritik, yaitu: *dupak bujang*, *semu mantri*, *esem bupati*, dan *sasmita narendra*.

Dupak bujang bisa diartikan bahwa kritik terhadap kelas bujang (buruh, pekerja kasar, dsb) harus dilakukan dengan cara kasar (seperti *dupak* atau tendangan). Sebaliknya, kita juga harus mafhum jika kelompok ini dalam menyampaikan kritik terbiasa menggunakan cara yang keras, kasar dan eksplosif mirip *dupakan*, misalnya dengan unjuk rasa, boikot, bahkan kadang pendudukan fasilitas umum.

Semu mantri mengandung makna bahwa untuk kelas mantri (seingkat camat) kritik bisa dilakukan melalui *pasemon* alias sindiran halus yang tidak menyakitkan. *Pasemon* menjadi cara efektif mengungkapkan kritik, karena dengan pilihan idiom yang tepat dan

kontekstual, mereka yang dikritik tidak akan sakit hati atau merasa dipermalukan. Demikian juga rakyat atau perangkat pemerintahan setingkat camat ke bawah, harus tanggap terhadap pasemon yang mungkin disampaikan oleh pimpinan ataupun atasannya.

Terhadap level yang lebih tinggi sekelas bupati, kritik dilakukan dengan cara yang lebih halus, yaitu cukup dengan *esem* atau cara senyum penuh makna. Untuk mengkritik bupati, rakyat tidak perlu menendang karena seorang bupati pasti memiliki kepekaan terhadap *esem* rakyatnya. Demikian juga sebaliknya, seorang bupati tidak perlu melakukan *dupak* atau cara-cara kasar ketika melakukan kritik. Dengan wibawa yang dimilikinya, *esem bupati* bisa langsung dimaknai sebagai permintaan, tuntutan, perintah ataupun petunjuk tentang perlunya perbaikan situasi sosial-politik dan tata pemerintahan di lingkungannya.

Jika seorang bupati sampai melakukan *dupak* ketika menyampaikan kritiknya, maka harus dicari penjelasan logis mengapa hal itu terjadi. Bupati mungkin menganggap bahwa figur-figur yang hendak dikritik tidak lagi memahami kehalusan tradisi kritik Jawa, walaupun mereka berpentas di panggung politik lokal yang penuh nuansa Jawa. Karena itu percuma saja menggunakan *esem* jika mereka tidak mungkin tanggap terhadap kehendak yang tergambar di dalamnya. Penjelasan lain, di zaman reformasi yang penuh euforia ini, mungkin muncul asumsi bahwa tradisi kritik berdasarkan stratifikasi sosial sudah tidak lagi relevan dan efektif untuk mengubah keadaan. Sekadar *esem* dianggap tidak lagi ampuh untuk mempengaruhi kebijakan politik dan karena itu diperlukan gebrakan yang lebih keras dan intimidatif.

Pada level tertinggi, seorang *narendra* atau raja dipastikan memiliki kemampuan linuwih, sehingga mampu menangkap *sasmita* atau

perlambang halus yang penuh makna simbolik. Mengkritik seorang raja, dengan demikian, tidak perlu dilakukan dengan *esem*, *pasemon*, apalagi *dupak* yang menggambarkan ekspresi vulgar dan kasar, tetapi cukup dengan memberikan *sasmita* atau perlambang halus yang penuh makna konotatif. Dalam kerangka pemahaman ini, aksi meninggalkan ruang pertemuan saat seorang *narendra* juga menjadi bagian dari pertemuan itu, bisa dianggap sebagai tindakan yang kurang *empan papan*.



Seorang *narendra*, sebaliknya, cukup memberikan *sasmita* ketika memberikan perintah ataupun menyampaikan permintaan kepada para punggawa maupun rakyatnya. Seorang raja sangat

jarang menggunakan bahasa ekspresif yang bisa langsung ditangkap maknanya. Diperlukan kepekaan dan kejernihan pikir untuk mampu menangkap *sasmita* raja, agar tidak keliru menerjemahkan makna dan keinginannya.

Dalam kaitan ini, adalah sangat bijak jika para aktor yang terlibat dalam relasi sosial-politik di wilayah yang sarat nilai- nilai Jawa ini, dapat membekali diri dengan pemahaman tentang tradisi kritik Jawa yang halus, tidak konfrontatif, dan penuh makna simbolik. Ketegangan Eksekutif dengan Legislatif sebagai buntut penundaan Sidang Paripurna DPRD DIY awal minggu lalu, barangkali bisa mulai dikendurkan dengan memahami makna *pasemon*, *esem* dan *sasmita*.***

Kritik Keistimewaan

Senin 24 Juni 2002 saya sedang berada di Makassar ketika seorang pembaca KR menelpon dari Yogyakarta untuk waktu yang cukup lama. Ia berusaha menyampaikan tanggapan terhadap "Analisis" saya yang dimuat koran ini hari itu. Juga menyampaikan uneg-uneg berkaitan dengan RUU Keistimewaan DIY, baik untuk merespon "analisis" tersebut, maupun menanggapi pendapat Prof. Dr. Afan Gaffar yang muncul di beberapa koran maupun TVRI Yogyakarta beberapa waktu lalu.

Dalam rangka perumusan RUU, bapak penelpon tadi untuk mengkaji secara mendalam esensi keistimewaan agar tidak semata-mata terfokus pada jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur saja. Semua pihak hendaknya dapat berpartisipasi memikirkan substansi apa yang sebaiknya menjadi isi dari Keistimewaan Yogyakarta.

Secara khusus beliau mengusulkan agar pasal yang mengatur bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara otomatis adalah Sri Sultan dan Paku Alam hendaknya ditinjau ulang. Bagaimana jika mereka yang "jumeneng" di Keraton dan Pakualaman tidak memiliki kualifikasi ataupun kapabilitas untuk menjadi pimpinan daerah?

Mungkinkah ada monarki di dalam sebuah negara Indonesia yang berdaulat? Selain itu beliau juga mengusulkan agar para perumus RUU hendaknya mempelajari lebih banyak sejarah pemerintahan monarki di negara lain, dan mengkaji kemungkinan aplikasinya di DIY.

Terlepas dari substansi yang disampaikan oleh penelpon yang ternyata seorang insinyur beralamat di Jl. Kranggan, upaya menyampaikan gagasan-gagasan tentang Keistimewaan DIY adalah bentuk partisipasi politik yang sangat aktif dan perlu direspon secara aktif pula.

Di tengah hangat-hangatnya pemberitaan tentang perumusan RUU yang oleh sementara pihak dikesankan "elitis" dan "tertutup" ini, para anggota Tim sebenarnya menerima banyak sekali masukan dari berbagai kalangan masyarakat. Banyak aktivis LSM menelpon atau datang untuk meminta draf RUU agar mereka bisa ikut serta mengkritisnya. Beberapa orang pengurus partai politik juga datang untuk menyampaikan pendapatnya tentang RUU Keistimewaan.

Tudingan bahwa perumusan draf RUU bersifat elitis dan tidak mengakomodir suara rakyat sebenarnya keliru karena dua alasan. *Pertama*, walaupun tugas menyusun RUU berasal dari Gubernur dan oleh karenanya hasil akhir akan disampaikan kepada beliau untuk diproses lebih lanjut, pada praktiknya Tim menerima sangat banyak masukan dari warga masyarakat yang peduli terhadap keistimewaan DIY. *Kedua*, baik Tim maupun pemerintah provinsi DIY sudah mengagendakan acara diskusi, debat publik, dan dialog interaktif melalui media massa; yang semuanya dimaksudkan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat tentang substansi keistimewaan DIY.

Warga masyarakat, tokoh masyarakat, perangkat desa, pengamat politik, aktivis LSM, akademisi, budayawan, dan politisi, adalah

elemen-elemen masyarakat yang diharapkan dapat memberikan masukan terhadap draf RUU tersebut. Gejala yang menggembirakan, saat ini muncul cukup banyak komentar melalui media massa terhadap proses perumusan RUU ini. Cukup banyak akademisi yang memberikan masukan sangat positif tentang substansi RUU, walaupun ada juga yang dengan getol hanya menyoroti masalah anggaran yang, katanya, mencapai Rp 6 miliar.

Usul Eksekutif kepada Legislatif menyangkut anggaran RUU yang mencapai sekitar Rp 6 miliar memang telah membuat beberapa orang menjadi "silau" sehingga kehilangan fokus ketika menyampaikan kritiknya terhadap RUU. Pengkritik yang "silau" ini selalu mendung- dengungkan transparansi dan akuntabilitas publik dalam pengelolaan anggaran RUU. Padahal, harap diketahui, selama ini Tim justru sudah bekerja tanpa sedikit pun memikirkan ada atau tidak ada anggaran. Kritik berlebihan terhadap anggaran RUU bukanlah gejala baik. Barangkali penyusun draf RUU dianggap sudah kehilangan nurani dan karena itu bisa terbeli. Atau, yang sebenarnya terjadi adalah, pengkritik tidak memiliki cukup amunisi untuk membahas substansi. (*KR*, 12 Juli 2002)

Istimewa dan Khusus

Jajaran eksekutif provinsi DIY nampaknya benar-benar sangat serius dalam mempersiapkan RUU Keistimewaan dan Otonomi Khusus provinsi DIY. Pembentukan Tim Pengarah, Tim Ahli dan Tim Lobi oleh Gubernur menunjukkan keseriusan itu. Demikian juga disediakannya anggaran Rp 6 miliar yang sudah disetujui oleh para wakil rakyat di DPRD. Sementara pada saat yang sama para anggota DPRD juga nampak proaktif merespons RUU ini. Sayang bahwa berita media massa lebih banyak menyoroti besarnya biaya yang mencapai Rp 6 miliar tadi, bukan pada substansi masalah yang hendak diatur dan bagaimana proses panjang serta berliku untuk mewujudkannya.

Di luar masalah pembiayaan sebenarnya ada dua hal penting yang mestinya menjadi fokus perhatian kita. *Pertama* adalah isi atau substansi seperti apa yang harus diwadahi dalam pundi-pundi “keistimewaan”. Fase ini akan melibatkan peran para birokrat, tim pengarah, tim ahli, DPRD DIY, LSM, dan warga masyarakat. Pada tahap ini tidak diperlukan biaya yang besar karena lebih banyak berurusan dengan penyaringan, identifikasi dan inventarisasi aspirasi masyarakat, penyusunan akademik, sosialisasi dan input balik dari

masyarakat, penyusunan draf RUU, konsultasi dengan eksekutif dan legislatif, dan akhirnya finalisasi RUU.

Kedua adalah proses yang dilakukan Tim Pengusul (beberapa anggota DPR) dan Tim Lobby (terdiri dari anggota DPRD, anggota MPR utusan DIY, tokoh masyarakat, dsb) yang bertugas melakukan langkah-langkah politik agar usulan RUU dapat dibahas, diterima, dan akhirnya disahkan menjadi Undang-undang. Tahap inilah yang akan memakan biaya sangat besar, mencapai Rp 6 miliar atau bahkan lebih. Untuk apa saja uang itu digunakan? Para politisi di DPR lah yang bisa menjawab pertanyaan ini.

Dari aspek substansi, bagaimana sebenarnya kita harus memaknai keistimewaan? Selama ini "keistimewaan DIY" dianggap sebagai istilah yang sakral, dan lebih banyak dikaitkan hanya dengan kedudukan "dwi tunggal" Sri Sultan dan Sri Paku Alam masing-masing sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Sebagaimana ditulis oleh Dr. Warsito Utomo (KR, 02/06/02) merujuk pada UU No. 22/1999, keistimewaan DIY terletak pada asal-usul dan peran historisnya dalam perjuangan nasional, serta pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan keturunan dari Sri Sultan dan Sri Paku Alam.

Apakah cukup hanya dengan itu? Di dalam RUU Keistimewaan dan Otonomi Khusus DIY yang kini sedang dipersiapkan, minimal ada empat hal penting yang merupakan substansi keistimewaan: Otonomi di Tingkat provinsi, Keraton dan Pura Pakualaman sebagai Pemelihara Budaya dan Pemersatu Masyarakat, Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sultan dan Sri Paku Alam, dan dalam rangka otonomi khusus provinsi DIY memiliki kewenangan bidang pertanian, kepariwisataan, pendidikan, dan kebudayaan. Aspek-

aspek kekhususan itu sendiri perlu didukung dengan alokasi keuangan yang jelas. Karena itu, provinsi DIY juga memiliki kewenangan khusus dalam pengelolaan keuangan daerah.

Mengapa disebut "istimewa" dan "khusus"? Istimewa karena RUU ini memang dimaksudkan untuk memaknai serta memberi isi "keistimewaan" kontekstual. Sedangkan "khusus" karena dalam RUU ini secara proporsional dan memang diatur beberapa hal yang menyimpang dari UU No. 22/1999 yang menjadi landasan bagi pelaksanaan "otonomi umum" di Indonesia.

Dari sisi proses, masih diperlukan perjuangan politik yang panjang, berliku, dan tak kenal putus asa jika kita ingin menggolkan RUU ini menjadi UU. Ada lima tahapan yang harus dilewati yaitu Tahap Persiapan: perumusan draf akademik, seminar, workshop, konsultasi. Tahap Perumusan RUU: merumuskan RUU, kemudian mengusulkan ke dan mencari dukungan dari anggota DPR. Dilanjutkan dengan tahap pembahasan dalam Badan Musyawarah DPR yang terdiri dari pembentukan Pansus DPR, kunjungan Pansus ke DIY untuk berkonsultasi dengan berbagai elemen masyarakat, dan pembahasan hasil kunjungan Pansus. Kemudian tahap pembuatan draf RUU oleh Pansus, dan terakhir adalah tahap pembahasan yang melibatkan Pansus, Eksekutif dan Legislatif di tingkat Pusat.

Dengan melihat dua aspek penting menyangkut substansi dan proses pengusulan RUU ini ke DPR, partisipasi aktif segenap elemen masyarakat Yogyakarta menjadi faktor penting yang akan sangat berpengaruh terhadap ditetapkannya RUU ini menjadi Undang-undang. (*KR, Juni 2002*)

Substansi Keistimewaan DIY

Wacana tentang keistimewaan DIY terus berkembang di masyarakat seiring dengan bergulirnya dinamika dan proses penyusunan RUU Keistimewaan dan Otonomi Khusus Dry Berkembangnya wacana melalui debat publik, urun rembug, dan tukar pendapat yang difasilitasi media massa merupakan aspek positif yang akan memberikan kontribusi besar ke arah kesempurnaan perumusan RUU. Di tengah derasny arus perbincangan seputar RUU Keistimewaan, muncul sangat banyak variasi pendapat yang menarik untuk dicermati. Dua diantaranya akan dibahas di sini. *Pertama* adalah pendapat yang mempertanyakan urgensi RUU ini. Sedangkan yang *kedua* adalah kecenderungan terjadinya simplifikasi, yang menganggap bahwa keistimewaan DIY hanya identik dengan masalah "siapa" yang bisa menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur.

