



ISSN 1410-1777

Jurnal

JILMU PEMERINTAHAN

Terbit ulang dalam versi



ePUB

pada web:

<http://www.mipimedia.or.id>

EDISI **10** 2000

JURNAL ILMU PEMERINTAHAN

Edisi 10 - Tahun 2000

Versi Publikasi Elektronik (ePub)

Pengarah: M. Ridho Ficardo, S.Pi, M.Si.
Dr. H. Suhajar Diantoro, M.Si.
Dr. Hyronimus Rowa, M.Si.

Penanggungjawab: Drs. Syahril Tanjung, MA.

Pemimpin Redaksi: Dr. Megandaru WK, M.Si.

Wakil Pemimpin Redaksi: Heryana Romdhony, S.Sos., M.E.

Desain Grafis, Tata Letak dan Editor: Soerachmad Soeryodibroto

IT (Backend): Baihaqi Rochmaddin
Eko

Penyedia Script: Dirin Wirasaba

Sekretariat: Elvis Presly

Penerbit: Pengurus Pusat Masyarakat Ilmu
Pemerintahan Indonesia (MIPI)

Jumlah halaman: 63 halaman

Bahasa: Indonesia

ISSN: 1410-1777

Dapat diunduh bebas dengan menyebutkan sumbernya

Kata Pengantar

Peristiwa demi peristiwa terjadi di tanah air mulai dari provinsi yang paling Timur sampai ke ufuk Barat (Arah) di bawah semangat reformasi politik dan pemerintahan serta suasana kehidupan yang diselimuti gaung tuntutan otonomi, merdeka dan federasi, baik sebagai konsep maupun sebagai pendekatan potensial aktualita, telah mendorong jurnal Ilmu Pemerintahan menurunkan beberapa topik yang menarik untuk disimak.

Dengan latar belakang peristiwa dan kasus-kasus khusus/lokal yang terjadi, adalah penting mempersoalkan "*Makna otonomi daerah bagi negara Indonesia dan prospeknya dalam Abad 21*". Tulisan Koswara ini mengingatkan bahwa desentralisasi, dengan pemberian otonomi yang luas, memberikan kesempatan dan keseimbangan *division of power* antara Pusat dan Daerah, kearifan menduduki posisi *sentripetal* dan *sentrifugal*, tetap menghayati persatuan dan kesatuan bangsa, demi "*good governance*". Dalam tulisan Ryaas Rasyid, dikemukakan bahwa *good governance* dapat diwujudkan dengan kebijakan desentralisasi. Hal itu menurut penulis mensyaratkan adanya aparatur pemerintahan yang sepadan atau profesional. Dalam hubungannya dengan pergeseran format pemerintahan daerah, Djohermangrah Djohan menulis, tentang pemahaman format baru itu dan dalam konteks itu dikemukakan pergeseran aspek hubungan eksekutif dengan legislatif. Dalam hubungannya dengan Pemilihan Umum, Andy Ramses Marpaung, menurunkan tulisannya tentang "*Pemilu dan Pembangunan Demokrasi di Indonesia*"; Pemilu tidak hanya sebagai moment pendidikan politik, tetapi juga sebagai sarana dan proses pembangunan demokrasi yang etis dan bertanggung jawab, *acceptable* dan legitimatif untuk terciptanya "*good governance*".

Besar kecil, luar sempitnya otonomi, desentralisasi struktural ataupun desentrali yang bersifat administratif kedua-duanya membaurkan pengaruh langsung atau tidak langsung terhadap Birokrasi; Tulisan Siti Ismaryati, dengan judul "*Peranan dan Kedudukan Birokrasi dalam Era Globalisasi*", menyoroti "*bureaucratic accountability*" sebagai sentral pengembangan dan pembaharuan serta pembelajaran untuk akomodasi kebutuhan dan tuntutan. Suatu ringkasan penelitian dilaporkan oleh Nurliah Nurdin yang meneliti kemitraan LSM di Dati II menyimpulkan bahwa desentralisasi dan otonomi memberi dampak pada lingkungan internal dan eksternal kehidupan kelembagaan masyarakat, termasuk partisipasi atau peran serta ataupun kemitraan Lembaga swadaya masyarakat.

Terakhir untuk melengkapi edisi ini disajikan resensi buku "*Human Resources Management*" oleh Bernadus Luan Kali, yang intinya mengajarkan pada kita lebih banyak mengelola sumber daya manusia, karena tuntutan pelayanan prima, management berkualitas, performasi dan pemberdayaan masyarakat sangat banyak tergantung pada sumber daya manusianya yang mampu mengalihkan teknologi dan informasi.

Akhirul kalam, Dewan Penyunting mengucapkan Selamat merayakan hari raya Idul Fitri 1 Syawal 1420H dan selamat membaca.

Jakarta, Januari 2000
Ketua Dewan Penyunting

Dra. Hj. Ngadisah, MA.

Daftar Isi

- Kata Pengantar iv

Teori pemerintahan

- Siti Ismaryati 1
Peranan dan kedudukan birokrasi dalam era globalisasi

Aktualita pemerintahan

- E. Koswara 9
Makna otonomi daerah bagi negara kepulauan seperti Indonesia dan prospeknya dalam abad 21
- Djohermansyah Djohan 23
Format pemerintahan daerah dan hubungan eksekutif – legislatif
- M. Ryaas Rasyid 29
Kebijakan penyiapan sumber daya aparatur yang profesional dalam pelaksanaan otonomi daerah
- Andy Ramses Marpaung 35
Pemilu dan prospek demokrasi Indonesia

Laporan Penelitian

- Nurliah Nurdin..... 45
Kemitraan Lembaga Swadaya Masyarakat di daerah tingkat II studi kasus di Kotamadya Bogor Propinsi Jawa Barat

Resensi Buku

- Bernard Luan Kali..... 57
“Human resources management an experiential approach”

Peranan Dan Kedudukan Birokrasi Dalam Era Globalisasi

Oleh : Siti Ismaryati^[1]

1. Pendahuluan

Era globalisasi telah menjadi isu luas di hampir semua negara di dunia. Era ini dipandang memiliki sifat khusus yang diperkirakan tidak hanya menjadikan tatanan pergaulan internasional yang telah ada yang akan mengalami perubahan, tetapi juga akan membawa pengaruh besar pada lingkup nasional, dan bahkan lokal, di sesuatu negara. Termasuk dalam hal ini adalah pengaruh era globalisasi terhadap birokrasi.

Di sisi lain, birokrasi merupakan suatu fenomena pemerintahan modern. Tidak ada satu negara modern tanpa birokrasi. Dan karenanya, perbincangan atau pembahasan mengenai birokrasi, dalam semua aspeknya, akan terasa selalu menarik, dan juga tak habis-habisnya. Sebagian mengungkapkan kemanfaatan birokrasi, dan sebagian lainnya, dan terkesan kelompok ini merupakan kelompok mayoritas, mejadikan birokrasi sebagai bulan-bulanan, obyek pelemparan kesalahan, dan sumber dari ketidak-beresan. Dengan pemahaman itu, merupakan hal menantang untuk membicarakan peranan dan kedudukan birokrasi dalam era globalisasi berkenaan dengan upaya peningkatan kualitas aparatur pemerintah. Pertanyaan utamanya adalah: peranan dan kedudukan apa yang dapat dan semestinya dilakukan oleh birokrasi pemerintahan?, yang pada gilirannya, akan memberi arah dan sekaligus membimbing setiap upaya untuk meningkatkan kualitas aparatur pemerintah agar sejalan dengan dinamika era globalisasi, semakin mampu menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Uraian tentang keterkaitan yang demikian ini akan dimulai dengan memahami makna birokrasi terlebih dahulu.

2. Makna birokrasi

Pada dasarnya, birokrasi adalah suatu jenis organisasi. Sebagai pencetus istilah ini, Max Weber dengan tipe ideal birokrasi, menganggap birokrasi merupakan organisasi yang paling cocok untuk masyarakat modern. Alasannya, selain menjamin terwujudnya efisiensi, birokrasi merupakan organisasi yang didasarkan pada sumber kekuasaan yang bersifat legal-rasional, terutama dalam bentuk tidak diskriminatif dan obyektif. Dengan alasan ini pula, birokrasi biasanya dipahami menampilkan karakteristik berupa hirarki yang terumuskan dengan baik, sistem aturan dan prosedur, hubungan impersonalis, dan kompetensi teknis sebagai dasar seleksi dan promosi.

Dalam praktek, birokrasi, dan khususnya birokrasi pemerintahan, dinilai menampilkan karakteristik yang sebaliknya.

1 Dosen tetap IIP, Ketua Jurusan Manajemen Keuangan Daerah IIP, Lulusan S-2 UGM di bidang Sosiologi tahun 1986.



Sebagai suatu organisasi berskala besar, birokrasi dikesani lamban, bertele-tele, dan tidak manusiawi. Gambaran ini pula yang biasanya dikesani pada aparat pemerintah, walaupun terdapat kalangan tertentu seperti Osborne yang mencoba membesarkan hati, dengan mengatakan: yang jelek adalah birokrasi, tetapi tidak otomatis, birokratnya juga jelek.

Apapun pemahamannya, birokrasi adalah suatu kebutuhan yang tak dapat dihindari. Persoalannya adalah bagaimana membangun birokrasi agar semakin sesuai dengan tuntutan jaman (termasuk tuntutan era globalisasi) dan perkembangan kehidupan dan kesejahteraan masyarakat.

3. Peranan dan kedudukan yang diharapkan.

Sebagai penyelenggara aktivitas pemerintahan, birokrasi pemerintahan diharapkan untuk berperan dalam banyak hal. Peranan pertama adalah birokrasi sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat. Dengan peran ini, birokrasi dihadapkan pada keharusan untuk dapat mendorong terwujudnya kehidupan masyarakat yang lebih layak dan lebih bermartabat. Peranan kedua birokrasi berkaitan dengan fungsi pengaturan. Melalui peranan ini, birokrasi banyak terlibat dengan pengarahannya atau pembatasan perilaku masyarakat. Peranan lain adalah berkenaan dengan pemberdayaan masyarakat. Peranan ini sesungguhnya merupakan peranan strategis birokrasi untuk memungkinkan masyarakat sebagai warga negara. Peran ini biasanya dikaitkan pula dengan peran yang dihubungkan dengan fungsi pembangunan pada umumnya. Selain itu, birokrasi juga sangat berperan sebagai “pendidik” masyarakat. Melalui kegiatan-kegiatan pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan, birokrasi “mengajarkan” kepada masyarakat mengenai kebijakan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang sebenarnya. Isi dan cara kegiatan-kegiatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah secara nyata merupakan bahan ajaran bagi masyarakat tentang makna dan manfaat penyelenggaraan pemerintahan.

Banyak jenis peranan, yang disertai pula dengan ruang lingkup yang luas, pada sisi lain, merupakan peluang untuk pengembangan kualitas bagi para birokrat atau aparat pemerintah. Setiap aparat pemerintah dituntut untuk secara terus menerus menemukan cara-cara baru pelaksanaan tugas agar semakin mampu dan semakin mudah melaksanakan tugas. Tuntutan yang seperti ini bahkan semakin dipersyaratkan dalam era globalisasi dewasa ini. Perkembangan masyarakat yang dinamis, kondisi lingkungan pelaksanaan tugas yang berubah cepat, misalnya, merupakan tantangan bagi aparat pemerintah untuk terus mampu mengembangkan sikap dan perilaku yang sepadan. Di tengah kehidupan yang semakin demokratis, aparat pemerintah dituntut untuk, antara lain, semakin responsif, akuntabel, profesional, transparan, dan entrepreneurial (bersifat wiraswasta). Dalam konteks inilah, pemahaman mengenai globalisasi, menemukan relevansinya.

Pertanyaannya adalah apakah sesungguhnya yang dimaksud dengan era globalisasi itu, mengapa era ini dinilai penting untuk dipahami, serta bagaimana era globalisasi memberi pengaruh terhadap kedudukan dan peranan birokrasi ataupun terhadap corak kehidupan masyarakat pada umumnya.

4. Makna dan implikasi globalisasi

Secara sederhana, istilah globalisasi bermakna menjadi global atau menjadi bersifat mendunia. Keadaan “menjadi global” ini akan mencakup tindakan, proses, dan kebijakan. Dan dalam keterkaitannya dengan upaya peningkatan kualitas aparatur pemerintah, maka pertama-tama akan bermanfaat kalau terdapat sedikit pemahaman mengenai latar belakang berkembangnya era globalisasi.

Perkembangan era globalisasi tak terlepas dari kenyataan bahwa tidak ada satu bangsa di dunia yang dapat hidup tanpa berhubungan dengan bangsa lain. Keterhubungan ini, sebagaimana terungkap dalam sejarah peradaban manusia, ada yang bersifat penjajahan dan ada pula yang bersifat kerjasama antar negara atau persekutuan. Pada awalnya, hubungan antar negara tersebut banyak digerakkan oleh motif-motif yang bersifat ekonomi, seperti : mencari pasar baru, atau mendapatkan sumber bahan mentah baru. Dalam perkembangan lebih lanjut, hubungan antar bangsa meluas sehingga mencakup kepentingan-kepentingan keamanan, politik dan sosial-budaya. Dengan perkembangan ini, maka hubungan antar-bangsa tidak hanya melibatkan hubungan antar-bangsa dan antar dunia-usaha, tetapi juga hubungan antar masyarakat atau hubungan antar lembaga-lembaga masyarakat

Perkembangan era globalisasi, selain digerakkan oleh pelbagai motif tersebut, juga sangat ditunjang oleh berkembangnya teknologi canggih seperti pesawat terbang, telpon, televisi dan komputer serta jaringan komunikasi seperti internet yang membuat antar tempat di belahan manapun di dunia dapat terhubung hanya dalam bilangan menit. Artinya, perkembangan keadaan di era globalisasi umumnya berlangsung secara cepat, dinamis, dan hampir-hampir tak mengenal batas-batas negara. Dalam era globalisasi, seolah-olah batas-batas negara yang bersifat fisik mejadi terabaikan, misalnya sebagaimana tercermin dari ungkapan seperti : hanya ada satu bumi, dunia menjadi sempit, berfikir global bertindak lokal, atau mutu global biaya lokal. Dengan ungkapan ini dimaksudkan bahwa pertimbangan-pertimbangan yang dibuat dalam setiap kegiatan, khususnya pemerintahan dan bisnis, sejauh mungkin memperhatikan kenyataan yang lebih luas dari sekedar yang terdapat pada lingkungan suatu daerah atau suatu negara.

Implikasi dari kenyataan atau kecenderungan global ini adalah diperlukan suatu upaya yang terus menerus untuk menyiapkan seluruh lapisan masyarakat dalam memahami makna perubahan, tidak saja dalam lingkup lokal, regional dan nasional, tetapi juga dalam lingkup global atau internasional.



Contoh dari pemahaman ini adalah apa yang telah dilakukan oleh aparat pemerintah dalam melaksanakan tugas pokoknya, tidaklah hanya berpengaruh terhadap pencapaian sasaran tugas pokoknya saja, tetapi juga memberikan pengaruh terhadap pencapaian sasaran yang lebih besar, yakni menjadikan masyarakat sebagai pemetik manfaat dari kegiatan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan. Dalam hal ini, patut disadari bahwa pengertian “manfaat” itu tidak saja ditentukan oleh nilai-nilai lokal masyarakat, tetapi juga dipengaruhi oleh nilai-nilai dari luar masyarakat. Dan nilai dari luar masyarakat ini tidak hanya berasal dari lingkup regional dan nasional, tetapi juga lingkup internasional. Dalam kehidupan sehari-hari dapat dilihat betapa maraknya istilah demokrasi dan hak-hak asasi manusia digunakan, dan betapa gencarnya iklan pizza dan mc donald ditayangkan.

Dengan pemahaman itu terlihat adanya kebutuhan aparat pemerintah untuk mampu memaknai era globalisasi sebagai suatu masa dimana setiap aparat pemerintah dituntut dapat mengembangkan orientasi pada prestasi kerja, bersifat dinamik dan kompetitif, serta berwawasan kesisteman, disamping juga dituntut untuk lebih kreatif dan inovatif. Pemahaman ini sekaligus menjadikan upaya, kreasi dan prakarsa dalam pelaksanaan tugas di era globalisasi sebagai suatu tantangan yang berskala lokal dan global, walaupun kadar untuk tantangan global akan sangat bervariasi tergantung dari sifat dan lingkup tugas yang dilaksanakan. Berbagai hal seperti lingkungan hidup, hak asasi manusia, dan perdagangan bebas merupakan contoh tugas atau kegiatan pemerintahan yang dinilai sebagai isu global, dan karenanya seringkali dianggap sebagai tantangan global pula.

Secara lebih spesifik dapat dikemukakan bahwa tantangan global merupakan salah satu kegiatan pengintegrasian ke dalam sistem global yang berkembang dewasa ini. Bersamaan dengan pengintegrasian ini berlangsung pula proses pendefinisian kembali peranan dan kegiatan pemerintahan suatu negara dalam konteks masyarakat global. Misalnya, bagaimana kita perlu memaknai kembali pengertian unjuk rasa, demokrasi, hak-hak asasi manusia, dan hubungan antar-negara. Upaya ini pada dasarnya merupakan suatu proses pembelanjaan sosial dan melibatkan perubahan-perubahan yang sifatnya lebih kualitatif ketimbang kuantitatif. Selain itu, rangkaian perubahan tersebut, selain bersifat bertahap, juga mensyaratkan pengetahuan baru mengenai sifat dan kompleksitas sistem kemanusiaan dan alam serta perubahan-perubahan secara sadar dalam perilaku dan nilai-nilai.

Selain menghadirkan tantangan yang berskala global, era globalisasi juga menggaris-bawahi peranan ekonomi yang sangat dominan. Ekonomi dari pasar global bertindak sebagai kekuatan penggerak yang kuat. Dalam hal ini, perluasan serta keterhubungan jaringan komunikasi memudahkan penjemabatan batas-batas konseptual dan geografis tradisional dan menjalin kebersamaan kepentingan global.

Pada saat bangsa-bangsa semakin terintegrasi ke dalam pasar regional dan global, pemikiran global dan holistik menjadi esensial untuk pembangunan berkesinambungan baik pada tingkat organisasi maupun pada tingkat masyarakat. Pemikiran alternatif yang menekankan pada batas-batas sempit suatu bangsa, antara lain seperti berdiri di atas kaki sendiri, sangat menghambat pembangunan tidak hanya pada tingkatan negara tetapi juga pada tingkatan masyarakat dan perorangan.

Dengan kecenderungan tersebut, kekuatan global dan aliran lintas bangsa (trans-nasional) akan menjadi semakin bertambah dominan pada tingkat nasional dan lokal. Kekuatan teknologi dan ekonomi yang sangat kuat ini membutuhkan penilaian yang hati-hati karena mereka bersisi ganda. Di satu sisi, keterkaitan dan kerjasama global memberi kehidupan manusia lingkup geografis yang lebih lebar dan membuat tindakan mereka lebih transparan. Namun di sisi lain, mereka juga menempatkan struktur sosial tradisional dan sistem ekologis di bawah tekanan yang meningkat dan menyebabkan beberapa di antaranya hancur. Seperti yang sekarang berlangsung di lingkungan kita adalah persoalan moralitas yang menurun atau perdagangan narkoba yang meningkat. Demikian juga dengan pembangunan ekonomi. Secara umum, pembangunan ekonomi seringkali dipahami sebagai suatu proses perusakan kreatif, dan dengan demikian, harus dihargai dalam pengertian manfaat yang diperoleh dan biaya yang terkait dengan pemetikan manfaat tersebut. Dalam hal ini, kecuali pembangunan ekonomi dipandang dari perspektif global dan holistik, maka biaya sosial dan lingkungan dari sisi destruktifnya tidak akan sepenuhnya diperhitungkan. Mereka yang menanggung biaya ini cenderung memandang perubahan-perubahan itu sebagai kekacauan (chaotic) dan tak-terkendali serta menjadi kehilangan semangat dan membahayakan, kecuali kekuatan-kekuatan yang medasari perubahan itu secara jelas diidentifikasi.

Implikasi lain dari globalisasi adalah pemaksaan kesadaran dan etika global pada generasi ini oleh kenyataan-kenyataan baru dari teknologi, ekologi, dan politik. Walaupun hal ini tidak berarti terjadinya kehilangan kepercayaan diri atau penyerahan kedaulatan, tetapi ia mensyaratkan re-evaluasi yang terus menerus mengenai nilai, tujuan, dan perilaku dalam suatu konteks global. Keharusan global berpengaruh baik pada pengembangan sikap perorangan ataupun pada pengembangan cara kerja institusi atau lembaga. Pada tingkat perorangan, keharusan global memaksa warga negara untuk bertindak secara lebih bertanggungjawab secara lokal dan secara global. Sedangkan pada tingkat institusi, keharusan global mensyaratkan penciptaan mekanisme untuk menjamin agar instansi-instansi pemerintah ataupun lembaga-lembaga masyarakat lebih utuh bertanggungjawab terhadap tindakan-tindakannya.

Dalam era globalisasi dewasa ini, suatu bingkai-kerja organisasi yang bersifat internasional juga sedang berkembang untuk memfasilitasi dan mengarahkan aliran lintas-bangsa yang menenun sistem nasional ke dalam jaringan global.



Dalam hal ini, bangsa-negara berdaulat masih merupakan unit organisasi dasar dari sistem internasional, tetapi tipe baru dari pusat-pusat kekuatan muncul dalam struktur sistem global : organisasi pemerintah internasional, organisasi non-pemerintah internasional, perusahaan lintas-bangsa, yang mencakup baik konglomerat jasa dan industri maupun yayasan kemanusiaan dan budaya. Kita kenal, misalnya, lembaga-lembaga internasional seperti Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB), IMF, Bank Dunia, WTO, dan ASEAN. Semua lembaga ini merupakan pendukung utama dari perkembangan era globalisasi sekarang ini. Dan birokrasi suatu negara perlu dan harus berhubungan dengan lembaga-lembaga ini, baik karena keikutsertakan atau kontribusi negaranya dalam jaringan internasional maupun karena ketergantungan negaranya akan bantuan dunia internasional.

