Kaukus Parlemen Bersih :

MEDIA PEMBELAJARAN PARLEMEN LOKAL

Abdur Rozaki
Dadi Fatimah
Purwo Santoso
Sutoro Eko

PolGov
RESEARCH CENTRE FOR POLITICS AND GOVERNMENT
Department of Politics & Government - FISIPOL UGM

ISBN :979-981-506-1

Kaukus Parlemen Bersih :

MEDIA PEMBELAJARAN PARLEMEN LOKAL

Abdur Rozaki

Dadi Fatimah

Purwo Santoso

Sutoro Eko

Cetakan Pertama Desember : 2006

Penerbit :

Konsorsium Kaukus Parlemen Bersih DIY

- Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM,
- Center for Policy Studies,
- Rifka Annisa,
- Lembaga Penelitian dan Pengembangan Aisyiyah

Didukung oleh :

Kemitraan

(Partnership for Governance Reform in Indonesia)

Pengantar

Kaukus adalah kelompok lintas partai atau lintas fraksi di parlemen yang mengorganisir diri dalam kapasitas individualnya untuk menggalang keputusan-keputusan kelembagaan. Yang dikedepankan oleh kaukus bukanlah formalitas dari usulan yang diajukan melainkan komitmen-komitmen pada kebijakan atau nilai-nilai tertentu. Melalui forum kaukus inilah tersedia peluang untuk mengembangkarn kapasitas kelembagaan yang sesuai dengan kebutuhan dan situasi setempat.

Untuk menciptakan sebuah lembaga negara yang kuat dan memiliki karakter kinerja yang handal. khususnya institusi parlemen, maka diperlukan sebuah inovasi baru untuk mematangkan kapasitas kelembagaannya. Kaukus parlemen adalah bentuk *networking governance*, yang mampu menjadi alternatif penguatan kelembagaan dalam penyelengaraan pemerintahan. Kaukus parlemen, sebagaimana terekam dalam buku ini, adalah sebuah model pelembagaan yang mampu memanfaatkan jaringan dalam upaya penguatan lembaga parlemen.

Kaukus parlemen tidak sekedar menyediakan jawaban nyata dari tuntutan kinerja lembaga parlemen, namun juga menyediakan

ruang untuk partisipasi langsung agen masyarakat. Kaukus sebagai inovasi kelembagaan mampu menjadi perantara dua arah, antara masyarakat dengan wakilnya di parlemen. Ada beberapa hal yang perlu saya tegaskan kembali, merujuk pada pengalaman yang direkam buku ini, untuk menjadikan kaukus sebagai inspirasi dalam meningkatkan kinerja parlemen.

Pertama, kaukus parlemen menyediakan alternatif untuk keluar dari kejumudan proses proseduralisme penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Kaukus adalah sarana yang memungkinkan kinerja parlemen secara kelembagaan untuk tidak terjebak dalam lingkaran perdebatan semu, yang diakibatkan oleh bias pengaruh kekuasaan eksekutif maupun partai. Dengan demikian parlemen memiliki ruang untuk proses pemahaman setting latar belakang, yang akan menjadi bahan referensi dalam membuat kebjakan.

Sebagai inovasi kelembagaan, kaukus adalah alternatif agar parlemen tidak terjebak dalam formalitas prosedur demokrasi. Pertemuan informal dengan agen-agen masyarakat justru akan mendekatkan parlemen secara kelembagaan dengan waklilnya. Dengan saling dekat, saling mengisi dan saling mengkoreksi maka akan terjalin kerjasama yang kuat antara lembaga parlemen dengan simpul- simpul masyarakat. Jika proses Ini dilewati dengan lancar, bisa diyakinkan kapasitas kelembagaan parlemen akan semakin kuat. Dengan demikian, disatu sisi baru kita bisa menuntut kinerja yang lebih kepada parlemen.

Kedua, kaukus memiliki dua jenis manfaat: (1) manfaat bagi kinerja kelembagaan parlemen dan (2) berkembangnya saluran input aspirasi masyarakat. Kaukus secara kelembagaan telah menjadl perantara bagi anggota parlemen untuk dekat dengan resouces informasi dimasyarakat. Dengan dekatnya anggota parlemen pada titik-titik informasi, maka kompetensinya sebagai wakil rakyat akan dapat benar-benar teruji. Sedangkan bagi aktifis dimasyarakat,-LSM, Perguruan Tinggi-kaukus menjadi ruang baru untuk menyalurkan aspirasinya. Dengan terlibat didalam para aktifis ini tidak perlu lagi berteriak-teriak dari luar, namun justru terlibat dalam memberi konstribusi yang lebih kongkrit. Dengan demikian ada alternatif lain dalam menyuarakan kepentingan selaln cara-cara adversarial, yang dibidik justru efektifitas dan efesiensinya. Advokasi juga akan menyentuh hingga level substansi. bukan hanya permasalahan permukaan dan reaksioner saja. Akhirnya justru kaukus dapat menjadi ruang yang potensial bagi penyaluran kepentingan masyarakat.

Ketiga, bergabungnya aktifis masyarakat sipil dan anggota DPRD dalam mencari solusi langsung dalam kebijakan publik, Justru akan memudahkan tugas pariemen. Kaukus sekali lagi dapat dimanfaatkan sebagai ruang pembuktian teoritik dan komitmen langsung kedua belah plhak. Selama ini yang terjadl kedua belah plhak hanya menuntut dan mempersoalkan sesuatu yang normatif, nah disinilah kiranya komitmen mereka dapat diuji. Dengan adanya komitmen dan kesepahaman kerja, maka

secara teknis pula dapat disepakati untuk membuat SOP (standar operasional prosedur) maupun perangkat teknis lainnnya.

Akhirnya, semoga buku ini mampu memberikan inspirasi bagi pembaca untuk menciptakan kaukus dalam mempersiapkan penguatan kelembagaan parlemen. Semoga juga kedepan kapasitas kelembagaan parlemen juga semakin kuat, tentunya dengan didukung langsung keterlibatan masyarakat didalamnya.

Yogyakarta, Desember 2006

Purwo Santoso

Daftar Isi

Pengantar ..... **iii**

BAB 1
Kaukus Parlemen: Moden Non-Adversial Pengembangan Parlemen Lokal **1**
(Purwo Santoso)
A. Melembagakan Kaukus: Menjajagi Model Baru Pengembangan Kapasitas Parlemen Lokal 5
B. Alternatif Terhadap Adversarialisme 9
C. Lebih Jauh Tentang Adversarialisme 16
D. Keluar dari Adversarialisme 19

BAB 2
Mengapa Kaukus? **31**
(Sutoro Eko)
A. Reformasi Parlemen 33
B. Dari Yogyakarta 40
C. Skema dan Logika 44

BAB 3

Prakarsa Perubahan dari Dalam 46

(Dati Fatimah)

A. Ujian Kredibilitas 47
B. Potret Serupa di Tingkat Lokal 51
C. Inisiatif Peningkatan Kapasitas Anggota Dewan 52
D. Tantangan Pembaharuan Sistemik 55
E. Warna-Warni Respons dari Dalam 62
F. Menjaring Harapan Publik 67
G. Wilayah yang Tak Terjamah 69

BAB 4

Konsolidasi Kaukus 75

(Abdur Rozaki)

A. Rekrutmen Anggota 79
B. Respon Anggota 85
C. Konsolidasi dan Sosialisasi 89
D. Pengalaman Penguatan Kapasitas 93
E. Menggalang Dukungan Publik 114
F. Capaian Konsolidasi 119

BAB 5

Pelajaran Berharga 123

(Sutoro Eko & Abdur Rozaki)

A. Kepercayaan dan Kemitraan 124

B. Komitmen Moral dan Politik..... 129
C. Penguatan Kapasitas 132
D. Prakarsa Mendorong Perubahan 136

BAB 6
Ujian di Masa Depan..... 141
(Dati Fatimah)
A. Seberapa Cukup Inisiatif dari Dalam?..... 143
B. Pembaharuan Kelembagaan ke Depan 146
C. Pembaharuan Jejaring ke Depan..... 150
D. Transfer yang Tidak Selalu Lancar..... 156
E. Alternatif Pendanaan ke Depan 158

BAB 7
Penutup..... 160

Daftar Pustaka 165

BAB 1

Kaukus Parlemen: Moden Non-Adversial Pengembangan Parlemen Lokal

(Purwo Santoso)

Pengembangan kapasitas kelembagaan parlemen lokal, merupakan agenda yang sebetulnya sangat strategis namun terabaikan. Namun, aktivis partai politik yang menduduki kursi di parlemen lokal tidak terobsesi untuk itu. Selama ini kalaupun ada upaya pengembangan kapasitas, sasaran bidiknya adalah individu. Jika mau jujur, pengembangan kapasitas individual inipun sebenarnya agak terlambat. Pelatihan-pelatihan untuk pengembangan itu dilakukan ketika aktivis partai politik benar-benar sudah "menduduki" parlemen. Sehingga, pengembangan kapasitas individual, apalagi pengembangan yang hanya menjangkau aspek kognitif, tidak dengan serta-merta bermuara pada peningkatan kapasistas kelembagaan parlemen.

Parlemen lokal adalah jantung pemerintahan daerah yang demokratis dan berotonomi. Jika seandainya jantung demokrasi lokal itu gagal, maka gagal pula keseluruhan mesin pemerintahan lokal untuk menjabarkan prinsip demokrasi. Kalau *toh* masih ada, demokrasi yang diselenggarakan hanyalah incidental. Jika dibiarkan berlanjut, proses demokratisasi mustahil berlangsung dengan baik. Sungguh ironis! Parlemen yang diharapkan memotori demokratisasi, justru harus didemokrasikan terlebih dahulu melalui pengembangan kapasitas berdemokrasi.

Kita harus mengakui dari waktu ke waktu parlemen lokal tidak kunjung bisa mengimbangi "kekuatan" eksekutif. Ketika parlemen memiliki kewenangan yang sangat strategispun, lembaga ini tidak dengan serta-merta memiliki kinerja yang lebih baik. Sepert kita tahu, pemberian kewenangan yang sangat tinggi kepada parlemen lokal di masa berlakunya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah hingga tahun 2004 ternyata tidak menghasilkan peningkatan kinerja DPRD. Kegagalan berunjuk kinerja dengan jaminan kewenangan yang sangat luas ini, telah menjadi alasan bagi pemerintah pusat untuk berbalik : yaitu mengurangi kewenangan lembaga perwakilan rakyat tersebut.[1] Undang-undang yang secara sangat begitu tinggi mendudukan parlemen lokal ini, pada akhirnya digantikan denan Undang-undang yang lebih konservatif yakni Undang-undang No. 34 tahun 2004. Dalam Undang-undang yang baru, parlemen lokal tidak lagi berperan sebagai lokus utama penyelenggaraan pemerintahan di daerah.[2]

Terlepas dari persoalan menguntungkan atau tidaknya acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, proses

policy-making di tingkat lokal selama ini didominasi oleh jajaran eksekutif.[3] Dengan keterampilan dan penguasaan teknikalitas penyelenggaraan pemerintahan, justru eksekutiflah yang mengendalika lembaga legislatif.[4] Tidak jarang, agenda yang diusung oleh parlemen lokal tidak lebih dari agenda eksekutif. Secanggih apapun amunisi kewenangan yang diberikan kepadanya, kendali penyelenggaraan pemerintahan tetap ada di tangan eksekutif.[5]

Sungguh ironis, reformasi politik di tingkat lokal masih mempertahankan potret lama : yaitu lembaga legislative tetap saja terstruktur untuk menjadi lembaga pegukuhan rencana eksekutif. Dalam situasi ini, parlemen sebagai lembaga perumusan dan pengawasann kebijakan publik sudah kewalahan (*overloaded*) dengan persoalan operasional, utamanya merespon usulan-usulan kebijakan dari jajaran eksekutif. Parlemen bahkan terjebak dalam urusan birokrasi legislasi dan kehabisa energi untuk menjalankan fungsi lain.

Berbagai sinyalemen tersebut di atas tentu tidak dimaksudkan untuk menjelek-jelekkan parlemen lokal. Kritik tajam tersebut di atas dikemukakan untuk membuka mata kita tentang adanya persoalan mendasar dan struktural dibalik kinerja buruk parlemen. Ironisnya, persoalannya justru karena kebanyakan dari kita terjebak dalam memahami demokrasi. Demokrasi bukannya difahami sebagai misi perjuangan-perjuangan politik, melainkan justru dipersyaratkan adar seseorang---termasuk anggota parlemen--- bisa ambil bagian dalam perpolitikan. Khususnya bagi anggota parlemen, ada beberapa hal yang ikut memperkuat jebakan tersebut.

Pertama, para politisi telah terjebak dalam nalar birokratisasi. Maunya *sih* menjadi aparatur demokrasi, namun ternyata hanyut dalam arus kerja birokrasi. Diakui atau tidak, anggota parlemen lokal tidak bisa lepas dari "cengkeraman" Departemen Dalam Negeri, kiprah politik mereka dengan mudah dipatahkan oleh hegemoni birokrasi. Sebagai contoh, cara berfikir birokrat ketika sibuk menuntut tambahan kewenangan hanya demi kenyamanan menjalankan peran politiknya. Kewenangan yang besar haruslah diperlukan sebagai hasil perjuangan, namun yang terjadi justru difahami sebagai persyaratan untuk bekerja. Yang jelas, justru dengan mengadopsi nalar birokrasi seperti ini, tanpa disadari mereka semakin terkendali oleh jajaran birokrasi.

Kedua, pergulatan politik di tingkat lokal tidak terbimbing atau terbingkai oleh perubahan pada aras makro-nasional. Kesulitan dalam perlembagaan parlemen lokal justru semakin menjadi-jadi ketika para aktivis politik tidak menyadari konsekuensi dari perubahan konstitusional yang tengah berlangsung. Sebagai contoh, Undang-Undang Dasar hasil amandemen mengamanatkan perlembagaan tepatnya pemurnian sistem pemerintahan presidential. Dalam rangka itu, kepala pemerintahan (dalam hal ini merujuk Presiden maupun Dubernur dan Bupati/Walikota) harus dikondisikan agar kuat dihadapkan parlemen. Singkatnya, kepala pemerintahan tidak bisa dijatuhkan oleh parlemen. Untuk itu kepala pemerintahan harus membuktikan popularitasnya. Maka dari itulah diselenggarakan pemilihan presiden dan pemilhan kepala daerah secara langsung. Dalam sistem Presidensial yang telah semakin dilembagakan di negeri ini, memunculkan kepala pemerintahan yang memiliki dukungan publik yang luas. Artinya

bukan hanya parlemen saja yang bisa memperlihatkan dukungan publik yang dimiliki. Implikasinya dalam *policy-making* kepala daerah akan memiliki posisi yang semakin independen. Dalam batas-batas tertentu, eksekutif bahkan semakun tak terimbangi oleh legislative. Point penting yang hendak dikedepankan dari ilustrasi di atas adalah bahwa, dominasi eksekutif dalam *policy-making* yang sudah menggejala dari waktu ke waktu akan semakin konstitusional. Yang mengherankan, anggota parlemen lokal tidak terlibat sibuk berbenah diri agar bisa mengimbangi lembaga eksekutif. Yang dilakukan tidaklah lebih dari sekedar menyalahkan pemerintah pusat. Lemahnya denyut reformasi dari dalam parlemen lokal semakin menjauhkan kita dari impian untuk memiliki pemerintahan yang demokratis berbasis otonomi daerah.

A. Melembagakan Kaukus: Menjajagi Model Baru Pengembangan Kapasitas Parlemen Lokal

Jika kita telisik, pangkal dari persoalan-persoalan yang di paparkan di atas sebetulnya ada dalam masyarakat sendiri. Dalam idealitas demokrasi, bukankah rakyat yang berstatus sebagai pemilik kedaulatan ? Semestinya rakyat pulalah yang menertibkan para wakilnya di parlemen, disamping juga memastikan wakilnya bekerja untuknya. Jangan-jangan kegagalan parlemen pada dasarnya adalah kegagalan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Sehingga kita perlu bertanya, "apa saja yang telah dilakukan oleh rakyat dalam rangka menjamin efektivitas lembaga perwakilan bagi kepentingannya?"

Pertanyaan tersebut di atas serasa tidak masuk akal. Mengapa ? Rakyat telah terbiasa menyandarkan diri serta kepentingannya kepada elit yang menduduki lembaga-lembaga pemerintahan. Mereka telah terbiasa menerima kekuasaan dan mempersilahkan dirinya dikuasai oleh lembaga-lembaga pemerintahan. baik yang jajaran legislative maupun eksekutif. Sebagaimana disebutkan di atas, mereka tanpa sadar dikuasai oleh jajaran eksekutif melalui berbagai prosedur birokratif, termasuk prosedur partisipasi. Disamping itu, mereka juga menjadi obyek rekayasa politik para aktivis partai yang duduk di parlemen lokal, utamanya pada saat pemilihan umum.

Harus diakui bahwa pangkal dari kesulitan dalam melembagakan demokrasi di negeri ini adalah rakyat sendiri. Rakyat tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk mengelola kekuatan yang dimilikinya. Demokratisasi tidak muncul dari perjuangan rakyat dalam merebut kekuasaan, melainkan muncul dari keberhasilan kelompok tertentu memodifikasi peraturan perundang-undangan. Di asumsikan, peraturan perundang-undangan yang telah disyahkan di level nasional akan terimplementasi dengan sendirinya, dan tinggal ditunggu hasil-hasilnya.

Bagaimanapun juga kita harus mensyukuri bahwa belakangan ini semakin berkembang kesadaran publik tentang urgensi untuk mengembangkan tata pemerintahan yang baik. Lebih dari itu, kini semakin berkembang pula kesadaran bahwa kapasitas parlemen lokal tidak bisa diserahkan pada jajaran parlemen itu sendiri. Pengembangan kapasitas parlemen harus menjadi agenda berbagai eksponen yang ada dalam masyarakat.

Titik strategis bagi pengembangan kinerja parlemen lokal ada pada pengembangan kapasitas kelembagaan. Sungguhpun demikian, perlu juga dicatat bahwa pengembangan kapasitas kelembagaan tidak selalu bisa dijangkau melalui pendekatan yang administrative-formalistik. Dilantiknya para pemenang pemilihan umum menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), tidak dengan sendirinya menjadikan meraka bisa menjalankan tugas-tugas dan fungsi-fungsi normative dapat diembannya dengan baik. Sebagaimana disebutkan di atas, pemberian kewenangan dan berbagai hak dalam ketentuan perundang-undangan, ternyata sama sekali tidak menjamin optimalnya kinerja parlemen lokal.[6]

Kenyataan itu menggelitik untuk memunculkan pertanyaan selanjutnya, "lantas bagaimana menciptakan kondisi agar pengembangan kapasitas parlemen lokal menjadi agenda dan obsesi eksponen masyarakat?". Jelas tidak mungkin kita berharap berbagai eksponen masyarakat tiba-tiba berubah fikiran. Tidaklah mungkin semua orang tiba-tiba sibuk mengkonsolidasi kekuatan untuk memberdayakan parlemen. Tentu saja, skeptisisme terhadap parlemen tetap saja akan bercokol dalam benak masyarakat. Masyarakat, pada dasarnya akan tetap saja sibuk mempersalahkan parlemen.

Ada keperluan untuk mencari dan mengujicobakan model pengembangan kinerja parlemen lokal yang tidak terjebak dalam problem struktural tersebut di atas. Pola pengembangan kapasitas parlemen lokal yang telah diujicobakan dan temuannya hendak dibagi-bagikan melalui buku ini adalah yang menggunakan medium 'kaukus.' Pengembangan kapasitas kelembagaan ditempuh

melalui pengembangan komunikasi dan jejaring lintas partai politik di parlemen. Melalui penggalangan rasa saling percaya dan kegelisahan kolektif dalam tataran lintas partai politik ini diharapkan semakin berkembang tuntutan untuk menggalang perubahan dari dalam parlemen, berkembang proses untuk pengembangan kapasitas kelembagaan itu sendiri. Harapan besar kita bahwa melalui kaukus ini perpolitikan di parlemen tidak sekedar diwarnai tarik ulur kepentingan antar partai politik, melainkan juga penggalangan upaya pemberdayaan diri secara kolektif dari dalam parlemen itu sendiri.

Buku yang hadir di hadapann pembaca ini, berisi kompilasi pengalaman bereksperimen sejumlah eksponen masyarakat yang mencoba untuk ambil bagian dalam mendorong proses laju pembaruan parlemen dari dalam. Pemberdayaan parlemen dicoba untuk dihayati sebagai agenda bersama antara masyarakat sipil dengan para aktivis partai politik di parlemen lokal. Eksperimentasi ini ditandai oleh pola interaksi baru antara para aktivis politik kepartaian (anggota parlemen lokal) di satu sisi dengan berbagai segmen komunitas masyarakat sipil. Pola baru macam apa yang ditawarkan ? Tawaeran ini adalah pola baru yang kolaboratif, menggantikan pola yang *adversarial* (saling berhadapan) kalau tidak konfrontatif (saling memojokkan, saling menjatuhkan).

Mengapa perlu dikembangkan pola interaksi yang sifatnya kolaboratif? Aktivitsme politik yang selama ini berlangsung sebetulnya digerakkan oleh semangat untuk memiliki institusi pemerintahan yang baik, terobsesi untuk menuntut kinerja yang sempurna dari parlemen lokal. Karena mereka memposisikan sebagai fihak yang diwakili atau dipenuhi keinginan-keinginannya

oleh parlemen, mereka pada umumnya tidak mau tahu terhadap ketidaksiapan parlemen lokal untuk itu. Perlu diingat, parlemen lokal di negeri ini selama berpuluh-puluh tahun, dibiarkan menduduki posisi yang marginal kalau tidak justru dimarginalkan. Lebih menyedihkan lagi, banyak aktivis politik yang tidak menyadari bahwa dirinya sebetulnya masih meneruskan pola dan rutinitas kerja dari lembaga termarjinalkan, yang telah berhasil dibiasakan. Ada keteledoran kolektif bagi dari kalangan masyarakat sipil maupun anggota parlemen itu sendiri tentang *underdevelop*-nya parlemen lokal. Oleh karena itulah belakangan ini bangkit kesadaran baru untuk merajut pola interaksi baru antara parlemen dengan para aktivis masyarakat sipil, untuk sama-sama mendorong peningkatan kinerja. Pengembangan tata pemerintahan yang baik, disadari tidak langsung ditagih, melainkan harus terlebih dahulu dikembangkan kapasitas kelembagaannya.

Kiprah masyarakat di luar parlemen pada umumnya bersifat *adversarial*. Masyarakat datang ke parlemen untuk menuntut ini dan menuntut itu. Ketika dikritik habis-habisan, parlemen justru reaksioner membela diri.

B. Alternatif Terhadap Adversarialisme

Mengapa perlu alternatif terhadap praktek *adversarial* yang sudah terpola selama ini? Bukankah suatu keniscayaan bahwa perpolitikan diwarnai oleh ketegangan antara dua kubu, yakni pemerintah (dalam hal ini parlemen lokal) di satu sisi dan aktivis *civil society* di sisi lain? Masing-masing bukan hanya saling berhadapan, melainkan juga saling menuntut dan saling

menyalahkan. Mengapa demikian? Masing-masing fihak memiliki alasannya sendiri, dan masing-masing tentu saja saling membela diri ketika dipersalahkan. Proses politik, seperti biasanya, tentu sarat dengan kontroversi !

Agar signifikansi dari eksperimentasi yang dilaporkan dalam buku ini lebih mudah difahami, ada baiknya kita terlebih dahulu mencermati ide dasar yang tersirat dibalik perpolitikan yang *adversarial*. Dari pencermatan ini kiranya kita bisa memahami arti penting berikut keterbatasan-keterbatasannya.

Jika kita telisik, sebenarnya situasi adversarial nnya. bukanlah situasi tidak normal dan bukan situasi yang penuh keterpaksaan. Kalau kita setarakan proses politik dengan proses mencari kebenaran dan keadilan di dalam sebuah pengadilan, pola hubungan yang *adversarial* bisa kita terima sebagai hal yang biasa-biasa saja. Dalam cara kerja lembaga peradilan misalnya, ada fihak yang berperan sebagai jaksa dan ada pula yang berperan sebagai pengacara atau pembela. Kita tahu bahwa pekerjaan jaksa adalah menunjukkan kesalahan-kesalahan para terdakwa, dan kemudian mengajukan tuntutan kepada hakim. Di kubu lain, ada pengacara, yang pekerjaannya tidak lain mengajukan pembelaan terhadap terdakwa dan mengajukan sanggahan terhadap tuduhan-tuduhan jaksa. Pola hubungan yang *adversarial* ini pada gilirannya mempermudah jaksa dalam memutuskan perkara. Hakim tinggal mempertimbangkan adu bukti dan adu argumentasi antara dua kubu yang berseberangan tersebut.

Dalam pola hubungan yang sifatnya adversarial Justru bisa menghasilkan sesuatu ya ketla konstruktif. Dengan memahami logika kerja adversarial di lembaga pengadilan tersebut, kita

tahu bahwa hakim justru disodori atau tepatnya diajak untuk mengeksplorasi kedua ektrim kemungkinan; ekstrim kesalahan yang hendak ditunjukkan oleh jaksa dan disisi lain ekstrim kebenaran sebagaimana dikehendaki oleh pengacara. Proses adu bukti dan adu argumentasi dari fihak yang berseberangan tersebut justru menjadikan hakim harus berhati-hati, dan pada gilirannya mendapatkan keputusan yang adil dan benar. Yang jelas, justru proses saling menafikan itulah yang menjaga kualitas keputusan hakim. Oleh karena itulah proses pencarian kebenaran dan keadilan tidaklah disandarkan pada intelektualitas ataupun keluhuran budi hakim semata.

Justru karena rentannya menyerahkan keputusan pada diri pribadi atau kapasitas individual seorang hakim, maka mekanisme secara impersonal dan bahkan adversarial itu dilembagakan. Pertanyaannya kemudian, apakah dengan pelembagaan mekanisme *adversarial* ini fihak-fihak yang berperkara di pengadilan telah merasa mendapatkan keadilan dan kebenaran? Sejauh yang penulis ketahui, sebagian besar perkara yang disidangkan di Pengadilan Negeri dimintakan banding ke pengadilan yang tingkatnya lebih tinggi. Kalau salah satu kubu kalah dalam mempertahankan substansi perkara, dia bersikeras dalam mempersoalkan aspek prosedural yang terkait. Jelasnya, kelemaharn prosedural dalam berperkara justru menjadi dalih untuk menerima kebenaran fihak lain. Atas dasar itu dia mengajukan banding. Sebaliknya, kubu yang menang akan mempertahankan substansi perkara, dia hanya mau tahu soal substantif. Dia akan menolak untuk mengakui kritis prosedural yang dialamatkan kepadanya. Karena sikap-sikap semacam itulah,

pengadilan akhirnya justru tidak menjadi dambaan masyarakat. Proses untuk mendapatkan keadilan akhirmya harus dikejar dari pengadilan tinggi sampai di mahkamah agung.

Apa pelajaran yang bisa kita petik dari ggup pemanfaatan mekanisme *adversarial* yang ada lembaga peradilan? Kedua belah fihak tidak sanggup berdialektíka. Nyatanya pendayagunaan mekanis adversarial tidak lantas membuahkan dialektika. Masing-masing tetap saja bersikukuh pada versi kebenarannya sendiri, bersikukuh pada versi keadilannya sendiri. Tidak ada moderasi dan juga tidak ada kreativitas baru yang muncul dari bekerjanya tatanan sistemik yang *adversarial*. Sepertinya kita tidak bisa atau setidaknya belum siap untuk bekerja secara mekanistis apalagi dalam mekanisme yang adversarial.

Proses yang *adversarial*, sebetulnya banyak kita temukan dalam berbagai bentuk interaksi antara negara-rakyat. Para aktivis masyarakat sipil di negeri iní biasanya memposisikan diri berhadap-hadapan dengan pemerintah. Mereka terbiasa untuk memposisikan diri sebagai "jaksa", yang dengan penuh semangat mempersoalkan kinerja lembaga pemerintahan, termasuk parlemen. Mereka bermaksud untuk membawa pemerintah, yang dalam norma demokrasi adalah pengemban amanah rakyat, ke hadapan hakim yang notabene adalah rakyat (pemberi amanah). Dengan berbekal hak-hak sipil yang dijamin oleh hukum, mereka menuntut kewajiban-kewajiban pememerintah, termasuk di dalamnya parlemen lokal. Lebih dari itu, sebagai pemilik negeri yang berdaulat mereka menuntut para pengemban amanah tidak menyalahgunakan kewenangan-kewenangan, yang melalui ketentuan hukum, sudah diberikan kepadanya. Di sisi

lain, pemerintah cenderung mengambll posisi defensif. sambil mencoba untuk mencegah diposisikan behadap-hadapan dengan para aktivis.

Kerangka fikir adversarial menjadi sangat diminati ketika dalam domain masyarakat bergulir gerakan hak-hak sipil (*civil right movement*). Para aktivis mengikuti naluri dasarnya yakní menuntut apa yang menjadi hak-haknya di hadapan---kalau bukan melalui permusuhan dengan---lembaga pemerintahan, termasuk parlemen lokal. Dalam kiprahnya para aktivis masyarakat sipil lebih cenderung berkonfrontasi dari pada berkolaborasi, dengan anggota parlemen parlemen lokal. Dalam bayangan para aktivis masyarakat sipil, sumber persoalan publik adalah penyalahgunaan kewenangan lembaga lembaga tersebut. Hal ini ditunjukkan dari pilihan ungkapan yang sering dilontarkannya, "masyarakat tidak boleh dibodohil". Oleh karena itu fokus perhatian advokasi yang mereka galang adalah membela fihak yang lemah: yakni masyarakat.

Ada yang luput dari pengamatan para aktivis perjuangan hak-hak sipil. Ada persoalan yang lebih mendasar, dan itu juga berarti lebih tersembunyi. dibalik terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang ditemukan. Mereka mengasumsikan lembaga pemerintahan dalam keadaan "siap pakai". Jikalau ada kesalahan, yang salah tentunya pemakainya. Kalau ada kinerja yang buruk, yang buruk adalah kinerja orang per orang. Jenis kesalahan yang khas ditudingkan adalah penyalahgunaan kekuasaan.

Perlu diingat bahwa parlemen. termasuk parlemen lokal, yang selama berpuluh-puluh tahun diperankan sekedar sebagai pembubuh stempel legalitas kebijakan yang dirancang birokrasi

pemerintah, secara mendadak dituntut untuk bisa memenuhi standar interaksí yang bersifat *adversarial* tersebut. Memang, ada banyak skandal yang telah berhasil dibongkar oleh para aktivis masyarakat sipil. Tidak sedíkit pula yang kasusnya benar-benar sampai di pengadilan, meski tidak selalu berakhir dengan memenjarakan mereka yang terbukti bersalah. Kalau dilihat dari kacamata para aktivis hak-hak sipil, ini adalah kemajuan yang sangat berarti. Capaian dari pergerakan yang dilakukan sejauh inl kiranya akan memuluskan perjuangannya dikemudian hari. Pertanyaan yang perlu diajukan adalah, cukupkah cara kerja yang *adversarial* tadi mengantarkan para aktivis pada tata pemerintahan yang semakin baik, semakn amanah, semakin tinggi kapasitasnya dalam menjalankan fungsi-fungsi yang diamanatkan? Kita tahu bahwa, proses advokasi yang dilakukan bermuara pada pemberian hukuman kepada mereka yang telah terbukti bersalah. Namun, apakah pemberian hukuman ini dengan serta-merta akan berimplikasi pada peningkatan kinerja parlemen?

Karena bidikan gerakan hak-hak sipll ini dibangun di atas asumsi telah handalnya lembaga pemerintahan, yang mereka temukan pada dasarnya adalah berbagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan. Obsesi sebagian besar aktivis gerakan hak-hak sipll adalah mengungkap kasus-kasus penyalahgunaan kekuasaan. Mereka bekerja secara kasus per kasus (*case-based*). Mengingat adanya begitu banyak kasus dugaan penyimpangan, perlulah ditelusuri. jangan- jangan kasus-kasus tersebut memiliki pangkal yang sama. Sangat boleh jadi, kasus-kasus tersebut sebetulnya adalah muara dari persoalan yang tersembunyi, persoalan yang lebih mendasar. Jangair jangan pula para aktivis hak-hak sipil di

negerl in dalam sebetulnya menggalang gerakan hanya dalam bimbingan kelatahan, sekedar mengacu pada apa yang dikatakan sebagai *best practices* di negara- negara lain. Tanpa bermaksud untuk merendahkan arti penting gerakan hak-hak sipil yang cenderung mengamblil posisi dlametral dengan lembaga-lembaga pemerintahan (termasuk parlemen lokal), narasi di atas memberikan sejumlah pelajaran penting kepada kita.

Pelajaran pertama, ada banyak persoalan kelembagaan yang selama Ini tersembunyi dan bahkan luput dari jangkauan gerakan hak-hak sipil. Perjuangan yang disibukkan oleh penanganan kasus-kasus yang ditemukan, justru menjadikan kita kehabisan energi untuk menemukan akar persoalan. Lebih dari Itu, penanganan kasus per kasus tersebut mengisyaratkan bahwa yang dilakukannya sebetulnya bersifat reaktif.

Pelajaran kedua, model interaksl politik yang *adversarial* mengharuskan adanya fondasi dan prasyarat kesiapan tertentu. Tidak tersiapkannya fondasi untuk itu bukan hanya menjadikan kita gagal menuai dialektika yang dijanjikan oleh model tersebut, melainkan justru berhadapan dengan langkah-langkah yang kontra-produktif.

Pelajaran ketiga, interaksi politik yang *adversarial* dibangun dari kultur liberal. Manfaat dari perpolitikan yang adversarial hanya bisa didapatkan kalau fihak-fihak yang terkait telah berbudaya liberal. Oleh karena itu, penting kiranya kita memahami spirit liberal yang merasukl cara interaksi adversarial ini. Tidak ada salahnya jika kita menyelami nalar liberal diballk pola interaksi *advesarial* yang selama ini diusung dalam rangka pelembagaan pemerintahan yang demokratis.[7]

Dengan berbekal teori transisi menuju demokrasi, para aktivís faham dan gigih betul dalam melakukan liberalisasl. Demokratisasi hanya bisa diawali degan liberalisasi. Suka atau tidak suka terhadap proposisi teoritik ini. praktek politik yang menginspirasl proses proses pembaruan di negerl ini bernuansa liberal, Pertanyaannya, sadarkah para aktivis masyarakat sipil akan bingkai besar gagasan liberal? Apakah dengan liberalisasí dalam fase awal demokrasi berarti kita mengkerangkal demokratisasi ini dengan liberalisme?

Perlu diketahui, getolnya para aktivis *civil society* dengan pola interaksi yang *adversarial* adalah indikasi masuknya mereka ke rute demokratisasi dalam framework liberal. Kita harus sadar bahwa demokratisasi di negeri ini adalah replikasi darl tatanan demokrasi di negara yang alam bawah sadarnya adalah liberal. Hubungan yang sifatnya *adversarial* terjadi dalam konteks individu-individu yang ada didalamnya mengaktualisasikan potensinya untuk memenangkan kompetisi. Kompetisi secara *adversarial* inilah yang memunculkan, atau setidaknya mendorong inovasi dan kemajuan.

C. Lebih Jauh Tentang Adversarialisme

Bagi orang Eropa dan Amerika Utara, liberalisme adalah keseharian, ibarat udara yang tidak disadari namun terus dihirup dan dihembuskan paru-parunya. Ketika wacana liberal masuk dan diaktualisasikan dalam kiprah politik nyata di negen ini, kita ikut-ikutan mengandaikan telah sefaham dan hidup dalam alam bawah sadarnya masyarakat liberal. Persoalannya di sini bukan boleh tidaknya kità mengadopsi faham liberal, melainkan

ketidaksadaran akan alam fikir liberal justru akan mengacaukan proses pembaruan politik yang sedang diusungnya.