Mengapa perlu dirumuskan RUU tentang keistimewaan DIY? Bukankah selama ini sudah ada UU yang mengaturnya? Dengan dibuatkan UU lagi, bukankah makna keistimewaan akan menjadi semakin sempit? Apakah UU ini nantinya tidak akan berdampak negatif terhadap proses demokratisasi?

Ketimbang mempertanyakan urgensi RUU, saya berpendapat bahwa yang lebih penting adalah mengetahui substansi apa yang hendak diatur dalam RUU Keistimewaan dan Otonomi Khusus tersebut. Adalah benar bahwa keistimewaan Yogyakarta sudah sejak lama memiliki dasar hukum yang kuat, misalnya pasal 18 ayat 5 dan 6 UUD 1945, Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945, UU No. 3/1950, 1/1957, 18/1965, 5/1974, dan terakhir UU No. 22/1999. Namun perlu diketahui bahwa dalam semua UU tersebut, keistimewaan Yogyakarta hanya diatur dalam satu pasal atau satu bagian kecil saja. Selama ini belum pernah ada satu pun Undang-undang yang secara khusus mengatur keistimewaan DIY.

Dari sisi substansi, RUU yang sekarang sedang dipersiapkan menawarkan lima pilar utama, yaitu otonomi di tingkat provinsi, kedudukan keraton dan kadipaten, penetapan jabatan gubernur dan wakilnya, dan dalam rangka otonomi khusus provinsi DIY memiliki kewenangan bidang pertanahan, kepariwisataan, pendidikan, dan kebudayaan. Aspek-aspek kekhususan itu sendiri perlu didukung dengan alokasi keuangan yang jelas. Karena itu, provinsi DIY juga memiliki kewenangan khusus dalam pengelolaan keuangan daerah.

Mencermati RUU ini, sebenarnya ada banyak hal menarik yang layak kita kaji bersama, misalnya: Apa implikasi otonomi di tingkat provinsi bagi akselerasi otonomi? Bagaimana membangun pola hubungan yang sinergis antara keraton, kadipaten, dan birokrasi daerah? Kontribusi apa yang bisa diberikan bidang pendidikan terhadap pembangunan daerah? Bagaimana administrasi pertanahan diatur agar semaksimal mungkin menguntungkan masyarakat daerah? Benarkah penetapan jabatan gubernur dan wakil gubernur yang untuk

saat ini identik dengan Sri Sultan dan Sri Paku Alam akan menodai proses demokrasi?

Di antara banyak persoalan tersebut, yang selama ini terjadi justru proses simplifikasi atau penyederhanaan, bahwa keistimewaan DIY hanyalah identik dengan jabatan "siapa" yang menjabat gubernur dan wakil gubernur. Bahkan, TVRI Yogyakarta sebagai media massa yang seharusnya bersikap kritis pun melakukan hal yang sama dalam acara *Indonesia Baru* (17 Juni 2002). Tayangan awal berupa kumpulan pendapat masyarakat nampaknya sengaja diarahkan oleh pertanyaan "setuju atau tidak setuju jika Gubernur DIY adalah Sri Sultan". Demikian juga pemandu dialog pada acara interaktif tersebut, berusaha menggiring diskusi pada persoalan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur semata.

Barangkali sulit bagi kita untuk meninggalkan begitu saja romantika sejarah, dan mengenang jasa Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII, yang pada tanggal 5 September 1945 menetapkan Yogyakarta sebagai "daerah istimewa" dari Negara Republik Indonesia. Demikian juga, sulit bagi kita memungkiri adanya hubungan batin yang sangat kuat antara *kawula* Ngayogyakarta dengan dwi tunggal pemimpinnya. Itulah sebabnya, mengapa hampir semua warga Yogya secara serta merta menyebut Sri Sultan dan Sri Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, ketika ditanya tentang apa sebenarnya makna keistimewaan Yogyakarta.

Tetapi perubahan sosial dan dinamika pemerintahan terus berjalan dan tak mungkin dihentikan. Pola pikir dan perilaku kita pun akan secara otomatis bergeser, dari emosional- subyektif, ke arah rasional-objektif. Realitas sejarah bukanlah beban berat yang harus kita pikul terus-menerus, tetapi harus diletakkan sebagai kerangka landasan

di atas mana pilar-pilar demokrasi dibangun secara lebih kokoh. Substansi keistimewaan DIY tidaklah tergantung hanya pada persoalan "siapa" yang menjabat gubernur dan wakil gubernur, tetapi pada faktor "apa saja" yang menjadi esensi utama sehingga predikat keistimewaan menjadi semakin berisi. Dalam pandangan saya, RUU Keistimewaan dan Otonomi Khusus DIY disusun bukan sekadar untuk memberi makna terhadap keistimewaan, tetapi justru untuk memberi isi bagi pelaksanaan keistimewaan itu. ***

Pansus Istimewa

Kalau ada Panitia Khusus alias Pansus di DPRD DIY yang kinerjanya paling mendapat sorotan masyarakat, itulah Pansus RUU Keistimewaan. Sejak terbentuk pertengahan tahun 2002, Pansus ini memang rawan masalah.

Dilihat dari beban tugas atau substansi pekerjaan, membahas RUU Keistimewaan bukanlah pekerjaan ringan. RUU ini sudah mengundang kontroversi yang sangat tajam sejak masih dalam tahap penyiapan oleh Eksekutif.

Walaupun ketika itu muncul banyak tuntutan agar inisiatif penyusunan RUUK dilakukan DPRD, belakangan terbukti bahwa lembaga wakil rakyat ini sama sekali tidak mempunyai kesiapan memadai hanya untuk membahasnya, apalagi jika harus menyiapkan sejak dini.

Secara teknis, personalia Pansus juga bermasalah. Dengan beban tugas yang berat dan target waktu yang singkat, Ketua Pansus harus membagi energi dan konsentrasinya dengan persidangan kasus JEC yang sangat melelahkan secara fisik maupun psikis. Beruntung bahwa

Sekretaris Pansus sangat cekatan menangani aneka persoalan. Tetapi kendala teknis tetap saja sulit diatasi.

Rapat-rapat Pansus berjalan tersendat dan sangat tidak efisien. Pertemuan yang seharusnya bisa langsung *start* dengan pembahasan substansi, sering ditunda karena alasan sederhana: harus berkonsultasi dulu dengan Fraksi, bahkan ketika hal itu hanya mengangkuat manajemen waktu. Pembahasan substansi ibarat orang berjalan di tempat. Seolah bergerak tetapi tidak pernah ada kemajuan.

Hasil penyerapan aspirasi, baik oleh Eksekutif maupun Legislatif, ternyata belum cukup menjadi acuan dalam pembahasan. Tanpa upaya serius untuk mengkaji data dan informasi, dokumen-dokumen tersebut adalah setumpuk kertas tanpa arti. Demikian juga dengan ceramah dari para ahli, tidak akan berguna tanpa keberanian melakukan interpretasi, dan mengambil sikap tegas selaku politisi.

Selain masalah substansi dan kendala teknis, pembahasan RUU Keistimewaan juga sarat kepentingan politik. Setiap politisi maupun organisasi politik memiliki kepentingan berbeda, baik jangka pendek maupun jangka panjang. Dalam konteks ini masalah Pilkada mungkin termasuk salah satunya. Tetapi semua itu wajar-wajar saja, sejauh kepentingan masyarakat masih menjadi pertimbangan utama.

Kalau akhir-akhir ini media massa sering memberitakan adanya konflik di antara anggota Pansus RUUK, saya melihatnya dari sisi yang berbeda. Apa yang terjadi mungkin lebih mencerminkan adanya perbedaan pandangan antar anggota Pansus, baik tentang substansi maupun teknis pembahasan.

Target waktu seharusnya tidak lagi dipermasalahkan. Hal terpenting adalah menghasilkan rumusan draf akademik dan pasal-pasal yang mengakomodir aspirasi masyarakat. Adalah naif jika berharap

RUUK bisa segera menjadi UU sebelum Pilkada dilaksanakan tahun ini. Walaupun Pansus RUUK bisa segera menyelesaikan pembahasan, proses di DPR RI masih akan sangat panjang.

Apa yang seharusnya dilakukan oleh Pansus RUU Keistimewaan? Menurut hemat saya, para pimpinan dan anggota Pansus perlu mendapat dua jenis dukungan. *Pertama*, dukungan sarana agar mereka bisa berkonsentrasi menyelesaikan tugas-tugas membahas materi RUUK. Konsentrasi dibutuhkan, agar mereka mampu mencermati setiap masukan menyangkut RUUK, tajam dalam menganalisa data dan informasi, serta peka terhadap realitas sosiologis yang hidup di masyarakat. Selain itu, dalam merumuskan RUUK para anggota Pansus juga harus mampu menggabungkan aspek-aspek historis, politis, sosiologis, dan kultural sebagai basis Keistimewaan DIY, dengan visi masa depan ke arah mana masyarakat Yogyakarta akan dibawa.

Kedua, para anggota Pansus perlu diberi dukungan agar mereka memiliki keberanian untuk mengambil sikap. Sebagai politisi, mereka dituntut untuk memberi pandangan tegas, berpikir praktis, berorientasi pada kekuasaan, dan merespons tuntutan kelompoknya. Namun sebagai perumus RUU Keistimewaan DIY, para anggota Pansus adalah representasi rakyat Yogya dengan karakter yang sangat beragam namun mendambakan cita-cita yang relatif sama: kesejahteraan, keadilan, dan kedamaian. Para anggota Pansus dituntut untuk mencari keakuratan, adaptif terhadap masyarakat luas, memikirkan konsekuensi jangka panjang, dan bekerja untuk kebaikan semua warga masyarakat.***

Sultan dan Paku Alam

Betapa besar cinta rakyat terhadap pemimpinnya, terlihat jelas pada sikap *wong Ngayogya* terhadap Sultan dan Paku Alam. Menyikapi draf RUU Keistimewaan DIY, sorotan utama lebih banyak diarahkan pada pasal yang mengatur kedudukan politik beliau berdua yang, secara otomatis, akan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Tertulis dalam pasal 17: “*Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sultan Yogyakarta dan Adipati Pakualam. Gubernur dan Wakil Gubernur diangkat oleh Presiden Republik Indonesia*”.

Saya ingin mengajak pembaca untuk melupakan segala alasan historis ataupun hukum yang mendasari munculnya pasal itu. Sebaliknya marilah kita dengarkan "suara rakyat" yang muncul melalui elit-elitnya; apakah akademisi, LSM, politisi, budayawan ataupun seniman.

Mengikuti proses perdebatan tentang keistimewaan DIY, baik melalui media massa maupun terlibat langsung dalam debat publik dengan berbagai elemen masyarakat, saya melihat ada beberapa variasi pendapat. Curahan pendapat untuk mengekspresikan kecintaan terhadap Sultan dan Paku Alam pun dilakukan dengan berbagai

gaya. Ada yang menyanjung, mengkritik dengan permohonan maaf, menyindir, bahkan menghujat. Secara substantif dapat diklasifikasikan menjadi lima.

Pertama, pasal yang menyatakan Sultan dan Paku Alam otomatis menjadi Gubernur dan Wagub dianggap tidak sesuai dengan logika demokrasi. Jika pasal ini disetujui berarti masyarakat luas tidak memiliki akses untuk menduduki jabatan publik. Lebih lanjut, untuk apa Partai Politik bertarung melalui Pemilu jika mereka tidak mampu menempatkan kader-kader terbaiknya menjadi pemimpin pemerintahan di daerahnya.

Kedua, upaya memberikan legalitas formal terhadap Sultan dan Paku Alam sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur justru akan mengubah watak kepemimpinan beliau berdua. Kepemimpinan yang penuh wibawa dan kharisma, justru akan rusak oleh belenggu kuasa. Sultan dan Paku Alam seharusnya tetap diposisikan sebagai pemimpin budaya dan pengayom rakyat yang tampil penuh kearifan dan keagungan. Muncul ide pemisahan antara jabatan Gubernur dengan Kepala Daerah. Sultan dan Paku Alam otomatis menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur, tetapi mereka berdua bukanlah Kepala Daerah yang terlibat dalam "*day to day politics*" yang penuh intrik, kotor dan korup. Dengan cara ini, Sultan dan Paku Alam akan tetap steril dari kuman-kuman dan virus-virus politik keseharian yang gampang menyerang pelaku lapangan.

Ketiga, keistimewaan Yogyakarta memang terletak pada pemimpinnya. Jadi tidak perlu lagi mencari makna dan substansi keistimewaan. Istimewa itu kalau Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sultan dan Paku Alam. *Survey* membuktikan, begitulah

kira-kira, lebih dari 80% rakyat pedesaan tetap menghendaki agar Yogyakarta selalu dipimpin oleh *dwi tunggal* Sultan dan Paku Alam.

Keempat, jika rakyat memang sepakat Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sultan dan Paku Alam sebagaimana draf RUU, "siapakah" yang dimaksud Sultan Yogyakarta dan Adipati Paku Alam? Apakah yang *jumeneng* atau termasuk *keturunannya* sebagaimana diatur dalam UU No. 22/1999? Mengapa dalam draf RUU yang ada kata "keturunan" dihilangkan? Apakah hal ini tidak melanggar hak asasi anggota keluarga Kraton maupun Pura Pakualaman?

Kelima, mengapa kita harus risau dengan siapa pemimpin kita, dari mana berasal, dan bagaimana proses pengangkatan ataupun pemilihannya? Pengalaman menunjukkan bahwa rekrutmen politik demokratis juga banyak menghasilkan pemimpin yang bobrok. Sebaliknya, model monarki seperti diterapkan di Inggris, Thailand, ataupun Monaco justru memberikan ruang bebas bagi berlangsungnya pemerintahan demokratis. Kapan kita akan memikirkan perbaikan ekonomi dan kesejahteraan rakyat?

Itulah tadi, satu pasal tentang Sultan dan Paku Alam. Betapa besar sorotan terhadap mereka berdua. Ada rasa hormat, ada benci, ada sinisme, ada juga yang apriori. Sebagai pemimpin sejati, pastilah Sultan dan Paku Alam akan menerima realitas ini sebagai bagian dari dinamika yang tak terhindari. Sebaliknya, kalau Sultan dan Paku Alam mampu membuktikan diri sebagai figur panutan yang akan membawa Ngayogyakarta ke arah kesejahteraan lahir batin, mengapa kita harus *a priori*? (KR, 29 Juli 2002)

Sidang Rakyat 2003?

Gerakan massa untuk mendesak para anggota DPRD DIY agar segera melakukan “penetapan” jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur terus berlangsung dalam beberapa minggu terakhir ini. Gejala ini mengingatkan kita pada peristiwa lima tahun lalu, ketika ratusan ribu rakyat Yogya terus berdemonstrasi melawan DPRD dan pemerintah pusat, diakhiri dengan pelantikan Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur DIY oleh Sidang Rakyat Yogyakarta 26 Agustus 1998.