5. Kendala yang dihadapi.

Namun demikian, birokrasi tidaklah barada dalam kevakuman. Birokrasi berproses dalam lingkungan tertentu, yang berbeda dari negara yang satu ke negara yang lain. Hanya saja, pandangan ini tidak juga mengabaikan adanya kecenderungan yang sama antar negara. Salah satu model yang biasanya dikemukakan untuk mengungkapkan kesamaan ini adalah skala model dari masyarakat prismatic yang dibuat oleh Riggs. Sarjana ini menyatakan bahwa di negara berkembang, birokrasi ditandai oleh suatu fenomena yang disebutnya overlapping dan formalism. Yang pertama mengungkapkan adanya pertindihan antara nilai modern dan nilai tradisional dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan yang kedua menunjukkan adanya kesenjangan antara yang tertulis dan yang senyatanya dilakukan. Gejala ini, untuk saat sekarang, mungkin dapat dilihat dari gejala KKN yang seringkali menghias pemberitaan media massa.

Dalam banyak hal, aparat pemerintah dihadapkan pada kecenderungan ambivalensi. Biasanya, seringkali terucap bahwa pemerintahan bukanlah persoalan hitam-putih, karena banyak hal yang merupakan campuran kedua warna itu sehingga berubah menjadi "abu-abu". Kalau kualitas aparat pemerintah akan ditingkatkan, pertanyaannya adalah : bagaimana sepatutnya menyikapi "wilayah abu-abu" ini?.

6. Prospek pengembangan

Jawaban atas pertanyaan itu jelas tidak sederhana : kontekstual, dan multi-dimensi. Namun tidak berarti, tidak ada yang dapat dilakukan untuk perbaikan dan peningkatan. Satu di antaranya adalah mengembangkan birokrasi semakin mampu untuk terus membangun kapasitasnya sejalan dengan tuntutan jaman dan lingkungan. Misalnya, dengan menjadi semakin berkurang kadar birokratisnya. Demikian pula, aparat pemerintah dapat berkembang sebagai individu pembelajaran. Dalam hal ini, aparat pemerintah dapat menjadikan dirinya belajar secara terus menerus dalam melaksanakan peran yang harus dilakukan oleh birokrasi pemerintahan.

Dalam konteks pembelajaran itu, terutama pada level perseorangan, dapat diingat kembali pendapat Downs tentang lima kategori birokrat. Kategori pertama adalah climbers, yakni aparat yang terus berusaha untuk “mendaki”, terutama yang berkenaan dengan kekuasaan, pendapatan, dan prestise. Kedua, conservers, yakni aparat yang sangat berkepentingan dengan upaya untuk meminimalkan perubahan. Ketiga, zealots, yakni aparat yang mempunyai motivasi dan komitmen tinggi untuk mendorong berlangsungnya suatu program atau kebijakan. Kategori keempat adalah advocates, yakni aparat yang melihat kepentingan dalam pengertian pemaksimalan peranan dan sumberdaya untuk organisasi atau unit kerja mereka. Kategori terakhir adalah statesmen, yakni aparat yang mempunyai kepekaan akan kepentingan umum yang mungkin dikembangkan melalui peningkatan kekuasaan mereka untuk merealisasikan tujuan pemenuhan kepentingan umum tersebut. Downs lebih lanjut mengemukakan bahwa motivasi birokrat pada umumnya dapat berupa kepentingan pribadi murni dan campuran. Yang pertama berkaitan dengan kekuasaan, pendapatan (uang), prestise, kenyamanan (tantangan terhadap perubahan yang meningkatkan ikhtiar perorangan dan penerimaan terhadap perubahan yang mengurangi ikhtiar perorangan tersebut), dan keamanan (kemungkinan kecil akan kehilangan hal-hal tadi). Yang kedua berkaitan dengan kesetiaan perorangan (pada kelompok kerja, tujuan, dan organisasi yang lebih besar), kebanggaan dalam prestasi kerja, keinginan untuk melayani kepentingan umum, dan komitmen pada program tindakan khusus).

Walaupun mungkin akan banyak alternatif pendapat yang dapat diajukan, setidaknya Downs telah memberikan sumbangan pada birokrat untuk mengenali diri, dan dengan demikian, melihat peluang dan arah pengembangannya.

7. Penutup

Di era globalisasi sekarang ini, pemahaman kembali terhadap kedudukan dan peranan birokrasi pemerintahan merupakan hal, yang tidak saja relevan dengan perkembangan keadaan, tetapi juga signifikan untuk kembali memantapkan penerimaan masyarakat terhadap fungsi-fungsi yang semestinya dilakukan oleh birokrasi pemerintahan. Berdasarkan pandangan ini menjadi jelas bagi aparat pemerintah bahwa era globalisasi menjadi lingkungan strategis bagi pelaksanaan tugas mereka, yang dengan demikian, mempengaruhi dan ikut menentukan corak, isi, dan ruang lingkup pelaksanaan tugas mereka. Dan ini sekaligus mensyaratkan mereka untuk terus melakukan adaptasi dan akomodasi perkembangan lingkungan tersebut. Kenyataan ini juga sekaligus memberi masukan baru bagi aparat pemerintah dalam memaknai kedudukan birokrasi serta dalam melaksanakan peranannya. Saat sekarang, misalnya, birokrasi dianjurkan untuk lebih banyak menampilkan peran steering ketimbang rowing.

Bagi aparat pemerintah, keterkaitan yang demikian itu, tidak saja berarti semata-mata memacu aktualisasi diri, tetapi juga aktualisasi yang berjalan bersamaan dengan pembangunan kapasitas organisasi, dengan arah hubungan yang timbal balik. Dan keterkaitan seperti ini juga disadari dipengaruhi oleh faktor-faktor yang berlingkup global, baik politik dan ekonomi maupun sosial, budaya, dan pertahanan-keamanan.

Inti dari semua ini adalah terciptanya birokrasi pemerintah yang mampu mendorong upaya pembelajaran sebagai suatu kebiasaan bagi aparat pemerintah, baik dalam mencermati rangkaian peran birokrasi yang dibutuhkan maupun dalam mengusahakan aktualisasi diri untuk mendukung pelaksanaan peran birokrasi tersebut. Dalam hal ini, dari segi proses, upaya pembelajaran tersebut hendaknya dipahami bukan sebagai suatu ikhtiar yang bersifat sewaktu-waktu atau temporer, tetapi sebaliknya, upaya pembelajaran itu merupakan ikhtiar seumur hidup (*long-life education*). Demikian pula dari segi isi atau substansinya, upaya pembelajaran itu tidak semata-mata terfokus tentang bidang menjadi tugas pokok, tetapi juga pada bidang “bagaimana belajar untuk terus menerus belajar”. Apabila birokrasi yang demikian ini terbentuk, maka kedudukan birokrasi dalam era globalisasi dapat tetap diharapkan legitimate, dan pelaksanaan peranannya dapat tetap efisien dan efektif dalam mewujudkan masyarakat yang bermartabat, berbudaya, dan sejahtera.

Kepustakaan

1. Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown;
2. Hartnon, Michael M. & Richard T Mayer. 1986. *Organitiation Theory for Public Administration*. Boston: Little, Brown;
3. Knight, Richard V and Gary Gappert (eds). 1989. *Cities in a Global Society*. Newbury Park, CA: SAGE Publications;
4. Osborne, David & Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. New York: Plume Books;
5. Riggs, Fred W 1964. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin.

Makna otonomi daerah bagi negara kepulauan seperti Indonesia dan prospeknya dalam abad 21

Oleh : E. Koswara ^[1]

1. Pendahuluan

Timbulnya ide dan pemikiran dasar yang menumbuhkan “reformasi total” di dalam segala aspek kehidupan bernegara dan berbangsa, telah memunculkan berbagai ide yang fokus utamanya adalah untuk mewujudkan terciptanya masyarakat madani (“*civil society*”) dalam kehidupan pemerintahan, bermasyarakat dan bernegara yang memiliki nilai-nilai “*Good Governance*” (“*Behoorlijk Bestuur*”) yang menelurkan nilai demokrasi dan sikap keterbukaan, kejujuran (*honesty*), keadilan, berorientasi kepada kepentingan rakyat, serta bertanggung jawab (“*akuntabel*”) kepada rakyat.

Dari berbagai faktor yang menyebabkan keterpurukan Indonesia sebagai akibat krisis multidimensional yang berkepanjangan, antara lain dapat dilihat mulai dari kebijakan moneter dan fiskal yang tidak tepat, kebijakan ekonomi yang berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi makro, kurang memperhatikan ekonomi mikro, terutama sektor riil, kebijakan industrialisasi yang terlalu mengutamakan industri yang sarat dengan komponen impor, belum lagi sikap dan perilaku birokrasi pemerintah dan swasta yang serba KKN, sehingga kesemuanya ini menimbulkan keresahan dan ketidak pastian serta kehidupan per-ekonomian rakyat yang semakin sulit, ditambah lagi dengan kemerosotan nama Indonesia di forum internasional karena masalah-masalah HAM, Timor Timur dsb.

Dampak dari reformasi total ini, ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan yang sangat penting adalah telah terjadinya pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik mengarah kepada sistem pemerintahan yang desentralistik dengan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai kondisi dan potensi wilayahnya.

Dampak inilah sesungguhnya yang melahirkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Lahirnya kedua UU ini dipandang sangat penting, karena melalui pelaksanaan kedua UU ini diharapkan akan membawa perubahan kepada kehidupan pemerintahan daerah yang lapat mewujudkan “*Good Governance*” dalam upaya mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya, dan dalam rangka upaya peningkatan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan.

1 Dosen tetap IIP, Lulusan S-3 dari Universitas Gajah Mada Yogyakarta tahun 1984.



Ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan, bangsa Indonesia sekarang sedang memasuki masa transisi dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik menuju kepada sistem pemerintahan yang lebih desentralistik dan demokratis, dengan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam wujud Otonomi Daerah yang luas dan bertanggung jawab, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan kemampuan wilayahnya dan peraturan perundang-undangan, serta memberikan peranan dan fungsi kepada DPRD lebih luas.

Otonomi Daerah sebagai perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori "*areal division of power*" yang membagi kekuasaan secara vertikal sesuatu negara. Dalam sistem ini, kekuasaan negara akan terbagi antara "pemerintah pusat" disatu pihak, dan "pemerintah daerah" dilain pihak. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah, antara negara yang satu dengan negara yang lain, tidak akan sama, termasuk Indonesia yang secara legal konstitusional menganut sistem Negara Kesatuan.

Kewenangan otonomi daerah yang menuju kemandirian daerah di dalam Negara Kesatuan, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh secara absolut dari suatu daerah ("*absolute onafhankelijkesheid*") untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut sekehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan.

Perbedaan kepentingan antara kebebasan berotonomi dan mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa biasanya merupakan ajang "*konflik kepentingan*" yang sering berlarut-larut, karena masing-masing meninjaunya dari perspektif yang berbeda, sehingga masalah otonomi daerah yang bertumpu kepada tinjauan perspektif yang berbeda ini menjadi "*dilemma*" yang tidak kunjung selesai.

Sesungguhnya perbedaan perspektif ini tidak seharusnya menjadi dikotomi yang mengarah kepada konflik kepentingan antara pusat dan daerah yang berkepanjangan, seandainya kita dapat mengukur seberapa jauh keleluasaan otonomi daerah dapat diberikan kepada Daerah, agar Daerah tersebut dapat berfungsi sebagai "Daerah Otonomi" yang mandiri, berdasarkan asas demokrasi dan kedaulatan rakyat, dengan memperhatikan nilai-nilai lokal, memperhatikan potensi, perbedaan dan keanekaragaman setempat, serta mempertimbangkan stabilitas nasional dan keutuhan persatuan/kesatuan bangsa? Kemandirian Daerah Otonom yang kuat justru harus menjadi penyangga bagi tetap terjaga dan terpeliharanya eksistensi negara dan bangsa.

Dengan kata lain, bagaimana mencari titik keseimbangan antara kehendak politik "*centrifugal*" yang melahirkan politik desentralisasi, dan mendudukkan posisi "*centripetal*" yang melahirkan sebagian central power

untuk menjamin tetap terpeliharanya identitas dan integrasi bangsa. Sulit untuk menetapkan formula yang tepat guna mencari penyelesaian masalah tersebut, oleh karena hal itu akan sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik pada suatu masa tertentu, dan hampir bisa dipastikan, bahwa setiap negara dalam mencari titik keseimbangan tersebut selalu memperhitungkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, politik, sosial, kesejahteraan dan keamanan.

Bagaimanapun sulitnya menetapkan formula, kita harus mencari formula yang tepat, objektif, dan rasional, disertai penuh kearifan dengan memandang persoalan ini adalah untuk kepentingan masyarakat bangsa, dan bukan untuk kepentingan segelintir orang atau kelompok tertentu.

Penekanan yang lebih mempertimbangkan “kriteria kepentingan lokal” akan melahirkan pemerintahan yang bercorak desentralistik, yang akan diimbangi dengan “kriteria kepentingan nasional” yang tetap akan menjamin identitas dan keutuhan bangsa, serta kepentingan nasional secara keseluruhan yang akan melahirkan center power yang terbatas, sehingga pemerintahan yang bercorak sentralistik dapat dibatasi.

Pandangan umum memang mengakui bahwa pemerintahan yang sentralistik semakin kurang populer, karena ketidak-mampuannya untuk memahami secara tepat nilai-nilai daerah atau sentimen aspirasi lokal. Alasannya, warga masyarakat akan lebih aman dan tentram dengan badan pemerintah daerah yang lebih dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis. Dalam pada itu, memberikan keleluasaan otonomi kepada daerah, diakuinya pula, tidak akan menimbulkan “disintegrasi”, dan tidak akan menurunkan derajat kewibawaan pemerintah pusat. Karena itu, pemerintah harus rela memberikan otonomi sebanyak mungkin kepada daerah dengan melihat potensi dan keanekaragaman daerah, *“as much autonomy as possible, as much central power as necessary”*.

Dari konstalasi ini, timbul pemikiran perlunya memberikan fokus otonomi daerah pada tingkat wilayah yang paling dekat dengan rakyat. Hal ini didasarkan kepada pemikiran, bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah bukan hanya tersimpul makna pendewasaan politik rakyat daerah dimana terwujud peran serta dan pemberdayaan masyarakat, melainkan juga sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat. Sebab, bagaimanapun juga tuntutan pemerataan, tuntutan keadilan yang sering dilancarkan, baik menyangkut bidang ekonomi maupun politik pada akhirnya akan menjadi fokus utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

2. Makna Otonomi Daerah bagi Negara Kepulauan seperti Indonesia

Pada hakekatnya, otonomi daerah merupakan keleluasaan masyarakat setempat untuk mengatur dan mengurus kepentingannya atas prakarsa sendiri dengan memperhatikan nilai-nilai potensi, perbedaan dan keaneka-ragaman setempat.

Kebijakan yang menyeragamkan pemberian otonomi daerah sulit untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat daerah.

Indonesia merupakan negara kepulauan dengan luas wilayah 4,8 juta km² dimana 1,9 juta km² adalah dataran, dan sebagian besar sisanya adalah lautan, terpecah menjadi k.l. 13.667 pulau yang tersebar dan membentang k.l. sepanjang 5.110 km dari timur ke barat, dan k.l. 1.880 km dari utara ke selatan, yang sungguh-sungguh fragmentasi kepulauan Indonesia tersebut, menjadikan perbedaan dan keanekaragaman yang luar biasa.

Letak Indonesia yang merupakan titik silang dan mempertemukan dua benua Australia dan Asia, serta menghubungkan Samudera Hindia dan Pasifik, yang sejak 2000 tahun silam telah menjadi lalu-lintas perdagangan dan kebudayaan, memungkinkan dapat memberikan peluang besar dan menjadi sangat potensial untuk maju berkembang, karena mampu menarik manfaat dengan mengadakan komunikasi kultural yang luas dan menjalin hubungan perdagangan dengan bangsa-bangsa lain .

Indonesia sebagai negara kepulauan yang saat ini terdiri dari 26 Propinsi (tidak termasuk Timor Timur), dan k.l. terdiri dari 322 Kabupaten/Kota Dati II, namun belum ada satupun Daerah Propinsi atau Daerah Kabupaten yang dinyatakan sebagai Daerah Otonomi Kelautan yang mandiri, baik secara politis, ekonomis, sosiologis dan kultural, maupun secara teknis administratif pemerintahan.

Kondisi Indonesia sebagai kepulauan memberikan makna tentang bagaimana otonomi yang seluas-luasnya harus diberikan kepada daerah yang mempunyai potensi dan karakteristik berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain, justru potensi maritim harus menjadi andalan utama, sehingga dapat memenuhi aspirasi dan tuntutan masyarakat terutama di daerah yang merasa perkembangan demokrasi tertutup selama masa pemerintahan orde baru, hak-hak daerah menurut asas pemerataan dan keadilan tidak dipenuhi oleh pemerintah pusat. Karena, hasil penggalian dan pengelolaan sumber daya alam yang berasal dari daerahnya sebagian besar dijadikan *revenue* pusat, sedangkan bagian yang dikembalikan kepada daerah dirasakan tidak proportional dan sangat kecil, yang pada gilirannya dengan segala ketergantungan kepada pusat, daerah tetap berjalan di tempat dan tidak mandiri.

Sementara ada yang berpandangan, bahwa otonomi yang luas di negara kepulauan seperti Indonesia ini, akan lebih terjamin apabila bentuk negaranya tidak Negara Kesatuan tetapi Negara Federasi; walaupun ia mengatakan bahwa soal nama tidak menjadi persoalan betul, apakah negara federasi dalam kesatuan, atau negara kesatuan tetapi dengan otonomi penuh yang diberikan kepada daerah yang dipimpin oleh seorang gubernur. Sehingga aspirasi, tuntutan demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat akan lebih terjamin.

Sebaliknya, ada yang berpendapat justru karena negara kepulauan, maka untuk merekatkan heterogenitas kepulauan dan keragaman daerah ini Indonesia adalah tepat menganut Negara Kesatuan yang menurutnya kurang cocok dengan Negara Federasi, meski Indonesia merupakan negara kepulauan. Gagasan untuk melaksanakan desentralisasi dengan otonomi penuh adalah merupakan alternatif yang paling cocok guna menghilangkan kesenjangan antara daerah.

Dengan demikian, inti persoalannya bukan terletak pada bentuk negara apakah Negara Kesatuan atau Negara Federasi, Walaupun *after sometimes* mungkin saja ditinjau dari *span of control* dalam manajemen pemerintahan, perlu difikirkan sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam bentuk lain dari Negara Kesatuan, misalnya Negara Federasi atau Konfederasi, yang sudah barang tentu dengan *political and administrative infrastructure of governance* yang benar-benar dicermati dan *well prepared*. Yang penting, adalah bagaimana kita mampu membuat konsep “persatuan bangsa” yang kuat sehingga dengan sistem atau macam dan bentuk negara apapun, kita tetap merupakan satu kesatuan bangsa sebagai “*One nation indivisible*”. Karena, ternyata Negara Kesatuan (“*Unitary State*”) yang dijunjung tinggi diatas UUD 1945 ternyata *has nothing to do with the concept of “unity of the state”*; *the two concept are always mixed and confused and sometimes even spark hot debates*. Jadi, nampaknya Negara Kesatuan ini hanya simbol saja, oleh karena nyatanya bentuk negara kesatuan ini tidak menjadi perekat untuk mempersatukan bangsa, disana-sini timbul keresahan, ketidak pastian, perpecahan, dan ketidak percayaan kepada pemerintah pusat.

Yang harus dihindarkan adalah terjadinya sentralisasi kekuasaan, monopolistik terhadap resources, dan keseragaman dengan dalih untuk mempersatukan bangsa, tetapi persatuan bangsa tetap tidak tercapai, malah yang ada mengakibatkan ketidak-adilan dan ketidak-seimbangan dalam membagi hasil bumi dan kekayaan alam antara pusat dan daerah kepulauan. Sebab, dengan sentralisasi kekuasaan justru semua *revenue* republik ini ditarik ke pusat, dan membaginya ke daerah-daerah tidak adil dan tidak seimbang. Jadi, letak persoalannya, bukan pada bagaimana mencari bentuk negara, melainkan bagaimana mewujudkan “persatuan bangsa” (“*Unity of nation*”) dan bagaimana mengadakan pembagian kekuasaan (“*powersharing*”) dan pembagian sumber-sumber kekayaan alam antara pusat dan daerah yang adil dan proporsional.

Walaupun Indonesia sebagai negara kesatuan sampai sekarang menganut Negara Kesatuan, namun reformasi politik dalam mengatur sistem pemerintahan yang bercorak “desentralistik” dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengembangkan demokrasi.

Peran serta dan pemberdayaan masyarakat daerah mempunyai keleluasaan untuk berprakarsa dan mengembangkan berbagai kemampuan, serta potensi yang dimilikinya baik sumber daya manusia, sumber daya alam, maupun kondisi geografis wilayahnya.



Pemikiran mengganti Negara Kesatuan menjadi Negara Federal, dan bahkan ada Daerah yang ingin keluar dari Negara Kesatuan alias mau merdeka, bermula didorong oleh sikap dan perilaku pusat, baik melalui pengaturan maupun tindakan kebijaksanaan yang diperlukan kepada daerah yang dirasakan tidak adil. Mereka mengetahui betapa besar hasil kekayaan alam daerahnya yang memberikan andil kepada negara dan bangsa, namun di lain pihak rakyat daerahnya sendiri tidak merasakan kenikmatan hasil daerahnya yang disumbangkan kepada negara dan bangsa, bahkan mereka berada dalam kemiskinan. Misalnya, hasil tambang tembaga dan emas di Freeport, Irian Jaya yang menghasilkan kekayaan yang berlimpah bagi negara dan pihak ketiga, namun dalam waktu yang bersamaan ratusan rakyat Irian Jaya mati kelaparan. Ini suatu ironi dan sulit diterima oleh akal sehat. Demikian juga terjadi di daerah-daerah lainnya, seperti : Kalimantan Timur, Aceh, Riau yang kesemuanya dirasakan sebagai ketidak-adilan dan ketidak-seimbangan pembagian hasil kekayaan alam antara pusat dan daerah.

Dalam perkembangan politik bangsa dan kemajuan dunia, pemberian kewenangan otonomi kepada daerah secara optimal yang dilandasi oleh prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah adalah merupakan persyaratan mutlak (*"Conditio sine qua non"*) bagi peletakan framework politik yang akan menjamin persatuan, kesatuan dan integritas bangsa. Adanya anggapan, bahwa dengan pemberian otonomi yang luas akan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa, tidak berdasar. Sebaliknya, pengaturan politik yang sentralistik, monopolistik, dan seragam bagi daerah yang beranekaragam yang cenderung menciptakan ketidak-adilan dan kesenjangan, yang justru akan merupakan ancaman bagi persatuan dan kesatuan bangsa.