Dalam logika plkir lIberalisme, negara dibedakan secara tegas dengan masyarakat. Tentu ini sangat berbeda dengan *claim*, tepatnya pewacanaan, bahwa 'pemerintah adalah abdi masyarakat yang dikemas dalam ungkapan manunggaling kawulo-gusti" (bersatunya tuan hamba). Klaim itu pada dasarnya bukan hanya isyarat adanya bentuk lain demokrasi (katakanlah demokrasi yang substanslalistik): melainkan juga menjadi penangkal masuknya masyarakat kedalam kerangka fikir liberal. *Claim* seperti itu, bukan hanya menolak pemilahan negara-masyarakat, melainkan juga mendelegitimasi cara befikir yang konfrontatif ataupun *adversarial*. Sehubungan dengan hal ini, para pemimpin pemerintahan otoriter berjuang habis- habisan untuk menolak diposlsikan secara berhadap-hadapan dengan masyarakat. Negara tidak difahami sebagal struktur kekuasaan yang cenderung mencengkeram rakyat dengan segala bentuk kekuasaannya, melainkan dihadirkan sebagai Instrumen untuk mencapai tujuan publik, instrumen cadangan untuk mengelola persoalan yang tidak bisa ditangani sendiri oleh masyarakat. Negara dibayangkan sebagai organisasi yang mengemban kemuliaan, menjadi dambaan rakyat.

Orang liberal memiliki bayangan yang berbeda tentang negara. Dalam benak mereka, negara adalah *necessary evil* (setan yang keberadaannya tidak bisa dihindarkan). Negara sangat dicurigai oleh orang-orang liberal. Dengan kekuasaan yang ada di tangannya, negara punya potensi besar untuk korup dan menyalahgunakan kekuasaan. Oleh karena itu, negara harus

secara ketat dipagari kekuasaannya. Dari situasi semacam inilah muncul keperluan untuk berinteraksl secara *adversarial*.

Untuk membentengi diri dari negara, masyarakat mengembangkan kemampuannya untuk berotonomi. Masyarakat diyakini memiliki kapasitas mengorganisir diri sendiri. Setiap invidu, menurut mereka, tidak hanya faham hak dan kewajibannya melainkan juga sanggup mengaktualisasikan potensi dirinya dan jaminan hak-hak itulah yang menjamin kontribusinya dalam kehidupan publik. Dalam aktualisasi hak-haknya, setiap individu akan memilih untuk menghormati kewajiban-kewajibannya Mengapa? Hak yang melekat pada dirinya dibatasi oleh hak-haknya orang lain.

Demi terlindunginya hak-hak yang dimiliki dia lebih baik mematuhi kewajiban-kewajibannya. Jelasnya, kesadaran akan hak yang ada pada setiap individu pada akhirnya bermuara pada ketertiban sosial dimana justru dengan mematuhi kewajiban-kewajibannya, hak-hak individu terpelihara. Dengan kata lain, pelaksanaan kewajiban adalah investasi kolektif untuk menjamin perlindungan terdapat hak- hak sendiri. Sejalan dengan hal itu, berkembanglah keyakinan bahwa masyarakat memiliki kemampuan untuk mengorganisir, mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. Hanya dalam kasus-kasus tertentu-ketika masyarakat gagal mengorganisir, mengatur dan mengurus diri mereka sendiri-negara diharapkan mengambil alih persoalan.

Masih dalam nalar liberalisme, kompetisi bukanlah sekedar sebagai prasyarat bagi tertib politik dan tertib ekonomi, melainkan juga pilar kemajuan. Kompetisi mengharuskan masing-masing fihak memperbaiki díri, bukannya saling menjatuhkan.

Kompetisi dialektis yang terpola dalam tatanan liberal mengkondisikan ada pemenang dan suksesi pemenang, yang pada saat yang sama mengantarkan pada kondisi yang lebih baik. Disini terlihat jelas, liberalisme bukanlah sekedar persoalan penjaminan kebebasan, melainkan juga persoalan aktualisasi. Kebebasan terbuka lebar-lebar untuk dieksploitasi oleh siapapun sepanjang tidak menghalangi orang lain untuk mendapatkannya.

Sehubungan dengan kecenderungan perpolitikan di negeri ini yang semakin hari semakin terliberalisasi, penting untuk dipastikan bahwa kita tidak sekedar hanyut dalam proses tersebut. Kalau toh liberalisasi diterima sebagai keniscayaan, perlu dipastikan bahwa asumsi-asumsi dasar liberal tersebut di atas dipenuhi. Kalau pola interaksi yang adversarial difahami sebagai suatu keniscayaan maka haruslah diperjuangkan agar prasyarat dari berbuahnya mekanisme adversarial juga terpenuhi. Artinya, ada banyak hal dibawah permukaan yang harus kita fikirkan dan kita lakukan. Dalam kaitannya dengan pengembangan kapasitas parlemen lokal, penting untuk difikirkan rute lain yang lebih kontributif, terlepas dari konsistensi ataupun inkonsistensinya dengan gagasan liberal.

D. Keluar dari Adversarialisme

Narasi dalam sub-bab tersebut di atas mengisyaratkan adanya sesat fikir atau problema metodologis kita dalam mewujudkan tata pemerintahan demokratis. Ada kecerobohan dalam meniti rute demokratisasi. Demokratisasi memang disepakati sebagai proses untuk membentuk tata pemerintahan yang berbasis rakyat, namun kita ceroboh dalam mewujudkannya. Kita semua terobsesi

dengan mewujudkan praktek-praktek demokrasi namun tidak sempat berfikir serara jernih tentang pengembangan suatu tatanan pemerintahan.

Upaya-upaya kita mempraktekkan demokrasi diinspirasl oleh *text-book* tentang hat itu. Aktivis demokrasi memposisikan diri sebagal implementor gagasan-gagasan yang tercantum daiam *text book* yang kita *import*, setidaknya implementor ajaran para pakar yang terpukau gagasan dalan buku buku tersebut. Aktivis demokrasi memposisikan diri sebagal aparatur untuk mewujudkan idealitas yong terkandung dalam *text-book* yang tidak terikat pada tatanan sosio-kultural negeri Ini. Diasumsikan, demokrasi bisa diwujudkan dengan mengabaikan konteks ke-Indonesia-an kita. Ketika melihat praktek praktek polltik di negeri ini yang tentu saja tidak sesuai dengan standar yang tersirat dalam *text-book* yang difahaml, respon selanjutnya adalah menuntut agar orang lain berperilaku sesual dengan norma-norma demokrasi.

Ketika kita melihat parlemen lokal kita tidak berperan sebagalmana halnya parlemen di negara negara demokratis berperan, maka parlemenlah yang buru-buru kita persalahkan, kita nllai gagal memenuhi standar. Yang kita persoalkan disini bukan hanya adanya kegagalan, melainkan berhenti pada proses menyalahkan. Para aktifls gerakan demokranl belum cukup Investasi dalam pengembangan kapasitas lembaga ini, namun tidak merasa bersalah ketlka hanya menudingkan kesalahan ke sana ke mari.

Partai dan parlemen adalah institusl yang kta import dari negeri yang penghuninya bertradisi dan mempraktekan faham liberal. Pemaknaan publik, utamanya para aktivis partai dan

parlemen tentang institusi inI, berbeda dengan pemaknaan tentang hal itu di negeri asalnya. Meskipun nama atau labelnya sama (partai politik dan parlemen) substansinya tidaklah sama. Kalau kita meyakini bahwa partai politilk dan parlemen adalah instrumen utama untuk mewujudkan demokrasi, maka langkah pertama yang harus kita tempuh adalah mengembangkan kapasitas parlemen agar bisa memerankan fungsi-fungsinya sesuai dengan nilai dan norma demokrasi.

Urgensi untuk mengembangkan parlemen sebagai poros penyelenggaraan pemerintahan lokal yang demokratis sangatlah terasa manakala dari awal kita fahami penyebab tidak optimumnya kinerja lembaga ini. Bukan hanya kompetensi individual mereka yang tidak memadai, institusi yang bertugas untuk itu juga tidak menjalankan fungsinya. Partemen lokal selama ini hampir-hampir tidak terjangkau oleh proses pengembangan kapasitas institusional Kelembagaan DPRD yang selama ini ada, pada dasarnya adalah kelembagaan yang di set-up pemerintah Orde Baru, yang tujuan dasarnya dimaksudkan untuk memerankan parlemen (baik tingkat nasional maupun lokal) sebagai legitimator keputusan-keputusan eksekutif. Agar lebih terbuka dalam menemukan sindrom kelembagaan parlemen ini, mari kita cermati telaah berikut ini.

Pertama, terlepas darl apapun rumusan normatif yang kita miliki, tradisi penyelenggaraan pemerintahan di negeri ini adalah tradisi eksekutif. Kita tahu bahwa kewenangan untuk menjalankan fungsi legislasi tidak hanya ada di tangan parlemen (lembaga legislatif) melainkan juga ada pada lembaga eksekutif (kepada daerah). Dalam situasi ini, perumusan kebijakan didominasi oleh

para eksekutornya. Kita tidak punya tradisi perumusan kebijakan oleh lembaga yang secara resmi disebut sebagai lembaga legislatif. Fungsi parlemen dalam konteks ini adalah memberikan basis yuridis bahwa keputusan kebijakan yang diambil, menjadi simbol kesepakatan rakyat terhadap substansi kebljakan. Dalam situasi seperti ini, jelaslah tidak mungkin kita berharap bahwa eksekutif, yang pada dasamya juga sasaran pengawasan lembaga legislatif memberdayakan parlemen.

Kedua, institusionalisasi parlemen selama ini dikerangkai oleh semangat mengendalikan wakil rakyat, bukan memfasilitasi nilai-nilai kerakyatarn melalui bekerjanya institusi ini. Kita terus mewarisi tradisi dimana parlemen--- yang notabene adalah bagian dari institusi negara---berada dalam kendali penuh partai-partal politik yang dalam pemilihan umum sebelumnya berhasil meraih kursi. Kuatnya kontrol ekternal ini tercermin dari dominannya lembaga yang kita kenal sebagai fraksi. Meskipun secara yuridis tidak lagi disebut sebagai alat kelengkapan DPRD, fraksi dalam prakteknya merupakan kekuatan paling dominan di dalam parlemen.

Kalau dicerna dari kerangka demokrasi, fraksi pada dasarnya adalah "koordinator lapangan" bagi para aktivis partai yang duduk di dalam parlemen. Partai-partai politik memperjuangkan kepentingan- kepentingannya melalui "orang-orangnya" yang duduk di parlemen. Koordinasi adalah pembahasaan secara halus dan tersamar tentang aktifitas pengendalian dari luar. Dengan sarana kelembagaan fraksi inilah fihak luar bisa memiliki saluran untuk "mengendalikan" para aktivis partai yang ada di parlemen. Mengendalikan isi keputusan mereka. Pengendalian dari luar ini

tidak terasa lagi ketika figur yang berperan sebagai pimpinan partai juga masuk ke dalam parlemen itu sendiri.

Dengan mencermati hal tersebut di atas klta tahu bagaimana birokrasi pemerintah di masa Orde Baru melakukan kontrol terhadap jajaran legislatif.[8] Mediumnya tidak lain adalah Fraksi Golkar dan Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesla (F-ABRI), Efektifitas kedua institusi Ini dalam mengendalikan perlemen bisa diwujudkan manakala gabungan keduanya mendominasi suara di parlemen. Jelasnya, institusionalisasi parlemen yang berlangsung dinegeri ini terjebak dalam warisan Orde Baru, dimana pemerintah bermaksud untuk memastikan punya kendali penuh terhadap parlemen untuk memastikan keputusan-keputusan kebijakan yang telah dirumuskan secara teknokratis oleh birokrasi pemerintah mendapatkan legalitas.

Tidak bisa dipungkiri bahwa kinerja parlemen senantiasa terbayang-bayangi oleh kinerja fraksi, yang *notabene* adalah pintu bagi kekuatan-kekuatan eksternal mengendalikan parlemen. Hanya saja perlu difahamí bahwa, pokok persoalan yang klta hadapl bukanlah terlembaganya fraksi melainkan tidak memadainya pengembangan diri alat-alat kelengkapan dí dalam parlemen. Alat-alat kelengkapan dewan, utamanya Komisi tidak pernah mengembangkan diri atau secara terstruktur dikembangkan sedemikian rupa sehingga menjadl poros penyelenggaraan pemerintahan di daerah, menjadi poros aktuallsasi fungsi-fungsi parlemen di tingkat lokal.

Sekretariat adalah lembaga yang memilikl peran strategis dan vital dalam mengembangkan kapasitas kelembagaan DPRD. Disain dasar kelembagaan sekretariat yang sudah terbakukan sejak masa

Orde Baru adalah untuk mengadministrasikan pendayagunaan sumberdaya negara yang disedlakan untuk menjalankan fungsí legislatif. Misi dasar bag pelembagaan sektretariat bukanlah memfasilitas rakyat yang berjuang sebagai aparatur demokrasi untuk menjalankan fungsinya secara optimum, melainkan untuk memastikan sumberdaya negara yang dimanfaatkan oleh para politisi bisa diadministrasikan dengan baik dan bisa dipertanggungjawabkan dalam standar akuntabilitas birokrasi pemerintahan. Oleh karena itu, dalam disain dasar yang ditetapkan bahwa sekretariat DPRD adalah jajaran eksekutif--- yang berada dalam kendali Sekretarían Daerah---yang difungsikan untuk melayani para politisi yang berkiprah di parlemen lokal.

Di masa lalu, set up kelembagaan semacam ini dianggap tidak bermasalah karena relevansi parlemen pada dasarnya adalah pada legalitasi keputusan kebijakan. Set-up kelembagaan semacam ini menjadi bermasalah manakala nilai dasar yang kita jadikan pijakan bukannya tertib administrasi melainkan tertib berdemokrasi. Sekretarian DPRD perlu dikembangkan sebagai suatu sistem pendukung yang bisa berfungsi optimal untuk memfasilitasi proses-proses polltik yang diselenggarakan para aktivis partai. Ada proses sebab akibat yang harus dipertimbangkan kembali dalam penguatan kelembagaan. Semisal kalau proses-proses politik berlangsung banyak diluar jam kerja, maka ketentuan jam kerja tidak harus terlampau mengikat. Kalau proses proses politik yang ada memerlukan fleksibilitas, maka sekretarian ini juga dituntut untuk bisa fleksibel. Kalau parlemen dituntut untuk bisa menetapkan substansi kebijakan, maka sekretarian harus menjadl basis untuk untuk menopang penguasaan substansl kebljakan.

Kalau para politisi memerlukan akses terhadap berbagai informasl dalam rangka pelaksanaan fungsi legislasi, penganggaran dan pengawasan politik, maka sekretarian inl dituntut untuk bisa membukakan akses. Itu semua harus bisa dipenuhl, dan dalam pemenuhan berbagal hal tersebut di atas memang tidak boleh melanggar standar akuntabilitas publik.

Dalam rangka menghindari jebakan *adversarialisme* sebagai mana dipaparkan di atas. ada beberapa hal yang penting untuk dikedepankan.

Pertama, aktivis gerakan demokratisasi tidak boleh terjebak dalam fenomena yang dalam bahasa Jawa disebut *kebat-klIwat* (maunya cepat tapi justru keblasan). Antusiasme kita berdemokrasi justru membuat tidak sempat mengajukan pertanyaan sederhana: apakah parlemen sudah saatnya ditagih kinerjanya? Antusiasme untuk memilikI parlemen yang baik justru menyeret kita bersibuk menjerat parlemen lokal dengan berbagai keharusan. Sehubungan dengan hal itu, penting kiranya kita mengevaluasi tapak lintasan gerakan yang kita laluI.

Kedua, agar terhindar dari jebakan adversarlalisme kita harus menghindar proseduralisme yang membabi-buta. Memang betul bahwa untuk melaksanakan suatu kegiatan parlemen harus mengacu pada prosedur-prosedur baku, namun ditempuhnya prosedur-prosedur tersebut sama sekali tidak menjamin optimumnya kinerja mereka. Yang terjadi, pelaksanaan tugas-tugas parlemen disibukkan dengan urusan legal-formal, tarik ulur dengan eksekutif, dan terlupakan substansi tujuan dalam memperjuangkan kebljakan publik. Kepentingan publik, sebagal orientasi keperpihakan tidak dapat diserap hanya dengan duduk

dibelakang meja saja. karena justru kegiatan utama dilakukan diluar parlemen. Dan kemudian hasil kegiatan ini yang pada akhirnya bermuara di parlemen lokal.

Ketiga, untuk membawa persoalan ke parlemen lokal, para aktivis yang terlibat dalam berbagai aktivitas advokasi tentu saja tetap harus melakukan bebabagaI bentuk pengorganisasian Pengorganisasian baik dalam lingkup internal organisasinya sendiri maupun dalam lingkup lintas kelompok atau lintas organisasi, tetap harus dilakukan. Pengelolaan jejaring atau koalisi elemen sipil merupakan keharusan untuk mendesak kinerja parlemen. Hanya saja, aktivitas itu tidak cukup dimaksudkan untuk menagih kinerja parlemen melainkan justru untuk memperkuat parlemen itu sendiri.

Keempat, untuk mendapatkan kejelasan tentang apa yang harus dipersoalkan, para aktivis gerakan demokrasi tetap saja perlu melakukan berbagai aktivitas monitoring. Kita tahu bahwa, tidak sedikit darl mereka mengkhususkan diri pada akvitas ini. Kita mengenal ada *parliament watch*, *corruption monitoring*, dan sebagainya. Atas dasar informasi dan pengetahuan yang dikompilasi dari aktivitas monitoring inilah, dilakukan langkah-langkah kongkrit dalam rangka membawa persoalan ke parlemen. Peran mereka perlu dikelola secara sinergis dengan pengembangan kapasitas kelembagaan dari dalam parlemen.

Kelima, tuntutan-tuntutan publik yang diajukan kepada parlemen lokal memang bersifat spesil Tuntutan-tuntutan ini biasanva didasarkan pada penelaahan informasi yang telah dikumpulkan. Dari penelaahan tersebut diketahul hal yang dipermasalahkan, dan apa tuntutan yang diajukan. Ini berarti

bahwa cara mereka memperjuangkan kepentingan cenderung bersifat kasuistis (*case by case*). Tuntutan yang dikelola secara adversarial semacam ini tetap saja diperlukan, namun harus didahului dengan pengembangan kapasitas kelembagaan agar memiliki kapasitas yang memadai untuk memberikan respon.

Keenam, selama era pengembangan pemerintahan daerah belakangan ini, parlemen lokal dililit oleh persoalan kelembagaan. Pada glirannya hal ini tidak memungkinkan parlemen, lembaga yang vital bagi pengembangan demokrasi di tingkat lokal ini, memiliki kinerja yang optimal. Agar tuntutan- tuntuan dari luar parlemen bisa dipenuhi harus ada agenda dan kepeloporan dari dalam parlemen sendiri untuk meningkatkan kapasitasnya.

Ketujuh, selama ini penanganan masalah kelembagaan pada dasarnya diserahkan kepada parlemen lokal itu sendiri. Sayangnya, di kalangan anggota parlemen lokal itu sendiri sangat jarang muncul kesadaran tentang disfungsi kelembagaan parlemennya sendiri. Anggota parlemen merasa seakan tidak ada masalah dengan kapasitas kelembagaannya. Justru, dari pengalaman berdiskusi dengan anggota parlemen lokal dari berbagai daerah, terlihat ada kecenderungan untuk menimpakan kesalahan kepada fihak luar, utamanya pemerintah pusat. Perlu ada gerakan politik dari dalam parlemen untuk membendung dan membalik arus kecenderungan tersebut di atas. Hal ini tentu saja sangat sulit untuk diwujudkan.

Kedelapan, kalau toh selama ini ada upaya fihak luar parlemen lokal hendak membantu, sasarannya adalah pengembangan kapasitas individual. Pelatihan- pelatihan yang menonjolkan skill individu anggota dan mengabaikan kapasitas kelembagaannya

Asumsinya, pengembangan kapasitas kelembagaan bisa tercapai setelah berbagai training dan workshop dilakukan. Kecenderungan ini perlu didorong ke arah yang lebih kondusif, lebih berdampak kelembagaan.

Kesembilan, memang betul kita perlu mengambil referensi dari literatur tentang demokrasi namun peranan referensi Ini tidaklah lebih dari sekedar memberi inspirasi, bukan sebagal resep. Pekerjaan terberat dalam demokratisasi adalah mentransformasi tatanan sosial-politik yang sudah menjadi ketidaksadaran kita sedemikian sehingga terpola dan terkerangkaí oleh gagasan dasar demokrasi. Pekerjaan terberat yang kita hadapi dalanm demokratisasi bukanlah menghakimi patuh tidaknya kita dengan norma demokrasi melainkan mengkondisikan agar berbagai eksponen justru diuntungkan dan menikmati demokrasi.

Kesepuluh, pengembangan kapasitas parlemen parlemen tidak bisa ditunggu begitu saja. Peningkatan kapasitas ini harus diperjuangkan oleh warga masyarakat itu sendiri. Pengembangan kapasitas kinerja parlemen lokal bisa dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya adalah dengan mengembangkan suatu kaukus.

Catatan kaki:

1 Belakangan ini telah banyak dilakukan studi kinerja parlemen utamanya kinerjanya dalam pelaksanaan fungsi-fungsi dasarnya Lihat Helpin PM Nainggolan. *Memaksimalkan Peran Melalul Mekanisme Rekruitmen; studi keterkaitan hasil rekrultmen polltik terhadap efektifitas kineraja DPRD kabupaten Steman propinsi DIY*, Skripsi, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Pakultas IImu Sosial dan Politik, UGM. Yogyakarta 2002.

2 Penting untuk dicatat, dalam merespon perubahan peraturan perundang-undangan ini, sangat sedikit kalau toh ada pengakuan dari kalangan

parlemen lokal bahwa kinerjanya masih jauh dari optimal. Yang sering kall terjadi, para aktivis partai politik yang berklprah di parlemen menyalahkan fihak lain (dalam hal ini pemerintah pusat). Di kalangan anggota parlemen lokal hampir tidak pernah terungkap pengakuan bahwa kinerjanya lembaganya jauh dari optimum. Hal ini bisa difahami, meskipun tidak harus diterima. Ibaratnya: gajah di pelupuk mata tidak tampakl

3 Sejak awal sebelum Undang-undang No. 34 tahun 2004 diterapkan, keresahan ini cukup mengusik banyak pengamat saat itu. Salah satunya lihat Toto Sugiarto, *Quo Vadis Otonomi Daerah*, Sinar Harapan, Kamis . 20 Februari 2003.

4 Meskipun jajaran birokrat mengaku bahwa dirinya tidak berpolitik. penting untuk diingat bahwa di tangan mereka the politics lays behind the technicality. Politik tersembunyi dibalik teknikalitas yang dikelolanya,

5 Illustrasi tentang hal inl lihat dalam. *Titin Purwaningsih, Relasi Kekuasaan antara Legislatif dan Eksekutif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah di kabupaten Bantul Propinsi DIY tahun 1999-2002*, Tesis, Program Studi Ilmu Politik, konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi daerah, UQM. Yogyakarta 2003. Dibalik silih bergantinya undang-undang tentang yang mengatur susunan dan kedudukan parlemenl, selalu saja ada jaminan hak-hak anggota maupun hak-hak kelembagaan parlemen lokal Sungguhpun demikian, pemanfaatan hak-hak tersebut sangat minimal. Ini yang ditetapkan dalam UU-RI No. 22 Tahun 2003, lihat Bagian Kelima, Hak dan Kewajiban, pasal 27 dan pasal 28. Secara kelembagaan DPR mempunyai hak: a. interpelasi: b, angket: dan c. menyatakan pendapat. Sedangkan Anggota DFR sendiri mempunyai hak: a. mengajukan rancangan undang undang: b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan pendapat: d. memilih dan dipilih; e. membela diri: f. imunitas: g protokoler: dan keuangan dan administrative.

7 Tulisan ini tidak bermaksud untuk memuji ataupun mengeram praktek politik liberal yang senyatanya sudah sangat menggejala di negeri ini. Yang menjadi kehirauan tulisan ini adalah berkembangan kapasitas kelembagaan

parlemen lokal lebih optimal dalam menjalankan fungsi-fungel normatif yang melekat padanya.

8 Pada waktu itu Golongan Karya tidak menyebut dirinya partai politik dan militer mendapatkan jatah kursi di parlemen. Tentara Nasional Indonesia waktu itu masih bergabung dengan Kepolisian Republik Indonesia. Gabungan keduanya adalah (ABRI), Perlu dicermati, bahwa efektifitas fraksi sebagai lembaga pengendalian perilaku dan keputusan anggota-anggota parlemen masih lestari sampai sekarang. Darl komunikasi personal dengan angga DPRD dari berbagai penjuru tanah air, selalu diperoleh pengakuan bahwa di era pasca Orde Baru inl frakai memiliki kapasitas kelembagaan jauh lebih bacus dari pada komisi, Kalau boleh dieksplisitkan, peran anggota parlemen sebagal "kaki tangan" partai sebetulnya jauh lebih menonjol dari peran normatifnya sebagai "kaki tangan" rakyat. Kontrol birokrasi terhadap proses pembuatan keputusan dan formulasi kebijakan menjadi lebih efektif lagi mengingat anggota parlemen darl kedua fraksi tersebut adalah orang-orang yang juga menguasai teknikalitas pengelolaan pemerintahan. Sementara aktifis Golar menawarkan framework "kekaryaan" sebagal pemersatu orang orang separtai, aktivis partai yang lain mempersatukan mereka dengan kesamaan identitas kelompok atau kesamaan aliran. Bagi aktivis partal-partal yang lain, parlemen berperan sebagai institusi untuk merepresentasikan identias golongan darí pada representasi kepentingan dan aspirasi.

BAB 2

Mengapa Kaukus?

(Sutoro Eko)

"Korup, miskin etika dan tidak becus" adalah tiga tudingan publik yang sejak lama selalu diarahkan kepada parlemen. Jajaran eksekutif dan birokrasi pun mempunyai tudingan yang sama, meski mereka juga mengidap penyakit yang tidak jauh berbeda. Mereka selalu mengemukakan dari "a" sampai "z" tentang keburukan dewan. "Tanpa legislatif pun pemerintahan bisa berjalan dengan baik", demikian ungkap seorang pejabat eksekutif suatu ketika.

Wacana dan upaya untuk meniadakan parlemen itu sebenamya sudah berlangsung lama. Di zaman Orde Baru, ketika pemerintahan bercorak sentralistik dan otokratis, eksekutif tampil sangat dominan yang memperdaya parlemen. Tidak ada regulasi, mekanisme kelembagaan dan proses pendidikan politik yang memungkinkan penguatan partai politik dan parlemen untuk memperkokoh demokrasi. Setelah reformasi, menyusul lahirnya UU No. 22/1999, parlemen lokal tampil lebih *powerful*. Bahkan banyak orang menyebut telah terjadi pergeseran dari *executive heavy* menuju *legislative heavy*, juga terjadi pergeseran dari

bureaucratic governance menuju *party governance*. Jika republik ini hendak memperkuat demokrasí lokal (pemisahan kekuasaan, *check and balances,* akuntabilitas, dan representasi) maka mau tidak mau penguatan parlemen melalui skema regulasi merupakan pilihan yang harus dilakukan. UU No. 22/1999 tentu sedikit-banyak mengusung spirit itu.

Tapi praktik empirik di aras lokal ternyata masih jauh dari spirit dan harapan besar tersebut. Pihak eksekutif mengalami keterkejutan (*political shock*) ketika menghadapi lahirnya legislatif yang powerful, sehingga sering terjadi hubungan yang konfliktual antara eksekutif dan legislatif. Di sisi lain juga terjadi penyebaran korupsi dari pusat ke daerah, serta dari eksekutif ke legislatif. Di berbagai daerah banyak anggota parlemen lokal yang berurusan dengan institusi-institusi peradilan karena praktik korupsi yang mereka lakukan. Semua ini semakin menambah ketidakpercayaan politik (*political distrust*) dari publik kepada legislatif, apalagi seluruh elemern (pemerintah, media, akademisi, organisasi masyarakat dan NGOs) menuding dan menyudutkan parlemen lokal sebagai kambing hitam buruknya pemerintahan lokal. Padahal buruknya kinerja parlemen merupakan akibat dari faktor-faktor sejarah yang panjang.

Tetapi regulasi (UU No. 22/1999) tidak serta merta membuahkan reformasi di dalam tubuh dan sistem parlemen lokal. Demikian juga dengan hadimya UU No. 32/2004, yang justru sedikit banyak mengurangi kekuasaan DPRD. UU ini menghendaki hubungan yang sinkronis-harmonis antara eksekutif-legislatif. bukan relasi kontrol dan keseimbangan (*check and bal- ances*) dalam kerangka demokrasi.

Regulasi memang sangat penting untuk melembagakan sistem parlemen yang kuat, sebagai pandu arah atas posisi dan peran parlemen, sekaligus relasi parlemen dengan eksekutif dan masyarakat. Pengalaman masa silam menunjukkan bahwa regulasi yang buruk telah membuat parlemen tidak berdaya la hanya menjadi pajangan bagi demokrasi. Tetapi. sebaliknya, regulasi yang baik tidak serta merta membuat parlemen bermakna, bersih dan kuat. Penguatan parlemen membutuhkan impementasi regulasi secara baik, penghayatan atas makna regulasi dan pendidikan politik yang lebih dalam.

A. Reformasi Parlemen

Potret parlemen lokal yang ideal tentu tidak sulit untuk dirumuskan di atas kertas. *Pertama*, secara internal parlemen (baik secara individual maupun institusional) mempunyai komitmen etik-moral, bersih dari praktik korupsi, kapabel dan akuntabel pada konstituen. *Kedua*, representatif. dalam pengertian parlemen tidak hanya mewakili rakyat secara numerik (berdasarkan kalkukasi angka) di daerah pemilihan, tetapi mereka betul-betul membawa mandat rakyat sekaligus mentransformasikan mandat dari rakyat itu menjadi kebijakan daerah yang responsif dan partisipatif. Dengan kalimat lain, parlemen menjadi jembatan antara rakyat dan pemerintah atau antara negara dan masyarakat, sekaligus menghubungkan antara politik sehari-hari (*everyday life politics*) dengan politik formal. *Ketiga*, parlemen mempunyal basis politik dan ideologi yang kuat dalam partai politik. Parlemen tentu bukan "petugas" partai, atau lebih kasarnya menjadi Anjungan Tunai Mandiri (ATM) bagi partai polltik, melainkan sebagai instrumen

perjuangan partai politik untuk mewujudkan aspirasi rakyat dan mengontrol negara. *Keempat*, parlemen menjalankan fungsi kebijakan dan kontrol (*check and balances*) kepada pemerintah, agar pemerintahan terselenggara secara akuntabel dan responsif. Kinerja parlemen di sektor kebijakan tentu tidak semata diukur dari banyaknya Peraturan Daerah (Perda) yang dibuat, tetapi lebih diukur dari sejauhmana Perda tersebut partisipatif (sesuai dengan aspirasi rakyat) dan responsif (berpihak kepada kebutuhan dan hak- hak rakyat). Kelima, parlemen bukan semata-mata institusi politik, tetapi dalam bekerja mereka butulh ditopang dengan institusi teknokratis (keahlian, informasi, data, analisis kebijakan, dan lain-lain) agar pengambilan keputusan lebih tepat (Arbi Sanit, 1985 Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong. 1993; Ichlasul Amal, 1995; IRE, 2004: Sutoro Eko, 2005, BN Marbun, 2005).

Sampai saat ini kenyataan empirik masih sangat jauh dari idealisme di atas kertas tersebut. Karena itu tata pemerintahan lokal, khususnya parlemen lokal. membutuhkan sentuhan parlemen. Dari mana dan bagaimana melakukan reformasi parlemen guna memperkuat demokrasi lokal? Di luar kerangka regulasi nasional, sejauh ini pendekatan *capacity building* dilakukan oleh banyak pihak (Departemen Dalam Negeri, partai politik, Perguruan Tingg perusahaan swasta penyedia layanan jasa pelatihan. maupun NGOs) untuk menempa kapasitas parleme yang diharapkan parlemen bekerja lebih efektif dalam. wewujudkan pemerintahan yang baik. Sebagai pendekatan yang *ad hoc*, *capacity building* masuk ke ranah individual yang sedikit banyak meningkatkan kemampuan parlemen membangun pemahaman (*understanding*), wawasan (*insight*) dan keterampilan (*skill*) yang memadai untuk

menjalankan fungsi-fungsi legislatif. Tetapi selalu muncul pertanyaan kritis, apakah kapasitas pada level individual mampu membawa perubahan pada level institusi dan sistem?

Karena itu reformasi parlemen membutuhkan sentuhan dari empat penjuru sekaligus (Sutoro Eko, 2004):

Pertama, reformasi "dari atas", yakni kebijakan dan regulasi nasional yang berupaya memperkokoh posisi dan peran parlemen, sekaligus memberi kepastian tentang disain institusional dan sistem pendukung (supporting system) yang mendukung kerja-kerja parlemen. Regulasi tentang disain institusional itu mencakup sistem rekrutmen akuntabilitas horizontal eksekutif kepada legislatif, mekanisme check and balances, akuntabilitas parlemen kepada konstituen, hak-hak politik parlemen, dan seterusnya.

Kedua, reformasi "dari luar", yakni inisiatif perubahan parlemen yang datang dari elemen-elemen organisasi masyarakat sipil (perguruan tinggi, NGOs dan lembaga donor), yang selama ini bermain di ranah *knowledge bulding, capacity building, learning and networking* dan *supporting system* terhadap parlemen. Reformasi "dari luar" juga sedikit-banyak melakukan advokasi terhadap regulasi dan perubahan sistem, mempengaruhi kebijakan pemerintah, tetapi toh mereka bukanlah pengambil keputusan final.

Ketiga, reformasi "dari dalam", yakni datang dari aktor-aktor dalam pariemen. Biasanya ada aktor-aktor pembaharu, yang secara bergulir, melakukan reformasi dari dalam. Mereka mengembangkan *code of conduct*, membangun komitmen moral agar tetap bersih, bersikap populis dan responsif pada konstituen, terus menerus menyuarakan aspirasi rakyat, serius dan dedikatif

dalam berkarya menghindari praktik-praktik korupsi, melakukan kontrol terhadap eksekutif, berupaya mereformasi sistem yang involutif dan seterusnya. Namun reformasi dari dalam tidak berjalan secara mulus mengingat dalam tubuh parlemen selalu ada aktor- aktor yang beragam: ada yang konservatif, ada yang premanis, ada yang oportunis dan ada yang reformls. Jika jumlah yang reformis terlalu sedikit dan hadir secara prematur, mereka sering dituding sok suci atau pahlawan yang kesiangan. Tetapi kalau kerja-kerja kelompok reformis ini sistematik dan empatik, maka bola salju akan menggelinding terus dan semakln membesar, sehingga mampu membawa perubahan sistem secara signifikan, setidaknya dalam satu parlemen.

Keempat, reformasi "dari bawah" yang berasal dari partal dan konstituen. Partai politik yang kredlbel akan selalu melakukan kaderisasi yang balk, memilih kandidat parlemen yang terbaik, sekaligus melakukan kontrol kepada wakll-wakilnya dalam parlemen agar mereka bekerja dengan baik dan akuntabel. Partai politik juga bisa melakukan *recall* terhadap wakil-wakilnya yang bermasalah. Di sisí lain, reformasi "dari bawah" bísa juga berasal dari unsur-unsur konstituen yaitu mereka mengorganísir diri dengan gerakan sosial, untuk melakukan tekanan terus-menerus kepada parlemen agar parlemen selalu bekerja secara bertanggungjawab dan responsif kepada rakyat. Mereka juga bisa melakukan mosi tidak percaya ata petisi terhadap wakl-wakil rakyat yang bermasalah.

Namun sejauh ini reformasi parlemen tidak datang secara simultan dari empat penjuru. Regulasi dari atas sering mengalami bongkar-pasang, bahkan sering bermasalah, yang tidak mempunyal

kontribusi secara memadai bagi upaya-upaya reformasi parlemen. Gagasan-gagasan ideal dan kritis "dari luar" sering bertebaran tetapi tidak terakomodasl dalam regulasi nasional, karena itu reformasi "dari luar" hanya sebatas melakukan *capacity bulding* Reformasi "dari dalam" sering tidak muncul karena dalam tubuh parlemen lebih banyak orang yang tidak mempunyai komitmen perubahan, atau mereka sering menuding buruknya regulasi sebagal kambing hitam lemahnya parlemen. Publik sering berharap kepada partai politik melakukan reformasi yang serius, tetapi mereka malah tampil sebagai sebuah sumber masalah bagi kebutuhan reformasi parlemen. "Reformasi parlemen tidak banyak berarti kalau partai politik tidalk mengalami perubahan", demikian ungkap seorang aktivis prodemokrasi. Tekanan darl "parlemen jalanan" juga sering muncul, secara silih berganti. tetapi gerakan ini bersifat sporadis dan tidak memperoleh respons yang memadai dari parlemen.