Sidang Rakyat Yogyakarta tahun 1998 menjadi sangat monumental karena untuk pertama kalinya dalam sejarah, provinsi DIY melakukan pergantian Gubernur. Ketika itu Mendagri tampak gamang dalam memahami aturan keistimewaan DIY sebagaimana tercantum UU 5/1974. Selain itu, terkesan masih ada kendala psikologis menyangkut hubungan mantan Presiden Soeharto dengan Keraton Yogyakarta. Bisa dipahami bahwa pemerintah pusat menjadi sangat lambat dalam merespon dinamika politik lokal di Yogyakarta. Kelambanan inilah yang memicu digelarnya sidang rakyat yang monumental tersebut.

Apakah tahun 2003 ini rakyat Yogyakarta perlu mengulangi lagi sukses sidang rakyat 1998? Secara jujur harus diakui bahwa tantangan dan persoalan saat ini sangat berbeda dengan apa yang terjadi tahun 1998. Kalau kita mau jernih dalam melihat realitas politik, tampak jelas bahwa semua pihak sebenarnya masih tetap menghendaki bahwa Gubernur DIY adalah tetap Sri Sultan HB X. Rakyat menghendaki agar Sri Sultan HB X tetap menjadi Gubernur. Demikian juga para politisi di DPRD, baik yang berasal dari PAN, PKB, PPP, PK, TNI/Polri maupun PG dan PDIP, bisa dipastikan tetap mendukung Sri Sultan HB X sebagai Gubernur DIY periode 2003-2008.

Bedanya hanyalah pada cara masing-masing pihak menafsirkan dasar hukum dalam pelaksanaan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur ini. Bagi sementara pihak, termasuk penulis, penjelasan pasal 122 UU No. 22 tahun 1999 sudah jelas menyebut bahwa "... Isi keistimewaan adalah pengangkatan Gubernur ...". Untuk memahami bahasa hukum dalam penjelasan pasal ini memang sebaiknya kita menelusuri lagi sejarah asal muasal lahirnya pasal tersebut, baik dalam UU No. 5 Tahun 1974 maupun UU sebelumnya. Dengan penelusuran tersebut, kita akan sampai pada kesimpulan bahwa khusus untuk DIY memang tidak perlu ada "pemilihan" tetapi yang ada hanyalah "pengangkatan" oleh Presiden setelah melalui pengusulan oleh DPRD. Inilah mengapa DPRD sebaiknya segera melakukan "penetapan".

Tetapi kesimpulan ini tidak berarti kita harus menegaskan proses-proses politik yang sedang berlangsung di lembaga legislatif. Demokrasi perwakilan dalam masyarakat yang plural, pada hakekatnya akan terbangun ketika tumbuhnya partisipasi masyarakat juga diikuti dengan menguatnya fungsi dan peran lembaga legislatif. Asumsi ini menjadi benar jika ada "trust" alias kepercayaan masyarakat terhadap para

politisi di lembaga legislatif. Sebaliknya, kepercayaan masyarakat akan tercipta hanya jika para wakil rakyat mampu menjalankan fungsi-fungsi politiknya dengan baik dan benar: amanah, partisipatif dan aspiratif.

Dalam konteks politik saat ini, para anggota dewan dituntut untuk sensitif dan mampu menyerap aspirasi masyarakat. Kita melihat bahwa mereka sedang berusaha melakukan hal itu. Nampaknya para politisi di DPRD sudah sepakat untuk melakukan "penetapan". Tetapi kita paham bahwa mereka membutuhkan landasan hukum bagi berlangsungnya "penetapan" tersebut. Karena itu, pantas kita hargai langkah sebagian pimpinan dewan dan fraksi yang sudah menemui Mendagri untuk berkonsultasi. Sambil menunggu penjelasan Mendagri ataupun Presiden, alangkah baiknya jika masyarakat dan para politisi bisa sedikit bersabar, tidak terjebak pada permainan panas yang justru akan menciptakan iklim politik yang tidak kondusif.

Iklim politik yang kondusif akan memungkinkan proses politik yang elegan, sehingga naiknya Sri Sultan HB X menjadi Gubernur DIY periode 2003-2008 akan berlangsung secara terhormat dan berwibawa. Kita semua sepakat bahwa Sri Sultan HB X harus dipertahankan sebagai Gubernur DIY. Sebagai simbol kekuasaan, tidak mengherankan bahwa semua kelompok masyarakat dan kekuatan politik berusaha menunjukkan dukungannya kepada beliau.

Menjelang proses pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur tahun 2003 ini, tidak perlu ada klaim bahwa Sri Sultan HB X hanyalah milik kelompok tertentu, sehingga hanya kelompok tertentu tersebut yang berhak mendukung beliau. Sri Sultan Hamengkubuwono X adalah milik semua rakyat Yogyakarta, bahkan milik bangsa Indonesia. Oleh karena itu, alangkah indahnya pentas politik kita, jika para aktor politik dapat berbagi peran dengan baik danimbang. (*KR*, 3 Juli 2003)

Rakyat, Politisi, dan Sultan

Kecintaan rakyat Yogyakarta terhadap Sri Sultan HB X sudah tidak dapat diragukan lagi. Demonstrasi berbagai kelompok masyarakat yang menuntut "penetapan" Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Tatib Pilkada bisa dibaca sebagai ekspresi kecintaan mereka terhadap raja, pemimpin, dan pengayomnya. Bisa juga dipahami sebagai wujud kontrol rakyat terhadap wakilnya, agar aspirasi mereka tidak lagi dikhianati. Sudah lama rakyat merasakan kepedihan akibat ulah para politisi. Adalah wajar jika mereka ingin memastikan bahwa aspirasinya terwakili.

Kegelisahan rakyat harus ditampung dan disalurkan, agar tidak mengalir sembarangan, menjadi banjir kekuatan yang tak dikendalikan. Para politisi hendaknya cermat dan lihai mengalirkan ekspresi mereka, sebelum terlambat dan menjadi bencana. Juga, para politisi hendaknya tidak bermain-main lahan rawan. Karena kehendak rakyat sudah jelas, tetapkan Gubernur dan Wakil Gubernur sekarang juga! Begitulah kira-kira tuntutan mereka.

Menguatnya posisi politik rakyat dan berjalannya mekanisme perwakilan adalah dua jalur yang mengarah ke tujuan yang sama:

kehidupan politik yang demokratis. Jika yang satu menghambat yang lain, atau terjadi saling adu otot, demokrasi tak akan terwujud. Demokrasi tidak terjadi karena adu kuat, tidak juga karena otak semata. Harus ada etika, dan toleransi tentu saja. Semua pihak harus saling menghargai. Tidak ada kawan sejati, juga tidak ada lawan abadi. Karena itu, diperlukan *lobby* dan negosiasi. Saling menerima dan memberi.

Dalam konteks penetapan Tatib Pilkada di DPRD DIY, harusnya terjadi toleransi antara rakyat dan politisi. Masyarakat mungkin bertanya-tanya, mengapa empat fraksi serentak meninggalkan sidang. Apakah ada intimidasi, ada agenda tersembunyi, atau jangan-jangan hanya disebabkan karena macetnya komunikasi. Kita juga bertanya-tanya, mengapa sekelompok warga masyarakat sedemikian getol melakukan demonstrasi, mengesankan pemaksaan kehendak untuk melakukan "penetapan" jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, padahal ada proses politik perwakilan yang sedang berlangsung.

Betapapun geramnya kita terhadap beberapa politisi petualang, jangan sampai kita hilang kendali, apalagi terkesan melakukan intimidasi terhadap semua politisi tanpa kecuali. Aksi politik semacam ini, barangkali, justru akan merugikan figur yang didukung, yaitu Sri Sultan HB X dan Sri Paku Alam IX yang memang sudah selayaknya ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur.

Kalau mau kritis, kita harus bertanya, apakah selama ini telah terjadi komunikasi yang baik antara para politisi yang berbeda kubu, maupun antara para politisi di lembaga legislatif dengan di eksekutif? Usulan "penetapan" jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur pada awalnya disuarakan oleh FPG. Belakangan FPDIP mengambil sikap yang sama. Dalam proses politik di DPRD, seharusnya FPG berusaha

pula melobi dan merangkul fraksi-fraksi lain (FPP, FAN, FKB, dan FTNI/Polri) sehingga mereka menyepakati pasal "penetapan" ini.

Sangat besar kemungkinan bahwa keempat fraksi tersebut sebenarnya juga menghendaki bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur mendatang adalah Sri Sultan HB X dan Sri Paku Alam IX. Bedanya, bahasa mereka tidak selugas FPG maupun FPDIP. Memang ada masalah yang cukup mengganggu, yaitu munculnya nama-nama kandidat Gubernur dari luar Keraton dan Pakualaman. Tetapi bisa diduga hal itu hanya permainan segelintir petualang politik saja. Dendam dan ambisi politik pribadi seringkali sangat mudah disalurkan melalui jalur lembaga.

Tetapi politik adalah seni untuk *take and give*, mengambil dan memberi. Dukungan politik bisa diperoleh dengan konsesi-konsesi atau imbalan tertentu. Bagi yang mau didukung, mengapa harus ragu untuk melakukan *lobby* dan menawarkan konsesi? Sebaliknya bagi politisi yang merupakan basis suara dalam pembahasan Tatib Pilkada, mengapa mesti ragu untuk memberikan dukungan terhadap klausul "penetapan" jika memang hal itu sesuai dengan aspirasi rakyat?

Bagi fraksi-fraksi yang sejak awal menyuarakan "penetapan," hendaklah aspirasi ke arah itu tidak dianggap monopoli satu atau dua partai saja. Harap diingat bahwa Sri Sultan adalah milik semua warga Yogyakarta. Juga milik semua konstituen partai politik. Karena itu, adalah sangat wajar jika partai-partai lain di luar partai Golkar dan PDIP juga diberi jalan untuk mendukung Sri Sultan melalui wakil-wakilnya di DPRD DIY. Bagi Sri Sultan HB X dan Sri Paku Alam IX sendiri, adalah lebih baik didukung oleh semua atau sebanyak mungkin partai, daripada hanya sebagian kecil partai politik saja.

Sambil menunggu dibukanya kembali rapat pleno penetapan Tatib Pilkada yang sedang ditunda, saat ini adalah kesempatan yang sangat baik bagi semua pihak untuk melakukan *lobby*, rekonsiliasi, dan menjalin kembali kemesraan hubungan antar elit, baik di eksekutif maupun di lembaga legislatif. Proses politik akan menjadi lebih elegan dan cantik seandainya keputusan “penetapan” diambil atas niat baik, kesadaran dan sikap politik para wakil rakyat yang memahami betul aspirasi warga Yogyakarta. Bukan karena tekanan massa yang mengindikasikan adanya pemaksaan kehendak, yang justru akan menodai proses demokrasi dan naik tahtanya dwi tunggal kepemimpinan Sri Sultan HB X dan Sri Paku Alam IX. (*KR*, 11 Juni 2003)

Suara Rakyat

Masih seputar kontroversi jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY sebagaimana dirumuskan dalam draf RUU Keistimewaan, muncul tuntutan agar semua pihak hendaknya mendengarkan suara rakyat. Tulisan saya di kolom ini (29/07/02) mencoba memetakan lima variasi respons masyarakat terhadap pasal 17 RUU sebagaimana disuarakan oleh kaum intelektual, aktivis LSM, budayawan-seniman, maupun para birokrat.

Ketika membuka Kedaulatan Rakyat Online, saya menemukan 6 komentar pembaca yang semuanya setuju pada rumusan pasal 17 RUU, menghendaki agar Ngarso Dalem dan Sri Paku Alam otomatis menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Salah satu komentar itu seperti ini: *"Kalo saya pribadi masih sangat setuju dengan dwi tunggal tersebut, karena itulah istimewanya DIY, dan sejauh yang saya tahu dwi tunggal itu selain mempunyai kharisma juga jauh dari kuman-kuman yang membuat bobroknya moral dan bangsa Indonesia, beliau kalem, nggak banyak ngomong, dan juga nggak korup, nggak seperti pemimpin-2 yang lain."* (202.155.2.226).

Selain itu, beberapa Bupati juga menyampaikan kritiknya. Mereka mengatakan bahwa suara yang tidak setuju terhadap rumusan Gubernur dan Wakil Gubernur itu otomatis Sultan dan Paku Alam, tidaklah sepenuhnya mencerminkan suara rakyat Yogyakarta. Pendapat-pendapat tersebut lebih merefleksikan kegelisahan masyarakat kota yang tidak sepenuhnya memahami sejarah, tradisi, dan budaya Yogyakarta.

Minggu lalu saya berdiskusi satu meja dengan Bupati Gunungkidul, Kulon Progo, dan Bantul. Juga ada Wakil Bupati Sleman dan Walikota Yogyakarta yang duduk di dekat kami. Pada kesempatan itu Pak Idham Samawi meyakinkan bahwa tidak kurang dari 90% rakyat Bantul menghendaki agar Yogyakarta tetap dipimpin oleh dwi-tunggal Sultan dan Paku Alam. Menurut beliau, perubahan terhadap rumusan pasal 17 RUU justru akan menimbulkan gejolak sosial karena bertentangan dengan kehendak rakyat. Pendapat ini didasarkan pada hasil dialog antara Bupati dan jajaran Pemda dengan warga Bantul. Kondisi masyarakat pedesaan di Gunung Kidul, Kulon Progo dan Sleman kira-kira juga begitu.

Penyempurnaan yang masih diperlukan, usul salah seorang Bupati, adalah perlunya pasal yang mengatur kemungkinan Gubernur tidak dapat menjalankan tugasnya secara aktif. Misalnya jika suatu saat rakyat Indonesia menghendaki agar Sri Sultan HB X menjadi Presiden RI, siapakah yang akan menjalankan tugas pemerintahan sehari-hari sebagai Gubernur DIY? Apakah Wakil Gubernur diangkat menjadi Pejabat Gubernur atau dibiarkan kosong (Gubernur “non aktif”), atau boleh dirangkap? Usulan-usulan semacam itu mungkin dianggap berlebihan oleh sementara pihak, tetapi pasal-pasal peralihan yang mengatur kemungkinan Gubernur dan Wakil Gubernur tidak dapat menjalankan tugasnya dengan aktif memang tetap diperlukan.

Dari sisi proses perumusan, Tim Penyusun maupun Pemprov DIY nampaknya belum banyak mendengar suara rakyat di pedesaan. Mekanisme seminar dan debat publik yang dilakukan barulah menyentuh sebagian "orang kota" dan para "elit" yang pendapat-pendapatnya belum tentu mencerminkan suara rakyat. Pemerintah provinsi DIY perlu memfasilitasi forum-forum yang dirancang khusus untuk mendengar pendapat warga desa secara partisipatif.

Terhadap adanya aneka pendapat dan usulan tersebut, saya pun mencoba menyampaikannya kepada Sri Sultan HB X selaku figur yang paling banyak disorot dan diperbincangkan. Jawaban beliau sungguh bijaksana: "RUU Keistimewaan dirancang untuk kepentingan warga Yogyakarta, karena itu harus menampung sebanyak-banyaknya aspirasi yang berkembang di masyarakat. Rumusan pasal-pasal dalam RUU tidak harus dipertahankan secara kaku. Setelah menginventarisir pendapat-pendapat masyarakat, kalau perlu bisa dibuat rumusan-rumusan baru yang lebih sesuai dengan kehendak mayoritas warga Yogya. Demikian juga tentang jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, sepenuhnya terserah suara rakyat."