Pengalaman masa lampau menunjukkan, bahwa pemberontakan-pemberontakan dan pembangkangan daerah yang terlalu luas, melainkan oleh ketidakpuasan atas kewenangan otonomi yang tidak secara nyata diberikan kepada daerah, meskipun undang-undang yang berlaku pada masa itu menetapkan perlunya daerah-daerah diberi peluang untuk berotonomi. Amal (1992) mengemukakan alasan-alasan mengapa begitu banyak terjadi pemberontakan regional dalam tahun 1950-an, satu diantaranya ialah *"the failure of the post-independent governments to realitie decetralized local government system and grant wide regional autonomy"*. Artinya, pemberontakan itu terjadi karena berkaitan dengan kegagalan pemerintah pasca kemerdekaan dalam mewujudkan suatu pemerintah yang desentralistik dan menjamin otonomi daerah yang luas.

Disamping itu, banyak pengamat berpendapat bahwa politik regional yang sangat labil dan mudah berubah karena adanya dikhotomi yang fundamental dalam struktur ekonomi antara Jawa sebagai pusat kegiatan yang selalu mengimpor, dan Luar Jawa sebagai penghasil ekspor, adalah juga menjadi sumber ketidakpuasan dan pemberontakan daerah terhadap pusat (Amal,1992,p.3).

Demikian pula, pemberian otonomi istimewa atau khusus kepada satu daerah tertentu adalah juga kurang tepat, karena hal itu akan menimbulkan kecemburuan daerah lain, dan ini juga dikhawatirkan akan menimbulkan bibit “*disintegrasi*” bangsa. Yang diperlukan adalah memperlakukan “otonomi yang luas” kepada daerah berdasarkan potensi wilayah dan keanekaragaman daerah. Daerah yang potensial kaya, berikan keleluasan otonomi untuk berkembang secara mandiri, sebaliknya daerah yang relatif kurang potensial perlu dibantu dan didorong untuk berkembang.

3. Otonomi Daerah pada masa Orde Baru : Antara Gagasan dan Realita

Melihat politik desentralisasi yang terkandung dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang diterbitkan pada masa pemerintahan orde baru, walaupun telah berjalan k.l. 24 tahun, namun pelaksanaan otonomi nyata dan bertanggungjawab yang meletakkan titik berat otonomi daerah pada Daerah Tingkat II, jalannya masih tersendat-sendat, lamban dan dalam beberapa hal malah mundur.

Gagasannya adalah dilaksanakannya desentralisasi bersama-sama dengan dekonsetransi, namun kekeliruan yang sangat mendasar dalam merealisasikan pasal 18 UUD 1945 yang dianut dalam UU 5/1974, ialah menjadikan “daerah otonom” sekaligus sebagai “daerah administrasi” (*fused model*) yang seharusnya terpisah (*split model*).

Konsekuensi dari membaurkan “daerah otonom” dengan “daerah administrasi”, pimpinan pemerintahan daerah dijabat oleh seorang Kepala Daerah yang karena jabatannya sekaligus sebagai Kepala Wilayah. Kedudukan Kepala Wilayah ini merupakan “alat pusat” dan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat, mewakili pusat, dan peranannya jauh lebih dominan dibanding dengan kedudukannya sebagai Kepala Daerah.

Konstruksi ini mendorong sistem pemerintahan bercorak sentralistik, karena kedudukan dwi-fungsi Kepala Daerah, justru peranan Kepala Wilayahnya yang lebih menonjol. Akibatnya, DPRD kurang berfungsi, baik sebagai badan legislasi maupun sebagai pengawas terhadap eksekutif daerah. Alasannya, Kepala Daerah tidak berada di bawah dan tidak bertanggungjawab kepada DPRD, melainkan berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.

Kepala Daerah hanya berkewajiban memberikan “keterangan” pertanggungjawaban kepada DPRD. Dengan demikian, akuntabilitas Kepala Daerah terhadap rakyat daerah tidak nampak. Dampak lebih jauh, demokratisasi pemerintahan daerah tidak berkembang.



Dalam pada itu, pola pemberian otonomi yang dianut dalam UU 5/1974 bersifat “proportional bertingkat”, artinya semua tingkat pemerintahan yang berbeda, mulai dari Pusat, Daerah Tingkat I dari Daerah Tingkat II pada dasarnya sama-sama mempunyai kewenangan untuk melakukan tugas, fungsi dan urusan yang sama, tetapi dalam proporsi yang berbeda. Pada umumnya, sharing ratio kewenangan cenderung membesar keatas, dalam arti Pusat akan memperoleh proporsi yang jauh lebih besar, diikuti oleh Daerah Tingkat I, dan baru Daerah Tingkat II memperoleh sisanya yang paling kecil. Perwujudan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II, kalau pola pemberian otonomi seperti ini terus dianut, sulit untuk bisa tercapai, karena eksistensi Daerah Tingkat I sebagai Daerah Otonom, tetap akan mendapat proporsi kewenangan yang jauh lebih besar dibanding dengan Daerah Tingkat II, sehingga bagaimanapun juga distribusi kewenangan terhadap daerah otonom tetap akan merupakan “piramid terbalik” dengan segala eksese timbulnya duplikasi dan kerancuhan yang mengakibatkan posisi Daerah Tingkat I sebagai daerah otonom yang paling dekat kepada rakyat menjadi tidak berdaya.

Oleh karena itu, mudah difahami gagasan dilancarkannya “prinsip otonomi nyata dan bertanggungjawab” dengan “titik berat pelaksanaannya diletakkan pada Daerah Tingkat II” yang dianut dalam UU 5/1999 lebih banyak dipergunakan sebagai alat retorika daripada untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah yang sungguh-sungguh secara operasional di lapangan.

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi, terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijaksanaan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara. Kebijakan perimbangan keuangan pusat-daerah, yang akan mengatur secara pasti pengalokasian “dana perimbangan”, yaitu bagian dari penerimaan negara yang dihitung menurut kriteria/ formula berdasarkan objektifitas, pemerataan dan keadilan.

Kebijaksanaan yang dianut pada masa pemerintahan orde baru, karena yang diutamakan adalah dayaguna dan hasilguna, serta stabilitas dan integritas bangsa.

Maka prinsip demokratisasi dikesampingkan, tidak mendorong peningkatan kemampuan daerah dan keleluasaan daerah untuk melaksanakan otonominya. Undang-undang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah semasa orde baru yang seharusnya dibuat, tidak pernah dibuat.

Dengan demikian, pelaksanaan perimbangan keuangan pusat-daerah tidak dapat diwujudkan. Untuk memenuhi kebutuhan sumber keuangan daerah dilakukan melalui “Subsidi Daerah Otonom” (SDO) dan bantuan/subsidi pembangunan daerah dilakukan melalui Instruksi Presiden (INPRES), dimana alokasinya tidak mencerminkan keseimbangan pusat-daerah, dan tidak mendorong daerah untuk mengembangkan kemandiannya, karena tidak didasarkan kepada kriteria/formula objektif, dan penentuannya selalu tergantung dari selera pusat (*top down*), sehingga pembagian yang adil, merata dan seimbang tidak tercapai. Disamping itu, bantuan/subsidi yang diterima oleh Daerah terlalu banyak dikendalikan oleh pusat, sehingga keleluasaan daerah (*discretionary power*) untuk merencanakan dan menggunakan dana bantuan tersebut sangat terbatas.

Terlihat dari ketidak-seimbangan antara *block grants* dan *specific grants* sangat dominan (85,8%). Sebagian besar dari dana Bantuan Khusus tersebut (70,4%) berbentuk Subsidi Daerah Otonom (SDO), sedangkan yang dialokasikan untuk Bantuan Umum (*block grants*) hanya 14,2% (Pelita IV TA 1984/85-1988/89).

Dengan dialokasikannya dana yang lebih besar dan pasti kepada daerah, diharapkan daerah akan lebih mampu memacu pembangunan daerah, sehingga kesenjangan pertumbuhan antara daerah dapat dikurangi, demikian pula pembagian dana yang rasional dan adil kepada daerah-daerah penghasil sumber utama penerimaan keuangan negara akan lebih pemeratakan pembangunan, mengurangi kesenjangan sosial, dan meredam ketidak-puasan daerah.

Karenanya, UU 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang merupakan satu paket dengan UU 22/ 1999 sedikit banyak diharapkan dapat mengatasi kesenjangan ini, Pemerintahan Daerah tidak lagi akan selalu tergantung kepada Pemerintah Pusat, melainkan bisa mandiri dalam memprogramkan pembangunan daerahnya.

4. Prospek dan Masalah Otonomi Daerah pada Abad 21

Dewasa ini lingkungan pemerintahan (*governance structure*) seperti halnya juga dunia usaha sedang berada dalam masa transisi dari dua polar yang ekstrim, yaitu era revolusi industri menuju kepada era revolusi informasi dan komunikasi, sejalan dengan semakin pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam kancah era globalisasi. Era globalisasi adalah era keterbukaan dan kompetisi di berbagai bisnis dan perdagangan.

Terjadi pergeseran paradigma dari *scientific management* ala Frederick Taylor menuju kepada konsep-konsep manajemen kontemporer yang dilancarkan oleh manajemen Jepang. Dalam hal yang pertama, administrative hierarchy birokrasi lebih menonjol (*visible hands*), sedangkan dalam era yang kedua *invisible hands* dalam arti market mechanism lebih dominan.



Persaingan, tantangan dan kesempatan dalam era revolusi industri hanya berkisar sekitar lingkup nasional dan internasional, sedang dalam era revolusi informasi dan komunikasi persaingan, tantangan dan kesempatan meliputi skala global (GAAT, APEC dsb), jangkauannya tidak hanya untuk masa kini tetap juga untuk masa depan. Kedua dimensi revolusi tersebut dapat mempengaruhi kedudukan dan peranan pemerintah yang cenderung untuk membatasi intervensi pemerintah terhadap kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat melalui deregulasi, debirokratisasi, desentralisasi dan privatisasi, disamping mengakibatkan terjadinya perubahan dalam cara pembagian kekuasaan, dan hak serta kewajiban dalam proses alokasi sumber daya makro yang bergerak diantara dua polar *market mechanism* dan *administrative hierarchy birokrasi*.

Perubahan paradigma ini juga membawa dampak terhadap perubahan visi dan strategi organisasi pemerintahan yang selanjutnya membawa perubahan pula terhadap struktur dan sistem, serta kultur yang diperlukan untuk peningkatan efisiensi dan daya saing yang tinggi dalam lingkungan pemerintahan tersebut. Perubahan yang terjadi di negara-negara maju terasa telah melampaui jauh yang terjadi di Indonesia.

Perubahan kebijaksanaan pemerintah selama lima Pelita yang menuju kearah pemantapan industrialisasi dan target pembangunan sektor industri dalam Repelita V menunjukkan bahwa posisi Indonesia belum mencapai tahap akhir era revolusi industri. Target pembangunan sektor industri dalam Repelita V (1989-1994) terutama ditujukan pada industri yang menghasilkan barang-barang ekspor, industri yang menyerap banyak tenaga kerja, industri pengolahan hasil pertanian dan industri yang menghasilkan mesin-mesin industri .

Oleh karena itu, sebagai negara yang sedang memasuki era revolusi industri, Indonesia perlu melancarkan program desentralisasi dan otonomi daerah yang merupakan sarana penting dan strategis dengan mengadakan perubahan dan penyesuaian dalam visi, misi dan strategi serta perilaku penyelenggara pemerintahan dalam menghadapi tantangan, ancaman dan kesempatan serta peluang abad ke-21, serta makin menguatnya gerakan regional seperti APEC, NAFTA, AFTA dsb., yang lebih mempercepat globalisasi ekonomi dunia. Keadaan ini akan membawa dampak yang besar, baik positif maupun negatif. Dalam era globalisasi, batas-batas geografis negara bangsa (nation state) menjadi kurang berarti lagi. Seperti juga diobsenasi oleh Kenichi Ohmae (1995) melalui apa yang disebutnya sebagai "*Four I's*", yaitu : *Investation; Industry; Information; and Individual Consument*.

Investasi tidak lagi tertutup oleh letak geografis; industri pada masa sekarang ini lebih banyak berorientasi kepada global, strategi perusahaan nasional atau multinasional tidak lagi dikembangkan karena pertimbangan kenegaraan tetapi karena kebutuhan yang berorientasi kepada pangsa pasar yang lebih menarik dimana saja, dan untuk mencari keunggulan potensi sumber daya dimana saja; keunggulan teknologi informasi memungkinkan suatu bisnis melakukan operasinya di mana saja, tanpa harus menyediakan seluruh perangkat bisnis di setiap negara.

Kegiatan perusahaan bisa dilakukan karena keunggulan informasi melalui jaringan kerja (networking) yang dapat di installed di mana saja sesuai dengan kebutuhan bisnis yang bersangkutan. Keadaan ini merupakan tantangan dan ancaman kalau tidak bersiap diri karena harus berkompetisi dengan negara-negara lain yang lebih maju.

Indonesia tidak termasuk 40 negara yang memiliki daya saing yang tinggi (mis; Jepang no.1; Singapore no.7; Malaysia no.17; Australia no.24 dst), disamping belum mantapnya efisiensi birokrasi, pungutan liar yang masih belum terkendali, serta masih suburnya praktek korupsi dan kolusi . Selanjutnya, hasil survey terhadap 53 negara, *World Economic Forum* melalui *Global Competitiveness Report 1997* menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara paling kompetitif di antara para emerging markets skala besar dunia, dengan predikat daya saing global melonjak dari urutan 30 pada tahun lalu menjadi urutan 15.

Daya saing disini didefinisikan sebagai kemampuan suatu negara mencapai pertumbuhan Product Domestic Bruto (PDB) per kapita yang tinggi. Penilaian daya saing itu sendiri didasarkan atas delapan unsur sebagai berikut : keterbukaan perekonomian terhadap perdagangan dan keuangan internasional; peranan anggaran dan regulasi pemerintah; perkembangan pasar finansial; kualitas infra struktur; kualitas teknologi; kualitas manajemen bisnis; fleksibilitas pasar tenaga kerja; serta kualitas kelembagaan hukum dan politik. Laporan ini masih menempatkan Singapore dan Hongkong sebagai perekonomiannya paling kompetitif, karena pertimbangan “kekuatannya” dalam berbagai sisi, mulai dari infrastruktur hingga pendidikan, yang dianggap kunci penting untuk terjadinya pertumbuhan ekonomi. Walaupun daya saing Indonesia sudah meningkat menjadi urutan ke 15 (Notes: sebelum terjadi krisis), namun masalah-masalah yang dihadapi oleh Indonesia dalam hubungan perdagangan antar bangsa tetap harus menjadi perhatian, dan kita harus mampu menangkal berbagai pengaruh negatif, tetapi juga merupakan kesempatan dan momentum yang baik untuk meraih berbagai keuntungan dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat yang lebih maju.

5. Prasyarat Pelaksanaan Otonomi Daerah pada Abad 21

Kebijaksanaan desentralisasidan otonomi daerah pada Abad 21 akan merupakan “Strategi Barat” dalam memasuki “Era Reformasi Total” dan dalam menghadapi Era Globalisasi dan Perdagangan Bebas 2003, yang didalamnya harus memiliki berbagai format politik, ekonomi, sosial budaya dan hukum yang sudah “direformed” berdasarkan prinsip-prinsip demokratisasi, keadilan ekonomi dan hukum, serta pengembangan sosial budaya dan pemberdayaan masyarakat yang bertumpu pada semangat egalitarian dalam kehidupan sosial masyarakat madani, sehingga mampu mengantar masyarakat Indonesia menuju ke pintu gerbang Indonesia Baru.



Arah desentralisasi dan otonomi daerah yang tertuang dalam berbagai perundang-undangan harus cukup sehat untuk dapat mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis, berdaya guna dan berhasil guna, transparan, berkeadilan, akuntabel dan berkelanjutan. Dengan perubahan paradigma baru ini, dampak yang akan sangat dirasakan oleh pemerintah daerah, bukan hanya sekedar menyangkut kepada perubahan sistem dan struktur pemerintahan daerah, melainkan peranan dan fungsi politik lokal akan semakin besar, sehingga peran serta masyarakat akan lebih menonjol.

Dalam pada itu, dituntut pula kesiapan dan ketersediaan sumber daya manusia aparatur, baik secara kuantitatif maupun kualitatif yang akan berperan dan berfungsi sebagai motor penggerak jalannya pemerintahan daerah yang kuat, efektif, efisien dan akuntabel. Sumber daya manusia aparatur yang diperlukan bukan hanya yang memiliki ketrampilan dan kemampuan profesional di bidangnya, melainkan juga diperlukan “perubahan sikap mental” yang memiliki etika dan moral tinggi, serta memiliki dedikasi dan pengabdian terhadap masyarakat.

Malalui pemerintahan yang desentralistik, akan terbuka wadah demokrasi bagi masyarakat setempat untuk berperan serta dan menentukan nasibnya, serta berorientasi kepada kepentingan rakyat melalui pemerintahan daerah yang terpercaya, terbuka dan jujur, serta bersikap tidak mengelak tanggung-jawab (“passing the buck”) sebagai prasyarat terwujudnya pemerintahan yang akuntabel, yang mampu memenuhi asas-asas “kepatutan dalam pemerintahan” (“berhoorlijk bestuur”; good governance”).

Dengan kemauan politik pemerintah yang sungguh-sungguh, penyelenggaraan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab, bisa diwujudkan tanpa menyimpang dari konstitusi negara, tanpa mengganggu stabilitas dan kesatuan bangsa, sebagai konsekuensi pasal 18 UUD 1945 yang bukan saja telah memberi peluang, melainkan juga merupakan keharusan bagi pemerintah untuk menentukan politik desentralisasi menuju terwujudnya otonomi daerah yang luas dan demokratis, serta “memperkuat kesatuan bangsa” dalam penyelenggaraan pemerintahan di lapisan bawah.

Kebijakan ini bukan hanya sekedar untuk meredam gejolak karena tekanan berbagai krisis yang berkepanjangan yang dibarengi dengan semangat reformasi, tetapi disamping merupakan koreksi total terhadap kebijakan lama dalam perkembangan ketatanegaraan dan kehidupan bangsa, juga untuk menjawab pengaruh dan tantangan jaman dalam memasuki abad ke 21 dan era globalisasi yang menuntut daya saing yang tinggi dengan negara-negara lain di dunia, yang bagaimanapun juga pengaruh dan tantangan ini tidak bisa dielakan.

Adanya kekhawatiran bakal timbulnya disintegrasi apabila kewenangan otonomi daerah diberikan kepada daerah secara luas, dan karenanya harus diwaspadai, adalah tidak relevan lagi. Sebaliknya, pengaturan yang sentralistik,

monopolistik dan seragam bagi seluruh wilayah tanah air, tanpa memberikan keleluasaan (discretionary power) kepada Daerah, dan tanpa mempertimbangkan kondisi, potensi dan keaneka-ragaman daerah, justru akan mengakibatkan ketidak-puasan dan ketidak-adilan, serta melemahkan kesatuan bangsa, malah akan menimbulkan “disintegrasi” serta ancaman bagi eksistensi dan keutuhan Negara Kesatuan RI.

Dalam menghadapi situasi ini kebutuhan pokok yang sangat mendasar untuk terlaksananya desentralisasi dan otonomi daerah, pada Abad 21 setidaknya ada empat hal yang harus difikirkan. *Pertama*, terwujudnya kesempatan bagi masyarakat untuk lebih mampu mengembangkan daya kreativitasnya dalam berbagai aspek kehidupan sehingga masyarakat lebih mampu mengembangkan dirinya sebagai sumber daya manusia yang mandiri (selfsustain) tanpa terlalu banyak bergantung kepada pemerintah. *Kedua*, kemandirian yang lebih tinggi, kurangnya ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat adalah syarat yang tidak bisa dielakkan untuk tumbuh dan berperannya sektor-sektor swasta di daerah. *Ketiga*, pengembangan sumber daya manusia, terutama aparatur pemerintah daerah yang akan menumbuhkan profesionalisme dan kemampuan kerja (skills) yang tinggi adalah merupakan syarat mutlak dalam otonomi daerah. *Keempat* peranan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat harus lebih bersifat fasilitatif dan katalistik, baik dalam menuju kepada pemberdayaan (empowerment) masyarakat, maupun dalam rangka pengembangan sektor-sektor swasta.

Pemerintahan yang katalistik adalah pemerintahan yang lebih menitik-beratkan peranan dan fungsinya kepada “pengarahan” daripada “mengerjakan sendiri”, agar masyarakat tumbuh dan berkembang secara mandiri. “The job of government is to steer, not to row the boat. Delivering service is rowing, and government is not very good at rowing . Kecenderungan Pemerintahan semacam ini adalah menerapkan program-programnya melalui kemitraan dengan strategic bussines unit, dan menganggap rakyat (swasta) sebagai pelanggan utama seperti halnya dalam dunia-bisnis.

Dalam hubungan ini pemerintah juga mencoba mensinergiskan sumberdaya menjadi kekuatan yang dapat digerakkan untuk lebih dapat mengembangkan pertumbuhan daerahnya dan pelayanan kepada masyarakatnya.

Syarat-syarat inilah yang perlu dipenuhi apabila kita ingin mengembangkan desentralisasi dengan mewujudkan pemberian otonomi kepada daerah secara bias dan bertanggungjawab. Tanpa dipenuhinya syarat-syarat tersebut, sekalipun kita mendung--dungkan perlunya desentralisasi dan perlunya memberikan otonomi kepada daerah, mungkin desentralisasi dan otonomi daerah tidak akan terwujud, dan itu hanya akan merupakan retorika politik belaka.