Reformasi parlemen secara sistemik melalui pendekatan institusional yang menyeluruh, tentu merupakan pakerjaan yang berat dan butuh waktu yang panjang. Karena itu. Program Inisiatif Kaukus Parlemen Bersih (KPB) di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) berupaya masuk dari pintu aktor, dengan pendekatan kaukus. Kaukus sudah lama populer dikenal dalam tubuh partai dan parlemen di banyak negara (Amerika, Eropa Barat, Kanada, Australia), yang sebenarnya identlk dengan fraksi sebagaimana dilembagakan secara formal dalam tubuh parlemen di Indonesia. Fraksi menunjuk pada pengelompokan secara khusus anggota parlemen berdasarkan basis partai politik. Demikian juga, kaukus adalah sebuah pengelompokan dan pertemuan anggota partai politik dalam tubuh parlemen untuk menominasi kandidat,

memilih juru bicara dalam sidang, merencakanan strategi kampanye. menentukan kebijakan partai dalam parlemen, atau memilih pemimpin dalam parlemen. Di Amerika Serikat, misalnya, istilah kaukus sudah diperkenalkan pertama kali pada tahun 1725, khususnya dimulai dari Boston. Dalam perjalanannya kaukus berkembang secara luas, bukan bersifat khusus dan informal. Di AS ada dua kaukus formal, *Democratic Caucus* dan *Republic Causus*, yang kemudian berkembang kaukus-kaukus lain seperti *Congressional Black Caucus*, *Congressional His- panic Caucus*, *lowa Caucus*, dan lain-lain. Karena itu kaukus berkembang dari sekadar fraksi formal, tetapi juga mencakup pengelompokan secara khusus sekelompok anggota legislatif atau badan pembuat keputusan yang merepresentasikan kepentingan spesifik atau mempengaruhi kebijakan yang khusus.

Kaukus Parlemen Bersih (KPB) di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), sebagai langkah -yang patut dihargai- untuk mengawal reformasi parlemen Secara tipologis, hadirnya KPB DIY merupakan kombinasi reformasi "dari luar" dan reformasi "dari dalam". Reformasi "dari luar" datang dari konsorsium Program Pascasarjana Politik Lokal dan Otonoml Daerah (PLOD) Universitas Gadjah Mada, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Aísyiyah, Rifka Annisa. dan *Center for Policy Studies* (CPS), dengan didukung oleh donor *Partnership for Governance Reforms in Indonesia* kantor regional Yogyakarta. Sebagai inisiatif awal kaukus memang bersifat donor driven. Keempat institusi itu membentuk konsorsium yang merencanakan program, mengelola anggaran dan memfasilitasi KPB. Merekalah yang memunculkan nama secara spesifik yang belum pernah ada di Indonesia,

yakni Kaukus Parlemen Bersih. Program yang mereka jalankan bertujuan: (a) Menggalang kegiata dan kekuatan advokasi parlemen bersih; (b) Memperkuat kapasitas kelembagaan yang didukung dengan support system untuk menciptakan parlemen bersih; (c) mengembangkan sinergi gerakan anti korupsi.

Inisiatif "dari luar" untuk masuk ke dalam parlemen memang tidak mudah, mengingat selama ini ada hubungan yang distrust antara organisasi masyarakat sipil dan parlemen. Tetapi dengan pendekatan yang empatik, program KPB secara bertahap menggelinding dan diterima oleh sebagian anggota parlemen. Lebih dari 100 orang anggota parlemen Provinsi DIY, Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Gunungkidul bergabung dalam KPB Mereka bertekad melakukan reformasi "dari dalam" yang dimulai dari proses belajar, bertukar pikiran dan pengalaman, mengembangkan inisiatif-inisiatif perubahan, membangun komitmen moral yang bersih langkah-dari korupsi dan seterusnya.

Berbeda dengan fraksi yang sudah terlembaga secara formal, KPB DIY adalah pengelompokan anggota parlemen lintas partai yang bersifat informal. KPB bukanlah "kaukus politik" yang mempunyai agenda- agenda politik seperti halnya koalisi, tetapi tampil sebagal "kaukus belajar" dan "kaukus moral" yang mereka gunakan belajar untuk menempa diri dan membersihkan diri mereka dari praktik-prakti korupsi. Melalui wadah KPB mereka bersepakat: (1) Meningkatkan citra parlemen melalui penegakkan etika politik: (2) Menutup peluang korupsi melalui pelaksanaan fungsi legislasi, penganggaran dan pengawasan: (3) Meningkatkan kapasitas dan memperkuat jaringan antar anggota parlemen.

B. Dari Yogyakarta

Kaukus Parlemen Bersih (KPB) muncul secara khusus di Yogyakarta, meski di tempat-tempat lain juga melahirkan kaukus-kaukus parlemen dengan Identitas yang beragam. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) telah memberikan bukti kelstimewaan dalam hal kesantunan politik, tradisi intelektual dan kekuatan masyarakat sipil. Di daerah ini sudah lama memiliki *civil society* yang cukup kuat dan lebih *assertive* dibandingkan daerah-daerah lain di Indonesia. Hal ini menempatkan posisi masyarakat di DIY sangat strategis untuk menggalang kemitraan dengan anggota parlemen. Meskipun disadari bahwa membangun parlemen bersih" (jelasnya parlemen yang bersih dari korupsi dan berbagai bentuk manipulasi keuangan) bukanlah suatu yang mudah, bukan berarti hal itu tidak mungkin dikerjakan. Mengapa demiklan?

Pertama, dari interaksi dan komunikasi dengan sejumlah tokoh di parlemen lokal, diketahui bahwa diantara sejumlah anggota dewan, korupsi dirasakan sebagai masalah yang mempersulit kiprah dan misi politiknya. Mereka terpaksa mengeluarkan biaya besar sekedar untuk menggunakan hak politiknya: menjadi wakil rakyat. Bagi sebagian yang lain, korupsi menjad pilihan sulit dihindari karena tidak tersedia pilihan lain untuk menang dalam pemilihan umum. Tidak sedikit dari anggota parlemen lokal di Yogyakarta yang resah dengan, namun juga tidak berdaya atas praktek- praktek korupsi yang ada. Banyak politisi yang atas praktek korupsi menjadi *starting point* yang penting untuk dikelola. Persoalannya, kegelisahan-kegelisahan mereka memang tidak dikomunikasikan secara terbuka dan diketahul publik secara

luas. justru karena menyadarí betapa riskannya membicarakan korupsi secara terbuka.

Kedua, setelah banyak kasus korupsi, manlpulasi dan korupsi terbongkar, tidak sedikit dari politisi di Yogyakarta yang akhirnya memilih untuk berpolltik dengan resiko minimal. Cara untuk meminimalisi resiko adalah justru dengan melibatkan para aktivis CSO. Jelasnya, pelibatan CSO justru dipandang sebagai hal yang menguntungkan partai politik. Hanya saja, cara mereka melibatkan CSO tidaklah massif dan juga tidak terbakukan secara komprehensif. Pelibatan CSO Juga diyakini memiliki potensi meredakan potensí konfrontasi di arena publik. Interaksi dan komunikasi informal yang terjalin membuka peluang bagí pengembangan kemitraan antara politisi dengan aktivis CSO untuk melakukan advokasi bagi terciptanya parlemen lokal yang bersih.

Apa yang perlu dilakukan daiam rangka menciptakan partemen bersih? Langkah strategis yang hendak dilakukan dalam memberdayakan DPRD adalah sebagal berikut:

a. Aktivitas menuju Parlemen Bersih perlu dimulal dari tokoh-tokoh kunci yang memiliki kepedulian pada reformasi/ pemberdayaan DPRD, termasuk tokoh-tokoh kunci di jajaran lembaga perwakilan itu sendirl. yang berasal dari 6 (enam) Parlemen di DIY yaitu 1 DPRD Provinsl, 4 DPRD Kabupaten (Bantul, Sleman. Gunungkidul, Kulonprogo), dan I DPRD Kota Yogyakarta. Mereka adalah para anggota DPRD dari berbagai fraksi yang memiliki komitmen pembaruan, khususnya menghentikan korupsi, akan diajak untuk membentuk dan mengembangkan kaukus. Untuk memotori

perubahan dari dalam sekaligus menyambungkan dengan eksponen antl korupsi di luar parlemen. Karena kaukus ini bersifat lintas partai.

b. Kaukus yang terbentuk menjalankan kegiatan-kegiatan rintisandalam penggalangan gerakan anti korupsi sambil mengembangkan suatu support system. Bekerjanya support system klranya akan memungkinkan aksi-aksi untuk membongkar terlembaganya korupsi bisa berlangsung. Lebih dari itu, support system yang dikembangkan diharapkan akan memfasilitasi bertumbuh-berkembangnya gerakan dan menghasilkan perubahan yang semakin hari semakin signifikan.

c. Kaukus juga perlu menyiapkan battle ground yang dapat menguntungkan dirinya. Untuk mencapai ini, satu elemen kelengkapan dewan yakni Badan Kehormatan, perlu disiapkan proses kelembagaannya. Jika ini telah dituntaskarn di tingkat Tata Tertib Dewan, perlu review critical dan kemudian menylapkan usulan alternatif. Apabila pengaturan kelembagaan belum dilakukan, anggota kaukus kemudian bisa berinisiatif memfasilitasi penyiapannya.

d. Mendorong terjadinya interaksi dialektik balk antara para anggota DPRD dari 5 Kabupaten/ Kota dan di tingkat Provinsi: anggota DPRD dengan eksponen masyarakat dalam rangha menciptakan Parlemen Bersih. Dari sis anggota DPRD, penciptaan Parlemen Bersih perlu bersifat riel, yang terwujud dalam pelaksanaan tugas dan fungsi dasar DPRD.

e. Interaksi dialektik tersebut dikelola dalam suatu disain support system. Untuk mendorong penciptaan Parlemen

Bersih dibutuhkan *support system* yang akan memfasilitasi para anggota DPRD menjadi amanah dalam menjalankan peran dan fungsinya. Dukungan ini bisa dalam bentuk fisik, misalnya data, referensl dan informasi namun bisa juga bersifat non-fisik: pijakan hukum, keahlian, akses, *network* dan sebagainya.

Singkat kata, untuk menciptakan parlemen bersih. perlu digalang sinergi antara beberapa tokoh kunci di DPRD, antar DPRD di tingkat Kabupaten/Kota dan di tingkat Provinsi, dan dengan elemen masyarakat yang peduli dengan pemberdayaan DPRD Sinergl ini tidak saja dirajut dalam tahap perencanaan program, namun juga dalam implementasi dan monitoring serta evaluasi pelaksanaan program.

Keterlibatan CSOs berada di semua lini, yakni di tingkat managerial kegiatan, ekesekusi (pelatihan dan konsultansi). Khusus CSO yang telah terlibat dalam kegiatan anti korupsi, tingkat keterlibatannya berada pada eksekusi kegiatan yakni pelatihan dan konsultansi.

Pelembagaan parlemen yang diajukan dalam proposal ini dilakukan dalam lingkup Daerah Istimewa Yogyakarta. Jelasnya, parlemen bersih ingín diwujudkan dengan membentuk kaukus yang melibatkan tokoh-tokoh yang mencakup lintas fraksi dengan berbagai variasi partai yang berbeda dari berbagai DPRD di DIY yakni: Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; Kota Yogyakarta; Kabupaten Bantul: Kabupaten Sleman; Kabupaten Gunungkidul darn Kabupaten Kulonprogo.

C. Skema dan Logika

Dari segi target level, program ini akan memfokuskan pada target individual (anggota kaukus) berupa kegiatan-kegiatan capacity building, khususnya berkaitan dengan fungsi dasar sebagai anggota dewan. Target kedua adalah di tingkat institutional, yakni penguatan peran anggota kaukus akan didukung oleh fasilitasi kegiatan lain yakni pembuatan *support system* (data base, sistem informasi dan kesekretariatan), dan fasilitasi aktivitas dewan dalam membuat manual pengawasan.

Alur Pikir dan Logika Sasaran Kegiatan "Parlemen Bersih"

Level Sasaran/Fase Kegiatan	Fase 1 (3 Bln)	Fase II (6 Bln)	Fase III (6 Bln)
A. Individual			
1. Pemahaman dan Keterampilan dalam menjalankan fungsi anggota parlemen	**Pembentukan Kaukus**	Pelatihan 7 Materi dasar peran anggota Parlemen (Legislating, Oversight, Budgeting)	Peningkatan peran dan fungsi anggota Parlemen
2. Interaksi sebagai proses dan kekuatan kaukus		Terciptanya Dinamika Internal antara anggota kaukus yang berasal dari 6 daerah (1 prop & 5 Kab/kota)	-
B. Kaukus			
1. Kegiatan dan Inisiatif	**Pembentukan Kaukus**	Pelatihan anggota DPRD dalam peningkatan peran dasarnya	Mobilisasi ke dalam (ke anggota DPRD)
2. Kapasitas Network		Seri aktivitas *Sharing* gagasan dalam kaukus DIY, untuk saling belajar tentang pengalaman dari gerakan anti korupsi di daerah lain di DIY	Perluasan Jejaring anggota kaukus DIY dengan Kaukus dari daerah lain
3. Support System		• Pembuatan data base tentang kasus-kasus korupsi yang komprehensif • Pembuatan Sistem Informasi • Sekretariat Kaukus	Pemanfaatan data base untuk keperluan publikasi investigative pada publik
C. Minimalisasi Korupsi dalam proses Kelembagaan DPRD melalui sinergi dengan jaringan kaukus di wilayah lain dan civil society			
1. Penguatan peran dasar DPRD (Legislating, Pengawasan, Penganggaran)	**Pembentukan Kaukus**	-	Peningkatan kualitas produk kebijakan DPRD
2. Internalisasi Misi dan Spirit Parlemen bersih		-	-
3. Perumusan manual Pengawasan		-	Rancangan Mekanisme kelembagaan DPRD yang dapat mengakomodasi aktivitas anggota kaukus
4. Perluasan pelibatan Publik dalam kinerja dasar dewan		-	Seri Kegiatan Public Hearing untuk mendapat masukan tentang kinerja DPRD

BAB 3

Prakarsa Perubahan dari Dalam

(Dati Fatimah)

Perubahan politik setelah otonomi daerah ditandal antara lain dengan posisi dan peran parlemen lokal yang lebih otonom dan berdaya. Dalam konsep kepemerintahan yang baik, parlemen yang kuat dan *credible* menjadi prasyarat untuk berjalannya mekanisme pengawasan yang juga memadai. *Check and balances* dalam kepengelolaan pemerintahan daerah tak akan mungkin berjalan bilamana lembaga-lembaga yang memiliki peran dalam pengawasan, termasuk salah satunya adalah parlemen lokal , tidak berdaya dan tidak berperan dengan optimal.

Sejarah membuka peluang bagi berjalannya mekanisme *check and balances* tersebut dengan dikeluarkannya paket undang-undang tentang otonomi daerah pada tahun 1999. Dalam dua Undang-undang tentang paket otonomi daerah ini yaitu UU 22/1999 dan UU 25/1999. selain menegaskan desentralisasl politik, peran dan wewenang parlemen juga menjadi penjelas betapa urgennya fungsi pengawasan ini. Sayangnya, dalam regulasi baru pengganti kedua undang-undang ini dengan dikeluarkannya UU

32/ 2004 dan UU 33/2004, muncul beberapa persoalan mulai dari konteks relasi kepemerintahan di tingkat desa dan resentralisasi pemerintahan, serta menyangkut melemahnya posisi dewan. Walau begitu, fungsi yang sama dengan beberapa keterbatasan tersebut masih ditemukan dalam paket revisi UU tersebut

A. Ujian Kredibilitas

Dalam perjalanannya, gagasan tentang pentingnya parlemen yang kuat dan memiliki kredibilitas yang teruji, berhadapan dengan sekian tantangan dan gagasan. Salah satunya, adalah menyangkut kredibilitas dan akuntabilitas lembaga legislatif ini. Argumen publik yang mengemuka adalah diperlukannya lembaga pengawas yang memiliki kapabllitas memadai sekaligus teruji kredibilitasnya, supaya bisa melakukan pengawasan dengan optimal. Sayangnya. pada periode-periode awal otonomi daerah, beberapa kasus dan catatan menyangkut kapabllitas dan kredibilitas parlemen lokal menyita perhatian publik. Kasus-kasus anggaran dewan dan juga korupsi di tubuh DPRD bermunculan di banyak daerah. Di beberapa daerah, kasus-kasus ini membuat tidak sedikit anggota dewan yang nasibnya berujung di lembaga pemasyarakatan setelah diputus bersalah oleh pengadilan.

Berdasarkan hasil temuan Indonesia Corruption Wacth (ICW), selama tahun 2004 terjadi kasus korupsi yang melibatkan I.475 anggota DPRD di seluruh Indonesia. Kerugian yang diderita negara mencapal Rp 772.307.538.700,- (tujuh ratus tujuhpuluh dua miliar tiga ratus tujuh Juta lima ratus tigapuluh delapan ribu tujuhratus rupíah). Temuan ICW juga memperlihatkan, darí 102 kasus yang di proses ke tingkat pengadilan, 3 kasus diputus

bebas (DPRD Cianjur, DIY, dan Klaten). 1 kasus divonis 26 bulan dan 24 bulan (DPRD Sumatera Barat), 1 kasus divonis 5 bulan (DPRD Kerawang), 1 kasus divonis 8 tahun (DPRD Sidoario, Jawa Timur).[1]

Ada beberapa pandangan menarik menyangkut falkta-fakta tersebut. Pandangan pertama memandang bahwa penegakan hukum ini diperlukan supaya tidak membuat pemborosan dan penyelewengan anggaran menjadi semakin luas. Proses penanganan korupsi harus dimulai dari para pejabat publik, sehingga kepercayaan publik terhadap keseriusan niat pemerintah dalam memberantas korupsi bisa dibangun. Sementara argumen kedua melihat, bahwa walaupun merupakan niat baik, aspek politis dan nuansa tebang pillh sangat kellhatan dalam hal inl. Bilamana memang serius untuk memberantas korupsi, mengapa lebih banyak menyasar kalangan dewan? Bagaimana dengan kalangan eksekutif, yang juga memilliki potensi sama atau bahkan lebih besar dalam penyelewengan wewenang dan kekuasaan untuk kepentingan pribadi?

Dua kutub tersebut menjadl cara pandang yang sama-sama memiliki kekuatan dan pendukung. Walau tidak nampak ada pertemuan antara keduanya, catatan terhadap kinerja dan citra lembaga parlemen lokal menjadi masalah serius dalam membangun dukungan publik terhadap kinerja dan posisi strategis parlemen lokal.

Aspek lain dalam kaitan dengan kinerja lembaga dewan juga dipengaruhi oleh kerangka sistemik yang melingkupi dan mempengaruhi bagaimana lembaga ini bekerja. Dibandingkan dengan regulasi yang mengatur lembaga-lembaga negara, aturan

tentang dewan adalah salah satu aturan yang paling sering berganti, baik dari aspek kelembagaan, maupun dari sisi keuangan.

Aturan pertama tentang PP 110 tahun 2000 misalnya, memiliki sejarah yang panjang dan berwarna. Selain membuat banyak anggota dewan harus menjalani proses hukum karena penyelewengan terhadap PP ini, dinamika yang muncul juga diwarnai dengan diajukannya *judicial review* oleh DPRD Sumatera Barat terhadap aturan ini. Uji materi in kemudian dikabulkan oleh Mahkamah Agung, namun masih banyak daerah yang tetap menjadikannya acuan, bahkan setelah keluarnya keputusan tersebut.

Bagaimana dengan kapabilitas anggota dewan? Di sini, problem terhadap kapabilitas juga sangal ditentukan oleh sistem pemilu dan mekanisme di dalam partai politik. Sistem pemilu yang memungkinkan dipilihnya partai dan bukan orang membuat keputusan di tingkat partailah yang menjadi penentu akhir siapa yang akan menduduki jabatan lembaga legislatif. Sayangnya, mekanisme ini membuat banyak kader potensial yang tidak dengan kekuatan modal dan kedekatan dengan elit penentu partai, harus berguguran dan dilakukan oleh calon lain yang bisa saja sangat jauh kapabllitasnya.

Kapabilitas juga terhadang dengan sistem kepemerintahan yang masih lebih banyak bertumpu dan memberí kekuasaan kepada eksekutif. Blarpun fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan merupakan fungsi dari DPRD, tetapí prasyarat dan pendukung untuk berjalannya fungsi ini lebih banyak berada di tangan eksekutif.

Setidaknya ada empat penyebab terlembaganya korupsl oleh para wakil rakyat di parlemen. *Pertama,* anggota parlemen memiliki kapasitas yang terbatas dalam mencegah. menghentikan dan keluar dari mekanisme kerja dan kelembagaan parlemen yang mengidap potensi-potensi korupsl. *Kedua,* kompleksitas pola pengambilan kebijakan publik yang di dalamnya memberi peluang bagi manipulasi dan penyelewengan: termasuk misalnya masuknya agenda-agenda dari luar (modal) yang sering bertentangan dengan misi daerah. *Ketiga*, anggota parlemen menghadapi tuntutan-tuntutan finansial dari masyarakat pendukungnya maupun partai politiknya. Untuk memuaskan tuntutan-tuntutan tersebut mereka tergiring untuk ikut ambil bagian dalam korupsi. *Keempat*, masih kuatnya budaya paternalisme dalam relasi eksekutif dan legislative. Dalam posisinya sebagal patron, para anggota partemen lokal berusaha untuk memberi perlindungan kepada para *client*-nya melalu mobllisasi sumberdaya secara korup. Ketika berada dalam posisi sebagal *client* mereka patuh terhadap patron ketika diajak untuk ambil bagian dalam praktek-praktek korupsi. Empat hal tersebut di atas terjalin satu sama lain menghasilkan fenomena korupsi berkelanjutan. Singkat kata, korupsi sulilt direduksi menjadi semata-mata persoalan rendahnya komitmen moral seseorang.

Rangkaian fenomena di atas diperburuk ofeh minimnya akses publk terhadap proses-proses pembuatan kebljakan publik di parlemen dan lemahnya kontrol masyarakat terhadap parlemen Minimnya akses dan kontrol publik memungkinkan terlembaganya korupsi di parlemen. Rentannya parlemen terhadap praktek penyelewengan, tetap tidak mengurangi nilai strategis

parlemen sebagai lembaga penyangga demokrasi di tingkat lokal. Karena itu pemberdayaan parlemen adalah bukan hanya perlu melainkan keniscayaan untuk dilakukan.

Sinyalamen bahwa korupsi telah melembaga d parlemen lokal tidak boleh ditafsirkan terlalu jauh. Ada sejumlah tokoh parlemen dan sejumlah inisiatif individual yang gelisah dengan situasi ini dan berupaya melakukan pembongkaran terhadap praktek-praktek koruptif yang telah terlembaga tersebut. Di sisi lain, terbatasnya akses masyarakat terhadap pembuatan kebijakan publik dan lemahnya kontrol publik terhadap parlemen bukanlah alasan unuk mengatakan bahwa tidak ada eksponen luar parlemen yang memillikí akses dan kemampuan melakukan kontrol publik, khususnya pada praktek korupsi dalam tubuh parlemen. Yang menjadi persoalan adalah bahwa eksponen anti korupsl baik dari dalam maupun dari luar parlemen tidak tertata dan terkonsolidasi daiam satu platform gerakan.

B. Potret Serupa di Tingkat Lokal

Untuk wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) setidaknya sempat terungkap 4 kasus korupsi (Kaukus Parlemen Bersih, 2005). Keempat kasus tersebut adalah kasus dana konpensasi sebesar Rp 150 juta dalam pembangunan gedung Jogja Expo Centre (JEC).[2] Kasus kedua adalah indikasi penyimpangan APBD 2005 Propinsi DIY sebesar Rp 1.4 miliar.[3] Kasus ketiga adalah dugaan korupsi yang melibatkan anggota DPRD Kota Yogyakarta dalam proyek Pembangunan Peningkatan Bangunan Pelengkap dan Perlengkapan Jalan (BPPJ) serta Saluran Air Hujan (SAH) sebesar Rp 125 juta.[4] Sedangkan kasus keempat adalah yang terkait

dengan dugaan korupsi yang menyangkut Dana Purna Tugas di hampir semua DPRD DIY.

Selain itu, juga terdapat kasus pembangunan Jaringan telepon CDMA pada tahun-tahun terakhir yang merupakan proyek kerja sama Pemprop dengan pihak swasta juga menyita perhatian banyak pihak. Kasus yang kemudían di kategorikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagai penyalahgunaan prosedur sebesar Rp 17 Miliar ini juga sempat ramai dibahas, karena melibatkan elit-elit daerah dan cukup kompleks. Harapan publik sempat ditumpukan kepada proses di DPRD, namun setelah sempat diwarnai tarik ulur dan pro kontra, akhirmya kasus ini berhenti dengan penyetoran kembali uang proyek ke kas daerah.

C. Inisiatif Peningkatan Kapasitas Anggota Dewan

Dari manakah datangnya inisiatif dan gagasan untuk mendorong munculnya kaukus parlemen bersih? Hal pertama yang perlu dicatat adalah bahwa inisiatif dan gagasan ini justru muncul bukan dari kalangan parlemen itu sendiri. Paling tidak gagasan dan inisiatif yang terkonsolidasi dan dilakulkan dengan menggunakan beberapa langkah rill, justru didorong oleh pihak di luar parlemen lokal.

Dalam hal inl, menurut salah seorang penggagasnya, yaitu Dr. Purwo Santoso, gagasan Ini menemukan bentuknya setelah serangkaian pertemuan yang melibatkan 4 lembaga yaitu Politik Lokal dan Otonoml Daerah, Rifka Annisa, PP Alsylah serta Center for Pollcy Studles (CPS), dengan *Partner ship for Govenance Reforms in Indonesia* kantor gional Jogjakarta. Dalam serangkaian diskusi ini, gagasan awal yang muncul berangkat dari keprihatinan

bahwa ada persoalan minimnya kapabilitas anggota parlemen yang membuat fungsi-fungsi mendasar yang harus mereka jalankan menjadi tidak optimal. Karena itu, konsep yang mereka usung. sebetulnya adalah perlunya serangkaian *capacity building* bagi anggota dewan.

Namun, gagasan dan diskusi inl mengalami banyak perkembangan. Keprihatinan yang diusung juga menyangkut pentingnya penguatan aspek etik dan transparansi bagi lembaga parlemen lokal. Usulan aspek ini yang kuat didorong oleh Partnership, mendapatkan respons dari Jaringan keempat lembaga tersebut. Walau begitu, sebetulnya ada sedikit keraguan untuk memunculkan *keywords* anti korupsi dalam upaya tersebut. Hal ini nampak dari konsepsi yang dikembangkan sejak awal, bahwa gerakan anti korupsi disinl tidak dimaknai sebagał tujuan dan ruh utama program, tetapi diposisikan sebaga konsekuensl dari serangkalan upaya *capacity building*. Setelah melaluo serangkaian *capacity building* diharapkan akan ada *progress* dalam kinerja parlemen yang lebih bersih, terutama dalam menutup peluang untuk munculnya korupsi. Dalam bahasa pak Purwo. "Kami tak akan melakukan gerakan untuk membidik dan menyeret koruptor ke pengadilan. Ini bukan merupakan pillhan strategi yang kaml kembangkan". Alhasil, akomodasi kata kuncl anti korupsi juga muncul dalam pilihan nama yang diambil, yaitu kaukus parlemen bersih

Pilihan strategi pengembangan kapasitas dalam kerangka membangun parlemen bersih inl mendapat tanggapan beberapa pihak, Lukman Al Hakim Sekretaris Umum HMI cabang Bulaksumur Jogjakarta menggaris-bawahl bahwa urgensi

peningkatan Kapasitas ini menjadi penting mengingat kelemahan dalam sistem politik yang ada sekarang ini. Dengan kelemahan sistem politik inl, maka akibatnya adalah belum bisa menghasilkan orang orang yang benar benar mempunyai kompetensi untuk menjadl angaota dewan. Sistem polilik yang ada tidak mempunyal saringan untuk bisa menghasilkan anggota dewan yang tidak saja memiliki legitimasi polltik, tetapi juga memenuhi kapabilitas yang memadai untuk seorang anggota dewan.

Menurut Arif Nur Hartanto darl DPRD Kota. gagasan kaukus partemen bersih menggugah dan membangkitkan dorongan intrinsik dari intemal dewan untuk membangun *image* DPRD yang baik di mata publik. Ini juga berkait dengan upaya untuk meningkatkan kapasitas dewan supaya bisa menjalankan fungsinya dengan baik, sehingga menyambut positif gagasan dan memilih untuk terlibat di dalamnya. Ide kaukus bersih juga menempati satu ruang dalam karakter relasi masyarakat sipll dengan legislatuf. Bilamana pada awal reformasi, hubungan ini diwarnai ketegangan dan juga *pressure* keras dari masyarakat sipil terhadap kinerja dan kredibilitas legislative, maka kaukus memberi warna yang berbeda. Hal Inl didasarkan pada pertimbangan bahwa ketegangan Ini justru akan kontraprodukdif karena alih-alilh mendorong perubahan, yang terjadi justru sikap defensive dan anti terhadap perubahan. Paling tidak gagasan inilah yang membuat Octo Lampito, redaktur Kedaultan Rakyat, mendukung gagasan kaukus parlemen bersih. la juga melihat, bahwa penawaran solusi altenative kepada lembaga legislative memillki peluang, disamping proses pressure yang relative keras dan berhadap-hadapan.

Walau begitu, ada beberapa kelemahan darl pilihan pendekatan ini. Salah satu masalah krusial adalah adanya persoalan lain yang sebetulnya sangat mendasar, yaitu menyangkut relasi dengan stake holder dalam pengelolaan daerah. Simak penuturan Suharto, Bupati Gunung Kidul berikut ini :

> *"Kalau caranya dengan diklat. pendidikan dan latihan, maka, mohon maaf, yang namanya reformasi itu kan tidak akan bisa Jalan kalo hanya dengan peningkatan kapasitas dewan, sementara masyarakat dan birokrasinya tidak ketemu. Jadi walaupun legistatif pinternya kaya apapun, kalo pranata yang lain tidak Jalan, ya nggak bakalan bisa".*

D. Tantangan Pembaharuan Sistemik

Dalam dua kutub pemikiran tentang pendekatan sistemik serta pendekatan aktor, strategi yang dikembangkan oleh kaukus ini berangkat dari anggapan bahwa pendekatan aktor tetaplah member kontribusi berarti bagl perubahan. Namun begitu kesadaran akan limitasi pendekatan ini juga disadan sejak awal. Pembaharuan sistem juga dilontarkan oleh Pak Nasikun:

> *"Saya kira yang perlu mendapat perhatian justru pada sisi struktur dan mekanismenya. Apa Jaminannya kalo kaukus itu sendiri akan membersihkan dirinya sendiri? Kekuatan apa yang bisa membuat faktor self correcting di dalam parlemen? Karena itu menurut saya pertu dilengkapi dengan struktur mekanisme kerja politik yang mellbatkan masyarakat luas tadi, jangan cuma, awalnya dari pemahaman: Kalau eksekutif terlalu lemah dihadapan parlemen sementara parlemen tidak berhadapan dengan kekuatan kontrol yang kuat, itu bahaya juga".*

Apalagi bila melihat bahwa persoalan sistem dalam kinerja lembaga parlemen memegang peran dan kontribusl yang besar.

Simak penuturan Bapak Sarwidi, anggota DPRD dari Kabupaten Kulon Progo yang mengidentifikasi beberapa kendala yang mereka hadapi untuk menjawab harapan publik. Katanya:

> "Salah satu kendala kami adalah menyangkut kapasitas dewan dan pembatasan regulasi. Selain back ground berbeda, pemahaman kami tentang aspek teknis seperti anggaran Juga berbeda. Masyarakat tahunya kita mesti berpihak kepada mereka, namun kendala tersebut, ditambah bahwa ini merupakan proses politik, cukup membatasi ruang gerak kami".

Lika-liku proses politik di dewan itu sendiri, pun sudah menjadl pemahaman umum, relatif tidak terjangkau oleh pihak luar. Beberapa intervensi dan keterkaltan dalam proses tersebut juga terkait tidak hanya internal dewan, tetapi juga dengan lembaga lain termasuk eksekutif. Salah seorang sumber di pemerintah yang tidak mau disebut namanya menyebut bahwa símbiosis mutualisme ini memang ada dan berjalan dalam praktek penentuan kebijakan di daerah. Istilah "Jangan ganggu saya dan sebaliknya juga begitu", atau "tahu sama tahu", mewarnai proses-proses seperti penentuan anggaran daerah. Dalam hal inl, tawar menawar terjadi karena semua pihak yang terlíbat sama-sama memegang kartu truf sehingga bisa memainkan peranan, dan ada deal yang berakhir dengan kesepakatan tertentu, dengan jumlah anggaran yang tidak sedikit. Sayangnya, sekall lagi. wilayah ini terbebas dari Jangkauan publik luas.

Aspek penting yang menjadi sumber ketegangan hubungan antara legislatif dan eksekutif antara laln adalah pada wilayah pengawasan anggaran. Pengawasan ini mencakup baik pengawasan teknis maupun pengawasan politis. Tetapi menurut

Sumi Hadlyanah dari DPRD Kulon Progo, ada perbedaan cara pandang dan kepentingan antara eksekutif darn legislatif dalam melihat kebijakan dan pengawasan anggaran. Dalam kaitan dengan implementasi anggaran anggaran misalnya, kepentingan eksekutif sebagal pelaksana anggaran untuk meminimalkan anggaran yang hangus dan mempertahankan plafon anggaran di tahun berlkutnya, seringkali membuat anggaran dihabiskan semua walaupun sebetulnya kebutuhannya lebih rendah.

Penataan sistem yang leblh baik juga harus dilikut oleh kewenangan yang memadai untuk menjalankan mekanisme *check and balances*. Ini juga bisa mengikis kondisi dewan hanya sebagal tukang stempel atau pengesah kebljakan eksekutif saja. Sofian Effendi mencontohkan bahwa dalam hal kewenangan anggaran , porsi untuk dewan adalah pada kebljakan politis, seperti besaran alokasi untuk pendidikan dan kesehatan. la melihat bahwa kondisi sekarang justru policy yang sifatnya praktis seperti detil anggaran per proyek yang justru memicu persoalan karena menjadi wllayah baru yang berpotensi menimbulkan korupsi karena ada deal-deal dengan eksekutif. Jadi, menurut Budi Wahyuni, perubahan sistemik bisa didorong misalnya bagaimana mendorong pembaharuan sistem pengawasan yang selama Ini lebih ke arah pengawasan administratif. la mencontohkan bahwa metode audit saat ini hanya sampai mengecek kesesualan dan ketersediaan buktí pendukung transaksl, tanpa permah mengecek bagaimana implementasinya di lapangan.

Permbaharuan pengawasan juga harus dilakukan di dalam lembaga legislatif itu sendiri. Selama inl, pengawasan di dalam juga tidak dipandang cukup efektif. Bu Eni misalnya melihat

keberadaan badan kehormatan dilegislatif menjadl tidak cukup kuat karena anggota badan Ini juga merupakan anggota dewan. Akibatnya,muncul pertanyaan menyangkut independensi badan kehormatan. Alih-alih menjadi lembaga pengawas, yang Justru mungkin muncul adalah proses yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan politis.

Pembaharuan sistem yang menyeluruh juga menyangkut situasi yang diciptakan karena keterbatasan dari aspek regulasi. Ini terlihat misalnya. dalam dinamika setelah dikeluarkannya Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam regulasi baru pengganti Kepmendagri no. 29 tahun 2002 yang mengatur implementasi anggaran kinerja ini, keluhan darl anggota dewan adalah terpangkasnya peran dewan dalam kebljakan anggaran, dan menguatkan posisi *executive heavy*. Keluhan ini bahkan sempat membuat DPRD Jawa Tengah mendesak Mendagri untuk menunda pelaksanaan aturan ini. Walaupun hanya merupakan regulasi setingkat aturan yang dikeluarkan menteri dan bertabrakan dengan regulasi yang leblh tinggi, pergeseran dan pembatasan Ini tetap saja membawa akibat bagi kepastian proses penganggaran di tingkat daerah.

Pembatasan ini juga nampak kentara bilamana dilihat dalam kaitannya dengan pergeseran pada tingkat regulasi. Apabila dibandingkan dengan periode legislatif sebelumnya. menurut Ardianto, anggota kaukus darl DPRD Kota Jogjakarta, terjadi pemangkasan terhadap kewenangan dan kekuasaan dari DPRD. Katanya:

> *"Kalau dahulu DPRD periode 99-04 itu seringkali dikatakan kedudukannya di atas eksekutif, kalau sekarang ini banyak anggota*

DPRD yang mengeluh seakan-akan legislatif ttu subordinatnya tembaga eksekutif".