Nah, kalau Sri Sultan HB X sebagai gubernur dan sekaligus pengayom rakyat Ngayogyakarta sudah membuka diri sepenuhnya terhadap segala kritik, saran dan masukan dari warga masyarakat, berarti terbuka kesempatan bagi Tim Penyusun untuk melakukan perumusan ulang draf RUU sehingga lebih aspiratif dan akomodatif terhadap tuntutan rakyat. Selain itu, para pengkritik draf RUU pun sebaiknya dapat menyampaikan rancangan alternatif yang menurut versi mereka dianggap lebih demokratis, visioner, dan tentu saja, sesuai dengan tuntutan dan keinginan sebagian terbesar rakyat Yogyakarta. (*KR*, 11 Agustus 2002)

Memilih Gubernur

Untuk pertama kalinya dalam sejarah pemerintahan di DIY, para wakil rakyat di DPRD akan menyelenggarakan hajat besar pemilihan Kepala Daerah. Seiring dengan akan habisnya masa jabatan Gubernur (dan Wakil Gubernur) pada bulan Oktober 2003, pimpinan Dewan sudah menggelindingkan wacana proses pemilihan, dengan mengacu pada UU No 22/ 1999 dan perangkat peraturan lainnya.

Mengingat status DIY sebagai daerah istimewa, perangkat regulasi seperti apakah yang akan dijadikan dasar oleh DPRD dalam melakukan proses pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur? Bagaimana pula nasib RUU Keistimewaan yang di dalamnya juga mengatur soal jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur?

Nampaknya kita tidak bisa berharap RUU Keistimewaan akan segera selesai tahun ini. Walaupun pihak eksekutif selalu mendesak agar pembahasan RUUK segera dirampungkan, Pansus RUUK terkesan santai saja dan belum ada tanda-tanda akan segera membawanya ke Jakarta. Akhirnya disepakati, penyelesaian RUUK tidak usah dikaitkan dengan rencana Pilkada. Hal terpenting adalah menyusun rumusan

yang lebih aspiratif dan adaptif, baik terhadap pendapat yang hidup dan berkembang masyarakat maupun tuntutan demokratisasi secara umum.

Jika demikian, proses pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY jelas akan mengacu pada UU No. 22/ 1999, khususnya pasal 122 dan penjelasannya. Intisari pasal itu antara lain: "Keistimewaan provinsi DIY sebagaimana dimaksud dalam UU No 5/1974 tetap dengan pemerintahan provinsi DIY didasarkan pada Undang- undang ini".

Penjelasan pasal 122 menyatakan: "Pengakuan keistimewaan provinsi DIY didasarkan pada asal-usul dan perannya dalam sejarah perjuangan nasional. Sedangkan isi keistimewaan adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai Undang-undang ini".

Mendasarkan apa yang tersurat pada pasal 122, perlu diusulkan agar DPRD DIY dapat mengambil langkah berikut. *Pertama*, meminta Sri Sultan HBX dan Sri Paku Alam IX sebagai calon untuk diangkat dan ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY periode 2003-2008. *Kedua*, melalui proses penyerapan aspirasi yang sistematis berusaha meminta pendapat masyarakat, adakah di antara mereka yang keberatan dengan calon yang ditetapkan DPRD tersebut? Jika ada yang keberatan, kira-kira seberapa banyak suara mereka dibanding yang setuju?

Usulan tersebut didasari dua argumen sederhana. *Pertama*, pertimbangan efisiensi dan efektivitas kinerja. Belajar dari pengalaman banyak provinsi lain, sangat banyak energi yang harus dihaburkan

untuk proses Pilkada. Belum lagi dampak negatif yang selalu menyertai, antara lain: politik uang, konflik elit yang merembes ke massa, dan kenyataan proses Pilkada sering hanya dijadikan eksperimen politik para politisi yang bahkan tidak paham betul bagaimana harus berpolitik.

Kedua, dengan segala kelebihan dan kekurangan masing-masing, duet HB X dan PA IX terbukti telah berhasil memimpin dan mengayomi kawula Yogyakarta. Bahwa ada janji ataupun mimpi-mimpi Gubernur dan Wakil Gubernur yang belum berhasil diwujudkan, adalah tugas para birokrat, politisi, akademisi, aktivis LSM, wartawan dan segenap tokoh masyarakat untuk membantu merealisasi. (*KR*, 25 Februari 2003)

Pemilihan vs Pengangkatan

Di tengah ramainya berita seputar serangan Amerika yang makin ganas melukai dan membunuh penduduk sipil tak berdaya di negeri Irak, ada baiknya kita tetap kritis mencermati proses-proses politik di tingkat lokal, khususnya yang sedang terjadi di Gedung Wakil Rakyat kita, DPRD Malioboro. Selama dua minggu ini mereka akan membahas (atau bertikai) mengenai rumusan-rumusan bagaimana yang akan digunakan sebagai aturan dalam pelaksanaan "Pemilihan" Kepala Daerah DIY.

Sengaja digunakan tanda kutip (“”) untuk kata pemilihan, karena kita masih bisa berdebat, dengan mengacu pada UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, sesungguhnya Kepala Daerah DIY itu dipilih oleh DPRD atau diangkat dan ditetapkan oleh Presiden RI? Kalau dipilih, bagaimana proses pemilihannya? Siapa saja yang berhak mencalonkan diri untuk dipilih? Lebih dari semua itu, apa dasar hukumnya?

Demikian juga kalau diangkat, bagaimana kualifikasi calon? Bagaimana proses penyaringan calon untuk sampai pada keputusan siapa figur yang layak diusulkan kepada Presiden untuk diangkat?

Beberapa anggota DPRD DIY dengan lantang menegaskan bahwa dasar hukum pelaksanaan Pilkada DIY adalah UU No. 22/1999 dan PP 151/2000 (tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah).

Terhadap hal ini saya berpendapat bahwa PP 151/2000 adalah aturan pelaksanaan jika proses pengisian jabatan dilakukan dengan "pemilihan". Artinya, dengan digunakannya PP 151/2000 apakah berarti para wakil rakyat di DPRD DIY sudah sepakat bahwa mereka memang akan mengadakan pemilihan? Padahal penjelasan pasal 122 UU No.22/1999 dengan tegas menyebutkan bahwa *"...isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini."*

Artinya, kalau dasar hukum proses pengisian Pilkada adalah UU No.22/1999, seharusnya tidak perlu ada pemilihan, tetapi cukup pengangkatan. Dalam pengangkatan ini, DPRD berperan mengajukan nama-nama mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan keturunan Paku Alam.

Tulisan ini sama sekali tidak dimaksudkan untuk menegaskan model pemilihan sebagai wujud implementasi demokrasi prosedural. Tetapi dalam konteks pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY periode 2003-2008 ini, secara legal kita tidak memiliki alasan kuat untuk melakukan pemilihan. Dalam perspektif politik, demokrasi hendaknya diletakkan sesuai konteks lokal, yaitu nilai-nilai yang tumbuh, hidup dan berkembang di tengah masyarakatnya.

Karena itu, para anggota DPRD hendaknya sensitif terhadap aspirasi yang berkembang di tengah masyarakat Yogyakarta. Para wakil

rakyat hendaknya memiliki kemampuan membaca dan mencerna aspirasi politik masyarakat yang selama ini terkesan diam. Pilihan politik masyarakat yang diam ini seringkali diekspresikan secara kultural berupa dukungan terhadap figur-figur tertentu yang secara batiniah mampu menciptakan ketenteraman dalam kehidupan mereka.

Tetapi, jika akhirnya nanti para anggota Pansus Pilkada akhirnya memilih untuk menggunakan proses pemilihan, hendaknya kita dapat mencermati dua hal. *Pertama*, siapa yang berhak memilih? Dalam sistem demokrasi perwakilan sebagaimana kita anut saat ini, juga sesuai dengan UU No. 22/1999 (dengan mengabaikan pasal tentang keistimewaan DIY), yang berhak memilih adalah anggota DPRD. Dasar pemikirannya, mereka adalah para wakil rakyat yang suara dan perilaku politiknya mencerminkan suara hati nurani rakyat.

Tetapi apakah kenyataannya seperti itu? Inilah antara lain pokok pangkal masalahnya. Dalam banyak kasus, anggota DPRD lebih berperan sebagai wakil partai politik atau bahkan wakil dari kepentingannya pribadinya. Masyarakat akan kecewa berat kalau menyandarkan harapan pada atau mengira bahwa para anggota DPRD akan mewakili suara mereka. Perbedaan pendapat yang cukup tajam antara anggota DPRD DIY dengan Ketua Pansus Pilkada DIY (tentang kriteria calon) adalah indikasi dari ketidakmampuan mereka memerankan diri sebagai wakil rakyat. Sangat jelas terlihat nuansa-nuansa kepentingan pribadi dalam ucapan-ucapannya.

Persoalan *kedua*, proses pemilihan juga sering melahirkan apa yang mungkin bisa disebut sebagai "ironi demokrasi". Komitmen terhadap demokrasi, pada dasarnya, adalah karena keyakinan bahwa demokrasi merupakan jalan tercepat sekaligus paling aman untuk mengantarkan masyarakat mencapai tingkat kehidupan sejahtera.

Dalam konteks ini, mekanisme "pemilihan" yang dianggap sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi seharusnya mampu menghasilkan seorang pemimpin yang *qualified*, visioner, decisif, dan diterima oleh sebagian besar warga masyarakat.

Dalam praktiknya, kita sering menyaksikan proses "pemilihan" Kepala Daerah menghasilkan Bupati/Walikota atau Gubernur yang sama sekali tidak dikenal oleh masyarakatnya, tidak paham bagaimana menjalankan birokrasi, bahkan tidak bisa untuk sekedar membaca teks pidato yang sudah disiapkan stafnya. Akibatnya, banyak kasus di mana pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara dan atas nama demokrasi, justru diwarnai oleh tindakan yang menodai nilai-nilai demokrasi: politik uang, aksi massa, pembakaran gedung, konflik horisontal, dan sejenisnya.

Sudah saatnya kita harus merenungkan kembali, mengapa banyak kasus "pemilihan" Kepala Daerah sesuai UU No. 22/ 1999 justru berujung pada inefisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini terjadi, antara lain, karena para anggota DPRD tidak mau mendengar suara rakyatnya, dan tidak peduli dengan kualitas dan latar belakang calon. Seringkali, anggota DPRD memilih Calon Kepala Daerah bukan karena dukungan suara rakyat, ataupun kualitas dan kompetensi calon, tetapi lebih karena dorongan kepentingan politik sesaat, atau karena besarnya tawaran janji-janji amplop syukuran dan semacamnya. (KR, 5 Mei 2003)

Pilih Gubernur Langsung

Siapakah yang paling berkepentingan terhadap terpilihnya seorang Gubernur? Jawabannya adalah rakyat. Tetapi mengapa yang paling sibuk bermain adalah para politisi? Karena mereka adalah wakil rakyat. Apakah nantinya Gubernur pilihan politisi akan sama dengan Gubernur pilihan rakyat? Jawabannya bisa ya bisa tidak. Apakah kunci rahasianya? Kemampuan dan kepekaan anggota DPRD menyerap dan memahami aspirasi rakyat.

Melakukan agregasi dan artikulasi kepentingan adalah kewajiban utama yang harus ditunaikan oleh setiap wakil rakyat. Setiap keputusan yang diambil oleh para politisi di lembaga legislatif harus mencerminkan kehendak dan kepentingan rakyat banyak. Para anggota legislatif hendaknya dapat merumuskan sebuah mekanisme pengambilan keputusan, yang memungkinkan rakyat banyak memiliki akses dan peluang untuk terlibat, sehingga keputusan-keputusan yang diambil DPRD senantiasa sesuai dengan aspirasi mereka.

Demikianlah pula dalam tahap persiapan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY yang akan dilaksanakan Agustus tahun ini. Kalau perdebatan tentang persyaratan dan tata cara pengisian

jabatan Kepala Daerah dilakukan dengan mengabaikan suara rakyat, maka tidak mustahil bahwa kita akan memiliki Gubernur dan Wakil Gubernur pilihan politisi, bukan pilihan rakyat. Para wakil rakyat yang terhormat akan menyodorkan pemimpin yang bukan saja tidak dikehendaki oleh rakyatnya, tetapi juga tidak akan diterima oleh mereka.

Jika para wakil rakyat tidak jeli dalam melihat dan menyikapi hal ini, sangat dikhawatirkan bahwa peristiwa lima tahun yang lalu akan kembali terulang, yaitu ketika ratusan ribu rakyat pedesaan yang marah kepada pemerintah pusat, dan frustrasi dengan kinerja politisi, datang berbondong-bondong menduduki halaman DPRD DIY dan menggelar Sidang Rakyat untuk "melantik" Gubernur mereka sendiri.

Munculnya kekuatan ekstra parlementer semacam itu sangat mungkin terjadi dan bisa diterima sebagai bentuk partisipasi politik non-konvensional, khususnya dalam kondisi dan situasi politik yang abnormal. Namun demikian, dalam situasi dan tatanan politik yang relatif tertib seperti saat ini, kedewasaan sikap para politisi akan sangat berperan dalam menghindari aksi massa yang bisa jadi malah menodai proses demokrasi mengantarkan tampilnya pejabat publik untuk menduduki kursi kepemimpinannya.

Untuk merespon tuntutan rakyat, baik di desa maupun di kota, baik yang disuarakan oleh wakil-wakil mereka di Badan Perwakilan Desa maupun oleh LSM dan organisasi kemasyarakatan lainnya, alangkah bijaksananya jika DPRD DIY dapat mempertimbangkan dua hal berikut ini.

Pertama, pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat dilakukan dengan cara penetapan dan pengangkatan, tidak melalui pemilihan yang memiliki banyak kelemahan misalnya politik uang,

terbukanya peluang konflik pada level elit maupun masyarakat bawah, dan sebagainya. *Kedua*, jika karena berbagai argumen proses penetapan dan pengangkatan sulit untuk dilaksanakan, DPRD DIY sebaiknya dapat melakukan pemilihan gubernur secara langsung. Mekanisme ini akan memberi ruang kepada rakyat Yogyakarta untuk menentukan siapa yang mereka anggap paling layak, pantas, mumpuni, akseptabel, dan kapabel untuk menjadi pemimpin provinsi yang berstatus istimewa ini.