Daftar Pustaka

1. Amal, Ichlasul, *"Regional and Central Government in Indonesia Policies, West Sumatra and South Sulawesi 1949-1979"* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1992);
2. Amrah Muslimin *"Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah"*, (Bandung Penerbit Alumni, 1986);
3. Ateng Syafrudin, *"Pendayagunaan Otonomi Daerah Yang Bertitik Berat pada Daerah Tingkat II dan Implikasinya pada Manajemen Pembangunan"*. Puslit SDM dan Lingkungan, UNPAD, (Bandung : UNPAD, 1992);
4. Bryant, Carolie, dan Louise G. White, *"Managing Development in the Third World"*, Terjemahan: *"Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang"* oleh Rusyant L. Simatupang, (Jakarta: LP3ES, 1987);
5. Colin, MacAndrews, *"Central Government and Local Development in Indonesia"*, (NY: Oxford University Press, Pte., Ltd., 1986);
6. Depdagri: *"Tugas dan Perannya dalam Pemerintahan di Daerah"*, (Jakarta: Depdagri, 1985);
7. Gerald S. Maryanov, *"Decentralization in Indonesia as a Political Problem"*, (Ithaca, N.Y : Cornell University Press, 1958);
8. Hermawan Sulistyo, *"Transition to Democracy: Strengthening National Unity and Nationhood"*, Opening Lecture of the 1999/2000 Class of the Graduate Program of Government, General Achmad Yani University, (Cimahi, 1999);
9. Kahin, George Mc T, *"Major Government of Asia"*, (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1967);
10. Korten, David C;_, Klaus, Rudi, *"People Centered Development: Contribution Towards Theory and Planning Frame Works"*, (West Hartford: Kumarin Press, 1984);
11. Osborne, David, and Gaebler, Ted. *"Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector"*, (NY: Pinguin Books, USA Inc., 1993);
12. Ohmae, Kenichi, *"The End of the Nation State, The Rise of Regional Economies"*, (New York Mc Kinsey & Co Inc., 1995);
13. Rust, Bonney, *"The Pattern of Government"*, (London: Pitman Paperbooks, 1969);
14. Rondinelli, Dennis A, and Cheema, G. Shabbir, *"Implementing Decentralization Policies : An Introduction"*, dalam Rondinelli, Dennis A., and Cheema, CT. Shabbir, *"Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries"*, (California : SAGE Publication Inc., Beverly Hills, 1988);
15. Wahjudi Prakarsa, *"Dampak Perubahan Lingkungan Pasar terhadap Organisasi dan Manajemen"*, Makalah Seminar Nasional Persadi, (Bandung 8-9/3-97).

Format Pemerintahan Daerah Dan Hubungan Eksekutif-Legislatif

Oleh: Djohermansyah Djohan^[1]

1. Pendahuluan.

Perjalanan otonomi daerah Indonesia memang malang. Sejak terbentuknya negara kesatuan hingga dimasukinya era reformasi dewasa ini, kita tidak pernah kunjung berhasil menjalankan roda otonomi.

Buktinya gampang saja. lihatlah urusan yang dipegang daerah dalam tempo puluhan tahun yang boleh dikatakan tidak banyak berubah. Tidak ada penambahan urusan secara signifikan. Kalanpun diberi, bisa dipastikan urusan tersebut masuk kategori tidak laku atau tidak diperlukan oleh pusat. Sekalipun pada tahun 1995-1997 diadakan pilot proyek percontohan otonomi, tetapi hasilnya jauh dari menggembirakan. Intervensi pusat masih tetap kuat. Pusat tampak tidak sepenuh hati dalam menjalankan kebijakan otonomi. Ibarat, kepala di lepas tetapi ekornya tetap dipegangi.

Dalam era reformasi yang ditandai oleh bangkitnya demokrasi, cara-cara mengelola pemerintahan ala Orde Baru, dimana negara menjadi titik sentral yang menentukan gerak kehidupan daerah harus diakhiri. Maka, desentralisasi kewenangan dari pemerintahan pusat atau pemerintahan tingkat atasnya kepada pemerintah daerah secara lebih bermakna merupakan salah satu agenda penting yang perlu diwujudkan oleh penguasa pemerintahan Indonesia baru.

Pengaturan serta pengelolaan kehidupan sosial, ekonomi dan politik sehari-hari sudah sewajarnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Dengan demikian, pemerintah pusat bisa berkonsentrasi pada perumusan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan nasional yang bersifat strategis saja.

Agaknya, sudah waktunya bila kini pemerintah daerah diberi kepercayaan untuk tampil secara kreatif memberi arti dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal. Pemerintah pusat tinggal memberikan bimbingan dan memfasilitasi apa-apa yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Jika pemerintahan daerah diberi kepercayaan dan otoritas untuk menyelenggarakan sebagian besar urusan domestik, bertanggung jawab atas keberhasilan dan kegagalannya, maka pemerintah pusat bisa lebih relaks, cukup dengan mengawasi dan memberi dukungan saja. Dengan begitu, akan tersedia lebih banyak waktu dan energi bagi pemerintahan pusat untuk berkonsentrasi pada urusan yang memerlukan kebijakan nasional dan urusan-urusan strategis untuk kompetisi global di era milenium mendatang.

1 Dosen tetap IIP, Lulusan IIP tahun 1984, MA di bidang Ilmu Politik dari University of Hawaii tahun 1991, kandidat Doktor Ilmu Pemerintahan UNPAD Bandung



Pemikiran-pemikiran di atas tampaknya telah mewarnai Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru (UU No. 22 Tahun 1999). Berbagai pengaturan yang lebih progresif tentang otonomi daerah, dibanding UU No. 5 Tahun 1974 telah ditetapkan.

2. Format Baru Otonomi.

Berikut ini marilah kita cermati format baru otonomi yang terdapat di dalam UU Penda itu. Pemahaman yang teliti terhadap format baru otonomi yang kerap disebut otonomi luas itu perlu, agar tidak terjadi penafsiran yang berbeda-beda di antara instansi-instansi pelaksana.

Pertama, perubahan desain atonomi dari perspektif bertingkat menjadi berjenis. Propinsi dan kabupaten atau kota masing-masing adalah daerah otonom yang sederajat. Tetapi titik berat pelaksanaan otonomi daerah diletakkan pada kabupaten/kota, karena keduanya lebih dekat ke masyarakat. Dengan demikian otonomi luas, utuh dan bulat ada pada daerah kabupaten/kota, propinsi dijadikan otonomi terbatas. Sementara itu, propinsi masih merangkap sebagai wilayah administrasi atau menjadi wakil pemerintah pusat, sehingga propinsi dapat berperan sebagai pengikat hubungan pusat dan daerah dalam rangka mempertahankan keutuhan negara kesatuan. Sedangkan kabupaten/kota sepenuhnya menjadi daerah otonom, tidak dirangkap lagi dengan wilayah administrasi.

Kedua, kelurahan dan kecamatan diubah menjadi perangkat daerah otonom pada kabupaten/kota. Dengan demikian, di dalam lingkungan daerah otonom tidak terdapat lagi kantong-kantong dekonsentrasi, baik yang bersifat teritorial maupun yang bersifat teknis atau sektoral, kecuali untuk kelima bidang yang menjadi wewenang pemerintah pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama.

Ketiga, untuk memberdayakan masyarakat desa, otonomi desa yang dijamin dalam konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 dihidupkan kembali. Dalam konteks itu, desa diberi kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan susunan asli dan hak asal-usulnya. Jadi, desa tidak lagi diseragamkan formatnya dan menjadi bawahan Camat. Tetapi desa-desa yang ada dalam wilayah kota dijadikan kelurahan demi memudahkan pelayanan warga kota. Dengan begitu, lurah beserta perangkatnya tidak dipilih oleh masyarakat tetapi diangkat dari pegawai negeri sipil. Demikian pula biaya operasional disediakan dari APBD kota setempat.

Keempat, struktur pemerintahan daerah diubah, tidak lagi terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD, tetapi Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. Dengan begitu, DPRD sebagai lembaga legislatif tidak dimasukkan ke dalam unsur pemerintahan daerah. Dengan adanya pemisahan secara struktural antara lembaga legislatif dan eksekutif, maka ini akan membuat DPRD menjadi lebih powerful.

Lebih-lebih lagi dengan telah digunakannya sistem proporsional bernuasa distrik untuk memilih anggota DPRD pada pemilu Juni 1999, kemudian diberikannya hak penyelidikan dan hak “subpoena” kepada DPRD dan di-wajibkannya Kepala Daerah menyampaikan pertanggungjawaban setiap tahun kepada DPRD, serta dapat diberhentikan Kepala Daerah oleh DPRD.

Kelima, cara pemilihan Kepala Daerah diubah, dengan meniadakan intervensi pusat. Pemilihan Bupati atau Walikota dilakukan secara paket bersama Wakil Kepala Daerah dan final ditangan DPRD. Kecuali untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur masih diperlukan konsultasi pimpinan DPRD dengan Presiden, mengingat mereka masih merangkap sebagai wakil pemerintah pusat. Namun, konsultasi tersebut tidak sama dengan pemberian “restu” atau pencoretan nama calon seperti yang terjadi pada masa lalu. Untuk menunjukkan kebolehannya, para calon Kepala Daerah wajib mengkomunikasikan visi, misi serta rencana-rencana kebijakannya di depan sidang DPRD, dan anggota DPRD dapat menanggapi. Setelah itu dilakukan pemilihan, di mana calon pasangan pemenang harus sekurang-kurangnya meraih 50% plus satu suara. Bila angka ini belum tercapai, pemilihan diputar terus.

Keenam, sistem perimbangan keuangan pusat dan daerah yang didasari kepada bentuk Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan “Inpres” diubah menjadi bentuk bagi hasil, seperti bagi hasil pajak, bukan pajak, dan penerimaan dari sumber daya alam. Bagi hasil tersebut diterima langsung oleh daerah penghasil. Adapun persentasenya ditetapkan dalam Undang-Undang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, (UU No.25 Tahun 1999), di mana bagian yang diperoleh daerah lumayan besar dan bagian pusat sendiri mampu untuk membiayai overhead-costnya, membayar utang luar negeri, dan membantu daerah-daerah otonom yang minus. Disamping itu, dengan besarnya wewenang di tangan daerah, daerah akan berpeluang menggali retribusi dan pajak daerah tanpa kekangan dari pusat.

Ketujuh, sistem pengawasan dalam hubungan pusat dan daerah lebih ditekankan pada pengawasan represif. Dengan pengertian pemerintahan pusat hanya bertindak jika daerah nyata-nyata melakukan pelanggaran. Hal ini dimaksudkan untuk lebih memberi kebebasan kepada pemerintah daerah otonom dalam mengembangkan kewenangan otonominya secara lebih inovatif dan kreatif. Misalnya, Peraturan Daerah yang telah disetujui DPRD dan ditandatangani Kepala Daerah dapat langsung diberlakukan tanpa meminta persetujuan pemerintah pusat.

Kedelapan, pengaturan tentang susunan organisasi dan pegawai daerah otonom diserahkan penuh kepada pemerintah daerah. Mereka diberi kewenangan untuk membentuk dinas/badan/sekretariat daerah dan menentukan sendiri berapa besar dan panjang jenjang organisasi tersebut. Demikian pula halnya dengan rekrutmen, promosi, pemberhentian, penetapan gaji, serta pendidikan dan pelatihan pegawai, semuanya dilimpahkan kepada pemerintah daerah.

Bila ditilik dari segi isi, maka boleh dikatakan sebenarnya otonomi luas adalah “adiknya” federasi, dimana kewenangan pemerintah pusat sangat terbatas, dan sebaliknya kewenangan daerah sangat luas.

3. Sisi Masalah Otonomi.

Apabila diteliti dengan cermat, sebenarnya UU Otonomi Daerah masih menyimpan beragam permasalahan. Setidaknya, kondisi ini disebabkan karena kendala konstitusi/peraturan dan situasi politik yang kurang menunjang saat ini. Beberapa persoalan dapat diungkapkan sebagai berikut:

Pertama, propinsi belum menjadi daerah otonom murni, tetapi masih meranglcap sebagai wilayah administrasi. Sehingga campur tangan pemerintah pusat dalam pengelolaan pemerintahan propinsi masih signifikan, seperti dalam pemilihan gubernur, daerah harus berkonsultasi dan mengikuti pedoman yang dikeluarkan pusat.

Kedua, Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Irian Jaya belum ditetapkan sebagai daerah otonomi khusus. Akibatnya, gejala kedua daerah tersebut untuk melepaskan diri dari ikatan negara kesatuan semakin bertambah kuat.

Ketiga, cara pemilihan Kepala Daerah dan Anggota MPR Utusan Daerah belum dilakukan langsung oleh rakyat, tetapi melalui DPRD. Idealnya mereka dipilih langsung oleh rakyat yang penyelenggaraannya dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Daerah. Melalui cara ini, kualitas dan keputusan atas kehidupan demokrasi menjadi lebih terjamin.

Keempat, kewenangan pemerintah yang berada di tangan pemerintah pusat seyogyanya cukup empat saja yaitu : politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal. Sedangkan agama sebaiknya diserahkan pada daerah otonom, khususnya yang menyangkut dengan pelayanan kehidupan beragama warga masyarakat. Dalam hubungan ini, kewenangan bidang lain yang juga dipegang oleh pemerintah pusat agar diwaspadai isi dan implementasinya, karena berpotensi untuk menggerogoti otonomi luas, maka Peraturan Pemerintah yang mengatur soal itu perlu disoroti oleh masyarakat, terutama oleh para wakil rakyat dan Menteri Negara Otonomi Daerah sebagai pembela kepentingan daerah.

Kelima, otonomi luas yang diberikan kepada daerah tanpa ditunjang oleh kontrol legislatif yang efektif dan pengawasan masyarakat yang intensif sangat berpotensi untuk memindahkan budaya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dari pusat ke daerah. Sehingga akan lahir “raja-raja kecil” di tingkat lokal. Karena itu kekuatan kontrol legislatif dan masyarakat harus dibangun sedemikian rupa. DPRD tidak boleh “tidur” dan tidak boleh terkooptasi oleh eksekutif. Sementara lembaga pemantau DPRD perlu ditumbuh-kembangkan.

Keenam, sebaiknya pasal-pasal UU Nomor 22 Tahun 1999 yang telah tuntas peraturan pelaksanaannya dapat segera disosialisasikan serta dilaksanakan tanpa harus menunggu Tahun 2001, sebagai batasan waktu

pelaksanaan UU secara efektif sesuai bunyi pasal 32 UU No.22 Tahun 1999. Apa yang bisa dicivil pelaksanaannya jangan ditunda-tunda, misalnya pemilihan kepala daerah dan tata cara pemberlakuan Peraturan Daerah.

4. Aspek Hubungan Eksekutif-Legislatif.

Khusus menyangkut aspek hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam format pemerintahan daerah seperti yang digambarkan di atas, maka guna menciptakan hubungan kemitraan yang profesional di antara keduanya perlu dibangun kesadaran baru dan diperhatikan catatan-catatan sebagai berikut :

Pertama, pihak eksekutif sekarang bukan lagi satu-satunya pihak yang berhak membentuk peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah bisa juga diajukan oleh DPRD. Bahkan DPRD memiliki hak untuk menentukan anggaran belanjanya sendiri.

Kedua, pihak eksekutif sekarang wajib mempertanggungjawabkan semua kebijakannya kepada DPRD. Apabila ditolak, Kepala Daerah dapat diberhentikan. Karena itu kebijakan yang “ngawur” tidak zamannya lagi saat ini. Laporan pertanggungjawaban pun, harus dibuat seteliti mungkin baik segi kebijakan maupun keuangan. Untuk itu format laporan pertanggung jawaban hendaknya segera dikeluarkan oleh pemerintah.

Ketiga, pihak eksekutif dalam bekerja bakal diawasi ketat oleh DPRD. Karena itu dalam kamus eksekutif saat ini tidak boleh lagi ada formula kerja “asal jadi” dan menyepelkan pengawasan dewan atau melakukan tindakan-tindakan yang dapat dikenakan ancaman “*contempt of parliament*”.

Keempat, bagi pihak legislatif sendiri yang dalam format pemerintahan daerah sekarang mendapat kewenangan yang besar, maka anugerah ini harus diiringi dengan pembangunan sistem kelegislatifan dan penyediaan sumber daya legislator yang berkualitas. Untuk itu perlu kiranya dilakukan upaya-upaya sebagai berikut :

- a. Caleg yang duduk di DPRD seyogianya direkrut dari politisi karir yang telah memiliki pengalaman dalam kehidupan politik, bukan sebaliknya dari “*the man in the street*” atau orang-orang yang kebetulan mampu memanipulasi suara pemilih. Dalam hubungan itu, forum-forum pelatihan, orientasi dan pendalaman materi bidang tugas guna memperluas wawasan anggota dewan perlu disediakan;
- b. Anggota dewan dipupuk karir politiknya secara berjenjang. Diawali sebagai anggota biasa, meningkat menjadi pimpinan komisi dan menanjali menjadi pimpinan dewan. Jika berprestasi, dari anggota dewan di kota/kabupaten dipromosikan ke tingkat dewan propinsi, dan selanjutnya “*running*” untuk DPR-RI;
- c. Anggota dewan perlu memelihara hubungan dengan masyarakat pemilihan (*constituent*) melalui pembukaan kantor di daerah pemilihannya dan menyuarkan terus aspirasi “*constituency*”nya;

- d. Anggota dewan sebagai politisi karir dimungkinkan menyeberang ke eksekutif, terutama yang telah berpengalaman banyak, yaitu maju untuk meraih kursi Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah;
- e. Anggota dewan ke depan harus pandai menjalin hubungan dengan institusi-institusi berpengaruh dalam masyarakat, seperti: media massa, cetak maupun elektronik, kelompok kepentingan, perguruan tinggi dan lembaga-lembaga pengkajian;
- f. Anggota dewan saat ini akan diawasi oleh masyarakat pemilihnya, dan juga oleh organisasi-organisasi pemantau dewan. Karena itu, seluruh langkah dan tindakannya harus “correct”, dan ekstra hati-hati agar jangan sampai tersandung oleh “batu kerikil”. Apalagi di dewan sekarang dapat dibentuk badan kehormatan untuk “mengadili” perkara pelanggaran etika;
- g. Untuk membantu anggota dewan dalam menjalankan tugasnya. Sekretariat DPRD perlu segera menyediakan tenaga ahli yang seyogianya direkrut dari profesi-profesi dosen, peneliti, pers, law drafter, dan lain-lain baik bersifat purna maupun paruh waktu sesuai dengan kebutuhan tugas dewan. Tenaga ahli tersebut dapat ditempatkan pada komisi-komisi yang terdapat di DPRD;
- h. Anggota dewan dalam mengemban tugas kelegislatifannya harus tetap dalam rambu-rambu aturan main (hukum) atau tidak sewenang-wenang dan melakukan ekstorsi terhadap pihak eksekutif. Dan juga tidak melakukan pengawasan administratif yang note bone merupakan fungsi eksekutif. Pengawasan yang dilakukan dewan adalah pengawasan politis.

Akhirnya memang menciptakan hubungan kemitraan yang profesional antara eksekutif dan legislatif tidak gampang atau sekali jadi seperti menggosok lampu Aladin. Tetapi, jalan panjang itu akan terasa singkat bila kita semua yang terlibat betul-betul berangkat ke arah yang sama. Jangan seperti cerita si buta dan si tuli. Lain yang dikatakan si buta, lain pula yang ditanggapi si tuli. Akibatnya, komunikasi di antara keduanya tidak pernah “nyambung”.

Daftar Pustaka

1. Djohermansyah Djohan, “*Kebijakan Percontohan Otonomi*”. Jakarta : Yarsif Watampone, 1998;
2. M. Ryaas Rasyid, “*Makna Pemerintahan*”. Jakarta: Yarsif Watampone, 1997;
3. Selo Soemardjan (ed), “*Kisah Perjuangan Reformarsi*”. Jakarta : Gramedia, 1999.

Kebijakan penyiapan sumber daya aparatur tang profesional dalam pelaksanaan otonomi daerah

Oleh : M. Ryaas Rasyid^[1]

1. Pendahuluan

Kebijakan penyiapan sumber daya aparatur yang profesional dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah suatu yang tak terhindarkan, suatu keharusan, terutama karena dengan otonomi daerah itu rakyat mengharapkan hadirnya pemerintahan yang lebih tinggi kualitasnya, lebih mampu mengemban fungsi-fungsi pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan sosial-ekonomi. Melalui optimalisasi atas fungsi-fungsi pemerintahan itu, rakyat bisa berharap semakin luasnya rasa keadilan, semakin tingginya tingkat kemandirian mereka dalam mengembangkan diri dan menyelesaikan berbagai masalah, serta semakin membaiknya tingkat kesejahteraan mereka.

Semangat reformasi yang berkembang telah membawa bangsa Indonesia pada suatu suasana kehidupan yang sarat dengan harapan-harapan, dan tumpuan dari harapan-harapan itu pada tingkat pertama tertuju pada pemerintah. Mereka mengharapkan lahirnya *good governance*, dan mereka cukup faham bahwa pemerintahan yang baik itu antara lain dapat terwujud melalui kebijakan *desentralisasi*. Perkembangan yang demikian ini tentu saja semakin mensyaratkan adanya aparatur pemerintahan yang sepadan, yang juga seringkali diungkapkan dengan istilah profesional. Namun, pelbagai hal tersebut tidaklah akan terbentuk secara otomatis. Banyak langkah yang mesti direncanakan, dilakukan, dan dinilai secara sistematis dan konsisten. Dalam konteks inilah, kebijakan penyiapan sumber daya aparatur menjadi hal yang penting.

Pelaksanaan otonomi daerah yang dibarengi dengan pertimbangan keuangan yang lebih memadai kepada daerah, merupakan kebijakan pemerintah yang memerlukan penyiapan sumber daya aparatur yang profesional. Pelaksanaan otonomi daerah tidak akan mungkin mencapai hasil yang diharapkan tanpa adanya kesiapan aparatur yang profesional untuk menjalankannya.

2. Perkembangan pelaksanaan otonomi daerah

Otonomi daerah bukanlah hal yang baru dalam kebijakan dan praktek pemerintahan di Indonesia. Sumber utama dan pelaksanaan otonomi daerah adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

1 Menteri Negara Otonomi Daerah, Lulusan IIP tahun 1976, MA dari Northern University Dekalb USA tahun 1988. Program Doktor dari University of Hawaii tahun 1994.



Melalui pelbagai Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah yang pernah berlaku, terlihat adanya variasi dalam penjabaran Pasal 18 tersebut, antara lain mengenai tingkatan Daerah, hubungan Pusat-Daerah, bentuk dan komposisi pemerintah daerah, dan sifat otonomi daerah.

Dalam praktek pemerintahan selama ini, selalu terdengar komentar atau pandangan bahwa otonomi daerah yang diamanatkan oleh Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 belum terwujud sebagaimana mestinya. Melalui berbagai analisis terungkap bahwa otonomi daerah sejauh ini masih sebatas pemanis kehidupan bernegara, ketimbang menjadikan pemerintah dan masyarakat daerah benar-benar berperan dalam membangun dirinya, praktek otonomi daerah selama ini terkesan sangat dibingkai oleh keinginan untuk menjamin stabilitas nasional sebagai prasyarat bagi kesinambungan pembangunan nasional.