Menurutnya, konsep idealnya seharusnya keseimbangan power, sehingga bisa saling mengawasi dan tidak terjadi ketimpangan yang bisa berujung pada penyelewengan tanpa pengawasan Barid Hamroni, anggota kaukus yang berasal dan DPRD GK melihat bahwa Inti strategi kaukus adalan memulai dari dirl sendiri, atau menurut bahasanya adalah jangan sampai menjadi bagian darl 'pembunuh ruh' gerakan antl korupsl. Realitas yang ada, menurutnya cukup memprihatinkan karena KKN tidak hanya dilakukan di eksekutif saja, tetapi juga di legislatif. la menyoroti bahwa hasil dari pemilu 1999 dan 2004 ini, banyak anggota dewan yang seharusnya menjadí lembaga kontrol ternyata terlibat daiam KKN. Ia juga melithat bahwa hal ini menjadi penting mengingat masih banyaknya keprihatinan masyarakat luas terhadap kinerja dan akuntabílitas dewan.

Walau begitu, ia juga melihat bahwa niat baik anggota dewan ini tidak sepenuhnya mendapat dukungan dari beberapa pihak, termasuk eksekutif itu sendiri. Persoalannya, masalah ini muncul karena kuatnya anggapan di lembaga eksekutif, yang menganggap legislatif sebagal oposan atau musuh. Sayangnya, di dalam lembaga dewan itu sendiri, dinamikanya juga tidak cukup sehat. Benturan-benturan politik, yang blasanya terjadi dengan partai-partai besar semakin keras terasa, jika berhadapan dengan eksekutif.

Menurut Ari Sujito, dalam bacaannya, embrio pemberantasan korupsi sudah mulai muncul. Namun la melihat bahwa upaya ini masih sporadis dan belum sistematis. Dalam beberapa hal, ini menyebabkan upaya pemberantasan korupsi itu berjalan

kurang etektif. la menilai bahwa hingga saat ini misalnya, dewan belum punya satu formula yang tepat untuk mengatasi maupun mencegah korupsi baik itu di eksekutif mapun di dalam dirinya sendiri. Hambatan lain berkaltin dengan dewan Juga muncul karena persoalan dan konteks politik yang sering menjerat dewan itu sendiri. Berkaitan dengan mengupayakan Jaringan yang efcktif, logika formal kelembagaan juga sering menjadi penghambat bagi dewan untuk bejejaring dengan kekuatan di luar parlemen.

> *"Seringnya tidak nyambung, meskipun tidak berbenturan. Kini saatnya dewan merubah paradigma bahwa dewan jangan hanga menggunakan logika politik formal kelembagaan karena persoalan korupsi itu tidak cukup dengan hanya pendekatan sepertl itu".*

la Juga mengeluhkan diamnya angnota dewan walaupun mereka memilikl banyak data korupsi.

Urgensi masuk pada aspek regulasi juga diiyakan oleh Djuwarto, Ketua DPW PDIP yang Juga Ketua DPRD DIY. la melihat bahwa mulaí darl pembaharuan sistemik menjadi sangat penting. Juga harus ada skala prioritas mana saja regulasi yang harus dibenahi terlebih dahulu. Sayangnya, menurutnya saat inl kaukus masih berkutat pada masalah yang sangat praktis. Isu-isu krusial lain seperti kelembagaan, malah terlewat.

Isu-isu keterbatasan regulasi ini bukannya tidak mendapat porsi dalam proses di kaukus. Budi Utomo, salah seorang pegiat Kaukus Juga menggaris-bawahi pentingnya pembaharuan pada sistem pengawasan. Hal ini dikarenakan dengan sistem pengawasan yang baik, maka peluang korupsi bisa berkurang. Hal yang sama juga diungkapan oleh Sukar yang merupakan anggota

kaukus dari daerah yang sama. Ia mengharapkan bahwa temuan dalam kegiatan yang dilakukan oleh kaukus akan ditindaklanjuti dengan rekomendasi dan langkah untuk pembaharuan proses dalam internal dewan. la mengajukan usulan ini karena bila mengacu kepada tata tertib DPRD, 5 anggota yang berasal dari beda fraksi bisa mengajukan hak inisiatif. Jadi gagasan dan rekomendasi dari kegiatan kaukus sebetulnya memilili peluang untuk didorong dalam DPRD.

Diakui sebagaí masalah, tetapi tidak cukup menggerakkan. Kira-Kira, itulah respons anggota kaukus terhadap beberapa persoalan dan hambatan sebagaimana diungkap di muka. Argumen yang muncul adalah bahwa masalah ini merupakan masalah yang berasal dari luar, hingga sumbernya menupakan masalah yang ditimbulkan oleh pusat yang level keterjangkauannya rendah. Skeptisisme inl juga terjadi karena beberapa hal, sebagaimana dituturkan regulasi dalam wawancara dengan Purwo Santoso, yaitu :

1. Untuk mengupayakan perubahan regulas yang semuanya dikeluarkan oleh pemerintalh pusat, diperlukan jejaring yang memadai dan kuat. Sayangnya, mengupayakan kerja jejaring inl bukanlah hal yang mudah. Selain tidak mudah ditembus, pengalaman selama iní menunjukkan bahwa jejaring seperti ini tidak cukup efektif.
2. Untuk mengawalí, diperlukan martir yang mau meretas jalan. Pertanyaannya, siapa yang mau memulai dan menjadi martir?

Bila ini dilakukan, maka dalam logika Investasi hitungan tentang biaya tidaklah sebanding dengan kemungkinan manfaat

yang mungkin diraih. Akan banyak biaya baik tenaga, uang. hingga risiko-risiko polltik yang harus mereka bayarkan, sementara peluang keberhasilannya sebetulnya sangatlah kecll

E. Warna-Warni Respons dari Dalam

Menurut Purwo Santoso, sikap yang muncul erhadap gagasan kaukus parlemen bersih terbagai dalam beragam respons. Pertama, adalah anggota ewan yang antuslas dengan gagasan untuk memberantas korupsi. Jadi, ketika "keywords" anti korupsi muncul, walau diposisikan sebagai konsekuensi, mendapat tanggapan yang positif dari kalangan ini. Sugiyarto, koordinator kaukus Sleman menuturkan :

> *"Kaukus Ini kan maunya parlemen yang bersih, yang anti korupsi,tetapi dimulai dari pemahaman sebagai anggota parlemen dengan mendalami berbagai produk hukum nasional, daerah dan kewajlban sesuai tupoksi dewan itu. Nah, teman-teman dewan Jadi tertarik. Lalu hal yang juga penting, karena di kaukus kan bangak teman-teman akademisi. Ini membuat kita percaya pada kapabilitasnya"*

Sementara respons yang kedua, adalah sikap yang ragu-ragu dengan gagasan penguatan parlemen untuk mendorong kepemerintahan yang baik. Keragu-raguan ini didasari oleh pesimisme akan efektivitas upaya inl. Sumi Hadiyanah, seorang anggota kaukus dari Kulon Progo, melontarkan pesimismenya dengan upaya pemberantasan korupsi dari tubuh dewan

> *"Dulu, waktu saya belum masuk ke dewan, saya ditanya sama temen, kamu itu tau kalau negara ini korup kok malah masuk ke sana. Ya saya jadi bingung menjawabnya. Dalam perjalanannya, begitu saya masuk saya lebih bingung lagi. Jadi seperti penyakit yang sudah kronis*

itu, mau mulai darí mana? Trus apakah suara saya akan berpengaruh? Terus terang. saya pesimis akan ada perubahan".

Termasuk dalam golongan ini adalah juga beberapa anggota yang menyikapi kemunculan kaukus parlemen dengan hati-hati, dan bahkan dengan sedikit kecurigaan. Bahkan di salah satu daerah, surat undangan dari konsorsium kepada DPRD untulk sosialisasi gagasan kaukus sempat tidak diindahkan. Tiga kali surat undangan di kirim, namun semuanya tidak mendapat respons. Usut punya usut penyebabnya ternyata karena selaku penandatangan surat undangan, nama-nama yang tercantum dalam penggagas konsorslum relatif sering mengkritlk kinerja dewan. Hal inilah yang membuat surat tersebut diabalkan begitu saja.

Respons yang beragam ini juga nampak bila melihat motir ketertarikan dan keterlibatan anggota dewan dalam Kaukus. Mendapat kemanfatan dari segi peningkatan kapasitas tampaknya menjadi salah satu penarik keterlibatan anggota dewan dalam kaukus parlemen bersih. Setidaknya, beberapa wawasan dasar yang sifatnya administrative dan manajerial seperti tentang pengawasan, maupun teknis penganggaran, diakui oleh Rohman Agus dari DPRD Sleman, cukup membantunya.

Namun, lain halnya dengan penuturan salah seorang anggota Kaukus dari Kabupaten Gunungkídul misalnya, yang mengakui motif-motif ekonomi sebagal salah satu penggerak keterlibatan beberapa orang dalam Kaukus. Walau ia sendiri mengaku bahwa tawaran dan pendekatan kaukus ia pandang penting, tetapi ia tidak memungkiri adanya anggota yang memiliki motif yang beragam. Ada yang sekedar mendaftar, dan ada pula yang berharap akan

mendapat timbal balik ekonomis, seperti uang transport. Syarief Hidayat, seorang anggota DPRD Sleman yang memilih dak bergabung dengan kaukus juga mellhat indikasi yang seperti ini. Hal ini pula yang membuatnya memillh tidak bergabung dengan kaukus. la menuturkan bahwa kesan sebagai proyek membuat penerimaan anggola dewan juga memaknal sebagai proyek, dalam artian ada kemanfaatan ekonomis yang langsung blsa didapat. Menurutnya, kesan Itu muncul setelah serangkaian kegiatan yang diikuti anggota dewan di kaukus parlemen, muncul lontaran seperti "Lumayan, dapat transport!."

Bentuk lain kehati-hatian juga nampak dalam respons bahwa bilamana Ingin memberantas korupsl maka pilihan masuk ke dewan tidak dípandang cukup strategis. Beberapa pihak melontarkan pandangan, peluang korupsi di tubuh eksekutif justru jauh lebih besar karena nilal anggaran yang dikelola eksekutif juga sangat banyak. Menurut Rahmat darl Jogja TV

> *"Karena mereka adalah pejabat karier yang jauh tebih hafal jalur jalurnya. Sementara kalau legislatif itu kan lebih dekat dengan masyarakat, dan karena kedekatan Inilah yang menyebabkan lebih besarnya kontrol dari masyarakat".*

Ada juga yang memilih tidak bergabung dengan kaukus karena khawatir hanya sekedar proyek pencitraan saja. Untung, seorang anggota DPRD Kota yang memllih tidak bergabung dengan kaukus, mengatakan :

> *"Saya sebenarnya di tawarl. Tapi saya khawatir, bahwa dibentuknya kaukus partemen bersih itu lebih mengarah kepada seseorang itu memakai baju berlabel kaukus. Tetapi secara personal tidak ada bedanya. Hanya pencitraan saja".*

Jadi, menurutnya, ada yang kemudian bergabung dengan alasan citra positif itu juga akan ia dapat secara otomatis. Ungkapan seorang narsumber penelitian berikut tampaknya menguatkan sinyalemen ini:

> *"Masa kita sebagal partai reformasi yang nuansanya kental dengarn intelegensi kok, naif sekali jika tidak ikut ketika ada sebuah penawaran yang sangat bagus untuk membangun citra".*

Kepentingan pencitraan Ini memang sering dilontarkan, yang salah satunya disebabkan oleh prosedur rekruitmen yang sangat longgar. Karena itu menurut pandangan Ketua DPRD Kota Jogjakarta. Arlf Nur H, bila ingin mengarahkan kaukus parlemen berslh sebagai institusi yang progresif, tak perlu berpikir tentang jumlah orang yang mendukung namun menghitung bagaimana KPB bisa tampil mewarnai. Disini, proses dan mekanisme seleksi menjadí prasyaratnya. Tetapi kalau hanya sebatas untuk mewacanakan ke sedemikian banyak orang maka persyaratan yang longgar adalah pilihan yang pas. Soflan Effendi juga melontarkan kekhawatiran yang serupa. la bahkan mengkhawatirkan bahwa dengan tidak adanya seleksl terhadap kredibilitas anggota dewan yang masuk kaukus, bisa saja kaukus hanya menjadi binatu bagi para anggota dewan yang bermasalah untuk membersihkan namanya.

Sementara Ahmad Sumiyanto, ketua DPW PKS pembaharuan sistem rekruitmen ini diperlukan supaya langkah kaukus menjadi lebih progresif dan juga berkontribusi bagi penyelesalan masalah rill yang dihadapí hari ini. Dengan sistem rekruitmen yang longgar, memang akan semakin banyak orang bisa masuk, tetapi sekaligus

juga membuat posisi strategis kaukus menjadi hilang. Menurut Ahmad Sumiyanto:

> *"Seharusnya ada sistem seleksi yang memadai. Kriterianya harus jelas sehingga jelas juga peran kaukus dalam parlemen. Kalau selonggar seperti sekarang ini lama-lama orang juga akan apatis, dan hanya mengangapnya sebagai wacana".*

Harapannya, dengan seleksl yang ketat, maka kaukus akan menjadi sebuah komunitas yang berbobot.

Untuk mengantisipasi posisi kaukus sebagai binatu untuk membersihkan nama anggota dewan yang justru bermasalah, Octo Lampito mengusulkan perlunya kode etik bagi setiap anggota kaukus. Di dalam kode etik ni harus ada nilal-nilai dasar dan prinsip yang mengikat setiap anggota, termasuk tidak terlibat dalam tindakan korupsi sebagai salah satunya. Bagaimana efektivitas kode etik ini dalam meminimalkan korupsi di tubuh dewan? Kasus kedil yang diutarakan oleh Ardianto dari DPRD Kota Jogjakarta menggambarkan bagaimana pengaruh kode etik ini. la mencontohkan bahwa ada kode etik di DPRD Kota yang salah satunya menegaskan bahwa anggota dewan dilarang menerima hadiah atau imbalan yang berkaitan dengan tugas-tugasnya. Menuru tnya aturan bersifat teknis ini diharapkan bisa menutup peluang korupsi dan penylmpangan. Walau begitu, la mengakui bahwa instrumen semacam ini tidak serta merta menjadi instrumen yang ampuh karena persoalan moralitas dewan bukan persoalan yang bís disentuh dengan aturan teknis. Anggota dewan juga tidak boleh terlibat dalam tender proyek-proyek anggaran. Tetapl menurutnya, banyak anggota dewan yang mengatakan ki usaha tapi atas nama orang lain. la mengatakan :

" Saya kira sekalo lagi persoalan korupsi inti tidak mudah untuk diatasi dan memang sesuatu yang rumit Tetapi langkah-langkah untuk melakukan pengaturan itu bisa mutai dilakukan."

F. Menjaring Harapan Publik

Sejak awal pilihan fokus pada peningkatan kapasitas sebagai strategi mendorong pemberantasan korupsi dari dalam lembaga parlemen sudah membuat jaringan penggagas iní sadar, bahwa akan ada banyak harapan publik luas terhadap kaukus inl yang potensi pemenuhannya tidak terlampau besar. Apalagl kalau kan menyangkut harapan dengan pencantuman kata 'bersih', yang secara otomatis juga membuat harapan akan adanya greget dan upaya untuk memberantas korupsi.

Menurut Suharti, seorang warga desa Karangsewu, Kulon Progo, ide kaukus bersih sebetulnya merupakan ide yang memiliki tujuan yang alk. Walau begitu, ia memberi catatan, bahwa Implementasinya seringkalil tidak sejalan dengan Ide dan tujuan dasarnya. Katanya:

"Seperti ada isu pemberantasan korupsi, tapl dalam pelaksanaannya tidak seperti yang kita inginkan Menurutku ide itu baik jika bener-bener dilakukan, walau prakteknya sekarang seringkali tidak sejalan"

Sementara Unang Shlo Peking, Ketua Dewan Pengurus Forum LSM, melihat bahwa masih terlalu dini untuk menilai efektivitas pendekatan kaukus Perlu upaya yang terus menerus dan kontinu untuk menguji efektivitas pendekatan ini. Katanya:

"Saya secara pribadi belum melihat dampak kaukus dalam internal partemen. Schingga kita tidak bisa melihat ini efektif apa enggak ".

Walau begitu, la mellhat bahwa sebagai sebuah terobosan, pembahasan jaringan di parlemen antar daerah ini harus terus dilaksanakan diwaktu yang akan datang.

Walau mengaku tidak memilikl keberatan terhadap gagasan, namun Budi Wahyuni menyorod bahwa secara signifikan, kaukus belum mampu mengatisipasi perlaku tidak benar di tubuh dewan. la Juga melhat bahwa kaukus masih terkesan sangat formal, artinya rigid dengan program-programnya dan leblh condong ke aspek kuantitas. Katanya:

> *"Saya belum melihat karena saya hanya mengikuti debat publik Sayangnya, Ini lebih mengarah kepada dialog yang tidak membumi"*

la mempertanyakan, bukti kaukus parlemen bersih mampu membersihkan hal-hal yang dikeluhkan masyarakat. Apalagi ia melihat, saat ini kaukus masih berkutat pada tahap sosiallsasi terus, namun tahap aksinya belum nampak. la juga melihat, kondisi ini harus dikonfirmasí dengan Indikator keberhasilan yang dipasang oleh kaukus itu sendiri, yang harus dlpublikasikan pada pihak luas. Ketiadaan publikasi atas Indikator ini membuat banyak pihak, termasuk ombudsman swasta kesultan menilai efektivitas kerja kaukus.

Ari Sujito memiliki pandangan yang sedikit berbeda. la mengaku apresiatif dengan gagasan kaukus parlemen bersih, karena melihat tujuan untuk memfasilltasi gerakan anti-korupsi darí dalam, sebagal satu *potitical will*. Kalau mau membuat gerakan anti korupsi untuk memberantas penyakit yang besar. memang harus berangkat dari hal-hal yang praktis sebagalmana dilakukan kaukus. Tetapl tampaknya, masalahnya ada di sini,

yaitu bagaimana membuat inisiasi pada hal praktis ini mampu mengikat para anggota dewan. la mengatakan:

> *"Bagaimana wacana yang sudah diolah di kaukus ini terdiseminasl di masing-masing komunitas parlemen karena banyak di dalam keanggotaan kaukus parlemen bersih itu tidak semua seperti yang saya bayangkan. Ada beberapa yang sebetulnya dalam tanda petik perlu disehatkan, begitu. Dari pengalaman saya ketika memfasilltasi kegiatan kaukus, banyak yang masih mengunakan trik-trik, atau semacam logika politisi yang berdagang".*

Dukungan terhadap gagasan kaukus dalam kacamata Rahmat dari Jogja TV, adalah dukungan bahwa ide ini merupakan suatu langkah positif. la Juga menegaskan bahwa yang justru jauh lebih penting adal ah ada kemajuan yang terus menerus dari waktu kewaktu. la mencontohkan bahwa andaikan pada awalnya disibukkan dengan agenda konsolidasi Internal dan peningkatan kapasitas, maka langkah di tahun berikutnya harus lebih maju. Pada tahap Ini, kaukus sudah harus berani melakukan gebrakan ke pihak di luar parlemen seperti partai politik dan juga organisasi masyarakat sipil. Hanya saja, ia mengaku agak mengkhawatirkan kemajuan ini karena menurutnya, agenda konsolidasi internai saja belum bisa dicapai.

G. Wilayah yang Tak Terjamah

Gagasan lain untuk mendorong parlemen bersih adalah menyasar langsung ke perangkat inti dari pranata polltik yang ada, yaitu ke partal politik Gagasan ini mengemuka karena sebetulnya anggota dewan tidak betul-betul otonom terhadap mekanisme dan kebijakan partal politik. Pandangan ini antara lain dikuatkan oleh Bekti, aktivis dari LKDS, sebuah lembaga swa-

daya masyarakat di Gunungkidul. la mengatakan, kalau program kaukus seperti int ditujukan kepada dewan, maka hanya akan menjadi pekerjaan yang sla-sia, karena ketika orang-orang tersehut sudah tidak lagi berada di dewan, maka secara otomatis akan terputus. Menurutnya, proses int harus dimulal darl sisi partal. karena pada mulanya banyak partal yang dimulal dari hal yang tidak bersth, seperti pada penentuan urutan nomor caleg yang didasarkan pada kontribusi uang. Katanya:

> *"Ini Juga yang membuat biaya yang harus dikeluarkan untuk mencalonkan sebagai anagota dewan sangat tinggl sehingga pertama-tama gang akan dilakukannya adalah mencarl cara supaya bisa ballk modal."*

Kondisi Ini juga ditambah dengan mekanisme penghargaan politik partal kepada kadernya yang duduk di lembaga legislatif yang juga bermasalah Arl Sujito menambahlan bahwa penillalan hanya hanya didasarkan pada pertimbangan "*berapa uang yang berikan oleh anggota dewan itu pada partai*?" seberapa ia kuat secara finansial. meskipun komitmennya rendah dan tidak pintar.

Selain itu, peran pendidikan politik merupakan peran kunci yang seharusnya dimainkan oleh partal politik. Menurut Ari Sujito, partai hampir bisa dikatakan tidak memilki formula pengkaderan. Secara praktis, partal hanya hidup ketika ada keglatan rutin seperti terlibat dalam pemilu, dan mekanisme kelembagaan rutin seperti kongres atau musyawarah. Menurut Najib darí DPRD Kota, peran partal walaupun kecil, hanya dilakukan sebelum anggotanya duduk di dewan Praktis, setelah menjadl anggota dewan, partal hanya melakukan peran-peran membangun komunikasl Djuwarto sendirl menyadari ada banyak keterbatasan dengan

skema pengkaderan yang dibuat oleh partal balk pengkaderan di tingkat terbawah hingga ke yang paling tinggi. la mengakul, situasi munculnya calon yang tiba-tiba masuk dari luar tanpa memperhitungkan orang-orang yang sudah berkontribusi bagi partal, la akul sebagai contoh kelemahan kaderisasi partai yang agak susah diberantas .

Unang Shio Peking dari Forum LSM DIY juga mengusulkan bahwa proses peningkatan kapasitas in akan lebih pas bila dilakukan kepada partal politik. Tujuannya, partai politik juga akan membangun kesadaran, karena menurut keyakinannya, secara politik dan institusi, anggota dewan tidak punya kebebasan karena partil politik sangat mendominasi politik dalam menentukan kebijakan.

> *"Seperti jika ada partai politik tertentu yang punya afiliasi dengan pimpinan kepala daerah, sehingga untuk ada anggota fraksi ya di dewan itu yang kritis selama mendorong kebijakan yang partisipastif malah justru dihambat oleh parpol. Karena kepentingan parpol."*

Intervensi partai juga nampak dari komitmen partai ke arah mendorong kesetaraan gender dalam lembaga legislatif. Budi Wahyuni melihat bahwa beberapa pertimbangan seperti kesenloran me mbuat caleg perempuan selalu berada di bawah karena mekanisme dan kesejarahan selama ini memang tidak memberi kesempatan yang sama bagi laki-lakd dan perempuan. Dalam hal ini, komitmen partai untuk caleg perempuan seringkali hanya terbatas pada tingkat formalitas, yaitu ada kuota namun bukan pada posisi yang kunci dan menentukan.

Walau setuju dengan tugas partai untuk melakukan peningkatan kapasitas untuk kadernya yang duduk di dewan, tetapi Arif Noor Hartanto melihat bahwa perhatian pihak di luar partai terhadap kondls ini juga tidak ada salahnya. Hal ini dikarenakan, kemanfaatan yang akan didapat juga akan dirasakan oleh publik. Hanya saja, la menggaris-bawahi bahwa hal ini tidak kemudian bisa diartikan bahwa tanggung jawab partai menjadi gugur. Yang justru penting adalah pat peningkatan kapasitas tersebut, dan jangan sampa peran ini secara mutlak justru diambil-alih oleh pihak sinergi pihak luar dengan partai untuk memperce luar.

Oleh karenanya, Ari Sujito mengusulkan perlunya menstimulasi partai supaya mereka mau dan mampu. melakukan apa yang semestinya dilakukan dan mendorong reformasi sistem kepartaian. Hal inl unta menghindari pengalihan peran pengkaderan dari partai ke pihak luar sebagaimana diindikasikan dengan kemunculan kaukus. Usulan yang hampir senada juga dilontarkan oleh Untung dari DPRD Kota Yogyakarta. la mengusulkan bahwa keglatan dan rekomendasi vang dihasilkan oleh kaukus seharusnya ke pihak luar sebagaimana diindikasikan dengan kemunculan kaukus. Usulan yang hampir senada juga dilontarkan oleh Untung dari DPRD Kota Yogyakarta. la mengusulkan bahwa keglatan dan rekomendasi vang dihasilkan oleh kaukus seharusnya ditembuskan ke partai politik. Bila tidak dilakukan, proses didalam internal partal tak akan bisa tertembus karena masing-masing partaí memilikl struktur, mekanisme dan budaya politik sendiri-sendiri. Rekomendasl kaukus ini. menurutnya akan menjadi pertimbangan berarti untuk partal. karena mereka berkepentingan dengan pencitraan. Partai

sangatlah berhitung dengan image anggotanya yang duduk di dewan, sehing mekanisme kontrol akan mungkin dilakukan kalau ada laporan tentang kinerja anggotanya yang duduk di dewan.

Gagasan yang lebih luas juga melihat perlunya melibatkan publlk luas dalam mendorong kepemerintahan yang bersih. Ini didasari pada penilaian akan kecenderungan menguatnya posisi parlemen di satu sisi, sementara di sisi lain pengawasan publik sangatlah minim. Nasikun melihat bahwa Implikasi dari situasi ini juga sudah mulai mencuat. Kecenderungan ini nampak karena muncul pertanyaan menyangkut siapakah yang bisa mengawasi kerja parlemen? Pertanyaan ini menjadi panjang bllamana merunut pada dimensi akuntabilitas yang perlu dirumuskan dengan lebih jeli dan tajam. Apakah dengan kondisi dimana keputusan yang dlambil oleh dewan yang kemudian dipublikasikan kepada masyarakat luas, sudah memadai untuk mengatakan bahwa dewan sudah akuntabel?

Senada dengan itu. Rektor UGM, Sofian Effendi melihat bahwa yang justru jauh leblh penting adanya social pressure. Hal ini karena menurutnya kondisi di dalam dewan sendiri sudah sangat parah. Apalagi la melihat dari segi kekuatan politik, kalaupun ada yang betul-betul bersih, jumlahnya sangat sedikit sehingga la mempertanyakan efektivitas dorongan ke perubahan. la juga melihat bahwa dengan system rekruitmen yang mengandalkan uang, harapan supaya anggota dewan bisa bersih menjadi tidak beralasan.

Jadi, yang tak kalah penting dan tampaknya tidak cukup tersentuh adalah membangun kesadaran dan gerakan yang melibatkan publik luas. Selama ini kesadaran dan keterlibatan

publik masih sangat rendah, karena pandangan bahwa korupsi merupakan masalah pada tingkat elite saja. Bu Eni dari UIN melilhat bahwa tidak cukup hanya pressure dari kalangan LSM saja, karena dukungan publik luas akan membuat tekanan ini menjadi lebih kuat dan efektif. la juga melihat ada harapan baru dengan beberapa lembaga kuasi negara yang baru-banu bermunculan, seperti lembaga ombudsman.

Catatan akhir:

1 Data diambil dari situs iCW, dl update tanggal 10 Desember 2004

2 Pikiran Rakyat. 12 Agustus 2004

3 Pikiran Rakyat, 28 Agustus 2004

4 Pikiran Rakyat. 09 September 2004

BAB 4

Konsolidasi Kaukus

(Abdur Rozaki)

Jika mengamati sejarah peran politik parlemen di Indonesia, tampaknya era keemasan itu masilh saja belum lepas pada masa periode awal pasca kemerdekaan. Saat itu Dewan Perwakllan Rakyat (DPR) benar-benar berasal dari sosok orang yang memiliki kapasitas pengetahuan. jaringan di dalam masyarakat dan sangat memahami etika politik (*fatsoen politic*). Komitmen mereka dalam membangun bangsa dan memajukan masyarakat Indonesia dipertunjukkan melalui perdebatan yang berkualitas, mencari kedalaman makna dibandingkan sekadar mencari sensasi atau politik murahan mengejar keuntungan pribadi dan golongan semata.

Di dalam buku, Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesla, Adnan Buyung Nasution dengan cukup baik mampu memotret perdebatan para wakil rakyat ini dalam sidang konstituante yang di dalamnya berisikan banyak hal tentang upaya memperkuat bangunan kebangsaan dan perlindungan atas hak-hak dan pencapaian kesejahteraan masyarakat (Adnan Buyung

Nasution, 1995). Sayangnya ketika sidang kontituanste pada saat menjelang detik akhir menyelesaikan sidangnya, dibajak oleh kekuatan politik tertentu dengan cara menciptaaan opiní politik negatif di dalam masyarakat yang pada akhimya mempengarul sikap politik Soekarno. Presiden Soekarno akhirnya mengeluarkan dekrit presiden, yang diantara isinya adalah membubarkan parlemen dan hasil-hasil sidang konstituante. Era baru kemudian dimulai, yakni era demokrasi terpimpin menggeser demokrasi perwakilan.

Sejak dimulainya masa demokrasi terpimpin dan tampilnya tampuk kekuasaan Orde Baru, yang sejak awal memang pandangan politiknya minnor terhadap partai politik (parpol), publik tidak menemukan lagl perdebatan kritis dan berkualitas dalam persidangan di DPR(D). Mulai dari proses inilah anggota dewan dikonstruksikan secara politik dihadapan publik sebagai sosok atau lembaga yang tidak punya 'gigi' untuk menggigit bila ada ketidakberesan di dalam lingkungan kekuasaan. Konstruksi politik ini dibangun melalui pilar sistem, pembentukan karakter sehingga membentuk eksistensi orang di dewan lemah kapasitas politiknya. Lebih parah lagi ketika pribadi dan kapasitas seorang anggota itu lemah secara intelektual dan moral maka eksistensinya menjadi 'budak' sistem dan alat kekuasaan. Dalam konteksnya inilah citra dewan di publik mengalamí pembusukan dan reproduksí secara berkelanjutan oleh sistem politik yang sedang berlangsung.

Kehadiran gerakan reformasi sedikit mengobati rasa luka hati rakyat atas citra buruk dewan. Adanya perubahan sistem politik yang lebih membuka akses terhadap masyarakat dalam

menentukan calon yang dikehendakinya membuat komunikasi politik antara rakyat sebagai pemilh (*voters*) relatif terjalin dengan kandidat politik yang ingin meraih kursi di dewan. Sayangnya perubahan sistem politik yang ada belum secara kuat melembagakan proses-proses keterwakllan politik ini secara ketat. Dominasi politik partai masih mampu mengalahkan aspirasi konstituen politiknya. Sistem politik yang belum secara leluasa memberikan kebebasan dalam aktualisasi politik anggota parlemen ini membuat citra buruk parlemen sebagai bentuk konstruksi warisan masa lalu-belunm dapat dicuci dengan bersih. Kondisi ini belum lagi ditambah oleh adanya sebagian anggota parlemen yang sangat lemah komitmen politiknya dalam melakukan tugas dan fungsi sebagai wakil masyarakat.

Namun demikian tak sedikit juga di kalangan anggota parlemen yang dengan gagah berani melakukan fungsi pengawasan secara baik. Menekan pemerintah agar eflsien dalam penggunaan anggaran, memperhatikan kepentingan masyarakat dan sejenisnya. Di tengah system yang masih rapuh mereka mampu mencari terobosan dengan memanfaatkan kondisi politik yang masih memberikan kebebasan dalam menyatakan pendapat di public. Meskipun suara mereka ini sangat kecil dan belum mampu membersihkan citra politik parlemen yang sudah terlanjur dicap dengan berbagal stigma oleh masyarakat dan pemerintah.

Suara kritis yang masih sayup-sayup dan terdengar lirih ini memang perlu dihimpun menjadi suatu kekuatan bersama agar posisi parlemen dalam membela kepentingan masyarakat makin tambah kuat. Memang banyak hal yang harus dilakukan, mu dari pembenahan system politik partai dan fungsi dan kedudukan

dewan dalam dinamika pemerintahan sampai pada penciptakan arena bersama dalam membangun komunikasi politik lintas partai atau fraksi di kalangan anggota dewan. Proses untuk mencairkan pergaulan politik baru yang inklusif, dan saling percaya ini penting agar ada dinamika di luar parlemen yang dapat menjadi jembatan bersama dalam membangun komunikasi polltik yang tidak kaku, formal dan stigmatis.

Khusus bagi parlemen di tingkat lokal, memang ada pekerjaan yang tak kalah beratnya untuk menjalankan fungsi kelembagaan dewan. Kesan bahwa dewan hanya menjadi tukang setempel kebijakan pemerintah daerah harus dijawab dengan praktek politik yang cerdas, dan penuh inisitiaf. Banyaknya para anggota dewan di daerah yang menjadi tersangka bahkan sudah sampai dihukum bersalah dan masuk penjara karena dianggap terbukti melakukan korupsi seharusnya menjadi pelajaran berharga agar tidak terulang kembali. Lebih ironisnya lagi cara mereka melakukan praktek korupsi dilakukan secara bersamaan, istilah yang kini populer dengan sebutan "korupsi berjama'ah". Realitas ini tentu tidak mendidik bagi masyarakat dan bangsa. Lebih khusus lagi selain mempermalukan lembaga dewan yang terhormat, institusi kepartaian dan juga menghancurkan moralitas pribadi yang pada akhimya juga merontokkan kehormatan keluarganya.

Kehadiran Kaukus Parlemen Bersih (KPB) dapat digunakan ke dalam untuk memperteguh komitmen politik dan moralitas yang berdaya untuk terhindar dari praktek politik kotor, seperti dengan cara memperkuat kapasitas pengetahuan dan mengasah komitmen

kerakyatan. Ke luar dapat difungsikan untuk mencegah praktek korupsi dan kolusi kekuasaan yang dapat merugikan keuangan negara yang berdampak pada buruknya perbaikan pelayanan kesejahteraan masyarakat. Meskipun proses ini memang tidak sederhana, tapi sebenarnya selalu ada kesempatan untuk memulai. Memang bila membangun kekuatan dari dalam terasa sulit, maka kesempatan ini dibuka dan digelindingkan oleh Konsorsium KPB DIY agar semangat baru bahkan kekuatan baru dapat tumbuh di DI.Yogyakarta.

Proses menjalin kemitraan di kalangan Konsorsium dengan anggota dewan melalui keterlibatan dalam KPB juga membentuk cultur bagi yang sehat antara kekuatan civil society dengan po- litical society. Kedua kekuatan ini dalam memainkan peran politiknya berjalan sendiri-sendiri sehingga justru saling memperlemah keduanya dalam melakukan praktek pengawasan terhadap hegemoni dan dominasi pemerintah daerah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan pembangunan. Jadi dengan adanya kemitraan ini diharapkan juga dapat memupuk adanya *trust* yang dapat mengurangi adanya saling *distrust* antar keduanya.

A. Rekrutmen Anggota

Di tengah berbagal stigma pejoratif yang menghantam anggota parlemen, gagasan membentuk Kaukus Parlemen Bersih (KPB) kenyataannya tidak semudah membalik telapak tangan. Meskipun kegiatan ini memiliki fungsi empowering bagi

anggota dewan. Banyak langkah dan proses yang harus dilalui bagalmana program KPB ini dapat diterima di kalangan anggota dewan. Keliru sedikit saja dampaknya bisa fatal. Maksudnya akan mendapatkan penolakan atau resistensi secara berlebihan yang membuat program tidak dapat dijalankan.Karena itu sebelum pengenalan program, Konsorsium KPB melakukan need assasment, kepentingannya disamping memetakan kebutuhan dan problem yang dialami oleh anggota dalam menjalankan fungsinya, juga untuk mengidentikasi orang-orang yang potensial nantinya untuk masuk dalam KPB.

Orang-orang yang dianggap potensial yang ada di Parlemen se-DIY itu kemudian diajak untuk berdiskusi tentang signifikasi, alur dan target dalam mengembangkan KPB. Respon mereka sangat antusias dan mendukung. Meskipun berbagai pendekatan, khususnya dalam soal rekruitmen keanggotaan cukup beragam. Ada yang berpandangan hanya orang yang benar-benar bersih saja yang masuk. Ada pula yang berpandangan biarkan semuanya dapat ikut bergabung kalau memang berminat, eliminasinya nantinya adalah seleksi alam. Jadi menurut pandangan ini, yang tidak bersih akan mundur dengan sendirinya. Memang akhirnya pada yang terakhir yang digunakan sebagai pendekatan.