Memberikan hak kepada rakyat untuk memilih Gubernur secara langsung jelas merupakan opsi yang lebih masuk akal. Namun, beberapa pihak mungkin akan berkeberatan. Di samping masalah biaya dan proses yang perlu persiapan matang, alasan lain yang mungkin mengemuka adalah belum adanya aturan undang-undang sebagai landasannya. Tetapi kalau kita mau jujur, proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur yang kini sedang dipersiapkan DPRD DIY juga tidak memiliki landasan hukum. Mengapa? Karena jika kita menggunakan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, berarti kita harus menggunakan pasal 122 dan penjelasannya, yang jelas-jelas menyatakan bahwa "*isi dari keistimewaan Yogyakarta adalah **pengangkatan** Gubernur ...dst*". Jadi jelas bahwa yang ditulis di dalam UU tersebut adalah **pengangkatan**, bukan pemilihan. Karena itu, ketika para anggota dewan bersikukuh mengadakan **pemilihan**, mereka sebenarnya tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Sebaliknya, pemilihan gubernur langsung yang melibatkan partisipasi rakyat, secara substantif adalah lebih demokratis dibanding dengan pemilihan oleh anggota DPRD yang belum tentu merepresentasikan kepentingan rakyat.

Jika DPRD DIY sepakat untuk melakukan pemilihan Gubernur secara langsung, mereka sebenarnya sudah menyelesaikan dua tugas

sekaligus. *Pertama*, mereka berhasil memelopori model pemilihan pejabat publik yang demokratis, partisipatif, transparan dan akuntabel. Siapapun yang terpilih, akan dipertanggungjawabkan kepada rakyat selaku pihak yang memilih. Selain itu, rakyat yang selama ini terpinggirkan dari proses-proses politik, kembali diberi peran untuk terlibat dan memiliki kekuatan dalam mengambil keputusan yang akan mempengaruhi kehidupan mereka. *Kedua*, DPRD DIY akan menjadi lembaga pertama di Indonesia yang tidak terlibat *money politics* alias suap menyuap agar memilih atau tidak memilih seorang calon Kepala Daerah. Sepanjang monitoring yang pernah dilakukan dilakukan, sampai saat ini belum ada satupun proses pemilihan Kepala Daerah di Indonesia yang terhindar dari isu politik uang. Akhir dari proses pemilihan Kepala Daerah biasanya adalah awal dari gugat-menggugat menyangkut dugaan suap yang dilakukan salah seorang atau beberapa Calon Kepala Daerah. Sayang bahwa gugatan semacam itu akhirnya menguap begitu saja, dihempaskan oleh rumitnya persyaratan administratif pengaduan korupsi, terabaikan oleh ketidakpedulian masyarakat, ataupun hilang ditelan berlalunya waktu.

Pemilihan Gubernur langsung, dengan demikian, sangat diharapkan bisa menjadi solusi alternatif bagi mandeknya proses demokrasi maupun ternodanya proses itu oleh permainan uang dan tindakan amoral lainnya. Pertanyaannya, apakah para politisi di DPRD DIY memiliki keberanian moral untuk mengambil langkah alternatif itu? Juga, apakah para aktivis LSM, Forum Komunikasi BPD se DIY, akademisi, budayawan, agamawan, dan tokoh masyarakat sebagai elemen utama *civil society* mau dan sanggup untuk mendukungnya? Hanya mereka sendirilah yang bisa menjawabnya. (KR, 27 Juli 2003)

Kontroversi Penetapan Gubernur DIY

Kontroversi seputar pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY periode 2003-2008 nampaknya masih terus berlanjut, walaupun sampai akhir bulan Juli 2003 ini sebenarnya sudah ada *lobby-lobby* politik mengarah pada kesepakatan yang bisa diterima semua pihak. Beberapa fraksi di DPRD DIY yang pada awalnya bersikeras melakukan pemilihan, pada akhirnya bersikap lunak, dengan menunjukkan niat baik dan kesediaannya untuk menerima mekanisme penetapan. Ada tiga pertanyaan penting yang muncul sehubungan dengan rencana penetapan ini. *Pertama*, adakah landasan hukum yang mendukung proses penetapan? *Kedua*, apakah mekanisme penetapan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi? *Ketiga*, proses politik apa saja yang harus dilakukan DPRD DIY agar mekanisme penetapan dapat dilaksanakan?

Untuk menjawab pertanyaan pertama, ada baiknya kita membuka kembali peraturan perundangan tentang pemerintahan daerah. Di dalam UU No. 22/1948 pasal 18 disebutkan bahwa "Daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai hak asal-usul dan di zaman sebelum

RI mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa. Yang dimaksud dengan ini adalah *zelfbesturende landschappen*. Keistimewaan daerah istimewa adalah bahwa *kepala (wakil kepala) daerah istimewa diangkat oleh Presiden RI dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu* di sebelum RI dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan, dan mengingat pula adat-istiadat di daerah itu." (The Liang Gie, 1993: 99).

Undang-undang berikutnya, mulai UU No. 3/1950 jo UU No.19/1950, UU No. 5/1974 sampai yang terakhir UU No. 22/1999 dengan tegas mengakui keistimewaan provinsi DIY. Karena itu, jika pengisian jabatan Kepala (dan Wakil Kepala) Daerah DIY hendak dilakukan dengan menggunakan UU 22/1999, maka kita harus merujuk pada Pasal 122 khususnya bagian Penjelasan yang dengan tegas menyebutkan bahwa, "Pengakuan keistimewaan provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan *isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.*"

Dari apa yang tertulis dalam UU 22/1948 sebagai undang-undang pertama, dan UU 22/1999 sebagai undang-undang terakhir yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia, sangat jelas tersirat bahwa khusus untuk provinsi DIY tidak dikenal istilah "Pemilihan Kepala Daerah". Istilah yang ada hanyalah "pengangkatan". Pengertian "pengangkatan Gubernur" sebagaimana disebutkan dalam UU 22/1999 harus dipahami dengan mengambil rujukan pada

Undang-undang sebelumnya, yaitu bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur DIY diangkat langsung oleh Presiden RI.

Siapa yang bisa diangkat oleh Presiden RI? Jawabannya jelas, yaitu keturunan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII setelah ditetapkan oleh DPRD sebagai wakil rakyat. Penetapan oleh DPRD dimaksudkan untuk memberi tempat kepada rakyat Yogyakarta menyampaikan usulan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang sesuai dengan aspirasi mereka. Dengan mekanisme ini, Presiden RI tidak asal mengangkat seseorang yang tidak dikehendaki rakyat, tetapi mengangkat pimpinan yang sudah mendapat pengesahan dan penetapan rakyat melalui para wakilnya di lembaga legislatif. Oleh karena itu, adalah sangat penting bahwa dalam memilih calon Gubernur dan Wakil Gubernur untuk ditetapkan, para anggota DPRD sebagai wakil rakyat harus mampu menangkap keinginan dan aspirasi rakyat secara tepat.

Secara faktual, pertanyaan yang mungkin muncul adalah "siapa" yang seharusnya ditetapkan oleh para wakil rakyat untuk kemudian diangkat oleh Presiden RI menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Karena Undang-undang menyebut "keturunan" Sultan dan Paku Alam, maka rakyat dan DPRD sebagai institusi politik yang menjalankan fungsi perwakilan cukup menyerahkan mekanisme seleksi "keturunan" tersebut kepada institusi Keraton Yogyakarta dan Pura Pakualaman. Dalam hal ini, sudah jelas bahwa kedua institusi tersebut sudah memiliki mekanisme penobatan masing-masing pemimpinnya, yaitu Sri Sultan HB X untuk Keraton Yogyakarta, dan Paku Alam IX untuk Pura Pakualaman.

Apakah mekanisme Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi? Jawabannya sangat tergantung pada bagaimana kita memahami demokrasi, apakah demokrasi secara substantif atau demokrasi dalam pengertian prosedural. Juga, apakah proses penetapan dan figur yang ditetapkan sesuai atau tidak sesuai dengan kehendak rakyat banyak?

Para ilmuwan politik sangat percaya bahwa sampai saat ini tidak ada satu pun definisi tunggal tentang apa yang dimaksud demokrasi. Namun demikian sebagian besar ilmuwan politik sepakat bahwa inti dari demokrasi adalah kedaulatan berada di tangan rakyat. Kehendak rakyat, dengan demikian, adalah energi utama bagi lahirnya kebijakan-kebijakan politik, termasuk dalam penentuan jabatan publik.

Dalam pengertian ini, jika rakyat menghendaki bahwa Sri Sultan HB X dan Sri Paku Alam IX ditetapkan masing-masing sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, tidak ada alasan bagi para wakil rakyat di DPRD untuk tidak melakukan langkah penetapan tersebut. Justifikasi hukum dengan merujuk peraturan perundangan adalah penting sebagai landasan legal formal. Namun kehendak rakyat adalah kekuasaan tertinggi bagi berlangsungnya sebuah demokrasi. Jadi, sepanjang rakyat mampu meyakinkan bahwa pilihan terhadap Sri Sultan HB X dan Sri Paku Alam IX adalah sikap dan preferensi mayoritas warga Yogyakarta, maka di situlah esensi demokrasi menemukan jati diri.

Adalah sangat keliru jika menganggap bahwa mekanisme Penetapan Gubernur merupakan proses politik yang tidak demokratis. Desakan yang terus menguat dari berbagai elemen masyarakat di seluruh pelosok DIY agar Sri Sultan HB X dan Paku Alam IX segera ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur adalah indikasi

nyata tentang kuatnya preferensi dan aspirasi rakyat Yogyakarta menyangkut siapa yang mereka pilih sebagai pemimpinnya. Karena itu, dalam konteks politik lokal, dapat dikatakan bahwa mekanisme "penetapan" justru merupakan langkah politik yang sangat demokratis karena sesuai dengan kehendak rakyat. Bahkan bisa dikatakan bahwa "penetapan" adalah watak khas demokrasi asli, khususnya untuk masyarakat Yogyakarta dengan predikat keistimewaannya.

Sebagian masyarakat mungkin masih mempertanyakan, apakah Gubernur dan Wakil Gubernur pilihan rakyat secara "aklamatif" tersebut bisa dipertanggungjawabkan dari sisi kecakapan, kejujuran dan kesetiaan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang? Jawabannya sangat jelas: bisa dipertanggungjawabkan. Argumennya dapat dilacak dari latar belakang sosial dan kedudukan masing-masing dalam struktur internal Keraton dan Pura Pakualaman. Sebagaimana diketahui, lembaga Keraton dan Pura Pakualaman sudah memiliki tata-tertib dan peraturan perundangan yang mengatur prosedur dan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh seseorang yang hendak dinobatkan menjadi raja, baik di Kasultanan maupun Pakualaman.

Dalam hal persyaratan penobatan ini, kita mengetahui bahwa prasyarat untuk menjadi Raja di Keraton Yogyakarta jauh lebih berat dibandingkan syarat-syarat formal untuk menjadi Gubernur (sebagaimana diatur dalam UU 22/1999 maupun PP 151/2000). Gelar-gelar yang disandang Sri Sultan Hamengku Buwono (*Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuhun Kanjeng Sultan Hamengkubuwono Senopati Ing Ngologo Ngabdurahman Sayidin Panotogomo Khalifatullah Ingkang Jumeneng Kaping... Ing Ngayogyakarta Hadiningrat*) bukanlah sekadar gelar formalitas belaka, tetapi pada gelar tersebut melekat sebuah kepribadian dan langkah- laku yang harus menjadi watak

utama seorang raja. Selain itu, dalam tradisi mistis Jawa masyarakat sangat percaya bahwa hanya mereka yang mendapatkan "wahyu" ataupun "pulung" saja yang mampu mencapai puncak kuasa dengan menduduki takhta raja. Dengan demikian, sudah dapat dipastikan bahwa figur yang tampil menjadi Raja, baik di Keraton Yogyakarta maupun di Pura Pakualaman pastilah memiliki kemampuan "linuwih" dibanding yang lainnya. Dengan logika ini, sangat tidak masuk akal jika masih ada keraguan terhadap kemampuan mereka untuk menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur, yang tugas-tugasnya jelas sangat "kasat mata.

Pada akhirnya, jika masyarakat dan semua fraksi di DPRD DIY sepakat untuk melakukan pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, maka proses politik yang harus dilakukan adalah mengulang kembali langkah-langkah yang sudah dilakukan DPRD. Perlu diketahui bahwa Rancangan Tata Tertib Pemilihan Kepala Daerah yang dihasilkan Pansus Pilkada DPRD DIY sama sekali tidak menyebutkan kemungkinan adanya penetapan.

Dengan draf semacam itu, dari sisi teknis administratif dan juga teknik persidangan, sangat tidak mungkin untuk secara tiba-tiba mengubahnya menjadi keputusan penetapan. Langkah yang paling mungkin dilakukan sebelum dibukanya kembali persidangan untuk membahas Tata Tertib tersebut adalah dengan menyusun lagi rancangan Tata Tertib dengan jiwa dan semangat baru, yaitu: "penetapan". Oleh karena itu, rancangan Tata Tertib ini bukan tentang Pemilihan Kepala Daerah, tetapi adalah Rancangan Tata Tertib Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

Jika rancangan Tata Tertib yang baru ini sudah bisa disusun, maka Sidang Paripurna DPRD DIY dengan agenda pembahasan Tata Tertib Penetapan Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY periode 2003-2008 dapat segera dibuka. Jika langkah ini dilakukan, maka para politisi di DPRD DIY sebenarnya sudah melakukan contoh terpuji, yaitu kepekaan menangkap aspirasi rakyat Yogyakarta, dan kemampuan memahami esensi demokrasi asli yang sesuai dengan budaya lokal. ***

Wagub DIY dan Pembentukan Birokrasi

Selama hampir satu tahun energi para wakil rakyat dan warga masyarakat sudah terkuras untuk membahas pengisian jabatan Wakil Gubernur DIY. Kini kita sudah memiliki Wagub terpilih, yang setelah menunggu sekian lama dengan beberapa kontroversi administratif akhirnya berhasil dilantik pada tanggal 16 Januari 2002. Mengawali hari-hari pertama dalam melaksanakan tugas pemerintahan, ada baiknya dikaji beberapa hal yang semestinya menjadi urgensi tugas Wagub, khususnya berkaitan dengan beberapa persoalan di birokrasi pemerintah provinsi DIY.

Sebagai pejabat politik yang dipilih oleh para wakil rakyat, Wagub DIY yang secara kebetulan dijabat oleh Sri Paku Alam IX harus mampu membedakan posisi dirinya ketika berhadapan dengan Gubernur DIY yang adalah Sri Sultan HB X. Dalam melaksanakan tugas pemerintahan, harus dibangun hubungan kerja administratif antara Gubernur dan Wakil Gubernur, bukan antara Sri Sultan HB X dengan Sri Paku Alam IX. Dalam konteks ini, adalah tidak tepat jika Wakil Gubernur hanya bersikap menunggu "dhawuh" dari Gubernur.

Keputusan DPRD DIY untuk mengadakan pengisian jabatan Wagub pastilah didasari pertimbangan rasional obyektif bahwa Gubernur DIY yang selama ini menjalankan tugas-tugas pemerintahan provinsi dalam rangka pelayanan (*services*), pengaturan (*regulation*), pemberdayaan (*empowerment*), perlindungan (*protection*), dan tugas-tugas lain, dipandang akan lebih optimal dan produktif jika didampingi oleh Wakil Gubernur. Karena itu, segera setelah Wakil Gubernur berhasil terpilih dan kemudian dilantik, sudah semestinya beliau segera melaksanakan tugas teknis administratif dalam pemerintahan sehari-hari.