Sebenarnya tidak ada yang salah dengan menjadikan “pembangunan” sebagai misi utama pemerintahan. Hanya saja, penafsiran yang terlalu fanatik terhadap peranan pemerintah telah melahirkan sistem “*central planning*” yang walaupun pada mulanya hanya bertujuan mempercepat roda pembangunan pada gilirannya telah memberi pembenaran pada diterapkannya sistem pemerintahan yang juga sentralistik, yang dibarengi dengan uninformatas organisasinya. Inilah cikal bakal dari otoritarianisme yang kemudian menjadi karakter dasar pemerintahan Orde Baru. Suatu karakter kekuasaan yang justru menjadi sasaran kritik dari para pelopor gerakan Orde Baru itu sendiri di awal perjuangannya melawan pemerintahan Presiden Soekarno. Ini adalah suatu ironi sejarah, melalui mana bangsa Indonesia selayaknya belajar.

Akibat dari sentralisme dan uninformatas itu, kompetensi pemerintah daerah dan masyarakat untuk mengelola dan membangun dirinya semakin berkurang. Ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat semakin hari semakin ketat. Pelbagai praktek bantuan, sumbangan, dan ganjaran yang diberikan kepada daerah selama ini, secara sadar atau tidak, telah mengerdilkan kreativitas daerah.

Dalam perkembangan lebih lanjut, sistem yang sentralistik tersebut dihadapkan pada kenyataan baru di tingkat global, yang pada dasarnya mensyaratkan adanya kemampuan kompetitif dari setiap negara dalam berhubungan dengan negara lain. Kemampuan yang sedemikian ini hanya bisa lahir melalui suatu cara pengelolaan pemerintahan yang sesuai dengan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, serta kemampuan mengelola dinamika hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Pelajaran yang dipetik dari pengalaman pemerintahan selama ini menunjukkan bahwa pemerintah pusat tidak mungkin lagi menempatkan dirinya sebagai sutradara, sekaligus aktor, dalam penyelenggaraan kewenangan dan kegiatan pemerintahan. Berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah pusat telah menyulitkannya dengan melakukan berbagai manuver kebijakan.

Pada saat yang sama, kecenderungan manajemen pemerintahan yang berkembang di banyak negara memperlihatkan betapa besarnya kebutuhan akan pemerintah daerah dan kesejahteraan masyarakatnya, maupun untuk menjamin terpeliharanya pemenuhan kepentingan pemerintahan nasional.

Rangkaian telaah dan pemahaman itulah yang kemudian mendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini telah membawa semangat dan nilai-nilai yang lebih sesuai dalam mewujudkan otonomi daerah, antara lain sebagaimana dapat disimak dari penekanan aspek-aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, peranserta masyarakat, serta pengelolaan potensi dan keanekaragaman daerah. Demikian pula, Undang-undang ini telah memberi pemaknaan baru terhadap sifat dan ruang lingkup otonomi daerah, yakni berupa otonomi yang luas dan utuh. Bahkan lebih jauh lagi, otonomi daerah akan dilaksanakan melalui suatu mekanisme yang sangat menekankan pengakomodasian terhadap aspirasi dan kreativitas masyarakat di daerah. Arah perkembangan ini antara lain terlihat dari penguatan kebijakan daerah maupun dalam hubungan dengan pencalonan, pemilihan, dan pertanggung-jawaban Kepala Daerah. Semua ini merupakan landasan yang kuat bagi pemerintah dan masyarakat daerah untuk secara nyata berperan sebagai aktor dalam memajukan daerah dan mengejar kesejahteraan. Persoalannya adalah sampai seberapa jauh pemerintah dan masyarakat daerah dapat menjadikan otonomi yang luas dan utuh tersebut sebagai suatu peluang untuk mengejar kemajuan atas prakarsanya sendiri. Jawaban atas pertanyaan ini, antara lain, akan sangat terkait dengan pemahaman terhadap peranan dan kualitas birokrasi daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.

3. Birokrasi dan otonomi daerah

Sebagai suatu peluang untuk mengikhtiarkan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat, pelaksanaan otonomi daerah memerlukan tersedianya birokrasi daerah yang tangguh dan sangat paham terhadap peranan yang mesti dilakukannya. Dalam hal ini, sebagaimana peranan birokrasi pemerintah pada umumnya, birokrasi daerah atau aparatur pemerintah daerah diharapkan berperan dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pelayanan, pengaturan, pemberdayaan dan pembangunan. Dengan peranan sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat, birokrasi wajib diberi pelayanan yang adil dan maksimal untuk mendorong terwujudnya kehidupan masyarakat yang lebih bermartabat. Melalui peranan yang berkaitan dengan fungsi pengaturan, birokrasi akan terlibat dalam memberi arah pada perilaku masyarakat. Peranan ini umumnya akan tercermin melalui proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Peranan pengaturan sesungguhnya lebih luas dari itu, karena ia melekat pada setiap kegiatan pelayanan pemerintahan yang diberikan oleh birokrasi. Peranan lainnya berkenaan dengan pemberdayaan masyarakat.



Peranan strategis birokrasi untuk memampukan masyarakat sebagai warga negara sudah sering dibahas dalam konteks demokratisasi pemerintahan.

Kegiatan pemampuan ini tidaklah terbatas pada sekedar penyediaan sumberdaya, atau lebih sempit lagi hanya berupa penyediaan sumber dana bagi kegiatan warga masyarakat, tetapi lebih dari itu diciptakannya suasana yang lebih terbuka bagi setiap warga dalam mengembangkan pengetahuan dan pemahamannya terhadap realitas kehidupan dan tantangan yang mereka hadapi. Penyebaran informasi yang memadai tentang etika dan cita-cita kehidupan bermasyarakat, berbangsa, berpemerintahan, dan bernegara perlu dilakukan, karena pemberdayaan masyarakat sangat terkait dengan pengembangan apa yang dikenal sebagai “*well-informed society*”.

Selama ini, tidak sedikit pengamat yang dalam kekeliruan ketika menekankan aspek perimbangan keuangan Pusat-Daerah sebagai fokus analisis kebijakan otonomi daerah untuk mengurus kepentingan sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang. Dengan kewenangan itu, daerah mempunyai kesempatan untuk secara kreatif mengembangkan potensi-potensi yang dimilikinya, dan menjadikan potensi itu sebagai kekuatan dalam bersaing dengan daerah-daerah lain dalam memakmurkan masyarakatnya. Kemakmuran masyarakat di daerah bisa didorong perkembangannya melalui kreativitas penyelenggara pemerintahan dalam meluncurkan berbagai kebijakan pemampuan, bukan sekedar melalui penerimaan dana-dana perimbangan.

Banyaknya jenis peranan yang harus dimainkan serta ruang lingkup kegiatan yang sedemikian luas mengisyaratkan besarnya peluang yang terbuka bagi aparat pemerintah untuk menyiapkan dan mengembangkan kualifikasinya, baik secara perorangan maupun secara kelembagaan. Perkembangan masyarakat yang dinamis dan kondisi lingkungan tugas yang berbuat cepat, misalnya, merupakan tantangan yang tidak ringan bagi aparat pemerintah dalam mengemban tugas-tugasnya. Di tengah kehidupan yang semakin demokratis, aparat pemerintah dituntut untuk semakin responsif, profesional, dan transparan. Dengan kata lain, setiap aparat dan lembaga pemerintah daerah selain diharapkan semakin kompeten dalam bidang tugasnya, juga dipersyaratkan memiliki *integritas*, *etika*, dan *akuntabilitas* yang semakin tinggi. Kedua sisi persyaratan ini mesti secara imbang diupayakan perwujudan dan pengembangannya.

4. Pembentukan sumber daya aparatur yang profesional

Apabila dikaji secara lebih cermat, otonomi daerah yang luas dan utuh tidak saja bermakna sebagai peluang, tetapi juga tantangan bagi pemerintah daerah dan masyarakatnya. Otonomi daerah memang memberi kesempatan yang sangat besar kepada pemerintah dan masyarakat untuk mengatur, melayani, dan memenuhi kebutuhan mereka dalam rangka hidup bermasyarakat dan berpemerintahan.

Namun, sejumlah kewenangan yang diberikan oleh pemerintah nasional itu tidak secara otomatis berarti segera terwujudnya kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat.

Otonomi daerah mensyaratkan terbentuknya sejumlah kondisi kelembagaan yang responsif dalam mengelola kewenangan-kewenangan baru yang diterimanya, aparatur yang terampil, dan masyarakat yang siap serta kreatif dalam memanfaatkan peluang-peluang yang terbuka. Itulah sebabnya, maka penyerahan kewenangan ke daerah akan disesuaikan dengan kebutuhan, kemampuan dan kemanfaatannya. Dalam konteks ini, profesionalisme aparatur merupakan faktor kunci. Dengan kapabilitas, integritas dan kreativitas yang dimilikinya, aparatur pemerintahan di daerah akan dengan relatif mudah memahami realitas yang dihadapinya, memahami akar-akar dari setiap masalah yang menantang bidang tugasnya, merumuskan preskripsi-preskripsi yang tepat di dalam mengelola realitas dan menyelesaikan masalah, serta memobilisasi dukungan bagi setiap kebijakan preskriptif yang diluncurkannya.

Ringkasnya, keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh memerlukan berbagai kemampuan dari para pelaksanaannya. Inisiatif pemerintah daerah untuk mengupayakan tersedianya aparat yang profesional, baik dalam arti kapabilitas maupun dalam arti integritas, moralitas dan etika yang tinggi merupakan keharusan. Kebijakan yang demikian ini setidaknya-tidaknya perlu mencerminkan dua aspek utama, yakni aspek substansial dan aspek prosedural.

Pada aspek substansial, kebijakan penyiapan sumberdaya aparatur yang profesional memerlukan definisi yang jelas tentang kualifikasi profesionalisme yang ingin dicapai pada berbagai bidang tugas. Untuk itu, pemahaman tentang jenis-jenis kewenangan dan volume tugas yang melekat pada setiap kewenangan menjadi sangat penting. Dengan dasar itu ditetapkan kualifikasi aparatur yang dibutuhkan dalam mendukung terlaksananya kewenangan dan tugas-tugas itu. Umumnya kualifikasi ini berkenaan dengan aspek keahlian dan aspek perilaku. Pada aspek keahlian, kebijakan penyiapan sumberdaya aparatur yang profesional perlu benar-benar dilandaskan pada hasil pengkajian mengenai potensi, kondisi, dan kebutuhan nyata pemerintah daerah. Artinya, sumberdaya yang akan disiapkan jelas pertimbangan penentuan formasinya serta jelas pula prospek pengembangan dan pendayagunaannya. Pada aspek perilaku, pengaturan mengenai penyiapan sumberdaya aparatur yang profesional perlu semakin diarahkan pada internalisasi prinsip-prinsip moral dan etika aparat, yang kemudian akan menjadi landasan terbangunnya akuntabilitas mereka. Untuk hal yang terakhir ini, setiap aparat pemerintah perlu terus didorong kemampuannya dalam memahami dan mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah dan pemerintah nasional secara bersamaan.

Pada aspek prosedural, kebijakan penyiapan sumberdaya aparatur yang profesional akan berkaitan dengan jenis dan sifat pendidikan serta pelatihan yang akan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan substansial tadi. Dalam hal ini perlu diperhatikan kebutuhan organisasi pemerintah daerah akan tenaga-tenaga spesialis dan tenaga-tenaga generalis.



Kelompok yang pertama merupakan aparat pemerintah daerah yang memiliki ketrampilan dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan atau fungsi-fungsi teknis pemerintahan. Adapun kelompok yang kedua merupakan aparat yang lebih banyak berperan di bidang kepemimpinan pemerintahan, yakni menjamin proses penyelenggaraan pemerintah daerah benar-benar bergerak sejalan dengan aspirasi masyarakat dan tidak menyimpang dari prinsip-prinsip etika, hukum, dan konstitusi negara.

Karena itu, berbagai program pendidikan dan pelatihan harus disiapkan baik oleh pemerintah daerah maupun oleh pemerintah pusat. Dalam konteks ini, LAN bisa memainkan peran yang sangat penting di dalam menyiapkan program-program pelatihan di tingkat nasional serta melakukan supervisi, bersama kementerian-kementerian yang relevan di pusat, terhadap program-program pelatihan di daerah-daerah.

Khusus untuk bidang rekrutmen pegawai baru dan promosi dalam jenjang-jenjang jabatan yang lebih tinggi, layak dipertimbangkan berlakunya proses seleksi yang ketat, tentu saja dengan menyediakan ruang yang lebih terbuka untuk berkompetisi secara obyektif. Dalam konteks ini, saya ingin menghimbau agar LAN dan Badan Kepegawaian Nasional dapat mempertimbangkan gagasan ini dan, jika setuju, memasukkannya ke dalam suatu pedoman yang akan menjadi pegangan kita bersama.

5. Penutup

Di masa depan, manakala otonomi daerah yang luas dan utuh benar-benar semakin terwujud, aparat pemerintah daerah juga semakin dituntut untuk terus mengembangkan diri sebagai penjaga hati nurani pemerintahan. Artinya, aparat pemerintah harus mampu berperan tidak hanya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, tetapi juga mampu mencegah kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Aparatur yang baik adalah yang bisa memberi kepada masyarakat apa yang mereka butuhkan, bahkan sebelum masyarakat itu sendiri memintanya. Dalam keadaan seperti ini, hati nurani pemerintahan adalah hati nurani dari masyarakat itu sendiri. Kata orang Toraja: *Aparatur pemerintah yang ideal adalah mereka yang mimpinya sama dengan mimpi rakyat, walaupun dalam kenyataan mereka tidur di dua tempat yang terpisah.*

Kecenderungan terjadinya posisi berhadapan antara pemerintah dan masyarakat akhir-akhir ini, kiranya harus dijawab melalui hadirnya aparatur pemerintahan yang di samping profesional, juga memiliki hati nurani yang sensitif terhadap aspirasi masyarakat yang terus berkembang itu.

Pemilu dan prospek demokrasi Indonesia^[1]

Oleh : Andy Ramses M.^[2]

1. Pengantar

Krisis ekonomi dan konflik yang terakumulasi selama masa kekuasaan Orde Baru telah menghasilkan suatu ledakan tuntutan. Proses transisi yang ditandai gelombang kebangkitan rakyat (*populer upserge*) terjadi karena adanya proses pembukaan yang menyediakan peluang liberalisasi dan demokratisasi. Kebangkitan ini adalah buah dari kebijakan politik depolitisasi masyarakat yang berlangsung selama lebih tiga dekade. Dengan memberangus identitas-identitas politik, Pemerintah Orde Baru telah menghancurkan ruang publik yang terbentuk secara otonom dan menggantikannya dengan arena publik yang dikontrol negara. Ketiadaan kelompok oposisi yang handal ditafsirkan sebagai bukti perdamaian sosial dan konsensus dalam kebijakan yang ditetapkan pemerintah. Namun begitu restrukturisasi ruang publik terjadi, sendi-sendi politik kemudian mulai goyah.

Reformasi telah mendorong aksi kolektif dengan isu-isu yang sebelumnya terlarang, memunculkan identitas politik lama dan identitas politik yang sama sekali baru, di luar dugaan telah merestrukturisasi ruang publik. Katalisator dan transformasi datang diawali dari langkah-langkah sejumlah orang yang mulai mencoba melewati batas-batas tindakan yang semula dilarang, Aktivitas ini memiliki arti politik yang signifikan karena diartikulasikan secara luas setelah periode panjang pelarangan. Dalam ruang publik yang genting pada tahap-tahap awal transisi telah berhasil menghidupkan identifikasi-identifikasi dan tindakan-tindakan kolektif. Pada gilirannya menggalang munculnya identifikasi yang luas yang mawadahi ledakan suatu masyarakat yang penuh kemarahan dan repolitisasi yang sangat intensif seperti terjadi sekarang ini.

Masa transisi yang sedang terjadi menimbulkan berbagai macam masalah yang harus segera diselesaikan secara bersamaan. Sementara itu realitas yang berkembang bahwa kehendak untuk melakukan reformasi dan demokratisasi yang sangat kuat ternyata kurang diikuti kesadaran untuk melakukan reformasi secara damai yang tidak menciptakan krisis. Euforia politik pasca reformasi telah membangkitkan kesadaran politik baru yang sebelumnya tidak dikenal, dimana orang dengan bebas mengekspresikan diri dalam politik. Reformasi kemudian menjadi sebuah masalah karena aktivitas politik bergerak di luar sistem. Dalam mengatasi krisis legitimasi, pemerintah transisi telah melaksanakan pemilihan umum yang relatif berhasil.

1 Naskah ini adalah revisi atas naskah yang pernah disusun untuk WANTANNAS, 1999.

2 Dosen tetap IIP, Kepala Lembaga Penelitian IIP, Pengurus Pusat MIPI, Lulusan IIP tahun 1985, dan kandidat Magister MAP Univeritas Gajah Mada.



Dengan Pemilu diharapkan dapat membentuk legitimasi baru pemerintahan. Legitimasi kekuasaan yang bersumber dari persetujuan rakyat (*consent of the people*) menjadi sangat penting, karena dengan itu diharapkan tercipta stabilitas politik yang nyata dan permintaan yang efektif. Dengan berbagai permasalahan sekitar persiapan, terutama yang menyangkut sejumlah peraturan perundangan yang merupakan produk pemerintah Orde Baru yang dianggap tidak memiliki elemen demokrasi yang kuat, pemilihan umum diselenggarakan. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, sebagai peraturan perundangan baru dalam penyelenggaraan pemilu yang dirancang dalam waktu yang relatif singkat, tentu bukan tanpa kekurangan. Akan tetapi, secara luas diakui pemilu yang baru lalu relatif berlangsung lebih demokratis dan lebih baik dari pemilu sebelumnya. Persoalan yang timbul kemudian adalah berbagai akses dari pergeseran politik pasca pemilu.

Persoalan-persoalan yang menghadang didepan kita adalah, bagaimana pemilu dapat menjadi pendidikan politik yang relevan untuk membangun budaya politik, bagaimana pengawasan pemilu dilakukan agar pemilu dapat berlangsung tertib, sehingga akses negatif pasca pemilu dapat dihindarkan. Pada sisi lain, pertanyaan-pertanyaan yang harus dijawab dalam praktek politik mewarnai kabinet, bagaimana sistem kepartaian yang ideal dibangun. Bersamaan dengan itu, adalah urgen untuk mempersoalkan bagaimana peranan pemerintah ditata agar lebih sesuai dengan keinginan demokratisasi.

2. Pemilu sebagai pendidikan politik

Pendidikan politik adalah bagian dari proses sosialisasi yang khusus membentuk nilai-nilai politik, yang menunjukkan bagaimana seharusnya masing-masing anggota masyarakat berpartisipasi dalam sistem politiknya. Sosialisasi politik selalu menunjuk pada proses-proses pembentukan dan pola-pola tingkah laku. Disamping itu sosialisasi politik juga merupakan sarana bagi suatu generasi untuk mewariskan patokan-patokan dan keyakinan-keyakinan politik kepada generasi sesudahnya (Gabriel A. Almond, 1974). Dengan demikian, pendidikan politik adalah suatu proses dengan mana individu-individu memperoleh pengetahuan, nilai-nilai dan sikap-sikap politik. Proses ini tidak selalu menjamin menguatnya dukungan terhadap sistem politik, sekalipun hal itu sangat mungkin terjadi. Terbentuknya nilai baru sebagai proses pembelajaran dapat saja justru menimbulkan pengingkaran terhadap legitimasi sistem yang ada.

Menyimak wajah perpolitikan pada masa lalu, maka yang tampak adalah suatu sketsa kehidupan politik dimana proses pendidikan politik mengarah pada pembusukan politik (*political decay*). Politik pasca reformasi yang berbeda mensyaratkan perlunya mengubah pendidikan politik, yang lebih difokuskan pada pembentukan nilai-nilai politik baru yang ideal, ke arah perkembangan sikap dan tingkah laku politik yang demokratis.

Keberhasilan pendidikan antara lain ditentukan oleh dua hal (Alfian).

Pertama, adanya suatu perspektif yang jelas sistem politik yang ideal yang diinginkan. Sistem politik ideal yang diinginkan itu, adalah Demokrasi Pancasila, karena melalui sistem ini masyarakat Indonesia yang majemuk diharapkan mampu mengatur dengan baik kehidupan bersama sebagai suatu bangsa dalam satu negara. *Kedua*, realitas atau keadaan sebenarnya dari masyarakat itu sendiri yang langsung bisa diperbandingkan dengan tuntutan-tuntutan sistem politik yang ideal dan melalui perbandingan itu diperoleh suatu perspektif yang jelas bagi pendidikan politik. Dalam konteks itu, tampaknya kita masih belum menemukan format demokrasi yang ideal itu. Keinginan sebagian elit politik yang mengusulkan amandemen UUD 1945 menunjukkan adanya upaya mencari format. Pada sisi lain, realitas politik kita justru mengarah pada pembusukan politik sehingga tidak dapat dijadikan sebagai nilai untuk membangun suatu sistem yang demokratis.

Pengalaman individu-individu berpartisipasi dalam pemilihan umum akan dapat membangkitkan perasaan kompetensi politik serta membuatnya lebih partisipatif dalam proses politik yang lebih luas. Meskipun sarana sosialisasi politik dijalankan melalui bermacam-macam lembaga, akan tetapi seluruh proses pemilu akan menciptakan pengaruh-pengaruh eksternal dalam pembentukan sikap-sikap politik, terutama dalam pembentukan sikap-sikap terhadap aturan main politik (*rule of the political game*). Itulah antara lain pentingnya pemilu yang jujur dan adil sebagai pendidikan politik. Pada sisi ini, untuk sebagian pelaksanaan pemilu telah berhasil membangkitkan minat warga negara dalam politik, meskipun belum efektif sebagai pembelajaran politik.

Partai-partai yang bertarung merebut dukungan rakyat dalam pemilu akan memberi ruang dalam proses pendidikan politik. Pada partai-partai itu individu-individu mengidentifikasi diri dan menggunakan kelompok politik itu sebagai acuan (*reference*) dalam kehidupan politik. Sebagai wahana pendidikan politik kita menjadi sangat penting dalam proses transisi karena lembaga ini seharusnya menjadi kekuatan politik riil yang menjadi garda terdepan dalam perubahan politik. Melihat politik kita pasca pemilu, adalah berlebihan menaruh harapan terhadap partai untuk melakukan perubahan politik. Fakta sekitar kepartaian adalah sebaliknya, fragmentasi partai yang berlebihan munculnya partai-partai kecil dengan isu-isu lokal dengan kepentingan-kepentingan politik sempit (*nuisance parties*) yang tidak kondusif terhadap pendidikan politik.