Langkah selanjutnya yang dilakukan adalah dengan cara melakukan sosialisasi terhadap DPRD di setiap daerah berkenaan dengan program KPB oleh Konsorisum DIY. Pasca sosialisasi dan penjelasan program ini proses renkruitmen mulai dilakukan secara formal. Meskipun dilakukan dengan berbagai cara, seperti

untuk kasus di Provinsi usai dilakukan sosialisasi lalu disertai dengan penyebaran formulir kesediaan untuk menjadi anggota. Proses hanya berlangsung sekali, mereka yang setuju dengan ide KPB langsung mengisi formulir dan menyerahkannya pada konsorsium KPB DIY sedangkan untuk pengalaman di Gunung Kidul. seperti yang dituturkan oleh Budi Utomo dari PDIP, setelah dilakukan sosialisasi oleh konsorslum KPB DIY, proses rekrutmen keanggotaan ada yang dilakukan secara bersamaan melalui adanya surat resmi dari ketua dewan antas anggota-anggotanya yang ingin bergabung. Ada pula yang dillakukan secara perseorangan. "Awalnya sudah dipilih 5 kordinator untuk wilayah Kabupaten Gunungkidul, kemudian darl koordinator ini mengajak teman-teman yang lain untuk bergabung, dan karena kebutuhan memperoleh tambahan pengetahuan, baik di bidang angaran pengawasan, maupun legislasi, maka teman-teman tertarik untuk ikut bergabung dalam kaukus", ujarnya.

Meskipun pola rekruitmen atau keikutsertaan ini beragam cara di kalangan anggota dewan di DI Yogyakarta, proses awal yang dibangun adalah berbasis komitmen individu, bukannya berbasis identitas kelembagaan partai atau alat kelengkapan lainnya di DPRD. Tidak menutup kemungkinan dalam jangka panjang, setelah proses penguatan kelembagaan di dalam KPB nanti makin akuntabel, proses perengkutan anggota kaukus dilakukan lintas partai dan lintas fraksi. Agar nantinya benar-benar menjadi suatu kekuatan yang dasyat karena didukung secara kelembagaan, baik diluar ataupun di dalam parlemen.

Sebelum deklarasi dilakukan, ada proses diskusi dengan beberapa tokoh kunci di semua tingkatan anggota dewan di semua daerah. Selain itu juga proses renkruitmen anggota memang dilakukan yang emudian mendorong adanya nota kesepakatan dikalangan anggota KPB. Nota kesepakatan itu kemudian menjadi ruh atau ikrar bersama saat KPB di launching di publik Yogyakarta. Nota kesepakatan ini ditanda tangani oleh seluruh anggota dewan yang tergabung sebagai kebulatan tekad untuk menghadirkan citra baru dewan guna memerangi korupsi di DI. Yogyakarta. Bunyi nota kesepakatan itu sebagaimana tertulis berikut ini:

Nota Kesepakatan

Pembentukan Kaukus Parlemen Bersih

Korupsi telah lama menjadi permasalahan publik, dan semakin menjadi keprihatinan masyarakat. Meskipun telah ada berbagai upaya untuk mengatasi persoalan ini sejauh ini belum ada hasil yang menggembirakan mengingat upaya tersebut bersifat reaktif, terputus putus dan terpencar-pencar. Pemberdayaan berbagai institusi publik dan pembenahan berbagal regulasi agar bisa menjalankan fungs-fungsi sebagaimana mestinya, merupakan kunci penanganan masalah korupsi.

Parlemen memiliki posisi sangat strategis untuk mengambil bagian dalam mengatasi persoalan korupsi. Melalui fungsl legislastif pengganggaran, dan pengawasan yang dimilikinya, parlemen lokal berkewajiban untuk mencegah dan mengatasi texjadinya korupsi Pemberdayaan parlemen datam rangka mengoptimalkan fungsi-fungsi tembaga legislatif diyakini bisa memperkuat kontribusi parlemen dalam menekan tingkat korupsi.

Untuk mewujudkan cita-cita tersebut kaml selaku anggota DPRD di wilayah Provinsi Daerah Istlmewa Yogyakarta bersepakat untuk membentuk Kaukus yang melakukan pemberdayaan dalam rangka mencegah dan mengatasi persoalan korupst sesual dengan kewenangan yang dimiliki oleh Parlemen. Tekad ini dilandasi oleh kesamaan vlsi kami bahwa parlemen yang berdaya, bersth, dan berwibaua pada gilirannya akan memiliki kontribusi penting untuk maksud tersebut.

Melalui Kaukus, kami bersepakat untuk :

1. *Meningkatkan citra parlemen melalui penegakkan etika politik.*
2. *Menutup peluang korupsi melalui pelaksanaan fungsi legislasi. penganggaran dan pengawasan*
3. *Meningkatkan kapasitas dan memperkuat jaringan antar anggota parlemen.*

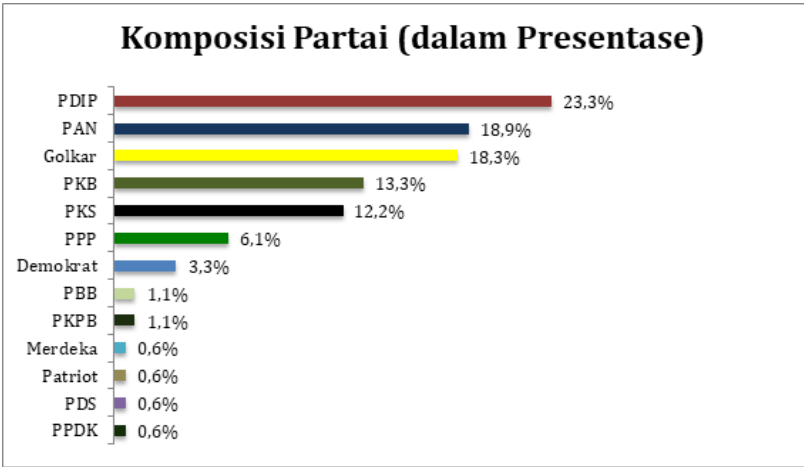
Nota kesepakatan ini dibuat dan ditandatangani sebagal pegangan bersama daiam melakukan untuk membangun Indonesía yang lebih bersih dari praktek-praktek korupsi.

Yogyakarta, 2 Desember 2005

Hasil dari proses renkruitmen keanggotaan pada masa awal sebanyak 115 anggota yang terdaftar, seluruh DIY, yakni 4 kabupaten dan 1 kota. Namun ketika deklarasi mulai dilakukan, beberapa anggota parlemen susul menyusul mendaftar menjadi anggota KPB. Jumlahnya kemudian berkembang menjadi 180 anggota. Seperti apakah basis sosial politik dan peta kewilayaan mereka? Tabel berikut ini dapat memberikan penjelasan.

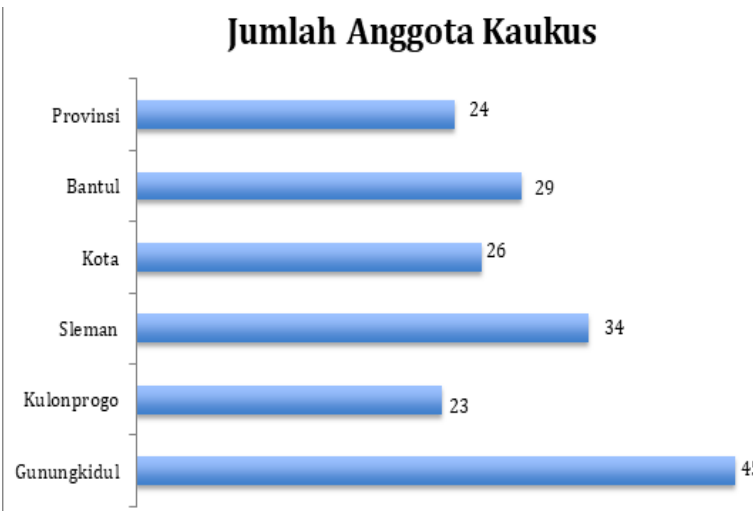
Tabel 1

Komposisi 180 Kaukus Berdasarkan Partai



Tabel 2

Komposisi Berdasarkan Kewilayahan



B. Respon Anggota

Bagaimana respon anggota dewan terhadap tawaran untuk bergabung dengan Kaukus Parlemen Bersih? Secara garis besar ada dua bentuk respon, yakni negatif dan positif. Sikap negatif terhadap pembentukan kaukus dapat terlihat darl adanya sebagian anggota DPRD yang apriori atas prakarsa yang dilakukan Konsorslum KPB-DIY. Seperti yang terjadi sebagian anggota DPRD Bantul. Mereka melihat konsorsium Ini berasal dari kalangan LSM dan Perguruan Tinggi yang pekerjaannya selama ini tukang kritik pemerintah tanpa memberikan solusi atas berbagai permasalahan yang ada. Begitu pula dengan adanya berbagai kesibukan anggota DPRD, seperti padatnya agenda persidangan yang membuat kesulitan tersendiri untuk membuat jadwal pertemuan dengan Konsorsium KPB-DIY. Kondisi ini juga membuat lambannya respon DPRD untuk menerima tawaran bergabung dalam kaukus.

Sedangkan mereka yang menunjukkan sikap positif tampak dari adanya anggota dewan yang mendukung sepenuhnya dan berencana bergabung di dalam kaukus, seperti yang terlihat di Provinsi DIY Kota Yogyakarta, Sleman, Gunung Kidul, dan Kulo Progo. Ada yang mendukung dengan mengirimkan surat ke Pimpinan Dewan yang berisikan agar Pimpinan Dewan menerbitkan surat yang ditujukan kepada Konsorsium perihal dukungan Parlemen Berslh di DIY (kasus Provinsi DIY).

Memang banyak pengalaman menarik saat proses mengalang dukungan agar supaya anggota DPRD terlibat sebagal anggota KPB. Sebagaimana yang dialami oleh Konsorsium KPB DIY ketika memulal mengenalkan program ini di salah satu kabupaten di Yogyakarta. Hanya karena Ketua Dewan setempat memiliki

persepsi yang agak miris dengan salaɬh seorang pengelola program karena dianggap sering menjadi tukang kritik parlemen di media massa spontan melakukan penolakan. Adanya penolakan sang ketua ini hampir saja menjadi keputusan tidak resmi di kalangan anggota dewan lainnya. Begitu juga persepsi yang beragam dikalangan anggota dewan dengan nama KPB ini. Seperti adanya pandangan bahwa nama ini menciptakan kondisi yang tidak sejuk di kalangan sesama anggota dewan nantinya ketika ada yang tidak ikut dalam koalisi KPB maka akan dicap tidak bersih. Bahkan ada juga anggota dewan yang takut dengan istilah bersih ini. Mungkin saja karena kata bersih ini ada resiko politik yang harus ditanggung.

Namun demikian, cukup banyak juga yang menyambutnya dengan penuh antusias dan memberikan dukungan. Bentuk dukungan itu memang beragam. Diantaranya ada yang mendukung dengan mengirimkan surat ke Pimpinan Dewan yang berisi agar Pimpinan Dewan menerbitkan surat yang ditujukan kepada Konsorsium perihal dukungan Parlemen Bersih di DIY (kasus Provinsi DIY). Ada juga yang mendukung dengan mengirimkan SMS kepada Tim Manajemen Konsorsium (namun sumber tidak felas) bahkan ada pula anggota dewan untuk sementara tidak Ingin bergabung namun tetap mendukung program-program kaukus (Kasus Kulonprogo).

Pro kontra seputar istilah parlemen bersih ini memang menciptakan delima tersendiri di kalangan anggota dewan. Di satu sisi ada berbagai konstruksi struktural dan kultural yang mengkondisikan parlemen tidak berdaya melawan praktek korupsí dan kolusi. Di sisi yang lain mulai berkembangnya kesadaran

membangun komitmen politik yang dapat membersihkan kotoran politik sehingga sosok DPRD kembali memiliki martabat, kehormatan di tengah masyarakat. Apalagi kesadaran kritis konstituen terhadap peran politik DPRD mulai tumbuh dan berkembang.

Berikut ini komentar Arif Noor Hartanto dari PAN ketika memberikan respon atas kehadiran KPB;

> *"Saya melihat dan menangkap ide-ide yang dilontarkan oleh teman-teman konsorsium pada saat awal, ketika itu, berhasil membangkitkan dorongan intrinsik dari teman-teman untuk kemudian bagaimana image DPRD dimata publik (menjadi) itu baik dan memang oleh karena segala yang dilakukan itu adalah kebaikan, bukan baik untuk menggugah dan membungkus keburukan, tetapi memang baik, oleh karenanya semoga hasilnya dan image yang terbentuk juga baik", tandas Ketua DPRD Kota Yogyakarta ini.*

Dari pernyataan ini jelas ada idealisme yang hendak dibangun melalui KPB sehingga muncul citra baru dan kultur baru. Pernyataan ini sekaligus juga menepis adanya rumor, bahwa kelkusertaan anggota DPRD dalam KPB tanpa berdasarkan seleksi yang ketalt hanya akan menjadikan KPB sebagal mesin cuci pembangun citra baik, namun praktek politik yang tidak sedab tetap dimainkan. Ada proses seleksl alam tentunya. Sekalipun mungkin juga ada yang memanfaatkan upaya bergabung dengan KPB sekadar berlindung agar memperoleh citra bersih, padahal prakteknya tidak maka akan ada proses atau seleksi alam nantinya yang benar-benar membedakan mana yang benar-benar sosok yang bersih, anti korupsi dar keras terhadap penyimpangan dan

sosok mana saja yang justru sangat toleran dengan korupsi dan sejenis penyimpangan lainnya.

Seperti yang disampaikan oleh Budi Utomo dari PDIP, anggota DPRD Gunung Kidul:

> *"memang benar bahwa awalnya kaukus hanya akan memfilter orang orang yang dianggap bersih, tetapi kategori ini kan sulit. Yang jelas kami mempunyal komitmen untuk menutup peluang korupst, meskipun aplikasinya di lapangan memang sulit Menurutnya, untuk Gunung Kidul keinginan untuk memfilter ini tidalk ada karena sebenarnya semua mempunyai komitmen".*

Jadi dari pernyataan ini menjelaskan bahwa ketika seseorang itu membangun proses menjadi anggota parlemen, komitmen politik untuk menghentikan praktek korupsi itu sudah ada. Meskipun dalam dinamika di parlemen seandainya terbukti ada penyimpangan tidak ada mekanisme bagaimana mencegahnya secera cepat dan efektif. Maka dengan pernyataan ini sebenarnya menjadi jelas bahwasannya keikutsertaan anggota dewan dalam KPB dapat digunakan sebagai mekanisme kontrol diri bagi kalangan anggota dewan, khususnya yang tergabung dalam KPB untuk tetap mempertahankan praktek politik yang bersih, anti suap demi memihak pembangunan yang berpíhak pada kepentingan rakyat.

Niat baik dan komitmen memang tidak cukup bila tidak dibangun mekanisme kelembagaan secara terukur, sistematis bahkan juga kapasitas yang tangguh dalam membaca gejala korupsi dan melawannya. Seperti yang pernah disampaikan oleh Rovirson Baswir, pada acara konsolidasi internal Kaukus DPRD se-DIYHotel Sahid Yogyakarta, 17 Desember 2005, yang melihat

gejala korupsi sekarang itu bukan sebatas perilaku individu yang melakukan praktek korupsi, tapi sudah menjadi sistem. Dalam konteks inl kunci korupsi bukan pada titik individu, tapi pada sistem. Sehingga yang diperlukan adalah bagaimana memastikan bahwa sistem ini benar-benar anti korupsi. Ravirsond Baswir menegarai adanya legalisasi korupsi. Misalnya, soal penggajian di parlemen, yang namanya tunjangan itu bisa lebih besar dari gaji pokok. Namun ini diputuskan, padahal logika seharusnya tunjangan itu tidak boleh lebih besar dari gaji pokok. Inilah yang kemudian disebut sebagai legalisasi korupsi. Belajar dari peristiwa ini maka mekanisme kelembagaan itu menjadi penting sehingga antara komitemen dan praktek menjad sealur sesuai kenyataan.

Proses dinamis kini tengah berlangsung di dalam keanggotaan kaukus. Lalu bagaimana dengan dinamika yang berlangsung antara anggota dewan yang tergabung dalam KPB dengan yang tidak? Sejauh ini menurut beberapa anggota KPB tidak ada perbedaan yang mencolok dalam melakukan peran dan fungsi sebagaí anggota dewan, baik dalam hal pengawasan, penganggaran dan legislasi. Suasana yang berlangsung cukup cair dan tidak membentuk gap atau semacam kubu politik baru. Memang kondisi demikian merupakan proses yang alamiah. Tidak menutup kemungkinan di masa yang akan datang akan terjadi pengerasan dan pengkubuan antara mereka yang "bermadzhah bersih" dengan "madzhab yang kotor

C. Konsolidasi dan Sosialisasi

Upaya untuk membasmi korupsi dalam tata kelola politik pemerintahan memang dibutuhkan mult kekuatan untuk

menghadangnya. Mengigat kompleksitas masalah dan strategi dari para k sendiri yang sangat bebal dan licin sehingga selalu dapat menghindar ketika sudah disergap sekallpun Pernah berkembang semacam animo atau sinisme di masyarakat, bahwasannya korupsi di Indonesia itu seperti "kentut', bauhnya terasa sampal menyebar kemana-mana, tapi bentuknya (baca: pelakunya) tidak kelihatan. Ada mesin jejaring korupsi yang sulit ditembus hanya dengan kekuatan yang kecil, apalagi tidak bersifat sistemik. Konsorsium dan anggota KPB menyadari akan hal itu. Sebab Itu setelah deklarasi dilakukan berbagai rangkaian kegiatan dilakukan terutama membangun konsolidasi antar anggota dan sosiallsasi dengan *stakeholder* di Yogyakarta

Kegiatan konsolidasi dilakukan dengan berbagal fase, yakni menjelang dilaksanakannya deklarasi KPB dan pasca deklarasi yang dilakukan beberapa, apakah dalam konteks evaluasi program pasca pelatihan ataukah adanya kondis-kondisi tertentu yang sangat enting dan strategis berkaitan dengan penquatan kapasitas fungsi, dan peran KPB, baik yang bersifat ke dalam (anggota), ataupun keluar (stakeholders). Sebelum deklarasi dilakukan terdapat beberapa angkaian diskusi antara konsorsium dengan keanggotaan KPB, khususnya menyangkut adanya kesamaan persepsi. visi dan strategi membangun politik yang bersih yang dimulai dari tingkatan dewan yang kemudian bergerak pada kelembagaan eksekutif melalul tugas pokok dan fungsi dewan. Proses-proses diskusi iní kemudian melahirkan nota kesepakatan yang kemudian menjadi materi utama dalam deklarasi di tingkatan publik Yogyakarta. Pasca deklarasi ini kemudian dilakukan sosialisasi keberbagai *stake holder* di DI Yogyakarta. Diantaranya

adalah di kelembagaan dewan sendiri agar memberi kesempatan kepada anggota dewan yang belum bergabung di dalam KPB. Sosialisasi di lingkaran pemerintah daerah, dan media massa sehingga masyarakat luas menjadi mengetahui andanya KPB, berkenaan dengan peran dan fungsi yang hendak dijalaninya kemudian.

Ada beberapa kegiatan dalam konsolidas internal KPB ini, yakni 1) Penyusunan Rencana Kerja Kaukus. Untuk menghasilkan rencana kerja yang atnya operasional dan terarah dilakukan suatu work-shop untuk menghasilkan beberapahal strategis diantaranya adalah kerangka kerja, program kerja. ndikator keberhasilan, dan prosedur kerja serta pembagian tugas di dalam kaukus. 2) Perumusan *code of conduct* yakni perumusan aturan-aturan main yang diperlukan. Mengingat kaukus mellbatkan tokoh yang memiliki latar belakang dan kepentingan dan kecenderungan yang beraneka ragam, jalannya mensyaratkan adanya suatu acuan yang disepahami dan menjadi acuan bersama. Untuk itu perlu dirumuskan suatu code of conduct yang, operasional dan tepat guna. 3) Fasilitasi proses identifikasl dan Mobilisasi Dana Penunjang Kegiatan Kaukus.

Serangkaian diskusi untuk menunjang hal di atas juga dilakukan, seperti adanya penyusunan tata terja sekretariat dan perumusan *jobs desciption* Sekretariat Kaukus. Direncanakan adanya sekretaris kaukus ini untuk memfasilitasi penyelenggaraan agenda-agenda kerja para anggota kaukus. Disain kelembagaan dan pengisian personalia dirancang sedemiklan rupa sehingga kelancaran dan efektivitas kerja kaukus bisa dijamin. Sekretariat diupayakan untuk melayani anggota kaukus yang latar belakang

kepentingan berbeda-beda dan tergabung dalam parlemen lokal yang berbeda-beda. Agar sekretariat bisa bekerja secara fleksibel dan responsif terhadap kebutuhan anggota kaukus, sehingga diperlukan pula tata kerja yang cocok untuk kepentingan itu. Sayangnya untuk rencana kesekretariatan di dewarn ini gagal dilakukan sehingga proses-proses konsolidasi praktis dilakukan di sekretaria Konsorsium KPB, yakni di kantor S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM.

Memang banyak kendala pasca deklarasi dan tindak lanjut hasil workshop yang macet sehingga membutuhkan konsolidasi yang canggih lagi. Beberapa problem dan kendala yang dihadapi adalah diantaranya adalah kurangnya militansi di kalangan beberapa orang anggota kaukus. Hal ini ditunjukkan melalui rendahnya tingkat kehadiran mereka dan adanya sikap yang terlalu mengandalkan secretariat konsorsium dalam melaksanakan program-program KPB. Juga adanya komitmen anggota yang pada umumnya hanya pada level kegiatan, bukan pada pengorganisasian tidak adanya seleksi yang terukur dalam menerima sifat keanggotaan di dalam KPB .

Kondísi Ini sempat disinyalir karena Guna menjadikan konsolidasl Ini bermakna, konsorsium bersama dengan tokoh-tokoh kuncl KPB melakukan berbagaí pendekatan. Pertama, sebelum ada konsolidasi biasanya dilakukan pertemuan prakonsolidasi dengan melibatkan tokoh-tokoh kunci dari masing-masing DPRD. Tokoh-tokoh kunci ini bertugas untuk merancang pertemuan dan membuat draf materi konsolidasi. Hal ini dilakukan agar pengelolaan forum lebih terkendali, terarah, efektif dan effesien untuk menghasilkan target-target

yang realistis. Kedua, dalam rancangan sebelumnya, kegiatan konsolidasi akan dibagi ke dalam 4 sidang komisi (yaitu: Komisi Perumusan Rencana Kerja, Komisi Perumusan *code of conduct*, Komisi Identifikasi-Mobilisasi Dana, dan Komisi Tata Kerja Sekretariat). Dalam perkembangannya ada komisi yang akhirnya digabung menjadi satu yaitu, Komisi Perumusan Rencana Kerja dan Komisi Identifiksi- Mobilisasi Dana. Dengan demikian ada 3 komisi yang dibentuk dengan waktu penyelenggaraaan yang berbeda-beda (yaitu Komisi Penguatan Kapasitas Komisi Pengembangan Jejaring dan Komisi Penegakan Etika).

D. Pengalaman Penguatan Kapasitas

Setidaknya ada sekitar 7 lokalatih penguatan Kapasitas dewan yang tergabung di dalam KPB. Darl setiap lokalatih banyak pengalaman berharga yang dapat dipetik. Berikut ini akan dipaparkan beberapa pengalaman berharga yang muncul dalam setiap lokalatih itu. Pada saat berlangsung lokalatih "Pengembangan Komitmen Untuk Menopang Fungsi Dan Cara Kerja Badan Kehormatan Dewan" di The Jayakarta hotel Yogyakarta 20-21 Januari 2006, secara terbuka para peserta berbicara tentang problem utama tidak bekerjanya Badan Kehormatan (BK). Menurut para peserta penyebab tidak berfungsinya BK disebabkan oleh dua faktor utama yaitu: *Pertama*, faktor belum diketahuinya BK oleh masyarakat. *Kedua*, faktor intervensi partai politik terlalu kuat yang mempengarui kinerja BK.

Faktor belum diketahuinya BK oleh masyarakat. Masyarakat belum banyak mengetahui BK karena *Pertama*, belum ada sosialisasi ke masyarakat tentang fungsi BK baik melalul

pemberitaan di media massa tentang fungsi BK, *public hearing* mauun melalui talkshow tentang fungsi BK. *Kedua*, akses ke masyarakat terbatas, ini disebabkan oleh karena masyarakat cuek (masa bodoh), sikap cuwek itu karena mereka kurang mendapat pendidikan politik. ini sebagai akibat dari para stakeholder yang terkait termasuk DPRD, dan partai politik kurang memberikan pendidikan politik kepada masyarakat terutama konstituennya.

Faktor Intervensi Partai Terlalu Kuat Sehingga Mempengarul Kinerja BK. Partai politik sebagai kelompok kepentingan tidak menginginkan BK menjadi institusi yang kuat. Oleh karena ltu mereka cenderung untuk melakukan intervensi untuk memandulkan lembaga ini. Kalau BK cukup kuat sulit bagi partal politik untuk mengegolkan segala kepentingannya. Bentuk intervensi partai politik itu setidaknya ada dua yaitu: *Pertama*, partai politik mengeluarkan kebijakan yang tidak relevan dengan kebijakan BK. Contoh kebijakan partai yang mempengaruhi BK seperti membolkot sidang *walk out*. Ini diperkuat oleh eksistensi dewan sendiri yang di dalamnya terdapat fraksi-fraksi. Fraksi yang ada di dewan adalah merupakan representasi dari partai politik, oleh karena itu wajar kalau fraksi lebih banyak membela kepentingan partai politik. Bahkan bila ada anggota dewan yang tidak mau sejalan dengan langkalh partai politik akan menemui masalah. Jadi anggota dewan yang merupakan bagian dari fraksi dari partai tertentu akan lebih tunduk kepada kepentingan partai daripada tunduk kepada BK dan kepentingan rakyat banyak.

Kedua, Fraksi atau partai politik menempatkan personil yang kurang kredibel sehingga mempengaruhi kinerja person tersebut. Ini berkaitan dengan sistem rekruitmen anggota

dewan, anggota dewan yang notabene sebagai jabatan politik tidak mensyaratkan orang memilik keahlian tertentu, bahkan mereka sering mengemban sebuah tanggungjawab yang tidak menjadi keahliannya. Penempatan SDM yang kurang kompeten tersebut bisa disebabkan oleh dua hal: a) Untuk pemerataan tugas khususnya bagi anggota dewan yang kurang berkompeten, dan kurang disiplin. Penempatan anggota dewan sebagai bagian dari BK adalah upaya untuk mendispilinkan dia. Dengan harapan setelah seseorang anggota dewan yang pada awalnya kurang dispilin dan kurang kompeten. Setelah dia ditunjuk menjadi anggota BK diharapkan yang bersangkutan mau mengubah sikapnya untuk menjadi disiplin, dan bersedia belajar dari pengalaman sehingga bisa menjadi berkompeten. Setelah menjadi anggota BK diharapkan individu yang bersangkutan malu (ewuh pekewuh) kalau tidak disiplin dan kurang kompeten, karena anggota BK seharusnya menjadi suri tauladan bagi anggota dewan lainnya. b) Keterbatasan SDM, ini terkait dengan sistem rekruitmen anggota dewan yang menyebabkan orang dari berbagai latar belakang pendidikan yang beragam (orang yang berpendidikan rendah dan kurang skill) pun bisa menjadi anggota dewan asal dia menempati nomor urut jadi dalam sistem pemilu yang telah lalu.

Kodisi ini menurut peserta, diambah oleh fungsi BK yang cenderung bersifat normatif dan tidak memiliki metodologi atau indikator yang terukur menyangkut apa saja yang disebut sebagai bentuk kesalahan sehingga perlu ditegakkan. Misalnya, apakah seseorang tidak menghadiri rapat termasuk di dalam pelanggaran kode etik. Sekali dua kali karena perintah partai belum bisa masuk dalam kategori pelanggaran yang bisa diproses oleh BK.

Setelah para peserta merumuskan akar masalah eksternal yang menyebabkan lemahnya kinerja BK. Fasilitator menunjukkan bahwa kebanyakan statemen hasil analisi akar masalah berbentuk kalimat negatif Para peserta diajak mengubah statemen kalimat negatif tersebut menjadi kalimat positif, hasilnya adalah analisis tujuan. Rumusan tujuan tersebut dapat diubah menjadi program kerja. fasilitator juga menjelaskan bahwa program kerja itu bukan merupakan daftar keinginan, tetapi merupakan daftar kegiatan yang dapat dilaksanakan. Hasil dari analisis tujuan tersebut tujuan utamanya adalah "Partai politik dan Masyarakat mendukung Peran dan Fungsi BK" Tujuan utama tersebut dibreakdown menjadi dua tujuan kecil yaitu: masyarakat paham peran BK, dan menjalin komunikasi parpol dengan BK.

Masyarakat Paham Peran BK. Untuk memahamkan masyarakat tentang terhadap fungsi BN perlu dilakukan dengan dua cara yaitu: *Pertama*, sosialisasi fungsi BK dengan cara: blow up pemberitaan dan informasi tentang fungsi BK, *public hearing*, dan *talk show* tentang fungsi BK. Kedua, BK membuka akses ke masyarakat. Jadi ada asumsi selama ini akses ke masyararakat terhadap BK sangat kecil. Pembukaan akses ini diharapkan dapat mendapat respon positif dari masyarakat dan dapat meningkatkan image positif BK di mata masyarakat. ini dapat dipercepat dengan peningkatan pendidikan litik kepada masyarakat, caranya adalah dengan melakukan optimalisasi peran para stakeholder yang terkait khususnya partai politik dan DPRD untuk memberikan pendidikan politik kepada masyarakat.

Menjalin komunikasi parpol dengan BK. Atas dasar asumsi aganda parpol dengan BK sering bertabrakan, untuk pengatasi

hal tersebut perlu dilakukan upaya menjalin komunikasi antara parpol dengan BK yaitu melalui dua cara: *Pertama*, sinkronisasi kebijakan partal politik dengan kebijakan BK. Langah ini diharapkan membuahkan hasil berupa dukungan dari partai politik dan fraksi di DPRD terhadap fungsi dan peran BK. *Kedua*, Fraksi menempatkan personil (anggotanya) yang kompeten di BK dengan cara: a) Penempatan personil secara proporsional dengan cara mengedepankan profesionalisme. b) Mengupayakan SDM yang memadahi dengan cara merekrut SDM yang mempunyai latar belakang pendidikan yang memadahi.

Melalui topik ini peserta saling *sharing* pengalaman berkenaan dengan apa yang dialami selama ini sebagai akar problem bersama. Untuk kemudian dicari dan dirumuskan solusi untuk mengatasinya, Selama ini permasalahan itu hanya menjadi miliki pribadi anggota dewan, maka melalui lokalatih itu kemudian problem itu menjadi milik bersama sehingga rumusan solusi pu ditindaklanjutinya secara bersama pula.

Karena KPB gagal mendorong lahirnya Badan Kehormatan (BK), sebagaimana menjadl target awal, maka target mereka diturunkan pada level penyususunan Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam menjalankan fungsi-fungsi DPRD. Langkah pertama yang dilakukan adalah pelatihan **Penyusunan SOP Agregasi dan Artikulasi Kepentingan (AAK) Politik Rakyat** Yogyakarta (18 Pebruari 2006), yang difasilitasi oleh tim IRE Yogyakarta. Di dalam proses lokalatih diskusl Ini fasilitator menggunakan beberapa tahapan pendekatan;

Pertama, tahap **refleksi**. Pada tahap ini peserta diajak melakukan evaluasi, melihat kembali pengalaman selama ini

dalam menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan. Baik berupa masalah, kesulitan atau pengalaman. Keluarannya adalah adanya peta masalah tentang fungsi artikulasi dan agregasi kepentingarn.

Kedua, tahap **konseptualisasi**. Berupaya melakukan konseptualisasi dan memahami konsep- konsep kunci tentang posisi dan peran parlemen khususnya yang terkait dengan artikulasi dan agregasi kepentingan. Keluarannya adalah: peta dan ilustrasi tentang konsep-konsep kunci yang terkait dengan artikulasi, agregasi dan partisipasi.

Ketiga, tahap **elaborasi**, yaitu mendiskusikan lebih Jauh mengenal konsep-konsep kunci dan poin point kritis fungsi artikulasi dan agreaasi secara dalam dan tajam. Keluamya; peta poin-poin kritis (krusial) dalam artikulasi dan agregasi sebagai bahan untuk perumusan SOP. *Keempat*, **formulasi**. Merumuskarn secara bersama prosedur (SOP) artikulasi dan agregasi yang tepat dan baik melalui diskusi kelompok.

Pada tahapan refleksi ini peserta saling berbagi pengalaman, tentang benturan-benturan di dalam memperkuat proses artikulasi politik rakyat dengan format kelembagaan struktural yang dibuat oleh pemerintah sampai pada problem kultural di tingkat masyarakat dan dewan sendiri. Hampir sebagian besar masyarakat selain tidak tahu, yang sudah mengetahui juga jenuh dengan adanya proses pengelolaan aspirasi dari bawah melalui Musrenbangdes (Musyawarah Pembangunan Desa). Sebab sekalipun proses di tingkat masyarakat demokratis, sampai di kecamatan, apalagi sudah sampai kabupaten hasil Musrenbangdes, sebagai bentuk kesepakatan antara stakeholders desa itu hilang

programnya digantikan oleh program-program dinas. Dari tahun ke tahun yang dilihat itu-itu juga, tidak ada perubahan yang bermakna.

Lalu bagaimana sikap dewan dalam konteks ini, dari diskusi ini respon peserta sangat beragam. Sebagian besar anggota dewan diam tak berkutik dan lebih memilih mengalah ketika berbenturan dengan kepentingan pemerintah. Ada juga yang aktif, terlibat negoisasi sehingga apa yang menjadi aspirasl kepentingan masyarakatnya dipenuhi pada proses pengambilan kebijakan. Dan cukup banyak juga anggota dewan yang cukup behasil memperjuangan kepentigannya di tingkat eksekutif, dari soal urusan rakyat, kelompok dan 'pribadi'. Sampai muncul Istilah dari urusan artikulasi bergeser pada urusan transaksi. Di kalangan anggota dewan sendiri juga berkembang proses pereduksian menjadi wakll rakyat itu pada sebatas wakil dapel (daerah asal pemillhan)

Di tengarai oleh peserta, adanya kecenderungan bahwasannya penjaringan aspirasi itu sebenarnya bohong-bohongan, karena draftnya sudah ada dan tidak bisa dirubah. Kemudian yang mengganggu kinerja dewan adalah batas waktu. Misalnya Perda Pasar di Kota, itu alokasi waktunya tidak cukup hanya satu tahun, jika diharapkan agar kita lebih aspiratif pada masyarakat. Padahal mestinya pembahasan perda itu harus dikawal dari awal. Kalau dari bawah tidak melakukan koordinasi dengan dinas terkait, nanti hasilnya bisa tersangkut. RASK mereka tidak bisa berubah. Jadi posisi dewan lemah sekali dalam melakukan sosialisasi di masyarakat.

Untuk pengalaman kultural, yakni adanya kecenderungan di dalam masyarakat yang menjadikan posisi dewan sebagai obyek ketika sedang melakukan proses aspirasi. Ini dialami oleh anggota dewan yang melakukan penjaringan aspirasi di rumahnya, cukup banyak masyarakat yang datang bawa proposal atau yang hanya mengungkan secara lisan yang misinya sama, yakni sekadar meminta uang. Jadi posisi (kita- dewan) hanya sekadar dijadikan sebagai "ATM Bank" oleh masyarakat. Selain itu banyak sekali keinginan-keinginan masyarakat yang disampaikan agar diperjuangkana oleh dewan.

Beberapa sharing di atas kemudian berkembang pada tataran konseptualisasi, dan elaborasi. Fasilitator dan peserta kemudian memetakan tiga hal penting yang perlu diperhatikan dalam Artikulasi dan Agregasi Kepentingan (AAK), yaitu; sumber artikulasi berdasarkan sumber/aktor: pendekatan; dan arena.

AAK berbasis Aktor juga ada tiga, yaitu: pertama, AAK yang dilakukan secara aktif oleh warga. Orang memperjuangkan kepentingannya sebagai bagian dari ruang rakyat. Kedua, ruang disediakan oleh pembuat kebijakan. Ketiga, artikulasi yang dilakukan secara aktif antara pembuat kebijakan dan segmen-segmen masyarakat. Disebut ruang "musyawarah". Misalnya di Solok. Bupati tidak hanya memerintahkan staffnya, namun secara langsung melakukan dialog dengan warga. Hal ini yang ingin didorong ke depan. Memang kata kuncinya ada pada kepala daerah, bagaimana mengembangkan ruang- ruang dialog di masyarakat.