Apa saja kiranya masalah penting yang dihadapi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dalam mengoptimalkan kinerja aparatnya di pemerintah provinsi? Salah satu yang mendesak dilakukan adalah upaya pembenahan birokrasi, khususnya setelah dilaksanakan penataan kelembagaan yang sampai saat ini ternyata belum benar-benar tuntas. Belum tuntasnya proses penataan kelembagaan tentu akan berdampak tidak produktif bagi aparat pemerintahan dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pokoknya.

Dengan demikian pembenahan birokrasi, baik pada sisi struktur maupun mentalitasnya, menjadi agenda kerja besar untuk segera dituntaskan. Dengan pembenahan yang terarah maka efisiensi dan efektivitas kerja aparat pemerintah provinsi yang merupakan tolok untuk melihat kapasitas kelembagaan pemerintah provinsi bisa diwujudkan. Birokrasi pemerintah dengan struktur yang amburadul akan berpengaruh terhadap lemahnya kinerja aparatur. Hal ini berarti akan berpengaruh negatif juga terhadap kapasitas kelembagaan daerah. Lebih lanjut, rendahnya kapasitas kelembagaan daerah merupakan

akar terjadinya kelesuan investasi, yang secara logis akan menghambat pertumbuhan ekonomi daerah.

Dilantiknya Wakil Gubernur yang dijabat oleh Sri Paku Alam IX tentu membawa harapan baru bagi upaya untuk segera menuntaskan proses penataan kelembagaan yang sudah berlangsung setahun terakhir ini. Jika selama ini Sri Sultan HB X sebagai Gubernur merupakan motor tunggal yang menggerakkan roda pemerintahan provinsi, maka setelah jabatan wakil gubernur diresmikan, tugas-tugas pemerintahan yang begitu kompleks bisa dirancang pembagiannya.

Pola pembagian tugas dan tanggung jawab untuk menjalankan urusan pemerintahan seperti yang pernah diterapkan oleh dwi tunggal HB IX-PA VIII mungkin bisa diadopsi. Pada waktu itu, Sri Sultan HB IX sebagai Gubernur mempunyai tanggung jawab untuk urusan-urusan eksternal pemerintahan, seperti kerjasama dengan provinsi atau daerah, bahkan negara lain dan mengambil langkah-langkah untuk mempromosikan DIY. Sementara Sri Paku Alam VIII sebagai Wakil Gubernur mengemban tugas internal pemerintahan, seperti pengawasan aparat, peningkatan kinerja pegawai, dan tugas-tugas lainnya yang berhubungan dengan dinamika internal pemerintahan provinsi.

Pembagian tanggung jawab pemerintahan pasca pelantikan wakil gubernur 16 Januari 2002 kemarin, ada baiknya juga mengacu pada model pembagian tersebut. Artinya Sri Paku Alam IX sebagai wakil gubernur akan memiliki tugas-tugas internal pemerintahan untuk memastikan keberlangsungan pelayanan masyarakat secara maksimal, sedangkan Sri Sultan HB X lebih mengkonsentrasikan urusan kerjasama eksternal seperti upaya-upaya “menjual” Yogyakarta ke

luar daerah dan ke luar negeri sebagaimana selama ini sudah dilakukan dengan baik.

Sebagai pejabat publik yang bertanggung jawab dalam manajemen internal pemerintah provinsi, tantangan pertama dan utama yang dihadapi Wakil Gubernur adalah bagaimana menuntaskan proses penataan kelembagaan serta pengisian pejabat-pejabatnya yang sampai sekarang masih menyisakan persoalan. Dilihat dari sisa masa jabatan Gubernur DIY yang akan berakhir tahun 2003 dan jabatan Wagub akan berakhir bersamaan, maka harus segera diambil langkah-langkah sistematis untuk menyelesaikan persoalan tersebut.

Dalam era otonomi daerah, penataan atau pembenahan birokrasi merupakan salah satu isu yang paling penting dan menarik untuk dikaji. Pembenahan yang dimaksud sebenarnya bukan hanya menyentuh level struktur pemerintahan daerah, atau yang biasa dikenal dengan restrukturisasi. Lebih dari itu pembenahan yang menyangkut kinerja dan mentalitas para birokrat menjadi hal mendesak pula untuk segera dirumuskan langkah-langkahnya.

Di DIY proses restrukturisasi sudah mulai dilaksanakan, bahkan hampir selesai. Kepala-kepala dinas sudah diisi, juga pejabat-pejabat yang menduduki posisi-posisi di bawahnya sudah dilantik beberapa waktu yang lalu. Dalam proses penentuan siapa menduduki jabatan apa selama penataan, penggodokan dilakukan oleh Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) provinsi.

Sebagai institusi yang mempunyai tanggung jawab untuk menggelar proses tersebut, mulai dari pemetaan potensi pegawai, identifikasi keahlian, sampai dengan rekomendasi penempatan,

Baperjakat sudah mencoba untuk melaksanakan tugasnya secara maksimal. Meskipun demikian, pertanyaan berikutnya yang harus secara kritis diajukan adalah, apakah penempatan pejabat-pejabat tersebut sudah benar-benar tepat pada posisinya ataukah belum?

Dalam sebuah proses penataan kelembagaan pemerintahan daerah, pertimbangan-pertimbangan profesional hendaknya lebih dikedepankan daripada pertimbangan politis, walaupun secara faktual nuansa tarik-ulur kepentingan sangat kental menyertai proses ini. Dikalihkannya pertimbangan profesional oleh tarik-ulur politis hanya akan menghasilkan sosok birokrasi yang tidak efisien dan efektif dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

Setelah proses ini berlangsung dan hampir selesai, suara-suara ketidakpuasan dan kritik dari berbagai kalangan menanggapi hasil penataan di provinsi DIY mulai bermunculan. Para pimpinan hendaknya peka dan mau mengakui kenyataan bahwa sampai saat ini masih terdengar banyak keluhan dari para pegawai yang kecewa karena merasa tidak pas dengan posisinya yang baru dan tidak tahu apa yang harus dikerjakannya.

Ketidaktepatan menempatkan seorang pejabat atau pegawai pada posisinya akan membawa dampak rendahnya semangat kerja dari pegawai bersangkutan, karena memang tidak menguasai dan memahami bidang kerjanya. Selain berpengaruh pada semangat kerja, rasa tidak nyaman menduduki posisi tertentu juga akan berdampak pada munculnya iklim kerja yang tidak kondusif. Artinya, dalam penempatan seorang pegawai, pertimbangan keahlian menjadi titik tolak yang utama, karena secara langsung akan berakibat pada tumbuhnya semangat kerja yang tinggi dan terciptanya iklim kondusif

di tempat kerja. Dengan demikian mereka akan terdorong untuk memberikan kemampuan terbaik bagi instansi dimana ia ditempatkan.

Selain penempatan, seperti dijelaskan di depan, masalah pembenahan mentalitas pegawai harus menjadi program pokok dalam penataan birokrasi di DIY. Birokrasi dengan para birokratnya harus memahami perkembangan yang terjadi, yaitu ketika masyarakat menjadi semakin kritis dan menyadari hak-haknya. Mentalitas yang mengedepankan kekuasaan dan kekuatan dalam menangani persoalan kemasyarakatan tentu sudah tidak populer bahkan mengandung potensi untuk ditentang oleh masyarakat.

Birokrasi sekarang harus benar-benar menyadari posisinya sebagai pelayan masyarakat. Sebagai institusi, birokrasi harus mengedepankan peran fasilitasi bagi pengembangan masyarakat. Artinya pendekatan orientasi kebijakan model *top down* harus digeser dan diganti dengan mekanisme *bottom up* yang mengandung semangat partisipasi dalam prosesnya. Selain itu tuntutan agar pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk membiayai aktivitasnya secara mandiri, lepas dari ketergantungan subsidi pemerintah pusat menuntut kesiapan aparaturnya. Era transisi dari sentralisasi menuju desentralisasi hendaknya dimanfaatkan oleh pemerintah daerah, termasuk provinsi DIY untuk mengambil langkah- langkah responsif atas perubahan-perubahan tersebut.

Untuk mewujudkan sosok birokrasi yang mumpuni, yang mampu menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara maksimal, maka hal-hal tersebut hendaknya diperhatikan secara serius oleh pemerintah provinsi, dalam hal ini Wakil Gubernur yang nampaknya akan menerima tanggung jawab internal ini. Untuk itu Wakil Gubernur

harus segera mengambil langkah-langkah untuk menyusun program-program yang terarah, baik bersifat jangka pendek maupun jangka panjang, yang berkaitan dengan pembenahan aparatur birokrasi.

Ada beberapa langkah strategis yang menurut pandangan kami mendesak untuk segera dipikirkan dan dilakukan oleh Wakil Gubernur DIY pada awal masa pengabdian ini. *Pertama*, adalah penting untuk segera mengadakan evaluasi terhadap proses penataan kelembagaan atau restrukturisasi yang sudah dilaksanakan. Keluhan dari sementara pegawai dan kritikan dari masyarakat luas atas struktur dan komposisi organisasi pemerintah provinsi sangat layak untuk dicermati dan dijadikan masukan. Evaluasi ini sangat penting untuk mewujudkan idealitas *right man on the right place* dalam pengalokasian pegawai.

Kedua, pentingnya segera dirancang program pengembangan kualitas birokrat di lingkungan Pemprov DIY. Salah satu persoalan mendasar yang harus direspon oleh Pemprov adalah bagaimana meningkatkan *skill* dan wawasan dari para pegawainya. Salah satu langkah yang bisa ditempuh adalah merancang program tugas belajar, yang akan memberi kesempatan para pegawai mengikuti jenjang pendidikan lebih lanjut, misalnya S2 atau magister.

Meskipun menyandang julukan kota pelajar, Pemda DIY dikenal sangat lamban dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan pegawainya. Hal ini sangat kontras dengan yang dilakukan oleh pemda-pemda lain yang selama ini SDM-nya dicap tertinggal. Untuk beberapa tahun ke depan, mereka telah mempersiapkan program untuk mengirim pegawainya mengikuti jenjang pendidikan S2 di berbagai perguruan tinggi besar, termasuk UGM.

Melihat kenyataan ini, pemerintah provinsi seharusnya juga terpacu untuk terus meningkatkan kualitas pegawainya, jika tidak ingin tertinggal nantinya dengan daerah-daerah lain. Untuk itu wakil gubernur dihadapkan pada tantangan untuk segera merancang program yang simultan dalam rangka peningkatan kualitas birokrat yang bekerja di lingkungan Pemprov DIY.

Ketiga, pengembangan kerjasama yang erat dengan kalangan perguruan tinggi di Yogyakarta. Salah satu keunggulan komparatif yang dimiliki oleh Yogyakarta adalah keberadaan lembaga pendidikan tinggi yang mumpuni dan mempunyai reputasi tinggi dibandingkan dengan daerah lain. Sayang bahwa untuk hal ini, lagi-lagi Pemerintah provinsi DIY juga dikenal kurang trengginas memanfaatkan potensi lokalnya. Tidak mengherankan bahwa perguruan tinggi besar yang ada di Yogyakarta lebih sering melayani konsultasi berbagai persoalan dari daerah-daerah lain dibanding Pemda DIY sendiri. Adalah menjadi tugas Wakil Gubernur juga untuk memanfaatkan kekayaan potensi lokal ini demi kepentingan dan kemajuan DIY sendiri. ***

“Government Statement”

Laporan Kinerja Gubernur DIY yang disampaikan melalui media massa adalah bentuk pertanggungjawaban publik yang harus direspons secara kritis oleh segenap *stake-holders*, baik *civil society* (masyarakat, parpol, LSM, perguruan tinggi, media massa), maupun *business society* (pelaku bisnis, perbankan, investor). Dengan penyampaian laporan publik tersebut masyarakat luas diharapkan menjadi lebih paham terhadap kinerja birokrasi pemerintah provinsi, dan dapat memberikan penilaian kritis tentang keberhasilan maupun kegagalannya.

Bagi birokrasi, laporan publik semacam itu akan mendorong dan memotivasi aparat pemerintah daerah untuk bekerja secara lebih bersungguh-sungguh, dan melayani masyarakat dengan lebih baik. Singkatnya, laporan kinerja pemerintah dalam bentuk *government statement* tersebut adalah salah satu terapi ampuh untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang kompeten, akuntabel, transparan dan partisipatif. Itulah beberapa prinsip *good governance* yang akhir-akhir ini menjadi jargon baru yang terus diintrodusir pelaksanaannya bagi semua daerah di Indonesia termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sungguhpun demikian, tingkat ketercapaian beberapa sasaran perubahan tersebut akan sangat tergantung pada dua hal penting. Pertama adalah kemauan segenap *stakeholders* untuk mencermati serta memberikan input balik terhadap laporan kinerja pemerintah daerah tersebut. Kedua adalah sensitivitas dan responsivitas birokrasi dalam menanggapi input balik tersebut melalui implementasi program-program perbaikan secara nyata.

Untuk mewujudkan hal tersebut, perlu terus dibangun adanya pola hubungan interaktif antara birokrat dengan rakyat, birokrat dengan pelaku usaha di sektor swasta, rakyat dengan pelaku usaha sektor swasta, dan hubungan antara ketiga pilar dan aktor *governance* tersebut. Masyarakat hendaknya dapat menyampaikan tanggapannya baik secara langsung dengan menghubungi instansi terkait, maupun melalui media komunikasi yang tersedia (surat, telepon, email, sms). Masyarakat juga bisa menyampaikan tanggapan melalui DPRD, kantor Gubernur, ataupun melalui saluran-saluran media massa yang ada. Media massa bisa memfasilitasi proses ini dengan menyediakan kolom khusus yang memungkinkan semua pihak menyampaikan tanggapan kritisnya.

Government Statement dalam bentuk Laporan Publik Kinerja Gubernur yang disampaikan melalui media massa adalah versi ringkas dari Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Akhir Masa Jabatan 1998-2003. Laporan ini diharapkan dapat memupus keraguan masyarakat yang mungkin beranggapan bahwa LPJ Kepala Daerah sering digunakan sebagai sarana transaksi dan negosiasi kepentingan politik anggota DPRD. Laporan Publik Gubernur DIY, dengan demikian, tidak hanya bermanfaat bagi Eksekutif dalam membangun citra birokrasi yang

akuntabel dan transparan, tetapi juga bermanfaat bagi Legislatif untuk menciptakan (atau mengembalikan) kepercayaan masyarakat terhadap DPRD DIY yang pernah melorot tajam beberapa waktu lalu. Berbeda dengan DPRD daerah-daerah lain yang sering dicibir sinis karena tiba-tiba mendapat hadiah (dalam berbagai bentuknya, misalnya piknik ke luar negeri) dari Kepala Daerah beberapa saat setelah LPJ dinyatakan diterima, DPRD DIY bisa berbangga diri karena mereka terhindarkan dari tradisi kegiatan korup dan manipulatif semacam itu.