Pada sisi lain, kontak-kontak politik langsung yang terjadi dalam pemilu, menjadi acuan penting dalam perilaku politik warga negara. Referensi politik warga negara akan dihadapkan pada situasi politik riil. Situasi politik riil pada pemilu yang lalu justru ditandai kekerasan, konflik, dan politik uang yang semuanya buruk sebagai referensi politik bagi warga negara.

Pemilu untuk sebagaimana akan membentuk citra partai politik, birokrasi, polisi dan badan peradilan. Penampilan dan daya tanggap badan-badan pemerintahan terhadap tuntutan individu dan kelompok-kelompok dapat mempengaruhi kesetiaan dan kesediaan warga negara untuk mematuhi hukum.

Serangkaian pendidikan politik yang ideal juga melibatkan upaya menciptakan *good governance* dan penegakan hukum. Keberhasilan suatu pemilu baru lengkap untuk dinilai jika diikuti dengan upaya menciptakan pemerintahan yang bersih dan penegakan hukum. Dalam kerangka kerja politik semacam itu, individu dapat memperoleh orientasi politik dan pola-pola tingkah laku yang mungkin memberikan masukan kepada pemeliharaan atau peniruan terhadap suatu nilai tertentu menuju suatu perubahan kearah nilai-nilai demokrasi.

Pembentukan nilai-nilai politik baru yang demokratis menjadi relevan setelah reformasi. Kekerasan dan ketidakstabilan yang disebabkan oleh derasnya perubahan sosial dan cepatnya mobilisasi politik dan lambannya proses perkembangan lembaga-lembaga politik, harus diakhiri dengan mengembangkan nilai-nilai baru yang sesuai dengan tuntutan perubahan. Mengembangkan nilai-nilai demokrasi berarti menumbuhkan sikap-sikap politik yang menenggang adanya konflik dan menghadirkan mekanisme agar supaya konflik dapat dikendalikan sehingga tidak merugikan masyarakat. Diantara hukum yang menguasai manusia menurut Tocqueville, apabila manusia harus tetap beradab atau menjadi beradab, seni untuk mempersatukan diri harus senantiasa tumbuh dan mengikat menurut ratio.

3. Pengawasan pemilu yang efektif dan penyelesaian hukum atas pelanggaran.

Sistem pemilihan merupakan salah satu elemen penting dalam demokrasi perwakilan karena membawa konsekuensi terhadap proporsionalitas dari hasil pemilihan, banyaknya partai dalam suatu sistem kepartaian dan juga menentukan bentuk kabinet. Pada sisi lain, sistem pemilihan mempunyai implikasi terhadap akuntabilitas pemerintahan dan akan menentukan derajat keutuhan dan kesatuan partai politik.

Sketsa sejarah pemilihan umum kita pada masa lalu menunjukkan bahwa pemilu lebih merupakan sarana untuk mempertahankan *status quo* dari pada elemen demokrasi. Kontroversi sekitar pelaksanaan pemilihan umum kita penuh dengan rekayasa, ketidakjujuran dan ketidakadilan. Pemilihan umum sepanjang sejarah Pemerintahan Orde Baru dianggap sebagai pemilu yang tidak demokratis dan tidak jujur. Ketiadaan lembaga kontrol yang efektif terhadap proses penyelenggaraan pemilu karena pemerintah menjadi penyelenggara sekaligus pengawas pemilu, dan dengan demikian menutup kesempatan partai-partai dan masyarakat untuk mengawasi pemilu. Fakta sekitar pelaksanaan pemilu menunjukkan bahwa pemilu tidak dapat menjadi sarana untuk menguji legitimasi pemerintahan dan pergantian rezim secara damai dan teratur.

Pemilihan umum 1999, sebagai pemilu multi partai pasca Orde Baru, oleh berbagai kalangan bahkan lembaga internasional dianggap relatif demokratis dan jujur. Akan tetapi, pemilu ini bukan tanpa masalah.

Berbagai persoalan yang menonjol juga menyertai penyelenggaraan pemilu pada 7 Juni yang lalu, terutama persoalan kinerja institusi penyelenggaraan

yang buruk, politik uang, dan tidak optimalnya institusi pengawasan pemilu yang dibentuk.

Penyelenggaraan pemilu menurut Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bebas dan mandiri atas unsur-unsur Partai Politik peserta pemilihan umum dan Pemerintah. Kenyataan menunjukkan, komposisi KPU yang terdiri dari partai-partai peserta pemilu itu menghambat kelancaran penyelenggaraan tugas-tugas KPU, terutama pada perhitungan suara dan penetapan kursi DPR. Wakil partai-partai dalam KPU dalam proses pengambilan keputusan terjebak pada konflik kepentingan yang berkepanjangan. Wakil-wakil partai-partai kecil yang hanya memperjuangkan kepentingan-kepentingan politik yang sempit ataupun keuntungan-keuntungan politik temporer menyebabkan tersendatnya penyelenggaraan pemilu. Berdasarkan fakta-fakta itu, ke depan perlu adanya lembaga penyelenggaraan pemilu yang independen, bebas dari unsur partai politik (non partisan), dan wajib difasilitasi oleh pemerintah agar kinerjanya optimal.

Pada sisi lain, dalam penyelenggaraan pemilu diakui masih terjadi berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh partai politik peserta pemilu. Akan tetapi, pelanggaran-pelanggaran yang dinyatakan berlangsung belum diikuti tindakan hukum yang pasti, baik berupa pemberian sanksi maupun proses peradilan sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku. Pengawasan penyelenggaraan pemilu yang dilakukan oleh Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (PANWASLAK) belum optimal. Aktivitas pengawasan yang dilakukan oleh lembaga ini baru terbatas pada klarifikasi atas pelanggaran.

Institusi pengawasan harusnya merupakan lembaga independen yang terdiri dari unsur-unsur yudikatif murni, dan tidak mengandung elemen partai yang berkompetisi. Hal ini perlu agar penyelesaian konflik dan pemberian sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi dalam proses penyelenggaraan pemilu dapat berlangsung secara obyektif dan optimal. Panwaslak idealnya menjadi *election judge* yang menentukan apakah terjadi pelanggaran atau tidak dan disertai kewenangan yang cukup untuk melakukan penyidikan dan pemberian sanksi atas pelanggaran (Andi Malarangeng). Apabila institusi pengawasan ini efektif, maka kehadiran lembaga-lembaga independen pengawas pemilu di luar lembaga formal tidak lagi urgen.

4. Konfigurasi politik di parlemen dan urgensi pembentukan kabinet koalisi.

Menciptakan legitimasi rakyat atas pemerintahan diawali dari suatu pemilihan umum yang bebas dan adil, dimana rakyat diberi kesempatan untuk menentukan pilihannya. Disisi lain, dukungan yang kuat berkompetisi mempunyai kesempatan untuk meraih suara mayoritas ataupun membentuk koalisi pemerintahan yang kuat dan stabil.

Proliferasi partai yang terjadi dalam sistem kepartaian yang baru di bawah Undang-undang nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, telah mendorong

fragmentasi sistem kepartaian yang ditandai dengan munculnya berbagai partai-partai kecil yang hanya memperjuangkan kepentingan-kepentingan politik yang sempit ataupun keuntungan-keuntungan politik sesaat. Fragmentasi kepartaian yang berlebihan menyebabkan tidak adanya partai yang mampu meraih mayoritas kursi di parlemen. Fragmentasi kepartaian yang berlebihan seringkali menyebabkan pemerintahan yang terbentuk adalah hasil koalisi banyak partai yang masing-masing menguasai sedikit kursi di parlemen. Stabilitas pemerintah dalam koalisi semacam ini bertumpu pada kompromi antara partai-partai yang berkoalisi.

Hasil pemilu yang baru lalu menunjukkan bahwa perlunya membentuk koalisi dalam pemerintahan karena tidak adanya partai politik yang memperoleh suara mayoritas yang signifikan untuk membentuk pemerintahan yang kuat. Kebutuhan untuk menyusun kabinet multi partai menjadi suatu yang tidak terhindarkan agar tingkat penerimaan (*acceptability*) terhadap pemerintahan yang terbentuk dapat terbangun. Pemerintahan yang memiliki tingkat akseptabilitas yang tinggi perlu dalam masa transisi untuk menciptakan tertib politik. Tertib politik yang dapat dicapai oleh suatu masyarakat sebagian tergantung pada sejauhmana orang-orang yang aktif berkecimpung di bidang politik dan mengidentifikasi diri dengan lembaga politik (Maurice Duverger, 1972). Hanya pemerintahan dengan tingkat penerimaan yang memadai yang mampu mengeliminasi konflik, mengembangkan solidaritas membawa bangsa ini keluar dari krisis.

Membentuk pemerintahan koalisi antar partai-partai politik pemenang pemilu berarti kesediaan untuk berbagai kekuasaan (*sharing of power*). Meskipun kewenangan menyusun kabinet ada pada presiden mengabaikan konfigurasi politik di parlemen. Presiden terpilih harus melakukan kompromi-kompromi dengan partai-partai politik yang memperoleh kursi signifikan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kompromi-kompromi penting untuk menghilangkan *antagonisme* yang membagi-bagi kelompok politik dan menghentikan pergolakan yang mengancam.

Dengan demikian, kabinet koalisi adalah salah satu jalan tengah menuju rekonsiliasi, sebagai suatu cara untuk lebih mempersatukan seluruh kekuatan politik dalam menangani persoalan-persoalan yang menghalangi persatuan dan krisis ekonomi. Bentuk koalisi idealnya mencerminkan kekuatan politik riil di DPR, paling tidak terdiri dari dua atau tiga partai politik dengan perolehan kursi yang cukup besar. Format koalisi hendaknya tergambar pada posisi presiden dan wakil presiden serta anggota-anggota kabinet. Koalisi semacam ini mungkin lebih bermanfaat dalam menciptakan pemerintahan yang efektif dari pada memposisikan secara tegas partai-partai politik pada partai yang memerintah dan partai-partai oposisi.

Menghadirkan suatu format baru tradisi pemerintahan dalam spektrum

partai pemerintah dan partai oposisi memerlukan suatu proses pembelajaran, karena tradisi ini belum memiliki basis kultur politik yang sesuai.

Konfigurasi politik di DPR menunjukkan perlunya membentuk koalisi besar antara partai-partai dengan sifat-sifat yang berbeda satu sama lain. Pemerintahan koalisi semacam itu mengandung konflik-konflik intern yang mengancam perpecahan dan kemudian koalisi tidak dapat bertahan lama. Perbedaan visi politik anggota kabinet membawa implikasi pada kinerja pemerintah yang tidak efektif karena seringkali timbul ketidaksepahaman dalam penetapan kebijakan pemerintah, dan akuntabilitas yang rendah karena penyelenggaraan pemerintahan dianggap tanggung jawab bersama partai-partai yang berkoalisi. Pemerintahan tanpa akuntabilitas akan menutup kemungkinan terbangunnya demokrasi, karena diabaikannya pertanggung jawaban sebagai aspek penting dalam suatu sistem yang demokratis.

5. Sistem kepartaian yang ideal dalam mengemban aspirasi masyarakat

Sistem kepartaian merupakan faktor penting yang menentukan apa yang dikerjakan oleh pemerintah terhadap dan untuk rakyat (Gabriel A. Almond). Dalam hubungan itu, pertanyaan yang akan muncul adalah, sistem kepartaian yang bagaimana yang dapat mengakomodasikan berbagai aspirasi yang bersumber dari kenyataan kemajemukan bangsa tanpa harus mengorbankan persatuan dan kesatuan bangsa serta efektifitas pemerintahan? Berapa banyak partai politik yang diperlukan untuk terciptanya sistem kepartaian yang ideal?.

Dalam konteks hubungan sistem kepartaian dengan pemerintahan, beberapa ilmuwan beranggapan bahwa sistem dua partai cenderung menciptakan stabilitas pemerintahan karena hanya salah satu partai yang memenangkan suara mayoritas dalam pemilihan. Sistem multi partai dianggap kurang mendukung stabilitas pemerintahan karena hasil pemilihan tergantung pada koalisi antar partai yang seringkali distribusi perolehan kursi hampir merata.

Namun demikian, banyaknya partai di dalam sistem kepartaian tidak dapat ditentukan secara sepihak oleh pemerintah karena banyaknya partai idealnya merupakan suatu kenyataan yang bersumber pada seleksi alamiah dalam persaingan mendapat dukungan rakyat. Meskipun harus diakui, fragmentasi sistem kepartaian yang berlebihan seperti ditunjukkan pada pemilu lalu, munculnya partai-partai kecil dengan isu-isu lokal dengan kepentingan-kepentingan politik yang sempit, akan dapat menimbulkan instabilitas dan inefektifitas pemerintahan.

Sistem kepartaian dalam masyarakat majemuk seperti Indonesia harus diarahkan untuk menjadi wahana afiliasi silang berbagai kelompok masyarakat dengan memadukan kepentingan-kepentingan dalam konteks konstituensi yang lebih luas.

Fragmentasi kepartaian yang berlebihan di parlemen adalah sesuatu yang perlu dihindari demi efektifitas pemerintahan dan mencegah jatuh banggunya pemerintahan dalam jangka waktu yang pendek, tetapi mekanisme pembatasan partai yang mengikuti pemilu tidaklah dapat dilakukan sewenang-wenang seperti terjadi dalam sistem kepartaian pada masa Orde Baru. Pembatasan jumlah partai dalam sistem kepartaian haruslah tetap dilakukan dengan semangat sistem kepartaian yang kompetitif dan terbuka, dalam mana setiap partai politik berhak mengikuti pemilu jika memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh undang-undang secara non diskriminatif.

Belajar dari perkembangan mutakhir kepartaian kita, perlu pembatasan sistem kepartaian untuk, terutama partai yang ikut dalam pemilu dengan syarat-syarat obyektif. Pertama, kepengurusan partai yang mengarahkan partai-partai untuk mengadopsi *flatform* yang lebih bersifat nasional dengan kepengurusan partai yang diperluas pada provinsi dan kabupaten yang memperluas basis dukungan partai dan kemudian partai dapat menjadi wahana afiliasi kelompok-kelompok masyarakat lintas daerah, agar dengan itu partai memperluas basis dukungannya melintas batas-batas kelompok primordial dan dapat menjadi perekat integrasi bangsa. Kedua, dukungan terhadap partai dengan syarat perolehan minimum kursi untuk mengikuti pemilu berikutnya penting untuk lebih menyederhanakan sistem kepartaian. Syarat ini perlu untuk mewujudkan suatu sistem kepartaian yang tidak terfragmentasi secara berlebihan agar pemerintahan yang efektif dapat dibentuk. Selain menimbulkan eksese fragmentasi partai, juga menimbulkan persoalan praktis dan administratif dalam penyelenggaraan pemilihan umum seperti, format surat suara, teknis perhitungan suara, dan biaya penyelenggaraan.

6. Pemerintah baru hasil Pemilu dan pengembangan demokrasi.

Prasyarat bagi peran pemerintah membangun demokrasi adalah adanya legitimasi ditentukan oleh akseptabiliti pemerintah. Akseptabilitas suatu pemerintahan akan menentukan derajat legitimasi pemerintahan. Untuk bisa secara politik akseptabel, pemerintah haruslah akomodatif terhadap berbagai kelompok-kelompok politik. Dalam praktek pemerintahan, jaminan terhadap kesamaan hak, jaminan kebebasan untuk berkumpul, mengeluarkan pendapat adalah suatu kebutuhan. Selain itu representasi rakyat dapat memainkan peran sebagai forum untuk wacana publik yang terbuka, bebas, sehat dengan otoritas yang cukup dalam penetapan kebijakan publik. Meskipun legislatif hasil Pemilu 1999 telah mencoba membentuk citra baru, akan tetapi rakyat masih cenderung lebih percaya pada efektifitas lembaga-lembaga yang bersifat ad hoc, seperti Komnas HAM, KONTRAS, LBH dan sebagainya dari pada DPR atau DPRD dalam menangani isu-isu sensitif. Fenomena ini menunjukkan bahwa institusi politik formal belum mampu menggeser wacana publik atas masalah-masalah sensitif dan strategis dari luar ke dalam forum institusi politik.

Membangun demokrasi mensyaratkan terbentuknya kepercayaan rakyat yang memadai terhadap pemerintah. Dalam konteks ini, harus ada kesadaran dari regim baru bahwa pemberdayaan lembaga perwakilan adalah suatu keperluan yang mendesak manakala demokrasi hendak dibangun. Hak-hak legislatif perlu dioptimalkan, hambatan-hambatan prosedural dan hambatan psikologis untuk berlangsungnya deliberasi, diskursus, perdebatan harus ditekan seminimal mungkin. Logika politik yang sehat harusnya berangkat dari pemikiran perdebatan mengambil tempat di forum di lembaga legislatif, daripada menghadapi demonstrasi yang beringas dan anarkis di jalan raya. Ini pada dasarnya berkenaan dengan seni memindahkan *sphere of conflict* dari jalan raya yang panas ke ruang sidang yang sejuk dan bersih (Ryaas Rasyid, 1997). Kecenderungan yang semakin menguat untuk memilih aksi-aksi politik jalanan untuk menyampaikan aspirasi dan kepentingan politik dari kelompok-kelompok politik akan menimbulkan radikalisme dan anarkisme dalam kehidupan politik kita. Hal itu menandai bahwa sistem politik tidak lagi efektif mengakomodasi berbagai tuntutan yang masuk ke dalam sistem, dan kemudian proses-proses politik berlangsung di luar sistem yang dapat mengancam berlangsungnya sistem politik.

Dalam presfektif demokrasi, kepastian hukum merupakan kebutuhan langsung masyarakat menuju tertib politik. Negara terancam apabila tidak terdapat kepastian hukum, atau apabila pemerintah bertindak tanpa aturan, melawan hukumnya sendiri (Thomas Hobbes). Pemerintahan sendiri berkepentingan atas terjaminnya kepastian hukum karena dengan itu pemerintah memperoleh legitimasi. Pemerintah harus mampu menjamin aturan main yang ditaati dan pelanggaran terhadap semua aturan hukum oleh siapapun harus dihadapkan pada proses hukum yang pasti dan adil. Tegaknya hukum akan memberi arahan kepada setiap warga negara apa yang bisa dan apa yang tidak bisa dilakukan, yang merupakan prakondisi untuk menciptakan masyarakat sadar hukum sebagai salah karakteristik masyarakat yang demokratis.

Fakta sekitar kita, krisis ekonomi juga diikuti krisis kepastian hukum yang sangat parah. Krisis kepastian hukum pada akhir Pemerintahan Orde Baru berlanjut setelah terbentuknya pemerintahan baru negara sebagai suatu sistem hukum (*legal system*) belum mampu ditegakkan. Elemen-elemen yang seharusnya bergerak dalam penegakan hukum tampaknya tidak berdaya menghadapi tindakan-tindakan perorangan dan kolektif yang bertentangan dengan hukum. Padahal kesungguhan pemerintah dalam membenahi dan memberdayakan lembaga-lembaga yang bertanggung jawab di dalam penegakan hukum akan menentukan kualitas pemerintahan untuk mengembangkan demokrasi. Hasilnya akan sangat berpengaruh pada kemampuan pemerintah dalam proses pembelajaran politik untuk membentuk nilai-nilai yang demokrasi.

Kemampuan untuk mengembangkan demokrasi juga terkait dengan good governance.



Perlu pemerintahan yang memiliki *public accountability*, dan tradisi birokrasi yang lebih fokus pada melayani, memberdayakan dan membangun berdasarkan semangat kerakyatan. Dalam konteks itu, pembenahan aparatur menjadi mendesak. Akan tetapi, wajah birokrasi pasca pemilu tampaknya belum berubah. Meskipun telah terbentuk citra yang netral pada pemilu yang lalu, tetapi perilaku birokrasi belum bergeser, dan yang terjadi adalah ketidaksiapan merespon situasi yang berubah. Birokrasi memerlukan *brain power* yang sesuai dalam merespon perubahan dan memungkinkannya bekerja secara optimal. Pembenahan penting, tidak hanya pada aspek etika pemerintahan sebagai acuan moral yang bersifat praktikal, tetapi juga pada kemampuan untuk secara tepat mengaplikasikan seluruh kebijakan publik dalam kerangka kerja birokrasi.

Berbagai isu tentang otonomi daerah telah menjadi debat publik pada era reformasi, telah mendorong perubahan ke arah format baru pemerintahan daerah sebagai suatu yang tidak terhindarkan. Upaya merespon berbagai tuntutan itu dilakukan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Secara normatif, suatu era baru telah diawali dengan pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pergeseran politik desentralisasi ditandai dengan mengakhiri kecenderungan sentralistik ke arah paradigma baru dengan alokasi, distribusi kewenangan dan diskresi dalam penetapan kebijakan publik serta alokasi sumber-sumber secara adil antara pusat dan daerah. Format baru pemerintahan daerah itu diarahkan pada terciptanya kemandirian daerah dengan prinsip pemberian otonomi yang luas dan utuh. Otonomi yang luas diharapkan lebih menjamin kesatuan karena selain menjawab tuntutan yang menguat atas pemerintahan yang lebih otonom, sebagian masalah-masalah diharapkan terselesaikan pada tingkat lokal. Dengan demikian, memberi peluang bagi pemerintah pusat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang berskala nasional dan membangun kemampuan kompetitif dalam skala global yang sarat dengan kompetisi.

Daftar Pustaka

1. Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, Jakarta, Gramedia, 1981;
2. Almond, Gabriel, A, *Comparative Politics Today*, Beston, Little, Brown and Company, 1974;
3. Andi Malarangeng, *Naskah Akademis Rancangan Undang-undang tentang Pemilihan Umum*, 1999;
4. Doveger, Maurice, *Political Parties, Their Organization and Activity in The Modern State*, New York, Wiley and Son, 1963;
5. Doveger, Maurice, *The Study of Politics* Thomas Y. Crowell Company, Inc., 1972;
6. Rasyid, Ryaas, *Pembangunan Pemerintahan Indonesia Memasuki Abad 21*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Jakarta, 1997.

Kemitraan lembaga swadaya masyarakat di daerah tingkat II

Studi kasus di Kotamadya Bogor Propinsi Jawa Barat

Oleh : Nurliah Nurdin^[1]

I. Permasalahan.

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang biasa juga dikenal dengan nama Non Government Organisation (NGO) memiliki peranan penting dalam membantu pemerintah melaksanakan program-programnya kepada masyarakat. Dalam melaksanakan program-programnya, pemerintah sering menghadapi kesulitan. Beberapa kendala yang dihadapi oleh pemerintah antara lain kurangnya tenaga-tenaga terampil dalam kegiatan penyuluhan, seringkali tenaga-tenaga penyuluh lapangan yang ada kurang berani bereksperimen dan berinisiatif dalam melakukan kegiatan penyuluhan, sehingga kegiatan penyuluhan jadi bersifat monoton dan kurang menarik bagi masyarakat. Akibatnya pesan yang disampaikan kurang mengena dan menyentuh masyarakat, sehingga penerapan dan pelaksanaan program-program pemerintah kurang berjalan lancar.