Dalam konteks ini **pendekatan** AAK dapat dilakukan dengan beberapa cara (1) pendekatan pal ing obyektif adalah bagaimana

klarifikasi kepada pihak-pihak yang menyampaikan aspirasi. (2) pendekatan subyektif dan berpihak. Misalnya kalau ada konflik antara pengusaha dan masyarakat, maka keberpihakannya pada perspektif hak dan perspektif gender untuk menunjukkan keberpihakan kepada kelompok-kelompok masyarakat yang dirugikan. (3) pendekatan teknokratis, menghadirkan sumber yang berkompeten. Di DIY ada proyek komputerisasi atau apa itu namanya, namun anggaran yang disampaikan 5 milyar lebih, kemudian DPRD karena tidak memiliki kemampuan tehnis, maka mengundang pakar UGM yang tahu betul masalah itu. Apalagi kalau dalam DPRD itu ada silang pendapat antar fraksi, maka nara sumber ahli bisa dihadirkan. (4) pendekatan demokratis, yaitu dengan membangun kompromi antar pihak. Sedangkan arena AAK sendiri yang harus diperhatikan petanya antara lain adalah Kebijakan umum yang berkenaan dengan perencanaan pembangunan (RPJMD., RKPD, dan APBD). Regulasi dalam bentuk Peraturan Kepala Derah atau Peraturan Daerah dan kasus-kasus insidental yang muncul setiap hari, sebagai bentuk umpan balik terhadap pembangunan dan regulasi.

Beberapa elemen lainnya di dalam AKK yang harus diperhatikan adalah siapa konstituen yang diwakili dan diartikulasikan, dimana konstituen berada, apa kepentingan konstituen yang akan diperjuangkan dan bagaimana kepentingan itu diperjuangkan. Agar tidak mengalami problem dalam menanggapi beragamanya aspirasi atau keinginan masyarakat, dari pergulatan diskusi kelompok dan pleno akhirnya ditemukan rumusan yang lebih konstektual. Bahwasannya diperlukan proses

untuk mengidentifikasi tiga (3) bentuk/level tuntutan atau aspirasi politik.

Pertama, level paling rendah yang disebut **keinginan**. Misalnya seperti tadi **keinginan** individu atau kelompok orang untuk dapat uang, ataupurn kedudukan. Keinginan ini sifatnya berjangka pendek. *Kedua*, **kepentingan**, yang berbicara pada level hak- hak masyarakat yang mesti diperjuangkan. *Ketiga*, yang merupakan level tertinggi adalah **kebutuhan**, sebagai aspirasi bersama. Kebijakan itu harusnya berdasarkan pada level kebutuhan ini. Sebagai contoh tiga level aspirasi tersebut diantaranya adalah aspirasi tukang parkir. "Keinginan" mereka adalah menolak pengaturan parkir karena berkenaan dengan perut mereka. Mereka demo ke UGM sebagai staff ahlinya dalam kebijakan tersebut. Tukang parkir ini suka kalau situasinya itu disorder atau tidak tertib, karena dari situ mereka mendapat keuntungan. Sementara pada sisi lain ada pihak yang menginginkan penataan. Karena semakin tahun semakin semrawut sehingga perlu diatur. "Kepentingan" tukang parkir adalah perlindungan. Tukang Parkir dipandang sebagai profesi yang dilindungi undang-undang. Mereka juga menuntut asuransi pemerintah dan menghendaki ekerjaan mereka dilindungi. Setelah itu tinggal kebutuhannya stake holdernya ada, khususnya dalam mengakomodasi dua arus kepentingan tadi, yakni tukang parkir dan publik.

Pengalaman penguatan kapasitas selanjutnya adalah **Materi Legal Drafting** (18-19 Maret 2006). Peserta yang kesemuanya adalah anggota dewan mengungkap banyak hal tentang problem di dalam di dewan menyangkut legal drafting. Mulal dari rendahnya kapasitas dalam merumuskan legal drafting, kontestasi kepentingan

di dewan dan dalam struktur pemerintahan sampai pada tradisi legal drafting, seperti Perda yang hanya menerjemahkan begitu saja apa yang sebenarnya sudah jelas dan ada di dalam Peraturan Pemerintah (PP).

Di dalam memandu jalannya lokalatih ini fasilitator mengunakan metode ROCCIPl. Metode ini memang belum pernah dikenal apalagi digunakan oleh anggota dewan dalam merumuskan formula kebijakan daerah. Metode Roccipi mengandung pengertian, **R**ole atau "aturan": **O**portunity atau "kesempatan/peluang": **C**apacity atau "kemampuan": **C**ommunication atau "komunikasi": Bnterest atau "kepentingan": **P**roccess atau "proses": **I**deologgi atau "ideology". Role. Sebagai contoh, adanya pemberitaan tentang RUU APP Anti Pornografi dan Pornoaksi), Perda Tangerang tentang Prostitusi. Hal utama yang perlu dilihat bila menggunakan metode ini adalah Role/ aturannya, sehingga mengapa orang ber-anti pati pada sebuah peraturan; ataukah kenapa seseorang tidak mau menaati sebuah peraturan. Misalnya perda DIY No 26 Tahun 2002 tentang larangan berjualan di Malioboro yang tidak ditaati. Kenapa hal itu bisa terjadi? Maka pertama kali yang harus dilihat adalah **role-nya**/aturannya, **bukan moralnya**. Karena bisa jadi orang tidak taat hukum, bukan karena moralnya, tapl karena aturannya. Contoh aturan tentang pajak. Bagi mereka yang membayar pajak sebelum 1 April diberi penghargaan, dan yang setelah 21 april dikenal denda, sedangkan yang tepat 21 april tidak jelas statusnya, diberi penghargaan atau didenda. Seharusnya aturan itu pasti seperti kenaikan BBM, pada pukul 00.00 WIB, maka harga BBM yang semula 2500 menjadi 4500. Ketentuan ini pasti, tepat pada pukul

00.00 WIB, harga BBM naik. Yang seperti inilah yang disebut 'role'nya.

Opportunity. Berikutnya kita liat Opportunity/ pilihan, misalnya ketika sebuah peraturan itu diterbitkan, apakah sarana prasaranya telah dipersiapkan, sehingga peraturannya dapat segera diberlakukan. Seperti pembentukan Mahkamah Konstitusi, ketika disahkan pada waktu itu tidak langsung ada gedungnya, sehingga terhambat dalam pelaksanaanya. **Capacity**/ kapasitas atau kemampuan Apakah masyarakat memiliki keahlian, kemampuan dan sumber daya yang memadai untuk berperilaku sebagaimana diperintahkan oleh UU. Kemampuan ini bisa pada pemerintah/aparat, namun juga bisa pada masyarakatnya. **Communication**/Komunikasi Masalah inilah yang dituntut oleh banyak daerah bahwa perda harus partisipastif. Apakah masyarakat cukup mendapat informasi mengenai sebuah aturan. Ja di adanya peraturan itu mesti dikomunikasikan. Banyak. problem menyangkut komunikasi ini.

Interest, persepsi stakeholder mengenai *reward and punishment*. Apakah imbalannya atau hukumannya dalam suatu UU mendorong atau tidak mendorong perilaku sebagaimana yang ditentukan UU. Pernah ada suatu aturan di Kulonprogo untuk menggunakan pupuk tablet. Masyarakat di sana tidak mau, karena mereka masih meragukan apakah dengan menggunakan pupuk tablet, hasil mereka akan lebih baik atau tidak. **Proses**, langkah-langkah apa yang telah dilalui orang-orang atau dalam memutuskan bagaimana perllaku sebagaimana yang ditentukan undang-undang. **Ideologi**, sampai sejauhmana kepercayaan seseorang menyebabkan seseorang melanggar ketentuan dalam

UU. Misalnya tadi penggunaan trakor bagi petani, masyarakat menolak. karena traktor dianggap akan meracuni dewi sri. sehingga mereka menolaknya. Sekarang ini juga soal RUU APP, banyak yang bereaksi justru dengan menampilkan sesuatu yang lebih seronok. Perda pondokan juga seperti itu. Banyak dilaporkan bahwa para pemilik pondokan banyak yang tidak memiliki ijin. Ternyata menurut pengakuan mereka, mereka tidak memiliki ijin karena untuk mendapatkan ijin itu susah.

Untuk mempermudah pemahaman metode inl maka diskusi di kalangan peserta maka pola matrik dengan membuat kolom bagian dilakukan sehingga lebih memudahkan peserta agar lebih memahaminya. Berikut ini adalah contoh bagan yang didiskusikan di dalam kelompok.

Tabel 3.1

Bahan Diskusi Kelompok

Kategori	Uraian
Rules	Memfokuskan pada apa alasan Perparkiran tidak tertib sehingga mengganggu lalu lintas umum (lihat aturan-aturan yang sudah ada misal tentang UU Jalan, Lingkungan hidup dll). Apakah aturan yang ada sudah memadai.
Opportunity	Memfokuskan pada faktor-faktor keadaan apa yang melingkupi juru parkir, pengguna jasa parkir, atau petugas Dispenda melakukan tindakan yang menyebabkan masalah itu. Apakah karena aturan yang ada memungkinkan ? ada kesempatan atau tidak
Capacity	Memfokuskan pada alasan apakah stakeholder dalam Perparkiran memiliki kemampuan untuk berperilaku seperti yang sudah ditentukan dalam aturan yang ada.

Kategori	Uraian
Communication	Memfokuskan apakah pihak-pihak yang berwenang telah melakukan langkah-langkah yang intensif untuk menginformasikan aturan yang ada. Sehingga juru parkir, pengguna jasa parkir, atau petugas Dispenda mengetahui perintah-perintah yang ada di dalamnya.
Interest	Memfokuskan apakah ada ganjaran dan hukuman (reward and punishment) bagi mereka yang bermasalah dalam Perparkiran dan aparat yang menegakkan aturan itu
Process	Memfokuskan pada bagaimana langkah-langkah yang diambil oleh lembaga yang menegakkan aturan itu dalam mengambil keputusan misal : apakah pengelolaan perparkiran telah melibatkan stakeholder dan orang yang terkena aturan.
ideology	Memfokuskan pada sampai sejauhmana sikap seseorang yang melanggar aturan. Hal ini terkait dengan nilai, sikap, prinsip politik atau ekonomi. Misal : tidak memarkir kendaraan pada tempatnya, menyogok petugas keamanan, karena menilai sogokan itu hal biasa

Setelah metode Roccipi itu digunakan untuk mengidentifikasi masalah dan penyebab apa saja yang muncul. Langkah selanjutnya adalah bagaimana menyusun dalam sebuah naskah akademik. Fasilitator dan peserta kemudian membicangkan hal tersebut secara mendalam. Hasilnya adalah terumuskannya susunan naskah akademik sebabai berikut: 1) Latar belakang, berisi pokok-pokok pikiran mengapa perda itu harus ada serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perda yang hendak disusun. Perundang-undanga ini perlu di list, sekaligus perda- perda

yang ada. 2) Tujuan dan kegunaan. 3) Metode pendekatan yang digunakan. Pengorganisasian. misalnya apakah ada pansusnya, atau ada polisinya. 4) Ruang lingkup naskah akademik. DI dalamnya mellputi Ketentuan Umum dan Materi. Kententuan umum memuat istilah-istilah/pengertian-pengertian yang digunakan dalam naskah akademik, beserta arti dan maknanya masing-masing, juga instansi-instansi Materi, memuat konsepsi. pedekatan dan asas-asas dari materi hukum yang perlu diatur. Sekarang ini banyak sekali kita temukan asas-asas dalam perundang-undangan itu hanya pajangan karena tidak tercermin dalam pasal-pasalnya. Sebutkan pula alternatif-alternatifnya. 3) Kesimpulan dan saran Berisikan diantaranya adalah rangkuman isi pokok naskah akademik. Kalau di sini sebagian besar perda partisipasi itu lebih terkait pada mekanismenya. kemudian sanksinya, subyek perbuatannya itu pada siapa yang mesti kena sanksi.

Fasilitator memberikan tekanan bahwa sebelum membuat perda, yang perlu dicermati juga adalah perda yang telah dihasilkan, atau perda yang ada di daerah masing-masing. Bentuk pengaturan dikaitkan dengan materi muatan. Usulan mengenai. penetapan skala prioritas penyusunan naskah akademis peraturan perundang-undangan dan saat paling lambat RUU/RPP harus selesai diproses beserta alasan/sebabnya. Tanpa itu Perda nantinya tidak mendalam substansi peruntukannya untuk masyarakat. Dalam konteks ini harus ada pula koherensi antara naskah akademik dengan legal drafting yang akan diperdakan nantinya.

Dengan materi ini maka kemampuan para anggota KPB semakin terasah. Setelah kapasitas dan ketrampilan legal draftingnya makin membaik, tinggal komitem politik untuk menjalankannya. Jangan sampai seperti yang terjadi apa yang disampaikan oleh Bapak Mulyono, anggota DPRD Kabupaten Sleman, dalam diskusi:

> *"Masyarakat ini sulit untuk diajak tertib karena masalahnya kita ini tidak adil, makmur, aman dst. Kasus di Sleman di tepi sungai gajahwong sebelah selatan itu akan digusur Sementara telah delapan tahun mereka hidup di sana, kemudian kelurahan membuatkan KTP pada mereka dan seterusnya. Semua ini terjadi karena selama ini masyarakat hanya dijadikan obyek, bukan subyek. Karena karakter nation bulding yang diajarkan Sukarno mulai ditinggalkan".*

Jadi bagaimana nantinya di dalam perumusan kebijakan nantinya rakyat benar-benar dijadikan sebagai subyek kebijakan bukanya obyek kebijakan. Jangan hanya membuat legal drafting, Perda sekadar untuk memberatkan beban hidup masyarakat dem alasan peningkatan PAD (pendapatan asli daerah).

Penguatan kapasitas dewan selanjutnya adalah Lokalatih **Standar Operasional Prosedur (SoP) Pengawasan Legislatif** (15-16 April 2006). Sampai dengan saat ini memang belum ada SOP Pengawasan di kelembagaan dewan di DI Yogyakarta, bakan di sinyalir oleh peserta juga terjadi di seluruh daerah di Indonesia. Ketika SOP pengawasan ini belum ada maka adanya fungsi pengawasan yang sudah menjadi tugas normatif dewan menjadi kehilangan makna substantinya. Di tengah menjamurnya lembaga-lembaga pengawasan di kalangan *civil society organization* (CSO),

dan juga lembaga ad hoc di dalam pemerintahan sendiri membuat fungsi pengawasan dewan kehilangan relevansinya dihadapan masyarakat yang membutuhkan advokasi.

Ketika fungsi pengawasan tidak berjalan maka penyimpangan, korupsí dapat merajala lela. Mengapa fungsi fungsi pengawasan di dewan tidak berjalan? Apa saja problem struktural dan kultural yang sedang dihadapinya? Kemudian bagaimana solusi dalam mengatasinya? Pertanyaan ini menjadi semacam panduan di dalam diskusi-diskusi peserta. Persoalan struktural fungsi pengawasan tidak jalan adalah karena UU 32 tahun 2004 mengurangi wewenang dan fungsi kuasa dewan. Eksekutif lebih kuat. Hal ini sebagaimana yang dituturkan oleh salah seorang peserta dewan tingkat Provinsi DIY, yakni kasus-kasus kerjasama Pemerintah Daerah dengan pihak ketiga yag berujung dengan permasalahan, seperti kasus CDMA. Dalam melakukan kerjasama dengan pihak lain eksekutif cenderung mengabaikan adanya persetujuan dewan sebelumnya. Juga yang paling sering terjadi adalah ketidaksingkronan antara perundangan satu dengan yang lainnya. Seperti dalam kasus SE Mendagri yang dapat mengalahkan PP.

Ada juga peserta yang mengatakan, sekalipun kewenangannya kuat kuat. tapi kalau tidak ada prosedur atau mekanisme secara kelembagan membuat dewan jalan di tempat. Kasus ketiadaan peran yang sinergis antara dewan dengan kelompok masyarakat sipil dalam melakukan pengawasan juga disebabkan tiadanya mekanisme yang dapat menjadi rujukan bersama. Belum lagi lemahnya kapasitas secara personal berkenaan dengan makna,

fungsi, ruang lingkup, indikator, sasaran dan strategi dalam melakuka pengawasan. Contoh riil dalam peristiwa adanya adanya reses yang kemudian digunakan sebagai agenda menjaring aspirasi masyarakat. Di situ ada anggarannya, tapí tidak jelas hasilnya. Praktek yang terjadi jaring asmara atau kunjungan kerja hanya bermakna silaturrahmi, dibandingkan sebagai praktek pengawasan. Peserta juga mengungkapkan bahwa belum maksimalnya fungsi pengawasan dewan juga karena fasilitas pengawasan yang terbatas.

Melalui pergulatan diskusi di atas peserta dengan dipandu fasilitator mencoba mencari jalan keluar khususnya berkenaan dengan hal yang elementer dan mengandung dimensi praktis pula dalam fungsi pengawasan. Diantara hasilnya adalah sebagaimana yang tertera melalui matrik berikut ini:

RUANG LINGKUP		STRATEGI			
PRIORITAS	APA YANG DIAWASI	MEKANISME PENGAWASAN		KAPAN	CARA
		PERENCANAAN	IMPLEMENTASI		
1. Program Pembagunan	• RPJPD • RPJMD • AKU/KUA • Program & SP	Mengikuti setiap tahapan proses penyusunan mempengaruhi kebijakan	Memonitor Kesesuaian Antara Realisasi Dengan Dokumen Perencanaan	A. Tahap penyusunan : • RPJPD 20 TH • RPJMD 5 TH • AKU/KUA minimal setahun sekali B. Tahap Implementasi Dilakukan Secara Simultan	• Raker • Public Hearing • Penyerapan Aspirasi
2. APBD	• RASK • Program kegiatan • PERDA APBD • DASK	Terlibat langsung dalam pembahasan RAPBD	Memonitor Kesesuaian Antara Realisasi Dengan Dokumen RASK, Program Kegiatan, PERDA APBD, DASK	• Harian • Evaluasi Triwulan • Evaluasi Tahunan (LKPJ,PERDA Perhitungan)	• Rapat Komisi • Rapat Komisi dan Panggar • Komisi • Panggar • Rapat Paripurna
3. PERDA	• Proses • Penyusunan • Pelaksanaan	Terlibat langsung dalam pembahasan RAPERDA	• Memonitor Kesesuaian Antara Realisasi Dengan Dokumen Perda • Evaluasi terhadap substansi perda	Simultan Dalam Implementasi Penyusunan : Tergantung Rencana Kerja Tahunan	• Pansus • Paripurna
4. PERGUB	Aspek Teknis Dari Perda, Implementasi	-	• Memonitor Kesesuaian Antara Realisasi Dengan Dokumen Pergub • Evaluasi terhadap substansi pergub	Simultan Dalam Implementasi	Dewan
5. Kerjasama Internasional	• Manfaat • Urgensi	Terlibat langsung dalam proses persetujuan kerjasama	Memonitor kesesuaian antara pelaksanaan dengan dokumen perjanjian	Simultan Dalam Implementasi	Dewan

Pascalokalatih ini semua anggota KPB di dalam rencana tindak lanjut membuat program di setiap daerah akan menggoalkan agar ada SOP Pengawasan. Draf SOP Pengawasan juga nantinya akan di sharingkan ke berbagai pimpinann dewan dan juga anggota dewan yang tidak tergabung di dalam KPB. Memang dalam beberapa bulan kemudian, DPRD Kabupaten Sleman melakukan dengar pendapat untuk meminta masukan perbalkan draf SOP Pengawasan yang sudah menjadi agenda DPRD untuk dibahas dan diputuskan menjadi bagian dari aturan main DPRD Kabupaten Sleman. Pengalaman ini menunjukkan betapa pasca lokalatih itu ada kesadaran dan komitmen di kalangan DPRD untuk memperkuat apa yang selama ini dirasakan masih lemah dalam menjalankan fungsinya.

Sedangkan untuk materi lokalatih "Perumusarn dan Pembacaan Kritis KUA dan APBD" (20 21 Mel 2006), alur diskusi yang dikembangan oleh fasilitator terhadap peserta adalah Pertama, membaca siklus perencanaan dan penganggaran. Seperti PP 105/2000 jo Kepmen 29/2000, yang runtutan alurnya sebagai beriktu; (Renstrada)à AKU à SEP à SE Kepala Daerah à RASK à Pra APBD à R-APBD à APBD. Selain itu jika memperhatikan siklus dalam PP 58/2005 jo Permendagri 13/2006. Kedua, mencoba melakukan formulasi kebijakan umum anggaran. Ketiga, bagaimana memformulasi pokok-pokok pikiran. Makna politik dari pokok-pokok pikiran itu apa saja dan bagaimana dalam konteks penyusunan APBD. Selain itu, konsekuensi-konsekuensi politik dari perubahan itu. Bagaimana melihat instrument yang kesannya hanya formal aturan, juga hubungan KUA- PPAS dan RKA SKPD.

Beberapa pokok permasalahan yang muncul diantaranya adalah proses tarik menarik antara pemerintah kabupaten, provinsi bahkan Depdagri dalam proses pengesahan APBD. Praktek yang terjadi siklus waktu dalam perencanaan dan peganggaran keuangan daerah tidak berjalan sesual jadwal Sementara di internal kabupaten sendiri draf APBD untuk dibahas oleh dewan waktunya sangat pendek, kadang hanya satu minggu. Eksekutif sengaja memberikan draf itu pada detik-detik akhir menjelang pembahasan resmi agar dewan tidak memiliki waktu yang cukup untuk mengkritisi. Realitas memang demikian, dewan kesulitan untuk mengkrisi kesesualan antara apa yang terural di AKU dengan penganggaran program pembangunan di dalam APBD.

Pada lokalatih yang terakhir adalah materi menyusun APBD berbasis kinerja. Hampir semua peserta mengungkapkan pengalamannya, betapa praktek yang terjadi dalam penyusunan APBD belum berbasis anggaran kinerja. Orientasi pembangunan dan pelayanan publik masih tersendat-sendat karena sebagian besar APBD terserap pada keglatan-kegiatan belanja birokrasi.. Kondisi ini diperkeruh dengan adanya peraturan yang baru, kepmendagri 29/ 2002 dengan permendagri 13/ 2006 yang didalamnya tidak dapat dibedakan antara belanja publik dengan belanja aparatur. Pemisahan ini baru tercerin dalam program dan kegiatan sehingga membutuhkan proses pencermatan satu persatu. Padahal waktu yang diberikan pada dewan sangat singkat sehingga yang terjadi upaya untuk mengkritisi perpoint kegiatan itu mengalami kendala teknis waktu.

Di tengah berbagai kendala dan persoalan yang muncul, hal yang terpenting di dalam diskusi yang muncul adalah bagalmana

dewan lebih taktis dalam mengambil inisiatif. Bagaimana membuat sistem kinerja yang menjelaskan adanya tolak ukur atau indikator kegagalan dan keberhasilan kinerja pemerintah daerah. Bila sistem Ini dibangun di kalangan dewan maka timing waktu yang pendek untuk mengkritisi RAPBD dapat diatasí dengan sistem tolak ukur kinerja tersebut. Selama inl ukuran keberhasilan sebatas claim mengklaim di kalangan instansi lembaga pemerintahan tanpa menyertakan keterlibatan masyarakat dalama memberikan penilaian.

Banyak pengalaman berharga yang diperoleh oleh anggota KPB di dalam menjalaní lokalatih ini. Manfaat yan dapat dipetik diantaranya adalah proses saling mentarsnformasikan pengetahauan dan pengalaman dikalangan sesama peserta juga dengan fasilitator dan narasumber sehingga melahirkan banyak pengetahuan baru yang diperoleh. Pengetahuan baru dalam memperkuat kapasitas dewan ini dirasakan olehh peserta sebagai energi baru untuk mewujudkan parlemen yang bersih dan tanggap atas berbagal aspirasi yang berkembang di masyarakat. Selain itu juga, ada dorongan moril melalui KPB Ini untuk menjalani peran politik baru sebagai pengawas pemerintah dan pengawal aspirasi rakyat. Dengan berbekal pengalaman selama lokalatih, tidak saja semakin mengetahui apa peran yang harus diperbaiki secara personal, namun juga secara kelembagaan di dewan.

E. Menggalang Dukungan Publik

Sejak Kaukus Parlemen Bersih (KPB) ini dilaunching tanggal 17 Desember 2005 di hotel Sahid Yogyakarta, upaya untuk mensounding agar gebyarnya sampai ke masyarakat Yogyakarta

dilakukan dengan sekaligus menggelar talkshow Berbagal elemen cluil socitey, akademisi, pengusaha dan political society hadir pada kegiatan ini. Berbagal kalangan yang hadir saling memberikan pro dan kontra terhadap kehadiran KPB ini, apakah perannya nantinya akan signifikan dalam mencegah arus korupsi di Yogyakarta. Juga apakah umurnya akan bertahan lama?

Memang sulit untuk memprediksi apakah yang akan terjadi dalam perjalan KPB. Namun demikian, seperti yang disampaikan oleh Dr. Purwosantoso. selaku Program Manajer Konsorsium KPB, setidaknya kehadiran KPB ini dapat menjadikan arena interaksi antara *civil society dan political society*. Dari sekadar saling mencaci maki berpaling pada interaksi yang lebih sehat dan produktif. Sebagaimana halnya pendapat Cholid Mahmud, selaku koordinator KPB ini, menurutnya adanya kaukus parlemen bersih adalah bagian lain yang berusaha untuk menutup peluang terjadinya korupsi melalui peran legislasi, pengawasan dan penganggaran sebagai anggota parlemen. Launching setidaknya ini memiliki tiga arti. *Pertama*, sebagai pernyataan sikap anggota dewan yang tergabung dalam KPB. *Kedua*, sebagai penegasan. *Ketiga*, semacam janji anggota KPB kepada publik, akan bekerja seperti itu (menutup peluang terjadinya korupsi).

Di dalam menjalankan perannya, KPB ini memiliki kepengurusan yakni terdapat empat orang inti pengurus, Yakni Koordinator KPB yang diamanahi pada Bapak Cholid Mahmud. Koordinator Divisi *Capacity Building* oleh Ibu Istianah. Koordinator Penguatan Jaringan oleh Bapak Immawan Wahyudi. AdapunDevisi Penegakan Etika dikoordinatori oleh Ibu Ida Fatimah. Kepengurusan ini bersama dengan konsorsium secara

bersama membuat perencanaan- perencanaan kegiatan dalam menggalang dukungan publik.

Ada dua pola dalam mengembangkan proses dukungan atau keterlibatan publik yang dilakukan oleh KPB nantinya, yakni ke dalam memperkuat dukungan di kalangan elemen pemerintahan sendiri, termasuk partemen dalam mencegah dan memberantas penylmpangan, khususnya praktek korupsi. Ke luar mengalang kampaye agar publik leblh berani dan memilki trust dengan KPB dalam melakukan upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi di DI Yogyakarta. KPB dalam konteks ini berupaya untuk memberikan ruang yang lebih lebar lagl kepada publik untuk membangun akses dengan parlemen.

Untuk merealisasikan itu semua, KPB melakukan mobilisasl dukungan kepada kelompok-kelompok strategls untuk mendukungan agenda kerja kaukus. Proses yang dilakukan adalah dengan melakukan identifikasi kelompok kelompok strategis dari *political society* (parpol), *civil society*, *economic society* (kalangan bisnis) dan Negara. Juga adanya perumusan strategi loby/negosiasi serta penyusunan tim loby/negosiasi dari anggota kaukus agar misi dan agenda kegiatannya semakin memperoleh simpati publik.

Interaksi dengan media, seperti koran, radio dan TV secara Intensif juga dilakukan, tidak saja dalam rangka semakin menguatkan peran dan citra publik KPB, namun juga sebagai upaya leblh membangkitkan lagu keterllbatan masyarakat dalam mendorong tata kelola pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme yang merugikan kepentingan masyarakat secara luas. Melalul interaksi media ini Juga sebagal mekanisme mendekatkan apa yang selama ini menjadl agenda kerja parlemen

dengan pemerintah dapat dengan cepat diakses dan direspon olch masyarakat secara luas.

Beberapa dialog interaktif di media (Jogia TV) yang sudah dilakukan adalah topik:

1. Pembaharuan Parlemen dari dalam, mungkinkah? Dengan menghadirkan pembicara Immawan Wahyudi-Anggota DPRD Provinsi Koord Penguatan Jaringan KPB DIY dan Hanta Yudha AR dari Sekolah Anti Korupsi-BEM UGM, pada tanggal 22 Februari 2006.
2. Menegakkan Kode Etik Parlemen lewat BK mungkinkah? Pembicara Cholld Mahmud- Koord Kaukus Parlemen Bersih DIY dan Anggota Badan Kehormatan DPRD DIY dan Nurjannah Johantini (PP Aisyiyyah) pada tanggal 15 Maret 2006
3. Penjaringan aspirasi rakyat, populer disebut dengan jaring asmara. Dengan menghadirkan pembicara Drs. Noorharish-anggota DPRD Provinsi dan KPB DIY dan Asril Sutan Raharjo darl SKH. Kedaulatan Rakyat, pada tanggal 5 April 2006.
4. Parlemen lokal dan penjaringan serta perjuangan asplrasi rakyat. Dengan menghadirkan pembicara Isti'anah ZA-Wakil Ketua DPRD Provinsi dan KPB dan Budi Wahyuni dari Lembaga Ombudsman Swasta, tanggal 19 April 2006.
5. Memperkuat fungsi pengawasan parlemen lokal, pembicara Najib M. Sholeh-anggota dewan Kota dan KPB bersama dengan Susi Lastuti dari PWI Yogyakarta, tanggal 17 Mel 2006.

6. Parlemen lokal dan pengawasan penyaluran pasca gempa bumi. menghadirkan narasumber Arif Rahman Hakim-anggota DPRD Provinsi dan KPB DIY dan Gatot Murjito, Posko UGM, tanggal 9 Juni 2006.
7. Penguatan fungsi anggaran parlemen lokal, pembicara Noor Ahmad Affandi-anggota DPRD Provinsi dan KPB dan Denny Priambodo dari Adkasi, 19 Juli 2006.
8. Jogja Bangkit dan Pengawasan oleh Parlok, pembicara M Afnan Hadikusumo-anggota DPRD Provinsi dan KPB DIY dan Gendut Sudarto dari Pemda Bantul, tanggal 16 Agustus 2006.
9. Pengawasan dalam penyusunan anggaran. mengadirkan pembiacara Imam Sujangi dar anggota DPRD Provinsi dan AAGN.Ari Dwipayan, staf pengajar Fisipol UGM, tanggal 20 September 2006.
10. Penguatan Fungsi Anggaran Parlok dalam Perspektif Pengawasan, pembicara Arif Rahman Hakim-Anggota DPRD DIY dan KPB DIY dan Mulyanto (Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah), tanggal 12 Oktober 2006.
I1. Peran Parlok dalam Upaya Menutup Peluang Korupsi: Studi Kasus Kota Yogyakarta, pembicara Ardianto-Anggota DPRD Kota Yogyakarta dan Anggota KPB DIY dan AAdtN Ari Dwipayana, S.IP, M.Si dari Dosen PLOD UGM dan Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, tanggal 1 November 2006.
12. Kaukus Parlemen Bersih DIY dan Konsolidasi Gerakan Anti Korupsi di Lingkuan Parlok di DIY, pembicara Cholid

Mahmud-Anggota DPRD Provinsi DIY dan Koordinator Umum KPB DIY dan Wahyu W Basjir dari IDEA Yogyakarta, tanggal 15 November 2006

Berbagai rangkalan kegiatan itu diharapkan memang makin menciptakan dukungan publik pada KPB DIY sehingga upaya untuk menjadikan Yogyakarta, khususnya parlemen bersih dari korupsi makin mendekati kenyataan. Memang memberantas korupsi tidak bisa dalam hitungan waktu semalam, diperlukan energi yang terus berlanjut dan bertambah kuat untuk melawannya. KPB-DIY terus berusaha agar dapat melangkah sebagaimana yang dicitakan dari awal pendiriannya

F. Capaian Konsolidasi

Upaya untuk membangun konsolidasi kelembagaan di dalam Kaukus kerapkali mengalami pasang dan surut. Berbagai strategi juga ditempuh agar berbagai agenda yang telah ditetapkan mampu mengerakkan anggota yang tergabung di dalamnya. Konsolidasi kelembagaan di tingkat kepengurusan relatif berjalan dengan baik, namun pada tingkat keanggotaan bagaimana agar agenda Kaukus disambut dengan baik sehingga menjadi bagian penting di dalam agenda dewan urusan tak semudah membalik telapak tangan. Tak sedikit agenda-agenda Kaukus yang mentok di dewan justru dipatahkan oleh anggota Kaukus sendiri. Seperti agenda untuk mereform kelembagaan Badan Kehormatan.

Berbagai model konsolidasi, seperti penyelenggaraan rapat-rapat pengurus dan kegiatan- kegiatan lokalatih serta event sosial lainnya capaian positifnya masih sebatas pada tingkatan

mencairkan kebekuan di dalam membangun komunikasi politik secara personal lintas partai. Jadi proses pembelajaran melalui Kaukus masih pada tingkatan personalitas diantara anggota parlemen yang berbeda partai untuk merajut komunikasi yang sebelumnya beku dalam konteks membangun idealisme politik, khususnya melalui komitmen politik personal di dewan. Hubungan yang sebelumnya belum sering terjadi dalam membuka diskursus idealisme politik melalul Kaukus relatilf tersedia ruang yang lebih kondusif. Terobosan strategis di tingkatan kelembagaan Kaukus juga pernah muncul, seperti langkah signifikan dalam melembagakan SOP Pengawasan di dewan. Untuk terobosan Kaukus untuk mereform kelembagaan di dewan ini cenderung mengalami pasang dan surut karena berbagai kendala dan tarik menarik kepentingan di dewan, partai dan di dalam anggota Kaukus sendiri.

Sejauh memaknai perjalanan Kaukus selama ini. memang banyak hal yang dapat diperankan ke depan. Seperti bagaimana melanjutkan konsolidasi untuk mereform parlemen ini tidak saja berkutat di lingkaran internal Kaukus, namun juga berkembang pada kekuatan sosial politik lainnya, seperti NGo's. Selama ini terobosan KPB untuk berupaya menggalang konsolidasi dengan organisasi masyarakat sipil di Yogyakarta masih belum berjalan dengan baik. Kalau toh terjadi komunikasi politik, tingkatan masih sebatas personal belum mengarah pada jejaring konsolidasi di tingkatan kelembagaan.

Mengingat peran strategis Kaukus ke depan. maka dalam konteks inilah masa depan Kaukus harus mulai ditanggung sendiri oleh KPB, bukannya tergantung pada Konsorsium. Untuk mencari

solusi mengatasi hal ini maka dilakukan konsolidasi kembali dalam konteks proyek konsorsium KPB selesai kontrak kerjasama dengan Kemitraan (Partnership) Perbincangan yang muncul tidak saja merefleksikan capaian positif, tapi juga masa depan KPB sendiri. Diantaranya adalah beberapa keberhasilan kecil dari capaian konsolidasi mengelindingkan KPB, yakni untuk internal anggota Kaukus makin disadari adanya peningkatan kapasitas dalam memahamí tupoksinya. Selain itu mulaí mencairnya komunikasi yang beku antar anggota dewan yang berbeda partal dan adanya semangat dan kesadaran baru untuk mengembangkan citra diri yang bersih. Tak sedikit di kalangan anggota Kaukus, kini lebih percaya diri untuk menjadi bersih karena mulai banyak teman yang seide.

Perbincangan yang cukup rumit dan pelik dan belum menemukan kata akhir adalah wacana berkenaan dengan tidak adanya kepastian pasca adanya donasi *funding* terhadap keberlanjutan KPB. Tidak adanya komitmen diantara anggota KPB untuk membiaya secara mandiri keberlanjutan kegiatannya pasca *funding* sampai pada wacana kondisi keterancaman bubar secara "natural". Mengerakkan KPB pasca Konsorsium benar-benar menjadi ujian, baik di tingkatan personal anggota dan kelembagaan KPB di dalam menjawab ikrar peryataan politik yang penah di deklarasikan saat pendirian KPB. Bila KPB mampu menjawabnya maka KPB akan mendulang legitimasi dari masyarakat. Legitimasi masyarakat akan menjadi modal sosial untuk memulihkan kembali citra anggota dewan yang selama ini kerapkali memperoleh banyak stigma di dalam masyarakat.