Kita juga harus menghargai upaya fraksi-fraksi DPRD DIY yang sudah mengundang perwakilan masyarakat untuk mencermati LPJ Gubernur. Namun demikian, upaya pencermatan semacam itu tentulah bersifat sangat terbatas dan tidak mampu menjangkau lapisan masyarakat secara luas. Lagi pula, kita yang berada di luar gedung dewan tidak bisa dengan leluasa mengikuti proses politik apa dan bagaimana yang terjadi di dalam gedung sana. Prasangka-prasangka tentang adanya permainan politik seringkali dipicu oleh adanya pergulatan kepentingan antara Eksekutif dan Legislatif yang berlangsung di ruang remang-remang. Laporan Publik diharapkan bisa berperan sebagai seberkas cahaya yang tidak hanya menerangi ruang-ruang gelap dalam proses politik di DPRD, tetapi sekaligus menjadi cahaya kehidupan yang membangkitkan kesadaran tentang perlunya model partisipatif dalam pengelolaan pemerintahan daerah.

Dengan adanya laporan gubernur yang dipublikasikan melalui media massa, warga masyarakat yang tinggal di Tepus Gunung Kidul, di Srandakan Bantul, atau di Minggir Sleman, bahkan di Kalibawang Kulonprogo; dapat dengan mudah membaca dan mengikuti laporan tersebut melalui koran ini. Tidak hanya masyarakat di daerah, bahkan

warga Yogyakarta yang berada di kota-kota lain dapat mengikuti laporan kinerja gubernur dan menyampaikan masukan kritik ataupun masukan yang akan berfungsi sebagai sarana perbaikan sekaligus usulan bagi pelaksanaan pembangunan di daerah.

Masyarakat hendaknya dapat menilai, apakah laporan pembangunan per sektor sebagaimana dipublikasikan di media massa tersebut adalah benar-benar faktual sesuai dengan kenyataan, atau hanya kumpulan angka-angka dan narasi tanpa makna. Semua informasi dan data yang tertuang di dalam laporan harus dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Setiap Dinas, Badan, Kantor dan unit-unit kerja di lingkungan pemerintah provinsi DIY harus siap dikontrol, dan mempertanggungjawabkan semua kebijakannya kepada masyarakat.

Bagaimanapun harus disadari bahwa akuntabilitas publik pemerintah provinsi DIY akan tercapai jika - dan hanya jika - ada partisipasi aktif masyarakat. Gagasan tentang transparansi yang sudah diwujudkan melalui pembuatan laporan publik menjadi tidak berarti jika masyarakat tidak meresponnya secara aktif. Upaya Gubernur beserta jajaran birokrasi untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan bersih harus mendapat dukungan penuh dari masyarakat. Tanpa adanya dukungan masyarakat, ibarat seseorang yang bertepuk sebelah tangan, kita hanya akan menemukan kekecewaan dan kekecewaan.

Sebagai apresiasi terhadap *government statement* yang merupakan laporan kinerja pemerintah provinsi DIY, tidak berlebihan kiranya jika kita memberikan ucapan selamat kepada Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, para wakil rakyat di DPRD DIY, para Kepala Dinas,

Badan dan Kantor beserta segenap jajaran birokrasi di bawahnya, warga masyarakat, aktivis LSM, pelaku usaha sektor swasta, dan tentu saja media massa yang telah bekerja sama dengan sangat baik. Semoga langkah positif pemerintah provinsi DIY ini dapat diikuti oleh pemerintah daerah lain di seluruh Indonesia. (*KR, 14 September 2003*)

Kembalinya Sang Raja

“**K**arena saya berpendirian bahwa *moral principles is the foundation of law*, maka dengan ini saya menyatakan pengunduran diri saya dari pencalonan presiden dari konvensi Partai Golkar”. Kalimat sarat makna ini diungkapkan Sri Sultan Hamengku Buwono X sebagai penegasan atas pengunduran dirinya dari konvensi partai Golkar. Sikap tegas ini diambil sebagai respons terhadap putusan Mahkamah Agung yang membebaskan Akbar Tanjung dari keputusan hukum sebelumnya.

Dengan lugas Sri Sultan HB X juga menyatakan, sebagai representasi kebudayaan yang menjunjung tinggi nilai-nilai moralitas, dirinya menghadapi situasi dilematis antara penghormatan hukum (formal) di satu sisi dan rasa keadilan masyarakat di sisi yang lain. Pilihan untuk mundur dari konvensi partai politik, dengan demikian, lebih dilandasi oleh kesadaran dan keprihatinan tentang lemahnya penegakan hukum di negeri ini. Juga kesadaran untuk tetap berpihak pada kehendak dan moralitas rakyat banyak.

Apapun alasannya, Sri Sultan HB X telah menemukan momentum yang tepat untuk menyatakan sikapnya. Desakan untuk mundur dari

pencapresan partai Golkar sudah lama menggelinding. Ada yang didasari alasan obyektif melihat kecilnya peluang dan sedikitnya dukungan. Ada juga karena alasan subjektif dan emosional; tidak rela melihat Sang Raja berkeliling negeri menawarkan posisi diri, agar dipilih sebagai presiden yang akan membangun negara ini.

Setelah terbebas dari urusan Golkar, Sri sultan HB X seyogyanya segera kembali berkonsentrasi mengurus nagari Ngayogyakarta Hadiningrat. Banyak pekerjaan rumah yang harus segera dirampungkan, baik pada aspek legal formal berupa landasan hukum yang mengatur keistimewaan DIY, maupun aspek operasional terkait pembangunan daerah dan usaha peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dari sisi proses maupun substansi, RUU keistimewaan DIY sampai sekarang belum jelas nasibnya. Para wakil rakyat di DPR dan DPRD sudah kehilangan gairah untuk berpikir tentang itu. Mereka sibuk menyiapkan diri untuk merebut kursi dalam pemilu 2004. Ada kecenderungan bahwa semua regulasi tentang pemerintahan daerah akan mengharuskan pemilihan kepala daerah secara langsung. Dalam sebuah sidang kabinet awal tahun ini, dengan tegas presiden menyatakan bahwa Gubernur DIY pun harus dipilih secara langsung.

Kita semua yakin, seandainya regulasi tentang ini nantinya benar-benar diberlakukan, adalah tidak masalah bagi Sri Sultan HB X untuk tetap terpilih menjadi gubernur. Namun demikian, untuk menjadi pemimpin yang benar-benar akseptabel di hati seluruh rakyat sehingga kebijakan yang dijalankannya akan mendapat dukungan penuh, seorang pemimpin harus mampu memadukan simbol-simbol budaya yang dimilikinya dengan kemampuan *leadership*, kemampuan manajerial, dan visi strategik dalam membangun daerah. Untuk sebagian, kualifikasi itu sudah ada pada Sri Sultan HB X. Sebagian

yang lain bisa dengan mudah diraihinya, jika beliau sanggup kembali berlabuh di hati rakyat.

Tingginya tingkat penerimaan masyarakat terhadap peran Keraton dalam kehidupan politik, sosial dan kebudayaan tidak perlu diragukan lagi. Menurut data Inpedham, tingkat penerimaan rakyat pedesaan mencapai 51,2 persen dan masyarakat perkotaan 38,6 persen. Namun harus diakui bahwa rakyat dengan orientasi politik yang berbeda juga memiliki tingkat penerimaan yang berbeda terhadap institusi Keraton. Penulis menduga, mayoritas kebanyakan pendukung Keraton adalah rakyat dengan orientasi politik nasionalis dan Islam tradisional. Sedangkan kelompok Islam modernis memiliki penerimaan yang agak rendah terhadap peran dan posisi Keraton.

Agar Sri Sultan HB X bisa benar-benar berlabuh di hati rakyat, mencermati dan memahami data di atas menjadi penting dilakukan. Sri Sultan HB X harus kembali merengkuh dan merangkul segenap lapisan rakyat Yogyakarta, apapun orientasi politiknya. Rakyat Ngayogyakarta sudah lama mendambakan agar sang raja terbebas dari pemasungan politik yang dilakukan partai. Tidak *sreg* rasanya, melihat raja Keraton Ngayogyakarta, simbol budaya yang penuh wibawa, hanya mengenal satu warna. Padahal warna-warni politik para kawula, adalah pelangi keindahan yang mendambakan pengayoman.

Ketimbang mengambil langkah tanggung, hanya mundur dari konvensi partai Golkar, mengapa momentum ini tidak sekaligus digunakan untuk keluar dari partai politik? Meneguhkan diri sebagai simbol budaya, kembali manjing di singgasana, dan mempersembahkan takhta untuk kesejahteraan rakyat. Berbahagialah rakyat Ngayogyakarta, sang raja telah kembali ke singgasana. (*KR*, 14 Februari 2004)

Selokan Mataram

Air adalah sumber kehidupan, anggur bagi si miskin, melepas dahaga bagi yang kehausan. Air adalah bukti kemurahan Tuhan, energi bagi pertanian, obat mujarab sembuhkan kekeringan. Air di Selokan Mataram adalah anugerah kehidupan, membasahi lahan persawahan, mengenangi kolam-kolam perikanan.

Terimakasih kita ucapkan, kepada Sri Sultan HB IX, pemimpin bijak dan sederhana. Tidak rela rakyatnya menjadi korban kerja paksa, dibuatlah selokan raksasa, dengan jalan inspeksi di sampingnya, dan pepohonan merindanginya. Rakyat desa berseliweran dengan kendaraan. Dari desa ke desa tetangga, atau sekalian menuju ke kota. Jalan inspeksi yang sepi, rindangnya pepohonan di kanan kiri, terasa nyaman untuk dilintasi.

Roda kehidupan terus berjalan. Bangunan baru bermunculan, kampus-kampus dan perumahan. Jalan inspeksi tidak lagi sepi, kendaraan ramai tiada henti, baik siang maupun malam hari.

Keramaian adalah sumber rejeki. Sebagian warga bermata jeli, mulai melirik jalan inspeksi. Ada tanah-tanah kosong tidak terisi. Pepohonan pun mulai ditebangi, dipasang patok di sana-sini, sebagai

bukti penguasaan, terhadap "lahan tak bertuan". Rumah-rumah kayu dan bangunan baru mulai berdiri, di atas tanah jalan inspeksi. Adakah yang menyadari, tanah-tanah itu bukan milik sendiri?

Mengapa aparat pemerintah berdiam diri? Tidak demikian yang terjadi. Ada yang sudah mengingatkan, tetapi dibalas dengan perlawanan. "Di sinilah kami akan hidup atau mati", tantang mereka sambil mengacungkan celurit dan belati. Daripada terjadi bentrok fisik, aparat dan warga lain berdiam diri, tidak berani menegur atau mengusik. Ibarat jamur di musim hujan, tumbuhlah warung, bengkel, salon, dan pertokoan. Pinggiran selokan dan jalan inspeksi, ramai oleh tempat dagang dan pemukiman.

Bertahun-tahun berjalan, keberadaan mereka tidak ada yang mempersoalkan. Kala itu belum ada kejelasan, siapa berwenang melakukan penataan. Pemerintah provinsi atau kabupaten Sleman. Kini semua sudah jelas, pinggir selokan adalah wewenang Pemda Sleman. Pemukiman dan area perdagangan, akan ditata menjadi jalan, untuk mengatasi kemacetan. Tanah rakyat harus kembali untuk rakyat. Bukan untuk beberapa kelompok rakyat, tetapi untuk semua rakyat.

Penataan pinggir selokan, seharusnya bukan sekadar untuk pelebaran jalan dan kenyamanan berkendara. Semua ini harus dilakukan sebagai upaya menegakkan aturan. Tertib sosial dan kesejahteraan, hanya akan terwujud jika ada kesadaran bersama, untuk mematuhi dan menegakkan aturan.

Tidak mudah meminta warga pinggir selokan untuk pindah. Mereka terlanjur membangun tempat mencari nafkah, walaupun dilakukan secara tidak sah. Relokasi dianggap bukan solusi, karena akan menjauhkan dari pembeli. Lagi-lagi perlawanan pun dilakukan. "Rakyat kuasa", teriak mereka. Benar, rakyat berkuasa, tetapi "rakyat

yang mana"? Jalan dibangun juga untuk rakyat. Transportasi lancar, ekonomi mekar, juga untuk rakyat.

Apakah semua ini karena kemiskinan? Tidak juga. Kemiskinan bukanlah senjata, untuk melawan peraturan dan kebijakan. Masalah pinggir selokan bukanlah karena kemiskinan, tetapi karena rendahnya kesadaran. Banyak warga desa di sekitar selokan, hidup miskin dan kekurangan, tetapi mereka tidak mau merebut lahan, karena ada kesadaran, tidak seharusnya mereka berbuat demikian. (*KR/2 November 2003*)

Wangsit Laut Selatan

Hari-hari ini masyarakat DIY dihebohkan oleh berita tentang cuaca buruk yang akan menimbulkan badai, hujan deras dan banjir bandang. Jika selama ini kita cenderung mengabaikan ramalan cuaca, tiba-tiba kini menjadi sangat peduli. Bukan semata-mata karena beredarnya surat resmi dari instansi pemerintah dan aparat kepolisian. Tetapi karena sumber informasinya adalah kombinasi antara *science* yang obyektif, rasional dan verifikatif, dan adanya wangsit Sri Sultan HB X yang bersifat mistis tetapi memiliki daya pengaruh sangat kuat terhadap kepercayaan dan perilaku penduduk Yogyakarta yang kehidupannya sarat dengan mitologi.

Dalam mitologi Jawa dan masyarakat tradisional pada umumnya, kebenaran tidak harus berasal dari ilmu pengetahuan yang bersifat logis dan verifikatif. Kebenaran bisa berasal dari dunia mistis. *Wangsit* Sri Sultan HB X tentang akan datangnya bencana angin ribut, dengan demikian, langsung diterima sebagai kebenaran yang tidak perlu lagi diuji dengan logika nalar.

Dengan dukungan data ramalan cuaca, *wangsit* menjadi sangat efektif untuk memobilisasi kesadaran dan kewaspadaan masyarakat dalam upaya menghadapi bahaya. Juga menjadi dasar legitimasi bagi instruksi terhadap pejabat pemerintah untuk melakukan ritual *tolak bala*. Jadilah kemudian di mana-mana digelar doa bersama yang melibatkan pemimpin politik dan pemerintahan, ulama dan para pemuka agama. Sistematika dan isi doa sudah diatur sedemikian rupa, lengkap dengan air suci untuk minum dan mandi, seolah-olah Tuhan akan terpuaskan sehingga memberi belas kasihan dan perlindungan kepada manusia yang tak berdaya.

Terlepas dari segala kontroversi tentang *wangsit* ini, kabar tentang akan terjadinya bencana beredar dengan sangat cepatnya. Seorang murid SD bertanya penuh was-was kepada orang tuanya, akankah rumah mereka mampu bertahan menghadapi amukan badai Laut Selatan. Kegelisahan dan kewaspadaan menghadapi bencana angin ribut tiba-tiba menjadi topik perbincangan hangat di kantor-kantor, sekolah-sekolah, kompleks perumahan, tempat mangkal pemuda di ujung gang, dan bahkan di warung-warung angkring di pinggiran jalan.