Disinilah kemudian LSM lokal maupun internasional turut berpartisipasi dengan melakukan berbagai macam teknik penyuluhan. Berbagai inovasi penyampaian program dilakukan dalam rangka penerapan dan penyebarluasan program pemerintah. Rekan-rekan LSM ini juga turut bergabung dan umumnya mereka hidup dan tinggal di tengah masyarakat, sehingga mereka menjadi bagian dari masyarakat tersebut. Mereka bukan hanya kreatif dengan menciptakan teknik-teknik dan stimulasi baru dalam penyuluhan, namun juga berani menerapkan langsung ide-ide dan penemuan tersebut ke masyarakat, sehingga masyarakat lebih melihat hal yang nyata dan lebih tergerak.

Keberadaan LSM di Indonesia memiliki misi dan visi LSM yang berbeda-beda tetapi dengan sasaran yang sama yakni masyarakat Indonesia. Tentu saja LSM ini membutuhkan adanya hubungan kerjasama (kemitraan) dalam merealisasikan kerja nyata tersebut baik sebelum dan pada saat kegiatan berlangsung atau demi kesinambungan pelaksanaan program-program kegiatan dan keberadaan LSM itu sendiri. Hubungan kerjasama LSM inilah yang akan menjadi kajian dalam tulisan ini. Khususnya kemitraan di Daerah Tingkat II dengan studi kasus Kotamadya Bogor Propinsi Jawa Barat.

II. Level konsep

LSM didefinisikan sebagai jenis organisasi masyarakat yang bertujuan untuk membangkitkan sumberdaya yang terdapat dalam masyarakat itu sendiri. Ismawan (1987) secara rinci memberi batasan pengertian LSM sebagai kelompok swadaya setempat yang dibentuk untuk mengatasi tantangan-tantangan setempat dengan lingkup kegiatan yang terpusat pada pengembangan intern, yaitu pengembangan organisasi serta pematapan swadaya di bidang usaha produktif.

1 Dosen Bahasa Inggris IIP, Lulusan Fakultas Sosial Politik Universitas Hasanuddin Ujung Pandang 1996.



Sementara Hadad (1988) dan Syatwani (1987) mengemukakan pendapat yang sama mengenai LSM yaitu sebagai kelompok primer. LSM merupakan kelompok masyarakat yang mempunyai aspirasi dan kegiatan bersama dimana hubungan antara anggotanya bersifat interpersonal, komunitasnya kecil dan belum terorganisir secara formal.

Dalam proses pembangunan, LSM memusatkan perhatiannya pada orang kecil yang berada dalam situasi serba kekurangan dan dibalut berbagai kondisi yang menekan kehidupan, dimana satu sama lain saling berpengaruh. Kondisi tersebut antara lain seperti rendahnya kemampuan berpartisipasi dalam pembangunan nasional (Ismawan, 1992).

Wahid (1988) menyatakan bahwa LSM merupakan agen pembangunan sosial. Sedangkan menurut Ralston dalam Hannam (1988), menyatakan LSM sebagai suatu kekuatan yang dapat melakukan mobilisasi dan agitasi sumberdaya internal dan eksternal desa dalam proses pembangunan masyarakat desa, merumuskan kegiatan jangka panjang untuk mengejar sasaran pembangunan serta mengatur perencanaan dan pelaksanaan kegiatan-kegiatannya.

Pengertian misi LSM sebagai lembaga yang menumbuhkan keswadayaan masyarakat yaitu meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap situasi diri dan lingkungan-nya untuk dapat memberikan respon terhadap persoalan yang mereka hadapi serta kebijaksanaan dan program pemerintah. Selain itu mampu memperbaiki kondisi dan kesejahteraan juga pendapatannya melalui peningkatan pengetahuan atas sumberdaya yang dimiliki dan pembentukan kelompok kerja. Juga yang tidak kalah penting memberikan latihan-latihan teknis manajerial, keuangan dan pembentukan modal melalui kegiatan kolektif atau individual (Rahardjo, 1992).

LSM berperan dalam meningkatkan partisipasi sosial masyarakat lapisan bawah dalam pelaksanaan pembangunan. Dalam bidang sosial ekonomi, LSM menjadi jembatan yang akan menjembatani disparitas sosial antara kelompok minoritas yang mapan dengan kelompok mayoritas yang tersisih (Ismawan, 1987 dan Budiman, 1988). Menurut Soedjarwo (1988), LSM berperan membangunkan masyarakat, menyadarkan mereka untuk menolong diri sendiri dengan cara menggerakkan masyarakat untuk sadar akan kepentingannya dengan partisipasi penuh. LSM dapat dikatakan sebagai cerminan kesadaran tentang dampak program pembangunan yang sangat diperlukan untuk menggalang partisipasi masyarakat. Sehubungan hal tersebut, empat peran utama dari agen pembangunan adalah :

1. Motivator, menggerakkan masyarakat agar mau melakukan perubahan.
2. Pemberi pemecahan persoalan.
3. Membantu proses perubahan dalam hal ini membantu dalam proses pemecahan masalah dan penyebaran inovasi.
4. Sebagai penghubung dengan sumber-sumber yang diperlukan untuk pemecahan masalah yang dihadapi.

Selain peran tersebut, terdapat peran lain LSM menurut Kartjono (1993) adalah peran sebagai pendamping masyarakat dalam membantu mereka mengungkapkan pikiran, merumuskan apa yang sebenarnya ada dalam pikiran mereka dan membantu mewujudkan segala gagasan dan rencana. Peranan ini merupakan suatu strategi untuk mengembangkan partisipasi masyarakat pada semua tahap perkembangan, (pemikiran, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pemanfaatan, penilaian dan pengembangan).

III. Hubungan Kerjasama/Kemitraan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

LSM sebagai subsistem dari sistem sosial yang lebih besar mempunyai pola hubungan dengan subsistem lain dari sistem tersebut. Menurut Siregar (1988), subsistem yang berhubungan dengan LSM terdiri dari pemerintah, lembaga bantuan luar negeri, masyarakat dan LSM lain. Untuk itu terdapat pola hubungan LSM sebagai berikut:

Pertama, adalah hubungan antar LSM dengan LSM lainnya yang terdiri dari dua pola, yaitu pola hubungan antara Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM) dengan LSM (sebagai kelompok sasaran) dan pola hubungan antara LPSM dengan LSM menunjukkan adanya hubungan pembinaan LPSM terhadap LSM. Untuk hal ini Hadad (1988) menggambarannya sebagai berikut: (1) LSM sangat bergantung kepada LPSM seperti hubungan antara buruh dengan majikan, (2) Bagi LPSM prinsip-prinsip egalitarisme, partisipasi dan mandiri telah menjadi slogan untuk mendapatkan dana dari lembaga donor.

Sedangkan pola hubungan antar LSM menurut Siregar (1988) berdasarkan pada kualitas komunikasi antar LSM itu sendiri antara lain sebagai berikut :

1. Sekedar hubungan dimana LSM satu dengan lainnya hanya sekedar saling mengetahui keberadaannya dan hubungan hanya dilakukan sekali-kali.
2. Hubungan dekat dan pertukaran informasi, di sini terjadi hubungan yang lebih tinggi karena sudah ada pertukaran informasi.
3. Dukungan dan kerjasama, dalam hal ini pola komunikasi akan terjadi apabila di antara LSM yang ada terdapat kerjasama program atau keterlibatan satu LSM dalam kegiatan LSM lain.

Kedua, adalah hubungan antara LSM dengan lembaga bantuan luar negeri (LBLN) yang berkisar pada pemberian dana, demikian dikemukakan Siregar, 1988; dan Hadad, 1988. Selanjutnya dikemukakan bahwa dalam LSM terdapat hirarki untuk mencapai hubungan yang erat dengan lembaga donor.

Ketiga, adalah hubungan antar LSM dengan masyarakat yang berdasarkan pada kelompok sasaran, tempat kegiatan dan mekanisme kegiatannya.

Keempat, adalah hubungan antar LSM dengan pemerintah yang diperkuat dengan Undang-Undang Keormasan tahun 1985 pasal 13 sampai 17, dimana intinya menyatakan: Pemerintah dapat membubarkan organisasi massa (termasuk LSM/LPSM), jika mengganggu ketertiban umum, menerima bantuan

dari pihak asing tanpa persetujuan pemerintah, memberi bantuan kepada pihak luar negeri yang merugikan bangsa dan negara, tidak mencantumkan Pancasila sebagai azas organisasi atau menyebarkan pemikiran yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Hubungan yang bersifat mendasar ini menyangkut kedudukan LSM secara yuridis formal di hadapan pemerintah.

Eldrige (1989) mengemukakan tiga bentuk hubungan antar LSM dengan pemerintah yang ditinjau dari segi operasionalnya antara lain:

1. Hubungan kerjasama tingkat tinggi yang lebih berorientasi pada pembangunan daripada mobilisasi serta menyelenggarakan program-program bagi organisasi masyarakat yang telah ada atau menciptakan organisasi baru untuk melaksanakan program tersebut.
2. Hubungan politik tingkat tinggi di mana LSM dalam hal ini tidak melibatkan diri dalam program-program pemerintah walaupun sebagian melakukan penelitian atas nama pemerintah.
3. Hubungan penguatan “akar rumput” yang menekankan peningkatan masyarakat akan haknya melalui mobilisasi dengan cara mempengaruhi kebijaksanaan sambil mengupayakan formasi kelompok otonom tanpa pretensi tertentu.

Syarwani (1987) menjelaskan strategi LSM secara umum melalui cara menumbuhkan keinginan pada masyarakat untuk melakukan perubahan, menjalin hubungan yang baik dengan masyarakat, melakukan diagnosa terhadap kebutuhan masyarakat yang akan dibantu, menumbuhkan keinginan pada masyarakat untuk melakukan perubahan secara serius sehingga timbul suatu tindakan, menjaga kestabilan perubahan tersebut dan melepaskan mereka setelah dianggap mampu untuk mandiri.

IV. Kemitraan LSM dengan Pemerintah

Beberapa alasan mengapa LSM begitu solid dan mampu menjadi bagian penting dari suatu proses pengambilan keputusan? Jawabannya antara lain kemitraan LSM dengan berbagai pihak memang sangat kuat dan unik. Pertama, dengan pihak pemberi dana (donor) misalnya. Mereka berasal dari segala lapisan masyarakat, pihak swasta atau perusahaan multinasional, bahkan dari pemerintah. Kemitraan ini tidak mempengaruhi suara dan gerak langkah dari LSM itu, Kedua, orang-orang yang berkecimpung di LSM mempunyai solidaritas, semangat kerja dan idealisme yang tinggi. Umumnya mereka adalah orang-orang muda yang energik dan berwawasan luas.

Pemerintah mempunyai pandangan positif terhadap LSM. Sementara itu kalangan LSM sendiri menanggapinya dengan mengutarakan agar LSM dilihat sebagai mitra kritis pemerintah, bukan semata-mata dari sisi negatifnya. Kemudian yang menjadi persolan adalah : bagaimanakah kemitraan_ yang ideal antara pemerintah dan LSM itu? Isu dan persoalan yang melibatkan LSM juga praktis tidak lagi terbatas : mulai dari peningkatan peran wanita, perlindungan lingkungan hidup, hak asasi, pengentasan kemiskinan, penyalahgunaan obat, perlindungan anak, sampai soal perang dan pelucutan senjata.

V. Analisis.

Kotamadya/Kabupaten Bogor sebagai wilayah studi kasus dari kemitraan LSM di Daerah Tingkat II dengan masyarakat atau instansi setempat ditemukan LSM tersebut lebih banyak menitik beratkan perhatian pada pelestarian lingkungan hidup, penyelamatan sumberdaya alam, konservasi ragam-hayati, pembinaan dan penyuluhan masyarakat agar memelihara alam lingkungannya serta mencegah eksploitasi sumberdaya alam dan sebagai gantinya memberi alternatif mata pencaharian. Keadaan tersebut menunjukkan tujuan akhir dari program-program ini adalah menyeleamatkan ragam hayati yang dibarengi dengan pemberdayaan masyarakat setempat. Masing-masing LSM yang berdomisili di Bogor memiliki jati diri yang berbeda dalam visi dan misi. Terdapat 18 dari 20 LSM yang menjadi responden pada penelitian ini bergerak pada ragam-hayati Indonesia termasuk salah satu negara mega biodiversity di dunia. Meskipun luasnya hanya 1,3% dari luasan bumi, tetapi Indonesia memiliki ragam-hayati yang sangat tinggi, meliputi sekitar 10% jenis tumbuhan berbunga, 12% jenis mamalia, 16% jenis reptilia dan amphibia, 17% jenis burung dan 35% jenis ikan dari seluruh jenis yang ada di bumi.

LSM-LSM ini berpandangan bahwa sumberdaya alam di Indonesia hanya dimanfaatkan untuk kepentingan-kepentingan ekonomi berjangka pendek, dengan demikian tidak mempertimbangkan keberlanjutan pengelolaan sumberdaya alam dan prinsip-prinsip keadilan dalam pengelolaan sumberdaya alam tersebut. Sejak 30 tahun lalu, Indonesia telah menganut paradigma pembangunan “developmentalism” yang sadar atau tidak menjadikan ekonomi sebagai orientasi utamanya. Paradigma inilah yang dianggap bertanggung jawab atas pemiskinan kekayaan alam nasional. LSM ini juga melihat semakin tersingkirnya nilai-nilai kerakyatan dan kedekatan dengan alam dan tergantinya dengan semangat konsumtif, hedonis dan individualistis. Diantara 20 LSM yang terjaring informasinya, terdapat 2 LSM yang tidak bersentuhan langsung dengan gerak penyelamatan lingkungan hidup dan konservasi sumberdaya hayati. Pertama adalah Plan Internasional in Indonesia yang telah menandatangani Memorandum Of Understanding (MOU) antara Pemerintah RI dengan FPPI (Foster Parent Plan Internasional) pada September 1989. Sebelumnya Plan Internasional pertama kali melakukan kegiatan di Yogyakarta September 1969. Tujuan umum dari LSM ini adalah memberi kesempatan kepada anak-anak dari tingkat ekonomi lemah, keluarga dan masyarakat mereka di negara-negara sedang berkembang untuk meningkatkan taraf hidupnya.

LSM yang kedua adalah Lembaga Bantuan Hukum Ampera (LBH-Ampera) yang berdiri tahun 1992. Semula LSM ini didirikan oleh beberapa mahasiswa-mahasiswa yang masih duduk di bangku kuliah Fakultas Hukum dan mendirikan lembaga ini.

Misinya adalah membela rakyat kecil dari aspek hukum, mencerahkan masyarakat melalui pendidikan hukum agar mereka sadar dan mengerti akan hak dan kewajibannya sebagai pribadi, warga masyarakat dan warga negara.

Hadirnya LSM yang berdomosili di Bogor sebagian besar dibentuk di atas tahun 1990-an yakni dari 20 LSM yang terjaring informasinya menunjukkan 80% dari LSM yang ada didirikan tahun 1990-an ke atas. Sementara yang dibentuk sebelum tahun 1980-an ada 2 LSM yaitu IIRI dan LATIN. Dan yang terbentuk antara tahun 1980-1990 pun hanya 2 LSM yaitu Plan Internasional di Indonesia dan Klub Indonesia Hijau (KIH). Berarti masing-masing hanya mencakup 10% dari 20 LSM yang terdata.

Maraknya gaung LSM yang berdiri di awal tahun 1990 ke atas juga akibat isu-isu sentral dan globalisasi yang semakin memudahkan orang untuk mengakses berbagai informasi. Besarnya perhatian internasional terhadap berbagai masalah yang ada khususnya di negara-negara berkembang seperti Indonesia juga menjadi cikal bakal bermunculannya LSM-LSM ini.

LSM-LSM lokal seperti Bioforum, KIH, RMI, Telapak, Yayasan Puter, BCI, LATIN, NASTARI, Mitra Kebun Raya, LSPAAT, sebagian besar yang bergabung didalamnya adalah orang-orang muda yang baru saja menyelesaikan studinya di perguruan tinggi. Idealisme dan semangat kerja mereka tampak pada aktifitasnya dalam wadah LSM yang mereka geluti.

Terdapat 7 LSM Internasional yang menjadi responden dalam penelitian ini. Mereka terdaftar di Sekretariat Kabinet (Sekcab) Jakarta adalah Center for International Forestry Research (CIFOR), BirdLife International, International Center for Research in Agroforestry (ICRAF), International Rice Research Institute (IRRI), Plan International, Wetlands International, Wildlife Conservation Society-Indonesia Programme (WCS-IP).

LSM internasional yang berkantor di Kotamadya Bogor ini yang menjadi pusat kegiatan di seluruh dunia (based at headquarters in Bogor-Indonesia) adalah CIFOR yang menurut peneliti mempunyai kuantitas dan kualitas perkantoran yang terbaik dari 20 responden LSM dalam penelitian ini, misi utamanya mengembangkan keberadaan hutan dan kemandirian penduduk dari hutan di negara-negara berkembang melalui kolaborasi penelitian dan aktifitas-aktifitas terkait. Ditinjau dari persentase pembagian Lokasi kegiatan (Bogor, Pulau Jawa di luar Bogor dan luar Pulau Jawa) menunjukkan 25% LSM yang mempunyai lokasi kegiatan di Bogor yaitu 11 LSM. Kegiatan LSM berada di pulau Jawa di luar wilayah Bogor 45% yaitu 20 LSM. Dari 20 LSM yang menjadi responden penelitian ini yang mempunyai kegiatan program kerja di luar Pulau Jawa adalah 30% yaitu 13 LSM.

Dari 20 LSM lokal dan internasional yang menjadi responden penelitian ini yang memiliki kualitas kemitraan berdasarkan lokasi kegiatan di Pulau Jawa (di luar Bogor) yang terbesar. Mereka 100% memiliki lokasi kegiatan di luar wilayah Bogor tapi masih berada di Pulau Jawa.

Hubungan antara lokasi kegiatan dan mitra kerja sangat erat. Karena lokasi kegiatan atau aktivitas tersebar di berbagai tempat di Indonesia, maka mitra kerjanya pun tidak sedikit. LSM internasional tampaknya yang terbanyak

melakukan aktifitas di seluruh tanah air Indonesia selain hanya di Pulau Jawa. Tak satu pun LSM ini yang menutup diri dan tidak bermitra dengan lembaga lain. Dari ketersediaan informasi yang ada menunjukkan bahwa 63% LSM menyatakan memiliki lebih besar dari 10 mitra kerja yang dikuantitatifkan dalam persen. Selebihnya ada 37% LSM yang hanya memiliki 5-10 mitra kerja.

Hasil pengklasifikasian ini memperjelaskan bahwa tidak ada satupun LSM yang mengisolasi diri dengan pihak lain, tetapi justru sebaliknya bahwa dalam melaksanakan kegiatannya selalu melakukan hubungan kerjasama dengan pihak lain. Terhitung 14 LSM yang memiliki mitra kerja lebih dari 10 dimana semua LSM internasional termasuk didalamnya. Selebihnya hanya 6 LSM yang memiliki mitra kerja di bawah 10, mereka adalah LSM lokal yang umumnya masih berusia sangat muda yaitu antara 2-5 tahun.

Adapun mitra kerja yang dimaksud, dikategorikan ke dalam empat bagian, yaitu :

1. Lembaga Pemerintah, lembaga yang terbanyak bermitra dengan LSM berturut-turut adalah Departemen Kehutanan Cq. Direktorat Jendral Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA); Taman Nasional; Kementerian Lingkungan Hidup; Departemen Pertanian (Litbang Pertanian); Dinas Pariwisata; Departemen Perindustrian; Menko Kesejahteraan Rakyat; Bappeda; Dinas Kesehatan; Dinas Sosial; Pemda setempat.
2. Sektor Swasta; beberapa LSM lokal yang bermitra dengan sektor swasta umumnya dalam pendanaan. Namun pengertian swasta termasuk sumberdana swadaya LSM itu sendiri. Terutama LSM yang masih berusia sangat muda. Tidak ada LSM internasional yang bermitra dengan sektor swasta-nasional dalam hal pendanaan karena itu sudah menjadi persyaratan umum keberadaan mereka. Beberapa sektor swasta yang bermitra dengan LSM, seperti biro perjalanan; industri-industri kecil; dan pihak swasta yang berpartisipasi dalam perdanaan seperti Freefort, Mc.Donald.
3. LSM; hampir semua LSM melibatkan LSM lain dalam melaksanakan program kerjanya. Sesama LSM lokal atau LSM lokal dan LSM internasional. Bahkan ada LSM yang turut mendanai kegiatan LSM lainnya. LSM ini dianggap sebagai LSM induk, misalnya KEHATI di Jakarta. Biasanya hubungan dalam bentuk pertukaran informasi atau bahkan dukungan dan kerjasama program sehingga terjadi pola komunikasi dan keterlibatan satu LSM dengan kegiatan LSM lainnya.
4. Lembaga Pendidikan; LSM ini juga melibatkan Perguruan Tinggi dan sekolah setempat (SLTA & SLTP) meskipun sering tidak melibatkan institusinya secara langsung. Tetapi tenaga-tenaga edukatif dan penelitiannya yang terlibat secara operasional, misalnya IPB, Universitas Mulawarman, UGM, Universitas Cendrawasih. Tergantung dari isu atau masalah yang diangkat. Untuk pendidikan lingkungan hidup misalnya, menyertakan anak-anak sekolah dan guru-gurunya.

Lokasi kegiatan, mitra kerja dan sumber pendanaan adalah hal yang sangat berkaitan dalam kajian tentang kemitraan LSM dalam penelitian ini.

Ketiganya dapat tergambar sekaligus dalam program kerja dan aktifitas LSM tersebut. Namun, tidak semua LSM yang ada dalam penelitian ini ditampilkan secara menyeluruh keberadaan mereka. Beberapa LSM yang ditampilkan dianggap cukup mewakili keberadaan LSM lainnya baik dari kalangan LSM lokal maupun LSM internasional. Wildlife Conservation Society Indonesia (WCI), misi dan tujuan program-programnya adalah mengembangkan usaha konservasi berkelanjutan serta pengelolaan kehidupan liar dan habitatnya di Indonesia melalui penelitian lapangan terapan, pelatihan dan bantuan teknik serta menciptakan ahli-ahli konservasi di Indonesia.