Catatan Akhir:

[1] Cukup banyak kajian yang menjelaskan dampak negatif korupsi. Untuk mengatasinya memang tidak saja membutuhkan paradigma baru, namun juga gerakan sosial baru lintas kelompok sosial di dalam masyarakat. Lihat, Hamid Basyaib,dkk (ed.), Mencuri Uang Rakyat: 16 Kajian Korupsi di Indonesia, Yayasan Aksara dan Partnership for Governance Reform, 2002.

BAB 5

Pelajaran Berharga

(Sutoro Eko & Abdur Rozaki)

Meskipun memiliki nama yang serem, Kaukus Parlemen Bersih tentu bukanlah "kaukus politik" yang melakukan gerakan politik dari dalam secara menyolok. Mereka adalah "kaukus belajar" yakni belajar untuk menjadi bersih, belajar mempunyai etika dan moral yang baik, serta belajar menempa kemampuan dalam menjadi anggota dewan. Ibarat menggarami air laut, program penguatan kaukus parlemen bersih (KPB) di DIY tentu tidak serta merta membawa perubahan yang mendasar terhadap sistem dan perilaku parlemen lokal. Pemerintahan lokal yang demokratis dan bebas korupsi tentu merupakan cita-cita jangka panjang yang masih jauh untuk dicapai, sebab parlemen bukanlah aktor tunggal untuk mencapai cita-cita besar itu. Namun kaukus parlemen bersih yang tengah berjalan selama satu tahun telah menabur benih-benih perubahan, membuahkan sejumlah pelajaran berharga, sekaligus membuat peta jalan yang lebih baik dan lebih jelas menuju cita-cita perubahan.

Dengan kalimat lain, inisiatif KPB telah memupuk "modal politik" (kerjasama, jaringan, kemitraan, kepercayaan, komitmen moral, dan legitimasi) yang berharga, sebagai basis untuk menggulirkan perubahan secara berkelanjutan. Dalam konteks demokratisasi, mereka melakukan crafting di antara anasir-anasir dan pandangan-pandangan yang berbeda, sehingga menjadi energi yang positif untuk melakukan perbaikan.

A. Kepercayaan dan Kemitraan

Salah satu masalah krusial konsolidasi demokrasi di Indonesia adalah kesenjangan hubungan antara elemen masyarakat politik (partai politik dan parlemen) dengan elemen masyarakat sipil (organisasi masyarakat, akademisi, media, NGOs, dan lain-lain) Hampir tidak ada kepercayaan dan kemitraan secara politik antara dua elemen demokrasi itu. Elemen masyarakat sipil tidak henti-hentinya melontarkan kritik, bahkan kecaman, terhadap parlemen sebagai institusi formal yang menjadi bagian dari masalałh matinya reformasi. Sebaliknya elemen parlemen juga enggan berhubungan dengan elemen-elemen masyarakat sipil karena elemen di luar negara ini identik dengan "tukang kritik" yang tidak pernah empati terhadap kesulitan parlemen. "ltu paradigma lama jika melihat NGos hanya sebagai institusi- institusi tukang *ngrecoki* yang selalu nyerang dan mengkritisi. Pemahaman DPRD tentang NGOs masih seputar itu", demiklan ungkap Bekti Wibowo Suptingarso, Direktur Lembaga Kajian dan Studi Sosial (LKDS), Gunungkidul.

Kesenjangan sebenarmya juga terjadi secara intemal dan horizontal. Komposisí yang bertarung antara fraksi "pendukung"

dan fraksi "oposisi" terhadap eksekutif tampaknya belum menjadi sebuah tradisi aqung dalam berdemokrasi, tetapi bisa menjadi "perang dingin" di antara mereka yang membuat pemerintahan tidak berjalan dengan baik dan pengabaian terhadap kepentingan rakyat.

Ketika inisiatif KPB digulirkan pertama kali, masalah ketidakpercayaan dan resistensi menjadi sebuah kendala yang serius. Padahal parlemen merupakan target penerima manfaat dari program KPB. Jika semua anggota dewan menolak ide kaukus, maka program akan mati di tengah jalan. Kelompok akademisi dan NGOs yang tergabung dalam konsorsium terkesan menjadikan parlemen sebagai "target proyek", sementara elemen parlemen cenderung resisten karena mereka sangat khawatir bila dalam proyek hanya dijadikan sebagai sasaran kritik yang menyakitkan. Ada banyak anggota parlemen yang resisten terhadap figur Purwo Santoso, seorang akademisi yang selalu menyampaikan kritik terhadap DPRD, baik melalui kuliah, tulisan maupun ceramahnya.

Pengelola program, yang dipimpin Purwo Santoso, sadar betul bahwa resistensi sebagian anggota parlemen merupakan risiko yang harus diperhatikan, sehingga program membutuhkan pendekatan yang empatik untuk meminimalkan risiko Itu. Karena itu konsorsium, melalui pendekatan yang empatik dan persuatif, terus-menerus meyakinkan begitu banyak anggota dewan, bahkan pendekatan itu ditempuh secara personal, agar mereka bersedia bergabung dalam KPB. Mendengar dan berempatí, demikian keyakinan konsorsium, sangat berguna untuk mulai membangun trust, juga membantu dalam mencipatkan politik yang low cost.

Istilah "bersih" yang melekat dalam KPB memang tampak menyeramkan karena ada kesan untuk membedakan mana yang "bersih" dan mana yang "kotor". Bahkan para anggota dewan dari Gunungkidul menyebut KPB ibarat sebuah "mesin cuci" yang akan menyaring yang "bersih" di antara banyak yang "kotor". Tetapi pendekatan "mesin cuci" ini tidak diterapkan oleh konsorsium. Istilah bersih bukan digunakan untuk mendakwa yang kotor, bukan pula untuk menyeleksi atau memilih yang bersih secara ketat, tetapi istilah bersih itu merupakan ikon dan semangat untuk menjaga diri agar selalu bersih darí korupsi.

Melalui pendekatan yang empatik dan persuasif itu, langkah pertama mengurangi resistensi lokal bisa teratasi. Sejumlah anggota dewan yang khawatir dan pendukung) resisten akhirnya bersedia bergabung dalam KPB, mazhab tanpa syarat. KPB tidak secara eksklusif mengklaim "bersih" anggota dewan yang bergabung. sekaligus juga tidak menuding (mendakwa) "kotor" kepada anggota yang tidak bergabung. Langkah-langkah inip secara efektif mampu mengurangi ketakutan, penolakan dan eksklusivisme, tetapi menumbuhkan voluntarisme, yang semua itu memupuk benih-benih kepercayaan dan kemitraan baik secara internal-hori- zontal (dalam dewan) dan eksternal (antara parlemen dengan elemen di luar mereka).

Para anggota dewan yang tergabung dalam KPB secara cepat menaruh kepercayaan kepada konsorsium yang terdiri dari kelompok akademisi dan NGOs. Dalam KPB, mereka telah mengambil kesepakatan untuk menghilangkan batas-batas (sekat-sekat) fraksi atau partai yang bisa mengganggu hubungan mereka. Setelah KPB dideklarasikan dan berbagai pertemuan mereka

selenggarakan secara intensif, batas-batas fraksi (partai) itu mulai mencair. Mereka bisa saling percaya dan belajar bersama, sekaligus melakukan sharing pengalaman positif maupun negatif di antara anggota KPB dalam setiap forum. Mereka mengembangkan kode etik (*code of conduct*) untuk saling tidak menyebut, menuding atau menghina antarpartal. Meski identitas partai tidak bisa hilang begitu saja, tetapi ketíka bergabung dalam KPB mereka sedikit-banyak meninggalkan "mazhab partai" yang mereka gantikan dengan "mazhab parlemen" terutama mereka gunakan untuk mendefinisikan konstituen, merancang metode baru dalam artikulasi kepentingan rakyat, bahkan dalam menemukan musuh bersama. Jika "mazhab partai" mendefinisikan konstituen sebagai pemillh (pendukung) tetap mereka di daerah pemillhan, maka "mazhab parlemen" memaknai konstituen lebih luas, yakni mencakup warga (baik yang memilih maupun yang menolak) di daerah pemilihan maupun satu daerah (kabupaten/kota). Mazhab ini sejak awal sebenarnya sudah dirintis oleh DPRD Provinsi DIY ketika menerapkan jaring asmara ke masing-masing dapel, yaitu beberapa anggota dewan yang berbeda raksi secara bersama-sama membuka ruang-ruang dialog dengan warga.

Kepercayaan dan kemitraan juga dikembangkan dengan membangun jaringan KPB dengan elemen-elemen masyarakat sipil (akademisi. NGOs dan media) dalam setiap kegiatan KPB, misalnya kegiatan *capacity building* maupun diseminasi publik. Memang kepercayaan publik akan tumbuh dengan sendirinya bila DPRD menunjukkan kinerja yang baik dan betul-betul bersih. Tentu sejarah yang akan membuktikan komitmen etik, moral dan politik KPB. Tetapi sebagai inisiatif dan lompatan baru, ide dan

kerja KPB perlu disebarluaskan dengan berbagai media, bukan dalam rangka untuk memperoleh pujian publik tetapi agar mereka memperoleh dukungan dan kontrol publik. Jika para anggota KPB sudah berikrar untuk selalu bersih, maka ikrar ini bisa menjadi pegangan bagi publik untuk mengontrol mereka.

Meski desiminasi dan kerjasama dikembangkan terus selama satu tahun, tetapi kepercayaan pihak luar (pemerintah, elemen masyarakat sipil dan publik) belum bangkit seratus persen. "Dari opini yang berkembang program kaukus ini memang bisa dikatakan belum menarik bagi masyarakat luas". demikian pengakuan Barid Hamroni, anggota KPB dari Gunungkidul. Seperti biasanya pihak eksekutif bertanya "lain" terhadap upaya-upaya eksekutif. Salah satunya berasal dari Suharto, Bupati Gunungkidul, yang menyampaikan "lain" terhadap KPB. Berikut Komentarnya: "Dengar sih sudah, tapi apa terget dan hasil akhir yang ingin dicapai oleh kaukus, agendanya seperti apa, wujud gerakannya seperti apa, apakah dengan merubah peraturan, atau memperbanyak kritiknya, atau penyampaian saran, itu kan belum jelas. Jadi strategi yang mau ditempuh itu seperti apa karn belum jelas.

Ada juga pihak eksekutif yang menganggap kaukus sebagai "makanan tambahan" (extra fooding) bagi anggota dewan. Pernyataan ini sebenarnya bermasuk baik, yakni anggota dewan yang bergabung dalam kaukus akan memperoleh pengetahuan dan wawasan baru yang belum mereka peroleh dari pengalaman kerja. Tetapi kata "makanan tambahan" bisa juga menimbulkan makna lain yang berorientasi pada materi. Karena itu ungkapan ini bisa membuat tersinggung anggota KPB. "Kalau eksekutif

memahami dalam kaca mata extra fooding yang sebenarnya, itu kan terlalu sederhana", demikian ungkap anggota KPB dari Gunungkidul.

Sebuah niat baik KPB tampaknya tidak merta mengatrol kepercayaan publik, malah ada banyabk warning yang datang kepadanya. Luqman Al Haris, Sekretaris Umum HMI Cabang Bulaksumur, begitu curiga dengan kemitraan antara kaukus dengan kelompok lain yang mempunyai kaitan dengan donor asing. Demikian komentarnya:

> *"Saya kira baik jika memang kaukus ini dibentuk. Saya yakin ini akan bisa membantu anggota, namun yang harus diperhatikan adalah bagaimanapun kita harus berhatihati, karena semua yang dari pihak luar itu saya yakin tidak bebas kepentingan. Semua itu akan dibungkus yang manis-manis, karena banyak sekall ada LSM yang didanai oleh pihak asing dan mereka memainkan peran atau kepentingan tertentu. Saya tidak tahu persis kasus yang dialami kaukus, dan selama itu untuk kebaikan, kami mendukung, dan silakan dilanjutkan, tapi kami hanya berpesan saja agar tetap hati-hati terhadap kepentingan dari luar".*

B. Komitmen Moral dan Politik

Moral yang bersih dan kuat merupakan tantangan yang serius bagi parlemen di Indonesia. Hampir setiap hari publik dipertontonkan keburukan moral anggota parlemen, baik dalam bentuk skandal seks, narkoba maupun praktik korupsi. Mungkin penyimpangan moral itu hanya dilakukan oleh segelintir "oknum*, tetapI karena jumlahnya terlalu banyak, maka semua itu bisa merambah pada level lembaga, yang memunculkan tudingan publlk pada buruknya moralitas parlemen. Namun,

di tengah-tengah memburuknya moralitas parlemen itu tetap ada sekelompok anggota parlemen yang selalu menjaga dan menyerukan moralitas sebagai landasan mereka dalam bekerja sebagai parlemen.

KPB sebenarnya berangkat dari konteks krisis moralitas itu, sehingga KPB bisa juga dianggap sebagai "kaukus moral". Sejak awal para anggota yang bergabung dalam KBP yang menyampaikan ikrar untuk membangun moralitas dan etika yang baik, terutama untuk tetap menjaga agar bersih dari praktik praktik korupsi. "Kaukus Parlemen Bersih itu kan secara moral sudah bisa ikut menciptakan kemauan kuat dalam parlemen untuk menjadi bersih Setidaknya, bagi pihak yang sepakat akan semakin kuat, dan bagi pihak yang belum sepakat akan lebih berhati-hati dalam bertindak di dalam dewan", demiklan ujar Chalid Mahmud, koordinator KPB DIY. Sejumlah anggota dewan bersedia bergabung ke dalam KPB karena ia mengandung dimensi moral itu. "Kita tertarik dengan bahasa KPB, kami memandang ini adalah gerakan moral dari anggota dewan yang memiliki keinginan kuat untuk menjadi anggota dewan yang bersih dan kemudian membawa iklim itu ke dalam parlemen, itu yang membuat kita tertarik untuk terlibat di dalamnya ", tutur Ardianto, anggota KPB dari DPRD Kota Yogyakarta.

Menjaga komitmen moral tentu menghadapi tantangan yang berat dan dilema-dilema yang serius Bagaimanapun komitmen moral tidak hanya terganggu dari dalam, tetapi juga menghadapi godaan-godaan dari luar (seperti komisi proyek sampai kebijakan kenaikan gaji dewan), apalagi di saat anggota kaukus juga menghadapi krisis basis material. Belakangan enaikan

gaji dewan bisa menjadi "godaan" dan dilema yang serius. Publik, atau orang luar, umumnya berharap seharusnya anggota KPB menolak kebijakan kenaikan gaji, sebab rakyat banyak dalam kondisi menderita. Dengan kalimat lain, anggota dewan sungguh tidak punya moral jika mereka memperoleh kenaikan gaji di saat rakyat yang mereka wakili tengah mengalami penderitaan. Tetapi juga ada pandangan lain, termasuk pandangan dari dalam, bahwa kenaikan gaji merupakan ukuran dari profesionalIsme dan tanggungjawab. Jika mereka bergaji rendah maka akan melemahkan tanggungjawab dan profesionalisme, apalagi banyak anggota dewan sering menghadapi masalah karena mereka dijadikan sebagai Anjungan Tunai Mandiri (ATM) setiap saat oleh para konstituennya. Peningkatan gaji, menurut argumen ini, Justru untuk menjaga komitmen moral, yakni mengurangi praktik-praktik korupsi atau percaloan komisi proyek.

Dua argumen yang berbeda itu sama-sama benar, dan toh gaji anggota dewan tetap meningkat mulai tahun 2007 ini. Karena itu kenaikan gaji tersebut diharapkan mampu meningkatkan komitmen moral, tanggungjawab dan profesionalisme mereka sebagai wakil rakyat. Jika tidak diikuti peningkatan maka, kenalkan gaji itu tidak mempunyai makna bagi rakyat, kecuali hanya distribusi kue dalam lingkaran oligarkhis.

Di saat komitmen moral terus dibangun di tengah-tengah degradasi moral, para anggota KPB sejak awal bertekad memupuk komitmen politik, meski mereka bukanlah "kaukus politik" yang mempunyai tujuan-tujuan politik jangka pendelk maupun jangka panjang. Komitmen politik berarti bekerja menjalankan fungsi-

fungsinya secara dedikatif-bertanggungiawab, dan yang lebih penting adalah keberpihakan kepada rakyat yang mereka wakili.

C. Penguatan Kapasitas

Lemahnya kapasitas parlemen merupakan problem lama yang terjadi dalam tata pemerintahan Indonesia. Kapasitas parlemen jelas lebih lemah bila dibandingkan dengan kapasitas jajaran eksekutif dan birokrasi, meski kapasitas eksekutif juga masih jauh dari harapan publik. Mengapa? *Pertama*, proses rekrutmen birokrasi secara umum berlangsung dengan proses teknokratis (yang mengutamakan kualifikasi teknis), sementara proses rekrutmen parlemen berlangsung dengan proses politik yang masih jauh dari prinsip-prinsip teknokratis. Bahkan ada banyak anggota parlemen yang direkrut secara instan.

Kedua, latar belakang anggota parlemen sangat beragam, terutama bila dilihat dari sisi pengetahuan dan pengalaman. Sebagian besar anggota parlemen yang baru tidak begitu memahami tentang hal-ihwal pemerintahan (fungsi parlemen, kebijakan publik. perencanaan daerah, penganggaran daerah dan seterusnya). Keterbatasan kemampuan parlemen ini juga disebabkan oleh mikisnnya pendidikan politik di masyarakat maupun di dalam partai politik. Sebaliknya kelompok eksekutif.

Ketiga, ketimpangan sistem pendukung (*supporting system*) antara eksekutif-birokrasi dan arlemen (legislaif). Eksekutif mempunyai dan menguasai staf, organisasi yang besar, anggaran, informasi, data, program dan lain-lain untuk menjalankan pemerintahan sehari-hari. Sebaliknya legislatif sangat miskin dalam hal sumberdaya pendukung. Parlemen hanya memiliki

Sekretariat Dewan yang hanya bertugas "melayani" parlemen bukan sebagai sumberdaya pendukung yang memadai. Dalam hal perencanaan, eksekutif menguasai jalur dan birokrasi Musrenbang yang berangkat dari level desa/kelurahan, sebaliknya legislatif hanya mempunyai kesempatan secara terbatas menjaring aspirasi masyarakat melalui jaring asmara.

Karena kelemahan itulah, maka dibutuhkan upaya-upaya capacity building terhadap parlemen msecara berkelanjutan. Kapasitas adalah sebuah konsep yang sangat teknokratis, dan sudah lama enal dalam manajemen pemerintahan. Di dalamnya mengandung esensi keahlian, keterampilan. profesionalitas, efektivitas, efisiensi, kinerja dan seterusnya. Kapasitas sering dimengerti sebagai mampuan seseorang atau individu, suatu organisasi atau suatu sistem untuk melaksanakan fungsi-fungsi kewenangannya untuk mencapai tujuan-tujuan atau secara efektif dan efisien (Mark Schacter, 2000). Tidak jauh berbeda, Anneli Milèn (2001) mendefinisikan pasitas sebagai kemampuan individual, organisasi sistem untuk menialankan dan mewujudkan dan ungsinya secara efektif. efisien dan ngsinya secara efektif, efisien dan berkelanjutan. Kapasitas harus dilihat sebagal kemampuan untuk mencapai kinerja, untuk menghasilkan keluaran-keluaran (outputs) dan hasil hasil (outcomes). Kapasitas tidak dapat dipandang sebagai sesuatu yang statis, melainkan haru ditempatkan di dalam suatu konteks dinamis dengan kondisi-kondisi kerangka maupun perkembangan zaman yang berubah.

Berangkat dari definisi itu tampaknya kapasitas bekerja pada tiga level yang saling terkait. Pertama, level individu, yaitu tingkat keterampilan dan kualifikasi indívidu berupa uraian

pekerjaan, motivasi dan sikap kerja. Kedua, level kelembagaan atau organisasi, yaitu tingkat kemampuan badan/lembaga dengan struktur organisasi tertentu, proses-proses kerja, dan budaya kerja. Ketiga, level sistem yang menetapkan kondisi-kondisi kerangka yang memungkinkan (enabling) dan yang membatasi (constraining) bagi pemerintah, dan dimana berbagai komponen sistem berinteraksi satu sama lain.

Untuk meningkatkan kapasitas parlemen sebenarnya dibutuhkan penyiapan sejak dini oleh partai politik, regulasi dan kebijakan yang kondusif. dukungan sumberdaya yang memadaí serta *learning by doing*. Sharing dan *learning* melalui studi banding ke daerah lain sebenarnya merupakan bentuk penguatan kapasitas dewan. Tetapi, sayang, di mata banyak orang, istilah "studi banding sudah mengalami penurunan makna (pejoratif, yakni berubah menjadi hanya sekadar jalan-jalan" atau secara kasar disebut "nglencer", yang menghabiskan anggaran di akhir tahun. Kesan publik seperti itu bisa jadi muncul ke permukaan karena studi banding tidak disiapkan dan dirancang dengan matang, baik dari sisi tujuan, metode maupun rencana tindak lanjut.

Penyiapan dari partai sebenarnya sangat diharapkan untuk menyiapkan dan menempa kader- kader mereka yang duduk dalam parlemen. Tetapi upaya partai politik ini sangat terbatas. Peran partai kebanyakan dilakuan sebelum anggotanya menjadi anggota dewan. Setelah itu partai tidak berbuat banyak untuk peningkatan kapasitas, kecuali lebih membangun komunikasi agar anggota dewan tidak terputus dengan induknya. Karena terbatas, maka ada pihak-pihak lain yang melakukan intervensi pelatihan kepada

parlemen, mulai dari Departemen Dalam Negeri, perusahaan penyedia jasa pelatihan sampai dengan NGOs. Paket-paket pelatihan yang mereka berikan pada umumnya sangat singkat dengan metode tunggal ceramah dan tanya jawab, tanpa diikuti dengan rencana tindak lanjut yang memadai. Berbagai pelatihan yang diikuti para anggota dewan tentu memperkaya pengetahuan dan wawasan baru, tetapi mungkin cepat sekali datang dan juga cepat sekali pergi, yang kurang memberi kontribusi terhadap perubahan kelembagaan.

Belajar dari konteks keterbatasan kapasitas itulah, inisiatif KPB antara lain mengedepankan strategi penguatan kapasitas (capacity building) terhadap para anggota kaukus. Konsorsium sebagai fasilitator enempuh strategi penguatan kapasitas melaluli latihan yang intensif dan partisipatif, sekaligus juga membuka networking dengan kaukus dari daerah lain, networking dengan elemen-elemen masyarakat sipil dan asistensi teknis. Pelatihan diberikan dengan berbagai tema yang kaya (artikulasi dan agregrasi kepentingan, pengawasan, legal drafting. penganggaran daerah, dan lain-lain), dengan metode yang lebih variatif. Metode yang ditempuh tidak semata-mata ceramah dan tanya jawab, tetapi juga mendialogkan antara pengalaman praksis para anggota dewan dengan pengetahuan konseptual, yang diharapkan tidak hanya berorientasi pada aspek kognitif, tetapi juga membentuk dimensi sikap (afektif dan psikomotorik (tindakan). Dengan kalimat lain, pelatihan tidak hanya membangun pengetahuan dan wawasan baru, tetapi juga berorientasi pada pemecahan masalah. Salah satu metode penting yang berorientasi pada pemecahan masalah adalah perumusan kode etik dan Standar Operasional Prosedur

(SOP) yang akan menjadi pandu arah bagi anggota dewan dalam menjalankan fungsi-fungsi anggaran, legislasi dan pengawasan.

Penguatan kapasitas itu merupakan pelajaran pal- ing berharga yang diperoleh oleh para anggota KPB. "Kalau dari sisi menggugah semangat dan peningkatan kapasitas saya kira sudah luar biasa, apa yang dilakukan baik kawan-kawan konsorsium maupun aktivitas di kaukus parlemen bersih itu", tutur Arif Noor Hartanto, Ketua DPRD Kota Yogyakarta Pengalaman DPRD Gunungkidul menunjukkan bahwa penguatan kapasitas melalui pelatihan mempunyaí dampak yang signifikan terhadap pemahaman dan kinerja dewan. Mereka memiliki kapasitas lebih dari sisi pemahaman terhadap masalah-masalah yang ada di dewan. Para anggota kaukus biasanya cukup aktif di dewan, baik dalam alat kelengkapan maupun dalam pansus dan sebagainya. "Jadi kesan saya mereka leblh bisa menguasai persoalan di banding yang lain'. demikian ungkap Budi Utama.

D. Prakarsa Mendorong Perubahan

Perubahan sistem sebenarnya merupakan cita cita jangka panjang yang dimiliki oleh jajaran anggota KPB. Akan tetapi waktu satu tahun masih terlalu jauh untuk menjangkau cita-cita jangka panjang itu. Pihak konsorsium dan anggota KPB sadar betul bahwa inisiatif dan perjalanan KPB tidak mungkin membawa perubahan sistem dalam jangka pendek, mengingat betapa kompleksnya masalah dalam pemerintahan, ang tidak mungkin disentuh hanya dengan satu variabel, yakni datangnya KPB. Pelembagaan Standar Operasional Prosedur (SOP) sebenamya mereka yakini sebagai sebuah instrumen, yang tidak hanya berorientasi pada perbaikan

kapasitas individual, tetapi juga instrumen untuk perubahan pada sisi kelembagaan. Misalnya pelembagaan SOP artikulasi dalam perencanaan dan penganggaran daerah, yang mereka harapkan menjadi pendekatan baru yang lebih partisipatif dan responsif untuk menjawab aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Namun sejauh ini SOP itu belum bisa tersusun dan terlembaga dengan baik, mengingat ada keterbatasan yang menjadi kendala baik dalam bentyuk perbedaan-perbedaan politik dalam dewan maupun keberadaan regulasi nasional yang membatasi ruang gerak parlemen.

Karena itu para anggota KPB tidak ingin menjadi kelompok yang eksklusif, apalagi menjadi pahlawan" yang ingin mendesakkan perubahan secara frontal dalam tubuh DPRD. Mereka tetap bergerak secara pelan-pelan dan inkremental, dari dalam mereka sendiri, atau tidak berperang secara langsung terhadap sistem. Kami sebenarnya memang tidak menginginkan adanya loncatan yang baru yang fenomenal. Kami tidak ingin seperti derunya ombak atau gemerincingnya air yang dangkal, kami ingin seperti air yang dalam, dengan merubah sistem dan pola kerja, tanpa gembar-gembor, sehingga mungkin masyarakat tidak tahu sudah ada perubahan emikian tutur Budi Utomo Koordinator KPB Gunungkidul.

Kesulltan-kesulitan politik dan regulasi yang menghambat tentu tidak melumpuhkan semangat darn inisiatif perubahan para anggota KPB. Perubahan, seperti halnya manajemen qalbu, tentu berangkat dari dalam mereka sendiri. Perubahan atau Inovasi secara gradual mereka lakukan, mulai dari sikap pribadi, semangat dan moralitas, metode artikulasi sampai formulasi kebljakan

publlk. Demikiarn komentar Arief Noor Hartanto, Ketua DPRD Kota Yogyakarta, yang Juga anggota KPB:

> *Kalau saya melihat, memang semangat dari awal kaukus itu bagaimana kita bisa menggugah dorongan intrinsik secara personal, kemudian semoga bisa tersimpul dari masing-masing institusi. Jadi mereka yang aktif di dalam kaukus punya kemauan untuik mengelola diri, dan ide-ide yang diuvacanakan kaukus bisa mewarnakan lingkungan DPRD. Menurut saya logika liniearnya seperti itu, apa yang dilakukan di kaukus dengan apa yang dilakukan di DPRD. Dalam beberapa hal selama satu setengah tahun ini saya rasakan símpul itu, saya sangat yakin sudah ada, tapí progresifitas kinerja ini yang belum ada ukurannya, misal dalam proses penyusunan APBD seberapa Jauh teman-teman di kaukus bisa mengupayakan proses pengawasan, seberapa jauh orang yang aktif di kaukus itu bisa memperjuangkan bagaimana pengawasan itu seharusnya dilakukan, bagalmana seharusnya eksekutif itu berperilaku dan sebagainya.*

Inisiatif-inisiatif baru yang berskala keclil Gika tidak bisa dlanggap parsial) dilakukan oleh para anggota KPB dalam DPRD mereka masing-masing terutama dalam proses pembuatan kebljakan. Artikulasi dan agregasi kepentingan yang leblh berorientasi pada konstituen mereka terapkan dalam pengambilan keputusan. Para anggota KPB di Gunungkidul, misalnya, secara cermat dan kritis dalam melakukan pembahasan anggaran, sehingga pada APBD tahun 2006, DPRD bisa menekan pengeluaran sampal 4.5 millar rupiah dibanding tahun 2005, Ungkapan yang leblh tegas disampaikan oieh Budi Utama dari Gunungkidul:

> *Dalam pola-pola pembahasan sesuatu, kita dihadapkan pada permasalahan langsung. Tidak hanya diberi secara teoritis tetapi kita*

juga diajak untuk bicara sehingga bisa saling take and give. Sistem pembahasan menjad i sebuah pola yang patut dikembangkan di wlayah, dan penerapan pola kaukus cukup berhasil, misalnya dalam raperda bantuan keuangan terhadap parpot 3 bulan yang lalu, blsa diterapkan pendekatan-pendekatan seperti yang ada di kaukus, Juga tentang penyusunan APBD 2006, perubahan APBD 2006, pembahasan perda kelembagaan sudah bisa menerapkan pola-pola yang ada di kaukus, dan ternyata membawa efek yang luar blasa, ketika datam pembahasan itu anggola dewan sudah bisa mempunyai bekal, tidak lagi kosong, ada mind frame, ada pola pandang, sehingga kritik yang disampaikan sudah bisa punya arah.

Pendekatan KPB terhadap masyarakat juga berubah setelah mereka berkaukus. Konsultasi publik maupun public hearing biasa mereka lakukan untuk memperoleh input dari masyarakat dalam proses perumusan kebijakan. Karena itu proses artikulasi dan agregasi kepentingan menjadi lebih dinamis dan bermakna, meski tidak bisa dikatakan seratus persen partisipatif. "Sebenarnya output kaukus itu kan sudah jelas sekali, seperti pemahaman yang membaik, sehingga dalam setiap pembahasan raperda sudah bisa mengaplikasikan atau mengamalkan gaya-gaya kaukus. Kalo saya mungkin kita coba dengan filsafat garam, jadi kalo garam itu kan dimana-mana dibutuhkan, dan masakan akan terasa hambar jika tanpa garam", demikian ungkap seorang anggota kaukus.

KPB tentu mempunyai komitmen yang kuat untuk bersih dari korupsi dan berupaya mencegah terjadinya korupsi dalam pemerintahan daerah. Dalam hal pemberantasan korupsi, KPB menempuh dua strategi yang berbeda. *Pertama*, mereka mempunyai niat (komitmen) diri mereka sendiri untuk menjauhi praktik-prakti korupsi. Ini adalah pendekatan moralitas dan keteladanan.

Secara personal pendekatan ini memang baik, artinya setiap orang sanggup mengekang diri untuk tidak berkorupsi. Tetapi pendekatan ini lemah, sebab setiap individu bisa saja bersemboyan "yang penting saya tidak korupsi sementara dia membiarkan atau bahkan dia hidup dalam sistem yang korup. ini *Kedua*, pelembagaan pendekatan sistemik yang melampui pendekatan personal. ini artinya mengembangkan aturan main dan mekanisme kontrol yang mengurangi praktik-praktik korupsi. Budi Utama berpendapat, bahwa kaukus tidak ingin terlalu menonjolkan sebagai pioner anti korupsi tetapi yang dikembangkan adalah bagaimana membangun sistem baru di dewan bahwa pengawasan harus dikedepankan karena merupakan tugas dewan yang harus dikerjakan dengan baik, sehingga efisiensi pelaksanaan anggaran bisa tercapai. Pendapat yang tidak jauh berbeda diungkapkan oleh Chalid Mahmud: "Yang kita lakukan adalah melembagakan semangat anti korupsi secara sistemík dengan cara peningkatan kapasitas anggota dewan untuk melaksanakan fungsinya. Kita sedang mempersiapkan semangat anti korupsi ke depan, bukan mempersoalkan korupsi- korupsi yang telah lalu".

BAB 6

Ujian di Masa Depan

(Dati Fatimah)

Bila dilihat dari sejarahnya, kehadiran kaukus parlemen bersih tak bisa dilepaskan dari inisiatif pihak luar dewan. Proses ini memunculkan pertanyaan tentang sejauh mana inisiatif ini bisa ditanamkan (internalisasi) ke dalam anggota dewan. Tujuannya adalah supaya terjadi *transfer of ownership* terhadap kaukus, menjadi dimiliki dan dikelola oleh anggota dewan itu sendiri.

Peran besar yang dimainkan oleh konsorsium diakui oleh koordinato Kaukus Parlemen Bersih, Chalil Mahmud, yang juga merupakan anggota DPRD DIY. Ia mengakui bahwa konsorsium sudah menjalankan fungsinya dengan baik untuk mendorong lahirya komitmen secara verbal dari sekian banyak orang. Sementara keberlanjutannya pasti tergantung pada kaukus itu sendiri. la juga mengakui bahwa hal ini menjadi sebuah tantangan tersendiri untuk mengimplementasikan komitmen moral Ini. Menurutnya :

"Pada level yang minmalis, bisa jadi saya juga tidak yakin bahwa fungsi kelembagaan akan berjalan sebaik ketika ada dukungan pihak eksternal. Namun pembekalan pada tahun pertama yang didukung pihak eksternal saya rasa sudah cukup memadat untuk memberikan modal agar ide kaukus bisa berjalan di masing-masing tempat".

Dengan riwayat kescjarahan yang seperti Ini, ujian terhadap keberlanjutan kaukus di masa yang akan datang adalah salah satu tantangan terbesar yang harus dihadapi oleh kaukus. Apa saja hal-hal yang berpotensi menjadi kekuatan untuk menjaga keberlanjutan proses ini? Optimisme terhadap keberlanjutan kaukus mendapat tempat karena output kaukus yang cukup jelas, terutama menyangkut peningkatan kapasitas. Menurut Barid Hamroni dari DPRD Gunungkidul :

" Kalau kaukus int sudah bisa dirasakan manfaatnya, maka bisa dipastikan akan dibutuhkan kehadirannya. Minimal, untuk pengayaan pemahaman anggota dewan".

Harapan terhadap keberlanjutan kaukus dl masa depan juga dilontarkan oleh Budi Utomo karena berdasar pengalamannya, kecakapan praktis dan kontekstual yang la peroleh darl proses bersama di kaukus memberinya bekal yang memadai untuk menjalankan fungsi dewan dengan baik. la mengatakan, dalam proses peningkatan kapasitas di kaukus:

"Kami tidak hanya diberi secara teoritis tetapi juga dlajak untuk bicara sehingga bísa saling take and give. Pola yang dikembangkan menjadi sebuah pola yang patut dikembangkan di wilayah, karena cukup berhasil".

la mencontohkan pengalamannya dalam pembahasan raperda bantuan keuangan terhadap parpol dan dalam penyusunan APBD. Dalam pembahasan ini, proses di kaukus membekali anggota dewan sehingga bisa mengajukan argumentasi yang memadai.

A. Seberapa Cukup Inisiatif dari Dalam?

Tantangan pertama untuk keberlanjutan kaukus adalah menyangkut seberapa besar inisiatif dan semangat mendorong perubahan dimiliki oleh para pegiatnya. Iwan Satriawan dari Universitas Muhammadiyah Yogyakarta melihat bahwa semangat perubahan yang berasal dari inlsíatif internal dewan memang masih kurang kelihatan. Hal yang senada iga dilontarkan oleh Nasikun, yang melihat bahwa pengaruh plhak eskternal bisa mengaburkan dukungan terhadap keberlanjutan kaukus. Katanya, *"Mungkin hanya karena sekarang dukungan konsorsium cukup kuat dalam mengawasi sehingga mereka tertibat, namun bila tidak... hal iní sulit bila tidak menjadi kepentingan parlemen sendiri. Bahwa mereka perlu kaukus ini"*. Hal yang mendasari penilalannya adalah bahwa secara historis, gagasan berdirinya kaukus lebih banyak didorong oleh inisiatif pihak di luar parlemen itu sendiri. Senada dengan kekhawatiran ini. Lukman dari HMI juga memprediksi, kaukus tidak akan bertahan lama jika tidak mendapat support dari eksternal. Karena kesadaran akan urgensi kaukus belum dimiliki oleh anggotanya.