Semua itu sebenarnya suatu pertanda bahwa saat ini kita hidup di alam modern, tetapi pikiran dan perilaku kita masih sangat tradisional. Kita sangat mudah percaya terhadap hal-hal yang irasional. Tidak berfungsinya saluran informasi resmi dalam membawa pesan penting terpaksa harus diatasi dengan pembenaran mistis yang irasional. Masyarakat yang selama ini mengabaikan peringatan bahaya dari aparat negara, tiba-tiba menjadi sadar dan waspada karena dalam informasi itu ditambahkan bumbu *wangsit* dari Raja Ngayogyakarta

yang dianggap masih memiliki relasi magis dengan penguasa Laut Selatan. Dahsyatnya bencana alam yang melanda wilayah lain semakin memantapkan kepercayaan masyarakat terhadap isi *wangsit*.

Bagaimanapun bencana adalah suatu musibah. Namun kita harus yakin bahwa selalu ada hikmah pada setiap musibah. Hendaknya kita bisa menjadi lebih arif dalam menyikapi fenomena alam, sanggup belajar dari pengalaman, pandai merenungkan apa yang sudah terjadi, waspada terhadap apa yang mungkin akan terjadi, dan cekatan mengambil langkah bijak untuk merancang solusi. Bersiap dan waspada terhadap bencana adalah langkah terpuji. Doa dan ikhtiar adalah bagian tak terpisahkan dari kehidupan. Namun hendaknya kita tidak terjebak pada ritual religius berbau mistis yang tidak jelas tuntunan syariatnya.

Walaupun dasarnya *wangsit* dan ramalan cuaca, kabar ancaman bencana di Yogyakarta sebenarnya masih berada dalam tataran wacana. Ritual doa dan langkah-langkah preventif mencari tempat perlindungan bisa saja dilakukan. Namun ada hal lebih penting yang seharusnya kita lakukan tetapi sering kita lupakan. Kita sangat khawatir dan takut terhadap datangnya bencana, tetapi perilaku hidup dan tindakan kita sering berpotensi menjadi penyebab terjadinya bencana. Kita selalu lalai dan cenderung berbuat nista terhadap alam. Kita tidak ramah terhadap lingkungan alam kita.

Kebijakan pembangunan yang tanpa perencanaan matang adalah salah satu contohnya. Mengapa hutan terus digunduli, sungai-sungai dikotori, tanah dan laut terus dieksploitasi, sementara pusat-pusat belanja *hypermarket* yang merangsang gaya hidup konsumtif-hedonis terus dibangun di sana-sini? Kemacetan, kesemrawutan, dan polusi

lingkungan adalah dampak langsung yang tak terhindarkan. Kita sering tidak sadar bahwa bencana nyata sebenarnya sudah mengintip di sekitar kita. Banjir, polusi udara, pemanasan global, kecelakaan, narkoba, korupsi, kriminalitas, pelacuran, perjudian, dan konflik sosial adalah bencana masa depan yang kini sudah sangat jelas terlihat tandatandanya. (*KR*, 27 Februari 2005)

Kembali ke Laut

Sungguh tidak mudah mengembalikan kepercayaan rakyat untuk kembali akrab dengan kehidupan laut dan pantai. Walaupun pejabat pemerintah dan media massa terus berusaha meyakinkan rakyat bahwa badai tropis makin menjauh dan kemungkinan terjadinya bencana makin mengecil, namun kehidupan di pantai masih belum kembali normal. Pantai masih terlihat sepi, warung-warung tidak ada pembeli, losmen dan hotel pun tidak ada pengunjung. *Kedaulatan Rakyat* bahkan menggambarkan kondisi ini sebagai "Titik Nol Wisata Pantai Selatan" (KR/Sabtu 12/Feb/ 05).

Di luar urusan wisata, para nelayan belum banyak yang kembali melaut. Masyarakat masih belum berani melintas di daerah pantai. Bahkan ada informasi menarik dari seorang teman dari Jurusan Antropologi UGM yang rajin mengobservasi kehidupan sosial masyarakat. Pantai Selatan kini juga sepi dari kegiatan pelacuran dan kemaksiatan yang biasanya marak setiap hari. Rupanya para pelacur pun merasa takut dengan kejahnya laknat Tuhan melalui amukan gelombang tsunami yang mengerikan.

Mengapa mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap kehidupan pantai yang aman dan nyaman jauh lebih sulit dibanding ketika menjauhkan mereka dari wilayah Laut Selatan? Kalau *dhawuh dalem* Sri Sultan HB X atas dasar *wangsit* bisa dengan cepat ditangkap dan dipatuhi masyarakat sehingga semua menjauh dari laut, bisakah kini instruksi serupa digunakan untuk tujuan sebaliknya?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut kita harus melihat fenomena *wangsit* dan sepinya pantai dari dua sudut pandang. *Pertama*, cepatnya daya tangkap dan reaksi masyarakat terhadap kabar akan datangnya bencana mungkin membuktikan betapa besarnya pengaruh Sri Sultan HB X terhadap rakyatnya sehingga informasi yang datang dari beliau langsung dianggap sebagai sebuah kebenaran yang harus dipatuhi. Namun kita juga harus memahami suasana psikologis dan kondisi batin rakyat yang baru saja terguncang oleh tewasnya ratusan ribu warga Aceh karena hantaman tsunami. Dalam situasi traumatis dan perasaan was-was yang berlebihan, letupan berita tentang bencana serupa sudah pasti akan mengobarkan ketakutan rakyat yang makin membara.

Kedua, ketika kini apa yang ditakutkan sebagai badai tropis dan sejenisnya dikabarkan makin menjauh dari Laut sidon Selatan, perasaan takut terhadap bencana laut justru masih melekat di hati kita. Setiap manusia pastilah ingin hidup selama-lamanya. Ingin menikmati dunia dengan segala kesenangannya untuk waktu yang lama. Menjauh dari wilayah-wilayah yang berpotensi terkena bencana menjadi pilihan yang sangat rasional. Kembali ke pantai dalam suasana yang belum terjamin keamanannya menjadi sesuatu yang harus dihindari. Dalam situasi seperti ini, semua *stakeholders* pemerintahan memiliki kewajiban untuk membangkitkan kembali kepercayaan masyarakat

terhadap keamanan dan kenyamanan pantai, dan kewajiban untuk menata kembali kehidupan pantai supaya lebih membawa manfaat bagi semua pihak.

Dari sisi religius berkembang pendapat yang menyatakan bahwa hancurnya wilayah dan penduduk pantai karena diamuk gelombang tsunami adalah sebetulnya kecil peringatan Tuhan karena pantai makin banyak digunakan untuk kegiatan kemaksiatan. Jika asumsi ini benar, giliran bencana berikutnya sangat mungkin akan ditimpakan terhadap wilayah lain yang juga digunakan untuk berbagai bentuk kegiatan kemaksiatan.

Karena itu, dalam upaya menghidupkan kembali Pantai Selatan maka Pemda DIY bersama *stakeholders* lain (LSM, media massa, pelaku bisnis, tokoh agama) harus mengembangkan sistem perencanaan pembangunan partisipatif yang berlandaskan moralitas religius. Kalau akan dikembangkan sebagai daerah wisata, pantai harus menjadi daerah wisata yang bersih, indah, aman dan nyaman sehingga memiliki daya tarik wisata yang tinggi. Pantai juga harus bersih dari berbagai bentuk aktivitas yang menjurus kepada kemaksiatan, seperti pelacuran dan perjudian, dan aktivitas penyembahan berhala yang menjurus kemusyrikan.

Dengan kharisma yang dimilikinya sebagaimana ketika menyampaikan *wangsit* agar masyarakat menjauh dari laut, Sri Sultan HB X bisa menggunakan kemampuan pengaruhnya untuk membangkitkan partisipasi warga agar kembali ke dan membangun pantai beserta lautnya, pada saat yang sama mengontrol kemungkinan perilaku negatif yang biasa dilakukan di pantai oleh rakyat Yogyakarta maupun pengunjung dari daerah lainnya.

Dari sisi kebijakan secara makro, pesisir Selatan adalah wilayah yang sangat potensial untuk dikembangkan menjadi pusat industri pariwisata, perikanan dan sarana perdagangan melalui pembangunan pelabuhan-pelabuhan laut dengan kapasitas besar. Secara teknis, pengembangan pantai selatan untuk mendukung peningkatan perekonomian DIY sangat mungkin dilakukan, asal ada kemauan, kerja keras dan langkah-langkah kreatif inovatif aparat pemerintah daerah maupun sektor swasta. Langkah cukup berat adalah mengubah mentalitas penduduk dari pola pikir dan perilaku agraris menjadi berpola-pikir dan berperilaku maritim.

Dalam kaitan ini, upaya menghilangkan mitos angker tentang Laut Selatan hendaknya menjadi agenda pendidikan masyarakat yang harus terus dilakukan oleh Pemda DIY maupun pemerintah kabupaten-kabupaten di wilayah pesisir. Adalah tugas kita bersama untuk membangun kesadaran diri agar lebih mencintai laut serta dapat mengelola pantai dan laut untuk kemaslahatan bersama. (*KR*, 14 Februari 2005).

Hutang LN? *Please deh . . .*

Saya sependapat dengan ulasan berita koran ini kemarin (Senin 22/8) yang menyatakan agar rencana Pemprov DIY untuk mengajukan hutang luar negeri harus ditinjau kembali. Rencana berhutang ke bank asing memang harus dikaji secara serius, bukan hanya dari sisi manfaat dan beban yang harus ditanggung pemerintah dan rakyat DIY, tetapi juga dari sisi regulasinya.

UU 33/2004 (tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah) dengan tegas menyatakan bahwa Pemerintah Daerah dilarang melakukan pinjaman langsung keluar negeri. Pinjaman yang bersumber dari luar negeri hanya dapat dilakukan melalui Pemerintah dengan mekanisme penerusan pinjaman. Pengaturan penerusan pinjaman ini juga terdapat dalam pasal 170 ayat (1) UU 32/2004 (tentang Pemerintahan Daerah) yang menyatakan bahwa "*Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri.*" Lebih lanjut ditegaskan dalam pasal 170 ayat (2) bahwa, "*Perjanjian penerusan pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan antara Menteri Keuangan dan Kepala Daerah.*"

Jadi, walaupun otonomi daerah bisa dimaknai sebagai kemandirian dan keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, pemerintah daerah hendaknya harus sangat berhati-hati sebelum memutuskan untuk melakukan hutang luar negeri. Pertanyaan dari sisi logika ekonomi sederhana, sanggupkah kita membayar hutang dan bunganya dalam tenggang waktu yang sudah ditentukan? Apakah kita memiliki sumber-sumber keuangan yang mencukupi untuk mengembalikan beban hutang kita?

Rencana Pemprov DIY untuk meningkatkan mutu pendidikan berbasis IT dengan dana pinjaman sebesar Rp. 1,4 triliun dari *Japan Bank for International Cooperation* sungguh sebuah niat yang mulia. Masalahnya, dana pinjaman sebesar itu bukankah jumlah yang sedikit. Sedangkan risorsis ekonomi DIY relatif sangat terbatas. Apalagi, investasi bidang pendidikan bukanlah jenis yang menguntungkan. Pendidikan (dan kesehatan) adalah jenis pelayanan dasar yang memang wajib disediakan oleh pemerintah termasuk pemerintah daerah. Artinya, kita tidak bisa berharap ada pengembalian modal (dalam bentuk uang) dari investasi di bidang ini. Kita sadar bahwa (jika berhasil) maka *output* dan *outcome* dari investasi pendidikan adalah tersedianya SDM yang berkualitas dan memiliki nilai jual tinggi. Tetapi, bukankah mereka tidak serta merta bisa dijadikan "mesin uang" untuk mengembalikan pinjaman? Masyarakat pun belum tentu sanggup kalau harus diajak berbagi memikul beban hutang ini.

Oleh karena itu, *please deh.. monggo dipun penggalih malih* kalau kita benar-benar akan berhutang dari luar negeri. Lalu, apakah tidak ada alternatif lain? Insya Allah ada. Caranya? Saya mengusulkan agar pemerintah provinsi mengintensifkan kerjasama internasional. Kerjasama ini diperlukan agar kita mampu memanfaatkan peluang

globalisasi: pasar global untuk produk lokal, investasi asing, aliran dana atau bantuan asing, transfer teknologi, dan lain-lain.

Kerjasama internasional bisa dipersiapkan dengan merancang strategi kebijakan promosi penanaman modal asing yang terdiri tiga langkah. 1) Bagaimana caranya mengubah citra investasi internasional di daerah (*image- building*), supaya atraktif bagi investor asing? 2) Bagaimana agar pemda secara konkrit bisa menarik investor asing datang ke daerah dan menanamkan modalnya (*investment- generating*)? 3) Bagaimana pemda bisa melayani para investor dan calon investor sebaik-baiknya, agar terus mau berinvestasi di daerah tertentu (*investor-servicing*)?

Image building meliputi langkah sederhana dimulai dari produksi media yang memberikan informasi umum mengenai kondisi ekonomi, sosial, budaya serta peluang investasi di daerah. Kemudian menerbitkan *newsletters* yang menyampaikan rencana, tujuan dan pokok-pokok kebijakan pemda yang berkaitan dengan investasi, termasuk rencana event khusus misalnya *Jogja Trade and Export Expo*. Juga harus melakukan perbaikan kinerja humas pemda, khususnya terhadap media asing, mengundang wartawan asing untuk datang berkunjung ke daerah, melakukan misi budaya ke luar negeri, menyebarkan informasi bagaimana membangun bisnis di daerah, termasuk aspek legal, dengan bahasa yang gampang dimengerti, dan iklan di media asing.

Investment generating dilakukan dengan promosi potensi daerah melalui *website*, mengadakan forum-forum seminar internasional dengan mengundang investor potensial, mengadakan misi investasi dagang ke luar negeri atau mengundang investor ke daerah, pameran dagang, pemasaran langsung, dan sebagainya. Sedangkan *investor*

servicing dilakukan dengan *pre-approval services* yang meliputi pelayanan informasi, pelayanan kunjungan ke lokasi bisnis, pelayanan prosedur investasi. Kemudian *approval services* yaitu membantu investor dengan informasi mengenai fasilitas atau keringanan yang diberikan oleh pemda dan membantu mereka mendapatkan hal tersebut. Diteruskan dengan *post-approval services* dalam bentuk mempermudah perizinan, kemudahan akses, penyediaan fasilitas infrastruktur, pembebasan visa, pengurangan pajak (*tax holiday* kalau perlu), dan memberikan informasi tentang komunitas bisnis daerah. Terakhir adalah *one-stop shop servicing* dalam bentuk pelayanan satu atap yang cepat, murah, dan amanah.

Selama ini Pemprov DIY sudah banyak melakukan berbagai kunjungan ke luar negeri. Namun, apakah semua itu dilakukan dalam kerangka yang sudah terencana sejak awal sebagaimana tergambarkan di atas? (*KR, 23 Agustus 2005*)

Tentang Penulis

Bambang Purwoko adalah staf pengajar di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, dan juga pengajar pada Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada.