ICRAF yang berpusat di Nairobi untuk kegiatannya di Asia Tenggara berpusat di Indonesia (Bogor) dimana kantor cabangnya di Philipina dan Thailand. Misi program kerjanya adalah menyelamatkan hutan-hutan tropis dari penebangan dan memberikan alternatif matapencarian bagi masyarakat lokal yang secara ekonomis bisa diterima dan berwawasan lingkungan yang sehat. LSM lokal lebih banyak melakukan kegiatan di luar Bogor tapi masih di Pulau Jawa. Diantaranya adalah Yayasan Telapak Indonesia, dalam beberapa kegiatannya mengunjungi masyarakat Badui dengan misi memberikan pembinaan dalam memanfaatkan sumberdaya alam tanpa merusak ekosistem alam tersebut. Diharapkan mereka dapat memperoleh mata pencaharian lain melalui pelatihan-pelatihan pemandu pariwisata pada lokasi wisata setempat. Sehingga mereka tidak terlalu tergantung kepada hasil-hasil hutan, yang selama ini mereka andalkan sebagai sumber hidup.

BCI (Biodiversity Conservation Indonesia) kegiatannya banyak berkaitan dengan penelitian dan pengkajian serta pengembangan konservasi ragam-hayati dan ekosistemnya. Penyuluhan, pendidikan dan pelatihan non-formal bagi anak-anak, remaja, pemuda dan orang dewasa serta berbagai aksi di bidang kelestarian dan pemanfaatan ragam-hayati. Sementara lokasi kegiatannya banyak di Taman-Taman Nasional, seperti di Ujung Kulon.

LATIN (Lembaga Alam Tropika Indonesia) juga banyak melibatkan pemerintah daerah di luar Bogor, yaitu Kabupaten Jember, Pandeglang, Lampung Barat. Lokasi mereka beraktifitas tergantung dari isu-isu yang mereka bawa. RMI dan Mitra Kebun Raya banyak melakukan aktifitas di Kebun Raya Bogor. Salah satu program tetap RMI adalah Program Rute Pendidikan Lingkungan (REPLING) di Kebun Raya Bogor. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kepedulian masyarakat, terutama anak-anak dan remaja terhadap masalah lingkungan, khususnya masalah konservasi keanekaragaman hayati.

Sebagaimana judul penelitian ini yang ingin menggambarkan kemitraan LSM di daerah tingkat II, maka berikut ini adalah bentuk kemitraan LSM tersebut:

a. Kemitraan LSM dalam Pendanaan.

Pada dasarnya ada dua jenis donor, yaitu institusi dan individu. Kelompok pertama ada beberapa macam seperti dari LSM, instansi pemerintah lembaga derma/ filantropis, badan internasional, atau lembaga-lembaga keuangan

dan bank yang semuanya bisa bersifat lokal maupun asing. Sedangkan kelompok kedua, donor perorangan adalah perorangan dari masyarakat atau perusahaan komersil yang juga bersifat lokal maupun asing. Jenis dananya bisa diberikan sepenuhnya hibah (grants), sebagai penyertaan sebagian (co-financing), dana berputar (revolving fund) atau berupa utang.

Hasil klasifikasi sumber dana LSM ini menunjukkan bahwa dana yang berasal dari luar negeri baik swasta maupun pemerintah sebesar 65% dan 35% sumber dana berasal dari dalam negeri baik dari lembaga swasta maupun lembaga pemerintah. Besarnya peran lembaga swasta dan lembaga pemerintah internasional terhadap kontribusi pendanaan kegiatan LSM ini dilatarbelakangi oleh beberapa faktor. Diantaranya adalah Pertama negara-negara donor ini merupakan kelompok negara maju sehingga mereka mempunyai kelebihan dana untuk membiayai kegiatan-kegiatan LSM tersebut. Kedua lembaga swasta dan lembaga Pemerintah internasional sangat concern terhadap isu-isu yang dibawa oleh LSM, misalnya isu tentang lingkungan hidup dan hak asasi manusia.

Terdapat 10 LSM lokal dari 13 LSM lokal (83%) yang menjadi responden penelitian ini menjalin kemitraan pendanaan dengan pihak swasta. Sedangkan LSM yang bermitra dengan pihak pemerintah dalam sumber dana hanya 17% yaitu 2 LSM (IRRI & RMI).

Lembaga swasta luar negeri menunjukkan perhatian dalam bentuk pendanaan yang lebih besar. Terdapat 16 LSM baik lokal maupun internasional yang bermitra dan mendapatkan dan kegiatan mereka. Beberapa diantara LSM ini bermitra dengan pihak swasta dan pemerintah internasional sekaligus. Khusus untuk swasta internasional persentasenya 68%, sedangkan pihak pemerintah internasional adalah 32% yaitu 10 LSM. Secara keseluruhan sumber dana dari LSM-LSM ini yang terbanyak adalah dari institusi swasta internasional (65%).

Dari 15 LSM yang bermitra dengan dunia internasional (Swasta & Pemerintah) salah satunya adalah BirdLife Internasional-Indonesia Programme yang mulai berkiprah di Indonesia (Bogor) pada 20 Juni 1992. Berkecimpung dalam bidang pelestarian burung dan habitatnya untuk melestarikan keanekaragaman hayati. Kerjasamanya dengan lembaga-lembaga internasional meliputi 52 negara, baik itu lembaga pemerintah, LSM ataupun perorangan.

b. Kemitraan LSM dengan Instansi Pemerintah dan Non Pemerintah.

Prosedur kemitraan LSM di daerah tingkat II selain bermitra dengan pihak swasta dan LSM-LSM lain, juga akan selalu terkait dengan aparat pemerintah daerah setempat.

Mulai dari perijinan kegiatan, sampai pengenalan program kegiatan serta maksud dan tujuan kegiatan dengan masyarakat setempat oleh aparat Muspida. Hal ini merupakan prosedur yang wajib dilalui oleh LSM kalau tidak ingin dikatakan LSM ilegal karena tidak mengikuti rambu-rambu setempat.

Pola kemitraan LSM dengan pemerintah daerah setempat tampaknya tidak lebih dari masalah perijinan dalam melakukan aktifitas dan program kerja di daerah tersebut. Sebenarnya agak sulit untuk mempertemukan LSM dan lembaga Pemerintah terlebih lagi pada Pemerintah Daerah setempat secara operasional di lapangan. Kuantitas kemitraan LSM dengan lembaga non-pemerintah mencapai 60% sedangkan kemitraan LSM dengan lembaga pemerintah 40%. Instansi Pemerintah lainnya yang punya keterkaitan dengan topik kegiatan dari LSM-LSM tersebut. Kemitraan dengan Pemerintah Daerah hanya 7%. Adanya interaksi antara bidang garap LSM dan pemerintah ini tentu membutuhkan kemitraan antara keduanya. Batas-batas kemitraan ini memerlukan suatu kompromi karena akan menyangkut hal-hal yang lebih mendasar seperti visi, misi dan program-program kerja LSM.

Mitra kerja yang terjun bersama-sama dalam melaksanakan kegiatan di lapangan menunjukkan bahwa keterlibatan dari instansi non-pemerintah yakni dari pihak swasta dan LSM-LSM lain sangat mendukung dalam pelaksanaan program. Hasil pengumpulan informasi menunjukkan bahwa kemitraan dengan instansi non-pemerintah merupakan bentuk kemitraan tertinggi (93%) yang terdiri dari kemitraan antara LSM dimana hampir semua LSM yang melakukan kegiatan selalu melibatkan LSM-LSM lain.

VI. Kendala dan Harapan Kemitraan LSM.

LSM menjalin hubungan dengan pemerintah merupakan salah satu cara untuk melancarkan program yang akan dijalankannya. Untuk itu LSM berupaya menjadi partner kerja pemerintah. Akan tetapi pada kenyataannya, LSM yang menjalankan peran tersebut masih jarang dijumpai karena masih sangat rendahnya intensitas hubungan kerja antara pemerintah dengan LSM. Kalaupun ada, sifat kerjasama yang muncul adalah koordinatif atau pelatihan yang sepenuhnya diprakarsai oleh instansi tertentu. Hal ini antara lain disebabkan oleh kurangnya kepercayaan instansi tertentu terhadap LSM. Sebagian LSM masih dipandang memiliki orientasi bisnis, walaupun beberapa di antaranya mempunyai komitmen tertentu untuk membina anggotanya atau kelompok-kelompok masyarakat. Dan bagi instansi pemerintah, sulit melakukan kerjasama dengan LSM karena menganggap dengan mengajak LSM bekerjasama berarti mengajak LSM tersebut untuk mengelola dan membina suatu instansi dibanding membina potensi yang ada. Tetapi jika pemerintah mau melihat dan menyelami peranan LSM secara positif maka pemerintah akan mengerti bagaimana pentingnya keberadaan LSM di tengah-tengah masyarakat dan tidak ada salahnya bagi pemerintah untuk menjalin kerjasama dengan LSM dengan memberikan kepercayaan penuh pada LSM untuk mengelola program yang telah direncanakan.

Dengan melibatkan LSM dalam melaksanakan pembangunan akan memungkinkan kedua pihak terutama LSM untuk mengadakan sosialisasi program dan saling mengantisipasi kemungkinan program yang searah untuk menuju suatu penyusunan format kerjasama yang tepat.

VII. Kesimpulan.

LSM yang menjadi responden penelitian ini sebanyak 20 LSM dimana 7 diantaranya adalah LSM internasional yang mempunyai kuantitas dan kualitas kemitraan yang cukup tinggi. Penjabaran dari hasil penelitian ini daerah tingkat II dapat memberikan gambaran umum tentang kemitraan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang berdomisili di Kabupaten & Kotamadya Daerah Tingkat II Bogor, dengan kesimpulan sebagai berikut :

1. Hadirnya LSM yang berdomisili di Bogor sebagian besar dibentuk di atas tahun 1990-an dengan persentase 80%.
2. Pemilihan lokasi kegiatan setiap LSM disesuaikan dengan masalah yang diangkat. Lokasi kegiatan terbanyak yaitu 45% adalah di wilayah Pulau Jawa tidak termasuk daerah Bogor. Berikutnya adalah kegiatan yang dilaksanakan di luar Pulau Jawa adalah 30%. Persentase terakhir adalah kegiatan yang dilaksanakan di wilayah Bogor yaitu 25%.
3. Dalam merealisasikan program-program kerjanya, LSM ini banyak bermitra dengan pihak-pihak lain. Frekuensi kemitraan tertinggi dalam operasional kegiatan adalah dengan lembaga Non-Pemerintah yaitu antara kalangan LSM sendiri dan lembaga swasta.
4. Demikian pula dalam pendanaan kegiatan-kegiatan LSM ini, kemitraan terbesar berturut-turut adalah dengan Lembaga Swasta Internasional, Lembaga Pemerintah Internasional, Swasta Nasional terakhir adalah Pemerintah Nasional.

Hasil informasi yang terjaring memperlihatkan bahwa bentuk kemitraan yang paling tinggi adalah kemitraan antara LSM dan kemitraan dengan lembaga swasta lainnya. Berangkat dari kenyataan ini, maka pihak LSM maupun pihak pemerintah sebaiknya bersama-sama berupaya menjadi partner dan sharing kerja. Kerjasama yang baik antara LSM dan lembaga pemerintah tentu akan menghasilkan pola kegiatan yang lebih optimal dibandingkan jika bekerja terpisah. Masing-masing pihak sebaiknya saling terbuka dan menjalin komunikasi yang baik sehingga tidak terjadi kesalahpahaman persepsi.

Beberapa kendala bermitra dengan pemerintah yang perlu diperhatikan untuk diperbaiki antara lain adalah :

1. masalah perijinan kegiatan yang terlalu lama dan birokrasi yang terlalu panjang membuat LSM ini enggan untuk bekerjasama;
2. rasa tanggungjawab dari pihak pemerintah atau oknum-oknum dari aparat pemerintah yang cenderung minim pada bidang garap LSM yang sebenarnya juga menjadi tanggungjawab mereka;
3. pergantian pejabat baru dalam lingkungan pemerintah hendaknya tidak mempengaruhi hubungan kerjasama atau MOU yang telah disepakati sebelumnya.

Daftar Pustaka

1. Anonymous, 1993. "Profil Ideal dan Realitas LSM". Kompas, 10 Oktober 1993;
2. PKSPL, 1988. *Proyek Pesisir. Kajian peranan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Lautan*. Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan. Institut Pertanian Bogor. Bogor;
3. Billah, M. M. Dan A. H., G_ Nusantara. 1998. *Lembaga Swadaya Masyarakat lapisan Bawah*. Prisma 4/1988. LP3ES. Jakarta;
4. Budiman, A. 1988. *Menampung Aspirasi Masyarakat Lapisan Bawah*. Prisma 4/1988. LP3ES. Jakarta;
5. Eldridge, P 1988. *LSM dan Negara*. Prisma 7/1987. LP3ES. Jakarta;
6. Hadad, A. I. 1988. *LSM: Dilema Ketergantungan*. Pesantren V / 1988. LP3ES. Jakarta;
7. Hagul, P. 1985. "*Lima Ciri Lembaga Swadaya Masyarakat : Mitos atau Kenyataan?*" dalam *pembangunan Desa dan Lembaga Swadaya Masyarakat Dan Desa*. Jakarta;
8. Hannam, P. 1988. *Pengembangan Bentuk, Pembangunan Alternatif Pengalaman LSM di In-donesia*. Prisma 4/1988. LP3ES. Jakarta;
9. Hyden, G. 1983. *No Shortcuts to Progress: University of California Press*. Berkeley;
10. Ismawan, B. 1987. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan: Peranan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam Menatap Masalah Pembangunan Indonesia*. LKMI. Jakarta;
11. Kartjono, 1993. *Strategi Pengentasan Kemiskinan; Pengalaman Mikro. Makalah pada Diskusi Panel Nasional "Persepsi dan Strategi Pengentasan Kemiskinan", Kerjasama INKINDO dengan Binan Desa, 23 Juni 1993*. Jakarta;
12. Kartodirdjo, S. 1988. *Lembaga Swadaya Masyarakat* Prisma 1/1988. LP3ES Jakarta;
13. Kusumohadi, S.1988. *Spesialisasi dan Organisari Kecil*. Prisma 4/1988. LP3ES. Jakarta;
14. Rahardjo, M. D. 1992. *Keswadayaan dalam Pembangunan Sosial Ekonomi dalam Wirosardjono S. (ed), Pengembangan Swadaya Nasional: Tinjauan ke arah Persepsi yang utuh*. LP3ES. Jakarta;
15. Saidi, Z. 1995. *Secangkir Kopi Max Havelar*. PT Gramedia Pustakan Utama. Jakarta;
16. Siregar, A.E. 1988. *Pertumbuhan dan Pola Komunikasi LSM/LPSM*. Prisma 4/1988. Jakarta;
17. Soedjatwo, A. 1988. *Jangan Tergantung pada Bantuan*. Prisma 4/1988. LP3F.S. Jakarta;
18. Syarwani, A. 1987. *Partisipasi Rakyat dalam Pembangunan dan Alternatif Cara Menuju Keswadayaan dalam Menatap Masalah Pembangunan Indonesia*. LKMI. Jakarta;
19. Wahid, A. 1988. *Paradigma Pengembangan Masyarakat melalui Pesantren*. Pesantren 3/1988. P3M. Jakarta.

Resensi Buku (Bahasa Inggris)

Oleh: Bernard Luan Kali

- Judul buku : Human Resources Management an Experiential Approach
Penerbit/Edisi/Seri : Mcgram-Hill Inc.; International Edition, Management & Organization Series, New York, USA, 1993
Tebalnya Buku : 722 Pages (halaman) + Index
Authors /Pengarang : Prof. H. John Bernardin (Florida Atlantic University, USA) & Prof. Joyce E. A. Russell (Tennessee University, USA).

Mengelola negara atau pemerintahan sebagai organisasi pelayan manajemen wirausaha bukanlah pekerjaan mudah, karena tergantung pada mutu sumber daya manusia untuk kalau boleh melakukan “alih pengetahuan dan teknologi”. Paling tidak kemampuan mengambil makna dan semangatnya wirausaha pemerintahan ala David Osborne bersama Ted Gaebler dalam “*Reinventing Government*” dan David Osborne bersama Peter Palstrik dalam “*Banishing Bureaucracy*”. Mengetahui konsep teoritis dan mampu pula menyajikan aplikasinya dalam praktek dan *exercice*.

Sebagaimana buku *Reinventing Government* dikritik seakan kereta tanpa roda atau tanpa as, sehingga *Banishing Bureaucracy* merupakan jawaban metode dan teknik, maka Prof. Bernardi dan Prof. Joyce E. A. Russell menulis dan memaparkan dalam bentuk teori-praktek, sehingga bermanfaat bagi ilmuan sekaligus bagi praktisi tentang apa *Human Resources Management* dan bagaimana mengelolanya, tergambar jelas dalam buku “*Human Resources Management an Experiential Approach*”, dalam Bahasa Inggris ilmiah populer, sehingga memudahkan para peminat atau pembaca yang ingin memahami dan menguasai SDM dan permasalahannya serta bagaimana melaksanakan *improvement strategy*, terutama tentang kualitas, *productivity and life quality* dalam bentuk lebih konkrit.

Dengan demikian buku ini mengandung *scientific management, applied science* dan tetap praktis, terutama dalam *exercice* dan tujuan instruksional khususnya dalam chapter 16 buku Ini.

Apabila dalam GBHN dan Kebijakan Menteri Depnaker, dimana kebutuhan dan kepuasan kita berhenti pada merumuskan visi dan misi tentang sumber daya manusia (*idealisme*) dan peningkatannya, serta apa dan bagaimana, masih menjadi persoalan nasional, maka buku HRM memberikan solusi, dengan terlebih dahulu mempelajari dua Undang-Undang di Amerika, dan data fakta kajian *Human Resources Management (HRM)* dari berbagai disiplin ilmu hukum, ekonomi, psikologi, sosiologi dan manajemen strategis, dilengkapi dengan kajian internasional tentang *Human Resources Management*.



Untuk mendapatkan gambaran yang lebih jelas, dalam chapter 1 disajikan sumber daya manusia dalam hubungannya dengan situasi lingkungan yang berubah (termasuk situasi internasional), dan bagaimana menyusun strategi kompetisi dan keuntungan dari *Human Resources Management* dalam chapter 2, walaupun diakui oleh kedua profesor ini, bahwa ada dua masalah yang sulit terpecahkan, yakni Manajemen Kinerja (*Performance Management*) dan masalah pemerataan kesempatan kerja (*equal employment oppurtunity*) melalui *increasing diverse workforce*, sebagaimana tergambar pada chapter 3 tentang pemerataan kesempatan kerja. Sedangkan Job Analisis, metode memilih job analysis gaya lama dan bagaimana mengetahui “biasnya” dapat dibaca pada chapter 4 buku ini. Perencanaan dan rekrutmen serta seleksi personal dapat dibaca pada chapter 5 dan 6 yang kemudian menyajikan suatu metode interview yang obyektif, berkualitas dan berstandar pada chapter 7. Sumbangan dari chapter 7 adalah bagaimana cara mencari dan menjaring (SDM) yang bermutu, tanpa terperangkap korupsi, kolusi dan nepotisme system, keluarga, sahabat dan koncoisme dalam mencari SDM yang bermutu. Lebih-lebih untuk kepentingan dan ABS anak pejabat, atau kepentingan subyektif lainnya.

Job training, baik “*pre-service*” dan “*in service training*”, dapat dibaca dalam chapter 8, dan bagaimana mengembangkan karier baik bagi orang muda, masa karier menanjak dan persiapan masa pensiun ataupun bagaimana menghabiskan sisa-sisa tenaganya untuk organisasi atau perusahaan, dihargai dengan perhitungan rewards, enrichment dan pengukuran kinerja, pemberian insentif dan kompensasi secara langsung dan tidak langsung dapat dibaca berturut-turut: “*Career Development*” (chapter 9), “*Performance appraisal*” (chapter 10), “*Direct and Indirect Compensation*” (chapter 11), dan *Pay for Performance* (chapter 12).

Empat chapter disebut di atas, menggambarkan *accountability* yang ethis atau bertanggung jawab dalam bentuk semangat *organization ethics* atau *menegerial ethics*, di mana manusia dihargai sebagai manusia, bukan alat produksi marxistis semata, tetapi manusia dijunjung tinggi oleh organisasi atau pemerintahan (*bureaucracy*), karena tenaganya (fisik dan jiwa/semangat) telah disumbangkan pada perusahaan, betapapun hanya sekedar semangat dan moril.

Di manakah strategi kekuatan kaum buruh dan tenaganya yang telah digunakan oleh perusahaan, ibarat habis manis sepah dibuang atau arang habis besi binasa? Agar tidak terjadi demikian, chapter 13 berisikan strategi peningkatan kualitas, produktivitas dan kualitas kehidupan serta tenaga kerja, sekaligus wadah persatuan kaum pekerja (buruh) melalui Serikat Buruh (*union*), walaupun permasalahan tersebut digambarkan pada locus Amerika Serikat.

Hubungan kerja atau organisasi kaum buruh dapat dilihat pada chapter 14, senasib dan sepenanggungan andai kata ada pemutusan hubungan kerja

secara melawan hak mendapatkan perlakuan dan upah tidak layak. Tawaran tenaga kerja kolektif, ditemukan dalam chapter 15. Akhirnya chapter 16 sebagai bab akhir (inti) adalah masalah kesehatan, keselamatan/keamanan kaum pekerja serta jaminannya, dikupas dalam chapter 16 buku ini.

Betapapun sebagai appendix (A,B,C), pada bagian akhir namun tidak kurang pentingnya adalah pengukuran *Human Resources Management*, antara lain *reliability*, *validity* dan *utility* pengukuran, serta beberapa petunjuk penetapan/ petunjuk praktis pembuatan test bagi fasilitator atau instruktur.

Akhirnya buku ini dianggap mempunyai nilai ilmiah dan praktis bagi mereka yang bergerak dalam dunia pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia, dalam rangka *empowerment*, tetapi juga bagi mereka yang berkedudukan sebagai *policy maker* dan *legislator*, terutama untuk menyusun pelbagai peraturan organik ketenagakerjaan, para pembina sektor public dan swasta, politis yang memperjuangkan depolitisasi dan privatisasi sektor publik atau nasionalisasi sektor privat tanpa lupa menggarisbawahi bahwa betapa pentingnya mutu sumber daya manusia, baik sebagai subyek maupun sebagai obyek pembangunan, dalam konteks manusia seutuhnya.