Unang dari Forum LSM terlihat berhati-hati ketika ditanya seberapa besar kemungkinan keberlanjutan dari kerja kaukus inl. la mengatakan bahwa di masa depan, ujlan terhadap keberlanjutan kaukus dikarenakan ada perbedaan situasi yang cukup mendasar

dengan konteks ketika kaukus berdirl. Perbedaan yang dimaksud adalah bahwa ada kerangka dukungan programatik dan secara otomatis juga pendanaan terhadap inislatif kaukus di masa yang lalu. Katanya:

> *"Saya pikir, ini test case buat kaukus Dasarnya karena ada program dan dukungan luar, atau berdasarkan komitmen. Seperti apa sih komitmen mereka dulu di kaukus? Apakah karena memang ada fasilitas yang mendorong mereka, atau memang ini komitmern mereka?"*

Keraguan terhadap keberlanjutan kaukus di masa yang akan datang juga muncul dari dalam anggota kaukus itu sendiri. Ardianto dari DPRD Kota menyangsikannya karena menurutnya, konsolidasi di dalam kaukus sendiri belum solid. Menurutnya, tanpa fasilitasi dan pendampingan dari pihak luar, la pesimis kaukus akan bisa berjalan. Faktor lain adalah menyangkut dana. Ketiadan support dana dari luar akan menyulitkan proses konsolidasi yang juga belum tuntas.

Walau ada kegamangan menyangkut inislatif dan komitmen, Chalid Mahmud melihat bahwa sejak awal kaukus adalah bangunan komitmen yang kemudian ditindaklanjuti dengan peningkatan kapasltas personal. la menyanggah kekhawatiran Nasikun dengan mengatakan:

> *"Komitmen moral tidak tergantung pada funding, dan saya dari awal berpikir, tidak berarti temen-temen yang belum masuk dalam kaukus tidak mempunyal komitmen moral. Kaukus sebagaf suatu komitmen moral saga rasa akan terus jalan, dan untuk konsolidasi mungkin diperlukan pertemuan-pertemuan khusus antara anggota seperti diskusi atas topik- topik tertentu".*

Seberapa komitmen ini terjaga, nampaknya waktu yang akan menjadi pengujinya. Perihal dukungan pendanaan dari luar juga membuat kegamangan terhadap keberlanjutan kaukus di masa depan. Suharti, seorang warga desa Karangsewu Kulon Progo, menuturkan:

> *"Ya, saya pikir kalau memang baik sih, tidak apa-apa dilanjutkan. Tapi, selama ini kan dukungan dananya berasal dari pihak luar, maka akan ada tuntuan macem-macem dan kaukus terikat dengan itu. Lha besok, kalau tidak ada dukungan dana, trus yang diperjuangkan itu selesai, sebetulnya kan tidak bagus?".*

Menurutnya, yang paling penting adalah, jika ingin melakukan perubahan maka komitmen yang dibangun harus kuat dan tidak tergantung oleh siapapun.

Tantangan kedua adalah menyangkut konfigurasi di dalam dewan. Sebagai lembaga politik dengan input yang berasal dari partai politik yang beragam warna dan kepentingannya, Iwan Satriawan melihat bahwa hal ini akan menjadi tantangan yang tidak mudah bagi kaukus. Penyikapan terhadap isu-isu tertentu, akan sangat mungkin berhadapan dengan kepentingan politis yang beragam karena latar belakang yang memang berasal dari berbagai faksi atau partai politik yang berbeda.

Pesimisme karena konfigurasi dan sistem politik yang ada tidak cukup mendukung juga diutarakan oleh Lukman Al Hakim. la menilai, sistem politik yang ada belum bisa menghasilkan anggota dewan yang mempunyai kapasitas yang prima. Katanya:

> *"Saya kira banyak diantara mereka yang belum bisa memahami tugas dan fungsl mereka dengan baik. Kebanyakan masih memahami*

anggota dewan sebagai status yang membanggakan, uang yang banyak, prestlse yang tinggi. tetapi belum memahami bahwa ketika mereka masuk dalam dewan mereka akan tergabung dalam suatu sistem pemerintahan yang begitu besar".

Hal yang sama diutarakan Bekti dari LKDS Gunungkidul. Katanya:

"Bagaimanapun DPRD itu kan terdiri dari fraksi yang isinya adalah partai politik, dan di dalamnya ada kepentingan. Kadang, anggota dewan sendiri mengadakan bargaining dengan decision maker, sehingga yang saya lihat fokus anggota dewan bagaimanapun masih banyak unsur mencari uangnya".

B. Pembaharuan Kelembagaan ke Depan

Untuk mempercepat upaya pemberantasan korupsi, dewan perlu mengembangkan formula yang tepat untuk mengatasi maupun mencegah korupsi baik di eksekutif mapun di dalam dirinya sendiri. Menurut Ari Sujito, ada harapan besar yang ditumpukan baik oleh media atau NGO kepada dewan sehingga dewan bisa menjadi pilar utama untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan struktur masyarakat yang sehat. Sayangnya, saat ini belum terbangun relasi yang sehat antara dewan dan masyarakat sipil. Logika dan kerangka yang dipakai uga sering tidak nyambung, walaupun tidak selalu rarti berbenturan. Untuk itu, Ari mengusulkan paya dewan tidak terjebak pada logika politik formal kelembagaan karena penyelesaian persoalan korupsi itu tidak cukup dengan pendekatan seperti Ini. Kalau misalnya serius, dewan bisa menjalin kerja sama dengan NGO dan juga media supaya ada upaya tukar-menukar data dan informasi tentang

kasus-kasus korupsi. Dalam bahasanya, dewan harus melakukarn transformasi sehingga menjadi baglan tak terpisahkan dari sebuah konstelasi gerakan social yang lebih luas.

Harapan terhadap semakin independen dan ergiginya parlemen di hadapan eksekutif juga dilontarkan dengan mengingat serangkaian kasus korupsi yang lewat begitu saja. Menurut Ahmad Sumiyanto, Ketua DPW PKS Jogja, feodalisme di Jogja membuat situasi ini menjadi langgeng, termasuk dalam pola hubungan antara eksekutif dengan legislatif. la juga mengusulkan agar ada peninjauan kembali makna keistimewaan sehingga justru tidak menempatkan feodalisme sebagai ruh utamanya Tetapi bagaimana dalam keistimewaan ini menjadikan pemenuhan hak rakyat sebagai spirit utama yang menjadí ciri khas Jogja. Dalam penilaiannya feodalisme yang dilegalkan justru akan mengakibatkan tumpulnya proses *check and balances*.

la juga mengharapkan, di dalam internal dewan sendiri, ada kemauan politik di wilayah keuangan. la melihat bahwa ribut-ribut soal tunjangan komunikasi intensif akan berpotensi menaikkan gaji dewan hingga dua kali lipat dan menyedot anggaran yang cukup besar, seharusnya disikapi dewan dengan cara yang bijak. Walaupun tidak bertentangan dengan regulasí yang ada, namun la mengharapkan dewan akan mengedepankan pertimbangan dari segi kepatutan dan keadilan, sehingga justru tidak memutuskan kebljakan yang tidak sensitif dengan kondisi di masyarakat yang sedang ditimpa bencana.

Harapan juga dilontarkan oleh sekwan, sebagai pendukung kerja dewan. Seorang narasumber dari sekwan mengatakan:

"Kadang kami harus bekerja ekstra keras karena keinginan anggota (dewan) ini kadang-kadang terlepas dari prosedur penggunaan keuangan. Sisi positinya, mereka pengen cepat bisa segera ada keputusan. Namun sisi negatifnya, kami Jadi kelabakakna untulk mensiasati, agar anggaran yang digunakan bisa dipakai seperti yang anggota dewan inginkan".

Berangkat dari pengalaman seperti Ini, beberapa narasumber darl sekwan mengusulkan agar ada pelibatan atau kegiatan kaukus yang juga menyasar ke sekwan. Usul mereka, "Selama ini kan kegiatan kaukus hanya terbatas di anggota dewan. Jadí suatu saat (kami berharap) ada suatu forum yang dilakukan untuk mereka-mereka yang berkecimpung melayani anggota dewan, khusus untuk perwakllan sekretariat dewan di daerah, propinsi. Kami kan juga ingin menuangkan keluhan-keluhan, dan bagaimana langkah ng mesti kami lakukan?"

Ke depan, yang juga penting adalah adanya perumusan indikator yang lebih jelas dan terukur untuk mengukur kinerja kaukus. Ketiadaan indikator saat ini membuat upaya penilaian dan evaluasi terhadap capaian kaukus menjadi sulit untuk dilakukan. Budi Wahyuni memaparkan :

"Paling tidak anggota KPB harus bisa menunjukkan dia bersih dimananya bersih di jam kerjanya, atau bersih apanya. Itu kan upaya untuk memberantas KKN di tubuh parlemen, yang harus ada aksi kongkret misalnya membongkar kasus korupst, atau mampu menunjukkan laporan kinerja. Itu yang harus kita tahu dan kita pantau presentasenya sekian persen. KPB sendiri seperti apa meletakkan indikator keberhasilannya?"

Indikator ini mestinya dipublikasikan, agar masyarakat tahu kinerjanya.

Untuk mendorong pencapalan kualiltas yang ditargetkan, harus ada penyusunan target yang bertahap dan masing-masing tahapan berkontribusi bagt tujuan besar yang Ingin di capai. Budi Wahyuni mengingatkan, bahwa tak akan mungkin selamanya berlindung di ballk argumen, bahwa semuanya masih dalam proses, tanpa ada ukuran dan juga penilaian bahwa ada progress yang semakin membaik dari waktu ke waktu. Ukuran target dan Indikator yang bertahap ini juga memuat identifikasi hambatan dan tantangan yang dihadapl, dan solusi alternatif yang mungkin diambil.

Redefinisi ulang tentang Ide dan peran kaukus Juga dipandang penting oleh Ahmad Sumlyanto. la mengusulkan pembaharuan harus dimulal dari sistem seleksi sehingga kaukus akan menjadi bergigl dan diperhitungkan. la mengkhawatirkan, dengan ketiadaan sistem seleksi yang memadal seperti sekarang ini, kredibilitas peglatnya menjadi diraqukan karena bercampur antara orang yang sungguh-sungguh ingin mendorong kepemerintahan yang baik dengan yang hanya mengejar citra bersih.

Peran krusial darl kaukus yang leblh tegas dan berant juga diharapkan oleh anggota dewan yang bukan anggota kaukus. Esti Wjayanti dari DPRD Propinsi misalnya, meilai anggota kaukus menurutnya belum berani secara maksimal bersikap. Sebabnya bisa macam-macam: karena ewuh-pakewuh atau karena tidak semua anagota kaukus adalah orang yang betul-betul teruji kredibilitasnya. la mengatakan :

"Justru menurut saya yang tebih penting adalah bagalmana mengimplementasikan itu dalamm keseharian. Katau semakain banyak anggota dewan yang terlibat dalam kaukus, Itu mungkin akan semakin baik. Dengan catatan masuk tidak hanya sekedar tercantum namanya, tetapi juga terlibat aktif dan mempunyai komitmen moral yang sungguh-sungguh".

Oleh karenanya, la memberi tekanan bagi kaukus ke depan untuk menegaskan dan memperbaharui sistem rekruitmennya sehingga menjadi jelas posisinya.

Isu-isu lintas sektoral seperti keadilan dan kesetaraan gender, serta pembangunan yang respon- sive terhadap hak dan kebutuhan kaum diffabel misalnya, seharusnya menjadi bagian dari concern dan cara kerja kaukus. Bagaimana kerangka penyelesalan masalah perempuan misalnya, tidak bisa dilepaskan dari upaya pemberantasan korupsi dan masalah transparansi anggaran. Isu-isu strategis ini, dalam penilaian Bu Eni dari UIN, haruslah mendapat tempat sehingga kaukus tidak hanya terjebak pada isu-isu praktis. Persoalan perempuan misalnya, merupakan persoalan sosial dan persoalan politik yang harus diselesaikan salah satunya dengan kebijakan negara yang berperspektif perempuan.

C. Pembaharuan Jejaring ke Depan

Pembaharuan ke depan juga menjadi penting dalam kaitannya dengan relasi dewan dengan pihak- pihak yang lebih luas. Sebagai lembaga publik, legitimasi dan dukungan publik adalah amunisi yang berarti bagi berjalannya fungsi dewan.

Salah satu relasi yang strategis adalalh menyangkut relasi dengan media. Bambang Sigap, kepala Biro Kompas Jogja menilai

bahwa ada kesadaran yang semakin meningkat dari para anggota dewan terhadap peran media. Walau begitu. la memandang upaya dewan untuk berjejaring dan bekerja bersama dengan media masih kuran Padahal, peran kunci media dalam penyebarluasan informasi sekaligus sebagai media pendidikan bagi publik tak bisa dikesampingkan. la mencontohkan, dalam upaya pemberantasan korupsi, ketersediaan data cukup memadai hanya bilamana ada permainan politik karena data akan datang dengan sendirinya. Namun, bilamana tidak ada unsur politis ini pemberantasan korupsi terhalang dengan ketertutupan informasi, termasuk sikap tertutup dari dewan itu sendiri. Hal ini menyulitkan bagi kerja me- dia, karena tak mungkin ada berita tanpa dukungan data yang memadai. "Tanpa dukungan data memadai, berita akan mengambang", katanya.

Menyangkut relasi dengan publik luas, metode dan bentuk media komunikasi juga perlu di gali dan dikembangkan. Beberapa perbaikan yang cukup positif dengan adanya jaring asmara dan mekanisme public hearing tampaknya harus dihadapkan pada kelemahan yang melekat, misalnya terjebak sebagai formalitas belaka, rendahnya akomodasi kepentingan masyarakat, hingga ketiadaan memadal bagi fungsi kontrol publik atas kinerja dewan. Berdasar argumen tersebut dan mengambil inspirasi darl praktek di negara-negara Barat, maka Nasikun mengusulkan penerapan metode city hall atau town hall. Metode-metode Ini juga bisa dikembangkan dengan memanfaatkan kemajuan teknologi sehingga lebih murah dan terjangkau publik.:

"Kira-kira ada TV miliknya publik dalam arti bisa masuk didalam sidang ya... dan ini TV daerah. Minimal, dari pengungkapan proses-

proses politik di tingkat parlemen, rakyat bisa tahu seberapa serius wakil-wakil rakyat mereka memperjuangkan kepentingan mereka".

Juga bagaimana melalui televisi ini, orang bIasa yang berasal dari bawah juga bisa menjadi sumber berita, dan bukannya sekedar menjadi corongnya pemerintah saja seperti yang selama Ini terjadi.

Selain informasi dan data yang terbatas. media juga mengeluhkan tidak sedikit pejabat publik - termasuk anggota dewan- yang justru bersikap tertutup sehingga akses publik menjadi semakin terbatas. Bentuk lain yang berkontribusi bagi minimnya ketersediaan informasi bagi publik adalah tidak tersedianya forum dan mekanisme yang memadai untuk diseminasi informasi pada publik. Bahkan, pada media, seringkall harus wartawan sendiri yang proaktif mencari berita dan data. Erwan, kepala Jawa Pos Biro Jogja menuturkan, "Menurut saya belum ada inisiatif dari dewan sendiri secara resmi, ini lho kita sudah menemukan dari hasil pengawasan Kita. Juga tidak tersedia ruang atau pelembagaan penyebar luasan Informasi pada masyarakat. Dulu ada coffee morning. tapi nggak jalan. Sebenamya ini arana yg bagus, dewan mengundang wartawan minum pi pagi bersama, dan menyampalkan sesuatu. Yaaa. selama ini yang aktif wartawannya"

Ketegangan hubungan juga nampak dari relasi antara dewan dengan media. Harapan terhadap sikap proaktif dari dewan ketika berhubungan dengan me dia, ditanggapl oleh sebagian anggota dewan dengan harapan balik bahwa medía akan cukup obyektif dan proporslonal dalam memberitakan kinerja dan kebljakan dewan. Ari Dewanto, anggota DPRD Kota Jogjakarta mengeluhkan

bahwa selama inl pemberitaan media terhadap dewan cenderung kurang proporsional. la mengatakan:

> *kalau yang bener, tidak pernah disampaikan. Tapi kalau yang tidak bermasalah itu dicari-cari. Sedangkan kalau yang menyangkut kejelekan kita, mereka aktif".*

Gagasan membangun jejaring yang lebih efektlf antara dewan dengan masyarakat sipil juga mendapat respons dari anggota kaukus. Walau begitu, Budl Utomo melihat bahwa ada perbedaan pola kerja yang membuat jejaring ini sering macet dan terhambat. la memberi contoh, bahwa perbedaan pola dan nilal menjadi hal yang krusial sehingga antara dewan dengan NGO misalnya, dalam beberapa hal tidak bisa bertemu. Bilamana yang satu digerakkan dengan pola dan nilai serta pertimbangan politis, sementara yang satunya lagi digerakkan oleh idealisme dan gagasan yang sering tidak bisa ditemukan.

Harapan yang lebih jauh adalah pada aspek kualitas dan keberpihakan dewan dalam pengambilan kebijakan. Menurut Giwan Gusro, SH, Shum Kabag Risalah dan Perundang-Undangan, Sekwan GK:

> *"Bagaimana kebijakan yang terbentuk itu lebih berpihak pada kepentingan masyarakat, sehinga tidak hanya sekedar unsur politik, yang tidak menyentuh sampai level masyarakat, apalagí kalo sampaí merugikan"*

la mencontohkan, kegiatan seperti kunjungan dewan ke desa untuk menangkap aspirasi masyarakat, perlu ditingkatkan. Sebagai hasilnya, suatu kebijakarn misalnya APBD, didasarkan pada aspirasi masyarakat ini.

Policy yang berpihak kepada masyarakat juga menjadi harapan yang banyak disuarakan. Berkaca dari kasus-kasus penataan kota yang seringkali berimplikasi merugikan masyarakat kecil dengan adanya penggusuran pedagang misalnya, Dodo mengharapkan bahwa ada kejelasan keberpihakan legislatif pada rakyat yang justru diwakilinya, la menyayangkan bahwa dalam banyak kas penggusuran, dewan sering berlindung dibalik logika prosedural formal-seperti sudah diatur dalam perda tanpa mengingat bahwa dewan juga yang ikut mengesahkan perda ini bersama dengan eksekutif.

Seberapa efektif pengawasan dari masyarakat ini? Sri Rujiyati, seorang perempuan dari kecamatan Playen Gunungkidul menuturkan alasan bahwa pengawasan dari bawah ini sangat penting. Katanya:

> *"Selama terus dipantau, diawasí, nantinya kan akan ada perasaan segan, karena merasa dipantau atau diawasi. Saya yakin lama kelamaan bisa karena dengan diawasi kan tidak lagi cuek, dan berperilaku semaunya sendiri karena adanya pengawasan dari masyarakat".*

Tantangan terhadap pengawasan publik juga muncul karena banyaknya informasi dan dokumen publik yang tidak bisa dipahami karena dikemas dalam bahasa dan format yang sangat teknis. Pentingnya penerjemahan istilah teknis ini adalah karena wilayah Ini seringkali menjadi tameng dan juga tempat munculnya korupsi dan penyelewengan.

Tentu saja, untuk mewadahi partisipasi dan pengawasan dari publik luas, mekanisme dan perangkatnya harus juga disiapkan, sehingga partisipasi ini menjadi sesuatu yang terlembaga dan

substantif. Bila tidak menjadi komitmen kelembagaan, maka akan sangat tergantung kepada niat baik darl pemegang kekuasaan. Beberapa altematif diantaranya scbagaimana yang diusulkan oleh Budi Utomo, yaltu menyangkut jaminan regulasi di tingkat daerah tentang pelembagaan partisipasi masyarakat.

> *"Seandainya raperda Inl bisa gol itu luar biasa sekall, karena Idealnya setiap pembuatan kebijakan itu kan harus selalu melibatkan masyarakat, dan keterlibatan ini kan harus secara formal, transparan, dan terukur".*

Tetapi tampaknya, belajar darl pengalaman beberapa daerah yang lain, perda ini sendiri merupakan syarat yang penting, tetapi tidak berarti mencukupl. Artinya, perlu ada upaya menurunkan perda hingga ke level dan mekanisme yang operasional, terukur dan juga diikuti dengan perubahan cara pandang dan perilaku pada tingkalt jajaran birokrasi dan juga parlemen. Budi melihat bahwa biarpun saat ini sudah ada beberapa jalur baik bagi legislatif maupun eksekutif untuk menjaring aspirasi masyarakat, tetapi partisipasi yang terjadl masih sebatas partisipasi semu dan hanya formalitas belaka. Hal Ini terjadi baik pada jalur legislatif seperti masa reses, *public hearing*. hingga jaring asmara, maupun pada jalur di wilayah eksekutif seperti musrenbang dari desa hingga kabupaten.

Perbaikan tentang mekanisme komunikasi dengan publik juga mendapat perhatian dari Budi Wahyuni. la juga memandang bahwa selama ini saluran aspírasi publik seperti public hearing hanya menjadi ajang formalitas belaka. Tutumya:

"Wong aku nggak bisa mengoreksi itu kok, seringkali acara siang hari undangannya baru sampai pagi harinya, dan tanpa diberikan dokumen sebelumnya. Nah untuk apa kita datang, wong ya kita nggak ngerti permasalahan. Udah gitu bahasanya sangat rigid, dan sangat teknis. Slapa yang mau melihat? Jadi saya melihat ini hanya formalitas, belum secara substansi niat ingin betul-betul melibatkan publik".

Selain dengan masyarakat, relasi antara eksekutif dan legislatif yang lebih setara dan lebih sehat juga menjadi harapan banyak pihak. "Budaya ewuh pakewuh terhadap eksekutif itu menjadi masalah. Padahal semestinya eksekutif adalah bagian dari pengawasan dari dewan, tapi lihat bagaimana pada banyak kasus, malah justru lolos tanpa jejak, atau hanya dikatakan sebagai pelanggaran adiministrasi Erwan dari Jawa Pos menambahkan, kejelasan sikap dari dewan ini penting, karena sekuat apapun pres- sure dari lua, termasuk dari LSM, tak akan berarti manakala kebijakan akhir -termasuk dewan sebagai pemegangnya- justru tidak merespons.

D. Transfer yang Tidak Selalu Lancar

Walau begitu, tampaknya metode transfer itu sendiri masih harus digali dan diupayakan. Salah satu usulan adalah menggunakan metode transfer agenda- genda yang diusung oleh kaukus kemudian diinternalisasi dalam agenda propinsi. Sukar, anggota kaukus dari Gunungkidul, melihat perlunya membawa program ke dalam agenda internal dewan karena lebih mengikat dan lebih kuat dari aspek kelembagaan. Ini berbeda dengan pendekatan kaukus selama ini, yang sifatnya yang informal dan personal.

Saat ditanyakan tentang bagaimana mengelola proses tranfer ini. para penggagas dari konsorsium lembaga menjawab bahwa strategi ini sudah sempat mereka rumuskan. Secara umum, dalam strategi ini, peran konsorsium penggagas akan menjadi semakin menurun seiring dengan berjalannya waktu. Sementara di lain sisi, peran dan porsi kaukus justru akan semakin meningkat, karena transfer peran yang sebelumnya dimainkan oleh konsorsium. Pak Purwo sendiri mengakui bahwa strategi transfer ini tidak terlampau sukses. Menurutnya, ada beberapa situasi dan kondisi yang membuat kegagalan strategi ini, yaitu:

1. Kompleksitas relasi. Menurutnya, berhubungan dengan 6 DPRD (5 DPRD kabupaten/kota dan 1 DPRD Propinsi) membuat urusan menjadi begitu kompleks. Baik kerumitan dari segi sistem dan konteks politik, hingga kerumitan-kerumitan yang sifatnya teknis dan praktis. Untuk urusarn teknis misalnya, bukan hal yang mudah untulk mencari waktu guna mempertemukan para anggota kaukus. Antara dewan kabupaten/ kota dengan dewan propinsi saja, memiliki pola aktivitas dan kesibukan yang berbeda.
2. Efektivitas orang-orang kunci kaukus. Proses pemilihan pengurus inti kaukus yang dilakukan secara partisipatif ternyata berhadapan dengan beberapa kendala yang membuat orang-orang kunci ini tidak cukup berperan dengan optimal. Kendala yang utama bukanlah dari sisi komitemen, namun justru dari aspek teknis, yaitu intensitas dan waktu yang tersedia untuk mengelola kaukus. Kesepakatan di dalam kaukus sendiri untuk memilih orang kunci dari anggota

DPRD Propinsi, justru memunculkan persoalan efektivitas kerja karena mereka justru tidak terlampau intens di kaukus.

Karena beberapa situasl tersebut, dukungan bag keberadaan kaukus masih sangat mengandalkan sup port dari pihak luar, yaitu konsorsium 4 lembaga kaukus. Beberapa peran teknis administratif seperti teknis pelaksanaan keglatan memang penggagas dah mulai tertransfer ke kaukus, namun tidak berarti i-fungsi mendasar pengelolaan jaringan antar ngs anggota dewan ini sudah bisa dikelola sendiri oleh anggota kaukus.

E. Alternatif Pendanaan ke Depan

Pendanaan darl anggaran daerah sendirl tampaknya menjadi gagasan yang banyak didukung. Oleh karena itu, kaukus sebetulnya periu melakukan tekanan baik kepada parlemen ataupun eksekutif untuk menyediakan dana guna operasionalisasi kerja- kerja kaukus. Kalau kaukus dibebani dengan tugas mencari dana, menurut Pak Nasikun, risikonya adalah akan terjebak dalam aktivitas mencari dana.

Pandangan yang sama juga diutarakan oleh Bambang, dari Sekwan Propinsi DIY. la melihat bahwa peluang untuk skema ini cukup terbuka. la menggunakan analogi dengan kemunculan beberapa lembaga kuasi negara saat ini. Katanya, *"Misalnya Lembaga Ombudsman Daerah, itu kan bisa dapat dana dari APBD. Menurut saya, mengapa kaukus tidak bisa?"*.

Pendanaan dari anggaran daerah juga diutarakan oleh Barid Hamroni. la mengatakan, "Sebenarnya ini bisa masuk anggaran dewan. Misalnya melalul pos peningkatan kapasitas dewan, yang

hanya sebagian orang saja yang mau menggunakan.". Hal ini juga harus dilikuti beberapa langkah seperti mengoptimalkan anggota dewan untuk terlibat dalam kaukus menggalang dukungan pihak eksekutif, dan penekanan secara kelembagaan tentang pentingnya kaukus.

Selain Itu, Iwan Satriawan juga mengusulkan untuk merubah pola peningkatan kapasitas menjadi skema yang bisa dilakukan dengan dana yang terbatas dan dengan fasilitas yang sederhana.

> *"Sehingga masih tetap bisa diadakan kegiatan-kegiatan semacam diskusi dan semacamnya, tetapi dengan fasilitas yang lebih sederhana seperti misalnya diskusi-diskusi informal yang tidak harus dilakukan di hotel hotel yang mahal".*

la juga melihat kemungkinan mencari lembaga donor baru untuk mensupport kerja kaukus. Apalagi la melihat kapasitas orang yang ada di kaukus sangat memungkinkan bagi mereka untuk mengusahakarn lembaga donor yang lain. Juga perlu ada dukungar anggota sebagai bentuk komitmen moral.

Dukungan terhadap gagasan ini juga datang dari Chalid Mahmud. la mengusulkan supaya agenda kaukus depan dapat lebih diarahkan pada kerja-kerja internal dalam lembaga dewan.

> *"Dengan cara ini, fokus kegiatan kaukus tidak lagi pada kegiatan kegiatan semacam lokalatih, tetapt lebih pada aplikasi dalam program yang riil di lapangan. Program riil seperti ini tidak perlu tergantung pada dukungan dana pihak luar karena murah".*

BAB 7

Penutup

Masalah dasar yang mengendap dalam tubuh parlemen sedikit-banyak mengalami perubahan. Di masa lalu, parlemen berdiri dalam posisl *powerless* karena ia menghadap subordinasi oleh kekuatan birokrasi. ia harus tanggap dan tunduk pada kepentingan eksekutif. Di masa reformasi, parlemen tampil jauh lebih *powerful* sekaligus mempunyai kesempatan yang terbuka untuk nyampaikan *voice* kepada eksekutif, Namun masalah dasar yang dihadapi parlemen sekarang adalah miskinnya etika dan kapasitas dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan kontrol politik. Yang lebih akut adalah bahwa parlemen menjadi bagian dari sistem dan perilaku yang korup. Korupsi sudah menjadi penyakit kronis. Khususnya dalam tata kelola pemerintahan, di tingkat pusat sampai yang terkecil di tingkatan lokal. Sudah banyak riset yang memaparkan dampak buruk korupsi terhadap suburnya praktek diskriminasi di berbagai bidang pelayanan pendidikan, kesehatan, perumahan. pekerjaan dan lainnya di kalangan warga negara. Bahkan praktik korupsi juga berkontribusi terhadap peningkatan jumlah kemiskinan karena kebijakan politik yang korup hanya peduli terhadap golongan elite

dan mengabaikan peran sebagian besar masyarakat yang tidak memilki akses, jaringan dalam pengambilan kebijakan politik.

Dalam konteks ini korupsi menjadi bagian penting dari praktik penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power). Hampir semua lembaga strategis dalam pemerintahan, termasuk parlemen lokal (DPRD), mengidap penyakit kronis ini, karena para aktor di dalamnya sudah terpuruk dalam mentalitas mencari keuntungan melalui otoritas yang sedang berada di dalam kuasanya. Mengingat dampak dan kerugian yang ditimbulkannya teramat besar bagi masa depan bangsa, negara dan masyarakat maka proses untuk mencegah dan memberantasnya harus dilakukan.

Lalu dari mana upaya itu harus dimulai? Di tengah-tengah tampilnya parlemen lokal yang bermasalah dan korup, beberapa NGOs dan Perguruan Tinggi di Yogyakarta mengambil inislatif Konsorsium Kaukus Parlemen Bersih (KPB), yang mengorganisir aktor-aktor DPRD di DIY termasuk di Kota Yogyakarta, Sleman, Bantul, Kulon Progo dan Gunungkidul. KPB adalah sebuah inisiatif perubahan yang datang darl diri sendiri (pribadi) dan dari lokal, bukan dari sistem yang besar dan dari atas. KPB jelas bukan kaukus politik, tetapi lebih sebagai "kaukus moral dan "kaukus pembelajaran", ia disebut sebagai kaukus moral karena para anggota yang tergabung dalam KPB mengambil komitmen untuk mengembangkan etika dalam berpolitik dan bertekad untuk selalu "bersih", sekaligus mencegah terjadinya korupsi. KPB juga disebut kaukus pembelajaran sebab wadah kaukus mereka gunakan untuk saling belajar menempa kapasitas mereka dalam menjalankan fungsi-fungsi parlemen, sekaligus membangun jaringan dengan elemen-elemen masyarakat sipil.

Memang upaya menuju kearah itu tak mudah dilalui, banyak kendala dan tantangan yang menghadang. Seperti pengalaman Konsorsium KPB DIY saat melakukan sosialisasi program ini, sekaligus di saat berupaya membangun dukungan dikalangan anggota dewan di kabupaten, kota dan propinsi se DIY, responnya sangat beragam. Tingkat penerimaan atas program ini pun memiliki ragam motivasi. Dar motif yang bernilai luhur, seperti niat untuk memperkuat kapasitas dalam menjalankan fungsi sebagai anggota dewan sampai pada niat sekedar mencari tameng agar terlihat bersih luarannya karena dalamannya sudah kotor. Melihat peta seperti itu maka Konsorsium KPB DIY tetap berupaya menggandeng seluruh anggota dewan yang ingin bergabung di dalam KPB DIY. sebagai mesin Dengan asumsi bahwa KPB ini dilbaratkan cuci maka semua "baju" kotor dan ersih dapat masuk, tapi setelaha masuk akan ter(di)cuci sehingga keluar dari mesin semua "baju" itu akan menjadi bersih.

Semua anggota KPB DIY memperoleh berbagai bentuk pelatihan untuk memperkuat fungsinya sebagai anggota dewan, dengan menyandang misi utama yakni meningkatkan citra parlemen melalui penegakan etika politik, menutup peluang korupsi melalui pelaksanaan fungsi legislasi, penganggaran dan pengawasan serta meningkatkan kapasitas dan memperkuat jaringan antar anggota parlemen. Banyak pelajaran berharga yang dapat diambil dari kehadiran KPB DIY ini, diantaranya adalah meningkatnya kapasitas dalam memahami tupoksinya sebagai anggota dewan, mulai mencairnya komunikasi yang beku antar anggota dewan yang berbeda partai, dan adanya adanya semangat dan kesadaran baru untuk mengembangkan citra diri yang bersih.

Meskipun berbagai kendala dan tantangan internal dan eksternal juga menghadang langkah KPB DIY. Untuk konteks internal, beberapa permasalahan yang harus segera diatasi atas adalah seperti adanya upaya untuk tidak lagi diposisikan sebagai "Mesin ATM" yakni penyuplai uang/dana oleh partal dan massanya. Memiliki prioritas di dalam mengembangkan inovasi dan pembaruan politik di dewan agar tidak terus menerus terjebak dala kegiatan yang bersifat normatif dan serimonial. Untuk konteks eksternal adalah kuasa politik yang terkurangi, cenderung mengarah pada *executive heavy* sehingga dibutuhkan kerja ekstra untuk membangun kebersamaan dengan masyarakat sipil lainnya sama-sama concern terhadap politik kesejahteraan untuk masyarakat, anti korupsi dan sejenisnya. Juga upaya untuk meminimalisir intervensi partai dengan cara membangun kedekatan dengan konstituen Inisiatif KPB tentu merupakan model yang baik untuk direplikasi dl daerah-daerah lain terutama pelajaran mereka dalam mengembangkan etika politik, komitmen untuk selalu bersih dari korupsi dan selalu terbuka untuk belajar mengambangkan kapasitas. DPRD dari daerah-daerah lain tentu bisa mengambil contoh dan pelajaran berharga dari KPB DIY, agar terjadi *scaling up* dan replikasi yang meluas di seluruh penjuru Indonesia.

Daftar Pustaka

Amal, Ichlasul. (1995). "Pembedayaan DPR Dalam Upaya Demokra-tisasi", Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam IImu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. 11 Mei 1995.

Basyaib, Hamid dkk (ed.) (2002), *Mencuri Uang Rakyat: 16 Kajian Korupsi di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Aksara dan Partnership for Governance Reform

Budiardjo, Miriam dan Ibrahim Ambong (1993).(eds.), *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Pers.

Eko, Sutoro (2004), Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat, Yogyakarta: APMD Press.

Eko, Sutoro (2005) "Krisis Demokrasi Elektoral", Mandatory, Jurnal IRE, Vol. I. Edisi I,

Agustus Haryadi (2003), "Kedudukan dan Peranan Badan Legislatif Daerah", dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah, Yogyakarta: Jurusan lmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Pustaka Pelajar

Institute for Research and Empowerment (2004) Annual Report 2004: *Menuju Pemilihan Umum Transformatif*, Yogyakarta: IRE Press.

Marbun, BN (2005), "Perwakilan Politik Lokal dan Eksistensi DPRD Dalam Konteks Otonoml Daerah dalam Anhar Gonggong (ed.). Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun, Jakarta: ILD dan Yaysan Tifa.

Milen, Anneli (2001).. What do We Know About Capacity Building?, Geneva: WHO.

Nainggolan, Helpin PM (2002), Memaksimalkan Peran DPRD Melalui Mekanisme Rekruitmen studi keterkaitan hasil rekruitmen politik terhadap efektifitas kinerja DPRD kabupaten Sleman propinsi DIY, Skripsi, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, UGM, Yogyakarta.

Nasution, Adnan Buyung. (1995), Aspirasi *Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: studi sosio legal atas konstituante 1956- 1959*, Jakarta: Grafiti.

Ratnawati (1996), *Perwakilan Politik Badan Legislatif Tingkat Daerah*. Laporan Penelitian, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1996.

Sanit, Arbi. (1985), Perwakilan Politik di Indone- sia, Jakarta: Rajawali.

Schacter, Mark (2000), "Capacity Building: A New Way of Doing Business for Development As- sistance Organizations, Institute On Gou- ernance Policy Brief, No. 6, January

Sugiarto, Toto (2003), Quo Vadis Otonomi Daerah, Sinar Harapan, Kamis , 20 Februari.

Purwaningsih, Titin (2003), *Relasi Kekuasaan antara Legislatif dan Eksekutif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah di kabupaten Bantul Propinsi DIY tahun 1999-2002*, Tesis, Program Studi IImu Politik, konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi daerah, UGM, Yogyakarta.